

ARGUMENTE GEGEN DIE REICHTUMSSTEUER-INITIATIVE

(Eidgenössische Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977)

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

- 1) Ursprung und Schlagrichtung der Initiative
- 2) Was will die Initiative im einzelnen?
- 3) Die Stellungnahmen des Bundesrates und der eidgenössischen Räte
- 4) Das Schicksal kantonaler Reichtumssteuer-Initiativen
- 5) Ist eine Steuerharmonisierung nicht zu begrüßen?
- 6) Würden sich gesamtschweizerische Mindesttarife nicht zum Vorteil von heute steuerschwachen Kantonen auswirken?
- 7) Wie wirkt sich die Initiative auf die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen aus?
- 8) Wie werden die höheren Einkommen betroffen?
- 9) Wird sich die Situation der Bezüger mittlerer Einkommen verbessern?
- 10) Wie werden niedrige Einkommen und Vermögen entlastet?
- 11) Sprechen internationale Steuerbelastungsvergleiche nicht für eine Mehrbelastung der hohen Einkommen?
- 12) Wieviel ist "oben" zu holen?
- 13) Wie soll die Besteuerung der juristischen Personen ausfallen?
- 14) Welche Folgen hätte die neue Aufschlüsselung der Steuern juristischer Personen?
- 15) Was bringt die Initiative der Bundeskasse?
- 16) Wie ist die Initiative volkswirtschaftlich und staatsrechtlich zu gewichten?
- 17) Wie ist die Initiative politisch zu beurteilen?

1) Ursprung und Schlagrichtung der Initiative

Die Lancierung einer Reichtumssteuer-Initiative wurde am Basler Parteitag der Schweizerischen Sozialdemokratischen Partei (SPS) am 15./16. Juni 1968 beschlossen, und zwar gegen den Willen der Parteileitung mit 196 gegen 139 Stimmen. Damals wurde lediglich eine schärfere Progression bei den oberen Einkommen anvisiert mit dem Ziel, dem Bund mehr Mittel zu verschaffen. Erst am Parteitag vom 2./3. Juni 1973 in Biel standen konkrete Anträge zur Debatte, nachdem sich mehrere Parteitage in den Jahren 1970, 1971 und 1972 mit diesem Thema befasst hatten. Auch am Parteitag 1973 ergaben sich widersprechende Meinungen. Der endgültige Text wurde vom Parteivorstand der SPS Ende September 1973 beschlossen.

Am 27. Juni 1974 wurde die Initiative, die auch vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund unterstützt worden war, mit der relativ bescheidenen Zahl von 80'190 gültigen Unterschriften eingereicht. Ihr Hauptziel ist eine "gerechtere Ausgestaltung der Steuern" durch schärfere Progression bei den oberen und Entlastung bei den unteren und mittleren Einkommen. Im Ingress wird u.a. gesagt: "Die Schweiz ist ein Steuerparadies für Reiche, und gleichzeitig hat sie Milliarden-Schulden. Anstatt die Kleinen jetzt mit neuen Steuern zu plagen, sollen vorerst einmal diejenigen zahlen, welche ein Mehrfaches vom Lohn eines Durchschnittsverdieners einstreichen." Dieses Ziel soll gemäss dem Ingress mit drei Mitteln erreicht werden: "Aufhebung des Steuerwirrwarrs in den 24 Kantonen (Steuerharmonisierung), stärkere Besteuerung der hohen Einkommen (Reichtumssteuer) und die dadurch endlich mögliche Entlastung der Kleinverdiener (Steuerbefreiung)."

2) Was will die Initiative im einzelnen?

Der Text der Initiative, die in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes einen neuen Artikel 41quater der Bundesverfassung fordert, ist lang und kompliziert. Folgende wichtigste Begehren seien erwähnt:

1. Harmonisierung der direkten Steuern:

"Zum Zweck der Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden erlässt der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung einheitliche Vorschriften über die Steuerpflicht, den Steuergegenstand, die zeitliche Bemessung, das Verfahrensrecht sowie das Steuerstrafrecht; auf bestehende Harmonisierungsmassnahmen der Kantone ist dabei angemessen Rücksicht zu nehmen."

2. a) Mindestsätze für Kantons- und Gemeindesteuern bei Einkommen ab Fr. 100'000.-:

"Die allgemeinen Staats- und Gemeindesteuern vom Einkommen der natürlichen Personen betragen zusammen mindestens:

21 % bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 100'000.-;

27 % bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 200'000.-;

33,4 % bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 1'000'000.-.

b) Das zur Existenzsicherung notwendige Einkommen bleibt steuerfrei.

c) Die allgemeinen Staats- und Gemeindesteuern vom Vermögen der natürlichen Personen betragen zusammen mindestens:

0,7 % bei einem Reinvermögen von 1 Million Fr.;

1 % für den Teil des Reinvermögens, der 1 Million Fr. übersteigt.

d) Vermögen unter Fr. 100'000.- bleiben steuerfrei. Besonderen Verhältnissen nicht erwerbsfähiger Personen ist durch Erhöhung des Freibetrages angemessen Rechnung zu tragen".

3. Direkte Bundessteuer für natürliche Personen:

a) "Die Steuer beträgt mindestens:

6 % bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 100'000.-;

10 % bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 200'000.-;

14 % bei einem steuerbaren Einkommen von 1 Million Fr.

b) Einkommen unter Fr. 40'000.- bleiben steuerfrei.

c) Erreichen die allgemeinen Staats- und Gemeindesteuern vom Einkommen über Fr. 100'000.- der natürlichen Personen die festgesetzten Mindestbelastungen nicht, so verfällt der Differenzbetrag dem Bund.

d) Vom Rohertrag der Steuer fallen drei Zehntel den Kantonen zu; wenigstens ein Sechstel davon, sowie die Differenzbeträge sind für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden."

4. Direkte Bundessteuer vom Reinertrag, vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen:

"Die Steuerbelastung richtet sich nach der wirtschaftlichen Funktion und hat jener des Einkommens und Vermögens der natürlichen Personen Rechnung zu tragen;

juristische Personen, welche die Bundesgesetzgebung besteuert oder steuerfrei erklärt, dürfen von den Kantonen und Gemeinden keiner gleichgearteten Steuer unterstellt werden;

die Steuer wird für Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben. Jedem Kanton verbleiben dabei mindestens zwei Drittel vom Rohertrag der Steuer.

5. Die Einräumung ungerechtfertigter steuerlicher Vergünstigungen an einzelne Steuerpflichtige oder Gruppen von Steuerpflichtigen ist unzulässig.

6. Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung. Sie kann die genannten Franken-Beträge periodisch den Lebenshaltungskosten anpassen."

7. Uebergangsbestimmungen:

"Bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Initiative sind vom Bundesrat auf den Beginn der nächstmöglichen Wehrsteuerperiode folgende Aenderungen des Beschlusses über die Erhebung einer Wehrsteuer in Kraft zu setzen.

Bei der Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen wird auf Einkommensteilen über Fr. 100'000.- eine Zuschlagsteuer von 10 % erhoben. Diese ermässigt sich insoweit, als die allgemeinen Staats- und Gemeindesteuern vom Einkommen die Belastung übersteigen, die sich bei Anwendung des obgenannten Normaltarifs für das steuerbare Einkommen ergäbe.

Bei den juristischen Personen wird auf den Steuern vom Reinertrag, vom Kapital und von den Reserven ein Zuschlag von 50 % erhoben. Dieser ermässigt sich insoweit, als die entsprechenden Steuern von Bund, Kanton und Gemeinde zusammen 30 % des Reinertrages bzw. 0,8 % des Kapitals und der Reserven übersteigen.

Der 1. Januar 1976 gilt als Bezugspunkt für die periodische Anpassung der Franken-Beträge an die Lebenshaltungskosten".

3) Die Stellungnahmen des Bundesrates und der eidgenössischen Räte

In seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom 24.3.1976 gelangte der Bundesrat nach ausführlicher Darlegung und Beurteilung aller Aspekte zu den Schlussfolgerungen, "dass die Initiative zwar neue Lösungen sucht, dass sie aber zwei ausschlaggebende Probleme nicht löst. Erstens werden Änderungen im System der direkten Besteuerung von Einkommen und Vermögen vorgeschlagen, die finanzschwachen Kantonen grosse Schwierigkeiten bereiten könnten. Zweitens befriedigt die Initiative die heutigen Finanzbedürfnisse des Bundes nicht."

Die eidgenössischen Räte schlossen sich in der Juni- und September-Session 1976 dem Antrag des Bundesrates auf Verwerfung des Volksbegehrens ohne Gegenvorschlag an. In den Schlussabstimmungen vom 8. Oktober 1976 wurde die Initiative vom Nationalrat mit 93 : 49 Stimmen und vom Ständerat mit 31 : 3 Stimmen zur Verwerfung empfohlen. Diese Abstimmungsergebnisse bestätigten, dass die Reichtumssteuerinitiative ausserhalb der SPS und der weiter links stehenden Gruppierungen keine Sympathie zu wecken vermochte.

4) Das Schicksal kantonaler Reichtumssteuer-Initiativen

Als der Parteitag der SPS vom 2./3.6.1973 die Grundzüge der eidgenössischen Reichtumssteuerinitiative beschloss, waren bereits in zahlreichen Kantonen ähnliche Begehren gestartet und vielfach schon eingereicht worden. In Baselland war am 3.12.1972 sogar eine sozialdemokratische Reichtumssteuer-Initiative von den Stimmberechtigten mehrheitlich angenommen worden. Die Hoffnung, es sei damit ein für die ganze Schweiz wegleitender Durchbruch der Idee einer solchen Initiative gelungen, bestätigte sich indessen in keiner Weise. Kantonale Reichtumssteuer-Initiativen, die teils von der SP, teils von den Progressiven lanciert worden waren, wurden 1974 in den Kantonen St. Gallen, Zürich, Aargau und Zug, 1975 in den Kantonen Solothurn und Schaffhausen, 1976 im Kanton Luzern und 1977 im Kanton Genf mit teilweise hohen Stimmenmehrheiten verworfen, wobei die Resultate von Zürich und Aargau mit 213'961 Nein gegen 75'374 Ja resp. 58'615 Nein gegen nur 7'274 Ja besonders hervorstechen.

Im Kanton Baselland, wo die Annahme der Initiative Anno 1972 auf ganz besondere Verhältnisse zurückzuführen war (mehrmalige Verwerfung früherer Steuervorlagen, effektiv unterdurchschnittliche Belastung der höheren Einkommen), hiessen die Stimmberechtigten bereits am 9.6.1974 eine neue, massvollere Steuerordnung gut, womit die übersetzten Belastungen ab 1973 zurückbuchstabiert wurden; es hatte sich deutlich erwiesen, dass man sich über die fiskalische Ergiebigkeit falsche Vorstellungen gemacht und die Nachteile für den Kanton (u.a. zahlreiche Abwanderungen grosser Steuerzahler) unterschätzt hatte.

In den Kantonen Bern, Schaffhausen und Thurgau wurden die entsprechenden SP-Initiativen zurückgezogen. Die vorläufig letzte kantonale Volksabstimmung wurde am 25.9.77 im Kanton Basel-Stadt durchgeführt, wo drei Reichtumssteuer-Initiativen der PdA, der POB und der SP deutlich verworfen wurden. (PdA: 22'689:39'141, POB: 22'926:39'616, SP: 28'334:33'713)

5) Ist eine Steuerharmonisierung nicht zu begrüßen?

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 12.6.1977 wurde der Bundesbeschluss über die Steuerharmonisierung von den Stimmberechtigten mit eindeutigen Mehr gutgeheissen. Der Bund wird damit verpflichtet, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für die Gesetzgebung von Kantonen und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht zu erlassen. Sache der Kantone bleibt hingegen gemäss dieser Volksentscheid insbesondere die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge.

Dieser realistische Bundesbeschluss wurde angenommen, nachdem im März 1976 eine Steuerinitiative des Landesrings, welche einen für die ganze Schweiz und alle Steuerpflichtigen einheitlichen Tarif mit unterschiedlichen Steuerfüssen in den Kantonen und Gemeinden forderte, von den schweizerischen Stimmberechtigten verworfen worden war.

Die SPS-Initiative fordert eine teilweise noch über die Landesring-Initiative hinausgehende Gleichschaltung der Steuern, indem die Kantone bei hohen Einkommen und Vermögen nur noch Spielraum nach oben und bei juristischen Personen überhaupt keinen Einfluss auf die Tarife mehr haben sollen. Die Steuerkonkurrenz zwischen den Kantonen, die sich in der Vergangenheit eindeutig als wirksame Bremse gegenüber einem allzu starken Anziehen der Steuerschraube bewährt hat, soll damit ausgeschaltet werden.

Im übrigen würden die finanzschwächeren Kantone von den erhöhten Steuersätzen in den oberen Kategorien wenig profitieren und sich wegen der vorgeschriebenen Entlastungen der untersten Einkommen vorzugsweise an den Mittelstand halten müssen, so dass neue Belastungsdifferenzen im Bereich der mittleren Einkommen provoziert werden.

Eine Steuerharmonisierung nach der Methode der SPS führt im Endergebnis eindeutig zu einer weiteren Benachteiligung der finanzschwachen Kantone.

6) Würden sich gesamtschweizerische Mindesttarife nicht zum Vorteil von heute steuerschwachen Kantonen auswirken?

Die teilweise erheblichen Unterschiede in der Steuerbelastung in den einzelnen Kantonen sind bekannt. Für 100'000 Fr. Einkommen sind an Kantons- und Gemeindesteuern beispielsweise in Altdorf 13,4 %, in Stans 15,6 % und in Appenzell 17,5 % zu bezahlen, verglichen mit 26 % in Genf, 25,4 % in Schaffhausen, 24,6 % in Bern, 23,4 % in Zürich und 21,6 % in Basel. Scheinbar käme es demnach den Kantonen mit niedrigerer Steuerbelastung zustatten, wenn eine höhere Belastung, die sie aus politischen Gründen nicht selber durchsetzen können, auf Bundesebene vorgeschrieben würde (die Initiative verlangt für 100'000 Fr. eine Minimalbelastung von 21 % durch Kantons- und Gemeindesteuern).

Diese Ueberlegung ist jedoch aus zwei Gründen trügerisch. In den finanzschwachen Kantonen sind relativ weniger oder teils sogar bedeutend weniger Steuerzahler mit hohen Einkommen "greifbar" als in den grösseren Städten; das hängt zu einem Teil damit zusammen, dass die als Wohnort wenig attraktiv sind, weshalb sie fehlende andere Vorteile eben durch Steuervorteile ausgleichen müssen. Zum zweiten hätte die gleich hohe Besteuerung wie in anderen Kantonen besonders in den finanzschwächeren Kantonen zweifellos eine gewisse Abwanderung zur Folge, weil die Bezüger hoher Einkommen bei gleicher steuerlicher Konkurrenzlage eher dazu neigen würden, in eine vielleicht nicht landschaftlich, doch hinsichtlich Infrastruktur, Unterhaltungsangeboten, usw. attraktivere Umgebung umzuziehen.

7) Wie wirkt sich die Initiative auf die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen aus?

Mitte September hat der Bundesrat den Kantonen Bericht und Vorstellungen einer Expertengruppe über eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zur Vernehmlassung zugestellt. Er leitete damit das Gespräch mit den Ständen über Entflechtung des Zuständigkeits- und Aufgabenwirrwarrs ein. Die enge Verflechtung der eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen hängt aber eng zusammen mit der bestehenden Finanzordnung. Eine Neuverteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ist daher in engem Zusammenhang mit der Bundesfinanzreform zu suchen.

Eine Annahme der SPS-Initiative würde im Bereich der Besteuerung eine einseitige Neuordnung bringen, bevor das für unser Land wichtigere Problem der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gelöst ist. Sie würde diese Aufgabenteilung somit in empfindlicher Masse präjudizieren und stören.

Hinzu kommt, dass die Stärkung des föderalistischen Systems, welches eines der Ziele der neuen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen ist, bei einer Annahme der Reichtumssteuer-Initiative einen erheblichen Rückschlag erleiden würde. Dazu ein Zitat aus dem Kommentar des nicht parteigebundenen "Tages-Anzeiger" zum SPS-Parteitagbeschluss 1973: "Dass aber den Kantonen und Gemeinden sozusagen von oben herab, per Bundesgesetz, gesagt wird, wieviel ihre guten Steuerzahler zu berappen haben, dass diesen Steuerzahlern die Steuern in einer bundesstaatlich fixierten Höhe abgeknöpft werden, ob Kantone und Gemeinde nun wollen (dann bekommen sie das Geld) oder nicht wollen (dann bekommt es der Bund über die Anrechnungssteuer): Das ist ein Einbruch in die Finanzpolitik der unteren föderalistischen Stufen, der kaum so leicht zu verkraften sein wird."

8) Wie werden die höheren Einkommen betroffen?

Die Initiative verlangt Mindestbelastungen durch die Kantons- und Gemeindesteuern auf dem Einkommen natürlicher Personen für drei Einkommensstufen. Die unterste, für Fr. 100'000.- festgelegte Belastungsgrenze von 21 % ist im Durchschnitt aller Kantone mit einem Ansatz von ca. 22 % im laufenden Jahr bereits übertroffen; immerhin müssten in 10 der 25 Kantonshauptorte gemäss der Initiative Mehrbelastungen verfügt werden. Bei 200'000 Fr. muss die Belastung gemäss Initiative 27 % betragen, verglichen mit einer heutigen Durchschnittsbelastung von ca. 25 $\frac{1}{2}$ %; in 19 Kantonshauptorten müssten die Tarife angehoben werden. Bei 1 Million Franken sind gemäss Initiative mindestens 33,4 % Steuern zu entrichten, welcher Ansatz bei einer Durchschnittsbelastung von ca. 29 % in keinem der Kantonshauptorte erreicht wird. Für die höheren Einkommen und namentlich für solche in steuer-günstigen Gemeinden ergäben sich somit recht bedeutende Mehrbelastungen.

Zusätzlich zu den vom Bund vorgeschriebenen Kantons- und Gemeindesteuern ist gemäss der Initiative eine direkte Bundessteuer von 6 % bei einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Fr. (heutiger Wehrsteueransatz 6,5 %), von 10 % bei 200'000 Fr. (9,9 %) und von 14 % bei 1 Mio.Fr. (11,5 %) zu erheben. Die Einkommen ab ca. 200'000 Fr. sollen demnach nicht nur bei den Kantons- und Gemeindesteuern, sondern auch bei der direkten Bundessteuer stärker belastet werden.

Bei Vermögen in der Höhe von 1 Million Franken hat die Steuerbelastung gemäss der Initiative 7 % zu betragen. Heute erreicht die Durchschnittsbelastung 6 % und übersteigt in nur 7 der 25 Kantonshauptorte die geforderte Mindestgrenze. Für denjenigen Teil des Reinvermögens, der 1 Million Franken übersteigt, wird eine Mindestbelastung von 1 % gefordert. Das ergibt für ein Vermögen von 5 Millionen Franken ein Minimum von

9,4 ‰ Steuer, eine Belastung also, die bei einem heutigen Durchschnitt von ca. 7,25 ‰ gegenwärtig einzig in Chur zu verzeichnen ist; in den anderen 24 Kantonshauptorten müsste die Belastung erhöht werden.

9) Wird sich die Situation der Bezüger mittlerer Einkommen verbessern?

Wer weniger als hunderttausend Franken Einkommen oder eine Million Franken Vermögen hat, könnte meinen, er komme bei einer Annahme der Initiative ungeschoren davon. Dass dem so sein wird, ist aber unwahrscheinlich, und zwar aus zwei verschiedenen Gründen: In jenen Kantonen, in denen die für das erwähnte Einkommen bzw. Vermögen genannten Mindestsätze nicht erreicht werden, müssen zwangsläufig auch die darunterliegenden Steuerpflichtigen mit Mehrbelastungen rechnen, weil zur Vermeidung von Tarifsprüngen auch unterhalb der genannten Grenzen die heutigen Steuersätze nach oben angepasst werden müssen. Dies trifft die meisten Kantone, werden doch in 21 Kantonshauptorten, d.h. in allen ausser Basel, Liestal, Schaffhausen und Lausanne, die Mindestansätze gemäss Initiative für 100'000 Fr. Einkommen oder 1 Mio.Fr. Vermögen nicht erreicht. Zum zweiten müssen aber auch alle Steuerpflichtigen in bisher steuergünstigen Gemeinden auf Mehrbelastungen gefasst sein, weil in diesen Gemeinden die Steuerfüsse (gleich Prozentsätze der Gemeindezuschläge zu den Kantonssteuern) so weit angehoben werden müssen, dass "oben" die verlangten Mindeststeuern erreicht werden.

10) Wie werden niedrige Einkommen und Vermögen entlastet?

Die Initiative verlangt Steuerfreiheit für das zur Existenzsicherung notwendige Einkommen. Setzt man dieses Einkommen auch bloss den Mindestleistungen der AHV gleich, so müssten in allen Kantonen mit Ausnahme von Baselland die Steuerfreigrenzen heraufgesetzt werden. Würde man die Ergänzungsleistungen zur AHV ebenfalls als Bestandteil des existenzsichernden Einkommens interpretieren, käme es zu noch massiveren strukturellen Verschiebungen.

Von der direkten Bundessteuer würden Einkommen unter Fr. 40'000.- befreit.

Ebenfalls steuerfrei blieben Vermögen unter Fr. 100'000.-, wobei besonderen Verhältnissen nicht erwerbsfähiger Personen durch Erhöhung des Freibetrages angemessen Rechnung zu tragen wäre.

Mit diesen Vorschriften zu Gunsten der unteren Einkommens- und Vermögenskategorien würde die Zahl der "Gratisbürger", d.h. der Personen, die trotz Bezug eines Einkommens oder Besitz eines Vermögens überhaupt keine Steuerleistungen zu erbringen haben, erheblich anwachsen. Das Gefühl der Verpflichtung gegenüber dem Staat würde bei ihnen ausgehöhlt, und das Interesse an einem sparsamen staatlichen Haushalten ginge verloren.

11) Sprechen internationale Steuerbelastungsvergleiche nicht für eine Mehrbelastung der hohen Einkommen?

Die Ansicht, dass die Schweiz im internationalen Vergleich ein Steuerparadies sei, entspricht nicht mehr der heutigen Sachlage, denn sowohl der Bund als auch viele Kantone und Gemeinden haben die Steuerlasten in den vergangenen Jahren teils erheblich heraufgesetzt. Zu beachten ist vor allem auch, dass eine blosse Gegenüberstellung der Tarife beispielsweise für die Einkommenssteuer keine schlüssigen Resultate liefert, weil einerseits die Abgaben für die Sozialversicherung und andererseits Vermögenssteuer, Sozialabzüge, Ertragssteuern usw. in den anderen Ländern Europas ganz anders liegen als bei uns.

Bei Berücksichtigung dieser Differenzen zeigen alle verfügbaren Statistiken, dass bei uns gegenüber dem Ausland die unteren Einkommen und nicht die oberen Einkommen und Vermögen begünstigt sind. Beispielsweise gegenüber der Bundesrepublik Deutschland werden in der Schweiz die unteren Einkommen nur halb so hoch besteuert, wogegen für hohe Einkommen praktisch identische Belastungen bestehen.

Wenn die Initianten auf noch höhere Steuersätze im Ausland hinweisen, so übersehen sie dabei, dass das schweizerische Steuersystem Besonderheiten aufweist, welche die hohen Einkommen und Vermögen bereits heute härter anfassen als im Ausland. So ist jedes Arbeitseinkommen vorweg mit unplafonierten obligatorischen Sozialversicherungsbeiträgen belastet, die bei Selbständigerwerbenden heute 8,9 % betragen und nach der Vorlage zur 9. AHV-Revision 9,4 % ausmachen sollen; von unseren Nachbarstaaten kennt gerade nur Italien unplafonierte Sozialversicherungsbeiträge. Die heutigen Vermögenssteuersätze in der Schweiz zählen bereits zu den höchsten in Europa, abgesehen davon, dass Belgien, Frankreich, Grossbritannien und Italien überhaupt keine Vermögenssteuer kennen. Besonders starke Belastungen ergeben sich beim Zusammenfallen von Einkommens- und

Vermögenssteuern, weil mit Ausnahme weniger Kantone kein Gesamtplafond der Steuerbelastung besteht, anders als beispielsweise in den Niederlanden und Schweden. Ferner werden in der Schweiz das Wohneigentum (Besteuerung des Mietwertes als Einkommen) und selbsterworbene Renten höher besteuert als im Ausland. Schliesslich werden bei uns die ausgeschütteten Gewinne der juristischen Personen sowohl bei den Unternehmungen als auch bei den Empfängern (Aktionären) vollumfänglich besteuert, während die meisten anderen Staaten entweder reduzierte Sätze oder das System der Steueranrechnung kennen.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, was die Mitglieder des Steuerausschusses des schwedischen Reichstages nach einer mehrtägigen Informationsreise durch die Schweiz im Frühjahr 1976 als Fazit festhielten: Gemäss einer Anfrage der Schweizerischen Depeschagentur bei der Schwedischen Botschaft stellte die Kommission nämlich fest, "die Unterschiede in der Höhe der Abgaben zwischen Schweden und der Schweiz seien gar nicht so hoch, wenn man in der Schweiz die Prämien für die Krankenversicherung zu den Steuern hinzurechne." Dieser Bemerkung wäre noch beizufügen, dass für einen korrekten Vergleich auch andere Posten - wie die 2. Säule oder die Arbeitslosenversicherung - einzubeziehen wären. Auch gelangte der sozialdemokratische Vorsitzende des Reichstagsausschusses nach einem Bericht des Skandinavien-Korrespondenten der "Neuen Zürcher Zeitung" zum Schluss, "was die fiskalische Erfassung von Unternehmen betreffe, sei der Steuerdruck in beiden Ländern wahrscheinlich etwa gleich gross. Dafür dürften - bei höheren Steuersätzen in Schweden - die relativ liberalen schwedischen Abschreibungsregeln und ihre Anwendung in der Praxis verantwortlich sein." Schliesslich stellte die schwedische Kommission mit einigem Erstaunen fest, dass in der Schweiz Kleinunternehmen "wenn auch nicht sehr hoch" besteuert werden, während in Schweden etwa drei Viertel aller Kleinbetriebe keine Unternehmenssteuer bezahlen sollen.

Die Informationsreise des Reichstagsausschusses vom vorletzten Frühjahr durch verschiedene westeuropäische Länder hing offensichtlich damit zusammen, dass man sich in Schweden, das als Hochsteuerland bekannt und berüchtigt ist, über die Reformbedürftigkeit des Steuersystems weitgehend einig ist. Den zitierten Feststellungen inbezug auf die schweizerischen Steuerhältnisse kommt ein umso höherer Stellenwert zu.

12) Wieviel ist "oben" zu holen?

Die grosse Masse der Steuerpflichtigen, der Einkommen und auch der Steuererträge ist in den Einkommensstufen zwischen 10.000 und 50.000 Franken zu finden. Die Einkommen über 200.000 Franken erbringen dagegen trotz hohen Belastungen nur 10 - 20 % der Gesamterträge. Dieses Verhältnis, das mit den kantonalen Steuerstatistiken belegt wird, ist ein Fingerzeig dafür, dass "oben" nicht so viel an Steuern hereinzuholen ist, wie generell angenommen wird. Das einseitige Steuertarif-Konzept der SPS-Initiative bedeutet deshalb eine Schwächung des Steuersystems für den Fall wirtschaftlicher Rückschläge und niedrigerer Zinsen.

Zu beachten ist aber auch, dass eine als ungerechtfertigt hoch empfundene Steuerbelastung den persönlichen Leistungsanreiz vermindert oder sogar lähmt. Die Schweiz ist einzig durch die hohe Qualität ihrer Arbeit zum heutigen allgemeinen Wohlstand gelangt. Neben qualifizierten Arbeitern und Angestellten benötigt die schweizerische Volkswirtschaft im wachsenden internationalen Konkurrenzkampf je länger je mehr auch überdurchschnittliche Leistungen der ausgebildeten Kader. Steht der Aufwand für eine freiwillig zu übernehmende zusätzliche Arbeitsleistung mit psychischer Belastung in einem ungünstigen Verhältnis zu dem zusätzlichen Ertrag, fällt der persönliche Anreiz dahin.

In dieser Hinsicht ist die SPS-Initiative als eine Bedrohung des schweizerischen Leistungsstandards zu sehen. Die Belastungen durch Kantons- und Gemeindesteuern, Wehrsteuer, Kirchensteuern sowie die Prämien der Sozialversicherungen würden bei einem Arbeitseinkommen von 100.000 Franken 29,4 % für Arbeitnehmer und 30,9 % für Selbständigerwerbende erreichen, bei einem Arbeitseinkommen von 1 Mio. Franken sogar 51,1 bzw. 53,1 %. Für ein Zusatzeinkommen ab 100.000 Fr. würde sich jedoch eine Gesamtbelastung des Mehrverdienstes von 50,9 % für Arbeitgeber und 53,2 % für Selbständigerwerbende ergeben, die bei Einkommen ab 200.000 Fr. sogar 53,8 resp. 56,0 % erreichen würde. Demnach

sollen bereits Einkommensteile von über 100.000 Fr. mehr als zur Hälfte weggesteuert werden.

Derartige Belastungen würden den persönlichen Leistungsanreiz in einem wesentlichen Umfang zunichte machen und hätten damit über kurz oder lang volkswirtschaftliche Schäden zur Folge. Wenn sich die Qualität der Produkte eines Unternehmens im Vergleich zu anderen nicht mehr wesentlich verbessert, weil die qualifizierten Kader nur noch das leisten, was sie unbedingt tun müssen, ist der einzelne Arbeitnehmer letztlich der Leidtragende.

Zu erwähnen ist aber auch, dass eine als unbillig empfundene Belastung die Steuerehrlichkeit, mit der es in der Schweiz heute besser steht als in anderen Ländern, beeinträchtigen würde. Neben eigentlichen Steuerhinterziehungen wäre auch die Ausnützung aller Möglichkeiten und Schliche zum Einsparen von Steuern zu gewärtigen.

Eigentlich verhängnisvoll müsste sich die geplante Anhebung der Steuern der juristischen Personen auswirken. Die Hochkonjunktur, welche die Meinung förderte, es liessen sich übersetzte Gewinne wegsteuern, ist der Rezession und einer anschließenden Normalisierung der Lage auf einem tieferen Niveau gewichen. Vor allem die starke Mehrbelastung der ertragsschwachen Unternehmen müsste zwangsläufig auch Arbeitsplätze gefährden. Ebenso wären langfristig nachteilige Wirkungen zu erwarten, wenn die Möglichkeiten der Selbstfinanzierung von Unternehmen durch die Wegsteuerung der nicht ausgeschütteten Gewinne von Kapitalgesellschaften stark beeinträchtigt würden.

Als ein Land ohne natürliche Rohstoffe ist die Schweiz in höchstem Mass auf die ständige Erneuerung der Produktionsmethoden und auf die Entwicklung der forschungsintensiven Wirtschaftszweige angewiesen. Forschung und technischer Fortschritt setzen aber in erster Linie die Investitionsbereitschaft der Kapitalbesitzer sowie die Selbstfinanzierungskraft der Unternehmen

voraus. Diese beiden Grundlagen würden durch eine Reichtumssteuer in Mitleidenschaft gezogen. In einem Augenblick, da für wichtige Industriezweige aus verschiedenen Gründen ohnehin Verlegungen ins Ausland erwogen werden oder sogar schon durchgeführt wurden, ist eine derartige Attacke auf unsere Marktwirtschaft besonders gefährlich. Neben der Möglichkeit von Abwanderungen über die Landesgrenzen hinaus ist die noch schwerer wiegende Möglichkeit zu berücksichtigen, dass eine überspitzte Besteuerung auch den Zuzug neuer finanzkräftiger Steuerzahler und Firmen in die Schweiz erschwert oder sogar verhindert.

13) Wie soll die Besteuerung der juristischen Personen ausfallen ?

Im Gegensatz zur bisherigen Ordnung wären gemäss der Initiative die juristischen Personen nur noch durch den Bund zu besteuern. Steuersätze werden für die Dauerlösung nicht genannt. Es wird lediglich generell vorgeschrieben, dass sich die Steuerbelastung nach der wirtschaftlichen Funktion zu richten und den Steuerbelastungen der natürlichen Personen Rechnung zu tragen habe. Allerdings werden die künftigen Steuersätze durch die Uebergangslösung präjudiziert. Die Kantone sollen mit mindestens zwei Dritteln am Rohertrag dieser Steuern beteiligt sein.

Die Auswirkungen der Uebergangsordnung bei den juristischen Personen sind vor allem bei ertragsschwachen Unternehmungen sehr beträchtlich. Während der Dauer der Uebergangsordnung muss auf den Steuern des Bundes vom Reinertrag, vom Kapital und von den Reserven ein Zuschlag von bis zu 50 % erhoben werden, d.h. bis zu einer Grenze, da die Steuern von Bund, Kanton und Gemeinde zusammen 30 % des Reinertrages bzw. 0,8 % des Kapitals und der Reserven erreichen. Bei einem Reinertrag von 5 % würde der 50-%ige Zuschlag in den meisten Kantonshauptorten voll wirksam. Mit steigender Rendite wird in immer weniger Fällen ein Zuschlag erhoben. Besonders betroffen wären dagegen die Holding- und die Domizil-Gesellschaften, die heute zwecks Vermeidung von Mehrfachbelastungen in den meisten Kantonen nicht voll besteuert werden.

Hinsichtlich der Kapitalsteuer würden die juristischen Personen in 18 Kantonshauptorten voll vom Zuschlag von 0,4 o/oo des Kapitals betroffen, in einem Kantonshauptort teilweise und in 6 Kantonshauptorten gar nicht.

Zu beachten ist auch der Umstand, dass die Initiative für Kapitalsteuer und Ertragssteuer getrennte Mindestbelastungen festsetzt; sie nimmt also keine Rücksicht auf die bestehenden Gegebenheiten, wonach in einzelnen Kantonen neben einer überdurchschnittlich hohen Kapitalsteuer eine mildere Ertragssteuer und vice versa besteht.

14) Welche Folgen hätte die neue Aufschlüsselung der Steuern juristischer Personen?

Im Jahre 1975 erreichten die Steuereinnahmen aus der Ertragssteuer und der Kapitalsteuer insgesamt etwas über 4 Milliarden Franken; davon entfielen 1 Milliarde auf Steuererträge des Bundes und 3 Milliarden auf solche der Kantone und Gemeinden. Die Kantonsanteile an den Bundessteuern von 274 Millionen berücksichtigt, verblieben dem Bund 727 Millionen, während die Kantone und Gemeinden mit Einschluss der Kantonsanteile 3,29 Milliarden vereinnahmten. Bei einem Verteilungsschlüssel von 1 : 2 gemäss der Initiative würden dem Bund 1,34 Milliarden, den Kantonen und Gemeinden hingegen nurmehr rund 2,68 Milliarden Franken zufließen; es ist hervorzuheben, dass diese Aufteilung für den Fall einer Annahme der Initiative nicht repräsentativ wäre, weil sie auf den 1975 geltenden Tarifen basiert und nicht auf dem gemäss Initiative einzuführenden Tarif.

Hinsichtlich der Auswirkungen des Tarifs gemäss Initiative auf die Kantone lässt sich allgemein zunächst feststellen, dass Kantone mit durchschnittlich hohen Steuerbelastungen (z.B. Zürich, Bern, Solothurn, Graubünden) Einbussen erleiden werden. Weil sodann der neue Tarif vor allem die ertragsschwachen Unternehmen schärfer besteuern wird, werden jene Kantone, die hier überdurchschnittlich hohe Tarife kennen, vergleichsweise wenig profitieren; es handelt sich dabei vorwiegend um finanzschwächere Kantone, die zum Teil massive Einbussen erleiden werden. Partiiell oder generell steuergünstige Kantone wie Zug, Nidwalden, Uri, Glarus und Fribourg würden auf kurze Sicht profitieren, wären aber speziell von Abwanderung und daher mittelbaren Steuerausfällen bedroht.

Neben den Kantonen werden indessen auch die Gemeinden betroffen, die heute über verfassungs- oder gesetzmässig gesicherte Anteile an den Steuern der juristischen Personen verfügen. Gemäss der Initiative hätten sie zunächst keinen Anspruch mehr auf irgendwelche Einnahmen aus den Ertrags- und Kapitalsteuern. Sie wären

daher darauf angewiesen, dass die Kantone ihnen einen Teil des kantonalen Ertragsanteils überlassen würden, wofür aber insbesondere die Standortgemeinden von infrastruktur-belastenden Unternehmungen keinerlei Garantie hätten.

15) Was bringt die Initiative der Bundeskasse?

Verlässliche Angaben über die finanziellen Auswirkungen der Initiative liegen nicht vor. Von seiten der Initianten gibt es zwei Schätzungen: In der Debatte im Nationalrat bezifferte Nationalrat Otto Stich am 23.6.76 den Mehreingang zu Gunsten des Bundes auf 50 Mio. Fr.; Nationalrat Helmut Hubacher, Präsident der SPS, nannte in seiner Parteitage srede vom 16.4.77 in Brig den Betrag von 200 Mio. Fr. Nach Informationen aus der Eidgenössischen Steuerverwaltung dürfte die zweite Summe annähernd richtig sein.

Allerdings ist festzuhalten, dass die Initiative für die Steuerbelastung der juristischen Personen bei der Dauerordnung keine abschliessenden Tarife enthält, wogegen für die Uebergangsordnung präzisere Angaben gemacht werden. Aber es ist nicht abzusehen, wie die Kantone und Gemeinden auf eine allfällige Annahme der Initiative reagieren und welche Zuschlagsmöglichkeiten sie dem Bund belassen werden. Noch schwerer ist abzusehen, wie sich die zweifellos zu erwartenden Bemühungen von Steuerpflichtigen, übersetzten Belastungen auszuweichen, auswirken würden.

Bei einer totalen Einnahmensumme des Bundes von rund 14,2 Milliarden Franken (Voranschlag 1977) fallen die erwähnten 200 Millionen praktisch nicht ins Gewicht. Weil die Bemühungen um eine dauernde Neuordnung der Bundesfinanzen zumindest auf seiten der direkten Steuern durch einen Erfolg der Initiative blockiert würden, gibt der geringfügige Mehrbetrag für den Bund zu speziellen Bedenken Anlass.

Bei dem Mehreingang handelt es sich um Saldi von recht hohen Beträgen. Im Bereich der natürlichen Personen dürften bei der Dauerordnung die Steuerentlastungen bei der Wehrsteuer Minderengänge von ungefähr einer halben Milliarde Franken jährlich bringen. Die Mehreingänge durch die Weiterführung der Progression wären auf der anderen Seite vergleichsweise bescheiden. Die Modellrechnung in der Botschaft des Bundesrates zu der Initiative rechnet jedenfalls mit einer Einbusse bei den natürlichen Per-

sonen von insgesamt rund einem Fünftel, d.h. mit einer Reduktion in der Grössenordnung von gegen 400 Mio. Fr., wovon 30 % zu Lasten der Kantone gingen, weil deren Anteile an der Wehrsteuer entsprechend abnehmen.

Die juristischen Personen hingegen hätten gemäss einem von der Bundesverwaltung aufgestellten Tarifmodell etwa einen Siebtel, nach neueren Berechnungen sogar einen Sechstel mehr an Steuern aufzubringen als bisher. Nach der von den Initianten für die Uebergangsordnung vorgesehenen Regelung (30 % des Reinertrages für alle Unternehmungen) läge der Mehrertrag resp. die Mehrbelastung der Wirtschaft sogar noch etwas höher.

Theoretisch könnte die Initiative in der Dauerordnung dem Bund - vorab zu Lasten der Kantone - Mehreinnahmen in der Grössenordnung von einigen hundert Millionen Franken bringen, die ausschliesslich von den juristischen Personen bezahlt werden müssten. Es ist aber anzunehmen, dass der Bund im Bereich der juristischen Personen den Kantonen zusätzliche Finanzausgleichsleistungen zugestehen müsste, da einerseits die Kantone allgemein die Verschlechterung ihres Ertragsanteils auf zwei Drittel (1975 hatten sie fast fünf Sechstel aller Steuern der juristischen Personen eingenommen) nicht akzeptieren und andererseits die finanzschwächeren Kantone auf die Beibehaltung des interkantonalen Ausgleichs drängen würden.

Es ist auch seitens der Initianten unbestritten, dass die Initiative nicht geeignet ist, Wesentliches zur Sanierung des Bundeshaushaltes beizutragen. Verglichen mit den Forderungen der SPS auf der Ausgabenseite steht auch der theoretisch errechnete Mehrertrag in einem absoluten Missverhältnis.

16) Wie ist die Initiative volkswirtschaftlich und staatsrechtlich zu gewichten?

Eine Antwort auf diese Fragen gaben die beiden Berner Professoren A. Bieri und F. Gygi 1974 an einer Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Steuerrecht in Basel. Die volkswirtschaftliche Problematik einer stark progressiven Besteuerung mit einer Reichtumssteuer liegt nach Professor Bieri einmal in der Möglichkeit, die Steuern zu überwälzen, vor allem in Zeiten der Inflation, die mit einer expansiven Geldpolitik verbunden ist: Der höhere Angestellte wird mehr Lohn verlangen (und erhalten); das Unternehmen wird seine höheren Kosten, die aus der stärkeren Besteuerung oder heraufgesetzten Löhnen resultieren, über die Preise auf die Konsumenten abwälzen. Zum zweiten werden hohe Besteuerungssätze die Bereitwilligkeit der Wirtschaftssubjekte schwächen, eine möglichst hohe Leistung zu erbringen. Hohe Steuern dämpfen zudem, wenn sie nicht überwälzt werden können, die Investitions- und Risikofreudigkeit namentlich junger Unternehmen, was sich auch auf den wirtschaftlichen Fortschritt hemmend auswirkt.

Nach Ansicht von Professor Gygi ist an der Reichtumssteuer-Initiative der SPS störend, dass eine Mehrheit von mindestens 95 % der Stimmbürger eine Minderheit von weniger als 5 % zur Kasse bittet. Zum Wesen einer rechtsstaatlichen Demokratie gehört es, Minderheiten vor radikalen Beschlüssen der Mehrheit zu schützen - das andere wäre eine absolutistische Demokratie. Auch wird mit einer Reichtumssteuer der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verletzt. Es wird nicht mehr jeder nach Massgabe seiner Möglichkeiten an den Aufwendungen des Staates beteiligt. Das aber ruft nicht nur der Begehrlichkeit gegenüber dem Staate, sondern schwächt auch Eigeninitiative und Eigenverantwortung, auf denen unser ganzes System beruht. Wenn eine Initiative nicht verfassungswidrig ist, heisst das somit noch nicht, dass sie in die Verfassung passt. Die Steuerordnung darf nicht das Hauptgewicht auf die Umverteilung der Einkommen legen.

17) Wie ist die Initiative politisch zu beurteilen?

Die SPS-Initiative geht von einem klassenkämpferischen Denken aus, das nicht mehr in unsere Zeit passen will. Sie zielt nach einer "Bestrafung der Reichen", wobei sowohl natürliche als auch juristische Personen aufs Korn genommen werden. Die Unterschiede zwischen Einkommen und Vermögen sollen auf dem Umweg über Steuertarife zumindest teilweise ausgeebnet werden. Es wird also eine Umverteilung anvisiert, mit welcher eine Aenderung der vorhandenen Güterverteilung zu Gunsten der wirtschaftlich Schwächeren erreicht werden soll. Im Hintergrund steht die extreme sozialistische Forderung, die Güter seien ausschliesslich nach individuellem Bedürfnis und damit unter Abschaffung der Entlohnung nach Leistung zu verteilen. Den Initianten kann zwar nicht vorgeworfen werden, dass sie diesen Weg bis zur letzten Konsequenz beschreiten wollen, aber eine Etappe auf diesem Weg stellt die Initiative zweifellos dar.

Nachdem mit dem Ausbau der Sozialversicherungen und der Steuerprogression sowie mit zahlreichen Massnahmen zu Gunsten der wirtschaftlich Schwächeren ein solcher Umverteilungsprozess bei uns schon vor Jahrzehnten eingeleitet worden ist, will die SPS mit ihrer Initiative einen bedeutenden Schritt weitergehen. Die Initiative widerspricht damit der Erkenntnis, dass in Ländern mit gleichmacherischen Tendenzen in dieser Richtung die Güterproduktion pro Einwohner durchwegs niedriger ist als in ausgegogenen marktwirtschaftlichen Systemen wie bei uns. Die überspitzte Umverteilung wirkt leistungsmindernd; sie schmälert den gesamtwirtschaftlichen Ertrag und benachteiligt damit gerade die wirtschaftlich Schwächeren.

Die Initiative beschneidet ferner die kantonale Steuerhoheit in einem übertriebenen Masse und hebt sie bei den juristischen Personen sogar ganz auf. Per Saldo muss sie zwangsläufig die Steuersubstanz schmälern, weil sie den Steuerwiderstand erhöhen und die Schweiz steuerlich unattraktiv machen würde.

Besonders verfehlt ist die Initiative auch in der gegenwärtigen

Konstellation des Bundeshaushaltes. Sie gewährleistet in keiner Weise eine Sanierung des eidgenössischen Finanzhaushaltes, sondern sie blockiert im Gegenteil als ein unsachgemässes Stückwerk die Bestrebungen für eine zusammenhängende Finanzreform.

12. Oktober 1977