



Steuerliche und volkswirtschaftliche Auswirkungen der Abschaffung der Pauschalsteuer (sogenannte Besteuerung nach dem Aufwand)

Zusammenfassung

Die vorliegende Analyse diskutiert die Auswirkungen der Abschaffung der Pauschalbesteuerung auf den Staatshaushalt sowie die Beschäftigung. Im Folgenden die wichtigsten Ergebnisse:

- Die Bedeutung der Pauschalbesteuerung für den Staatshaushalt ist sehr gering. Die Einnahmen aus der Pauschalsteuer entsprechen weniger als 0.4 Prozent der Gesamteinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden.
- Die Kantone sind allerdings unterschiedlich betroffen. 76 Prozent der Pauschalbesteuerten leben in den Kantonen Waadt, Wallis, Genf oder Tessin. Doch auch dort betragen die kantonalen Einnahmen aus der Pauschalbesteuerung nie mehr als 1.2 Prozent der Gesamteinnahmen.
- Die Auswirkungen auf die Steuererträge sind schwer zu beziffern. Sie hängen von zwei Elementen ab:
 1. Der Differenz zwischen den Steuererträgen, die durch die Mehrbelastung der verbleibenden Pauschalbesteuerten eingenommen werden, und den Steuererträgen, die durch allfällige Abwanderung verloren gehen.
 2. Den neuen Steuererträgen von denjenigen Personen, welche in die Villen bzw. Eigentumswohnungen der weggezogenen Pauschalbesteuerten einziehen und ordentlich, das heisst höher, besteuert werden.
- Die bisherigen Erfahrungen in den Kantonen, welche die Pauschalbesteuerung abgeschafft haben, lassen keine negativen Auswirkungen einer landesweiten Abschaffung auf die Steuereinnahmen erwarten. In Zürich erfolgte die Abschaffung der Pauschalbesteuerung 2009 praktisch haushaltsneutral. Die gesamten Steuereinnahmen sanken lediglich um 2 Millionen. Dies entspricht einem Verlust von gerade einmal 6% des Steuervolumens der pauschalbesteuerten Personen. In Schaffhausen stiegen die Steuereinnahmen nach der Abschaffung um 700'000. Dies ist mehr als doppelt so viel wie die Erträge aus der Pauschalbesteuerung vor der Abschaffung. Dabei jeweils nicht berücksichtigt sind die Steuererträge derjenigen Personen, welche die Villen/Eigentumswohnungen der weggezogenen Pauschalbesteuerten neu bezogen.
- Die Erfahrungen der fünf Kantone, in denen die Pauschalbesteuerung bereits abgeschafft wurde, zeigen, dass viele der (ehemals) Pauschalbesteuerten weiterhin im Kanton wohnhaft bleiben. Ausser in Baselland betrug die ‚Wegzugsquote‘ überall weniger als 50%. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich viele der Weggezogenen in einem anderen Kanton niedergelassen haben. Bei einer landesweiten Abschaffung stünde diese Option nicht zur Verfügung, weshalb die Quote derjenigen, die ins Ausland abwandern, vermutlich noch geringer sein würde.
- Viele Pauschalbesteuerte bleiben auch nach einer Abschaffung der Pauschalbesteuerung in der Schweiz, weil die Schweiz weiterhin viele Standortvorteile

bietet. Hierzu zählen die extrem tiefe Steuerbelastung (selbst ohne Pauschalbesteuerung), die hohe Lebensqualität, entwickelte Infrastrukturen inkl. Schulen und Universitäten, die politische Stabilität, die geographische Lage, familiäre Gründe, usw.

- Die Auswirkungen der Pauschalbesteuerung auf die Beschäftigung wurden bisher erst von zwei Studien untersucht. Gemäss Blankart und Margraf (2009) und Morger (2010) schafft die Pauschalbesteuerung 33'000 bzw. 22'000 Vollzeitstellen. Beide Studien weisen jedoch grobe Mängel auf. So basiert der Effekt auf die Immobilienwirtschaft in beiden Studien auf der Annahme, dass pro Jahr 400 Pauschalbesteuerte neu in die Schweiz ziehen. Tatsächlich kamen zwischen 1999 und 2012 aber weniger als 200 Pauschalbesteuerte neu in die Schweiz und in den vergangenen vier Jahren gar nur etwa 150. Ausserdem werden in beiden Studien viel zu hohe Konsumausgaben angenommen. Dies zeigt sich daran, dass die angenommenen durchschnittlichen Konsumausgaben in der Schweiz über (!) dem durchschnittlichen steuerbaren Einkommen der Pauschalbesteuerten liegen, welches gemäss gesetzlicher Definition dem weltweiten Aufwand der Pauschalbesteuerten entsprechen muss. Weil bei einer Abschaffung der Pauschalbesteuerung ausserdem nur ein Teil der Pauschalbesteuerten aus der Schweiz wegziehen würde, müssen die genannten Schätzwerte massiv herunterkorrigiert werden.

1. Einleitung

Die vorliegende Analyse diskutiert mögliche Auswirkungen der Abschaffung der Pauschalbesteuerung auf den Staatshaushalt sowie auf die Beschäftigung, da die Einnahmebeschaffung und der volkswirtschaftliche Nutzen der Pauschalbesteuerung als Hauptargumente für deren Beibehaltung angeführt werden (Vgl. u.a. Schweizerischer Bundesrat 2013: 5434f; Stoffel 2014: 1f). Der Gerechtigkeitsaspekt – dem in der Diskussion um die Abschaffung der Pauschalbesteuerung selbstverständlich eine hohe Bedeutung zukommt – wird hingegen nicht behandelt.

2. Daten und Fakten

Anzahl Pauschalbesteuerte

In der Schweiz wird weniger als ein Promille der Steuerpflichtigen pauschal besteuert. Insgesamt waren es 2012 5'634 Steuerpflichtige (Quelle: FDK). In den letzten Jahren ist die Anzahl der Pauschalbesteuerten angestiegen, allerdings mit abschwächender Tendenz. Die bereits beschlossenen Verschärfungen für die Anwendung der Aufwandbesteuerung,¹ welche 2016 in Kraft treten, werden ebenfalls eher dämpfend auf den Zuzug von weiteren Pauschalbesteuerten wirken.

¹ U.a. gilt neu als Mindestbetrag für den weltweiten Aufwand das Siebenfache statt das Fünffache des Mietwerts sowie ein Mindestaufwand von 400'000 Franken bei der direkten Bundessteuer. Die Kantone müssen ebenfalls einen Mindestaufwand bestimmen. Für Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesrevision nach dem Aufwand besteuert wurden, gilt während fünf Jahren weiterhin das bisherige Recht (Vgl. EFD 2014; Schweizerischer Bundesrat 2013: 5432).

Steuervolumen

Die Pauschalsteuer macht nur einen sehr geringen Anteil an den Staatseinnahmen aus. Der Ertrag aus der Aufwandbesteuerung der drei Staatsebenen betrug im Jahr 2012 CHF 695 Mio. Dies entspricht weniger als 0.4 Prozent der Gesamteinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden. 192 Mio. Franken entfielen auf den Bund (0.3 Prozent der Gesamteinnahmen des Bundes), 325 Mio. auf die Kantone (0.4 Prozent der Gesamteinnahmen der Kantone) und 178 Mio. auf die Gemeinden.

	Einnahmen Pauschalsteuer	Anteil Pauschalsteuer an Gesamteinnahmen	Anteil Pauschalsteuer an Fiskaleinnahmen
Bund, Kantone und Gemeinden	695	0.39%	0.55%
Nur Bund	192	0.30%	0.33%
Nur Kantone	325	0.41%	0.79%
Nur Kantone und Gemeinden	503	0.45%	0.75%

Quelle: EFV

Kantone unterschiedlich betroffen

Die Bedeutung der Pauschalbesteuerung ist allerdings nicht für alle Kantone gleich gross. 76 Prozent aller Pauschalbesteuerten (4'283 Personen) leben in vier Kantonen: Waadt (1'396), Wallis (1'300), Tessin (877) und Genf (710). In diesen vier Kantonen fallen auch 75 Prozent aller durch die Pauschalsteuer generierten Steuererträge an. In den meisten Kantonen spielt die Pauschalsteuer dagegen so gut wie keine Rolle. In lediglich neun Kantonen liegt ihr Anteil bei mehr als einem Prozent der Fiskaleinnahmen – den höchsten Wert erreichen die Kantone Wallis und Graubünden mit 2.9 Prozent. Setzt man die Pauschalsteuer ins Verhältnis zu den Gesamteinnahmen der Kantone beträgt ihr Anteil maximal 1.2 Prozent.

Bedeutung der Pauschalsteuer im Jahr 2012 für einzelne Kantone (ohne Bund und Gemeinden)

	Pauschalsteuer			Staatshaushalt		Anteil Pauschalsteuer an...	
	Anzahl Personen	Total Steuerertrag	Kantonsanteil	Fiskaleinnahmen	Gesamteinnahmen	Fiskaleinnahmen ²	Gesamteinnahmen
		in Mio	in Mio	in Mio	in Mio		
CH³	5'634	695	325	125'982	176'833	0.55%	0.39%
BE	211	27.2	14.1	4'817	10'731	0.3%	0.1%
LU	130	18.2	6.4	1'049	3'002	0.6%	0.2%
UR	9	0.8	0.3	78	401	0.4%	0.1%
SZ	92	15.0	3.9	523	1'120	0.7%	0.3%
OW	38	5.4	1.2	84	297	1.4%	0.4%

² Entspricht den direkten Steuereinnahmen des Kantons. Kantonale Anteile an den Bundessteuereinnahmen (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelsteuer, usw.) sind nicht enthalten.

³ Bund, Kantone und Gemeinden.

NW	84	8.2	2.6	155	313	1.7%	0.8%
GL	*						
ZG	110	18.6	6.4	641	1'271	1.0%	0.5%
FR	80	3.6	1.6	1'108	3'183	0.1%	0.1%
SO	*						
AI	21	1.6	0.5	52	143	1.0%	0.4%
SG	73	9.5	3.5	1'751	3'927	0.2%	0.1%
GR	268	49.1	19.9	687	2'401	2.9%	0.8%
AG	16	1.5	0.6	2'250	4'576	0.0%	0.0%
TG	104	8.7	2.7	743	1'720	0.4%	0.2%
TI	877	72.0	29.0	1'840	3'253	1.6%	0.9%
VD	1'396	207.8	108.7	5'519	9'065	2.0%	1.2%
VS	1'300	82.5	32.2	1'122	3'263	2.9%	1.0%
NE	39	3.9	2.2	1'079	2'068	0.2%	0.1%
GE	710	155.7	85.9	6'130	8'762	1.4%	1.0%
JU	22	1.3	0.7	301	949	0.2%	0.1%

* = Weniger als 5 Pauschalbesteuerte

ZH abgeschafft
SH abgeschafft
BS abgeschafft
BL abgeschafft
AR abgeschafft

Quellen: FDK und EFV.

Steuerertrag und steuerbares Einkommen der Aufwandbesteuerten

Wenn man von einem Durchschnittssteuersatz für die direkte Bundessteuer von 8 Prozent ausgeht, lässt sich anhand der 192 Mio. Bundes-Einnahmen der Pauschalsteuer auf ein gesamtes steuerbares Einkommen von 2,4 Milliarden Franken schliessen, was einem durchschnittlichen steuerbaren Einkommen pro Steuerpflichtigem von 426'000 Franken entspricht.⁴

Die Zusammensetzung der Pauschalbesteuerten ist jedoch sehr heterogen, was sich u.a. in den individuellen Steuererträgen niederschlägt: Die tiefste einkassierte Steuer belief sich auf lediglich 10'000 Franken, die höchste auf 8.2 Millionen Franken. Der durchschnittliche Ertrag pro aufwandbesteuerter Person lag 2012 bei 123'358 Franken (Quelle: FDK).

Durchschnittlicher Steuerertrag und steuerbares Einkommen der Pauschalbesteuerten (2012)

Durchschn. Steuerertrag	123'358 Franken
Durchschn. steuerbares Einkommen (Schätzung)	426'000 Franken
Tiefste bezahlte Pauschalsteuer	10'000 Franken
Höchste bezahlte Pauschalsteuer	8.2 Millionen Franken

Quelle: FDK, eigene Berechnungen

⁴ Achtung: Dies ist nur die Steuerbemessungsgrundlage, nicht das tatsächlich erzielte Einkommen. Dieses ist unbekannt.

Die Heterogenität der Pauschalbesteuerten zeigt sich auch in der Verteilung des steuerbaren Einkommens. Leider gibt es hierfür nur Daten aus dem Jahr 2007. Damals wurde für das mittlere Einkommensdezil (das 5. Dezil) der Pauschalbesteuerten ein steuerbares Einkommen von durchschnittlich 204'209 Franken zu Grunde gelegt. Beim untersten Einkommensdezil der Pauschalbesteuerten waren es durchschnittlich 62'000 Franken. Das durchschnittliche steuerbare Einkommen des reichsten Dezils lag dagegen bei 1,1 Mio. Franken. In Zukunft gilt für die direkte Bundessteuer für alle Pauschalbesteuerten mindestens ein steuerbares Einkommen von 400'000 Franken.

Wie hoch das tatsächliche Einkommen und Vermögen der Pauschalbesteuerten ist, kann mit den verfügbaren Daten nicht eruiert werden. Daher ist es auch nicht möglich zu bestimmen, um wie viel das Steuersubstrat ansteigen würde, wenn alle Pauschalbesteuerten ordentlich aufgrund der tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse besteuert würden (Stoffel 2014: 37). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die ordentliche Veranlagung nicht zwingend zu höheren Steuerzahlungen führen muss. Nach der Abschaffung der Pauschalbesteuerung im Kanton Zürich ist die Steuerbelastung nur bei 55 der verbliebenen Aufwandbesteuerten gestiegen, bei 47 ist sie dagegen gesunken (Stoffel 2014: 48-52).⁵

Fazit

Die Bedeutung der Pauschalbesteuerung für den Staatshaushalt ist insgesamt sehr gering. Die Einnahmen aus der Pauschalsteuer entsprechen weniger als 0.4 Prozent der Gesamteinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Die Kantone sind allerdings sehr unterschiedlich betroffen. 76 Prozent der Pauschalbesteuerten leben in den Kantonen Waadt, Wallis, Genf oder Tessin. Dort betragen die Einnahmen aus der Pauschalbesteuerung maximal 1.2 Prozent der kantonalen Gesamteinnahmen.

3. Mögliche Fiskalwirkungen einer Abschaffung der Pauschalbesteuerung

Im Folgenden werden mögliche Auswirkungen einer Abschaffung der Pauschalbesteuerung auf die Steuereinnahmen diskutiert. Eine exakte Aussage hierzu ist jedoch nicht möglich, da sie von zwei unbekanntem Grössen abhängen: Einerseits von der Differenz zwischen dem tatsächlichen Einkommen und Vermögen der Pauschalbesteuerten und der im Pauschalbesteuerverfahren zu Grunde gelegten Bemessungsgrundlage. Zu Ersterem gibt es keinerlei Angaben. Andererseits von der Reaktion der Pauschalbesteuerten auf eine mögliche Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand. Konkret: Wie viele Pauschalbesteuerte werden das Land (bzw. den Kanton) verlassen?

Ein Verbot der Pauschalbesteuerung hätte zwei gegenläufige Effekte auf die Staatseinnahmen. Einerseits würden Steuereinnahmen wegfallen, wenn die betroffenen Personen ins Ausland abwandern, andererseits resultieren höhere Steuereinnahmen, weil diejenigen, die bleiben, bei ordentlicher Veranlagung durchschnittlich mehr Steuern zahlen

⁵ Wahrscheinlich haben Letztere ihre Einkommensverhältnisse mittels Schenkungen an ihre Kinder optimiert.

als zuvor. Entscheidend ist die Differenz zwischen den Steuererträgen, welche durch die Mehrbelastung der verbleibenden Steuerzahler eingenommen werden, und den Steuererträgen, welche durch Abwanderung verloren gehen.

Erfahrungen mit der Abschaffung der Pauschalbesteuerung aus Kantonen und Gemeinden

Einige Kantone haben die Pauschalbesteuerung bereits abgeschafft. Die wichtigsten Kennzahlen zu den Auswirkungen der Abschaffung in diesen Kantonen werden im Folgenden tabellarisch dargestellt und kurz kommentiert, bevor die beiden vorgenannten Effekte einzeln diskutiert werden. Die Daten zu den Weggezogenen und Gebliebenen stammen aus dem Sonntags Blick vom 12.10.2014. Für den Kanton Zürich liegen ausserdem noch Daten aus dem Jahr 2012 vor (siehe entsprechende Fussnote).

Kanton (Jahr Abschaffung)	Weggezogen	Geblieben	Steuerbilanz (Bund, Kantone und Gemeinden)	Anteil der Mehr-/ Mindereinnahmen an vorherigen Pauschalsteuereinnahmen	Veränderung durchschn. Steuerertrag pro gebliebenem Pauschalbest.
Zürich (2009)	97 ⁶	102	Minus 2 Mio. ⁷	- 6.2%	+ 85%
Schaffhausen (2011)	2	4	Plus 700'000	+ 150%	+ 275% ⁸
Baselland (2012)	13	3	Bilanz noch nicht möglich		
Basel-Stadt (2012)	1	18	Bilanz noch nicht möglich		
Appenzell-Ausserrhodod (2012)	5	14	Bilanz noch nicht möglich		

Die Abschaffung der Pauschalbesteuerung im Kanton Zürich erfolgte de facto haushaltsneutral. Bei Gesamteinnahmen von über 12 Milliarden allein für den Kanton, fällt ein Minus von gerade einmal 2 Mio. für Bund, Kanton und Gemeinden nicht stark ins Gewicht. Der Betrag, der durch die (ehemals) Pauschalbesteuerten eingenommen wurde, hat sich lediglich um 6% verringert.

Die positive Bilanz des Kantons Schaffhausen, wonach sich die Steuereinnahmen der (ehemals) Pauschalbesteuerten dank der Abschaffung der Pauschalbesteuerung mehr als

⁶ 2 Personen sind verstorben. Quelle: Medienmitteilung Finanzdirektion des Kanton Zürich vom 16.3.2012

⁷ Die Finanzdirektion des Kanton Zürich kommunizierte im Jahr 2012 noch ein Plus von 1.6 Mio. für Kanton und Gemeinden (entspricht einem Plus von 2.1 Mio. für Bund, Kanton und Gemeinden). Allerdings wurden die damals ausgewiesenen Mehreinnahmen nur dank dem Steueraufkommen einer einzigen Person erzielt wurden, die kurz darauf aus dem Kanton weggezogen ist (Stoffel 2012: 52).

⁸ Zahl ist als ungefährender Wert zu verstehen, weil die Angaben zur Anzahl Pauschalbesteuerten vor der Abschaffung variieren. Die FDK verzeichnet 7 Pauschalbesteuerte im Kanton SH im Jahr 2010, der Sonntags Blick geht von deren 6 aus. Hier wurde die Zahl aus dem Sonntags Blick verwendet. Sonst wäre die Veränderung noch extremer.

verdoppelt haben, ist beeindruckend. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sie auf einer äusserst geringen Fallzahl beruht und Verallgemeinerungen daher schwierig sind.

Die Ergebnisse aus Zürich und Schaffhausen sind auch deshalb bemerkenswert, da weder Zürich noch Schaffhausen zu den Niedrigsteuernkantonen für Gutverdienende zählen.⁹ Rein pekuniär würde sich ein Wegzug nach der Abschaffung der Pauschalbesteuerung deshalb rasch lohnen.

Zu Baselland, Basel-Stadt und Appenzell Ausserrhoden liegt leider noch keine detaillierte Auswertung vor. Das Verhältnis der Weggezogenen zu den Gebliebenen lässt allerdings zumindest in Basel-Stadt und Appenzell Ausserrhoden eine positive Bilanz erwarten. In Baselland könnte dagegen eine negative Steuerbilanz resultieren.¹⁰

Neben den Daten auf Kantonsebene sind auch die Erfahrungen einzelner Gemeinden aufschlussreich. Für den Kanton Zürich gibt es diesbezüglich einige Angaben: In Küssnacht sind von 19 Pauschalbesteuerten 13 weggegangen. Dennoch profitiert die Gemeinde finanziell von der Abschaffung der Pauschalbesteuerung. Denn die sechs verbliebenen ehemaligen Pauschalbesteuerten zahlen dank normaler Veranlagung 20 Prozent mehr Steuern als zuvor alle 19 Pauschalbesteuerten zusammen. In Herrliberg ist die Hälfte der 13 Pauschalbesteuerten gegangen. Einen finanziellen Verlust erlitt die Gemeinde dadurch nicht. Gleiches gilt für die Stadt Zürich, wo knapp die Hälfte (49) der ehemals 105 Pauschalbesteuerten gegangen oder gestorben ist. Selbst die Gemeinde Zollikon, wo 11 der 13 Pauschalbesteuerten gegangen sind, steht letztlich finanziell besser da. Sie berücksichtigt bei der Berechnung allerdings, dass die Häuser der ehemals Pauschalbesteuerten nicht leer stehen, sondern von neu Zuziehenden bewohnt werden, die ordentlich besteuert werden. Während die 13 Pauschalbesteuerten zuletzt 526'000 Franken bezahlt haben, bezahlen die Leute, die heute an deren Adresse wohnen, über 700'000 Franken (Hosp 2014). Auch gemäss dem Gemeindeschreiber von Meilen rechnet sich die Abschaffung der Pauschalbesteuerung für die Gemeindekasse (Hosp 2011).

Eine letzte Bemerkung betrifft die Zahl der Abgewanderten: Bei deren Interpretation gilt es zu beachten, dass viele davon in der Schweiz geblieben sind. So sind nach der Abschaffung der Pauschalbesteuerung im Kanton Zürich lediglich 26 Personen (weniger als 30 Prozent der Weggezogenen) ins Ausland gegangen (Vgl. Stoffel 2014: 48f.). Der Rest ist in andere Kantone übergesiedelt.

Nun werden die beiden gegenläufigen Effekte bei einer Abschaffung der Pauschalbesteuerung – die Erhöhung des Steuerertrages durch die Mehrbelastung der verbleibenden Steuerzahler und die Verringerung des Steuerertrages durch Wegzug von Steuerzahlern – einzeln diskutiert.

⁹ Gemessen an der Steuerbelastung in den Kantonshauptorten gemäss Eidgenössischer Steuerverwaltung und BAK Taxation Index 2013 für Hochqualifizierte.

¹⁰ Die Mindereinnahmen auf Grund der Wegzüge belaufen sich gemäss Sonntags Blick auf 900'000 Franken. Es ist jedoch auch hier nicht ausgeschlossen, dass die Mehrerträge der Verbliebenen diese Mindereinnahmen wettmachen.

Erhöhung des Steuerertrages durch Mehrbelastung verbleibender Steuerzahler

Da keinerlei Daten zum tatsächlichen Einkommen bzw. Vermögen der pauschalbesteuerten Personen vorliegen, ist die Quantifizierung des zusätzlichen Steuerertrags auf Grund des Wechsels zur ordentlichen Veranlagung sehr schwierig. Die Erfahrungen aus Zürich können jedoch helfen, einen Eindruck von der Grössenordnung zu bekommen. Obwohl knapp die Hälfte der Pauschalbesteuerten weggezogen oder verstorben ist, wurden die Steuerausfälle durch die erhöhten Erträge der dort Gebliebenen in etwa kompensiert. Das heisst, dass diejenigen, die geblieben sind, aktuell im Durchschnitt beinahe doppelt so viel Steuern zahlen wie zuvor.¹¹ Hinter diesen Durchschnittszahlen verbirgt sich allerdings eine grosse Heterogenität. Immerhin ist die Steuerbelastung der (ehemals) Pauschalbesteuerten nach der Abschaffung der Pauschalbesteuerung im Kanton Zürich bei 47 von 102 verbliebenen Aufwandbesteuerten gesunken (Stoffel 2014: 48-52)

Deutlich stärker ausgefallen ist die Veränderung des durchschnittlichen Steuerertrages der (ehemals) Pauschalbesteuerten im Kanton Schaffhausen. Dort hat sich dieser mehr als verdreifacht. Wie bereits erwähnt, ist bei der Verallgemeinerung der Erfahrungen des Kantons Schaffhausen auf Grund der geringen Fallzahl jedoch Vorsicht geboten.

Der Kanton Zürich eignet sich hierfür auf Grund der relativ hohen Fallzahl besser. Marius Brühlhart, Wirtschaftsprofessor an der Universität Lausanne, geht auf Grund der Zürcher Erfahrungen von einer einnahmeneutralen Abwanderungsquote von 50 Prozent aus. So lange nicht mehr als die Hälfte der vormals Pauschalbesteuerten ins Ausland abwandern, dürfte die Abschaffung dieses Steuerinstrumentes die Staatskasse per Saldo nicht belasten (Brühlhart 2012). Eine wichtige Frage ist somit, wie viele Personen nach einer Schweizweiten Abschaffung der Pauschalbesteuerung ins Ausland ziehen werden. Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen.

Verringerung des Steuerertrages durch Wegzug von Steuerzahlern

Die Reaktion der Betroffenen bei Abschaffung der Pauschalbesteuerung ist entscheidend für die Fiskalwirkung der Initiative. Eine Quantifizierung ist jedoch äusserst schwierig. Mit Sicherheit werden bei einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung nicht alle Pauschalbesteuerten die Schweiz verlassen. Immerhin gehören auch ohne Pauschalbesteuerung viele Schweizer Kantone zu den steuergünstigsten Destinationen weltweit (vgl. BAK Taxation Index). Ausserdem spielen bei der Entscheidung in die Schweiz zu siedeln viele weitere Faktoren eine Rolle. So zeigt eine empirische Analyse der Migrationsströme innerhalb der Schweiz, dass die Steuerbelastung nur eine untergeordnete Rolle spielt und andere Faktoren wie Urbanität, Arbeitsmarktbedingungen oder bestehende Netzwerke deutlich wichtiger sind (Morger 2013: 17-19). Dies gilt auch für Pauschalbesteuerte. Bei einer Umfrage unter 126 Pauschalbesteuerten aus dem oberen Einkommenssegment zu den Gründen für ihre Ansiedlung in der Schweiz landete die Steuerbelastung lediglich auf dem fünften Platz. Wichtiger waren die Sicherheit, die Lebensqualität, die politische Stabilität sowie die Verlässlichkeit der Behörden. Des Weiteren spielten der Immobilienerwerb, die geographische Lage, familiäre Gründe sowie die Sprache

¹¹ Konkret hat sich das durchschnittliche Steueraufkommen der im Kanton gebliebenen Pauschalbesteuerten um ca. 85 Prozent erhöht (gemäss Sonntags Blick 2014).

eine Rolle (Blankart/Margraf 2011: 5-6). Selbst reiche Pauschalbesteuerte gewichten andere Standortfaktoren also höher als die Steuerbelastung. Schliesslich zeigt eine Analyse der Zuzugsorte der Aufwandbesteuerten, dass nicht nur Zuzüge aus Hochsteuerländern zu verzeichnen sind, sondern auch aus Ländern mit einer tiefen Steuerbelastung oder sogar aus Orten ohne eigen Besteuerung wie Monaco (Stoffel 2014: 46). Dies ist ein weiterer Beweis, dass neben den steuerlichen Aspekten viele weitere Faktoren die Migrationsentscheidung beeinflussen.

Trotzdem werden voraussichtlich einige Pauschalbesteuerte die Schweiz verlassen. Um eine Vorstellung von der Grössenordnung zu bekommen, empfiehlt sich auch hier auf Grund fehlender internationaler Vergleichsdaten ein Rückgriff auf die Erfahrungen in denjenigen Kantonen, welche die Pauschalbesteuerung abgeschafft haben.

Die ‚Wegzugsquoten‘¹² in den Kantonen, welche die Pauschalbesteuerung bereits abgeschafft haben, liegen nach bisherigem Kenntnisstand zwischen 5 (Basel-Stadt) und 81 (Baselland) Prozent. Der ungewichtete Mittelwert liegt bei 41 Prozent, der (mit der Anzahl Pauschalbesteuerten) gewichtete Mittelwert liegt bei 46 Prozent. Ausser in Baselland ist in allen Kantonen mehr als die Hälfte der ehemals Pauschalbesteuerten geblieben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei lediglich um den Wegzug aus dem jeweiligen Kanton handelt. Nur eine Minderheit davon hat die Schweiz verlassen. Nach der Abschaffung der Pauschalbesteuerung im Kanton Zürich ging weniger als ein Drittel derjenigen, die dem Kanton den Rücken gekehrt haben, ins Ausland, mehr als 70 Prozent sind einfach in einen anderen Kanton übergesiedelt – genau die Hälfte davon in einen der drei Nachbarkantone Schwyz, Zug oder St. Gallen (Vgl. Stoffel 2014: 48f.). Gut möglich, dass einige von ihnen geblieben wären, wäre die Pauschalbesteuerung landesweit abgeschafft worden, denn der Schritt ins Ausland ist noch einmal deutlich grösser als derjenige in einen Nachbarkanton.

Die Frage bleibt, ob die bisherigen Erfahrungen in den 5 Kantonen, welche die Pauschalbesteuerung bereits abgeschafft haben, auf die gesamte Schweiz übertragen werden können. Dass viele der weggezogenen, ehemals Pauschalbesteuerten ihren Wohnsitz lediglich in einen anderen Kanton und nicht ins Ausland verlegt haben, spricht für eine niedrigere landesweite Abwanderungsquote. Denn die Schwelle für einen Wegzug ins Ausland ist deutlich höher als für den Wegzug in einen Nachbarkanton. Im Gegensatz dazu sprechen zumindest in den Fällen Zürich und Basel-Stadt die vielen Standortvorteile einer Grosstadt, welche anderen Regionen abgehen, für eine Verzerrung der Abwanderungsquote nach unten. Regionen mit weniger Standortvorteilen würden möglicherweise mehr Pauschalbesteuerte verlieren als diese beiden Kantone (vgl. Jeitziner/Morger 2011: 66; Stoffel 2014: 50). Allerdings zeigen die Wanderungssaldi von Schaffhausen und Appenzell-Ausserrhoden, dass es keiner Grosstadt bedarf, um einen Grossteil der Pauschalbesteuerten zu behalten.

Aufschlussreich ist auch ein Blick auf die Diskussion vor und während der kantonalen Abstimmungen. In Zürich wurde vor dem Volksentscheid von bürgerlicher Seite vehement gewarnt, dass die Abschaffung der Pauschalsteuer zu einem Exodus von begüterten Ausländern führen und damit den Staatsfinanzen schaden würde (Vgl. Stoffel 2014: 45). So wollte der ehemalige FDP-Kantonsrat und heutige Nationalrat Hans-Peter Portmann aus „dem Kreise seiner Beratungspartner“ gehört haben, dass vier von fünf pauschal

¹² Anzahl Weggezogener geteilt durch die vormalige Anzahl Pauschalbesteuerte.

Besteuerten den Kanton Zürich bei Annahme der Initiative verlassen werden. Der Kanton Zürich habe mit der Abschaffung der Pauschalbesteuerung ein Eigentor geschossen, so Portmann noch im September 2009 (vgl. Städeli 2009). Einmal mehr entpuppten sich die bürgerlichen Warnungen als völlig übertrieben.

Interessant ist schliesslich, dass der Bundesrat offenbar selber davon ausgeht, dass die Pauschalbesteuerten nicht ganz so mobil sind. Immerhin erwartet er, dass die meisten Personen, die heute nach dem Aufwand besteuert werden, trotz der im Jahr 2012 beschlossenen Verschärfung der Regelungen weiterhin in der Schweiz wohnhaft bleiben werden. Dies ist bemerkenswert, denn gemäss der Botschaft des Bundesrates zum entsprechenden Bundesgesetz¹³ wird die Steuerbelastung durch die Anpassungen für die „überwiegende Mehrheit der nach dem Aufwand besteuerten Personen“ ansteigen (S. 6039ff.). Tatsächlich hatten 2007 rund 80 Prozent der Aufwandbesteuerten ein steuerbares Einkommen von weniger als 400'000 Franken (S. 6043). Sie müssen künftig mehr Steuern zahlen, da für die Pauschalbesteuerung neu eine minimale Bemessungsgrundlage von 400'000 Franken für die direkte Bundessteuer gilt. Und auch viele, die heute bereits ein höheres steuerbares Einkommen haben, müssen in Zukunft mehr zahlen, da neu als Mindestaufwand das Siebenfache statt das Fünffache des Mietwerts gilt. Im Durchschnitt rechnet der Bundesrat mit einer Erhöhung der Steuerbelastung um 94 Prozent.¹⁴ Obwohl sich also die Steuerbelastung fast verdoppelt, geht der Bundesrat auf Grund „realistischer, vorsichtiger Szenarien“ davon aus, dass der Wegzug einiger weniger Pauschalsteuerter nicht stark ins Gewicht fällt und die Steuereinnahmen des Bundes aus der Aufwandbesteuerung steigen werden (S. 6023). Gemäss den Szenarien des Bundesrates würden selbst dann, wenn die Hälfte der Besteuerten mit einem steuerbaren Einkommen von über 400'000 wegzieht, allein für den Bund Mehreinnahmen von 82 Mio. Franken resultieren (S. 6039ff.).

Fazit

Die bisherigen Erfahrungen sowie theoretische Überlegungen lassen keine negativen Auswirkungen einer landesweiten Abschaffung der Pauschalbesteuerung auf die Steuereinnahmen erwarten. Ähnlich wie in Zürich und Schaffhausen dürfte der Verlust durch die Steuerausfälle auf Grund von Wegzügen durch die steuerliche Mehrbelastung der hier gebliebenen kompensiert werden. Der Lausanner Wirtschaftsprofessor Marius Brühlhart zieht aus dem ‚Zürcher Experiment‘ gar den Schluss, dass eine landesweite Abschaffung der Pauschalsteuer der Schweiz unter dem Strich steuerliche Mehreinnahmen bringen würde (Brühlhart 2012).

4. Mögliche Auswirkungen auf die Beschäftigung

Bisher gibt es lediglich zwei Studien zu den ausserfiskalischen Auswirkungen der Pauschalbesteuerung auf die Volkswirtschaft (Vgl. Stoffel 2014: 29).

¹³ Botschaft zum Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand vom 29. Juni 2011

¹⁴ In der Botschaft steht, dass sich die Steuereinnahmen des Bundes aufgrund der Revision bei einer statischen Betrachtung (d.h. dass keine Aufwandbesteuerten wegziehen) von 131.6 auf 255.7 Millionen erhöhen würden. Dies entspricht einem Anstieg um 94 Prozent.

Blankart und Margraf (2009) untersuchten die Auswirkungen der Pauschalbesteuerung auf die Volkswirtschaft im Auftrag des Vereins „Mehrwert Schweiz“, der sich gemäss eigenen Aussagen für die „Wahrung der finanzpolitischen und volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz“ einsetzt. Der Verein hat allerdings ein sehr enges Verständnis von den volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz. Seine einzige Tätigkeit besteht bisher in der Lobbyarbeit für die Beibehaltung der Besteuerung nach dem Aufwand. Da Anwälte und Steuerberater neben den Pauschalbesteuerten wohl die grössten Profiteure der Pauschalbesteuerung sind, wurde die Gründung des Vereins 2009 folgerichtig von Berner und Waadtländer Anwaltskanzleien und Family-Offices initiiert (Vgl. <http://www.mehrwertschweiz.ch>). Es überrascht deshalb nicht, dass die Studie einen grossen volkswirtschaftlichen Nutzen identifiziert. Der Effekt der Pauschalbesteuerung auf die Beschäftigung wird mit 33'000 Vollzeitstellen beziffert. Diese Schätzungen basieren jedoch auf unrealistischen bzw. gar falschen Annahmen (siehe unten) und erwecken stark den Eindruck eines Gefälligkeitsgutachtens.¹⁵

Eine zweite Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung schreibt der Pauschalbesteuerung eine etwas geringere, aber immer noch beachtliche volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Morger (2010) zufolge werden durch die Pauschalbesteuerung in der Schweiz ca. 22'000 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen. Doch auch diese Studie, welche gar der Bundesrat in seiner Botschaft zur Volksinitiative „Abschaffung der Pauschalbesteuerung“ erwähnt, weist erhebliche Mängel auf.¹⁶

Die grössten Mängel der Studien von Blankart und Margraf (2009) sowie Morger (2010) sind die folgenden:

- Beide Studien berechnen die Beschäftigungseffekte im Bau- und Immobiliensektor aufgrund der Annahme, dass jährlich 400 Pauschalbesteuerte neu hinzuziehen. Doch diese Annahme ist schlicht falsch. Denn 400 neu zuziehende Pauschalbesteuerte wurden lediglich in den Jahren 2007 und 2008 erreicht. Im Zeitraum 1999 bis 2012 zogen dagegen durchschnittlich weniger als 200 Pauschalbesteuerte in die Schweiz und in der jüngsten Vergangenheit (zwischen 2008 und 2012) waren es gar nur 157. Die bereits verabschiedete Reformen der Pauschalbesteuerung wird den Zuzug weiter abbremsen. Die durch die Immobilieninvestitionen hervorgerufenen Beschäftigungseffekte müssen daher deutlich (um mindestens die Hälfte) herunter korrigiert werden. Dadurch verändert sich auch der Gesamteffekt. Immerhin sind Immobilieninvestitionen in der Studie von Morger (2010) für einen Viertel und bei Blankart und Margraf (2009) sogar für mehr als 45 Prozent der durch die Pauschalbesteuerung vermeintlich generierten Arbeitsplätze verantwortlich.
- Auch die Annahmen, die den Berechnungen der Beschäftigungseffekte der durch die Pauschalbesteuerten getätigten Konsumausgaben zu Grunde liegen, sind mehr als fragwürdig. So unterstellen die Autoren beider Studien durchschnittliche Konsumausgaben (in der Schweiz) von 346'000 Franken (vgl. Morger 2010: 14). Diese

¹⁵ Interessanterweise wird die Studie zwar von verschiedenen Seiten zitiert (Eidgenössische Steuerverwaltung, Stoffel 2014) und auch der Verein „Mehrwert Schweiz“ nimmt Bezug auf die Zahlen, doch die Studie selber findet sich nirgendwo. Selbst auf der Homepage des Vereins „Mehrwert Schweiz“ ist sie nicht (mehr) verlinkt.

¹⁶ Immerhin weist der Bundesrat darauf hin, dass es sich bei den geschätzten Beschäftigungseffekten um Maximalwerte handelt (Vgl. Bundesrat 2013: 5434f.).

Zahl wurde in der Umfrage von Blankart und Margraf unter 126 Pauschalbesteuerten erhoben. Sie kann aber gar nicht repräsentativ für alle Pauschalbesteuerte sein, da das durchschnittliche steuerbare Einkommen der Pauschalbesteuerten zu dieser Zeit nur 285'836 Franken (im Jahr 2006)¹⁷ betragen hat. Das steuerbare Einkommen wiederum muss gemäss gesetzlicher Definition dem gesamten Konsum der Besteuerten sowie deren sich in der Schweiz befindlichen Ehegatten und der gemeinsamen Kinder im In- und Ausland (!) entsprechen. Damit dürften auch die 11'000 (Morger) bzw. 10'400 (Blankart und Margraf) Vollzeit Arbeitsplätze, die dank dem Konsum der Pauschalbesteuerten angeblich geschaffen werden, deutlich zu hoch gegriffen sein.

- Die Berechnungen von Blankart und Margraf basieren zudem auf äusserst unrealistischen Annahmen bezüglich der durchschnittlichen Bauinvestitionen pro neu zugezogenen Aufwandbesteuertem. Demnach gibt ein durchschnittlicher Pauschalbesteueter 10 Mio. für seine Immobilie aus. Das ist viel zu viel und dürfte damit zu erklären sein, dass die befragten Pauschalbesteuerten, aus deren Antworten die Autoren ihre Schätzung herleiten, überdurchschnittlich hohe Einkommen haben. Morger vergleicht die Marktdaten entsprechender Immobilien und geht davon aus, dass der Wert von Blankart und Margraf um mehr als den Faktor vier zu hoch angesetzt ist. Er selber rechnet mit einem durchschnittlichen Immobilienwert von 2.3 Mio. Franken (Morger 2010: 11-12). Allerdings stellt auch dieser Wert einen Höchstwert dar, u.a. weil bei der Berechnung des Eigenmietwertes davon ausgegangen wurde, dass das steuerbare Einkommen bei keinem einzigen Pauschalbesteuerten über dem Fünffachen des Eigenmietwertes liegt (obwohl dieser Wert per Gesetz lediglich eine Untergrenze festlegt).

Die Studien weisen weitere, zum Teil eher technische Mängel auf:

- So legt Morger (2010) bei der Berechnung der durch die Immobilienkäufe generierten Beschäftigungseffekt die durchschnittliche Produktivität des Schweizerischen Immobiliensektor zu Grunde, obwohl die Wertschöpfung im Luxusimmobiliensegment tatsächlich deutlich höher sein dürfte, wie Morger selber einräumt. Dadurch wird der Beschäftigungseffekt überschätzt (Morger 2010: 14).
- Ausserdem sind die Berechnungen statisch, d.h. sie berücksichtigen keine Anpassungsmechanismen, die bei einem Wegfall der Nachfrage der Pauschalbesteuerten erfolgen würde. Mittel- und längerfristig würden zum Beispiel die Beschäftigungswirkungen in der Bau- und Immobilienbranche geringer ausfallen, da bei einer Abwanderung von Aufwandbesteuerten die Immobilienpreise sinken und ein Teil der gesunkenen Nachfrage von Inländern und Käufern von Feriendomizilen kompensiert würde (Jeitziner/Morger 2011: 63).
- Schliesslich muss hinterfragt werden, ob die 5'600 Pauschalbesteuerten tatsächlich Dienstpersonal im Umfang von 6000 Vollzeitstellen beschäftigen, wie beide Studien annehmen. Denn diese Schätzung basiert wiederum auf der Umfrage von Blankart und Margraf (2009), bei welcher angenommen werden kann, dass dort vor allem Vertreter der oberen Einkommensschicht innerhalb der Pauschalbesteuerten befragt wurden (vgl. Stoffel 2014: 39). Daher müsste auch diese Zahl herunterkorrigiert werden.

¹⁷ Vgl. Morger 2010: 8. Entscheidend ist die Zahl aus dem Jahr 2006, da auch die anderen, den Berechnungen zu Grunde liegenden Zahlen auf den Jahren 2006 oder 2007 basieren.

Fazit

Der Beschäftigungseffekt der Pauschalbesteuerung ist deutlich geringer als die beiden Studien ausweisen. Der exakte Effekt kann jedoch unmöglich quantifiziert werden. Wichtig ist, dass der wie auch immer quantifizierte Beschäftigungseffekt der Pauschalbesteuerung nicht dem Beschäftigungsverlust bei Annahme der Initiative entspricht. Denn bei einer Abschaffung der Steuer wird nur ein Teil der Pauschalbesteuerten der Schweiz den Rücken kehren (siehe oben).

5. Literatur

Brühlhart, Marius (2012): Pauschalbesteuerung: Es geht auch ohne. In: BATZ.ch. Das Forum für Schweizer Wirtschaftspolitik. <http://www.batz.ch/2012/03/pauschalsteuer-es-geht-auch-ohne/> (Zugriff am 15.10.2014).

EFD (2014): Faktenblatt „Besteuerung nach dem Aufwand“

Hosp, Janine (2011): Pauschalbesteuerte ziehen weg, und niemand trauert ihnen nach. In: Tages-Anzeiger vom 3.1.2011. <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/rechtes-ufer/Pauschalbesteuerte-ziehen-weg-und-niemand-trauert-ihnen-nach-story/27422535> (Zugriff am 15.10.2014).

Hosp, Janine (2014): Keine Träne für Steuerflüchtlinge. In: Tages-Anzeiger vom 15.10.2014. <http://www.derbund.ch/schweiz/standard/Keine-Traene-fuer-Steuerfluechtlinge/story/25879760> (Zugriff am 16.10.2014).

Jeitziner, Bruno/Morger, Mario (2011): Aufwandbesteuerung im Spannungsfeld zwischen Steuergerechtigkeit und Standortattraktivität, in: Die Volkswirtschaft 10, 62-66.

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) (2013): Neue Zahlen zur Besteuerung nach dem Aufwand in den Kantonen, Bern, 17. Mai 2013.

Morger, Mario (2010): Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht, Eidgenössische Steuerverwaltung.

Morger, Mario (2013): What do Immigrants Value Most About Switzerland? Evidence of the Relative Importance of Income Taxes, CESifo Working Paper No. 4134.

Schweizerischer Bundesrat (2011): Botschaft zum Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand vom 29. Juni 2011.

Schweizerischer Bundesrat (2013): Botschaft zur Volksinitiative „Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)“ vom 26. Juni 2013.

Sonntags Blick vom 12. Oktober 2014: Bringt dieser linke Rentner das Volk hinter sich? S. 20f.

Städeli, Markus (2009): „Kampf um Steuergelder verschärft sich“. In: NZZ vom 27.9.2009. <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/uebersicht/kampf-um-steuergelder-verschaerft-sich-1.3682955> (Zugriff am 18.10.2014).

Stoffel, Andrea (2014): Privileg Pauschalbesteuerung in der Schweiz. Verfassungsmässigkeit und volkswirtschaftliche Bedeutung (2. Aufl.), Wiesbaden.