

Es gilt das gesprochene Wort

Überlegungen zur Umverteilung und Steuerpolitik

Referat von Regierungsrat Christian Wanner, Präsident FDK,
Ringvorlesung Universität Zürich, "Umverteilung nach unten? Steuerpolitik und
Armutsbekämpfung. Ansichten und Erfahrungen aus Forschung und Politik",
6. Mai 2010

Vorbemerkung

Im Vorfeld zur heutigen Veranstaltung erhielt ich einige Fragen als Gedankenanstösse für meine heutigen Ausführungen. Aus den Fragestellungen war mitunter unschwer zu erkennen, welche Antworten Sie von mir hören möchten. Um gleich von Anbeginn keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: ich muss Sie enttäuschen. Zum einen bin ich nicht dafür bekannt, dem Publikum nach dem Mund zu reden. Zum anderen ist es mir nicht möglich, zu den Fragen im Einzelnen und in der Tiefe Stellung zu nehmen. Einerseits will ich die Konferenz, die ich präsidiere, nicht präjudizieren. Andererseits setzte die Beantwortung der Fragen Grundlagenstudien voraus, welche die Sekretariate der FDK und der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) nicht zu leisten vermögen. Im Gegensatz zu den Geschäftsstellen der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) und der SKOS sind sie personell deutlich schwächer bzw. gar nicht dotiert: Dem Sekretariat FDK steht weniger als ein Drittel der personellen Kapazität der Geschäftsstelle der SODK zur Verfügung. Das Sekretariat der SSK wird in sehr beschränktem Rahmen im Nebenamt geführt, während die Geschäftsstelle der SKOS acht Personen zählt. So viel als erster Hinweis zur Umverteilung von den Kassenwarten und Steuereintreibern in den Sozialbereich.

Ich muss mich daher auf einige ausgewählte Überlegungen zur Umverteilung und zur Steuerpolitik beschränken.

Erste Überlegung: In der Umverteilungsdiskussion ist das **Blickfeld** über die direkten Steuern hinaus auszuweiten.

Die Einengung der Umverteilungsdiskussion allein auf die direkten Steuern der natürlichen Personen greift zu kurz. Namentlich die Umverteilungswirkungen von Sozialversicherungen und anderen Steuern sowie die Ausgabenseite müssen in der Diskussion berücksichtigt werden.

- Die **AHV** erzeugt eine massive Umverteilungswirkung, die gerne ausgeblendet wird. Nur gerade in der Bandbreite zwischen CHF 13'680 und CHF 82'080 besteht ein Zusammenhang zwischen einbezahlten Beiträgen und ausbezahlten Renten. Darunter und darüber fehlt dieser Zusammenhang, wodurch eine massive **Umverteilung von oben nach unten** entsteht.¹
- Desgleichen kann man sich fragen, ob bei der Arbeitslosenversicherung (**ALV**) der Begriff „Versicherung“ noch angezeigt ist oder ob er bloss einen verschleiern den Euphemismus darstellt, erst recht dann, wenn sogenannte „Solidaritätszuschläge“ erhoben werden. Denn auch hier fehlt der für eine Versicherung, die diesen Namen zu Recht trägt, wesentliche Zusammenhang zwischen Prämien und Risiko. Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist bei unteren Einkommen höher. Leute mit höheren Einkommen bezahlen mehr, obschon sie weniger in die Lage kommen, ALV-Leistungen beziehen zu müssen – eine weitere **Umverteilung von oben nach unten** findet statt.
- Anders und weniger eindeutig sind Umverteilungswirkungen im Bereich der beruflichen Vorsorge (**BVG**). Hier können je nach Ausgestaltung der Vorsorgeeinrichtung und nach deren Aktiven-/Rentnerstruktur Umverteilungen im Gegenstrom, von oben nach unten, von unten nach oben, vor allem aber auch von Jung zu Alt stattfinden. In umhüllenden Kassen kann indessen eine **Umverteilung von oben nach unten** vorkommen, nämlich aus dem überobligatorischen in den obligatorischen Teil.
- Ausgabenseitig ist festzustellen, dass im Jahre 2007 rund 30 Prozent der erwachsenen Personen ab 26 Jahren und 39 Prozent der Haushalte **Prämienverbilli-**

¹ Economiesuisse, Wer finanziert den Staat in der Schweiz? Zürich 2007, S. 51 (http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/umverteilungsstudie_20070820_de.pdf).

gungen für ihre Krankenkassen erhielten. Der Anteil der bezugsberechtigten Personen bzw. Haushalte erreichte ein Maximum von 57 bzw. 78 Prozent (OW). Es darf davon ausgegangen werden, dass das gleiche Bevölkerungssegment, welches keine oder nur wenig direkte Steuern bezahlt, auch bei den Prämien für die Krankenkassen entlastet oder ganz befreit wird und somit eine **Umverteilung von oben nach unten** stattfindet. Kommt hinzu, dass private Zusatzversicherungen die Grundversicherung subventionieren. Am Rande merke ich mit Blick auf eine Ihrer Fragestellungen an, dass in neun Kantonen die oberen Einkommensgrenzen, bis zu welcher Prämienverbilligungen ausgerichtet werden, für Verheiratete mit Kindern identisch sind wie bei Alleinerziehenden. Ich kommentiere das nicht, weil mein Kanton Solothurn auch dazugehört.²

- Auch wenn die Beurteilung von Umverteilungswirkungen auf der Ausgabenseite heikel ist, riskiere ich hier die Aussage, dass ausgabenseitige **Umverteilungen von oben nach unten** bei der Inanspruchnahme von **Stipendien, der unentgeltlichen Rechtspflege, der Opferhilfe sowie von Krippen- und Betreuungsplätzen** feststellbar sein dürften.

Zweite Überlegung: Vom **Aushungern des Staats und von Sozialabbau**, unter anderem wegen eines angeblich schädlichen Steuerwettbewerbs, kann keine Rede sein.

Im Zusammenhang mit der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise war häufig von der Rückkehr des Staats und der Politik die Rede, als ob sie sich während längerer Zeit hinter die Kulissen zurückgezogen hätten und die Bühne der Wirtschaft allein überlassen hätten. In Tat und Wahrheit war das Gegenteil der Fall: Der Staat spielte nicht nur in der Schweiz eine immer dominantere Rolle auf der Bühne. Die Steuer- und Fiskalquote stiegen in der Schweiz seit 1970 bis 2000 steil an und haben sich seither stabilisiert. Die Staatsquote nahm von 1990 bis 2003 deutlich zu und wird nach einem Rückgang Erwartungen zufolge 2010 fast wieder das Niveau von 2003 erreichen.³ Die immer wieder von Gegnern des 2004 mit 64 Prozent JA-Stimmen in der Bundesverfassung verankerten Steuerwettbewerbs behauptete und befürchtete **Abwärtsspirale bei der Besteuerung fand ebenso wenig statt wie das Aushungern des Staats**. Bezeichnenderweise herrschte jüngst bei der Suche nach geeig-

² Vgl. <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/index.html?lang=de> .

³ Vgl. <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/de/http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17498.pdf> .

neten staatlichen Massnahmen zur konjunkturellen Stabilisierung verbreitet Ratlosigkeit: Lücken für staatliche Aktivität und Nachfragestimulierung zu finden ist heutzutage, wo der Staat praktisch in allen Lebensfeldern bereits präsent ist, ungleich schwieriger als in den 1930er-Jahren als entsprechende volkswirtschaftliche Theorien formuliert worden sind.

Die Ausgaben des Bundes für die „soziale Wohlfahrt“ klettern ungebrochen auf 31.6 Prozent im Jahr 2010 und übertreffen damit die nächst platzierte Ausgabenposition, „Bildung und Forschung“, um mehr als das Dreifache. Bei den Kantonen lässt sich ebenfalls ein stetiges Wachstum der Ausgaben für den Bereich „soziale Sicherheit“ feststellen.⁴ Über alle drei Staatsebenen stieg der Anteil dieser Ausgaben an den gesamten Staatsausgaben von 15.5 Prozent im Jahr 1990 auf 20.8 Prozent im Jahr 2007. Auch gemessen am BIP ist die Bedeutung dieser Ausgaben von 4.1 Prozent 1990 auf 5.8 Prozent 2007 angestiegen.⁵ Offen gestanden: angesichts solcher Entwicklungen ist für mich beim besten Willen **kein Sozialabbau erkennbar**. Sparen und Abbau sehen anders aus.

In diesem Zusammenhang warne ich vor Illusionen, mittels einer materiellen Steuerharmonisierung, wie sie die **Volksinitiative der SP** verlangt, eine vermehrte Umverteilung nach unten erreichen zu wollen: Jene, die man meint treffen zu können, sind jene, welche überdurchschnittlich mobil und in der Lage sind, ihre Besteuerung legal zu optimieren. Um die verfassungsmässigen Gebote der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung beachten zu können, müssen Tarifsprünge, welche die Volksinitiative bewirken würde, zulasten tieferer Einkommen und Vermögen ausgeebnet werden. Allein aus diesen Gründen kann die **Umverteilung nicht**, wie von der Initiative beabsichtigt **oben, sondern in der Mitte zuschlagen** und sie würde überdies attraktives **Steuersubstrat in die Flucht schlagen**.

Dritte Überlegung: Das Fiskalziel der Steuern darf nicht weiter erodieren. Die Kernaufgabe der Steuern liegt auf dem Krankenbett.

Ursprünglicher Zweck der Steuern ist es, staatliche Aktivitäten zu finanzieren. Je länger je mehr scheint mir dieser Zweck vergessen zu gehen. Mit steuerlichen Ab-

⁴ Vgl. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00575/01676/index.html?lang=de> .

⁵ Vgl. Öffentliche Finanzen in Schweiz 2007, EFV/BFS, Bern/Neuchâtel 2009, S. 10f; http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzstatistik/kennzahlen.php .

zügen wird zum Beispiel Familienpolitik, Energiepolitik, Umweltschutzpolitik, Vorsorgepolitik, Wohneigentumspolitik bis hin zur Feuerwehrpolitik betrieben – in einem Ausmass, dass einst stattliches Steuersubstrat via eine immer länger und gewichtiger werdende Liste von Abzügen zum Beispiel bei der direkten Bundessteuer um beinahe einen Drittel und die Steuereinnahmen um mehr als die Hälfte fast zu einer vernachlässigbaren Grösse schrumpft. Dies zwingt den Staat, Kreativität bei der Suche von Finanzierungsquellen ausserhalb der direkten Steuern walten zu lassen (z.B. Teilzweckbindung CO₂-Steuer, kostendeckende Einspeisevergütung, angeblich befristete MWST-Erhöhungen). Wenn der Staat gleichzeitig auf der Ausgabenseite Politikbereiche fördert, schafft er durch diesen Dualismus Intransparenz über deren effektive Kosten - bis niemand mehr so richtig weiss, wie die Umverteilungswirkungen per Saldo aussehen. Allein bei den Abzügen scheinen von den Sozialabzügen untere Einkommensklassen, bei den Berufsauslagen untere und mittlere Einkommensklassen, bei den Abzügen für Liegenschaftskosten, Schuldzinsen und für die Säule 3a höhere Einkommensklassen zu profitieren.⁶

Vierte Überlegung: Die verbreitete umverteilungspolitisch begründete Abneigung gegen indirekte Steuern, namentlich die **Mehrwertsteuer**, ist nicht berechtigt. Die Mehrwertsteuer ist für die Umverteilung ein zweischneidiges Schwert.

Mehrwertsteuersatzerhöhungen oder -vereinheitlichungen werden in einer breiten Öffentlichkeit als verteilungspolitisch unerwünscht abgelehnt, obschon auch bei der Finanzierung der Mehrwertsteuer eine **Umverteilung von oben nach unten** stattfindet: das einkommensstärkste Fünftel der Haushalte finanziert sie zu rund einem Fünftel, während das einkommensschwächste Fünftel der Haushalte nur mal gerade rund sechs Prozent beisteuert. Ausserdem legen Bundesrat⁷ und die Eidgenössische Finanzkontrolle⁸ in seiner Botschaft zur Mehrwertsteuer-Reform bzw. in einem Bericht dar, dass der Nullsatz und ein ermässiger Satz für Güter des täglichen Bedarfs ungeeignet sind für die Umverteilung von oben nach unten, ja sogar zu Steuererleichterungen für höhere Einkommensgruppen führen. Was für einkommensschwächere Haushalte gut gemeint sein mag, wird umgedreht in eine **Umverteilung von unten nach oben**.

⁶ Vgl. <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00803/index.html?lang=de> .

⁷ Botschaft zur Vereinfachung der MWST vom 25.06.2008, BBl 2008 7049ff.

⁸ http://www.efk.admin.ch/pdf/5305_Bericht_in_Deutsch.pdf, S. 3.

Fünfte Überlegung: Die Umverteilung von oben nach unten im Bereich der direkten Steuern stösst auf faktische und politische Grenzen.

Die **direkte Bundessteuer** weist eine so steile Progression auf, dass man mit Fug und Recht von einer Reichtumssteuer sprechen darf. So überrascht es denn nicht, dass hier eine starke **Umverteilung von oben nach unten** stattfindet: Die drei Prozent der Steuerpflichtigen mit einem Reineinkommen über CHF 200'000 entrichten rund die Hälfte des Steueraufkommens der natürlichen Personen, während die knapp 40 Prozent der Steuerpflichtigen mit einem Reineinkommen bis CHF 50'000 nur gerade für drei Prozent aufkommen.⁹ Etwas weniger ausgeprägt als bei der direkten Bundessteuer ist die **Umverteilung von oben nach unten** bei den **kantonalen Einkommenssteuern**. Eklatant ist die **Umverteilung von oben nach unten bei den kantonalen Vermögenssteuern**.¹⁰

Neben solchen Umverteilungen von oben nach unten gilt es, ein Weiteres im Auge zu behalten. Ich bezeichne es als das **Phänomen der Gratis-Bürger**: Mit dem im Rahmen der Vorlage „Entlastung von Familien mit Kindern“ beschlossenen, von der FDK abgelehnten Elterntarif werden über 30 Prozent der Steuerpflichtigen oder rund 1,34 Millionen Steuerpflichtige keine direkten Bundessteuern mehr bezahlen. Ein Blick in die Kantone zeigt, dass z.B. die Besteuerung von Verheirateten mit zwei Kindern erst ab CHF 50'000 bis CHF 66'000 einsetzt.¹¹ Ein bedeutender Teil der Bevölkerung wird davon befreit, einen auch nur angemessenen, kleinen Teil an die Lasten der Gemeinschaft beizusteuern. Das ist staatspolitisch bedenklich. Wer nicht zumindest mit einem minimalen Beitrag zur Finanzierung des Staats beiträgt, der verliert bald einmal das Interesse an ihm und verwechselt ihn mit einem Selbstbedienungsladen. So wird es immer schwieriger, eine sachgerechte Besteuerung aller Bürger, armer wie reicher, nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu postulieren. Denn bei jeder Entlastungsmassnahme kann damit operiert werden, dass die untersten Einkommensbezüger keine Entlastung erfahren und nur Besserverdienende entlastet werden. **Wer aber keine Steuern zahlt, kann vom Prinzip her schon nicht mehr entlastet werden. Die Umverteilung von oben nach unten stösst faktisch an Grenzen.**

⁹ Vgl. <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/01020/index.html?lang=de> .

¹⁰ Economiesuisse, a.a.O., S. 37f.

¹¹ Einkommenssteuer natürliche Personen, in: Steuerinformationen, D. Einzelne Steuern, SSK (Hg.), Bern 2009, S. 124, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00079/00080/00736/index.html?lang=de>.

All die erwähnten Umverteilungswirkungen und das Phänomen der Gratisbürger führen dazu, dass sich die Frage des Verhältnisses der Verteilungsgerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit in aller Schärfe vermehrt stellen und die **Umverteilung von oben nach unten an politische Grenzen** stossen wird. Die drei Volksinitiativen im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung und des Bausparens kann man als Anzeichen des Protestes einer Bevölkerungsgruppe werten, die sich zunehmend als Milchkuh wahrnimmt und den aus zahlreichen Fäden gewundenen Strick der Zwangssolidarität lockern will. Weitergehend könnte man den Druck der Hauseigentümer auch als Ausdruck des Diktums „Wer zahlt, befiehlt – wer befiehlt, zahlt“ werten. Von da braucht es nur noch einige Schritte, um die Einführung des Ausländerstimmrechts und die Abschaffung des Auslandschweizerstimmrechts, ja gar die Einführung eines Zensuswahlrechts zu postulieren. Darum geht es nicht und jeder Politiker, der solches forderte, müsste sich keine weiteren Gedanken über sein politisches Schicksal mehr machen. Aber es könnte darum gehen, das Subsidiaritätsprinzip und das Äquivalenzprinzip (Art. 5a bzw. Art. 43a BV), die beide in anderem Zusammenhang in unserer Verfassung verankert sind, auch auf die Gestaltung des Verhältnisses der Bürgerinnen und Bürger zum Staat bzw. des Sozialversicherungs- und Steuersystems zu übertragen.

Sechste und letzte Überlegung: Die FDK blendet Fragen der sozialen Gerechtigkeit nicht aus.

Aus dem Gesagten könnten Sie den Schluss ziehen, die FDK verfolge eine knallharte sozialpolitische Linie. Dies wäre voreilig. Sozialpolitik ist zwar nicht unser Kernthema, aber z.B. verfassungsrechtliche, steuersystematische und Vollzugsfragen können dazu führen, dass Finanz- und Sozialpolitik sich treffen.

Die SKOS hat uns und verschiedenen anderen Fachdirektorenkonferenzen in ihrem Bericht zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ (Januar 2010) zahlreiche Aufträge erteilt. Bis dahin meinte ich eigentlich, Aufträge würden von oben nach unten, nicht von unten nach oben erteilt – die SKOS kehrt bezüglich Auftragserteilung die bei den Steuern von ihr postulierte Umverteilungsrichtung offensichtlich um...

- Dennoch gehe ich kurz auf den Auftrag an die FDK ein: Wir sollen die Initiative für die **Steuerbefreiung des Existenzminimums** gemäss Ergänzungsleistungen zur

AHV/IV ergreifen. Die FDK hat sich dazu bereits geäußert: Mit Verweis auf eine Aussprache mit der WAK-S im Jahr 2001 hielt die FDK im Januar 2007 zuhanden der SGK-S unter anderem fest, dass an der Steuerbefreiung des Existenzminimums nichts auszusetzen sei, solange man nicht vorschreibe, wie das Existenzminimum ermittelt werden müsse. Nicht zulässig wäre, das Existenzminimum beispielsweise betragsmässig festzulegen. Damit würde unmittelbar in die kantonale Tarifhoheit eingegriffen (Art. 129 Abs. 2 BV). Eine frankenmässige Festsetzung wäre indessen auch sachlich verfehlt. Das Existenzminimum schwankt je nach Lebenshaltungskosten beträchtlich. Eine einheitliche Festsetzung könnte diesen Unterschieden nicht Rechnung tragen. Schliesslich müssen die kantonalen Steuergesetze bereits heute schon das Existenzminimum unmittelbar oder zumindest über den Steuererlass garantieren.

- Die FDK erachtete die **Erbschaftssteuer** für direkte Nachkommen als gerechte und wirtschaftsneutrale Steuer. Sie stemmte sich erfolglos gegen die Abschaffung dieser Steuer, welche von Art. 2 StHG nicht vorgeschrieben ist, und bedauerte ihre Abschaffung in den meisten Kantonen. Eine Bundeserbschaftssteuer lehnt sie indessen dezidiert ab, weil diese ein Eingriff in das Steuersubstrat der Kantone darstellte.
- Die FDK sprach sich stets und im Ergebnis erfolgreich dafür aus, dass die **Familienbesteuerung** gegenüber einer weiteren Reform der Unternehmensbesteuerung Priorität geniessen solle. Sie hiess dabei einen substanziellen Betreuungskostenabzug auch beim Bund gut, behielt aber auch die horizontale Steuergerechtigkeit und die Bundesgerichtspraxis im Auge, was sie zur Ablehnung des Elterntarifs und zur Aufhebung des Alleinerziehendentarifs führte.
- Schliesslich erteilte die FDK dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats zur Volksinitiative des Hauseigentümerversbands zur **Wohneigentumsbesteuerung** sowie den Volksinitiativen zum **Bausparen** unter anderem aus sozialpolitischen Gründen eine Absage.

Schlussbemerkung

Eine Umverteilungsdiskussion, welche sich auf die direkten Steuern natürlicher Personen beschränkt, greift zu kurz. Unter gerechten Steuern dürfen nicht nur

„höhere Steuern für die Anderen“ missverstanden werden. Ebenso ist zu vermeiden, dass die Besteuerung nach blosser Zahlungsfähigkeit die Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit verdrängt. Und selbst wenn die Schweiz finanzpolitisch vergleichsweise noch gut dasteht, wäre es fatal, wenn wir meinten, dass die ins unermesslich steigende Belastung anderer Staaten uns nichts angehe oder wenn wir gar mit dem Finger schadenfroh z.B. auf Griechenland zeigten. Die Ansteckungsgefahr der international verflochtenen Schweiz besteht, sei es über das Bankensystem, über den Wechselkurs des Schweizerfrankens und den Willen anderer Staaten, in der Schweiz gelegene Gelder für sich zu besteuern. Auch wir sind nicht davor gefeit, unseren Lebensstandard, unsere Sozialversicherungen auf Pump zu Lasten kommender Generationen zu finanzieren. Im Vordergrund steht weniger die Frage, wohin wir staatliche Mittel umverteilen, sondern ob und wie wir und die Staatengemeinschaft überhaupt die Mittel aufbringen können, um nachhaltig die vorwiegend strukturellen Lasten zu bewältigen, ohne billige und sozial fatale Auswege wie die Weginflationierung von Schulden zu begehen.

Wir müssen deshalb auch Sorge tragen zu den Steuerfaktoren, welche den Staat, insbesondere den Sozialstaat finanzieren. Dabei dürfen wir nicht vergessen: diese sind überdurchschnittlich mobil und verfügen über die Mittel, sich legal übermässigen Steuerlasten zu entziehen. Machen wir es wie der gute Hirte: man soll das Schaf scheren, aber nicht erwürgen oder in die Flucht schlagen.