

13. August 2005, Neue Zürcher Zeitung

Steuerwunder brauchen etwas länger

Mitunter gerät man mit einem Anliegen in Büros oder Amtsstuben, deren Wände mit Sinnsprüchen der Bürokratie dekoriert sind. Der offenbar populärste lautet: «Unmögliches wird sofort erledigt. Wunder brauchen etwas länger.» Die geneigte Kundschaft - im Zeitalter des New Public Management ist man ja selbst bei der Steuerverwaltung «Kunde» - darf sich dann darauf gefasst machen, dass bereits beim «Möglichen» mit Scherereien zu rechnen ist.

Dieser Spruch muss wohl auch zum ehernen Büro-Inventar der helvetischen Finanzminister gehören. Anders ist nicht zu erklären, dass mehr als zwanzig Jahre nach einem wegweisenden Urteil des Bundesgerichts eklatante Ungleichheiten bei der direkten Bundessteuer noch immer nicht ausgemerzt sind. 1984 hatte das Bundesgericht im berühmten Fall Hegetschweiler festgestellt, das Zürcher Steuergesetz verletze das Gebot der Rechtsgleichheit der Bundesverfassung, wenn ein Ehepaar höher besteuert werde als ein Konkubinatspaar mit vergleichbarem Einkommen. Die Kantone reagierten auf diesen Paukenschlag aus Lausanne, taten das «Mögliche» und korrigierten ihre Steuergesetze. Auf Bundesebene jedoch fühlte sich der eidgenössische Steuervogt zu nichts verpflichtet. Bundesgesetze, also auch das Gesetz über die direkten Bundessteuern, können nämlich höchststrichterlich nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Dieses rechtsstaatliche Paradox geht darauf zurück, dass die Verfassungsväter keinen Richterstaat wollten.

Heute muss ein Ehepaar bis zu doppelt so hohe Bundessteuern zahlen wie ein Konkubinatspaar mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Gemäss einer Vergleichstabelle der Eidgenössischen Steuerverwaltung entrichtet ein Doppelverdiener-Ehepaar bei einem gemeinsamen Brutto-Arbeitseinkommen von 200 000 Franken (Verteilung 50:50) Bundessteuern in der Höhe von 9286 Franken, ein Konkubinatspaar 4619 Franken. Die massive Ungleichbehandlung hat vor allem mit der steil ansteigenden Tarifprogression der direkten Bundessteuer zu tun. Sie gilt übrigens als eigentliche Reichtumssteuer. 10 Prozent der natürlichen Personen erbringen 70 Prozent des Ertrags dieser Einkommenssteuer.

Der Fiskus lebt also gut mit dieser gesetzgeberischen Fehlkonstruktion, die das Verfassungsprinzip der Rechtsgleichheit verletzt. Die 1,5 Milliarden an Mindereinnahmen, die Finanzminister Hans-Rudolf Merz nun als Obergrenze für Reformversuche nennt, kann man natürlich auch andersherum lesen: Offensichtlich knöpft der Bund den verheirateten Erwerbstätigen jedes Jahr 1,5 Milliarden zu viel an Einkommenssteuern ab. Ein Versuch, die Ungleichbehandlung auch auf Bundesebene zu korrigieren, scheiterte letztes Jahr in der Volksabstimmung. Im Steuerpaket war zusätzlich ein Systemwechsel in der Wohneigentumsbesteuerung eingeschnürt. Das hatte die Vorlage zu Fall gebracht. Abstimmungsanalysen ergaben, dass eine Mehrheit eine steuerliche Privilegierung der Hauseigentümer befürchtete.

Ermuntert durch parlamentarischen Druck, hat Bundesrat Merz das Reformdossier mittlerweile wieder geöffnet. Er bezeichnet eine neue Vorlage zur Reform der Ehe- und Familienbesteuerung als «unumgänglich». Freilich droht er als eidgenössischer Kassenwart, mit der Linken gleich wieder zu nehmen, was er mit der Rechten gibt. «Gerade weil wir bei der Sanierung der Bundesfinanzen Fortschritte erreichen, müssen wir die Finanzierbarkeit von Steuerentlastungen mehr denn je im Auge behalten», sagte er Ende Juni an einem Round Table. Als ob der Staat ein wohlverworfenes Recht hätte auf Steuereinnahmen, die ihm ohne saubere Verfassungsgrundlage zugekommen sind. Soll die Reform haushaltneutral abgewickelt werden, geht es nicht ohne entsprechende Kürzung der Staatsausgaben. Auf welche Weise die «Heiratsstrafe», wie die Ungleichbehandlung neuerdings griffig genannt wird, beseitigt werden soll, ist noch unklar. Die CVP will im geltenden System korrigieren und zugleich noch mehr für die Familien tun. Die FDP fordert den Wechsel zu einer zivilstandsunabhängigen Individualbesteuerung und vorgelagert dringliche Massnahmen für eine gerechtere Paar-Besteuerung. Das System der Individualbesteuerung scheint auch der SP das einzig richtige. Damit endet aber die Einigkeit von Sozialdemokraten und Freisinnigen bereits. Die FDP betont, die Belastung des einzelnen Steuerzahlers dürfe bei einer Reform das jetzige Niveau nicht überschreiten. Die SP hingegen will bei gut Verdienenden mehr Steuern holen und Einkommenschwache entlasten. Sie ist auch gegen eine vorgezogene Korrektur der Paar-Besteuerung. Gegen jegliche Reform ist der Gewerkschaftsbund; er will keine «neuen Steuergeschenke für Ehepaare mit hohem Einkommen». Die SVP lehnt die Individualbesteuerung ab, weil sie darin eine Gefahr für die Familie sieht. Sie forciert ein Splitting bei der Ehepaar-Besteuerung.

Dem heutigen bunten Gesellschaftsbild und den verschiedenen (Zusammen-)Lebensformen entspricht am ehesten die Individualbesteuerung. Das tönt einfach, ist es aber in der Praxis nicht unbedingt. Aus einem gemeinsamen Haushalt müssen die Anteile den einzelnen beteiligten Individuen zugerechnet werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass eine klassische Einverdiener-Familie nicht schlechter fährt als eine Zweiverdiener-Familie mit derselben wirtschaftlichen Leistungskraft.

Spitzenbeamte der Steuerverwaltungen haben in einer unlängst vorgelegten Studie darauf hingewiesen, dass der administrative und personelle Aufwand bei einem Wechsel zur Individualbesteuerung um sage und schreibe 30 bis 50 Prozent steigen würde. Ist dieses galoppierende Wachstum der Bürokratie für eine solche Steuerreform wirklich unabdingbar, oder wird da einfach Parkinsons Gesetz gehuldigt, wonach die Verwaltung dazu neigt, sich hemmungslos zu vermehren? (C. N. Parkinson hatte in seinen ironischen Analysen nachgewiesen, dass die Administration der britischen Marine selbst dann noch weiter wüchse, wenn auch das letzte Schlachtschiff seinen Dienst eingestellt hätte.) Bei der Einführung der Individualbesteuerung müssten überdies alle Kantone gleichzeitig ihr Steuersystem umstellen, sonst wäre das administrative Chaos perfekt.

Ein Systemwechsel allein sagt noch nichts über die tatsächliche künftige Steuerbelastung. Diese hängt ganz von der konkreten Ausgestaltung der neuen Tarife ab. Einer Steuerreform wohnt immer auch das Risiko inne, dass sie die Fiskalquote nach oben treiben könnte. Es wird also noch viel zu diskutieren geben über die Individualbesteuerung. Ob sie kommt, ist ungewiss, und bis sie kommt, geht es ohnehin Jahre. Darum ist es jedenfalls richtig, in einem Zwischenschritt die Ehepaar-Besteuerung im geltenden System zu korrigieren. In den eingangs erwähnten Kategorien des Bürokraten-Sprüchleins hiesse das: das «Unmögliche» (Individualbesteuerung) zielstrebig vorantreiben, aber zuerst nun endlich das «Mögliche» (Korrektur der Ehepaar-Besteuerung) liefern.

Bleibt noch das «Wunder». Das wären tiefgreifende Steuerreformen, bei denen sich zunächst einmal die Grundsatzfrage stellt, ob die Hauptsteuerlast auf das Einkommen oder den Konsum gelegt werden soll. Im Bereich der Einkommensteuern ist die Forderung nach einer Flat Rate Tax geläufig: Steuerbasis wäre das ganze Einkommen ohne Abzugsmöglichkeiten. Es gälte ein einheitlicher Steuersatz (keine Progression). Eine Schätzung des Finanzdepartements kommt auf einen Satz von 24 Prozent für Bund, Kanton und Gemeinde zusammen, damit das heutige Steueraufkommen erreicht werden könnte. Alleinstehende hätten einen Freibetrag von 20 000 Franken, Paare 40 000 Franken plus 10 000 Franken pro Kind.

Bezeichnenderweise sind solche Steuerwunder in Staaten gelungen, die tiefgreifende Umwälzungen durchgemacht haben (Estland, Lettland, Russland, Serbien, Ukraine, Slowakei, Georgien, Rumänien). Allein um das Steuersystem vereinfachen zu können, sollte man der Schweiz keine Staatskrise wünschen. Kommt hinzu, dass dieses Land kein parlamentarisches Regierungssystem hat, wo der Regierungsblock Reformen durchpauken kann. Das direktdemokratische System führt zu langwierigen Aushandlungsprozessen. Bis hier alle Vetomächte zufriedengestellt sind, kann es dauern.

bst.

Diesen Artikel finden Sie auf NZZ Online unter: <http://www.nzz.ch/2005/08/13/il/kommentarD1T85.html>

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG