

Auf der Suche nach dem «idealen Steuersystem» – Je nach politischer Ausgangslage wird Steuergerechtigkeit unterschiedlich definiert

Gerechte Steuersysteme im Wettbewerb – ein Paradox?

Von Jörg Walker und Markus Wyss

Die Themen Steuerwettbewerb und Steuergerechtigkeit machen in unregelmässigen Abständen Schlagzeilen, sei es im Wahlkampf unseres nördlichen Nachbarn, in hitzigen Diskussionen in Brüssel oder innerhalb der OECD. Ganz aktuell sind für einmal jedoch die rein innerschweizerischen Meldungen über Anpassungen kantonaler Steuergesetze, allen voran Obwalden mit der substanziellen Senkung der Steuersätze und der degressiven Besteuerung der natürlichen Personen, was die Gemüter erhitzt.

Die gegenwärtige Diskussion und die teilweise etwas überschüssenden Aktionen schliessen an die auf Bundesebene bereits im Laufe des vergangenen Jahres lancierte Diskussion steuerlicher Reformvorhaben (Unternehmenssteuerreform II, Familienbesteuerung, «ideale Mehrwertsteuer») an. Während sich der Bund mit den zum Teil jahrzehntealten Reformvorhaben Zeit lässt, stehen die Kantone untereinander wie auch mit dem Ausland in einem immer härter werdenden Wettbewerb um potente Steuerzahler. Es ist daher nicht verwunderlich, dass nach Bewältigung der Steuerharmonisierung, angesichts der zunehmenden Anzahl steuerlich «konkurrenzfähiger» Staaten und auch des sich weiter akzentuierenden wirtschaftlichen Gefälles zwischen Staat und Land Bewegung in die Steuerlandschaft der Kantone kommt.

Eher neu ist dabei, dass nicht nur um Unternehmen, sondern vermehrt auch um einkommensstarke natürliche Personen gerungen wird. Ebenfalls neu bzw. klarer ersichtlich ist heute der Steuerwettbewerb an sich, findet er doch auf Grund der formalen Steuerharmonisierung zunehmend auf tariflicher Ebene und weniger auf der Ebene der Bemessungsgrundlagen sowie der Steuersysteme als solcher statt.

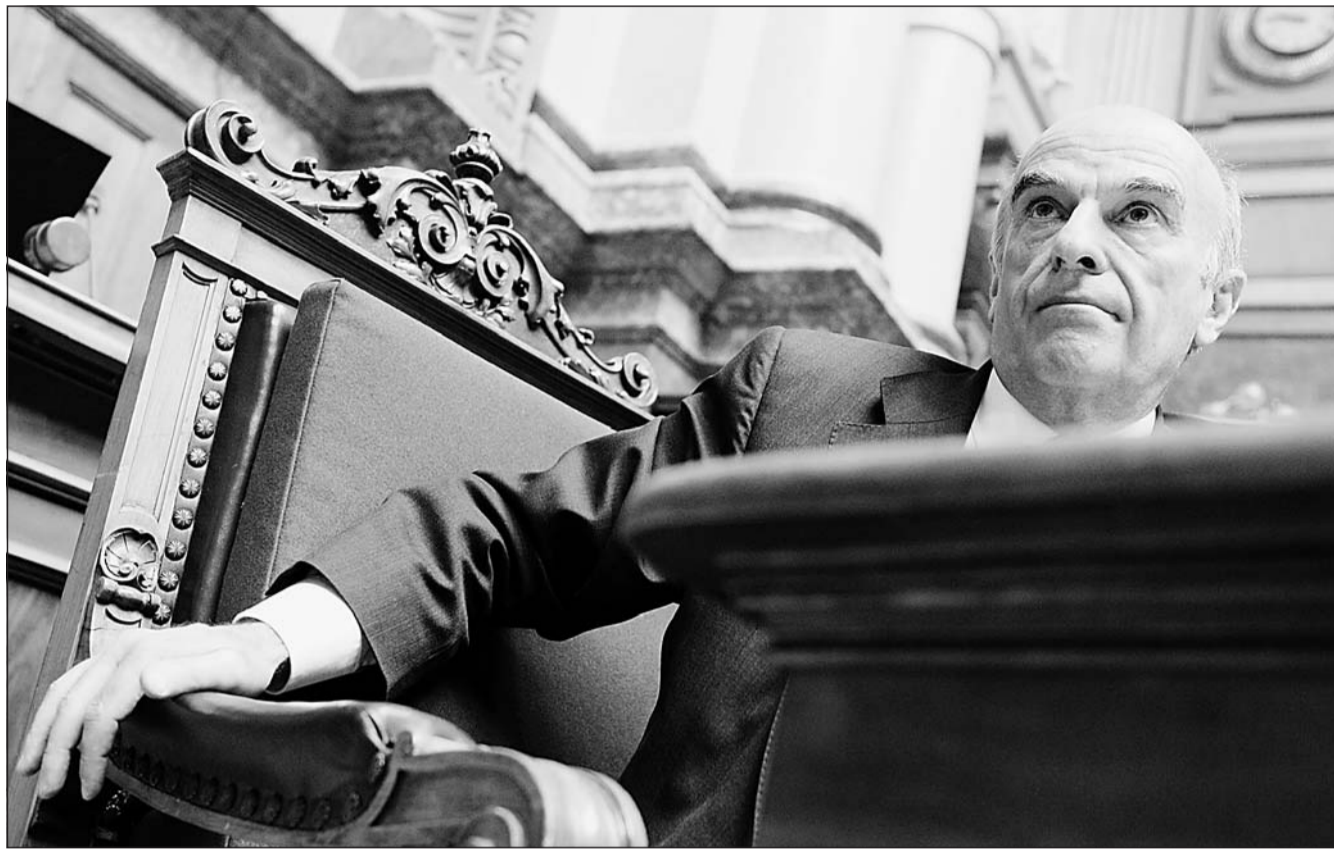
Steuergerechtigkeit – eine Mär?

Der sich verschärfende Wettbewerb der Kantone um die tiefsten Steuersätze ruft wieder vermehrt das Schlagwort der Steuergerechtigkeit auf den Plan. Dabei ist auffällig, dass die so genannte Steuergerechtigkeit je nach politischer Ausgangslage unterschiedlich definiert wird. Gleiches gilt auch für die Definition und das Streben nach dem «idealen» Steuersystem. Doch sind diese Diskussionen überhaupt hilfreich und der steuerlichen Zukunft einer Volkswirtschaft dienlich? Befreit man das Instrument Steuern von den moralisch-ethischen Dimensionen, geht es nämlich um etwas sehr Pragmatisches, ja Lapidares.

Ein Staatshaushalt braucht zur Erfüllung seiner Aufgaben Einnahmen, die von den der staatlichen Hoheit zuzuordnenden juristischen und natürlichen Personen aufzubringen sind. Jedes Steuersystem ist also so auszugestalten, dass es die Mittel aufzubringen vermag, die der Staat zur Erreichung seiner Ziele benötigt. Dabei besteht eine Wechselwirkung zwischen Zielen und notwendigen Erträgen/Mitteln. Werden die Ziele so hoch gesteckt, dass die Volkswirtschaft und ihre Mitglieder die dafür benötigten Mittel nicht mehr oder nur unter übermässiger steuerlicher Belastung aufbringen können, wird die Zielerreichung gefährdet.

Das Gleiche gilt für die Verteilung der Lasten auf die Steuerzahler. Die Solidarität der wirtschaftlich Leistungsfähigeren kann nur so weit eingefordert werden, als sie sich dem System nicht entziehen. Denn in Zeiten erhöhter Mobilität und Flexibilität der Leistungsfähigsten können konkurrierende Steuersysteme leicht zu einem gewichtigen, ja entscheidenden Faktor der Standortwahl werden. Ein progressive Besteuerung setzt hier klar negative Signale, nimmt doch die Attraktivität oder, um es mit den Worten der Ökonomen auszudrücken, der Grenznutzen einer Steuerhoheit mit steigendem Einkommen deutlich ab und somit die Suche nach einer Alternative entsprechend zu. Doch auch bei gesteigertem Individualismus kann eine Volkswirtschaft nur funktionieren, wenn Solidarität geübt wird und eine genügende Umverteilung möglich bleibt. Ein Steuersystem wird also immer die Balance zwischen genügenden Steuereinnahmen und individuell als noch akzeptabel empfundener Steuerbelastung suchen müssen.

Heisst das nun, dass die Kantone wieder vermehrt an den Steuersystemen feilen



Finanzminister Hans-Rudolf Merz vor dem Nationalrat: Die Suche nach einem Steuersystem, das allen Ansprüchen gerecht wird und das alle als gerecht empfinden, wird das Schweizer Parlament noch lange Zeit beschäftigen.

BILD: KEYSTONE ONLINE

sollen, um dem direkten Wettbewerb bzw. dem direkt wahrgenommenen Wettbewerb über die Steuersätze und gar der Frage der Steuergerechtigkeit auszuweichen? Das «ideale» Steuersystem zu definieren und in der Praxis entsprechend umzusetzen, ob nun objektiv gerecht oder nur als gerecht empfunden, weil entsprechend wahrgenommen, klingt verlockend. Bleibt die Frage der Machbarkeit.

Abgesehen von den eher radikalen Systemänderungen (vgl. Textkasten) bleiben einige Systemanpassungen, die sich mit entsprechender Ausgestaltung, Vorgehen und politischer Progressivität eher eignen, Steuersysteme wie die von Bund und Kantonen massgebend zu erneuern und wohl national wie international wieder vermehrt attraktiv und akzeptabel werden zu lassen. Im Vordergrund steht hier das Duett der wirtschaftlichen Doppelbelastung des Ertrags von Kapitalgesellschaften und der dafür im Gegenzug gewährten Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne.

Auch Kapitalgewinne besteuern?

Eine konsequente Umsetzung des Grundsatzes der Besteuerung sämtlicher Einkommensbestandteile nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zielt klar auf die volle Besteuerung der Kapitalgewinne bei gleichzeitiger Abschaffung der Doppelbelastung des Kapitalertrags. Ob dies über die Besteuerung von Kapitalerträgen bei voller Anrechnung der Gewinnsteuern der Kapitalgesellschaft oder über einen anderen Mechanismus wie beispielsweise das von Italien gewählte System der Zusammenfassung von Kapitalerträgen und Kapitalgewinnen zu Einkommen aus Investitionen, die entsprechend besteuert werden, vonstatten geht, bleibt zu diskutieren.

Der Einbezug der Kapitalgewinne in das zu besteuende Substrat wäre grundsätzlich der Vereinfachung des Systems und der Steigerung der steuerlichen Logik zuträglich. Bleibt die Frage, ob unsere Steuerordnungen bzw. letztlich der Souverän einen derartig radikalen Schritt zu machen bereit ist. Denn der Einbezug der privaten Kapitalgewinne schafft wiederum etliche neue Hürden, die nicht ohne weiteres zu nehmen sind. Denn gerade die teilweise oder auch volle Anrechnung der vom Unternehmen entrichteten Gewinnsteuer schafft vor allem bei den zurückgehaltenen, nicht ausgeschütteten Gewinnen einiges an zumindest veranlagungstechnischen Problemen.

Allenfalls wäre es daher nicht zuletzt auch mit Blick auf die bisherige Rechtsentwicklung und die Mehrheitsfähigkeit einer Reform sinnvoller, nicht den Systemwechsel, sondern vielmehr eine klare Trennung der privaten Vermögensverwaltung und der unternehmerischen Investitionstätigkeit anzustreben. Dabei wären Kapitalertrag wie auch Kapitalgewinn privater Vermögensverwaltung steuerlich wie bisher zu behandeln. Einkommenselemente, die unternehmerischem Handeln entstammen, würden jedoch einer neuen Form der Besteuerung von Kapitalertrag wie auch Kapitalgewinn unterliegen. Die wirtschaftliche Doppelbelastung wäre dann entweder über die Anrechnung der Gewinnsteuern der gehaltenen Unternehmen oder über die Steuerbefreiung des Kapitalertrags aus qualifizierenden Beteiligungen zu beseitigen. Eine Abgrenzung der beiden Formen des Kapitaleinsatzes liesse sich beispielsweise analog zum Beteiligungsabzug über eine prozentuale bzw. absolute Grösse der gehaltenen Beteiligungen, der Haltedauer und der Umschlags-

höhe sowie sinnvoller Kombinationen dieser Kriterien definieren.

All dies macht klar, dass die Themen Steuerwettbewerb, Steuergerechtigkeit und somit Steuersysteme derzeit ins Zentrum der öffentlichen Diskussion rücken, und es wird weiter deutlich, dass es für eine klare und konsequente Ausrichtung auf ein möglichst wettbewerbsfähiges, sprich für Leistungsfähige attraktives, aber dennoch als gerecht empfundenen zukünftiges Steuersystem höchste Zeit ist.

Mit- oder gegeneinander?

Doch wem kommt welche Rolle zu? Sollen die Kantone und die Gemeinden sich konkurrieren, oder soll der Bund hier Einhalt gebieten?

Zurzeit versucht fast jeder Kanton, den anderen, was die Steuerbelastung betrifft, zu unterbieten. Dies hat allerdings nicht nur mit dem systembedingten Wettbewerb zwischen den Kantonen, sondern vielmehr auch mit dem Erlös aus dem Nationalbankgold zu tun. Ob es sich bei den zurzeit vorgenommenen Steuersenkungen lediglich um eine Rückführung des «Volksvermögens» Goldreserve an die einzelnen Steuerpflichtigen handelt oder ob unter Einsatz dieser Mittel langfristig effektiv eine gleich bleibend tiefere Steuerbelastung resultiert, wird sich erst in einigen Jahren zeigen.

Jedenfalls darf man gespannt sein, welche Massnahmen – eine generelle Senkung der Steuerlast durch Senkung der Steuerfüsse, wie in Luzern vorgeschlagen, oder eine gesonderte Entlastung mittlerer Einkommen, aber vor allem hoher Einkommen und Vermögen, wie in Obwalden – entsprechend wirkungsvoll sein werden. Ein allfälliges «Überschiessen» sollte weder im einen noch im anderen Fall überbewertet werden, da dies mittelfristig wieder korrigiert wird, wenn die Einnahmenseite nicht über zusätzliche Steuerzahler nachhaltig ausgeweitet werden kann.

Viel interessanter erscheint aber die eingangs angeschnittene Frage, wie der Wettbewerb zwischen den Kantonen grundsätzlich zu bewerten ist. Allgemein wird davon ausgegangen, der Wettbewerb habe entscheidend dazu beigetragen, dass die Steuerquote auf kantonaler Ebene nicht in ungeahnte Höhen entchwunden sei. Tatsächlich wies der Bund in den Neunzigerjahren ein jährliches Ausgabenwachstum von 4,4% auf, während die Ausgaben von Kantonen und Gemeinden zwar auch schneller als die Wirtschaft, jedoch eindeutig moderater (+3,3% pro Jahr) wuchsen.

Im Weiteren dürfte der Wettbewerb auch Motor einiger Innovationen im Steuerrecht, vor allem im Unternehmenssteuerrecht (z. B. gesonderte Besteuerung von Gesellschaften mit speziellen Funktionen wie Holding-, Domizil- oder Managementgesellschaften oder solchen mit überwiegendem Auslandsanteil der Geschäftstätigkeit), gewesen sein. Nach Einführung der

Steuerharmonisierung ist hier jedoch einiges an Schwung verloren gegangen, sodass sich der Wettbewerb mehr und mehr auf den nackten Belastungsvergleich reduziert, und es erstaunt nicht, dass in fast jedem Kanton eine Senkung der Steuerbelastung für juristische Personen festzustellen ist.

Wo ist die Grenze des Sinnvollen?

Geht der Wettbewerb allerdings so weit, dass unter dem Titel der Wirtschaftsförderung ein Unternehmen dazu animiert wird, seinen bestehenden Betrieb von einem Kanton in den anderen zu verlagern, ist die Grenze des Sinnvollen wohl überschritten. Eine Bündelung der Anstrengungen der kantonalen Wirtschaftsförderung wäre vor allem im internationalen Kontext wahrscheinlich oft wirkungsvoller. Das gilt insbesondere auch, wenn es darum geht, das Steuersystem bzw. die Steuersysteme von Bund und Kantonen für den internationalen Wettbewerb zu stärken.

Bekannt man sich zum Föderalismus der Schweiz, die diesen einer Vereinheitlichung wie der EU intuitiv vorzieht, wird man auch kaum die Finanz- und teilweise Steuerhoheit der Kantone beschneiden wollen. Eine solche Einschränkung ergäbe sich, würden den Kantonen die Steuerhoheit und gar die Höhe der Steuereinnahmen vorgeschrieben. Zwar wirkt der Finanzausgleich in eine ähnliche Richtung, doch wird dadurch die eigentliche Finanzhoheit und somit der Handlungsspielraum der Kantone nicht beschränkt.

Dennoch beeinflusst der Finanzausgleich die Steuerhoheit, indem es für eine Gemeinschaft allenfalls uninteressant wird, mehr Steuereinnahmen zu generieren, da die dadurch höheren Ausgleichszahlungen die Mehreinnahmen überkompensieren und somit zu einer absoluten Verminderung der Mittel führen, wie jüngst im Zusammenhang mit dem Umzug eines Grossverdieners von Basel-Stadt nach Schwyz, statt wie ursprünglich geplant nach Zollikon, publik gemacht wurde.

Eine weitere Vereinheitlichung der Steuerlandschaft Schweiz mit Hilfe der materiellen Harmonisierung der direkten Steuern hätte den schmerzlichen Verlust des Wettbewerbs als natürlicher Ausgabenbremse für die öffentliche Hand und der Elastizität sowie der Reaktionsfähigkeit eines Systems wie der Gemeinschaft der Kantone und Gemeinden und der Schweiz als Ganzes zur Folge.

Den Druck auf Bern erhöhen

Da die Schweiz auf internationalem Parkett als Einheit wahrgenommen wird und um die Kräfteverhältnisse in den Diskussionen mit wichtigen Handelspartnern und ganzen Staatengemeinschaften wie der EU intakt zu halten, sollten die steuerlichen Gegebenheiten von Bund und Kantonen in der Gesamtheit betrachtet und mit Blick auf den internationalen Wettbewerb ausgestaltet werden. Es gilt, den Druck auf Bern zu erhöhen, die Rahmenbedingungen auf Stufe der direkten Bundessteuer, aber auch im Steuerharmonisierungsgesetz einen merklichen Schritt voranzubringen.

Die in den kommenden Sessionen zu diskutierenden Reformvorhaben, allen voran die Unternehmenssteuerreform II, haben grundsätzlich genügend Potenzial, entsprechende Schritte zu ermöglichen. Wichtig dabei ist allerdings, dass dieses Potenzial ganz bewusst mit Blick auf den zunehmenden internationalen Steuerwettbewerb genutzt wird. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr, dass einzelne Kantone den Bogen im Steuerwettbewerb überspannen, damit die Schweiz international in Verruf bringen und gleichzeitig die innerschweizerische Solidarität und Konkordanz gefährden. Zudem gerät die Schweiz immer mehr unter Druck, sei es, dass andere Staaten eine absolut tiefere Besteuerung, direkte Finanzhilfe oder auch nur wesentlich einfachere Administrativverfahren in Steuerangelegenheiten bieten und damit im Kampf um attraktive Steuerzahler die Nase vorn haben. Allesamt Entwicklungen, die letztlich niemandem – weder den Leistungsfähigen noch den Leistungsempfängern – in der Schweiz dienen!

Jörg Walker, lic. iur. HSG, Leiter Steuerberatung KPMG Schweiz, Markus Wyss, Senior Manager Steuern KPMG Zürich.

Viele vorgeschlagene Systemänderungen sind zu radikal

Nicht alles ist machbar

Im Wechselspiel zwischen Einnahmen, Ausgaben und Steuersystem sind grundsätzlich verschiedene Ansätze möglich und sind auch hinlänglich diskutiert worden. Viel Aufmerksamkeit erregen dabei eigentliche Systemwechsel, die sich bei genauerem Hinsehen aber meist als eher theoretischer Natur als praktischer Machbarkeit erweisen. So wird zum Beispiel die direkte Besteuerung des Einkommens mit der indirekten Besteuerung des Konsums über Umsatzsteuern wie die Mehrwertsteuer als mögliche Alternative, die entsprechend höher zu gewichten wäre, verglichen.

Dem offensichtlichen Vorteil der Konsumbesteuerung durch Förderung von Sparen auf der einen und Investitionen auf der anderen Seite steht jedoch sofort

das Votum der sozialen Ungerechtigkeit entgegen, die nur durch kaum praktikable und übermässig viele Ausnahmen in Form tieferer Besteuerung aller Güter und Leistungen des entsprechend zu definierenden Grundbedarfs zu mildern sei.

Soziale Ungerechtigkeit haftet auch dem Ansatz der einheitlichen Besteuerung von Einkommen und Erträgen über einen einzigen, einheitlichen Steuersatz an. Ganz ähnlich wird im Übrigen gegenüber der von Obwalden gewählten degressiven Besteuerung empfunden, die letztlich den Effekt der mit steigendem Einkommen und Vermögen abnehmenden steuerlichen Belastung bei Anwendung eines einheitlichen Steuersatzes im Grunde genommen lediglich er- bzw. überhöht.

JW/MW