

Aufwandbesteuerung im Spannungsfeld zwischen Steuergerechtigkeit und Standortattraktivität

Die seit Ende des 19. Jahrhunderts existierende Aufwandbesteuerung ist in letzter Zeit vermehrter Kritik ausgesetzt. In mehreren Kantonen laufen Bestrebungen zur Abschaffung dieser Form der Besteuerung von natürlichen Personen. Die Gegner der Aufwandbesteuerung argumentieren, sie sei ungerecht, da sie einige wenige Personen steuerlich bevorzuge. Demgegenüber stellen die Befürworter den volkswirtschaftliche und fiskalische Bedeutung in den Vordergrund. Der vorliegende Beitrag diskutiert die Kosten und Nutzen der Aufwandbesteuerung und zeigt anhand einer Analyse der Abstimmungsergebnisse im Kanton Zürich auf, welche Faktoren die Akzeptanz dieser Steuer beeinflussen.

Die Aufwandbesteuerung dient dem vorrangigen Zweck der Einnahmenbeschaffung («Fiskalziel»). Daneben ist sie auch unter dem Gesichtspunkt der internationalen Standortattraktivität sowie im Zusammenhang mit der Forderung nach Steuergerechtigkeit zu diskutieren.

Welche fiskalische Bedeutung hat die Aufwandbesteuerung?

Gemäss Angaben der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren FDK (2011) haben im Jahr 2010 5445 Haushalte die Möglichkeit der pauschalen Steuerveranlagung in Anspruch genommen und insgesamt 668 Mio. Franken an den Fiskus bezahlt (vgl. *Tabelle 1*). 45% der Steuereinnahmen (300 Mio. Fr.) entfielen auf die Kantone, 30% auf den Bund (204 Mio. Fr.) und 25% auf die Gemeinden (165 Mio. Fr.). Die Bedeutung der Aufwandbesteuerung für die öffentlichen Haushalte ist regional sehr unterschiedlich. So sind 73,9% der nach dem Aufwand besteuerten Personen in den vier Kantonen Waadt, Wallis, Tessin und Genf angesiedelt. Umgekehrt ist die Bedeutung der Aufwandbesteuerung in vielen Kantonen gering: Für die Hälfte der Kantone betrug der Anteil des Aufkommens der Aufwandbesteuerung am gesamten kantonalen und kommunalen Steueraufkommen im Jahr 2008 weniger als 0,3%.

Die Gruppe der Pauschalbesteuerten ist sehr heterogen zusammengesetzt. Wie *Grafik 1* für die direkte Bundessteuer¹ aufzeigt, hatte das unterste Einkommensdezil² 2007 ein durchschnittliches steuerbares Einkommen von lediglich 61 460 Franken. Das Zehntel mit dem niedrigsten steuerbaren Einkommen kam damit nur für 0,9% der

Bundeseinnahmen aus der Aufwandbesteuerung auf. Demgegenüber entrichteten die 30% mit dem höchsten steuerbaren Einkommen 70,5% der gesamten Einnahmen aus dieser Steuer.³ Da für die Kantone vor allem die vermögenden Pauschalbesteuerten interessant sind, haben in den letzten Jahren verschiedene Kantone Mindestbemessungsgrundlagen (oder Mindeststeuerbeträge) eingeführt, um so den Zuzug der Aufwandbesteuerten zu selektionieren. Auch der Bundesrat schlägt in Übereinstimmung mit der FDK in seiner Gesetzesvorlage vor, Mindestbemessungsgrundlagen einzuführen und die Pauschalen zu erhöhen (vgl. *Kasten 1*).

Welche volkswirtschaftliche Bedeutung hat die Aufwandbesteuerung?

Bei der Aufwandbesteuerung werden in der Schweiz nichterwerbstätige Ausländer steuerlich bevorzugt behandelt. Wie ist diese Steuerdifferenzierung, also die ungleiche Besteuerung von Personen, die sich in Bezug auf mindestens ein Merkmal – zum Beispiel in ihrer Mobilität – unterscheiden, im Kontext des internationalen Steuerwettbewerbs zu beurteilen? Führt die Differenzierung, wie oft kritisiert, zu einem ruinösen internationalen Steuerwettbewerb (*Race to the Bottom*)? *Keen (2001)* sowie *Bucovetski und Haufler (2006)* haben diese Fragen untersucht. Sie gelangen zum Ergebnis, dass eine Steuerdifferenzierung, welche an der unterschiedlichen Mobilität der Steuerbasis (in diesem Fall wohlhabende Haushalte) ansetzt, durchaus zum Vorteil aller Volkswirtschaften sein kann, weil dadurch der Steuerwettbewerb auf die wenigen mobilen Haushalte begrenzt wird (vgl. *Kasten 2*). Ein Steuersystem mit einer Steuerdifferenzierung ist also einem Steuersystem mit einer Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen nicht nur aus Standortüberlegungen, sondern auch aus Einnahmensicht vorzuziehen.

Das Standortziel ist nicht Selbstzweck. Dahinter steht die Idee, über ein günstiges Steuerklima hochmobile und wohlhabende Haushalte anzuziehen. Mit deren Zuzug sind neue Investitionen (insbesondere in Immobilien) und Konsumausgaben verbunden, welche sich in einer steigenden Wertschöpfung niederschlagen. Zahlen über die mit



Prof. Dr. Bruno Jeitziner
Chefökonom, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Bern; Prof. für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Universität Freiburg



Mario Morger
Team Volkswirtschaft, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Bern

Tabelle 1

Einnahmen aus der Aufwandbesteuerung 2010

| Kantone | Anzahl Aufwandbesteuerte | Einnahmen in Mio. Franken | | | Einnahmen Kantone und Gemeinden | |
|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|-------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| | | Bund | Kantone und Gemeinden | Total | je Aufwandbesteuerten in Fr. (2010) | in % der gesamten Steuereinnahmen (2008) ^d |
| VS | 1162 | 14.7 | 46.2 | 60.9 | 39 768 | 1.9% |
| VD | 1397 | 82.0 | 147.0 | 229.0 | 105 225 | 1.8% |
| GE ^a | 690 | 39.8 | 116.4 | 156.2 | 168 696 | 1.6% |
| TI | 776 | 22.0 | 52.0 | 74.0 | 67 010 | 1.5% |
| AI ^b | 24 | 0.6 | 1.2 | 1.8 | 49 167 | 1.5% |
| NW | 100 | 2.2 | 4.0 | 6.2 | 40 000 | 1.4% |
| GR | 287 | 11.3 | 28.3 | 39.6 | 98 606 | 1.4% |
| OW | 30 | 1.2 | 2.3 | 3.5 | 77 000 | 0.6% |
| ZG | 104 | 6.5 | 10.1 | 16.6 | 97 115 | 0.6% |
| SZ ^a | 73 | 6.2 | 4.8 | 11.0 | 65 205 | 0.5% |
| TG | 127 | 3.1 | 7.5 | 10.6 | 59 370 | 0.5% |
| LU | 157 | 4.0 | 10.0 | 14.0 | 63 694 | 0.5% |
| AR | 22 | 0.4 | 1.1 | 1.5 | 50 000 | 0.3% |
| BE | 230 | 6.0 | 17.9 | 23.9 | 77 826 | 0.2% |
| JU | 14 | 0.1 | 0.7 | 0.8 | 50 000 | 0.2% |
| SG | 87 | 1.5 | 5.9 | 7.4 | 67 816 | 0.2% |
| NE | 28 | 0.6 | 2.5 | 3.1 | 88 571 | 0.2% |
| FR | 74 | 0.5 | 2.0 | 2.5 | 27 027 | 0.1% |
| BS | 16 | 0.4 | 2.4 | 2.7 | 146 875 | 0.1% |
| BL | 9 | 0.1 | 0.4 | 0.5 | 44 444 | 0.0% |
| AG | 14 | 0.2 | 0.6 | 0.7 | 39 286 | 0.0% |
| UR/GL/SO/ZH ^c | 17 | 0.4 | 1.0 | 1.4 | 60 000 | – ^e |
| SH | 7 | 0.1 | 0.4 | 0.5 | 51 429 | – ^e |
| CH | 5445 | 203.8 | 464.6 | 668.4 | 85 319 | 0.7% |

a Zahlen 2009.

b Aggregierte Zahlen von FDK auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt.

c FDK weist Kantone mit 5 oder weniger Aufwandbesteuerten nur gemeinsam aus.

d Da die Fiskaleinnahmen der Gemeinden und Kantone für 2010 noch nicht bekannt sind, wurden die Zahlen auf Basis des Jahres 2008 berechnet. Zahlen zur Aufwandbesteuerung des Jahres 2008 finden sich in FDK (2009), die relevanten Daten über die Fiskaleinnahmen 2008 in EFV (2011).

e Die Zahlen für SH wurden im Jahr 2008 zusammen mit UR, GL und SO ausgewiesen, weshalb eine Kalkulation der Zahlen für die einzelnen Kantone nicht möglich ist. In Zürich wurde die Pauschalbesteuerung auf das Jahr 2010 per Volksentscheid abgeschafft. Für die Staats- und Gemeindesteuer ist sie dort daher nur noch für die Zugangsperiode zulässig.

Quellen: FDK (2009; 2011); EFV (2011); ESTV / Die Volkswirtschaft

1 Grafik 1 bezieht sich auf Zahlen der Pauschalsteuererträge des Bundes aus dem Jahr 2007. Die Verteilung der Steuerlast dürfte insbesondere in Kantonen mit Progressionsgraden, die deutlich von der Bundessteuer abweichen, verschieden sein.

2 Einkommen ist hier im Sinne des steuerbaren («pauschalierbaren») Einkommens zu verstehen und nicht als tatsächliches Einkommen.

3 Für eine detailliertere Analyse der Verteilung der Steuereinnahmen aus der Aufwandbesteuerung siehe Peters (2009).

4 Vgl. Morger (2010).

5 Vgl. Verein Mehrwert Schweiz (2009).

der Aufwandbesteuerung verbundene Wertschöpfung und die daraus resultierende Beschäftigung schwanken zwischen 22 500 Arbeitsplätzen⁴ und 32 800 Arbeitsplätzen.⁵ Diese Schätzungen sind mit erheblichen Unsicherheiten verbunden und dürften eine Obergrenze darstellen. Weiterhin ist zu erwarten, dass bei einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung nicht alle Pauschalbesteuerten die Schweiz verlassen würden. Die negativen Beschäftigungseffekte einer Abschaffung sind entsprechend niedriger anzusetzen. Mittel- und längerfristig dürften ausserdem die negativen Beschäftigungswirkungen – insbesondere in der Bau- und Immobilienbranche – geringer ausfallen, als aus den erwähnten Berechnungen ersichtlich wird: Bei einer Abwanderung von Aufwandbesteuerten dürfte es zu einem Preisdruck im Luxusimmobiliensegment kommen, womit in Folge ein Teil der gesunkenen Nachfrage von

Inländern und Käufern von Feriendomizilen kompensiert wird.

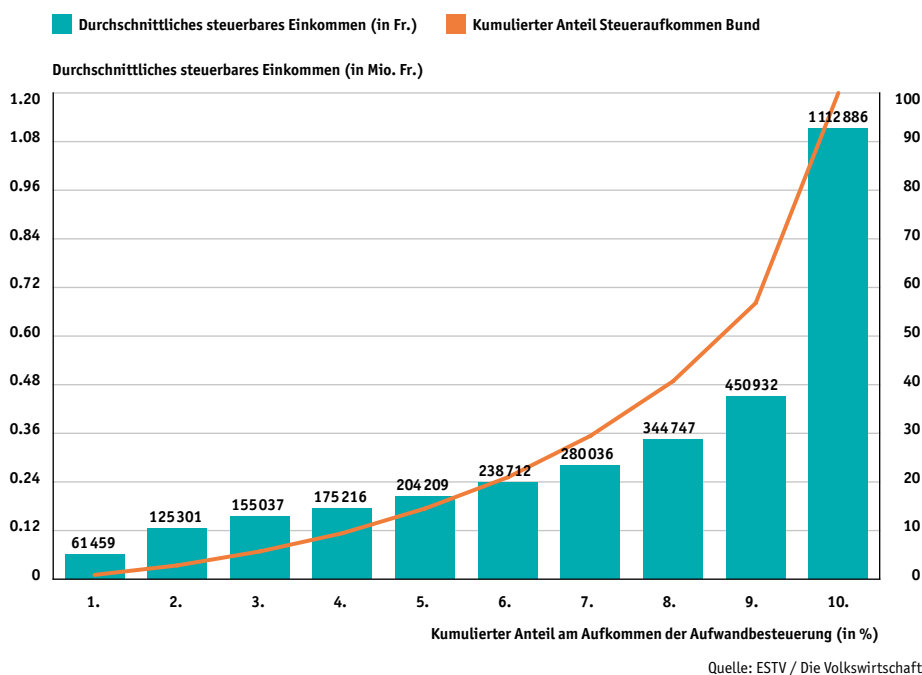
Ist die Aufwandbesteuerung ungerecht?

Es besteht kein genereller Konsens darüber, was Gerechtigkeit konkret bedeutet und welchen Stellenwert diese in wirtschaftspolitischen Fragestellungen gegenüber anderen Zielen einnehmen soll. Deshalb kann die Frage, ob in einer bestimmten Situation Gerechtigkeit vorliegt, nie ohne Werturteil beantwortet werden.

Ein weithin anerkanntes Prinzip ist die horizontale Steuergerechtigkeit. Sie ist Bestandteil des weiter gefassten Leistungsprinzips, welches in der Schweizerischen Bundesverfassung BV in Art. 127 Abs. 2 (und allgemeiner auch unter Art. 8 BV: «Rechtsgleichheit») verankert ist. Das Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit verlangt,

Grafik 1

Verteilung des Bundesaufkommens aus der Aufwandbesteuerung nach Einkommensdezilen, 2007



dass vergleichbare Sachverhalte vergleichbar besteuert werden («gleiche Behandlung Gleicher»). Neben der horizontalen Steuergerechtigkeit bildet die vertikale Steuergerechtigkeit den zweiten Bestandteil des Leistungsfähigkeitsprinzips. Dieser Grundsatz fordert, dass Individuen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit unterschiedlich besteuert werden («Ungleichbehandlung Ungleicher») – und zwar so, dass leistungsfähige Personen mehr Steuern zu entrichten haben als weniger leistungsfähige.

Da nur ein eng definierter Personenkreis von der Aufwandbesteuerung profitieren kann und dieser die Möglichkeit hat, aus der ordentlichen Einkommensbesteuerung und der Aufwandbesteuerung die jeweils vorteilhaftere Alternative zu wählen, ist das Kriterium der horizontalen Steuergerechtigkeit – und damit auch das der vertikalen Steuergerechtigkeit – verletzt.

Eine andere Perspektive ist die der absoluten Gerechtigkeit, bei der die nichtrelationale Sichtweise in den Vordergrund rückt. Dabei ist es nicht relevant, wie die Situation eines Einzelnen im Vergleich zu einem anderen ist, sondern lediglich wie die Situation der betrachteten Person ist und was speziell für diese Person als gerecht anzusehen ist.⁶ Gemäss dieser Wertvorstellung kann eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt sein, wenn sie die absoluten wirtschaftlichen Verhältnisse insbesondere der wirtschaftlich Benachteiligten verbessert.⁷ Dies entspricht einer «Pareto-Verbesserung»: Gegenüber der Ausgangssituation ist mindestens eine Person besser und niemand schlechter gestellt. Auf den ersten Blick dürfte dies bei der Aufwandbesteuerung durchaus zutreffen: Der Pauschalbesteuerte ist besser gestellt; und die anderen Steuerpflichtigen werden nicht schlechter gestellt, sondern profitieren im Gegenteil von der Generierung von Arbeitsplätzen und zusätzlichen Steuereinnahmen.

Allerdings beschränken sich die Argumente dieser Sichtweise auf den Nutzen, der den Steuerzahlern oder den Bürgern als Konsumenten öffentlicher Güter entsteht. Auf der anderen Seite kann aber auch ein als unfair wahrgenommenes Steuersystem den Bürgerinnen und Bürgern den Eindruck vermitteln, dass sie durch dieses System benachteiligt werden. Dem monetären, fassbaren Nutzen steht dann ein gefühlter, nicht fassbarer Nachteil (Disnutzen) gegenüber.

Studien belegen, dass Fairness – neben der Höhe der Steuerbelastung – wichtig für die Steuerehrlichkeit der Steuerschuldner ist.⁸ Damit dürften steuerliche Massnahmen, die sich positiv auf die Fairness des Steuersystems auswirken, einen dämpfenden Effekt auf das Ausmass der Steuerhinterziehung haben. Ob die von Teilen der Bevölkerung als unfair wahrgenommene Aufwandbesteuerung tatsächlich einen negativen Einfluss auf die Steuerehrlichkeit ausübt, bleibt allerdings offen.

Welche Erkenntnisse liefert der Fall Zürich?

In der kantonalen Abstimmung vom 8.2.2009⁹ entschieden sich die Zürcherinnen und Zürcher für eine Abschaffung der Auf-

Kasten 1

Entstehung und Ausgestaltung der Aufwandbesteuerung

Die Besteuerung nach dem Aufwand (auch Pauschalbesteuerung genannt) gehört seit vielen Jahren zum Steuersystem der Schweiz. Verbunden mit seinen touristischen und wirtschaftlichen Interessen hat die Waadt als erster Kanton 1862 nichterwerbstätigen Ausländern eine besondere Besteuerungsart angeboten. Genf kennt eine Pauschalbesteuerung seit 1928 und der Bund seit 1934 (vgl. *Bernasconi, 1983*). Heute ist die Aufwandbesteuerung im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) verankert.

DBG und StHG sehen vor, dass nichterwerbstätigen Ausländern, welche sich in der Schweiz niederlassen, die Option gegeben wird, anstelle der Einkommens- und (kantonalen) Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.^a Bemessungsgrundlage für diese Steuer ist der weltweite Aufwand des Steuerpflichtigen und seiner in der Schweiz wohnhaften Familie. Die Be-

messungsgrundlage wird üblicherweise mit dem fünffachen (Eigen-)Mietwert bzw. dem doppelten des Pensionspreises festgesetzt. Zusätzlich kommt eine sog. Kontrollrechnung zur Anwendung, in die bestimmte, vom Gesetz vorgesehene Einkünfte des Steuerpflichtigen einbezogen werden. Der Bund hat in Übereinstimmung mit der FDK eine Gesetzesvorlage erarbeitet, gemäss welcher die Bemessungsgrundlage für die Gemeinde-, Kantons-, und Bundessteuer in Zukunft dem siebenfachen des (Eigen-)Mietwerts bzw. dem Dreifachen des Pensionspreises entsprechen, mindestens jedoch 400 000 Franken betragen soll. Die Kantone können ein von den 400 000 Franken abweichendes minimales steuerbares Einkommen festsetzen, müssen allerdings zusätzlich die Vermögenssteuer berücksichtigen.

a Auch nichterwerbstätige Schweizer, welche erstmals oder nach mindestens 10 Jahren Landesabwesenheit wieder in der Schweiz Wohnsitz nehmen, können für die Aufwandbesteuerung optieren, allerdings nur für das Jahr des Zuzugs.

Tabelle 2

Regressionsanalyse zum Abstimmungsverhalten im Kanton Zürich

Abhängige Variable: Ja-Anteil «Abschaffung der Aufwandsteuer»; Anzahl Beobachtungen: 171 Gemeinden

| Variable | Koeffizient | Std.-fehler |
|----------------------------|-------------|-------------|
| Konstante | 61.87581*** | 2.81543 |
| Einkommen | -0.00033*** | 0.00004 |
| Einnahmen | -0.02452 | 0.03437 |
| Links | 0.29927*** | 0.04481 |
| Meilen | 2.33549* | 1.33204 |
| Einwdichte | 0.00024 | 0.00045 |
| Pflichtige | 0.00001 | 0.00002 |
| R ² | 0.5 | |
| bereinigtes R ² | 0.48 | |

Legende: ***signifikant zum 1%-Niveau; **signifikant zum 5%-Niveau; *signifikant zum 10%-Niveau.

Quelle: Morger (2010) / Die Volkswirtschaft

Medianeinkommen in den Gemeinden (Variable *Einkommen*) mit einer Senkung der Zustimmung um 3,3 Prozentpunkte einhergeht.

Aufgrund der obigen Überlegungen kann angenommen werden, dass die relative fiskalische Bedeutung der Aufwandbesteuerten in einer Gemeinde abstimmungsrelevant ist. Je höher der fiskalische Nutzen aus der Aufwandbesteuerung für eine Gemeinde ist, umso höher ist auch ihre finanzielle Abhängigkeit von diesen Steuereinnahmen und umso niedriger wird die Zustimmung zu deren Abschaffung sein. Diese Hypothese wird durch die Berücksichtigung der Steuereinnahmen der Aufwandbesteuerung je Steuerpflichtigen (*Einnahmen*) im Regressionsmodell überprüft. Allerdings zeigen die Ergebnisse, dass diese Variable keinen signifikanten Einfluss auf die Abstimmungsergebnisse ausübte.

Auch Unterschiede in der Urbanität und Gemeindegrösse, welche in der Regressionsanalyse über die Einwohnerdichte (*Einwdichte*) und die Anzahl der Steuerpflichtigen in den Gemeinden (*Pflichtige*) approximiert werden, erklären keine Unterschiede im Abstimmungsverhalten der Gemeindeglieder. Dies deutet darauf hin, dass die Abstimmungsergebnisse nicht vom Urbanitätsgrad der Gemeinden abhängen.¹¹

Die drei Linksparteien (Alternative Liste, SP und Grüne) haben als Befürworter der Abschaffung die horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit in den Vordergrund gerückt, während die anderen Parteien eher die Bedeutung der Aufwandbesteuerung für die Standortattraktivität betonten. Die Wähleranteile der Linksparteien bei den Kantonsratswahlen 2007 können daher als Proxy-Variante herangezogen werden, um abzubilden, welches Gewicht die Bürger der relationalen Steuergerechtigkeit gegenüber der Standortattraktivität beimessen. Die Regressionsanalyse zeigt, dass ein um zehn Prozentpunkte höherer Anteil von Linkswählern (*Links*) zu einer um 3,0 Prozentpunkte höheren Zustimmung zur Initiative führte.

Die Präferenzen für Steuergerechtigkeit könnten in den Gemeinden, in denen die meisten Pauschalbesteuerten wohnen, anders gewichtet werden, da dort der Nutzen durch das zusätzliche Steuersubstrat offensichtlich ist. Der am Zürichsee gelegene Bezirk Meilen (umgangssprachlich oft «Goldküste» genannt) war neben der Stadt Zürich das bevorzugte Wohngebiet der Pauschalbesteuerten. Gemäss den Regressionsergebnissen hatten die Gemeinden am rechten Seeufer (*Meilen*) gegenüber vergleichbaren anderen Gemeinden eine um 2,3 Prozentpunkte höhere Zustimmung zur Initiative.

wandbesteuerung. Der Fall Zürich liefert Erkenntnisse zu den *Faktoren, welche die Einstellung der Bürger zur Aufwandbesteuerung beeinflussen, zur Mobilität der Aufwandbesteuerten und zur Entwicklung der lokalen öffentlichen Finanzen.*

Faktoren, welche die Einstellung der Bürger zur Aufwandbesteuerung beeinflussen

Im kantonalen Durchschnitt haben sich 52,9% der Stimmbürger für die Aufhebung der Aufwandbesteuerung entschieden. Die Zustimmung schwankte je nach Gemeinde zwischen 36,3% (Uetikon) und 61,0% (Dachsen). Die unterschiedliche Zustimmung in den Zürcher Gemeinden liefert Aufschluss über die Faktoren, welche die Einstellung der Stimmbürger zur Aufwandbesteuerung beeinflussen. Zur Ermittlung dieser Einflussfaktoren wird ein lineares Regressionsmodell¹⁰ geschätzt. Die Ergebnisse sind in *Tabelle 2* aufgelistet und werden im Folgenden erläutert.

Durch eine Abschaffung der Aufwandbesteuerung könnten – sofern ein ausreichend grosser Teil der vermögenden Aufwandbesteuerten wegziehen würde – die Steuereinnahmen sinken. Damit verbunden wären notwendige Ausgabenkürzungen oder – über Anpassungen der Steuerfüsse – Steuererhöhungen in den Gemeinden. Bei einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung sehen sich also Steuerpflichtige mit möglichen Steuererhöhungen konfrontiert. Höhere Einkommen sind aufgrund der Steuerprogression von Erhöhungen des Steuerfusses stärker betroffen als untere Einkommensschichten mit niedrigen Steuersätzen. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, weshalb bei steigenden Medianeinkommen (unter sonst identischen Gemeinden) die Zustimmung zur Abschaffung der Aufwandbesteuerung abnimmt. Mithilfe der Regressionsanalyse wird geschätzt, dass ein um 10 000 Franken höheres

Kasten 2

Standortwettbewerb und der Vorteil differenzierter Besteuerung

Staaten, welche im Standortwettbewerb mit anderen Volkswirtschaften stehen, versuchen mit einem differenzierten Steuersystem einerseits die mobilen Steuerbasen (hier: wohlhabende Haushalte) zum Verbleib in ihrem Land zu bewegen und andererseits die mobilen Steuerbasen anderer Staaten mit attraktiven Steuersätzen «abzuwerben». Hingegen fällt der Wettbewerb um Steuerbasen, welche nicht oder nur zu einem geringeren Ausmass bereit sind, ihr Land zu verlassen, nicht so intensiv aus. Diese Steuerdifferenzierung ist für den Fiskus vorteilhaft: Würde dieses Instrument nicht zur Verfügung stehen, dann wäre das einzige Instrument, um weiterhin im internationalen Steuerwettbewerb bestehen zu können, die gesamthafte Senkung der Steuern. Eine Gleichbesteuerung sämtlicher Steuerpflichtigen würde also zu Steuerausfällen gegenüber einer Situation mit differenzierten Steuersätzen führen, und zwar für alle im Steuerwettbewerb stehenden Volkswirtschaften. Dieses Ergebnis gilt auch für grosse Volkswirtschaften, welche gegenüber kleinen Staaten im Steuerwettbewerb einen strategischen Nachteil haben (vgl. *Bucovetsky und Haufler, 2006*).

6 Vgl. Feinberg (1974).

7 Vgl. Frankfurt (1987).

8 Vgl. Spicer und Becker (1980).

9 «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Aufwandsteuer)»

10 Da als abhängige Variable der Prozentsatz der Zustimmung zu einer Abschaffung der Pauschalsteuer gewählt wird, entspricht die lineare Regression dem so genannten «Linear Probability Model». Die geschätzten Koeffizienten zeigen somit an, um wie viele Prozentpunkte sich die Zustimmung zur Abschaffung der Aufwandbesteuerung ändert, wenn der jeweilige Einflussfaktor um 1 Einheit steigt.

11 Weiterhin wurde nach gebietspezifischen Unterschieden im Abstimmungsverhalten untersucht. Dafür wurden Dummyvariablen, die mögliche Niveauunterschiede in den Bezirken erfassen sollten, in die Regressionsgleichung aufgenommen. Auch diese Einflüsse waren statistisch nicht signifikant.

Kasten 3

Literatur

- Bernasconi, M. (1983): Die Pauschalbesteuerung, Zürich.
- Brülhart, M. (2011): Abschaffung der Pauschalsteuer: Ein Eigentor? BATZ.ch, Das Forum für Schweizer Wirtschaftspolitik.
- Bucovetsky, S.; Haufler, A. (2006): Preferential Tax Regimes with Asymmetric Countries, CESifo Working Paper Nr. 1846.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2011): Finanzstatistik in der Schweiz 2008 – FS-Modell: Einzelner Kanton und seine Gemeinden ohne Konkordate 2008, Bern.
- Fehr, E.; Gächter, S. (2000): Cooperations and Punishment in Public Goods Experiments, *American Economic Review*, 90, S. 980–994.
- Feinberg, J. (1974): Noncomparative Justice, *The Philosophical Review*, 83, S. 297–338.
- Finanzdirektion Kanton Zürich (2011): Strafflose Selbstanzeige und Abschaffung der Pauschalsteuer zeigen Wirkung, Medienmitteilung vom 07.01.2011, Zürich.
- Frankfurt, H. (1987): Equality as a Moral Ideal, *Ethics*, 98, S. 21–43.
- Keen, M. (2001): Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful, *National Tax Journal*, 54, S. 757–762.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2009): Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) zur Aufwandbesteuerung, Medienmitteilung vom 29.05.2009, Bern.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2011): Neue Daten zur Aufwandbesteuerung, Medienmitteilung vom 14.06.2011, Bern.
- Mehrwert Schweiz (2009): Faktenblatt zur Aufwandbesteuerung, Bern.
- Morger, M. (2010): Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht, Bern.
- Peters, R. (2009): L'imposition à forfait: que peut-on apprendre des statistiques fiscales? Bern.
- Spicer, M.; Becker, L. (1980): Fiscal Inequity and Tax Evasion: An Experimental Approach, *National Tax Journal*, 33, S.171–175.

12 Diese Hypothese wurde mit zwei weiteren Proxy-Variablen in der Regression überprüft: dem Bebauungsgrad der Bauzonen in den Gemeinden sowie den Immobilienpreisen in den Bezirken. Beide Einflüsse waren allerdings statistisch nicht signifikant.

13 Vgl. Finanzdirektion Kanton Zürich (2011).

Die höhere Zustimmung zur Initiative im Bezirk Meilen gegenüber anderen vergleichbaren Gebieten mag auf den ersten Blick erstaunen. Allerdings gibt es für diesen Effekt zwei Erklärungen: Erstens könnten in diesen Gemeinden Aufwandbesteuerte als Konkurrenten um Grundstücke und Wohnimmobilien angesehen werden.¹² Eine zweite mögliche Erklärung liefert die Verhaltensökonomik. Wie *Fehr und Gächter (2000)* in einem Experiment gezeigt haben, sind Individuen durchaus bereit, Kosten auf sich zu nehmen, wenn sie sich unfair behandelt fühlen: Beteiligen sich Individuen nicht freiwillig oder nur wenig an der Finanzierung eines öffentlichen Gutes, von dem sie, aber auch die ganze Gruppe profitieren, so werden diese Individuen von den anderen Gruppenmitgliedern bestraft, selbst wenn diese Bestrafung Kosten verursacht.

Mobilität der Aufwandbesteuerten

Als Reaktion auf die Abschaffung der Aufwandbesteuerung zum 1. Januar 2010 sind in Zürich bis Ende 2010 insgesamt 92 der 201 Aufwandbesteuerten aus dem Kanton Zürich weggezogen.¹³ Dies entspricht einer Quote von rund 46%. Es stellt sich die Frage, ob es bei einer schweizweiten Abschaffung der Aufwandbesteuerung zu einer ähnlich hohen Abwanderungsquote kommen würde. Für eine niedrigere Abwanderungsquote spricht, dass im Kanton Zürich der Grossteil der weggezogenen Aufwandbesteuerten in andere Kantone umgezogen ist; im Falle einer schweizweiten Abschaffung steht hingegen nur noch der Wegzug ins Ausland offen. Für eine höhere Abwanderungsquote spricht hingegen, dass der Kanton Zürich mit seiner Grossstadt und der damit verbundenen Wohnattraktivität und Internationalität möglicherweise einige Aufwandbesteuerte zu einem Verbleib bewogen hat, während Aufwandbesteuerte aus anderen Kantonen im Falle einer Abschaffung der Steuer ins Ausland emigrieren würden.

Entwicklung lokaler öffentlicher Finanzen

Einzelne Gemeinden oder Kantone können bei einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung zusätzliche Steuereinnahmen verbuchen, wenn die durch den Wegzug von Aufwandbesteuerten freigewordenen Immobilien von vermögenden Haushalten übernommen werden, welche von anderen Gemeinden bzw. Kantonen zuziehen. Diese fiskalische Vorteilhaftigkeit gilt jedoch hauptsächlich für einzelne Gemeinden bzw. Kantone und weniger für den Bund oder die Schweiz insgesamt, da dem Zuzug von wohlhabenden Haushalten in einer Gemeinde (und den damit verbundenen Mehreinnah-

men) der Wegzug aus einer anderen Gemeinde (und die dort anfallenden Steuerausfälle) gegenüber stehen. Allerdings ist es auch möglich, dass einige freigewordene Immobilien von Zuzüglern aus dem Ausland erworben werden, welche neues Steuersubstrat mitbringen. Ausserdem zahlen die in der Schweiz verbleibenden Aufwandbesteuerten dann höhere Steuern. So berechnet *Brülhart (2011)* mithilfe verschiedener Annahmen, dass aufgrund dieses letzten Effekts die Steuereinnahmen im Kanton Zürich infolge der Abschaffung der Aufwandbesteuerung netto steigen, falls die Abwanderungsquote längerfristig weniger als zwei Drittel beträgt.

Wie ist die Aufwandbesteuerung insgesamt zu beurteilen?

Die Aufwandbesteuerung übt einen positiven Einfluss auf die Standortattraktivität aus. Die erhöhte Standortattraktivität löst positive Investitions- und Wachstumsimpulse aus und führt zu einer erhöhten Beschäftigung und zu steigenden Steuereinnahmen. Nachteilig ist die Aufwandbesteuerung hingegen unter dem Aspekt der horizontalen Steuergerechtigkeit bzw. Fairness zu sehen.

Je nach subjektiver Gewichtung der einzelnen Ziele kann die Aufwandbesteuerung daher sowohl als gesamthaft positiv beurteilt und deren Existenz befürwortet oder als gesamthaft negativ angesehen und abgelehnt werden. Im Kanton Zürich wurde das Nutzen-Kosten-Verhältnis der Aufwandbesteuerung von den Wählern überwiegend als nachteilig wahrgenommen. Allerdings hat die Aufwandbesteuerung in vielen Kantonen eine erheblich bedeutendere fiskalische Rolle. Insbesondere Genf, Waadt, Wallis oder Tessin wären von einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung stärker betroffen.

Angesichts der sehr unterschiedlichen regionalen Bedeutung und politischen Akzeptanz der Aufwandbesteuerung stellt sich die Frage, wie diese in Zukunft geregelt werden sollte. Das föderalistisch geprägte Steuersystem der Schweiz bietet hierfür eine günstige Ausgangslage. Denn es erlaubt dezentrale Lösungen, welche den lokal unterschiedlichen Präferenzen Rechnung tragen und im internationalen Standortwettbewerb eine Spezialisierung der Gebietskörperschaften ermöglichen. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass das Prinzip der Steuergerechtigkeit nicht schweizweit gleich, sondern regional unterschiedlich interpretiert wird. ■