

ja 

ARGUMENTARIUM DER
SP SCHWEIZ
FÜR IHRE
STEUERGERECHTIGKEITS-
INITIATIVE

1. Initiativtext

Eidgenössische Volksinitiative

„Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)“

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 129 Abs. 2bis (neu) Steuerharmonisierung

^{2bis} Für die Steuertarife und Steuersätze der natürlichen Personen gelten jedoch folgende Grundsätze:

- a. Für alleinstehende Personen beträgt der Grenzsteuersatz der kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern zusammen mindestens 22 Prozent auf dem Teil des steuerbaren Einkommens, der 250'000 Franken übersteigt. Die Folgen der kalten Progression werden periodisch ausgeglichen.
- b. Für alleinstehende Personen beträgt der Grenzsteuersatz der kantonalen und kommunalen Vermögenssteuern zusammen mindestens 5 Promille auf dem Teil des steuerbaren Vermögens, der 2 Millionen Franken übersteigt. Die Folgen der kalten Progression werden periodisch ausgeglichen.
- c. Für gemeinsam veranlagte Paare und für alleinstehende Personen, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, können die gemäss Buchstaben a und b für alleinstehende Personen geltenden Beträge erhöht werden.
- d. Der durchschnittliche Steuersatz jeder der vom Bund, von den Kantonen oder den Gemeinden erhobenen direkten Steuern darf weder mit steigendem steuerbarem Einkommen noch mit steigendem steuerbarem Vermögen abnehmen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 8 und 9

8. Übergangsbestimmung zu Art. 129 Abs. 2bis (Steuerharmonisierung)

¹ Der Bund erlässt innert drei Jahren nach Annahme von Artikel 129 Absatz 2^{bis} die Ausführungsgesetzgebung.

² Falls innert dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.

³ Den Kantonen ist eine angemessene Frist zur Anpassung ihrer Gesetzgebung einzuräumen.

9. *Übergangsbestimmung zu Art. 135 (Finanzausgleich)*

¹ Nach Ablauf der Frist, die den Kantonen zur Anpassung ihrer Gesetzgebung an die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 129 Absatz 2^{bis} gewährt wird, leisten diejenigen Kantone, die ihre Steuertarife und Steuersätze aufgrund von Artikel 129 Absatz 2^{bis} anpassen mussten, von den sich dadurch ergebenden Steuermehreinnahmen während einer durch Bundesgesetz festzulegenden Dauer zusätzliche Beiträge an den Finanzausgleich unter den Kantonen.

² Der Bund erlässt die Ausführungsgesetzgebung.

2. **Hauptelemente der Volksinitiative**

Die Volksinitiative stellt einen wichtigen Schritt zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs und zu mehr Steuergerechtigkeit dar. Der Initiativtext ist so knapp als möglich gehalten.

Die Initiative

- bringt *mehr Steuergerechtigkeit*, indem sie dem exzessiven Steuerwettbewerb innerhalb der Schweiz um die sehr hohen Einkommen und Vermögen einen Riegel schiebt und eine Mindestbesteuerung vorschreibt;
- ist in der *Umsetzung* wesentlich einfacher als das zuerst favorisierte Bandbreitenmodell;
- kann die *Basis* für allfällige weitere Harmonisierungsschritte sein.

Die wichtigsten Elemente sind:

- Stopp dem zunehmend aggressiven Steuerwettbewerb** innerhalb der Schweiz, indem für sehr hohe Einkommen und Vermögen Mindest-Grenzsteuersätze von 22% bzw. 5‰ eingeführt werden, die von den Kantons- und Gemeindesteuern zusammen nicht unterschritten werden dürfen.
Es geht, wohl bemerkt, um Mindest-Steuersätze, nicht um Einheits-Steuersätze. Höhere Steuerbelastungen werden aufgrund der Initiative nicht gesenkt.
Am stärksten betroffen sind die hohen Einkommen in den Kantonen AI, AR, NW, OW, SZ und ZG sowie die grossen Vermögen in den Kantonen AI, GL, NW, OW, SZ und UR (Basis: Steuertarife für das Jahr 2005).
Weniger als 2% der Steuerpflichtigen besitzen Einkommen und Vermögen, für welche eine Mindestbesteuerung vorgeschrieben wird.
- Verbot der Degression** bei der durchschnittlichen Steuerbelastung und dadurch Verhinderung einer steuerlichen Privilegierung von besonders mächtigen und mobilen Personengruppen. Was das Bundesgericht am 1. Juni 2007 im Fall Obwalden entschieden hat, wird in der Verfassung festgeschrieben.
- Zeitlich befristete Verstärkung des Finanzausgleichs.** Der grösste Teil des steuerlichen Mehrertrags, der sich in einigen Kantonen aus den

Mindestbesteuerungsvorschriften ergibt, soll für eine begrenzte Zeit als zusätzlicher Beitrag in den bestehenden Finanzausgleich fliessen. Dadurch wird die Solidarität zwischen den Kantonen gestärkt. Das Ausgleichsvolumen wird gemäss einer Studie von *infras*¹ auf 250 Mio. bis 300 Mio. Fr. pro Jahr geschätzt. Die Modalitäten sollen durch die Gesetzgebung festgelegt werden.

- d. Mehrheitsfähigkeit** in der Bevölkerung durch eine Orientierung an der Bekämpfung des Missbrauchs des Steuerwettbewerbs. Von Steuererhöhungen werden nur die krassen Tiefsteuerkantone oder -gemeinden und fast ausschliesslich die sehr hohen Einkommen und Vermögen betroffen.
- e. Konzentration auf die Durchsetzung des formulierten Ziels** durch Verzicht auf verschiedene weitere steuerpolitische Postulate: z.B. Harmonisierung der Unternehmenssteuern, Harmonisierung der kantonalen Steuerabzüge, Verbot der Besteuerung nach dem Aufwand (d.h. der „Pauschalsteuern“ für reiche niedergelassene AusländerInnen ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz). Jedes zusätzliche Element würde zusätzliche Gegnerschaften bringen, ohne zusätzliche Unterstützung zu mobilisieren.

3. Erläuterungen im Detail

Art. 129 Abs. 2

Der bisher geltende Umfang der Steuerharmonisierung kann in Art. 2 unverändert bleiben, die Ausweitung der Harmonisierung auf Steuertarife und Steuersätze erfolgt durch den ersten Satz des neuen Abs. 2^{bis}.

Art. 129 Abs. 2^{bis}

Im neuen Abs. 2^{bis} werden der Umfang und die Bedingungen für die von der SP Schweiz angestrebte Steuerharmonisierung bestimmt. Dadurch ergibt sich eine Eindämmung des Steuerwettbewerbs.

Art. 129 Abs. 2^{bis} Bst. a

Als Basis für die Bestimmung der Harmonisierung wurde eine alleinstehende Person genommen.

Mindest-Grenzsteuersatz (22%)

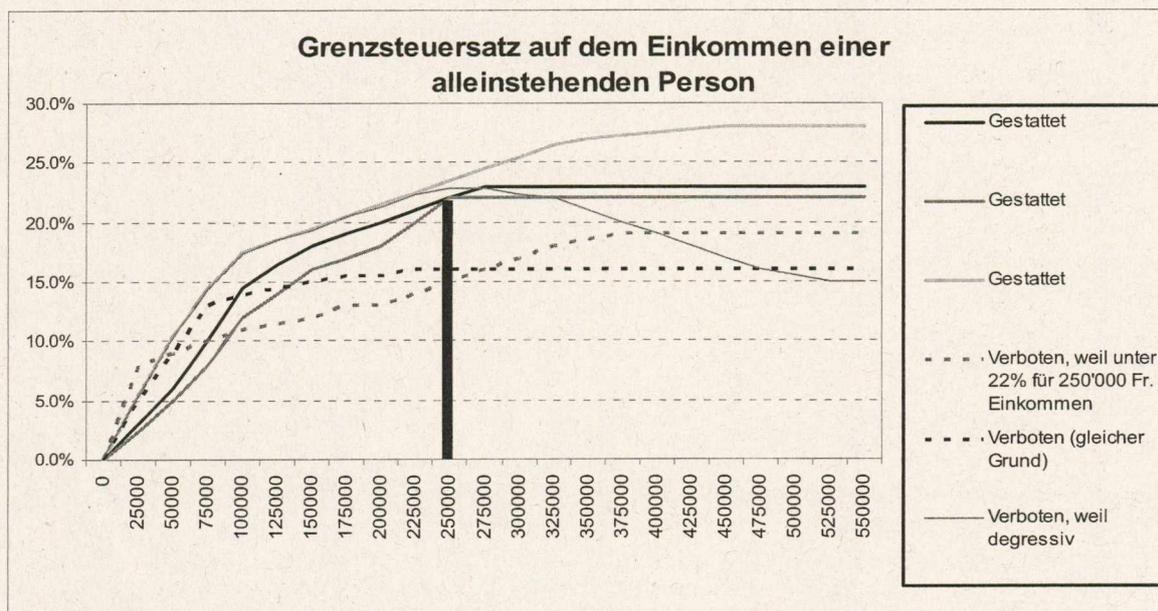
Steuertarife sind als eine Reihe von Grenzsteuersätzen aufgebaut. Mit der progressiven Tarifgestaltung wird der Einkommensteil z.B. zwischen 50'000 Fr. und 50'100 Fr. mit einem tieferen (Grenz-)Steuersatz belegt als der Teil zwischen 120'000 Fr. und 120'100 Fr.

Die Initiative beschränkt sich darauf, Vorschriften über die minimale Grenzsteuerbelastung bei sehr hohen Einkommen zu machen. Dadurch bleibt den Kantonen Spielraum, die sehr hohen Einkommen höher zu besteuern und die Belastung der mittleren und tiefen Einkommen selbst zu bestimmen.

Der Mindeststeuersatz gilt für Kantons- und Gemeindesteuern zusammen. Die Kantone müssen dafür sorgen, dass die Verfassungsvorschrift (22%) eingehalten wird.

Die folgende Grafik zeigt, auf welche Weise ein minimaler Grenzsteuersatz die Steuertarife harmonisiert und welchen Spielraum er den Kantonen lässt:

¹ Studie von *infras*, Zürich: Materielle Steuerharmonisierung. Berechnungen zum Modell „C“. Schlussbericht 30. Juni 2006. Publiziert auf www.steuer-gerechtigkeit.ch



Harmonisierungslimite (250'000 Fr.)

Ein steuerbares Einkommen von 250'000 Fr. entspricht etwa einem Bruttoeinkommen von 300'000 bis 350'000 Fr.

Die Harmonisierungslimite muss wegen der Steuerprogression periodisch an die Teuerung angepasst werden, weil sonst die Steuerbelastung kontinuierlich steigt, ohne dass dies formell beschlossen wurde (so genannte kalte Progression).

Indirekte Harmonisierungswirkung

Obschon die Harmonisierung erst bei sehr hohen Einkommen einsetzt, hat dies in Ausnahmefällen Auswirkungen auf die Besteuerung der nächst tieferen Einkommen. In den Kantonen Zug und Schwyz sind die Tarife etwa ab steuerbaren Einkommen von 150'000 Fr. (also Bruttoeinkommen von rund 200'000 Fr.) betroffen. Die Kantone sollten ihre Steuertarife als gleitende Kurven gestalten und vernünftigerweise keine abrupten Sprünge in der Grenzsteuerbelastung vorsehen. Je tiefer das allgemeine steuerliche Niveau in einem Kanton heute ist, desto mehr ziehen sich die Steuererhöhungen Richtung mittlere Einkommen.

Art. 129 Abs. 2^{bis} Bst. b

Der exzessive Steuerwettbewerb zielt auch auf die Anwerbung von Personen mit sehr hohen Vermögen mittels einer Senkung der Vermögenssteuern im obersten Segment. Deshalb muss die Initiative auch hier dem Missbrauch einen Riegel schieben.

Vermögen

Für steuerbare Vermögen über 2 Mio. Fr. wird ein Mindest-Grenzsteuersatz von 5% vorgesehen. Die Berechnungen (Basis: Steuertarife für das Jahr 2005) zeigen, dass in den meisten Kantonen die Steuersätze für Vermögen zwischen 1 und 2 Mio. Fr. kaum noch steigen – mit Ausnahme des Kantons Zürich, der einen stark progressiven Verlauf der Vermögensbesteuerung kennt. Um eine bessere Anpassung an den harmonisierten Mindest-Grenzsteuersatz zu ermöglichen, wurde die Harmonisierungslimite auf 2 Mio. Fr. festgelegt.

Die Harmonisierungslimite muss dort, wo der Vermögenssteuertarif progressiv verläuft, periodisch an die Teuerung angepasst werden, weil sonst die Steuerbelastung kontinuierlich steigt, ohne dass dies formell beschlossen wurde (so genannte kalte Progression).

Art. 129 Abs. 2^{bis} Bst. c

Die für gemeinsam veranlagte Paare (Ehepaare und registrierte gleichgeschlechtliche Paare) massgebende Harmonisierungslimite wird im Initiativtext nicht explizit festgelegt, sondern durch eine Analogieklausel bestimmt. In allen Steuergesetzen ist für Paare eine tiefere Steuerbelastung als für alleinstehende Personen vorgesehen. In Kantonen, die einen Doppeltarif kennen, muss deshalb für Paare die Harmonisierungslimite angehoben werden können. Die gleiche Möglichkeit muss für alleinstehende Personen gelten, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammen leben und für deren Unterhalt hauptsächlich aufkommen (z.B. Alleinerziehende). Die Kann-Formulierung ist geboten, weil die Bestimmung für jene Fälle nicht gilt, wo die tiefere Steuerbelastung durch Abzüge erreicht wird. Die Steuerbelastung für alleinstehende Personen mit einem steuerbaren Einkommen von 250'000 Fr. dürfte für Paare etwa der Steuerbelastung auf einem steuerbaren Einkommen zwischen 420'000 und 500'000 Fr. entsprechen.

Art. 129 Abs. 2^{bis} Bst. d

Degressionsverbot

Ein krasses Mittel im Steuerwettbewerb waren stark degressive Steuertarife, weshalb dieses Element Teil des Kampfes gegen den Missbrauch beim Steuerwettbewerb sein muss. Das Bundesgericht hat am 1. Juni 2007 entschieden, dass der degressive Steuertarif des Kantons Obwalden nicht mit der Verfassung vereinbar ist. Die SP-Initiative schreibt das Degressionsverbot formell fest.

Das Degressionsverbot bezieht sich auf den Verlauf der *durchschnittlichen* Steuerbelastung und nicht auf den Verlauf der (*Grenz*-)Steuersätze. Diese sind am oberen Ende der Skala dort degressiv, wo eine maximale durchschnittliche Steuerbelastung vorgegeben ist, z.B. bei der Direkten Bundessteuer 11,5% für natürliche Personen.

Um diese Steuerbelastung überhaupt erreichen zu können, gehen die *Grenzsteuersätze* vorübergehend über diese maximale *durchschnittliche* Steuerbelastung hinaus (so genannte überschüssende Steuersätze) und nehmen anschliessend einen leicht degressiven Verlauf.

Das Degressionsverbot gilt für jede Einkommens- und Vermögenssteuer einzeln und nicht gesamthaft. Es ist also nicht statthaft, eine degressive kantonale Einkommenssteuer mit der stark progressiven direkten Bundessteuer zu verrechnen.

II Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 8

Da die Initiative in den Kantonen eine Anpassung der Steuergesetze erforderlich macht, ist ihnen in der Ausführungsgesetzgebung des Bundes eine angemessene Frist zu gewähren.

II Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 9

Finanzausgleich zwischen den Kantonen

Einige wenige Kantone werden aufgrund der Initiative massive Steuermehreinnahmen generieren. Das Ausgleichsvolumen wird von einer infras-Studie auf ca. 250 – 300 Mio. Fr. geschätzt (davon ca. 50 Mio. Vermögenssteuern). Diese Mittel sollen den Finanzausgleich und damit die Solidarität zwischen den Kantonen verstärken.

Die von der Initiative vorgeschlagene Übergangsbestimmung legt die grossen Linien dieses zusätzlichen Finanzausgleichs fest, ohne ins Detail zu gehen. Dies wird Sache der Gesetzgebung sein.

Massgeblich für die Bestimmung des zusätzlichen Beitrags in den Finanzausgleich soll die Differenz zwischen den Steuereinnahmen auf den harmonisierten Einkommen und Vermögen bei der Annahme der Initiative und nach der Anpassung an die Initiative sein. Von dieser Differenz soll dem beitragspflichtigen Kanton ein Teil, z.B. 20%, verbleiben und der grössere Teil als Beitrag in den Finanzausgleich fliessen.

Der Ausgleich soll zeitlich, z.B. auf 10 Jahre, befristet sein und eventuell jährlich sinken. Einerseits sollte sich mit den Jahren wegen des verminderten Steuerwettbewerbs um sehr reiche Personen eine Angleichung bei den steuerbaren Ressourcen ergeben (weniger steuerlich bedingte Wohnortswechsel, allenfalls sogar Wechsel an den ursprünglichen Wohnort). Andererseits ist es nicht möglich, einen steuerlichen Mehrertrag gegenüber einem allzu weit zurück liegenden vormaligen Zustand abzuschöpfen.

Um komplizierte neue Ausgleichsmechanismen zu vermeiden, orientiert sich der Ausgleich nicht an der Steuerbelastung der empfangenden Kantone, sondern er benützt die Ausgleichsgefässe des per 1.1.2008 neu gestalteten Finanzausgleichs.

4. Steuerwettbewerb

In Europa herrscht ein intensiver Steuerwettbewerb zwischen den Staaten. Die Schweiz ist eine der treibenden Kräfte. In der Schweiz stehen die Kantone und die Gemeinden gegeneinander im Wettbewerb. Mit den zunehmenden Steuergeschenken für Reiche und den parallel dazu verordneten Ausgabenkürzungen bzw. Leistungseinbussen seitens des Staates stellen sich je länger, desto mehr Fragen.

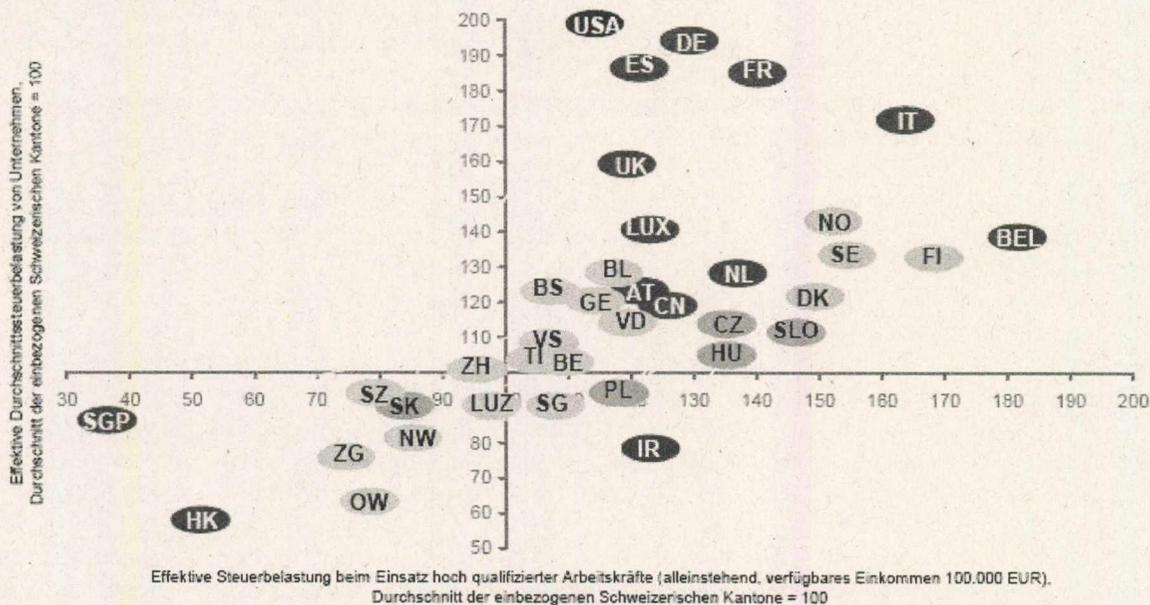
Erstens interessiert, wer vom Steuerwettbewerb eigentlich profitiert. Zu den Gewinnern gehören die reichen Personen und die Unternehmen. Beide Gruppen sind überdurchschnittlich mobil und können deshalb finanziellen Anreizen, die ortsabhängig sind, besser nachkommen. Bei Gesetzesänderungen werden andere Gruppen (z.B. Familien) referendumstaktisch mit Zugeständnissen ins Boot geholt.

Zweitens stellt sich die Frage, wo die Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb heute steht. Sie kommt in Vergleichen jeweils in die vordersten Ränge und hat somit eine Spitzenposition in Bezug auf Tiefststeuern. In untenstehender Grafik können sich etliche Schweizer Orte zu den Steuerparadiesen zählen. Es besteht diesbezüglich kein steuerpolitischer Handlungsbedarf.

Die Folgen des ruinösen Steuerwettbewerbs machen sich in verschiedenen Bereichen bemerkbar: Die Erbschaftssteuern – kantonale geregelt – wurden bei direkten Nachkommen Schritt für Schritt abgeschafft, um gegenüber Nachbarkantonen ja nicht ins Hintertreffen zu gelangen und wiederum die Reichsten anzuziehen. Die Teilbesteuerung von Dividenden ist ebenfalls ein solcher Auswuchs der Begünstigung von in der Gesellschaft besser Gestellten. Diese Steuersenkungen vermindern die Einnahmen der Gemeinwesen und zum Teil der Sozialversicherungen. Die Steuergeschenke für wenige führen sehr oft zum Abbau von Leistungen für alle. Darüber hinaus beeinträchtigt der Steuerwettbewerb um die Reichen die Steuergerechtigkeit.

Grafik zur effektiven Durchschnitts-Steuerbelastung auf Unternehmensgewinnen und Einkommen hoch qualifizierter Arbeitskräfte, internationaler Vergleich 2007

Figure 3: Korrelation der Effektivbelastung auf Unternehmen und auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte im BAK Taxation Index (2007)



Quelle: BAK Taxation Index 2007. Effektive Steuerbelastung von Unternehmen und auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Executive Summary, Dezember 2007, S. 12
http://www.bakbasel.ch/downloads/bak/publications_papers/BAK_Taxation_Index_2007_ExecSum_deutsch.pdf