

# Steuertourismus eindämmen –

## kantonale Fiskalhoheit achten

### Für eine bessere Koordination im Steuersystem

Von Carl August Zehnder (Zürich)\*

Die öffentliche Verärgerung über Domizilverlagerungen aus Steuergründen sollte zum Anlass für ein Überdenken der heutigen, schlecht koordinierten Steuertarife von Bund, Kantonen und Gemeinden genommen werden. Der nachfolgend skizzierte Korrekturvorschlag konzentriert die notwendigen Eingriffe dort, wo der Koordinationsbedarf am dringendsten ist, nämlich bei den Grossverdienern, und belässt im übrigen den Kantonen ihre Steuerhoheit. Trotzdem lassen sich damit auch mehrere verwandte Probleme vom Finanzausgleich bis zur Zahl der Veranlagungsverfahren entschärfen.

Die Domizilverlagerung aus steuerlichen Gründen ist in der Schweiz kein neues Phänomen: Schon seit Jahrzehnten wandern gute Steuerzahler aus den Städten in attraktivere Vororte ab, deren Steuerfuss durch solche Bewegungen nochmals günstiger wird, während die Städte auf ihren *Zentrumsaufgaben* und hohen Steuerfüssen sitzenbleiben. Neu ist jedoch die öffentliche Empörung über steuerlich motivierte Umzüge einzelner reicher Leute. Dabei geht es heute meist nicht bloss um Gemeinde-, sondern auch um Kantonswechsel. Und neben der Einkommenssteuer spielt öfter auch die Erbschaftssteuer eine wichtige Rolle.

Diskussionen über das Steuerverhalten reicher Leute werden oft emotional geführt. Dazu gehören zornige Vorwürfe an «Steuerflüchtlinge» so gut wie völlig illusionäre Sanierungsvorschläge («Sie sollen freiwillig zahlen!»). Und die Politiker, die für die Steuergesetze die Verantwortung tragen, begnügten sich bisher – mit wenigen Ausnahmen – auf Äusserungen des Bedauerns. Sanie-

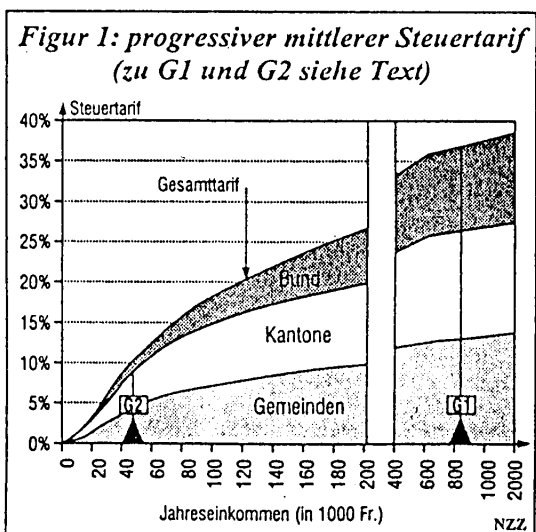
rungsvorschläge gibt es zwar im Steuerbereich immer wieder; die meisten davon bleiben aber an der Oberfläche oder betreiben nur *Symptombekämpfung* (Beispiel: Verstärkung des Finanzausgleichs). Seltener sind Therapieansätze, welche echte Systemfehler aufdecken und an der Wurzel bekämpfen. Solche Wurzeltherapien sind aber dringend, weil unser Steuersystem für Grossverdiener – und vor allem für diese – einen grundlegenden Koordinationsmangel aufweist und weil dessen Auswirkungen – namentlich der Steuertourismus – zunehmend materielle und psychologische Schäden an unserem Staatswesen anrichten. Die Politik ist somit gefordert.

#### Einkommenssteuern im Zentrum

Zur Analyse des Problems konzentrieren wir uns im folgenden auf die *Einkommenssteuern* natürlicher Personen (und kommen erst am Schluss kurz auf einige andere Steuern, namentlich auf Erbschafts- und Vermögenssteuern, zu sprechen). Gemeinden, Kantone und Bund (letzterer erst seit der Einführung der Wehrsteuer, heute «direkte Bundessteuer») beziehen voneinander weitgehend unabhängig Einkommenssteuern nach eigenen Tarifen; schweizerische Mittelwerte dieser Tarife sind in Figur 1 dargestellt (Annahme: Kantons- und Gemeindeanteile hälftig geteilt). Diese Tarife sind alle progressiv (d. h. nicht bloss die Steuer, sondern der Steuertarif selber steigt mit dem Einkommen), können aber zwischen den Kantonen und darin nochmals nach Gemeinden stark variieren (Zahlenvergleich 1996 bei einem Einkommen von 1 Million Franken: Bundessteuer 10,7% dazu Kantons- und Gemeindesteuern zusammen in Zug 12,5%, in Genf 32,0%). Hier liegt die Hauptursache für den Steuertourismus.

Welche Lösungen bieten sich zur Korrektur dieser Situation an? Eine generelle Tarifverein-

\* Der Autor ist Professor für Informatik an der ETH Zürich.



heitlichung (die sogenannte «materielle Steuerharmonisierung») hat in der Schweiz heute politisch keine Chance; Bund und Kantone wollen ihre Aufgaben und ihre Steuern weiterhin weitgehend autonom regeln können. Auch eine generelle Neuverteilung der Belastungen zwischen kleinen und grossen Einkommen (z. B. «Reichtumssteuer») oder allgemeine Steuererhöhungen oder -senkungen kommen heute als Lösung nicht in Frage. Eine wirksame Systemkorrektur lässt sich aber auch ohne so grosse Veränderungen erreichen; dazu genügt eine *interne Neuabgrenzung* der besteuerten Einkommenssteile zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Wie das möglich ist, soll hier gezeigt werden.

### Sehr grosse Einkommen beim Bund

Wir betrachten dazu vorerst die Situation bei *grossen Einkommen*. Davon beanspruchen wegen der Progression die Steuern einen besonders grossen Anteil, und die bisherigen Tarifunterschiede zwischen Kantonen und Gemeinden wirken sich hier besonders stark aus. Umgekehrt sind Kantone und Gemeinden finanziell von diesen «guten Steuerzahlern» bisher besonders abhängig, denn im schweizerischen Mittel stammt ein Drittel aller Steuern von einem einzigen Prozent der Steuerpflichtigen, nämlich von jenen mit einem Einkommen über etwa 200 000 Franken.

Dieser Drittel liegt in *Figur 2*, wo die Steuereinnahmen durch Flächen dargestellt werden, rechts von der 200er Marke. Die Gesamtfläche des Rechtecks entspricht den gesamten Einkommenssteuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Auf der horizontalen Achse lässt sich ablesen, welcher Anteil der Steuereinnahmen aus Einkommen unter bzw. über einer bestimmten Höhe stammt. Weil bisher Bund, Kantone und Gemeinden weitgehend parallele Steuertarife haben (*Figur 1*), sind sie auch alle von den grossen Einkommen stark abhängig (*Figur 2*).

Nun werden aber die meisten grossen Einkommen kaum «im Dorf» erzielt, sondern basieren auf der nationalen und immer häufiger sogar auf der internationalen Wirtschaft und entsprechenden Infrastrukturen. Es ist daher sachlich nicht gerechtfertigt, dass sehr grosse Einkommen schergewichtig vom Kanton oder gar von der Gemeinde besteuert werden und das erst noch sehr unterschiedlich. Dieser Mangel lässt sich korrigieren, indem Einkommensbestandteile über einer bestimmten Grenze G1 (z. B. über 800 000 Franken) zur Besteuerung *ausschliesslich dem Bund* überlassen und damit gesamtschweizerisch nach einheitlichem Tarif besteuert werden. Der Bund verzichtet dafür im Gegenzug vollständig auf die Besteuerung von Einkommensbestandteilen unter der Grenze G1.

Die Einkommensbestandteile unterhalb G1 verbleiben somit zur Besteuerung ausschliesslich den Kantonen und Gemeinden. Jeder Kanton kann nun selber eine zweite Grenze G2 festlegen (z. B. bei 50 000 Franken) und damit in gleicher Art seine eigenen Einkünfte von jenen der Gemeinden abgrenzen. Er besteuert so die Einkommensbestandteile zwischen G2 und G1 ausschliesslich für seine eigenen Bedürfnisse und natürlich im ganzen Kanton gleich; Gemeindesteuerfüsse spielen hier keine Rolle mehr. Damit wird schon für mittlere Einkommen der Steuertourismus innerhalb des Kantons uninteressant.

Alle Einkommensbestandteile unter G2 schliesslich werden ausschliesslich von der Gemeinde besteuert. Hier kommen nun sämtliche Steuerpflichtigen zur Kasse, allerdings jeder mit dem Steuertarif, der seinem Gesamteinkommen entspricht. Somit zahlt auch weiterhin der Grossverdiener wesentlich mehr Gemeindesteuern als der Kleinverdiener. Leistet sich eine Gemeinde überdurchschnittliche Ausgaben, so führt das auch im neuen System zu einem *höheren Gemeindesteuerfuss*. Dieser berechnet sich aber bloss auf Einkommensbestandteilen unter der Grenze G2 und belastet somit Grossverdiener nur unwesentlich; umgekehrt kann der Wegzug eines einzigen Grossverdieners die Gemeindefinanzen nicht mehr aus dem Gleichgewicht bringen.

Damit ist das neue, koordinierte Steuerkonzept bereits skizziert. Ausgangspunkt ist die heutige *mittlere Gesamtbelastung* aller Einkommen (Gesamtтарif, oberste Kurve in *Figur 1*). Auf Grund dieses Gesamtтарifs und der Einkommensverteilung in der Schweiz lässt sich die Grenze G1 so berechnen, dass der Bund aus der direkten Bundessteuer gleich viel einnimmt wie heute; diese Einnahmen stammen allerdings von sehr viel weniger Steuerpflichtigen, nämlich nur von jenen, deren Einkommen G1 übersteigt (*Figur 3*). G1 ist *teuerungsabhängig* und benötigt regelmässige Anpassung.

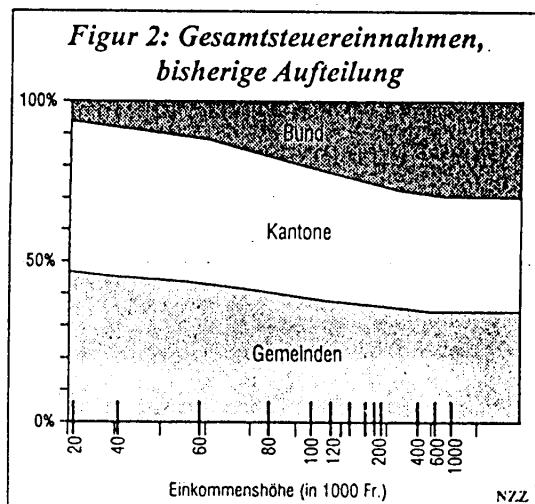
In einem zweiten Schritt regelt jeder Kanton den *progressiven Gesamtsteuertarif* für die Einkommensbestandteile zwischen Null und G1 und legt selber die Grenze G2 ebenfalls teuerungsabhängig fest. Betrachten wir einen Kanton, der seinen Steuertarif am heutigen schweizerischen Mittel (*Figur 1*, oberste Kurve) orientiert und etwa gleich viele Steuermittel auf Kantons- und Gemeindeebene benötigt. In diesem Fall liegt die Grenze G2 bei etwa 50 000 Franken; das Steueraufkommen von Kanton und Gemeinden wird dadurch gemäss *Figur 3* aufgeteilt.

### Erhebungsaufwand reduzieren

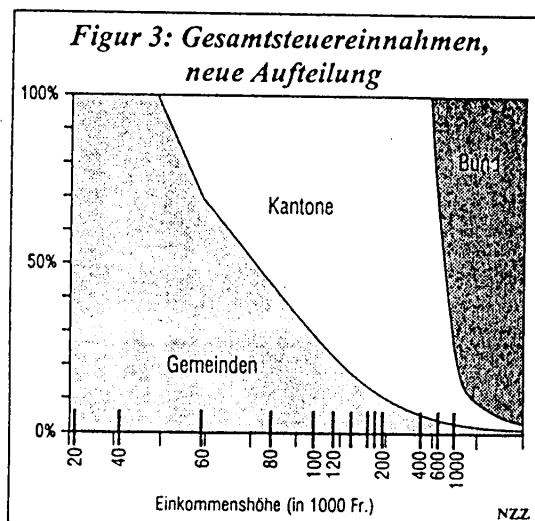
Zu den *wichtigsten Vorteilen* des vorstehend skizzierten Vorschlags gehören nebst der weitgehenden Ausschaltung von steuerlichen Anreizen für Domizilwechsel ein starker Abbau des steuerlich bedingten Finanzausgleichs (interkommunal und interkantonal) und die Stabilisierung der Grundlagen für die Steuerbudgetierung vor allem der Gemeinden. Wichtig ist auch die weitgehende Konzentration der Steuerkompetenz für sehr grosse Einkommen beim Bund, namentlich auch angesichts der zunehmenden Bedeutung *internationaler Steuervergleiche*. Nicht zu vergessen ist auch die massive Reduktion der Zahl der Steuerpflichtigen auf kantonaler sowie vor allem auf Bundesebene, was nicht nur einigen Erhebungsaufwand bei Staat und Bürgerschaft, sondern auch sehr viel Ärger erspart.

Eine Änderung am Steuersystem kann bei gleichbleibendem Steuerertrag nicht nur Gewinner hervorbringen (etwa Gemeinden mit relativ vielen kleinen Einkommen), sondern schafft auch *Verlierer*. Dazu gehören primär jene bisherigen Steuertouristen mit grossen Einkommen, welche Differenzen in den Steuertarifen gesucht und für sich nutzbar gemacht haben; jetzt werden diese Differenzen ausgeglichen. Zu den Verlierern gehören aber auch bisher «steuergünstige» Stand-

orte (Kantone und Gemeinden), wenn ihre niedrigen Steuern nicht allein auf Finanzdisziplin, sondern vor allem auf Steuerzahlern mit hohen Einkommen beruhen. Hier werden zwar *Finanzausgleichszahlungen reduziert*, aber trotzdem Anpassungen der Steuersätze nötig werden. Die Verlierer sind somit genau jene Individuen und Gemeinwesen, welche vom bisherigen Steurdickicht gezielt profitiert haben; die entsprechenden Korrekturen sind somit erwünscht.



Warum wurde der vorliegende Vorschlag nicht schon längst gemacht und umgesetzt? Sicher unter anderem deswegen, weil eine Steuerkoordination zwischen Bund und Kantonen seit je dornenvoll ist. Aber auch deswegen, weil erst angesichts der heutigen wirtschaftlichen Probleme der Steuertourismus einiger «Grosser» für die Medien und damit für die Öffentlichkeit zu einem nationalen Ärgernis geworden ist, was jetzt *Korrekturen erleichtern* sollte. Und vielleicht auch,



weil die bisherigen Steuertarife recht einfach festzulegen und anzuwenden waren und keine übergeordnete Berechnung der Grenzen G1 (Ebene Bund) und G2 (in den Kantonen) erforderten; diese Berechnung lässt sich aber problemlos gesetzlich regeln und effizient durchführen.

### Kantonale Steuerhoheit bleibt

Zum Schluss noch einige Hinweise auf andere Steuerprobleme, die in der gegenwärtigen Steuerdiskussion ebenfalls die Gemüter erhitzen. Einige dieser Probleme (Kapitalgewinnbesteuerung, Steuerhinterziehung, Gestaltung des Steuerbezugs) sind nicht direkt mit dem Steuertarif gekoppelt, weshalb der vorstehend präsentierte Vorschlag diese Probleme nicht lösen kann. Er kann sie *nur entschärfen*, weil für die wichtigsten Steuerzahler primär der Bund zuständig würde. Direkte Wirkung entfaltet der vorstehende Vorschlag aber bei Erbschafts- und Vermögenssteuern, weil diese mit Tarifen gekoppelt sind.

*Erbschaftssteuern* waren bisher ausschliesslich kantonales Hoheitsgebiet, bilden aber seit kurzem ebenfalls ein Thema für Steuertouristen. Bereits wurde vorgeschlagen, eine Bundeserbschaftsteuer einzuführen, um die kantonalen Abschaffungstendenzen zu kompensieren. Gerade hier könnte nun eine zum obigen Vorschlag analoge Abgrenzung mit einer Erbschaftsteuergrenze E1 helfen. Der Bund würde sich dabei auf die Besteuerung von Erbanteilen über der Grenze E1 beschränken; den Kantonen steht die Besteuerung darunter frei.

Und die *Vermögenssteuern*? Auch wenn sich der Bund bisher bei der direkten Bundessteuer auf die Besteuerung von Einkommen beschränkt, gelten die vorstehenden Überlegungen zur Bekämpfung des Steuertourismus natürlich auch für grosse Vermögen. Daher müsste der Bund richtigerweise auch die Besteuerung der obersten Anteile sehr grosser Vermögen in seine Hand nehmen. Ob er dafür die Kantone bei der Einkommenssteuer entsprechend entlastet (indem er die Grenze G1 entsprechend erhöht) oder diese Mittel auf anderem Weg den Kantonen zukommen lassen will, ist weniger wichtig.

Wichtig ist hingegen, dass grösste Einkommen, grösste Vermögen und grösste Erbschaften auch in der föderalistischen Schweiz endlich *nach ungefähr gleichen Massstäben besteuert* werden und dass Kantone und Gemeinden von Domizilwechseln Einzelner nicht ungebührlich profitieren können oder belastet werden. Gleichzeitig mit den Steuerungleichheiten bei grossen Steuerzahlern wird auch der Steuerausgleichsbedarf abgebaut, und der deutliche Ruf der Öffentlichkeit nach *mehr Steuergerechtigkeit und -transparenz* findet in wichtigen Fällen Gehör. Trotzdem kann die vorstehend skizzierte Systemänderung darauf verzichten, die kantonale Steuerhoheit generell einzuschränken; diese bleibt für die Steuertarife der grossen Mehrzahl aller Steuerpflichtigen sogar unverändert erhalten.