

Artikel erschienen: Neue Zürcher Zeitung, 29. Januar 2007, S. 11

Kritische Bemerkungen zur Volksinitiative der SP zur materiellen Steuerharmonisierung

*Prof. Dr. iur. Ulrich Cavelti,
Leiter der Koordinations- und Beratungsstelle der Finanzdirektorenkonferenz**

Die Volksinitiative "Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuerergerechtigkeits-Initiative)" der Sozialdemokratischen Partei verlangt eine materielle Steuerharmonisierung bei hohen Einkommen und Vermögen. Konkret wird verlangt, dass das Fr. 250'000.-- übersteigende steuerbare Einkommen mit einem Grenzsteuersatz von mindestens 22 Prozent, das 2 Millionen übersteigende Vermögen mit mindestens 5 Promille besteuert werden. Für gemeinsam veranlagte Paare und alleinstehende Personen können die Beträge erhöht werden. Die Kantone können diese Einkommen und Vermögen zwar höher belasten, nicht aber tiefer.

Die Tragweite der Steuerharmonisierungskompetenz nach Art. 129 Abs. 3 der Bundesverfassung

Nach Art. 129 Abs. 3 BV kann der Bund Vorschriften gegen ungerechtfertigte steuerliche Vergünstigungen erlassen. Während die alte Bundesverfassung nur das Einschreiten des Bundes gegen ungerechtfertigte Steuer-"Abkommen" zulies, lässt die geltende Vorschrift des Art. 129 Abs. 3 BV ein Einschreiten gegen ungerechtfertigte steuerliche "Vergünstigungen" zu. Ein ungesetzliches Zugeständnis im Einzelfall, das heisst Vereinbarungen zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörden über eine von der allgemeinen Steuerordnung abweichende Steuerleistung ist somit nicht nötig, um einzugreifen. Wird diese Harmonisierungsvorschrift systematisch ausgelegt und insbesondere auch der Grundsatz des Vorranges des Bundesrechts berücksichtigt, so ist davon auszugehen, dass der Bund die Kompetenz besitzt, durch gesetzgeberische Mittel steuerpolitisch die interkantonale Steuerkonkurrenz einzudämmen und zwar insbesondere in Fällen, in denen das kantonale Recht harmonisierungswidrige ungerechtfertigte steuerliche Begünstigungen einräumt. Aus dieser Verfassungsbestimmung lässt sich indessen nicht unmittelbar entnehmen, wann derartige ungerechtfertigte Begünstigungen vorliegen und wann nicht. Dies ist in Auslegung des gesamten Verfassungs- und materiellen Steuerrechts Sache des Bundesgesetzgebers bzw. des Bundesgerichts.

Forderung nach einem einheitlichen minimalen Grenzsteuersatz

Nach dem Initiativtext darf der Grenzsteuersatz der kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern zusammen einen bestimmten Prozentsatz nicht unterschreiten. Die nicht benötigten Mittel sind in den Bundesfinanzausgleich abzuliefern. Eine derartige verfassungsrechtliche Ordnung ist rechtlich nicht umsetzbar. Vom Grenzsteuersatz spricht man, wenn man die prozentuale Belastung des zuletzt hinzu addierten Franken des versteuerten Einkommens meint. Diese Definition kann kaum auf den vorliegenden Initiativtext übertragen werden. Hier

* Dieser Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder. Die FDK hat zur Initiative keine Beschlüsse gefasst.

werden die Steuersätze der kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern addiert. Geht man vom Ziel der Initiative aus, nämlich die Anhebung der Steuersätze in jenen Kantonen, die heute unter dem verlangten Grenzsteuersatz von 22 Prozent liegen, so folgt aus dieser Addition, dass entweder der Kanton seinen Grenzsteuersatz nach dem Steuersatz der Gemeinden zu variieren hat oder die Gemeinden ihren Grenzsteuersatz dem kantonalen Steuersatz entsprechend festzulegen haben. Im ersten Fall hätte ein Kanton theoretisch so viele unterschiedliche Grenzsteuersätze, wie er Gemeinden aufweist. Im zweiten Fall hätten alle Gemeinden eines Kantons den gleichen Grenzsteuersatz und wären gezwungen, Steuern zu erheben, für die kein Bedarf besteht. Diese überflüssigen Steuern müssten zudem gemäss dem Initiativtext nicht in den Bundesfinanzausgleich abgeführt werden, da eine Ablieferungspflicht nur für die Kantone postuliert wird. Dass beide Varianten in der Konsequenz zu unsinnigen Ergebnissen führen, ist offensichtlich. Es stellen sich indessen noch weitere rechtspolitische Fragen: Lagert eine Gemeinde Versorgungs- und Entsorgungsaufgaben, wie Wasserversorgung, Elektrizitätsversorgung, Kehrrichtentsorgung usw. an selbständige Korporationen aus, die allenfalls berechtigt sind, Steuern zu erheben, so stellt sich die Frage, wie dann der Grenzsteuersatz ermittelt wird. Werden diese Steuern von der Verfassungsbestimmung erfasst und wie werden sie zugerechnet? Was passiert, wenn sich die Gemeinden für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu einem interkantonalen Zweckverband zusammenschliessen (beispielsweise einem Spitalverbund) und diesem Zweckverband ebenfalls die Steuerhoheit zukommt? Wie wird dann der Grenzsteuersatz über die Kantonsgrenzen hinaus berechnet? Welche Folgen hat diese Bestimmung auf die Kirchensteuern und wie werden diese miteinbezogen?

Eingriff in die kantonale und kommunale Finanzautonomie

Die Festsetzung eines minimalen Grenzsteuersatzes für bestimmte Einkommenskategorien hat entscheidende Auswirkungen auf die Finanzhoheit der Gemeinwesen. Die Kantone und Gemeinden haben bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Diese können selbstgewählt oder übertragen sein. Die Finanzierung dieser Aufgaben hat durch das Gemeinwesen zu erfolgen. Grundlage eines föderalistisch konzipierten Staates ist ohne Zweifel die steuerliche Tarif- und Finanzautonomie, die der Gestaltung des Finanzgebarens Raum lässt. Diese ist von staatspolitisch grosser Tragweite. Wird die Autonomie erheblich eingedämmt, so verliert ein Bundesstaat seinen föderalen Charakter. Die Steuergerechtigkeit erfordert sodann, dass die Steuerordnung eines Gemeinwesens sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen richtet und die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Steuer beachtet. Dem widerspricht es, wenn für alle Kantone bei Zusammenrechnung der kantonalen und kommunalen Steuern bei einem bestimmten steuerbaren Einkommen ein Einheitssteuersatz vorgeschrieben wird. Die Kantone werden dadurch gezwungen, progressive Steuersätze festzulegen, welche die Tarifgestaltung erheblich einengen. Eine progressive Belastungskurve, die zwischen Null und 22 Prozent liegt, beengt die Variabilität der Steuersätze. Um dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit zu entsprechen, muss sich die Mehrbelastung bei steigendem Einkommen kontinuierlich entwickeln, das heisst die Progressionskurve darf weder "Sprünge" noch "Knicke" enthalten, sondern muss in einer gleichmässigen Kurve verlaufen. Wird ein derartig stetiger Verlauf der Tarifkurve verlangt, so hat dies zur Folge, dass alle Einkommenschichten und nicht nur die höchsten Einkommen betroffen sind. Mit andern Worten werden durch die SP-Initiative nicht nur die höchsten Einkommensbezüger, sondern auch die mittleren Einkommen wesentlich mitbetroffen sein.

Steuerabschöpfung bei den finanzstarken Kantonen

Die Uebergangsbestimmung der Initiative sieht vor, dass nach Ablauf einer bestimmten Frist die Kantone die Mehreinnahmen, die sie durch die Festsetzung des minimalen Grenzsteuersatzes erzielen, an den Finanzausgleich unter den Kantonen abzuliefern haben. Hier stellt sich die Frage, was unter den "Steuer-Mehreinnahmen" zu verstehen ist. Ist damit gemeint, dass diejenigen Mehreinnahmen abzuliefern sind, die gegenüber der heutigen Steuerordnung erzielt werden? Die Kantone werden bestrebt sein, vor Ablauf der Uebergangsfrist ihre gesetzlich vorgeschriebenen, aber auch neu gewählten Aufgaben zu finanzieren. Damit wird der Steuerwettbewerb lediglich durch den Angebotswettbewerb ersetzt. Nichts hindert die Kantone daran, ihre Infrastruktur zu vergolden und aufzublähen. Gleichzeitig besteht die

Möglichkeit, dass diese Kantone und ihre Kommunen anstelle von Gebühren Steuern erheben und die Wasser- und Elektrizitätsversorgung, die Kehrichtabfuhr usw. nicht mehr über Gebühren, sondern über Steuern finanzieren. Damit wird der Steuerbedarf aufgebläht und allfällige hypothetische "Mehreinnahmen" aufgebraucht. Die in der Initiative verankerte Ablieferungspflicht bringt es sodann mit sich, dass die Mittelverwendung der finanzstarken Kantone wohl durch eine Bundesinstanz kontrolliert werden muss, damit das Mass der zusätzlichen Ablieferung an den Finanzausgleich verbindlich festgelegt werden kann. Damit geht die Finanzhoheit der finanzstarken Kantone unwiderruflich verloren.

Schlussfolgerung

Gerechtigkeit und Gleichheit sind nicht dasselbe; eine gleich hohe Steuerbelastung bewirkt nicht einfach Steuergerechtigkeit. Eine materielle Steuerharmonisierung ist nur möglich, wenn man von einem Einheitsstaat ausgeht. Solange man akzeptiert, dass die Schweiz ein föderalistisches Staatsgebilde mit selbständigen Gebietskörperschaften und eigenen autonomen Rechtssetzungskompetenzen ist, können die aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten Gerechtigkeitspostulate "Für faire Steuer. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)" nur innerhalb einer autonomen Gebietskörperschaft Anwendung finden.