

Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Band: 76 (1998)
Heft: 2

Artikel: Steuern : Optimieren durch Harmonisierung
Autor: Gerber Rüegg, Julia
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-341408>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Steuern — Optimieren durch Harmonisieren

Die Spatzen pfeifen es von allen Dächern: Wer ein hohes Einkommen erzielt, der optimiere seine Steuern. Zügeln, lautet der Spartip für die Reichen. Umziehen in den Kanton mit der niedrigsten Steuerbelastung und der besten Verkehrserschließung in die nächste Wirtschaftsregion.

Julia Gerber Rüegg

Kantone wie Schwyz und Zug, welche durch ihre geographisch günstige Lage von den Leistungen des Kantons Zürich profitieren und daher ihre Eigenleistungen auf die notwendige Grundversorgung beschränken können, locken mehr und mehr gutsituierte Personen und florierende Unternehmen an. Was sich da abspielt, wird verharmlosend als gesunder Wettbewerb bezeichnet. Das Resultat jedoch ist eine zunehmende Entsolidarisierung zwischen Arm und Reich.

Ebner ist nicht allein

Der Bankier Ebner ist nicht der erste, der genau gerechnet und seinen Firmensitz verlegt hat. Er wird auch nicht zu den letzten gehören, wenn es nicht rasch gelingt, eine gesamtschweizerische Lösung durchzusetzen, die dem staats- und sozialpolitisch verheerend wirkenden Steuerwettbewerb Einhalt gebietet. Es ist nicht damit getan, über die Abwanderung des neureichen Geldadels zu lamentieren. Fakten sind aufzudecken und Denkarbeit ist zu leisten. Es muss nach Mehrheiten gesucht werden, die politische Entscheide

auf der Basis ethischer Grundwerte treffen und eine solidarische Gemeinschaft anstreben. Nur so wird sich unsere Willensnation im globalen Wettbewerb behaupten, und werden alle Menschen in der Schweiz weiterhin in den Genuss der notwendigen Grundversorgung kommen.

Die Wurzeln der geltenden Gesetzgebung, welche Anreize und Möglichkeiten zur «Steuroptimierung» durch Steuerflucht schafft, liegen einerseits in der föderalistischen Tradition unseres Landes, andererseits in einem politischen Grundkonzept, welches den uneingeschränkten Wettbewerb in Wirtschaft und Politik über die kulturelle Leistung der Solidarität stellt. Auf der Ebene der Steuergesetzgebung hat die kleinräumige Aufspaltung der Schweiz in 26 Einheiten weniger mit der kulturellen Identität einzelner Kantone zu tun, als vielmehr mit dem bewussten Entscheid, Steuertarifgefälle zu schaffen und zu erhalten. Schreibt doch der Zürcher Regierungsrat in der Antwort auf eine Anfrage: «Eine materielle Steuerharmonisierung liegt wegen der positiven beschränkenden Wirkung des Steuerwettbewerbs auf die Staatsfinanzen und die Staatstätigkeit nicht im Interesse des Kantons Zürich und der Schweiz insgesamt.»

Die Realität aber zeigt: Der Steuerwettbewerb hat keine qualitätssteigernde Wirkung auf die Staatstätigkeit allgemein. Im Gegenteil: Einzelne Kantone beginnen unter dem Spardruck bereits staatliche Kernleistungen abzubauen. So will der Kanton Zürich seine Schulversuche teilweise durch Sponsoren finanzieren.

Gleichzeitig nützen gutbetuchte und mobile Steuerpflichtige das Steuergefälle schamlos und auf Kosten der Gemeinschaft aus. Dabei wäre es vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung weit wichtiger, dass die kleinen Kantons-einheiten näher zusammenrückten und ihre Gesetzgebungen besser koordinierten, statt sich gegenseitig unter Druck zu setzen. Denn nur mit klaren, transparenten Verhältnissen wird die Schweiz im Ausland als zuverlässige, vertrauenswürdige Partnerin anerkannt und nur so wird sie als Wirtschaftsregion innerhalb Europas eine Chance haben.

Nur mit klaren, transparenten Verhältnissen wird die Schweiz als Wirtschaftsregion innerhalb Europas eine Chance haben.

Millionenhügel Wollerau

Den Anfang dieser unseligen Dynamik machte der Verzicht auf die Erbschafts- und Schenkungssteuer im letzten Jahrhundert im katholisch-konservativen Agrarkanton Schwyz, der heute vom vermögenden Teil der Nachkriegsgeneration genutzt wird. Nachdem die nun in die Jahre gekommenen Reichen in der Zürcher Metropole ihr Vermögen vermehrt und das gesellschaftlich wie kulturell reichhaltige Leben genossen haben, nachdem ihre Kinder die Ausbildung an den Gymnasien und der Universität in der Stadt abgeschlossen haben, verlegen sie ihren Wohnsitz in den steuergünstigen Kanton Schwyz. Am Millionenhügel von Wollerau geniessen sie ihren Lebensabend unter ihresgleichen. Ab und zu brausen sie in ihren Limousinen über die A3 nach Zürich zu einer Verwaltungsrats-sitzung oder in die Oper. Von der Haustür bis zum reservierten Parkplatz in der City dauert es nur zwanzig Minuten.

Wenn die alten Reichen an den schwyzerischen Gestaden des Zürichsees dann das Zeitliche segnen, gibt kein einziger ihrer Erben einen Teil seines neuen Vermögens an die Gemeinschaft ab. Dies obwohl klar ist, dass grosse Vermögen nie vollumfänglich mit den eigenen Händen

erarbeitet werden konnten, sondern in der Regel das Resultat eines gemeinschaftlichen Einsatzes von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden auf der Basis eines volkswirtschaftlich und politisch stabilen Staates sind.

Die Schere öffnet sich

Die beschriebene Situation mag grotesk wirken. Tatsache ist jedoch, dass die interkantonale Steuersituation eine Entwicklung in die Wege geleitet hat, welche für die Zukunft unseres Landes fatale Folgen haben könnte. Folge Nummer eins: Das Fehlen einer Erbschafts- und Schenkungssteuer im Kanton Schwyz hat eine Sogwirkung auf das Steuersubstrat der umliegenden Kantone ausgelöst. Folge Nummer zwei: Je mehr Vermögen und Einkünfte wohlhabender natürlicher Personen sich in Schwyz konzentrierten, desto mehr konnte in den letzten paar Jahren die Steuerbelastung gesenkt werden. Dies in einer Zeit, in der die Einkünfte der umliegenden Kantone spürbar ab- und die Defizite ständig zunehmen. Folge Nummer drei: Durch die nun tiefe Steuerbelastung im Kanton Schwyz, wird der Innerschweizer Kanton auch für jüngere und gut verdienende Steuerpflichtige sowie für juristische Personen attraktiv. Der Exodus aus den angrenzenden Kantonen und Gemeinden nimmt ein immer deutlicher spürbares Ausmass an. Folge Nummer vier: Die betroffenen Kantone und Gemeinden geraten allmählich in Finanznöte, nicht zuletzt weil sie für alle über die Grenzen gezogenen guten Steuerzahlenden nach wie vor dieselben zentralörtlichen Leistungen erbringen. Folge Nummer fünf: Eine Steuererhöhung zu Lasten der Zurückgebliebenen würde sich aufdrängen. Doch die unerbittliche Logik des Steuerwettbewerbs lässt keine Steuererhöhung zu. Im Gegenteil. Unter dem Titel des Standortmarketings streben die bürgerlichen Mehrheiten in den bedrängten Kantonen und Gemeinden mittelfri-

stig sogar Steuersenkungen um jeden Preis an. Mit Steuererleichterungen für hohe Einkommen, Gewinne, Vermögen, Erbschaften und Schenkungen buhlen sie um die Gunst der Reichen. Die Umverteilung der Steuerlast von oben nach unten wird immer deutlicher. Die Zeche hat der Mittelstand zu zahlen und auf dem Buckel der Ärmsten muss gespart werden. Die Kantone und Städte mit zentralörtlichen Leistungen können die Infrastruktur mit der Zeit nicht mehr unterhalten. Löhne und Personal im öffentlichen Dienst müssen weiter abgebaut werden, und schliesslich können sie ihren Verpflichtungen gegenüber natürlichen und juristischen Personen nicht mehr nachkommen. Folge Nummer sechs: Das vaterlandslose Kapital und seine mobilen Besitzerinnen und Besitzer kehren der abgewirtschafteten Schweiz den Rücken und ziehen anderswo hin. Zurück bleibt eine Schweiz mit hoher Arbeitslosigkeit und einer verarmten öffentlichen Hand. Ein Ende mit Schrecken.

Griffige Regelungen zur Eindämmung der Steuerkonkurrenz

Es ist zu hoffen, dass bald mehr und mehr bürgerliche PolitikerInnen die ruinösen Folgen ihrer konsequenten «Wettbewerbsphilosophie» erkennen. Mit ihrer Hilfe kann das beschriebene Szenario verhindert werden, indem sie den Begriffen Steuergerechtigkeit und Solidarität auch in ihren Reihen wieder zu grösserem politischem Gewicht verhelfen.

So kann es gelingen, den überbordenden Steuerwettbewerb in vernünftige Grenzen zu verweisen. Dazu müssen zwingend Leitplanken für die gesamte Steuerlast und Normen für die Besteuerung von Erbfällen und Schenkungen festgelegt werden. Die SP-Nationalratsfraktion hat mit in ihrem Vorstosspaket vom Dezember 1997 verschiedene Lösungsansätze zur Diskussion gestellt. So verlangt sie die

vollständige formelle Steuerharmonisierung bei der zeitlichen Bemessungsgrundlage, die materielle Steuerharmonisierung innerhalb einer gewissen Bandbreite, die Besteuerung natürlicher und juristischer Personen in dem Kanton, wo sie ihr Einkommen oder ihren Gewinn erwirtschaften sowie die Berücksichtigung von Zentrumslasten der grossen Städte im neuen Finanzausgleich. Ziel dieses Pakets ist die Gewährleistung eines gerechten und sozialverträglichen Steuersystems, das auch den Bedürfnissen einer soliden wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz Rechnung trägt. Inzwischen hat der Bundesrat alle diese Vorschläge unter Hinweis auf die bevorstehende Revision des Finanzausgleichs abgelehnt. Die Haltung des Bundesrates, dass allein der neue Finanzausgleich die stossenden Disparitäten unter den Kantonen ausgleichen wird, vermag jedoch in keiner Weise zu überzeugen. Denn bereits heute zeichnet sich ab, dass die Neuordnung des Finanzausgleichs weniger auf einen interkantonalen Ressourcen- und Lastenausgleich zielt als vielmehr auf eine Sparübung mit einem Sparpotential von 3 Milliarden Franken. Vor allem die vorgesehene Neuaufgabenteilung Bund – Kantone ist nicht akzeptierbar. So sollen so wichtige Bereiche kantonalisiert werden wie die Wohnbauförderung, Teile des Bildungswesens, die Raumplanung, Teile des öffentlichen Verkehrs, Ergänzungsleistungen und kollektive Leistungen der IV. Es ist wirklich naiv anzunehmen, dass die Kantone hier den Leistungsstandard aufrechterhalten werden oder überhaupt können.

Mit Spannung wird überdies der von Bundesrat Villiger in Auftrag gegebene Bericht Behnisch erwartet, der gezielt Schlupflöcher in der schweizerischen Steuergesetzgebung eruieren und eine Kapitalgewinnsteuer evaluieren soll. Es ist zu hoffen, dass Bern wenigstens darauf mit mehr als nur halbherzigen Massnahmen und der Abschiebung von Verantwortung reagieren wird.

Die Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs zielt weniger auf einen interkantonalen Ressourcen- ausgleich als vielmehr auf eine Sparübung.

Materielle Steuerharmonisierung oder Finanzausgleich

Die Einsicht, dass unsere Steuergesetze harmonisiert werden müssen, ist verbreitet und in unserer Gesetzgebung zum Teil verankert. Am 1. Januar 1993 ist das Bundesgesetz über die formelle Steuerharmonisierung in Kraft getreten. Es stützt sich auf den vom Volk bereits im Jahre 1977 angenommenen Verfassungsartikel 42 quinquies. Sein Ziel ist, das schweizerische Steuerrecht zu vereinfachen und Lücken zu schliessen, um mehr Steuerrechtlichkeit zu erreichen. Dazu stellt es für Bund, Kantone und Gemeinden Grundsätze über die Steuerpflicht, den Gegenstand der Steuern, deren zeitliche Bemessung sowie über Verfahrensrecht und das Steuerstrafrecht auf. Die Kantone haben allerdings bis zu Jahr 2001 Zeit ihre Steuergesetze den Bundesvorschriften anzupassen.

Wie der gnadenlose Steuerwettbewerb unter den Kantonen eindrücklich beweist, reicht die formelle Harmonisierung jedoch nicht aus, um innerhalb der Schweiz die Steuerlast gerecht zu verteilen. Bis heute von der gesetzlichen Regelung ausdrücklich ausgeschlossen ist die materielle Steuerharmonisierung, also die Harmonisierung der Steuertarife, der Steuersätze und der Steuerfreibeträge. Hier setzt die Motion von SP-Nationalrätin Ursula Leemann an. Sie verlangt, dass sich die gesamte Steuerlast für Kantone und Gemeinden innerhalb einer vom Bund festgesetzten Bandbreite zu bewegen habe. So könnten die Tarife ab einer gewissen Vermögens- und Einkommenshöhe für alle Kantone gleich festgesetzt werden, während die Kantone in den unteren Bereichen frei bleiben würden. Zusätzlich seien für die Grundstückgewinnsteuer und für die Erbschafts- und Schenkungssteuern einheitlich Normen sowie Mindest- und Maximalsteuersätze zu verlangen. Mit diesen Massnahmen dürfte der interkantonale Steuerwettbewerb in

einigermassen vernünftige Schranken gewiesen werden.

Beim Stichwort «materielle Steuerharmonisierung» reagieren bürgerliche Exponentinnen und Exponenten mit fast reflexartiger Ablehnung. Sie assoziieren diesen Begriff sofort mit Demokratieabbau auf Kantons- und Gemeindeebene und damit verbunden prophezeihen sie automatische Steuererhöhungen, gegen die sich die Stimmberechtigten nicht mehr wehren könnten.

Zur Angst vor einem Demokratieabbau ist Folgendes zu sagen: Materielle Steuerharmonisierung in gewisser Bandbreite heisst keineswegs, dass Abstriche an der direkten Demokratie vorgenommen werden müssten. Es geht vielmehr um eine demokratische Verlagerung von Kompetenzen auf den Bund. Beispielsweise darum, ob wir in der Standortdiskussion die Schweiz als Qualitätsmarke in den Vordergrund stellen wollen, oder ob wir weiterhin die einzelnen Kantone und Gemeinden betonen wollen. Dies muss im Zeitalter einer globalisierten Wirtschaft wohl eine Diskussion wert sein! Eine gewisse Regulierung der Steuertarife unter den Kantonen ist für die direkte Demokratie sogar ein qualitativer Gewinn. Die Stimmberechtigten würden eher sachgerecht und langfristiger orientiert entscheiden. Die kurzfristige persönliche Betroffenheit geriete in den Hintergrund.

Mythos Steuerautonomie

Die Annahme, dass eine vergleichsweise geringe Steuerbelastung in der Schweiz die Folge der direkten Demokratie im Steuerbereich sei, ist richtig. Von diesem Prinzip wird bei der Festsetzung materiell wirksamer Leitplanken im Steuergesetz auch nicht abgewichen. Absicht ist nicht die Abschaffung der Tarifautonomie der Kantone, sondern die Vermeidung von Extremwerten. Hingegen ist es trügerisch von Steuerautonomie zu sprechen, solan-

ge zentralörtliche Leistungen zu erbringen sind und arme Gemeinden und Kantone gleichzeitig dem Diktat der wirtschaftlich Stärkeren unterliegen. Nur reiche Kantone und Gemeinden kennen diese Autonomie und können günstige Steuerkonditionen bieten. Andere haben da wenig Spielraum.

Während die Bürgerlichen bis jetzt einer materiellen Steuerharmonisierung ablehnend gegenüber stehen, heisst ihr Rezept Finanzausgleich. Doch wem die Demokratie wirklich wichtig ist, der kann davon nicht begeistert sein. Solange die konkreten Verhandlungen hinter den verschlossenen Türen der durchwegs bürgerlichen Finanzdirektoren stattfinden, sind sie keineswegs transparent. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Finanzverantwortlichen der einzelnen Kantone weniger das Gesamtinteresse der Schweiz und Werte wie Steuergerechtigkeit und Solidarität vor Augen haben, als ihre eigene Staatskasse. Die Berechnungsformeln sind kompliziert und für Laien schwer nachvollziehbar. Deshalb sitzt die Demokratie beim Finanzausgleich am kürzeren Hebel. Ob dies mit der Neuordnung des geplanten Finanzausgleichs, welcher sich am Prinzip der Subsidiarität orientiert und die Steuerungskompetenzen des Bundes tendenziell abbauen will, anders wird, ist mehr als fraglich.

Das eine tun und das andere nicht lassen

Nur eine massvolle materielle Steuerharmonisierung vermag dem ungerechten Zustand abzuhelpen, dass die Unterschiede in der jährlichen steuerlichen Belastung von einem Kanton zum anderen

teilweise in der Grössenordnung einer Jahresmiete für eine ansehnlich Villa mit Umschwung liegen. Natürlich braucht es ergänzend auch einen Finanz- und Lastenausgleich. Doch dieses Instrument taugt nicht als Hauptstrategie gegen mangelnde Steuergerechtigkeit. Es soll punktuell nur dort eingesetzt werden, wo aus geographischen oder demographischen Gründen zuwenig für die Aufrechterhaltung einer durchschnittlichen Grundversorgung erwirtschaftet werden kann, oder wo die eine Region zugunsten anderer wichtige zentralörtliche Aufgaben übernehmen muss. Zudem hat das neue Finanzausgleichsgesetz dafür zu sorgen, dass jene Kantone, die ihr Steuersubstrat trotz allem nicht ausschöpfen, nicht durch Ausgleichszahlungen belohnt werden. Die Sogwirkung auf grosse Vermögen, welche von der ungleichen oder gar fehlenden Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen ausgeht, ist mit klaren Normen sowie mit durch den Bund festgesetzten Mindest- und Maximalsteuersätzen zu neutralisieren. Nur durch das Zusammenspiel mehrerer gut aufeinander abgestimmter Massnahmen kann die Steuergerechtigkeit in unserem Land optimiert werden. Und sicher ist auch: Wir brauchen nicht noch mehr undurchsichtigen Dschungel in den Geldströmen innerhalb der verschiedenen Gemeinwesen, damit gewiefte Steueranwälte die Einkünfte und Vermögen ihrer Klientel raffiniert und unauffindbar darin verbergen können. Was wir brauchen ist mehr Transparenz, Effizienz und Gerechtigkeit!

Julia Gerber Rüegg ist Kantonsrätin des Kantons Zürich