

Wie einfach darf und kann ein Steuersystem sein?

Ein Streitgespräch

Im folgenden Gespräch stellen sich Serge Gaillard, Geschäftsleitender Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, und Markus Schneider, Autor der beiden Weltwochen-Bücher «Idée suisse» und «Weissbuch 2004», den Fragen der Redaktion zum Thema «Steuerreform wohin?». Im «Streitgespräch» zwischen dem wirtschaftspolitischen Akteur und dem Publizisten stehen insbesondere Themen wie Stärken und Schwächen des heutigen Steuersystems, die Vision eines Idealsystems sowie die Vereinfachung des Steuersystems zur Debatte.

Die Volkswirtschaft: *Auf den kurzen Nenner gebracht: Was sind für Sie die ausgesprochenen Stärken, und was sind die ausgesprochenen Schwächen des schweizerischen Steuersystems?*

Gaillard: Die Schweiz hat ein relativ progressiv ausgestaltetes Steuersystem, was einen gewissen sozialen Ausgleich bewirkt. Zu den ausgesprochenen Stärken des Steuersystems zählen wir auch, dass die indirekten Steuern – im Vergleich zu unseren Nachbarländern – relativ tief sind. Allerdings sind heute politische Forderungen auf dem Tisch, die eine Entlastung der Kapitaleinkommen zuungunsten der Lohneinkommen verlangen und eine tendenzielle Verlagerung von den direkten auf die indirekten Steuern anstreben. Dagegen wehren sich die Gewerkschaften. Eine Schwäche unseres Steuersystems sind die grossen Disparitäten zwischen den Kantonen. Eine andere, dass Familien mit Kindern zu stark belastet werden.

Schneider: Die direktdemokratische Legitimierung unseres Steuersystems erachte ich als eine eindeutige Stärke. Die Mehrheitsfähigkeit fördert grundsätzlich die Steuermoral. Unser Steuersystem hat aber auch eindeutige Schwächen: Es ist kompliziert und intransparent und kennt zu viele Ausnahmen. Dadurch erhält es Züge von Ungerechtigkeit. Die Steuerbelastung ist in der Schweiz insgesamt – also unter Einschluss von Abgaben und Gebühren – deutlich gestiegen; die Steuervorteile gegenüber dem Ausland dürften nicht mehr so gross sein.

Die Volkswirtschaft: *Sie haben die Situation «Grüne Wiese»: Was sind die Anforderungen, was die Grundsätze, die Sie an dieses moderne Steuersystem stellen?*

Gaillard: Das heutige Steuersystem ist besser als sein Ruf. Dennoch gibt es ein klares Verbesserungspotenzial: Wenn wir die Situation

«Grüne Wiese» hätten, würden wir die Einkommen unabhängig von ihrer Quelle gleich besteuern. Lohn- und Kapitaleinkommen müssten gleich belastet werden. Zweitens würden wir die Haushalte nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belasten, so wie es die Verfassung will. Konkret: Personen mit hohem Einkommen würden proportional etwas mehr bezahlen als Personen mit niedrigem Einkommen. Es gäbe auch weniger grosse Unterschiede in den kantonalen Belastungen; und die Familien mit Kindern müssten stärker entlastet werden.

Schneider: Meine Idealvorstellung von einem Steuersystem ist, dass alle Einkommensarten gleich besteuert werden, wie im Modell der Slowakischen Republik, wo die Einkommens-, die Mehrwert- und die Unternehmenssteuer 19% betragen. Das vereinfacht das Steuersystem radikal. Auf diese Weise käme die «Steueroptimierungsindustrie» gar nicht dazu, ihre Wirkung zu entfalten. Ich plädiere für folgende Grundsätze, welche die Zielrichtung markieren: Erstens: Ein Steuersystem soll einfach und transparent sein. Zweitens: Es soll keine Ausnahmen kennen. Drittens: Das Steuersubstrat soll breit sein. Viertens: Die Steuersätze sollen tief sein. Fünftens: Es soll auf dem Prinzip der Quellenbesteuerung basieren.

Gaillard: Sie wollen die Einkommen proportional besteuern. Dagegen wehren wir uns. Für die Gewerkschaften ist die Progression wichtig. Sie entspricht der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wie sie auch in der Bundesverfassung vorgeschrieben ist. Die prozentual gleiche Steuer belastet Einkommen nahe der Armutsgrenze viel stärker als den Manager mit einem Millioneneinkommen.

Schneider: Auch ich bin für die Progression. Diese ergibt sich indirekt aus den pauschalen Abzügen für die tiefsten Einkommen. Es wäre sozialpolitisch nicht vertretbar und politisch auch nicht umsetzbar, wenn alle Einkommen faktisch proportional besteuert würden.

Die Volkswirtschaft: *Herr Schneider, Sie propagieren die Idee einer «Flat Tax für die Schweiz». Was verstehen Sie konkret darunter?*

Schneider: Gemäss «Flat Tax» soll das Einkommen mit einem konstanten Satz an der



Serge Gaillard
Geschäftsleitender
Sekretär des Gewerkschaftsbundes, Bern



Markus Schneider
Autor der beiden Weltwochen-Bücher «Idée suisse» und «Weissbuch 2004», Zürich

Quelle besteuert werden. Bei meinen Überlegungen und Publikationen zu «Flat Tax» bin ich von der Praxis des bestehenden Steuersystems ausgegangen. Den einheitlichen Steuersatz für die Schweiz habe ich auf der AHV-Lohnsumme und beim Volumen der heutigen Verrechnungssteuer bei 18% festgelegt. Dieser Satz wurde von der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) als zu tief kritisiert. Allerdings ist das Steuersubstrat, das ich meiner Berechnung zugrunde gelegt habe, nicht dasselbe wie dasjenige der ESTV, was auch den Unterschied bei den Steuersätzen erklärt.

Die Volkswirtschaft: *Herr Gaillard, wie beurteilen Sie die Idee einer «Flat Tax für die Schweiz»?*

Gaillard: Mit der «Flat Tax» werden drei Ideen verbunden. Mit der ersten, das Steuersystem möglichst zu vereinfachen, haben wir keine Probleme. Die Bemessungsgrundlage sollte so breit wie möglich und die Sätze so tief wie nötig gewählt werden. Insbesondere müssten im Bereich der Zweiten und Dritten Säule die Abzüge auf das sozialpolitisch Notwendige begrenzt werden und die Privilegierungen bei den Kapitalauszahlungen beseitigt werden. Eventuell könnten auch bei den Gewinnungskosten Vereinfachungen vorgenommen werden. Wenn diese Vereinfachungen mit einer individuellen Erfassung verbunden wären, könnten wir uns den Schritt in Richtung Quellenbesteuerung vorstellen. Aber das ist vorläufig noch Zukunftsmusik. Zweitens will die Flat Tax eine Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen. Diese Idee ist grundsätzlich positiv; allerdings ist sie politisch kaum umsetzbar. In der Schweiz wird es niemals ein Volks- und Ständemehr für eine stärkere Steuerbelastung in einem Teil der Kantone geben. Eine gewisse materielle Harmonisierung ist künftig deshalb eher über den Ausbau des Neuen Finanzausgleichs zu erreichen – also auf indirektem Weg.

Das dritte zentrale Element, das mit «Flat Rate Tax» zur Diskussion steht, ist der Einheitssatz. Gewissen Anhängern der «Flat Rate Tax» geht es darum, die Progression zu brechen. Die Gewerkschaften sind hier entschieden dagegen. In den letzten 15 Jahren hat gerade die Belastung der Einkommen zwischen 50 000 und 130 000 Franken stark zugenommen. Sollte jedoch der Steuerfreibetrag bei einer «Flat Rate Tax» so geschickt gewählt werden, dass dabei etwas Gutes herauskommt, sind wir offen für diese Idee. Das müsste aber detailliert geprüft werden.

Die Volkswirtschaft: *Herr Schneider, wie realistisch ist die Umsetzung einer «Flat Tax für die Schweiz» angesichts von Föderalismus und Direktdemokratie?*

Schneider: Eine «Flat Tax» nach slowakischem Vorbild mit einem Einheitssteuersatz für die ganze Schweiz ist in der Tat politisch nicht umsetzbar. Die Vorteile des Konzepts sind aber nur klar erkennbar, wenn das Modell in seiner reinen Form diskutiert wird. Ein grosser Vorteil wäre: Mit einem einheitlichen Steuersatz für alle Einkommensarten und alle Regionen der Schweiz würde der aufwändige Steueroptimierungsprozess gar nicht zum Tragen kommen. Die Anstrengungen, die heute Leute und Firmen in unserem Land unternehmen, um Steuern zu sparen, sind enorm. Dabei handelt es sich in vielen Fällen um eine Fehlsteuerung. Wenn man zum Beispiel den Arbeitsweg von den Steuern absetzen kann, profitieren die Leute, die auf dem Land billig wohnen und in der Stadt arbeiten. Warum soll aber der Staat die Pendler steuerlich entlasten und die Stadtbewohner bestrafen? Ich bin dagegen, dass über das Steuersystem auf Entscheidungen der Bürger, wie z.B. auf die Wahl des Wohnortes, Einfluss genommen wird. Ich finde es auch grundsätzlich falsch, wenn über die Steuern die Familien, das Wohneigentum oder was auch immer gefördert werden soll; das schlägt in aller Regel fehl.

Die Volkswirtschaft: *Wie ökonomisch effizient ist unser Steuersystem? Und wo gibt es Verbesserungsbedarf?*

Gaillard: Ökonomisch nicht effizient sind aus unserer Sicht etwa die Verzerrungen, die man schafft, indem unzählige Ausnahmetatbestände zugelassen werden. Im ganzen Bereich der Dritten Säule haben wir eigentliche Steuerumgehungsvorschriften, die sozialpolitisch nicht begründet sind. Diese stellen im Grunde genommen eine Förderung der Lebensversicherungen dar und sind eine willkommene Möglichkeit, Teile des Einkommens der Besteuerung zu entziehen. Diese ganzen Steueroptimierungsbestrebungen sind volkswirtschaftlich nicht sehr effizient.

Der zweite Bereich, in dem viele solcher Geschäfte geschaffen werden, ist der Bereich der Kapital-/Vermögenseinkommen und der Unternehmensbesteuerung. Aus meiner persönlichen Sicht wäre ein duales System prüfenswert, das beim heutigen System der Einkommenssteuer für die Lohneinkommen bleibt, aber eine einheitliche Lösung für die Besteuerung des potenziellen Kapitalertrags prüft. Demnach würde eine proportionale Steuer auf dem Ertragspotenzial aller Vermögensbestände – ob es sich um Aktien, Immobilien oder Beteiligungen handelt – erhoben. Wir würden dadurch zwar von unserem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abweichen, könnten aber viele technische Vereinfachun-

gen erreichen und Ausweichbewegungen vermeiden, wie sie Herr Schneider zu Recht bemängelt. Auch die Umgebungsbewegungen ins Ausland würden schwieriger werden, weil man Vermögensbestände weniger gut verstecken als Erträge verschieben kann. Diese Steuer käme einer Vermögenssteuer sehr nahe; sie würde aber die Besteuerung der Vermögens- und Kapitaleinkommen (inkl. des Eigenmietwerts) ersetzen.

Die Volkswirtschaft: *Herr Gaillard, die Fiskalquote der Schweiz steigt im internationalen Vergleich seit 1990 laufend. Deshalb die Frage: Ist es den Gewerkschaften gleich, wenn unter dem Druck der internationalen Konkurrenz der Standorte der Steuerwettbewerb sich verschärft und die Schweiz ihre traditionellen Wettbewerbsvorteile einbüsst?*

Gaillard: Im Gegenteil: 1993 haben wir den Wechsel von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer unterstützt. Damit wurde die ganze Besteuerung der Investitionstätigkeit beseitigt. Aus den gleichen Gründen, das heisst aus Sorge um die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz und die Arbeitsplätze, haben wir Ende der Neunzigerjahre die Unternehmenssteuerreform I, wo echte Vorteile für die Holdinggesellschaften herausgeholt wurden, nicht bekämpft.

Wenn Sie aber die Unternehmenssteuerreform II ansprechen: Mir kann einfach niemand weismachen, dass mit einer Senkung

der Dividendenbesteuerung der Unternehmensstandort Schweiz besser wird. In der Schweiz herrscht kein Mangel an Risikokapital oder an Spartätigkeit. Die Schweizer Unternehmen werden im internationalen Vergleich – wobei es zugegebenermassen kantonale Unterschiede gibt – eher mässig belastet. Es gibt in unserem Land wahrlich grössere Prioritäten, als ausgerechnet die Steuern auf den Dividendenerträgen zu senken. Zudem werden Unternehmen in der Schweiz im internationalen Vergleich mässig belastet.

Schneider: Die Dividendenbesteuerung ist einfach unschön, weil es sich um eine Mehrfachbesteuerung handelt und weil sie sofort umgangen wird. Deshalb gibt es in der Schweiz so wenig Dividendenausschüttung. Trotzdem glaube auch ich nicht, dass die Unternehmenssteuerreform erste Priorität hat, denn die Unternehmenssteuern in der Schweiz sind international gesehen ziemlich wettbewerbsfähig. Die Unternehmenssteuern sind auch nicht ein hauptsächlicher Grund für die Wachstumsschwäche der Schweiz. Zudem sind sie bereits proportional, wenn es keine Ausnahmen gäbe. Und sie sind mit etwa 25% relativ tief; Zug oder Schwyz sind sogar noch attraktiver.

Die Volkswirtschaft: *Wie beurteilen Sie den zweiten Vorschlag des Bundesrates, die Mehrwertsteuer-Reform?*

Gaillard: Für uns ist ganz wichtig, dass die lebensnotwendigen Güter mit einem tieferen Satz besteuert werden. Sonst belastet sie tiefe Einkommen und die Einkommen von Familien stärker als höhere.

Schneider: Meines Erachtens ist die Mehrwertsteuer gerade ein Musterbeispiel dafür, wie unsinnig es ist, über Steuern die Wirtschaft zu lenken, und wie sinnvoll es wäre, die «Flat Tax» einzuführen. Die Paragraphenberge werden immer grösser und die Bestimmungen immer komplizierter, weil eine Ausnahme für die nächste Ausnahme sorgt. Mit einem Einheitssatz würde die Erhebung der Mehrwertsteuer viel einfacher. Nach den Wünschen ihrer Vertreter sollte nun der öffentliche Verkehr einen Sondersatz erhalten; als Nächstes wird sich dann das Taxi gewerbe melden. Mit diesem Rattenschwanz an neuen Ausnahmen werden die Gesetze immer komplizierter und aufwändiger. Ein einheitlicher Mehrwertsteuersatz würde all diese Probleme beheben und erst noch viel tiefer liegen als der heutige Maximalsatz, nämlich bei 5% bis 6%. Ich bezweifle auch, dass ein tieferer Sondersatz bei lebensnotwendigen Lebensmitteln die unteren Einkommen tatsächlich entlastet. Studien aus Irland zeigen, dass die Haushalte mit höherem

Gaillard: «Für die Gewerkschaften ist die Progression wichtig. Sie entspricht der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wie sie auch in der Bundesverfassung vorgeschrieben ist. Die prozentual gleiche Steuer belastet Einkommen nahe der Armutsgrenze viel stärker als den Manager mit einem Millioneneinkommen.»



Bild: Poffet

Schneider: «Mit einem einheitlichen Steuersatz für alle Einkommensarten und alle Regionen der Schweiz würde der aufwändige Steueroptimierungsprozess gar nicht zum Tragen kommen. Die Anstrengungen, die heute Leute und Firmen in unserem Land unternehmen, um Steuern zu sparen, sind enorm. Dabei handelt es sich in vielen Fällen um eine Fehlsteuerung.»



Bild: Poffet

Einkommen doppelt so viel für Lebensmittel ausgeben als Haushalte mit tieferen Einkommen...

Gaillard: ... aber sie verdienen auch viermal so viel!

Schneider: Nun will man auch für Restaurants einen Sondersatz einführen, damit diese gegenüber dem Takeaway-Gewerbe nicht benachteiligt sind. Wenn man die unteren Einkommen entlasten will, soll der Staat das Geld den Armen direkt geben und nicht auf indirekte und intransparente Weise. Das kompliziert nur das ganze System, und die Streuverluste sind gigantisch. Gerade die Reichen geben in den Restaurants viel Geld aus.

Die Volkswirtschaft: *Wollen Sie etwa einen Reformbedarf bei der Mehrwertsteuer bestreiten?*

Gaillard: Das eigentliche Problem ist die unechte Befreiung, das heisst, wo keine Mehrwertsteuer entrichtet wird, die Investitionsgüter aber nicht abzugsfähig sind. Beim reduzierten oder normalen Mehrwertsteuersatz gibt es diese Probleme nicht. Sie besteuern mit den entsprechenden Sätzen und ziehen die beim Einkauf entrichtete Mehrwertsteuer vollumfänglich ab. Damit erreichen Sie das geplante Ziel, dass gewisse lebensnotwendige Güter weniger belastet sind als andere. Dies verhindert eine degres-

sive Wirkung bis hin zu mittleren Einkommen, trotz des proportionalen Steuersatzes.

Schneider: Wenn wir einen Einheitsatz hätten, dann läge dieser tiefer als der heutige Satz, nämlich bei 5% bis 6%. Und wie gesagt: Will man die tiefen Einkommen steuerlich entlasten, soll man diese direkt unterstützen und nicht die Bäckereien. Dasselbe gilt bei den Medikamenten: Dort haben wir zwar die tiefsten Mehrwertsteuersätze, aber trotzdem die höchsten Preise. Das zeigt, dass die Preise nicht mit dem Niveau der Mehrwertsteuer gesteuert werden. Warum? Weil die Pharmabranche sich ohnehin durchsetzt und ihre Monopolpreise verlangt.

Die Volkswirtschaft: *In Anbetracht der Wachstumsschwäche der Schweiz: Welche Anliegen erachten Sie in der Steuerpolitik als besonders wichtig?*

Schneider: Schädlich für das Wachstum sind zu hohe Grenzsteuersätze. Das Absurde ist, dass wir im Grundsatz ein progressives Steuersystem haben, dass aber trotzdem die höchsten Grenzsteuersätze bei den mittleren Einkommen zwischen 60 000 und 150 000 Franken liegen. Wenn man auch die Transfers mit einberechnet, ist der Grenzsteuersatz sogar umso höher, je tiefer das Einkommen ist!

Gaillard: Meiner Meinung nach liegen die Grenzsteuersätze in der Schweiz im Allgemeinen auf einem Niveau, das nicht von der

Arbeit abhält. Ausnahmen kann es bei den tiefsten Einkommen und den Zweitverdienern geben. Die Probleme bei Haushalten mit tiefen Einkommen kommen daher, dass immer mehr Leistungen bedarfsabhängig erbracht und auch verbilligt werden. Wer sehr wenig verdient, dem werden die Krippenbeiträge erlassen und die Krankenkassenprämien verbilligt. Sobald der Lohn steigt oder beide Eltern arbeiten, fallen diese Verbilligungen weg. Die ganze Sozialpolitik war in den letzten Jahren darauf ausgerichtet, für die tiefsten Einkommen Verbilligungen zu gewähren. Finanziert wurde dies mit Kopfprämien bei der Krankenversicherung und über indirekte Steuern. Diese Politik führte dazu, dass heute bei tiefen Einkommen die Grenzsteuersätze sehr hoch sein können – insbesondere für Familien. Deshalb wäre es viel gescheiter, die Krankenkassenprämien für alle Kinder und Jugendlichen in Ausbildung zu streichen, als eine neue, komplizierte Familiensteuerreform an die Hand zu nehmen.

Schneider: Die Streichung müsste allerdings unabhängig vom Einkommen erfolgen, ansonsten hat dies wieder eine Orientierung nach unten zur Folge.

Die Volkswirtschaft: *Wo sehen Sie steuerlich den grössten Reformbedarf im Bereich der Altersvorsorge?*

Gaillard: Die Privilegierung der Altersvorsorge muss sozialpolitisch begründet sein. Deshalb spricht nichts dafür, dass Einkommen über 200 000 Franken steuerbegünstigt abgesichert werden können. Ebenso wenig spricht dafür, dass man sehr hohe Einzahlungen in die Pensionskasse steuerlich absetzen kann. Schliesslich dürften Kapitalauszahlungen gegenüber den ausbezahlten Renten nicht steuerlich begünstigt sein.

Schneider: Die heutige Privilegierung zwingt die Leute beinahe dazu, mitzumachen. Wir kennen, um die sozialen Standards zu gewährleisten, das Obligatorium bei der Zweiten Säule. Ich würde den ganzen überobligatorischen Teil vollständig freigeben. Das bedeutet, dass über dem Minimum jeder Mann oder jede Frau frei wäre, ob und wo sie fürs Alter vorsorgen will; die betreffende Person wäre damit auch nicht mehr auf ihren Arbeitgeber angewiesen. Steuerpolitisch wäre das neutral.

Gaillard: Die Verfassung sagt, dass die drei Säulen der Altersvorsorge die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung gewährleisten sollen. Das sollte doch für rund 90% der Bevölkerung möglich sein. Das Obligatorium liegt heute bei 75 000 Franken. Mit Ihrem Vorschlag schliessen Sie also einen grossen Teil der Bevölkerung von diesem Grundsatz aus. Ich

bin aber einverstanden, dass man heute mit gewissen Vorsorgeplänen für das höchste Kapital weit über das Ziel hinausschiesst.

Die Volkswirtschaft: *Zur Steuerharmonisierung: Wie weit sollte eine Steuerharmonisierung Ihrer Meinung nach in der Schweiz gehen?*

Gaillard: Eine vollständige Harmonisierung der Einkommens- und Unternehmenssteuern unter den Kantonen wird nicht machbar sein. Deshalb streben wir einen Ausbau des Ressourcenausgleichs im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs an. Was jedoch zumindest prüfenswert wäre, ist eine Harmonisierung im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

Schneider: Der ganze Staatsaufbau mit Bund, Kantonen und Gemeinden verunmöglicht eine Harmonisierung, sind doch die drei Ebenen finanziell unabhängig. Umgekehrt haben wir jedoch die formale Steuerharmonisierung, welche die freie Wahl des Steuersystems verunmöglicht. Das Prinzip des Steuerwettbewerbs bezieht sich also nur auf den Steuersatz, nicht aber auf das Steuersystem. Es wäre ja denkbar, dass beispielsweise der Kanton Schaffhausen vorangehen und eine «Flat Tax» einführen würde. Oder er würde das Wohneigentum steuerlich nicht mehr behandeln. Das kann aber ein Kanton heute nicht tun, weil alle Abzüge und Ausnahmen zwar nicht in der Höhe, aber vom Prinzip her gerechtfertigt sind. Das ist schade, gerade mit Blick auf realisierbare Steuerreformen. Realisierbar ist meines Erachtens, dass man endlich die Abzüge vereinfacht und nur noch mit einer einzigen, aber hohen Pauschalen arbeitet. Damit kann man sogar die unteren Einkommen entlasten und eine Progression erzielen. Zudem ist es ein Gewinn an Freiheit. Die einen Familien können dann ihr Kind in den Kinderhort bringen, die anderen können die Betreuung privat regeln. Dem Steuerstaat kann es egal sein, wie sich die Familie organisiert. Auch das Wohneigentum könnte man mit einem Strich neutral gestalten, indem man auf den Eigenmietwert verzichtet und umgekehrt keine Abzüge mehr zulässt; vielleicht gäbe es ein paar Verlierer unter den Hauseigentümern, doch kombiniert mit einer Senkung der Sätze sollte dies machbar sein. ■

Gesprächsleitung und Redaktion:
Geli Spescha,
Chefredaktor «Die Volkswirtschaft»

Aufzeichnung des Gesprächs:
Simon Dällenbach,
Redaktor «Die Volkswirtschaft»