

Das Bandbreitenmodell der materiellen Steuerharmonisierung

Lic. oec. Kurt Stalder*/Dr. iur. Ulrich Cavelti**

Inhalt

1	Einleitung
2	Staatsrechtliche und staatspolitische Überlegungen zur materiellen Steuerharmonisierung
2.1	Argumente für eine materielle Harmonisierung
2.1.1	Rationalisierungsfunktion
2.1.2	Steuergerechtigkeit
2.1.3	Verhinderung der Steuerflucht
2.1.4	Föderalismus
2.1.5	Wettbewerbsneutralität der Steuern
2.2	Die rechtliche Umsetzung der materiellen Steuerharmonisierung
2.3	Übergangsrechtliche Problematik
2.4	Fazit aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht
3	Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindefinanzen
3.1	Gefahr zunehmender Verschuldung von Kantonen und Gemeinden
3.2	Steuerpolitik voll in Bundeshand
3.3	Steuererhöhungen für Pflichtige in unteren Einkommensschichten
3.4	Anpassungen zur Hauptsache in eine Richtung: nach oben
3.5	Finanzielle Folgen des Bandbreitenmodells; Vergleich mit der NFA
3.6	Fazit aus finanzwirtschaftlicher Sicht

1 Einleitung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) befindet sich gegenwärtig in parlamentarischer Beratung. Die Volksabstimmung über die damit verbundenen Verfassungsänderungen findet voraussichtlich im Frühjahr 2004 statt. Die Vorlage dürfte eine Annäherung der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen um rund 20 Prozent bringen. Einigen Kreisen geht dies zu wenig weit. So hat die Sozialdemokratische Fraktion der Bundesversammlung Prof. Hans Schmid (St.Gallen) beauftragt, eine Kombination von materieller Steuerharmonisierung und NFA zu prüfen. Der Beauftragte legte im Juli 2001 einen Bericht vor, in welchem solche Möglichkeiten beleuchtet werden. Zudem zeigt er einen Regelungsvorschlag auf Verfassungsstufe auf. Die SPS trägt sich mit dem Gedanken, diesen Vorschlag als Volksinitiative zu lancieren, wenn die NFA nicht eine starke Annäherung der interkantonalen Steuerbelastungsunterschiede bringt.

Der Bericht von Prof. Schmid¹ schlägt ein so genanntes Bandbreitenmodell für die Steuerbelastung vor. Ausgehend von verschiedenen, durch den Bund festzulegenden Einheitstarifen (inkl. Steuerfreibeträgen) für die Einkommens- und die Vermögenssteuern der natürlichen Personen sowie die Gewinn- und die Kapitalsteuern der juristischen Personen würde allen Kantonen und Gemeinden nur noch eine Differenzierung dieser Einheits-Steuertarife um ± 20 Prozent erlaubt. Die maximalen Steuerbelastungsunterschiede würden sich auf ein Verhältnis von 1:1,5 reduzieren, wogegen sich heute im Extremfall zwischen Freienbach/SZ sowie Lauterbrunnen/BE bei gewissen Einkommensgruppen ein Verhältnis von 1:4,7 ergibt.

Das Bandbreitenmodell würde für gewisse Kantone und Gemeinden (mit heute hoher Steuerbelastung) Einnah-

* Vorsteher der Finanzverwaltung des Kantons Luzern und Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz

** Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons St.Gallen und Leiter der Koordinations- und Beratungsstelle der Finanzdirektorenkonferenz

1 Hans Schmid, Materielle Steuerharmonisierung und Neuer Finanzausgleich; Möglichkeiten und Grenzen der Kombination der beiden Harmonisierungsinstrumente – Regelungsvorschläge auf Verfassungsstufe; Gutachten im Auftrag der Sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung, St.Gallen 2001, publiziert auf www.sp-ps.ch.

menausfälle zur Folge haben, für gewisse Kantone und Gemeinden (mit heute tiefer Steuerbelastung) Mehreinnahmen. Diese Veränderungen wären über den Finanzausgleich zu korrigieren, insbesondere über die in der NFA vorgesehenen Instrumente des *Ressourcenausgleichs* und des *Lastenausgleichs*. Den Kantonen würde vorgeschrieben, für den innerkantonalen Finanzausgleich ein analoges System anzuwenden.

Die Auswirkungen dieses Systems der materiellen Steuerharmonisierung auf die Kantone und Gemeinden wären einschneidend. Es wird nachfolgend versucht, die gravierendsten Folgen aufzuzeigen. In einem ersten Abschnitt wird auf die staatsrechtlichen und staatspolitischen Konsequenzen hingewiesen. Der zweite Teil befasst sich mit den Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindefinanzen, wobei nur auf die Einkommenssteuerbelastung der natürlichen Personen eingegangen wird; die Erkenntnisse für die Vermögenssteuern der natürlichen Personen sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen wären ähnlich.

2 Staatsrechtliche und staatspolitische Überlegungen zur materiellen Steuerharmonisierung

2.1 Argumente für eine materielle Harmonisierung

2.1.1 Rationalisierungsfunktion

Die Rationalisierungsfunktion spricht die mit der materiellen Steuerharmonisierung erhofften Rationalisierungsmöglichkeiten für das schweizerische Steuersystem und die damit erwartete Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung an.

Zweifellos wird der Gesetzgebungsaufwand minimiert, wenn anstelle von 27 Steuerordnungen nur noch eine Bundessteuerordnung geschaffen werden muss. Die Praxis zeigt indessen, dass bereits heute die 26 kantonalen Steuerordnungen in grossen Teilen auch in materieller Hinsicht angeglichen sind, ohne dass ein Zwang zur vollständigen Harmonisierung besteht. Untersuchungen der Schweizerischen Steuerkonferenz haben ergeben, dass in mehreren nicht harmonisierten und nicht ins StHG integrierten Bereichen die Kantone ihre kantonalen Steuergesetze untereinander angeglichen haben und diesbezüglich das DBG die Rolle eines Mustergesetzes übernommen hat. Bestehende Abweichungen lassen sich mit kantonalen und regionalen Besonderheiten erklären, die damit weiterhin berücksichtigt werden können, ohne dass ein Zwang zur vollständigen Nivelierung besteht.

2.1.2 Steuergerechtigkeit

Mit der materiellen Steuerharmonisierung soll für die ganze Schweiz aufgrund des Gleichmässigkeitsgebots eine einheitliche Steuerlast für in wirtschaftlich gleichen Verhältnissen lebende Bürger geschaffen werden.

Die heutige föderalistische Ausgestaltung der kantonalen Steuergesetze widerspricht der Steuergerechtigkeit nicht. Die allgemein anerkannten Grundsätze zur Steuergerechtigkeit, nämlich die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Steuer (Art. 127 Abs. 2 BV), erfüllen auch die kantonalen Steuerordnungen. Diese Grundsätze können nur innerhalb eines autonomen Gemeinwesens realisiert werden, nicht aber über die territoriale Hoheit des Souveräns hinaus. Mit andern Worten führt das Postulat der materiellen Steuerharmonisierung direkt zu einem Einheitsstaat und zur Aufgabe des föderalistischen Staatsaufbaus. Mit dem gleichen Argument müsste man eine einheitliche Steuerordnung z.B. für ganz Europa fordern.

2.1.3 Verhinderung der Steuerflucht

Die materielle Steuerharmonisierung will die Steuerflucht in einen steuergünstigen Kanton oder eine steuergünstige Gemeinde verhindern.

Dieses Argument unterstellt, dass die Wahrnehmung von verfassungsmässigen Rechten, wie das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) oder die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV), zwar legal, aber nicht legitim sei. Gleichzeitig wird mit dem Blick auf die EU und ihre Bemühungen zum Ausmerzen von Steueroasen eine absolut gleiche fiskalische Belastung für alle Bürger des EU-Raums postuliert. Eine derartige, allgemeine Gleichmacherei kann indessen nicht erstrebenswert sein, wenn man den Grundsatz der Selbstbestimmung des Individuums hochhält.

2.1.4 Föderalismus

Aufgrund des Gleichmässigkeitspostulats der materiellen Steuerharmonisierung wird eine Stärkung des Föderalismus unterstellt.

Dieses Argument verkennt vollständig, dass die autonome Bestimmung über die Finanzen nicht nur bei den Ausgaben, sondern ebenso sehr bei den Einnahmen entscheidend ist (siehe Abschn. 2.2 «Die rechtliche Umsetzung der materiellen Steuerharmonisierung»).

2.1.5 Wettbewerbsneutralität der Steuern

Die materielle Steuerharmonisierung will die Wettbewerbsneutralität dadurch sicherstellen, dass steuergünstige Gemeinden keinen Standortvorteil mehr besitzen.

Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität des Staats verlangt, dass innerhalb des gleichen Hoheitsgebiets nicht wettbewerbsverzerrende Vergünstigungen angeboten werden. Materielle Steuerharmonisierung aufgrund des Postulats der Wettbewerbsneutralität bedeutet somit automatisch die Aufgabe der Gebietshoheit von Gemeinden und Kantonen und die Übertragung auf den Bund.

2.2 Die rechtliche Umsetzung der materiellen Steuerharmonisierung

Der Vorschlag verlangt eine materielle Steuerharmonisierung aller direkten kantonalen und kommunalen Steuern, mit Ausnahme der Kirchensteuern. Die Steuerbelastungsunterschiede dürfen eine bestimmte Bandbreite nicht übersteigen. Diese Schwankungsbreiten wären im Kanton auf die Kantons- und Gemeindesteuern zu verteilen. Dies hätte gravierende Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung.

Die Kantone und Gemeinden haben bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Diese Aufgaben können selbstgewählt oder vom Bund oder den Kantonen übertragen sein. Die Finanzierung dieser Aufgaben hat durch das Gemeinwesen zu erfolgen. Genügen die finanziellen Mittel zur Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Aufgaben nicht, so hat ein anderes Gemeinwesen die fehlenden Mittel zu ersetzen. Dies setzt voraus, dass das zuschusspflichtige Gemeinwesen eine Kontrolle über das Gemeinwesen ausübt, welches die Mittel einverlangt. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Mittelverwendung zweckmässig und gesetzmässig ist. Mit andern Worten setzt die Einführung einer verbindlichen Bandbreite voraus, dass der Bund gegenüber den Kantonen und Gemeinden eine effiziente Finanzkontrolle einsetzt und tatsächlich ausübt. Die Budgets von Kantonen und Gemeinden, die Finanzausgleichsmittel beanspruchen, sind demzufolge dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten, ebenso die Rechnungsabschlüsse.

Dieselben Überlegungen gelten auch für gutsituierte Kantone und Gemeinden, welche den Steuerfuss senken wollen. Diese sind ja grundsätzlich verpflichtet, überschüssige, für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigte finanzielle Mittel dem Bund zur Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs abzuliefern. Auch dies verlangt eine effiziente Mittelverwendung, und der Bund muss kontrollieren, dass die effektiv nicht benötigten Mittel abgeführt werden. Demzufolge haben auch die bestsituierten Kantone und Gemeinden dem Bund Budget und Rechnung zur Genehmigung zu unterbreiten.

Das Gutachten Schmid schweigt sich zu dieser Problematik vollständig aus. Es geht stillschweigend davon aus, dass die Finanzausgleichsinstrumente, die in den

Kantonen gegenüber den Gemeinden zum Einsatz kommen, ohne weiteres auf den Bund übertragen werden können. Dabei wird ausser Acht gelassen, dass die Kantone aus der Sicht der Bundesverfassung originäre Hoheitsträger sind, nicht aber die Gemeinden. Die Gemeinden sind nur insoweit autonom, als die kantonale Verfassung bzw. Gesetzgebung dies vorsieht (Art. 50 Abs. 1 BV). Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur Selbständigkeit der Kantone nach schweizerischem Verfassungsverständnis. Diesen Unterschieden wird im Gutachten keinerlei Beachtung geschenkt.

2.3 Übergangsrechtliche Problematik

Die materielle Steuerharmonisierung soll innert drei Jahren realisiert werden. Sofern dies nicht möglich ist, erlässt der Bundesrat nach Ablauf der drei Jahre auf dem Verordnungsweg die entsprechenden gesetzesvertretenden Bestimmungen. Dieser Zeithorizont ist völlig unrealistisch. Wenn man daran denkt, dass allein die Verwirklichung der formellen Harmonisierung über 25 Jahre gedauert hat, wird es nicht möglich sein, auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg innert drei Jahren eine materielle Steuerharmonisierung durchzuführen. Dabei muss man sich nicht an den 25 Jahren für die formelle Harmonisierung orientieren, es genügt ein Blick auf die Komplexität der Materie und die allgemeine Praxis im Gesetzgebungsprozess.

Die Übergangsregelung macht deutlich, dass das föderalistische System im Finanzbereich völlig zerschlagen werden soll. Die vorgesehenen Zeithorizonte erlauben nicht einmal die Umsetzung auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg. Es dürfte zudem selbst dem Bundesrat schwer fallen, innert drei Jahren auf dem Verordnungsweg ein materiell harmonisiertes Steuerrecht zu konzipieren.

2.4 Fazit aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht

Die materielle Steuerharmonisierung operiert mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die nur dann greifen, wenn man von einem Einheitsstaat ausgeht. Solange man akzeptiert, dass die Schweiz ein föderalistisches Staatsgebilde mit selbständigen Gebietskörperschaften und eigenen autonomen Rechtssetzungskompetenzen ist, finden die aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten Postulate nur innerhalb der autonomen Gebietskörperschaften Anwendung.

Die unreflektierte Ausdehnung der Grundsätze des innerkantonalen Finanzausgleichs auf einen interkantonalen Finanzausgleich übersieht, dass alsdann sowohl gutsituierte wie schlechtsituierte Gemeinwesen der Kontrolle des übergeordneten Staatswesens unterstellt

werden müssen. Damit wird unmittelbar ein Zentralstaat geschaffen.

Die vorgeschlagene Übergangsregelung ist zudem unrealistisch und verstärkt die Tendenz zum Einheitsstaat.

3 Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindefinanzen

3.1 Gefahr zunehmender Verschuldung von Kantonen und Gemeinden

Heute ist jeder Kanton autonom, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge im Steuergesetz festzulegen. Auf deren Basis ergeben sich die Steuergrundbeträge («einfache Steuer»). Durch Multiplikation dieser Steuergrundbeträge mit den Steuerfüssen des Kantons und der Gemeinde ergibt sich der geschuldete Steuerbetrag. Die Steuerfüsse der Kantone und der Gemeinden spiegeln unter anderem den Bedarf wider, der sich aus den Präferenzen der Parlamente und der Bürgerinnen und Bürger in der Ausgabenpolitik ergibt. Die Festlegung des Steuerfusses ist Ausdruck für direkte Demokratie und Selbstverantwortung. In diesem Sinne ist heute Deckungsgleichheit zwischen Ausgabe, Kompetenz und Verantwortung gegeben. Diese Selbstverantwortung wirkt zweifellos ausgleichend.

Völlig ungeklärt ist im Bandbreitenmodell das Verhältnis der Steueraufteilung zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden. Die Gemeinden werden noch mehr als heute vom Kanton abhängig. Der Kanton wird den Gemeinden die Ausschöpfung des Einheitstarifs vorschreiben müssen. Die Gemeinden laufen mit dem Modell auch Gefahr, wegen allfälliger künftiger Steuererhöhungen des Kantons finanziell immer mehr eingeschränkt zu werden, weil die Maxima fixiert sind und sie Steuererhöhungen durch die Kantone nicht mit einer eigenen Steuererhöhung kompensieren können.

Mit dem Bandbreitenmodell fällt die Möglichkeit, die Einnahmen entsprechend dem Bedarf zu variieren, zum grössten Teil weg. Die Zuschläge zu den Einheitstarifen wären auf 20 Prozent beschränkt. Höhere Steuern dürften nicht verlangt werden. Es ist eine offen gelassene Frage, was passiert, wenn die Ausgaben wegen gesellschaftlicher Bedürfnisse oder neuer Bundesgesetze steigen oder wenn Bürgerinnen und Bürger oder Parlamente zusätzliche laufende Ausgaben oder Investitionen beschliessen. Die Finanzierung kann beim Bandbreitenmodell diesem höheren Standard nicht angepasst werden. Die Antwort ist rasch gefunden: Die Verschuldung erhöht sich. Anschauliche Beispiele dafür gibt es in Deutschland. Die Einnahmen der deutschen Kommunen sind zu weiten Teilen durch den Bund einheitlich

geregelt. Weil die steigenden Ausgaben nicht mit Einnahmenerhöhungen aufgefangen werden können, steht es um die Finanzen der deutschen Kommunen sehr schlecht.

Folge davon könnte eine zunehmende Aufgabenverlagerung auf den Bund und damit ein verstärkter Zentralismus sein. Keine realistische Möglichkeit wäre es, zu Gunsten der verschuldeten Kantone und Gemeinden laufend den Umfang des Ressourcenausgleichs zu erhöhen. Dies würde die Leistungsbereitschaft der Zahlerkantone und -gemeinden rasch zunichte machen. Auch hier lässt sich auf das abschreckende deutsche Beispiel des Länderfinanzausgleichs mit der vollständigen Nivellierung verweisen. Bekanntlich hat das deutsche Bundesverfassungsgericht diesen Finanzausgleich auf Klage der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen aufgehoben.

3.2 Steuerpolitik voll in Bundeshand

Die Regelungskompetenz betreffend die direkten Steuern, insbesondere betreffend Tarif, Freibeträge, Progressionsverlauf und Marginalsätze, liegt heute zum überwiegenden Teil bei den Kantonen. Die Kantone legen diese Parameter nach eigenen politischen Bedürfnissen und nach der Struktur der Kantonsbevölkerung und des Steuersubstrats fest. Dabei nehmen die Kantone auch auf die Strukturen ihrer Gemeinden Rücksicht. Die kantonalen und kommunalen Besonderheiten werden berücksichtigt, wie Verstädterung, hohe Anteile an landwirtschaftlicher Bevölkerung, hohe Anteile an Alleinstehenden, hohe Kinderzahlen, besondere Verhältnisse bei den Kapitalgesellschaften usw. Grundsätzlich besitzt heute jeder Kanton das massgeschneiderte Steuersystem, das für ihn, seine Gemeinden, seine Bevölkerung und seine Wirtschaft ein optimales Resultat bringt.

Der Steuertarif des Kantons X kann nicht auf den Kanton Y angewendet werden. Hätte der Kanton Jura beispielsweise den Steuertarif des Kantons Genf, verminderten sich die Einnahmen des Kantons Jura um die Hälfte.

Mit dem vorgeschlagenen Modell wären – mit Ausnahme der ± 20 -Prozent-Bandbreite – alle Steuerrechts-Kompetenzen in Bundeshand. Insbesondere könnte der Bundesgesetzgeber die marginale Steuerbelastung, den Progressionsverlauf oder die Freigrenzen nach eigenem Gutdünken ändern. Es ist klar, dass dabei nicht mehr auf die besonderen Strukturen der einzelnen Kantone und Gemeinden Rücksicht genommen werden könnte. Periodische Veränderungen bei diesen Parametern würden damit die einzelnen Kantone finanziell ganz unterschiedlich treffen, und es wäre ihnen verunmöglicht, die Aus-

wirkungen – mit Ausnahme des Ausschöpfens der Bandbreite von ± 20 Prozent – über den Steuerfuss zu korrigieren. Die einzelnen Gemeinden mit ihren kleineren Strukturen wären davon noch in einem viel grösseren Ausmass betroffen. Auf solche Veränderungen müsste mit einer Anpassung des Finanzausgleichssystems reagiert werden, wobei es unmöglich wäre, dabei exakt immer die richtigen Kantone und Gemeinden zu begünstigen oder zu belasten.

Es wäre aber auch zu erwarten, dass die Steuertarife der direkten Bundessteuer und der harmonisierten Kantons- und Gemeindesteuern über kurz oder lang gleichgeschaltet würden, zumal dies eine administrative Vereinfachung mit sich brächte. Die Anwendung eines solchen Einheitstarifs könnte für die Kantone und Gemeinden noch einschneidendere Veränderungen bringen. Wenn man sich in Richtung des einer Reichtumssteuer ähnlichen Tarifs der direkten Bundessteuer bewegte, entgingen den meisten Kantonen und Gemeinden ein grosser Teil ihres Steuersubstrats. Wenn man sich in Richtung eines alle Einkommensgruppen umfassenden Tarifs bewegte, würde sich der Bund am bisherigen Steuersubstrat der Kantone und Gemeinden vermehrt bedienen.

Mit einem Einheitstarif würde man sich einem Steuerverbund-Modell nach deutschem Muster nähern. In Deutschland wird heute mühsam versucht, davon wegzukommen, um für die Finanzpolitik der Länder und Gemeinden mehr Spielraum und positive Anreize zu schaffen.

3.3 Steuererhöhungen für Pflichtige in unteren Einkommensschichten

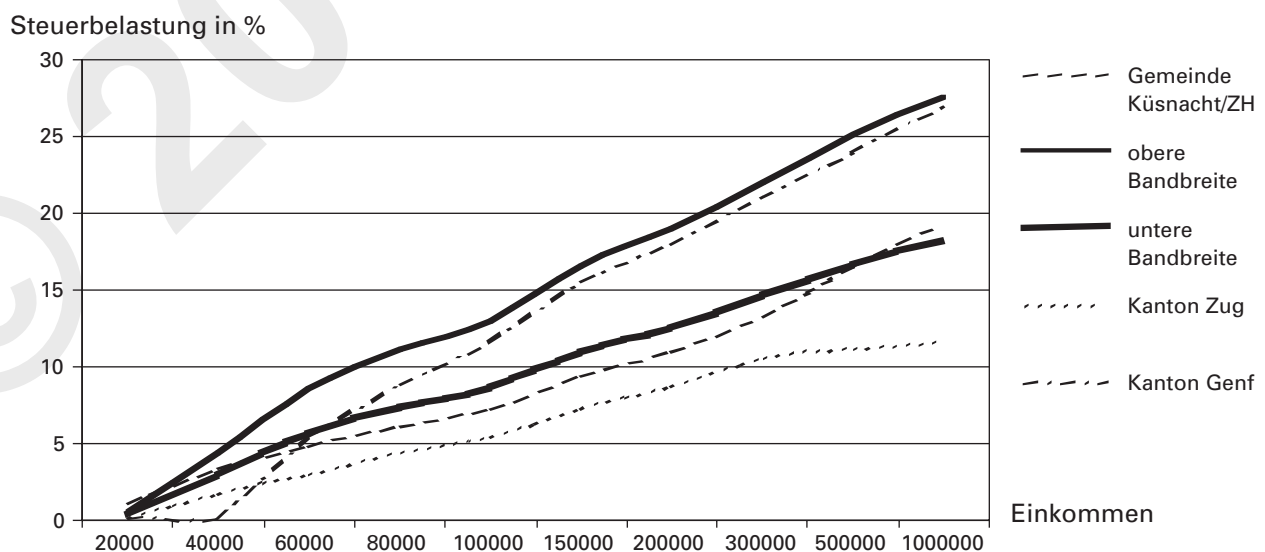
In der Öffentlichkeit ist die Ansicht verbreitet, mit der materiellen Steuerharmonisierung werde endlich der Steuerflucht der Gutsituierten in die so genannten «Steuroasen» ein Riegel geschoben. Dies kann der Fall sein. Es ist aber zu beachten, dass in diesen Kantonen und Gemeinden die Steuerbelastung für die unteren Einkommenskategorien ebenfalls sehr günstig ist.

Auch breite Kategorien von Steuerpflichtigen in Kantonen und Gemeinden mit einem sehr sozialen Steuertarif (hohe Freigrenze, spät einsetzende Progression) hätten mit dem neuen Modell höhere Steuern zu bezahlen.

Dies soll anhand der Kantone Genf und Zug sowie der Gemeinde Küsnacht/ZH aufgezeigt werden (s. Grafik 1). Genf ist ein Kanton mit einer sehr tiefen Steuerbelastung in den unteren Kategorien und einer hohen Steuerbelastung in den oberen Kategorien, währenddem der Kanton Zug für alle Kategorien steuergünstig ist. In der Gemeinde Küsnacht/ZH kommt der soziale Tarif des Kantons Zürich, kombiniert mit einem tiefen Steuerfuss, zur Anwendung.

Im Kanton Genf müssten die Steuern ausschliesslich für die Einkommenskategorien bis rund Fr. 70 000.– erhöht werden; für die oberen Einkommenskategorien ergäben sich keine Veränderungen. In Küsnacht/ZH müssten die Steuern für die mittleren Einkommenskategorien erhöht

Grafik 1: Bandbreitenmodell im Vergleich mit Steuerbelastung 2001 in den Kantonen Zug, Genf sowie der Gemeinde Küsnacht/ZH (Verheirateter ohne Kinder; Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuer); Bandbreite berechnet aufgrund der gesamtschweizerischen Steuerbelastung



Quelle: Steuerbelastung in der Schweiz, natürliche Personen nach Gemeinden 2001, Bern 2002

werden. Im Kanton Zug müssten die Steuern für alle Einkommenskategorien stark erhöht werden, somit auch für die untersten Einkommenskategorien, welche mit der heutigen Steuerersparnis einen Teil der im Kanton Zug überdurchschnittlichen Lebenshaltungskosten (Mieten) decken können.

3.4 Anpassungen zur Hauptsache in eine Richtung: nach oben

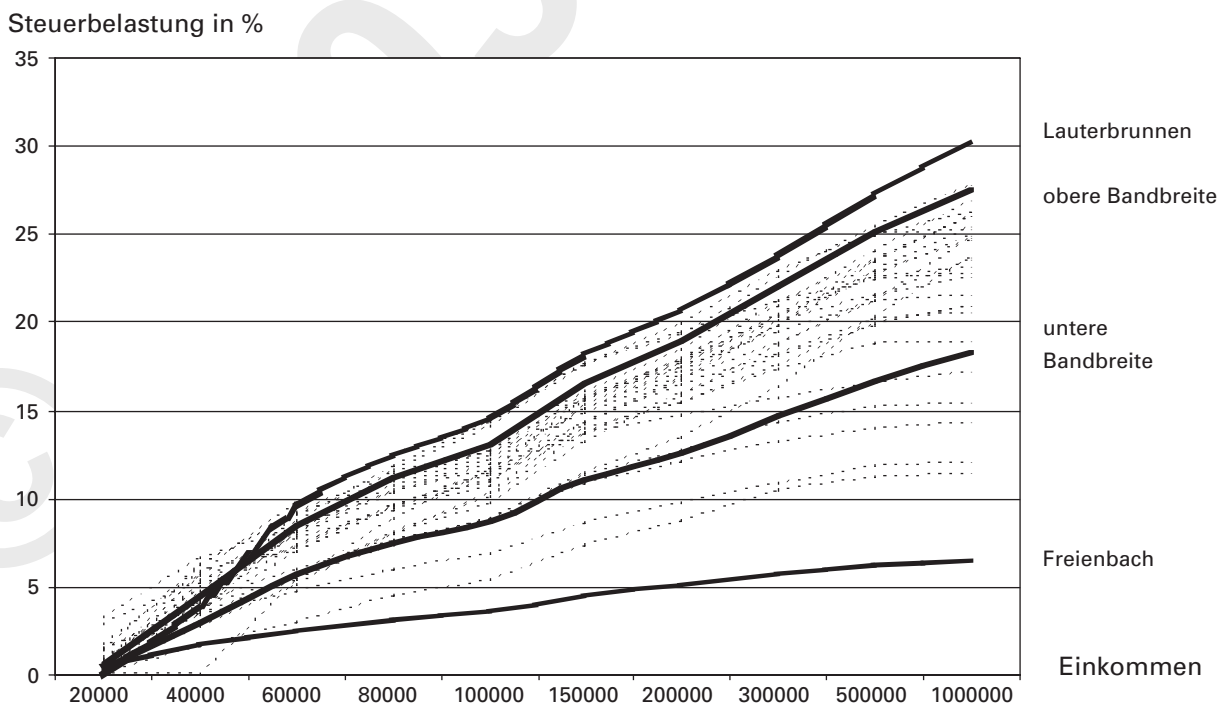
Die Steuerbelastung klafft heute vor allem im unteren Einkommensbereich auseinander. Im Bereich hoher Steuerbelastungen gibt es (nach dem Gesamtindex der Steuerbelastung) nur wenige Kantone, welche die obere Bandbreite von 120 Prozent übersteigen (vor allem der Kanton Jura mit einem Gesamtindex von 132 Punkten). Gegen unten sind die Differenzen bedeutender: Zug liegt mit einem Gesamtindex von 50,7 Punkten an der Spitze. Im Kanton Jura würden die Steuern mit dem Bandbreitenmodell insgesamt um effektiv 9,1 Prozent sinken, wogegen die Steuern in Zug um effektiv 57,8 Prozent angehoben werden müssten. Würde man die Steuerbelastungen in den einzelnen Gemeinden betrachten, wären die Differenzen bedeutender (geringfügig grössere Differenzen im oberen Bereich und beträchtlich grössere Differenzen im unteren Bereich).

In der Grafik 2 werden die Progressionskurven aller Kantone (kantonale Durchschnittsbelastungen) in das Bandbreitenmodell eingebettet. Zudem sind die Kurven der landesweit steuergünstigsten (Freienbach/SZ) und steuerungünstigsten Gemeinde (Lauterbrunnen/BE) eingezeichnet. Die Kurven der Steuerbelastungen in den übrigen 3000 Gemeinden befinden sich grösstenteils zwischen diesen beiden Extremen.

Im oberen Steuerbelastungssegment würde sich relativ wenig verändern. Die meisten kantonalen Steuerprogressionskurven liegen innerhalb der vorgeschriebenen Bandbreite. Im unteren Segment wären beträchtliche Auswirkungen zu verzeichnen. In der Gemeinde Freienbach wären die Staats- und Gemeindesteuern je nach Einkommensklasse zu verdoppeln bis zu verdreifachen. In Lauterbrunnen würden die Staats- und Gemeindesteuern erst ab einem Einkommen von 50 000 Franken um rund 10 Prozent sinken.

Mit dem Bandbreitenmodell würde die Steuerharmonisierung somit hauptsächlich in der Form einer Angleichung von unten her erreicht. Insgesamt würden die Steuern in den heute steuerwettbewerbsfähigsten Kantonen und Gemeinden stark angehoben. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz würde geschmälert.

Grafik 2: Bandbreitenmodell im Vergleich mit Steuerbelastung 2001 in allen Kantonen sowie in den Gemeinden Lauterbrunnen und Freienbach (Verheirateter ohne Kinder; Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuer); Bandbreite berechnet aufgrund der gesamtschweizerischen Steuerbelastung



Quelle: Steuerbelastung in der Schweiz, natürliche Personen nach Gemeinden 2001, Bern 2002

Der Ausgaben hemmende Steuerdruck in den hochbelasteten Kantonen und Gemeinden würde nachlassen. Die Steuer- und Staatsquote würde sich erhöhen. Die Finanzpolitik würde in den stark tangierten Kantonen und Gemeinden vollständig verändert; es würde bei der minimal vorgeschriebenen Steuerbelastung von 80% nur noch wenig Anreiz für die Erhöhung des eigenen Steuersubstrats bestehen.

3.5 Finanzielle Folgen des Bandbreitenmodells; Vergleich mit der NFA

Prof. Schmid sieht vor, dass der im Bandbreitenmodell notwendige finanzielle Ausgleich mittels der Instrumente der NFA vorzunehmen sei.

In Frage kommt dafür in erster Linie der horizontale Ressourcenausgleich (direkte Abschöpfungen). Insbesondere müssten Abschöpfungen in den Kantonen Zug, Schwyz, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden, Tessin und Genf erfolgen, deren Steuerbelastungen ganz oder teilweise unterhalb der unteren Bandbreite liegen (in den Kantonen Tessin und Genf im unteren Segment, in den andern Kantonen in allen Segmenten oder im oberen Segment). Der Gesamtsteuerbelastungsindex liegt allerdings nur bei Zug, Schwyz und Nidwalden unter der 80%-Grenze.

Keine Abschöpfungen wären bei den im NFA-Modell am Ressourcenausgleich beteiligten Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Basel-Landschaft vorzunehmen, da deren Steuerbelastungskurven innerhalb der Bandbreite liegen.

Die Kantone müssten ergänzend im innerkantonalen Finanzausgleich mit Abschöpfungen dafür sorgen, dass auf Gemeindeebene dieselbe Wirkung erreicht wird. So müssten beispielsweise im zürcherischen Finanzausgleich die Abschöpfungen bei den steuergünstigsten Gemeinden (s. Grafik 1, insbesondere die Belastungskurve von Küsnacht/ZH) gegenüber heute stark erhöht werden, und das Geld wäre an die schwächeren zürcherischen Gemeinden zu verteilen.

Das NFA-Modell des Ressourcenausgleichs funktioniert anders: Massgebend für den horizontalen Ausgleich ist das Ressourcenpotential und nicht dessen Ausschöpfung. Deshalb erbringt der Kanton Zürich im NFA-Modell wegen seines hohen Ressourcenpotentials rund die Hälfte des gesamten horizontalen Ausgleichs. Keinesfalls dürfte man, um die Kantone Zug, Schwyz und Nidwalden mehr zu belasten, einfach die NFA-Abschöpfung erhöhen. Der Kanton Zürich müsste Hunderte von Millionen mehr beisteuern. Der Kanton Schwyz könnte nur marginal mehr belastet werden, da seine günstige Steuerbelastung auf tiefe Ausgaben und nicht so sehr auf ein hohes Ressourcenpotential zurückgeht.

Bandbreitenmodell und NFA-Modell sind betreffend Ressourcenausgleich nicht kompatibel. Beim Bandbreitenmodell dürften ins Gewicht fallende Abschöpfungen nur bei den Kantonen Zug, Schwyz und Nidwalden vorgenommen werden. Die maximal mögliche Summe würde sich auf insgesamt Fr. 536 Mio. belaufen, wobei auf Zug Fr. 384 Mio. entfielen, auf Schwyz Fr. 142 Mio. und auf Nidwalden Fr. 10 Mio. Im NFA-Ressourcenausgleich betragen die Abschöpfungen für Zug Fr. 135 Mio., für Schwyz Fr. 25 Mio. und für Nidwalden Fr. 14 Mio.

Die vom Bandbreitenmodell anvisierte Abschöpfung bei den steuergünstigen Körperschaften ist aber auch grundsätzlich nicht praktikabel. Da die minimale Besteuerung auf die untere Bandbreite von 80 Prozent des Einheitstarifs festgelegt wäre, existierten nach Einführung dieses Modells keine über die Spanne von ± 20 Prozent hinausgehenden Steuerbelastungsunterschiede mehr. Wenn man also die in einem Kanton wie Zug oder in einer Gemeinde wie Freienbach nicht benötigten Mittel abschöpfen wollte, müsste dies mittels einer Schattenrechnung (durchgeführt von einer zentralen Aufsichtsstelle – z.B. durch den Bund?) erfolgen. Man müsste also dauerhaft errechnen, wie hoch der effektive Steuerbedarf dieser Körperschaften ist. Alle Einnahmen und Ausgaben dieser Körperschaften müssten auf ihre Angemessenheit überprüft werden. Die Differenz zwischen diesem hypothetischen Steuerbedarf und den 80 Prozent müsste abgeschöpft werden. Nicht endende Diskussionen um eine solche Bemessung würden einsetzen. Diese Körperschaften würden praktisch bevormundet, und sie könnten beispielsweise nicht mehr autonom entscheiden, eine Ausgabe im frei bestimmbareren Bereich zu tätigen oder einen Einnahmenverzicht im Verursacherebereich (z.B. Abschaffung einer Gebühr) zu beschliessen. Ein solches Modell wäre unmöglich zu vollziehen und würde die Autonomie dieser Körperschaften vollständig aushöhlen.

3.6 Fazit aus finanzwirtschaftlicher Sicht

Das Bandbreitenmodell weist gravierende Nachteile auf. Es würde die Struktur der Kantons- und Gemeindefinanzen vollständig umkrempeln. Der Föderalismus in der heutigen Form könnte abdanken. Wichtige positive Anreize des heutigen Systems gingen verloren. Mit den Instrumenten der NFA, insbesondere mit dem horizontalen Ressourcenausgleich, ist das Bandbreitenmodell nicht vereinbar. Der Ressourcenindex der NFA müsste umgebaut werden. Es müssten wieder Belastungskriterien eingebaut werden, was man im NFA-System wegen der Fehlanreize und wegen der Möglichkeit der Beeinflussbarkeit gerade verhindern wollte.