

# Nein zur Volksinitiative «Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern»

## Argumentarium

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) lehnt die Volksinitiative «Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern» (inoffiziell als 99%-Initiative bezeichnet) in Übereinstimmung mit dem Bundesrat ab.

- Die Initiative würde bedeutende Anpassungen des bewährten kantonalen Steuerrechts erforderlich machen. Wenn die Steuern auf Kapitalerträgen erhöht werden müssten, könnte dies zulasten der Vermögenssteuer gehen.
- Eine so drastische Änderung der Kapitaleinkommensbesteuerung hätte Auswirkungen auf das Verhalten der Steuerpflichtigen und insbesondere auf die Spar- und Investitionsentscheidungen. Die Initiative würde erhebliche Steuereinnahmen der Kantone gefährden und wäre schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz.
- Eine dem Willen der Initiantinnen und Initianten entsprechende Umsetzung der Initiative wäre ein schwerer Eingriff in die Steuerautonomie der Kantone. Es ist eine Einschränkung des steuerpolitischen Spielraums der Kantone und insbesondere eine Rückkehr zur ungemilderten wirtschaftlichen Doppelbelastung von Gewinnen zu befürchten.
- Mit den von der Initiative anvisierten Umverteilungsmassnahmen besteht die Gefahr neuer finanzieller Verflechtungen und neuer Verpflichtungen für die Kantone. Die Initiative würde die finanzielle Unabhängigkeit der Kantone unnötig reduzieren.

## Inhalt

<b>1</b>	<b>HINTERGRUND DER VOLKSINITIATIVE</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>ARGUMENTE DER FDK GEGEN DIE INITIATIVE</b>	<b>3</b>
2.1	Geringere steuerlichen Attraktivität ist nicht ohne Folgen	3
2.2	Schwerer Eingriff in die Steuerautonomie der Kantone	4
2.3	Neue Sachzwänge für die kantonale Finanzpolitik	5
<b>3</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNG: NEIN ZUR 99%-INITIATIVE</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>ANHANG: INITIATIVTEXT</b>	<b>7</b>

## 1 Hintergrund der Volksinitiative

### Entstehung

Die (inoffiziell als 99%-Initiative bezeichnete) Volksinitiative «Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern» wurde am 2. April 2019 von den JungsozialistInnen Schweiz eingereicht. Der Bundesrat lehnt diese Volksinitiative in seiner Botschaft vom 6. März 2020<sup>1</sup> ab. Er betont die relativ gleichmässige Einkommensverteilung in der Schweiz und das heute bereits bedeutende Umverteilungsvolumen und vertritt deshalb die Auffassung, dass der Vorschlag der Initiantinnen und Initianten im schweizerischen Umfeld nicht zweckdienlich ist. Des Weiteren würde sich die Initiative nicht nur negativ auf die Standortattraktivität der Schweiz auswirken, sondern auch die Anreize zur Kapitalbildung schwächen, von der auch Lohnabhängige profitieren.

### Inhalt der Volksinitiative<sup>2</sup>

Die Initiative verlangt eine Erhöhung der steuerlichen Belastung von Kapitaleinkommen. Konkret soll das über einer bestimmten Schwelle<sup>3</sup> liegende Kapitaleinkommen zu 150 % besteuert werden. Des Weiteren sollen die erzielten Erträge für die Ermässigung der Besteuerung von Personen mit tiefen oder mittleren Einkommen oder für Transferzahlungen zugunsten der sozialen Wohlfahrt eingesetzt werden.

### Argumente der Befürworterinnen und Befürworter

Nach Auffassung der Urheberinnen und Urheber der Initiative ist die soziale Gerechtigkeit in der Schweiz unzureichend und die Einkommensverteilung zu ungleich. Für sie liegt die Hauptursache dieser ungleichen Verteilung in den Kapitalerträgen. Diese sind finanzielle Vorteile, von denen ausschliesslich einige äusserst wohlhabende Steuerpflichtige profitieren. Mit einer Erhöhung der Besteuerung solcher Einkommen könne die Einkommensungleichheit korrigiert werden, umso mehr als diese Steuereinnahmen direkt Personen mit tiefen oder mittleren Einkommen zugutekommen sollen.

### Feststellung zu den Ungleichheiten in der Schweiz zutreffend?

Der Bundesrat äussert in seiner Botschaft erhebliche Zweifel am Umfang und den Ursachen der von den Urheberinnen und Urhebern der Initiative beschriebenen Ungleichheiten. Er stellt fest, dass die Initiantinnen und Initianten die bestehenden Einkommensungleichheiten in der Schweiz überschätzen. Forschungsarbeiten zeigen, dass die Einkommensverteilung in der Schweiz im internationalen Vergleich relativ einheitlich und die Entwicklung stabil ist.<sup>4</sup> Die aktuelle Umverteilungspolitik ist trotz des Föderalismus und des hohen Masses an Dezentralisierung wirksam und trägt dazu bei, die Ungleichheiten zu korrigieren.

Selbst wenn man die Auffassung verträte, dass die heutige Einkommensverteilung korrigiert werden müsse, würde sich das von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagene Instrument als untauglich erweisen. Die Vermutung, dass die Kapitaleinkommen die um jeden Preis zu korrigierende Ungleichheitsursache *par excellence* sind, ist nicht bewiesen. Im Ge-

<sup>1</sup> Siehe BBI 2020 2797, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2020/2797.pdf>

<sup>2</sup> Wortlaut der Initiative im Anhang

<sup>3</sup> Diese Schwelle ist vom Gesetzgeber festzulegen. Die Initiantinnen und Initianten sprechen von einer Schwelle von 100'000 Franken.

<sup>4</sup> Siehe beispielsweise Frey, C. und Schaltegger, C.A. (2016). «Progressive taxes and top income shares», *Economics Letters*, 148: 5 – 9; oder Föllmi, R. und Martinez, I.Z. (2018). «Inequality in Switzerland: A Haven of Stability?», *CESifo Forum*, 19: 19-25.

genteil: Es gibt eher empirische Belege dafür, dass das Arbeitseinkommen einen immer bedeutenderen Anteil der Entlöhnung bei den hohen Einkommen in der Schweiz ausmacht.<sup>5</sup> Mit der Einführung einer solch asymmetrischen Behandlung von Arbeits- und Kapitaleinkommen verfehlt die Initiative ihr Ziel.

## **Finanzielle Auswirkungen der Initiative auf die Steuern und öffentlichen Finanzen der Kantone**

Nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten könnte ihre Vorlage zwischen 5 und 10 Milliarden Franken an Steuereinnahmen generieren. Der Bundesrat nennt hingegen keinerlei Zahlen. Der von der Initiative eingeräumte Auslegungsspielraum ist in der Tat erheblich (Festlegung der Schwelle, berücksichtigte Einkommen, Umverteilungskanäle etc.). Selbst wenn die Umsetzung bekannt wäre, müssten für eine Einschätzung der finanziellen Folgen die durch die Initiative ausgelösten Verhaltensänderungen beurteilt werden können. Da solche Einkommen jedoch besonders empfindlich auf Veränderungen der Steuerbelastung reagieren, ist vernünftigerweise damit zu rechnen, dass die Steuerpflichtigen ihr Investitions- und Sparverhalten ändern würden, was folglich mehr oder weniger kurzfristig zu einer Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage führen dürfte. Abgesehen von den Steuerpflichtigen dürfte sich auch das Verhalten der öffentlichen Hand anpassen. Die Kantone könnten versuchen, ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit über eine Herabsetzung der Progression bei der Einkommenssteuer sowie über eine Senkung oder gar Abschaffung der Vermögenssteuer aufrechtzuerhalten. Der Preis dafür wäre allerdings ein starker Rückgang der bestehenden Steuereinnahmen.

Die Initiative würde auch für die öffentlichen Ausgaben nicht folgenlos bleiben. Da der Mehrertrag aus Kapitaleinkommen stammt, ist damit zu rechnen, dass er besonders stark schwankt. Damit die Umverteilungsmassnahmen nicht von dieser Volatilität abhängig sind, könnte die öffentliche Hand gezwungen sein, einen Beitrag zur Glättung der Finanzierung zu leisten.

## **2 Argumente der FDK gegen die Initiative**

### **2.1 Geringere steuerliche Attraktivität ist nicht ohne Folgen**

Die Pflicht, hohe Kapitaleinkommen stärker zu besteuern, führt nicht nur zu einer Verringerung der steuerlichen Attraktivität, sondern auch zu einer Asymmetrie zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen. Abgesehen von verfassungs- und steuerrechtlichen Problemen<sup>6</sup> bewirkt diese Asymmetrie eine tiefgreifende Veränderung der Anreize und könnte zahlreiche dynamische Effekte mit schädlichen Folgen für die gesamte Bevölkerung auslösen. Einerseits würden die Kantone angesichts der Gefahr schwindender Steuerbemessungsgrundlagen aufgrund der Reform darauf achten, Massnahmen zu ergreifen, um ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Andererseits würde sich das Verhalten der Steuerpflichtigen an die neuen Regeln anpassen.

<sup>5</sup> Föllmi, R. und Martinez, I.Z. (2017). «Volatile Top Income Shares in Switzerland? Reassessing the Evolution between 1981 and 2010», *The Review of Economics and Statistics*, 99(5): 793-809.

<sup>6</sup> Opel, A. (17. Dezember 2019). «99-Prozent-Initiative: Der Zweck heiligt nicht jedes Mittel», NZZ: 10.

## **Infragestellung der Vermögenssteuer**

Um ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten, hätten die Kantone keine andere Wahl als ihr Steuersystem anzupassen. Aus Sicht der Kantone sind mehrere Möglichkeiten denkbar: Die erste wäre eine Senkung oder gar Abschaffung der Vermögenssteuer. Angesichts des Umfangs und der Stabilität dieser Steuereinnahmen wäre ein solcher Schritt äusserst bedauerlich.

Die Schweiz ist mit Bezug auf die Vermögenssteuer eine Ausnahme. In Europa erhebt die Mehrheit der Staaten keine solche Steuer. Diese Steuer wird von Kantonen und Gemeinden erhoben und ist in den meisten Fällen progressiv ausgestaltet. Die Einnahmen aus dieser Steuerart (2007: 7,3 Milliarden) sind nicht unerheblich und machen fast 10 % des jährlichen Steueraufkommens von Kantonen und Gemeinden aus. Sie sind zudem im Zeitverlauf relativ stabil, was erhebliche Vorteile für die finanzpolitische Planung bietet. Kapitalerträge sind im Gegensatz dazu grösseren konjunkturellen Schwankungen unterworfen und daher für die öffentliche Hand schwerer vorhersehbar. Wenn die Kantone verpflichtet würden, ihre Steuern auf Kapitalerträge zu erhöhen, könnte dies trotz erwiesener Vorteile zulasten der Vermögenssteuer gehen. Auf diese Weise würde die kantonale Vermögenssteuer durch eine Kapitaleinkommenssteuer mit unscharfen Konturen ersetzt.

## **Weniger stark progressive kantonale Steuertarife**

Die Initiative schafft zwar eine Pflicht hinsichtlich der Berechnung des steuerbaren Einkommens, hebt aber die Autonomie der Kantone bezüglich der Festlegung der darauf anwendbaren Steuersätze nicht auf. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft ausführt, könnten die Kantone versucht sein, die Progression der Einkommenssteuer zu senken. Die erzwungene Erhöhung der Kapitaleinkommensbesteuerung könnte über eine Anpassung der Steuertarife ausgeglichen werden. Entgegen dem Ziel der Initiantinnen und Initianten, das Kapitaleinkommen höher zu besteuern, könnte ihr Vorschlag letztlich zu einer weniger starken Umverteilung der Steuer auf alle Einkommen führen.

## **Schädliche Anreize für die gesamte Bevölkerung**

Selbst wenn man davon ausgeht, dass die öffentliche Hand ihre Steuersysteme als Reaktion auf die Initiative nicht anpasst, muss darauf hingewiesen werden, dass die Initiative mehr oder weniger kurzfristig das in der Schweiz bestehende Steuerpotenzial gefährdet. Abgesehen vom Attraktivitätsdefizit des Schweizer Wirtschaftsstandorts hätte eine so drastische Erhöhung der Kapitaleinkommensbesteuerung Auswirkungen auf die Spar- und Investitionsanreize der Steuerpflichtigen. Diese Negativanreize würden nicht ohne Folgen für das Volumen an steuerbarem Einkommen und Vermögen bleiben. Die Mobilität der Steuerpflichtigen und ein verändertes Investitionsverhalten gefährden die gesamten Einnahmen aus den kantonalen Einkommenssteuern. Dies führt letztlich zu negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf alle Bürgerinnen und Bürger unseres Landes.

## **2.2 Schwerer Eingriff in die Steuerautonomie der Kantone**

---

### **«Kapitaleinkommen»: ein weiter Begriff**

Die Initiative fordert, dass das über einem vom Gesetzgeber zu bestimmenden Betrag liegende Kapitaleinkommen im Umfang von 150 % besteuert wird. Die erste Frage, die der Text aufwirft, bezieht sich auf den Begriff «Kapitaleinkommen», der weder in der Verfassung noch in der Steuergesetzgebung definiert ist. Die Initiantinnen und Initianten legen in ihrer Dokumentation ihre Interpretation dar. Nach ihrer Lesart handelt es sich um «Einkommen

aus beweglichem Vermögen wie Zinsen, Dividenden sowie Einkommen aus unbeweglichem Vermögen wie Nutzniessungserträgen und [Netto-] Mietzinsen.<sup>7</sup> Die Initiantinnen und Initianten plädieren folglich für eine umfassende Definition des Begriffs, die Kapitalerträge und -gewinne aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen einschliesst. Auch wenn sie angekündigt haben, den Eigenmietwert und die Renten der beruflichen Vorsorge aus der zweiten und dritten Säule vom Begriff ausschliessen zu wollen, handelt es sich bei diesen *per definiti- onem* um Kapitalerträge, die folglich eingeschlossen sein könnten.

Der Begriff Kapitaleinkommen umfasst also auch Einkommen, das heute zu Recht steuerlich unterschiedlich behandelt wird. Die Pflicht, das Kapitaleinkommen zu 150 % zu besteuern, bedeutet *de facto* die Abschaffung dieser Unterscheidungen. Dies betrifft namentlich bestimmte Erträge aus beweglichem Vermögen, die Kapitalgewinne des privaten beweglichen und unbeweglichen Privatvermögens. Im heutigen Steuersystem verfügen die Kantone über einen Spielraum bei der Besteuerung dieser Elemente.

### **Zurück zur wirtschaftlichen Doppelbelastung von Gewinnen?**

Die Infragestellung der Teilbesteuerung von Dividenden ist ein erstes Beispiel für den Verlust kantonaler Steuerautonomie. Die Kantone verfügen über einen wichtigen Freiraum mit Bezug auf die Umsetzung der Teilbesteuerung. Gerade die Umsetzung der STAF-Vorlage in den Kantonen hat deren Bedeutung unterstrichen. Das Instrument ist wichtig für KMU und ein zentrales Element der kantonalen Steuerpolitik. Die Initiative gefährdet folglich die Teilbesteuerung der Dividenden. Eine unterschiedliche Behandlung ist jedoch aus wirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt, weil damit die durch die Gewinn- und die Einkommenssteuer verursachte wirtschaftliche Doppelbelastung gemildert werden soll. Der Bundesrat weist ausserdem in seiner Botschaft darauf hin, dass die Schweiz hier keine Ausnahme bildet: Die meisten OECD-Staaten haben ähnliche Anpassungen ihrer Steuersysteme vorgenommen. Aufgrund der derzeit international weit verbreiteten Modelle zur Minderung der Doppelbelastung auf Dividendeneinkommen würde die Annahme der Initiative die Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb entscheidend zurückwerfen.

### **Wie steht es um die kantonale Besteuerung der Grundstückgewinne?**

Die Besteuerung der auf dem privaten unbeweglichen Vermögen erzielten Kapitalgewinne (Grundstückgewinne) könnte auch von der Initiative betroffen sein. Zurzeit erheben alle Kantone eine solche Steuer. Die Systeme unterscheiden sich jedoch je nach Kanton erheblich. Da diese Grundstückgewinne unter den Begriff Kapitaleinkommen fallen, wären die Kantone verpflichtet, sie jenseits einer bestimmten Schwelle stärker zu besteuern. Neben der höheren Belastung in den Kantonen könnten die privaten Grundstückgewinne in Zukunft auch vom Bund besteuert werden. So würden die Kantone ihre Souveränität bezüglich dieser Steuerbemessungsgrundlage verlieren.

## **2.3 Neue Sachzwänge für die kantonale Finanzpolitik**

---

Die Volksinitiative will Steuereinnahmen, die sich aus der erhöhten Besteuerung der Kapitaleinkommen ergeben sollten, für Steuerermässigungen für tiefe oder mittlere Arbeitseinkommen oder für Transferzahlungen zugunsten der sozialen Wohlfahrt einsetzen. In diesem Punkt legt die Initiative einen vergleichsweise genauen Verwendungszweck für die erzeugten Einnahmen fest. Selbst wenn man davon absieht, dass die Festlegung eines genauen Zwecks für die Verwendung allgemeiner Steuereinnahmen aus haushaltspolitischer Sicht grundsätzlich nicht wünschbar ist, verursacht dieser Sachzwang in unserem dezentralisierten

<sup>7</sup> Website der Initiative <https://99prozent.ch/faq/> (am 20.04.2020 abgerufen)

institutionellen Umfeld grosse Umsetzungsprobleme. Die auf diesem Weg finanzierte Umverteilungspolitik könnte ausserdem unter den Schwankungen der Kapitaleinkommen leiden, was die Finanzierung instabil machen würde. Vom Standpunkt der kantonalen Finanzpolitik her stellen diese beiden Aspekte ein hohes Risiko dar.

### **Neue finanzielle Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen**

Auf Bundesebene sind die Möglichkeiten für die Verwendung der Einnahmen aus der erhöhten Besteuerung des Kapitaleinkommens begrenzt. Da die direkte Bundessteuer bereits stark progressiv ausgestaltet ist, erscheint eine Umverteilung auf Bundesebene innerhalb des Steuerrechts wenig wahrscheinlich. Auf der Ausgabenseite scheint eine Zunahme oder Schaffung neuer finanzieller Verflechtungen angesichts der zentralen Rolle der Kantone und ihrer Gemeinden bei der Umverteilungspolitik nur schwer vermeidbar. Die von den Urheberinnen und Urhebern der Initiative genannten Beispiele beweisen dies<sup>8</sup>: Prämienverbilligungen, Kinderkrippen und Pflegeleistungen durch die Spitex. Alle diese Aufgaben liegen in der Zuständigkeit der Kantone oder Gemeinden. Die Initiative könnte folglich zu einer vermehrten Zentralisierung der Zuständigkeiten auf Bundesebene führen. Dies wäre mit Blick auf die öffentliche Leistungserbringung mit problematischen Ineffizienzen verbunden.

### **Neue finanzielle Verpflichtungen für die Kantone ?**

Wie in der Botschaft des Bundesrates erwähnt, muss damit gerechnet werden, dass der für die Rückverteilung zur Verfügung stehende Betrag von Jahr zu Jahr sehr volatil und auch nach einer Umsetzung der Initiative schwierig zu prognostizieren sein wird. Die Finanzierung von Massnahmen könnte nicht gesichert werden. Diese Unsicherheit läuft der Umsetzung stabiler Umverteilungsmassnahmen zuwider und könnte die Kantone finanziell belasten.

## **3 Schlussfolgerung: Nein zur 99%-Initiative**

Der Initiativtext öffnet zahlreichen Interpretationen und Umsetzungsmöglichkeiten Tür und Tor (mehr oder weniger breite Definition des Begriffs Kapitaleinkommen, Festlegung der Schwelle für das erhöht zu besteuernde Kapitaleinkommen, Wahl der Kanäle für die Einnahmerückverteilung etc.). Auf der Grundlage der Interpretation der Initiantinnen und Initianten hätte die Umsetzung der Initiative gravierende Folgen für die Kantone.

### **Die Initiative wäre gleichbedeutend mit ...**

#### **... einer Verschlechterung der steuerlichen Attraktivität**

- Die Kantone könnten diesen Effekt nur um den Preis kostspieliger Anpassungen ihres Steuersystems, insbesondere im Bereich der Vermögenssteuer, abfedern.
- Die Initiative würde das Sparen und Investieren steuerlich stark benachteiligen.

#### **... einem schweren Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone**

- Die Initiative könnte eine Rückkehr zur ungemilderten wirtschaftlichen Doppelbelastung von Gewinnen nach sich ziehen.
- Es ist eine Zentralisierung der kantonalen Grundstückgewinnsteuer auf dem Privatvermögen zu befürchten.

<sup>8</sup> Website der Initiative <https://99prozent.ch/faq/> (am 20.04.2020 abgerufen)

**... einer Schwächung der finanziellen Autonomie der Kantone**

- Die Verwendung der erzeugten Einnahmen durch den Bund ebnet den Weg für neue finanzielle Verflechtungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.
- Für eine stabile Finanzierung der Umverteilungsmassnahmen könnten die Kantone nicht das Risiko im Zusammenhang mit den Schwankungen des Kapitaleinkommens tragen.

**Aus diesen Gründen empfiehlt die FDK diese Volksinitiative zur Ablehnung.**

## **4 Anhang: Initiativtext**

### **Eidgenössische Volksinitiative «Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern» (inoffiziell als 99%-Initiative bezeichnet)**

Die Bundesverfassung<sup>1</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 127a* Besteuerung von Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen

<sup>1</sup> Kapitaleinkommensteile über einem durch das Gesetz festgelegten Betrag sind im Umfang von 150 Prozent steuerbar.

<sup>2</sup> Der Mehrertrag, der sich aus der Besteuerung der Kapitaleinkommensteile nach Absatz 1 im Umfang von 150 Prozent statt 100 Prozent ergibt, ist für die Ermässigung der Besteuerung von Personen mit tiefen oder mittleren Arbeitseinkommen oder für Transferzahlungen zugunsten der sozialen Wohlfahrt einzusetzen.

<sup>3</sup> Das Gesetz regelt die Einzelheiten.