



Hintergrundinformationen zur Volksabstimmung vom 28.11.2010 über die "Steuer gerechtigkeits-Initiative"

Das Wichtigste in Kürze

Die am 6. Mai 2008 eingereichte Volksinitiative "Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuer gerechtigkeits-Initiative)" verlangt, dass die Bundesverfassung mit Mindestvorgaben zu den Steuersätzen von natürlichen Personen ergänzt wird. Zudem sollen degressive Steuersätze verboten werden, also Steuersätze, die bei steigendem Einkommen oder Vermögen sinken. Diese Forderung ist bereits erfüllt.

Der Bundesrat lehnt die Initiative ohne Gegenvorschlag ab. Die Initiative, so die Begründung des Bundesrates, stellt die kantonale Souveränität in Steuerbelangen und damit den Steuerwettbewerb in Frage. Damit schadet sie nicht nur den Niedrigsteuerkantonen, sondern der ganzen Schweiz, deren Standortattraktivität geschmälert wird. Durch die Einschränkung des Steuerwettbewerbs würde zudem der Druck auf die Kantone sinken, ein optimales Preis-Leistungsverhältnis, das heisst eine Kombination von effizienten staatlichen Leistungen und einer geringen Steuerbelastung, anzubieten. Dies könnte zu Steuererhöhungen für alle führen. Zudem ist die Initiative nach Ansicht des Bundesrates unnötig, da bereits Instrumente, wie z.B. die Neugestaltung des Finanzausgleichs, die Besteuerungsprinzipien in der Bundesverfassung und die Rechtsprechung des Bundesgerichts (Verbot degressiver Steuersätze) bestehen, die den Steuerwettbewerb in geeigneten Schranken halten.

Inhalt der Initiative

Die Initiative verlangt namentlich die Verankerung folgender Grundsätze:

- Der Grenzsteuersatz¹ der kantonalen und kommunalen Steuern soll beim Teil des steuerbaren Einkommens, der 250 000 Franken übersteigt für Alleinstehende in allen Kantonen mindestens 22 Prozent betragen. Für gemeinsam veranlagte Paare und Personen mit Kindern kann der Gesetzgeber ein höheres steuerbares Einkommen festlegen, ab welchem die Mindeststeuersätze gelten.

¹ Grenzsteuersatz: Der Grenzsteuersatz bezeichnet den Steuersatz, mit dem ein zusätzlicher Franken Einkommen oder Vermögen belastet wird.

Hintergrund

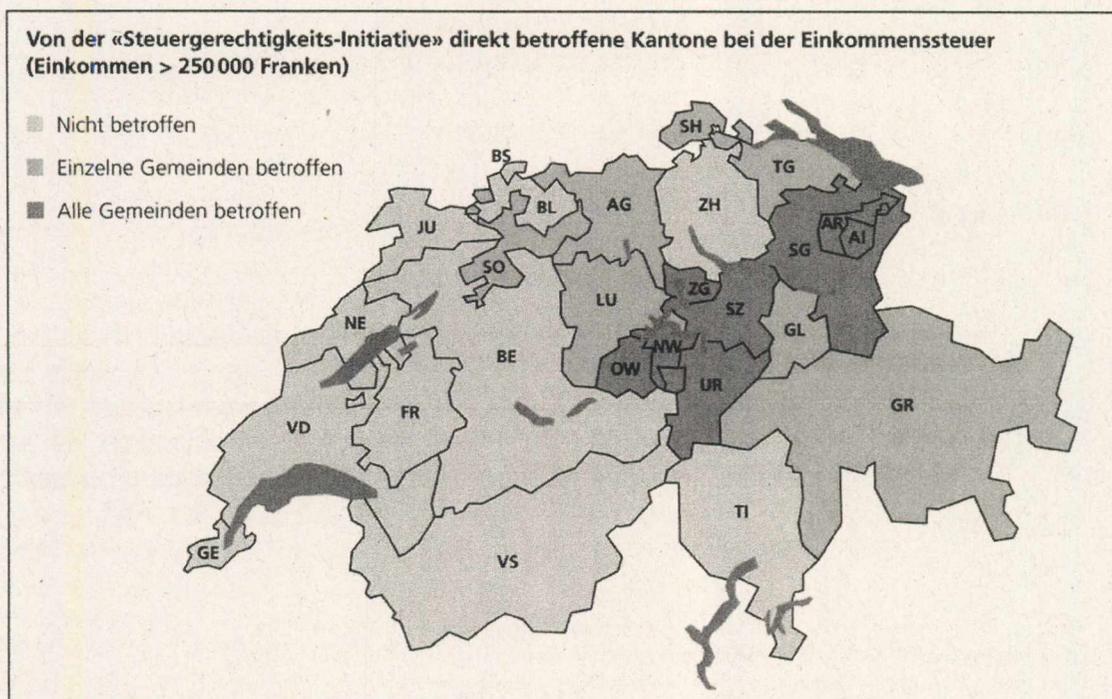
- Der Grenzsteuersatz der kantonalen und kommunalen Steuern soll für den Teil des steuerbaren Vermögens, der zwei Millionen Franken übersteigt für Alleinstehende in allen Kantonen mindestens fünf Promille betragen. Auch hier kann für gemeinsam veranlagte Paare und alleinstehende Personen mit Kindern ein höheres steuerbares Vermögen bestimmt werden, ab dem die Mindeststeuersätze Anwendung finden.
- Der durchschnittliche Steuersatz der einzelnen vom Bund, von den Kantonen oder den Gemeinden erhobenen direkten Steuern darf weder mit steigendem steuerbarem Einkommen noch mit steigendem steuerbarem Vermögen abnehmen. In diesem Punkt ist die Initiative bereits überholt, da das Bundesgericht mit seiner Entscheidung zum Kanton Obwalden im Juni 2007 degressive Steuersätze verboten hat.

Kreis der direkt betroffenen Steuerpflichtigen und Kantone

In der Steuerperiode 2007 verfügen gemäss der Statistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zur direkten Bundessteuer 31 581 Steuerpflichtige (0,69 Prozent aller Steuerpflichtigen) über ein steuerbares Einkommen, welches über der von der Initiative vorgegebenen Einkommensgrenze liegt. Dieses knappe Prozent aller Steuerzahlenden bezahlt 35 Prozent der direkten Bundessteuer. Im Bereich der Vermögenssteuer liegen 86 127 Steuerpflichtige (1,82 Prozent der Steuerpflichtigen) über der von der Initiative vorgegebenen Vermögensgrenze. Diese verfügen über 48 Prozent des gesamten Reinvermögens.

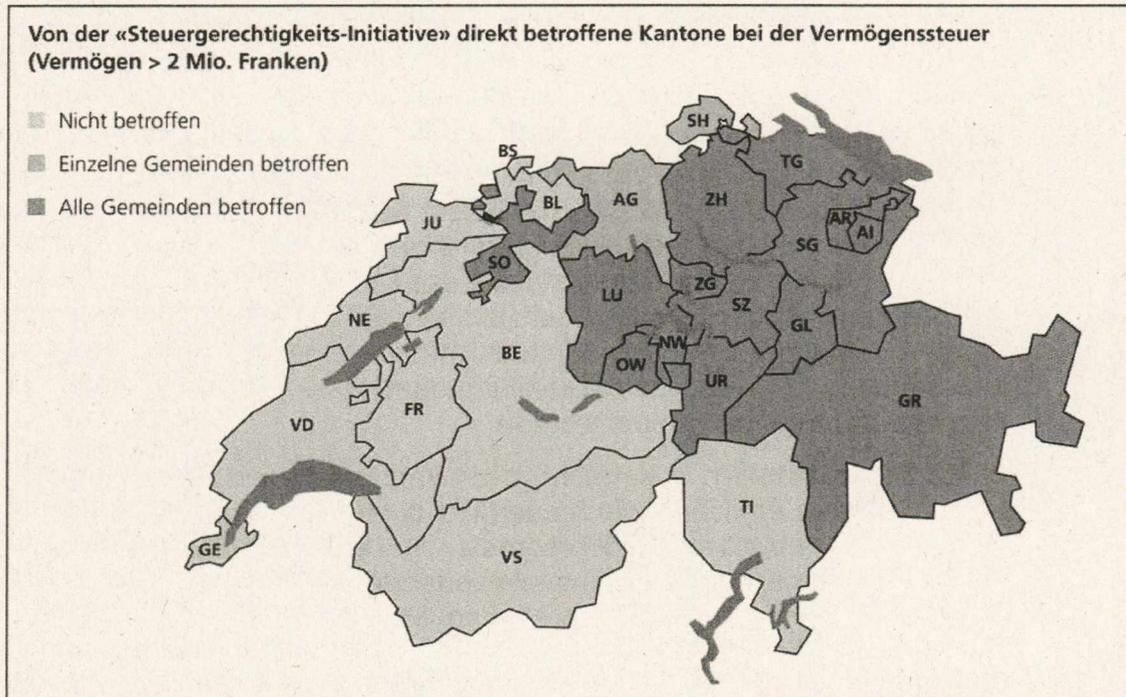
16 Kantone wären ganz oder teilweise von der Initiative betroffen: ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, AI, AR, SO, SH, SG, GR, AG und TG. Die folgenden beiden Abbildungen zeigen, in welchen Kantonen die Grenzbesteuerung vollständig oder teilweise, d.h. in einzelnen Gemeinden, unterhalb der von der Initiative geforderten Mindestbesteuerung für Einkommen und Vermögen liegt.

Abbildung 1:



Hintergrund

Abbildung 2



Bundesrat lehnt Initiative ab

Der Bundesrat befürwortet die Steuerautonomie der Kantone und Gemeinden und den sich daraus ergebenden Steuerwettbewerb. Er lehnt die "Steuergerechtigkeits-Initiative" daher namentlich aus den folgenden Gründen ab:

Die "Steuergerechtigkeits-Initiative" ist unnötig

Der Steuerwettbewerb hat positive Auswirkungen für alle: Bund und Kantone bieten eine qualitativ hochstehende Infrastruktur an, über die das Volk genauso befindet wie über die dafür zu erhebenden Steuern. Der Steuerwettbewerb gewährleistet Vielfalt, Auswahl, Effizienz und Innovation. Denn wenn Bürger und Unternehmen ihre Wohnorte beziehungsweise Standorte bewusst auswählen können, zwingt dies Politik und Verwaltung von konkurrierenden Standorten, eine attraktive Kombination von effizienten öffentlichen Leistungen und einer möglichst geringen steuerlichen Belastung anzubieten. Die Kantone stehen zudem in einem Qualitätswettbewerb untereinander. Die Kraft des Steuerwettbewerbs liegt in seinem Innovationspotenzial. Im föderalistischen Labor werden bessere Lösungen beibehalten und imitiert, unterlegene Lösungen aufgegeben. Insgesamt darf die Wirkung des Steuerwettbewerbs innerhalb der Schweiz als positiv bezeichnet werden. Der gelegentlich befürchtete ruinöse Steuersenkungswettlauf („race to the bottom“) findet hierzulande nicht statt, im Gegenteil, die Einkommens- wie auch die absoluten Vermögenssteuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden sind in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gewachsen.

Der Steuerwettbewerb spielt sich innerhalb klar definierter Schranken ab: Die Autonomie der Kantone in steuerpolitischen Fragen ist nicht grenzenlos. Der Steuerwettbewerb spielt sich innerhalb der folgenden Schranken ab:

Hintergrund

- **NFA:** Der Finanzausgleich verringert das Gefälle zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen, lässt aber bewusst einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Kantonen zu. Der Finanzausgleich führt dazu, dass alle Kantone über ähnlich lange Spiesse im Steuerwettbewerb verfügen. Der Steuerwettbewerb ist eine Chance für Kantone abseits der Zentren, im Standortwettbewerb mithalten. Diese Kantone können in der Regel nicht von einem grossen Zentrum mit hoch qualifizierten Arbeitskräften und Anbindung an die internationalen Wirtschaftszentren profitieren. Durch den Steuerwettbewerb haben sie die Möglichkeit tiefere Steuern als die Zentren anzubieten und so den Standortnachteil aufgrund ihrer peripheren Lage zu kompensieren. Der Finanzausgleich unterstützt diese Kantone dabei. Mittel- bis langfristig profitieren auch die ressourcenstarken Kantone, wenn die ressourcenschwachen Kantone ihre Standortattraktivität aus eigener Kraft - etwa durch Steuersenkungen - verbessern. Dies führt dazu, dass die Disparitäten zwischen den Kantonen abgebaut werden.
- **Direkte Bundessteuer:** Zusätzlich zu den kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern entrichten die Steuerpflichtigen in der Schweiz eine direkte Bundessteuer, deren Tarif stark progressiv ist. Die direkte Bundessteuer stellt sicher, dass der gesamte Einkommenssteuertarif progressiv bleibt, auch wenn einzelne Kantone ihre Progression senken. Mit der direkten Bundessteuer und den Sozialversicherungen liegen wesentliche Elemente der Einkommensumverteilung in der Kompetenz des Bundes. Diese zentralstaatliche Umverteilung wirkt als Regulativ des Steuerwettbewerbs.
- **Formelle Steuerharmonisierung:** Die formelle Steuerharmonisierung führt durch eine weitgehende formelle Vereinheitlichung der Abzüge zu einer Angleichung der Bemessungsgrundlagen in den verschiedenen Kantonen und beim Bund. Der Steuerwettbewerb soll hauptsächlich über die Steuertarife spielen und nicht über unterschiedliche Definitionen der Bemessungsgrundlagen. Dadurch wird das Steuersystem transparenter; die Steuerpflichtigen können die verschiedenen kantonalen Steuersysteme besser miteinander vergleichen. Die formelle Steuerharmonisierung dient darüber hinaus auch als Schranke im Steuerwettbewerb. Da den Kantonen die einzelnen Steuern, die sie zu erheben haben, vorgeschrieben sind, verhindert die formelle Steuerharmonisierung, dass diese Steuern im Zuge des Steuerwettbewerbs abgeschafft werden könnten.
- **Besteuerungsprinzipien in der Bundesverfassung:** In der Bundesverfassung sind wie in keiner anderen Verfassung in Europa weit gehende Vorschriften für die gerechte Besteuerung natürlicher Personen festgelegt. Es handelt sich dabei um die in Artikel 127 Absatz 2 BV verankerten Prinzipien der Allgemeinheit der Besteuerung, der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. All diese Grundsätze binden auch die Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Steuersysteme.
- **Rechtsprechung des Bundesgerichts:** Entsteht ein Konflikt in der Frage, ob ein kantonales Steuersystem den verfassungsmässigen Vorgaben entspricht, kann das Bundesgericht angerufen werden. Seine Urteile dienen sodann der Konkretisierung der erwähnten verfassungsmässigen Prinzipien. So sind zum Beispiel gemäss Bundesgerichtsurteil vom 1. Juni 2007 zum Kanton Obwalden degressive Steuertarife verfassungswidrig; der Verlauf des Steuertarifs darf nicht beliebig gewählt werden. Das Leistungsfähigkeitsprinzip wurde durch dieses Urteil konkretisiert. Daher sind für die Schweiz lediglich proporti-

Hintergrund

onale und progressive Steuertarife zulässig. In beiden Fällen ist sichergestellt, dass Steuerpflichtige mit hohem Einkommen absolut und in der Regel auch relativ mehr Steuern bezahlen als Personen mit tieferen Einkommen. Mit diesem Urteil wurde ein gewichtiger Bestandteil der Initiative, das Verbot von degressiven Tarifen, gegenstandslos, da bereits erfüllt.

- **Direkte Demokratie:** Die Steuer- und Ausgabenpolitik basiert in der Schweiz auf direktdemokratischen Entscheidungen. Die Bevölkerung kann auf Bundesebene und in den (meisten) Kantonen direkt über Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen abstimmen. Nebst den Leitplanken des Steuerwettbewerbs verhindert auch das Erfordernis, über steuerliche Änderungen in den Kantonen abzustimmen, einseitige steuerliche Bevorzugungen bestimmter Einkommensklassen. Steuerreformen müssen in der Regel ausbalanciert sein, um im Volk eine Mehrheit zu finden. Mithin wird ein Kanton, der sich entschliesst, die Steuerbelastung hoher Einkommen zu senken, in der Regel auch für tiefere und mittlere Einkommen Steuersenkungen vorsehen müssen. Ausserdem verhindert die direkte Demokratie nebst einer zu hohen Steuerbelastung auch eine zu tiefe – die Stimmberechtigten legen die Belastung stets nach ihren Präferenzen und namentlich auch gemäss ihren Ausgabenwünschen fest.

Die "Steuergerechtigkeits-Initiative" betrifft alle

Die Initiative schwächt den Standort Schweiz: Im Steuerwettbewerb verfügen kleine Gebietskörperschaften gegenüber grossen über den strategischen Vorteil, dass sie steuerlich attraktiver sein können als dies im schweizerischen Durchschnitt möglich wäre. Mit der Steuerautonomie der Kantone kann dieser strategische Vorteil noch akzentuiert werden. Genau dieser Vorteil würde mit einer Mindestbesteuerung gemäss der Initiative (zumindest für die Besteuerung natürlicher Personen) vermindert, und dies hätte insgesamt negative Auswirkungen auf die ganze Schweiz. Denn von einer international hohen steuerlichen Attraktivität profitieren nicht nur die betreffenden Kantone, sondern durch mögliche Ansiedlungen von Unternehmen und Zuzüge natürlicher Personen aus dem Ausland indirekt die ganze Schweiz einschliesslich der weniger mobilen Steuerpflichtigen. Bei einer Annahme der Initiative würde die Schweiz nicht nur weniger attraktiv für mögliche Zuzüge von Steuerpflichtigen, sondern es bestünde zusätzlich die Gefahr, dass wohlhabende Steuerpflichtige in Zukunft vermehrt ins Ausland abwandern.

Die Einschränkung des Steuerwettbewerbs hat negative volkswirtschaftliche Auswirkungen: Die Einschränkung des Steuerwettbewerbs führt zu einer schwächeren Berücksichtigung regionaler Präferenzen und einem Verlust von Bürgernähe. Durch den reduzierten Wettbewerbs- und Effizienzdruck auf staatliches Handeln bestehen weniger Schranken gegen steigende Steuern und eine Ausweitung der Staatstätigkeit. Höhere Steuern haben negative Arbeits- und Sparanreize und somit negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Zusätzlich verlagert sich bei einer Einschränkung des Steuerwettbewerbs der Standortwettbewerb zwischen den Kantonen auf andere Bereiche, z.B. auf das Angebot öffentlicher Güter und Transfers. Dies setzt alle Kantone unter Zugzwang und wirkt sich negativ auf die Effizienz und Transparenz aus.

Die Initiative betrifft alle Steuerzahlenden: Obwohl insgesamt nur wenige Steuerpflichtige über den vorgegebenen Einkommensgrenzen liegen, können je nach gesetzgeberischer Umsetzung der Initiative auch tiefe und mittlere Einkommen durch

Hintergrund

Erhöhungen ihrer Steuerbelastung direkt von der Initiative betroffen sein. Durch die Einschränkung des Steuerwettbewerbs und die Folgen der abnehmenden internationalen Standortattraktivität der Schweiz entsteht ein verminderter Wettbewerbs- und Effizienzdruck, welcher für alle Steuerpflichtigen spürbar wird.

Die Initiative führt zu einer Einschränkung der Steuerautonomie der Kantone und Gemeinden: Die Initiative führt zu einer Einschränkung der kantonalen Souveränität in Steuerfragen sowie der kommunalen Finanzautonomie. Sie stellt damit einen bestimmenden Grundpfeiler des erfolgreichen schweizerischen Föderalismusmodells in Frage. Die Umsetzung der Initiative bedingt überdies eine weitergehende Harmonisierung der zulässigen Abzüge, wodurch der Handlungsspielraum aller Kantone eingeschränkt wird. Die autonome Festlegung der Abzüge (z.B. Kinderabzüge) wäre dann nicht mehr möglich.

Neben dem Bundesrat lehnt auch das Parlament die "Steuergerechtigkeits-Initiative" ab. Der Nationalrat hat die Initiative mit 128 zu 64 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt, der Ständerat mit 29 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung.