



Das Modell Zehnder zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs bei den natürlichen Personen: Eine Darstellung und kritische Beurteilung

Bericht des Bundesrates in Ergänzung der Stellungnahme vom 6. September 2006 zum Postulat Schelbert (06.3191) „Stopp den Auswüchsen des Steuerwettbewerbs“

Juni 2007

1. Einleitung	3
2. Das Modell Zehnder	3
2.1. Das Grundmodell	3
2.2. Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung	4
2.3. Illustration des Grundmodells Zehnder	4
2.3.1. Illustration am Beispiel von verschiedenen Steuerpflichtigen	4
2.3.2. Illustration am Beispiel des Steueraufkommens	6
2.4. Steuerwettbewerb im Modell Zehnder	7
2.4.1. Beispiel Hochsteuernkanton	7
2.4.2. Beispiel Niedrigsteuernkanton	8
2.4.3. Vergleich des Hoch- und Niedrigsteuernkantons	8
3. Beurteilung des Modells Zehnder	10
3.1. Beurteilung der beabsichtigten Wirkungen des Modells Zehnder	10
3.1.1. Eindämmung des Steuertourismus	10
3.1.2. Geringere Abhängigkeit der Gemeinwesen von einzelnen Steuerzahlenden	10
3.1.3. Belohnung des haushälterischen Umgangs mit finanziellen Mitteln	10
3.1.4. Entspannung vis-à-vis OECD und EU	11
3.1.5. Vereinfachung des Finanzausgleichs	11
3.1.6. Einfachere Erhebung und Minderaufwand bei der direkten Bundessteuer	11
3.2. Beurteilung der weiteren Auswirkungen	11
3.2.1. Materielle Steuerharmonisierung und interkantonaler Steuerwettbewerb	11
3.2.2. Beeinträchtigung der internationalen steuerlichen Standortattraktivität	12
3.2.3. Einschränkung der kantonalen und kommunalen Steuerautonomie	12
3.2.4. Auswirkungen auf den Vollzug der direkten Bundessteuer?	13
3.2.5. Direkte Bundessteuer wird zu einer „Reichensteuer“	13
3.2.6. Abkehr von der Äquivalenzidee der Besteuerung	14
3.2.7. Mehr Steuergerechtigkeit?	14
3.2.8. Umverteilungswirkungen	14
4. Schlussfolgerungen	15

1. Einleitung

Am 8.5. 2006 reichte Nationalrat Louis Schelbert das Postulat „Stopp den Auswüchsen des Steuerwettbewerbs“ (06.3191) ein. Dieses beauftragte den Bundesrat, eine unabhängige Expertenkommission einzusetzen und dem Parlament gestützt auf deren Arbeit aktuelle Modellrechnungen zu unterbreiten, die es erlauben, den Steuerwettbewerb bei den Einkommenssteuern natürlicher Personen im Sinne der Vorschläge von Professor Carl August Zehnder zu analysieren und zu beschränken. Dabei seien die Grenzen so festzulegen, dass die Gesamteinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden etwa gleich bleiben. Begründet wird das Postulat damit, dass sich die grossen Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen immer weniger durch einen vernünftigen Steuerwettbewerb erklären liessen. Bei den Kantonen mit tiefen Steuern handle es sich nicht um jene Kantone, die seit langem haushälterisch mit ihren Mitteln umgehen, sondern vor allem um jene Kantone, die gut verdienenden Personen zur richtigen Zeit tiefe Steuern anbieten konnten. Mit den steuerpolitischen Vorschlägen des emeritierten ETH-Professors Carl August Zehnder könnten diese Probleme auf relativ einfache Art entschärft werden. Von der Umsetzung des Modells Zehnder werden die folgenden Wirkungen erwartet:

- Eindämmung des Steuertourismus;
- Geringere Abhängigkeit der Gemeinwesen von einzelnen Steuerzahlenden;
- Belohnung des haushälterischen Umgangs mit den finanziellen Mitteln;
- Entspannung vis-à-vis OECD und EU;
- Vereinfachung des Finanzausgleichs;
- Einfachere Steuererhebung der Bundessteuern;
- Minderaufwand bei der Steuererhebung beim Bund.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 6.9.2006 die Ablehnung des Postulats beantragt (das im Übrigen vom Nationalrat bisher nicht behandelt wurde). Er hat aber die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) beauftragt, die Ergebnisse ihrer Untersuchungen, welche im Zusammenhang mit dem Modell Zehnder vorgenommen wurden, in einem kurzen Bericht festzuhalten. In Erfüllung dieses Auftrages des Bundesrates werden im vorliegenden Bericht eine Darstellung und kritische Beurteilung des Modells Zehnder sowie eine Zusammenfassung von Berechnungen der ESTV zu verschiedenen Aspekten des Vorschlags von Prof. Zehnder vorgelegt. Die ESTV hat ihre Berechnungen sowie die Ergebnisse ihrer Untersuchungen mit Prof. Zehnder diskutiert, um sicherzustellen, dass das Modell korrekt interpretiert wird.

2. Das Modell Zehnder

2.1. Das Grundmodell

Das Modell Zehnder¹ sieht vor, dass Einkommensteile über einer bestimmten Einkommensgrenze ausschliesslich durch den Bund besteuert werden. Im Gegenzug verzichtet der Bund vollständig auf die Besteuerung von Einkommensteilen unter dieser Grenze. Jeder Kanton kann selber eine zweite Einkommensgrenze festlegen, die unterhalb der ersten Grenze liegt, und damit in gleicher Weise seine eigenen Steuereinnahmen von jenen der Gemeinden abgrenzen. Der Kanton besteuert also ausschliesslich die Einkommensteile zwischen den beiden Grenzen, die Gemeinden besteuern ausschliesslich die Einkommensteile unter der zweiten Grenze. Die Einkommensgrenzen sind dabei so zu wählen, dass die Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden dem heutigen Stand entspricht. Zehnder versteht sein Modell als Ursachentherapie gegen die Domizilverlagerung aus steuerlichen Gründen durch Personen mit hohem Einkommen. Die Höhe der Besteuerung der jeweiligen Einkommensteile auf den 3 staatlichen Ebenen soll sich am Gesamteinkommen orientieren. Jeder Steuerpflichtige wird dabei auf jeder staatlichen Ebene mit dem Steuertarif belastet, der seinem Gesamteinkommen entspricht.

¹ Vgl. Carl August Zehnder, „Steuertourismus eindämmen – kantonale Finanzhoheit achten. Für eine bessere Koordination im Steuersystem“, Neue Zürcher Zeitung, 3. 2. 1998.

2.2. Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Die ESTV hat zu verschiedenen Aspekten des Modells Zehnder Berechnungen und Simulationen durchgeführt. Dabei wurden die folgenden Aspekte genauer untersucht:

- Festlegung der Einkommensgrenzen zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Kantonen und Gemeinden und die daraus resultierende Höhe der mittleren Steuersätze und Anzahl der Steuerpflichtigen.
- Aufteilung des Steueraufkommens zwischen den 3 staatlichen Ebenen.
- Steuerbelastungsvergleiche zwischen dem Modell Zehnder und der heutigen Situation.
- Berechnung konkreter Beispiele für typische Steuerpflichtige.
- Analyse des Steuerwettbewerbs im Modell Zehnder.
- Veränderungen der kantonalen Steuerstruktur sowie Veränderungen der Steuerstruktur zwischen Kantonen und Gemeinden.
- Auswirkungen bzw. Anpassungen auf Gemeindeebene.

Diese Berechnungen wurden auf der Grundlage der Statistik der direkten Bundessteuer 2003 und der Steuerbelastungsstatistik 2003 durchgeführt. Dabei wurde von einem gesamten Aufkommen an Einkommenssteuern der natürlichen Personen von 40,2 Mrd. CHF ausgegangen, wobei auf die Gemeinden insgesamt 15 Mrd. CHF, auf die Kantone insgesamt 18,3 Mrd. CHF und auf den Bund 6,9 Mrd. CHF entfallen.²

Für eine ausführliche Version der Berechnungen wird auf die Studie „Le modèle Zehnder d'imposition“ von R. Peters (ESTV) vom Februar 2007 verwiesen. Diese Studie ist (in Französisch) auf der Homepage der ESTV abrufbar

(<http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/gutachten.htm>).

Eine wichtige Frage beim Modell Zehnder betrifft die Festlegung der Einkommensgrenzen der Besteuerung zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Kantonen und Gemeinden und die Höhe der massgebenden mittleren Steuersätze für die Besteuerung des Einkommens auf den 3 staatlichen Ebenen im Grundmodell, mit welchen ein gleich grosses Steueraufkommen generiert wird wie im heutigen System. Durch die Berechnungen der ESTV konnten für verschiedene Kombinationen von Einkommensgrenzen der jeweils erforderliche Steuersatz, das insgesamt steuerbare Einkommen pro Einkommensanteil, sowie die Anzahl der besteuerten Pflichtigen (absolut und relativ) ermittelt werden. Dabei ergibt sich eine Einkommensgrenze zwischen Kantonen und Bund im Bereich zwischen 150'000 und 230'000 CHF, sowie eine durchschnittliche Einkommensgrenze zwischen Gemeinden und Kantonen in der Höhe von 50'000 CHF.

2.3. Illustration des Grundmodells Zehnder

2.3.1. Illustration am Beispiel von verschiedenen Steuerpflichtigen

Das Modell Zehnder kann anhand einer Betrachtung von 3 Ehepaaren mit unterschiedlichen Einkommen illustriert werden.

Wir unterscheiden zwischen

- einem Ehepaar mit einem steuerbaren Einkommen von 25'000 CHF,
- einem Ehepaar mit einem steuerbaren Einkommen von 150'000 CHF,
- und einem Ehepaar mit einem steuerbaren Einkommen von 875'000 CHF.

² Gegenüber dem Total der Steuereingänge der Einkommenssteuer gemäss der Publikation „Öffentliche Finanzen der Schweiz 2003“ von 42,7 Mrd. CHF besteht eine Abweichung von rund 6 Prozent. Diese Abweichung resultiert, weil die Steuereingänge der Öffentlichen Finanzen (welche nach Kassaprinzip verbucht werden) mit den Steuererträgen und Detaildaten der Statistik der direkten Bundessteuer (welche den Sollertrag für die Steuerperiode 2003 erfasst) in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Diese Abweichung hat jedoch nur marginale Auswirkungen auf die berechneten Steuersätze, weil die verwendeten Daten der Steuerstatistik verlässlich sind.

Die Steuern dieser 3 Ehepaare werden nun berechnet unter der Annahme, dass die Gemeinden alle Einkommensteile unter 50'000 CHF besteuern, die Kantone die Einkommensteile zwischen 50'000 CHF und 230'000 CHF besteuern und alle Einkommensteile über 230'000 CHF durch den Bund besteuert werden. Die mittlere gesamte Steuerbelastung auf allen 3 Ebenen beträgt heute in der Schweiz für ein Einkommen von 25'000 CHF 4,07%, für ein Einkommen von 150'000 CHF 22,81% und 37,90% für ein Einkommen von 875'000 CHF.³

Die **Bundessteuer** wird im Modell Zehnder nur auf dem Einkommensteil über 230'000 CHF erhoben. Im vorliegenden Beispiel bezahlt nur das 3. Ehepaar mit einem Einkommen von 875'000 CHF überhaupt direkte Bundessteuer. Diese wird erhoben auf einem massgeblichen steuerbaren Einkommen von $875'000 - 230'000 = 645'000$ CHF. Der angewendete Steuersatz entspricht der mittleren Gesamtbelastung von 37,90%. Im Modell Zehnder ergeben sich also die folgenden Beträge für die direkte Bundessteuer:

- 0 CHF für Ehepaar 1
- 0 CHF für Ehepaar 2
- 244'460 CHF ($645'000 * 37,90\%$) für Ehepaar 3.

Die **kantonale Steuer** wird auf den Einkommensteilen zwischen 50'000 und 230'000 CHF erhoben. Die Ehepaare 2 und 3 müssen kantonale Steuern bezahlen. Ehepaar 2 hat ein massgebliches steuerbares Einkommen von 100'000 CHF ($150'000 - 50'000$) und Ehepaar 3 muss auf ein Einkommen von 180'000 CHF ($230'000 - 50'000$) kantonale Steuern bezahlen. Der Steuersatz entspricht der mittleren Belastung des Gesamteinkommens, d.h. für Ehepaar 2 beträgt der massgebliche Steuersatz 22,81% und für Ehepaar 3 beträgt der Steuersatz 37,90%. Im Modell Zehnder ergeben sich also die folgenden Beträge für die kantonale Steuer:

- 0 CHF für Ehepaar 1
- 22'810 CHF ($100'000 * 22,81\%$) für Ehepaar 2
- 68'230 CHF ($180'000 * 37,90\%$) für Ehepaar 3.

Die **kommunale Steuer** wird nur auf den Einkommensteilen bis 50'000 CHF entrichtet. Bei Ehepaar 1 wird das gesamte Einkommen von 25'000 CHF bei der Gemeinde besteuert, bei den Ehepaaren 2 und 3 werden jeweils die ersten 50'000 CHF des Einkommens besteuert. Die massgeblichen Steuersätze entsprechen den für das Gesamteinkommen berechneten mittleren Steuersätzen, d.h. 4,07% für 25'000 CHF bei Ehepaar 1, 22,81% auf 50'000 CHF für Ehepaar 2 und 37,90% auf 50'000 CHF für Ehepaar 3. Dies ergibt die folgenden Steuerzahlungen auf Gemeindeebene:

- 1'020 CHF ($25'000 * 4,07\%$) für Ehepaar 1
- 11'410 CHF ($50'000 * 22,81\%$) für Ehepaar 2
- 18'950 CHF ($50'000 * 37,90\%$) für Ehepaar 3.

Tabelle 1 zeigt eine Zusammenfassung der Steuerzahlungen der 3 Ehepaare auf den 3 staatlichen Ebenen im Grundmodell Zehnder und als Vergleich dazu die heutige Aufteilung der Steuerzahlungen. Die Gesamtsteuerbelastung ist für jedes Ehepaar im Status Quo und im Grundmodell Zehnder praktisch identisch. Grosse Unterschiede zeigen sich jedoch bei der Aufteilung der Steuerzahlungen auf die einzelnen staatlichen Ebenen. In der heutigen Situation wird das gesamte Einkommen auf allen 3 staatlichen Ebenen versteuert. Die Ehepaare 1 bis 3 bezahlen jeweils ungefähr gleich viel Steuern auf Gemeinde- und auf Kantonebene. Ehepaar 3 bezahlt auf jeder staatlichen Ebene ca. einen Drittel der gesamten Steuern.

³ Dabei handelt es sich um angenäherte durchschnittliche Steuersätze für die gesamte Schweiz für Ehepaare mit 2 Kindern mit entsprechendem steuerbarem Einkommen. Die Einteilung in tiefe, mittlere und hohe Einkommen nimmt keinen Bezug auf die realen Einkommensverhältnisse der Schweiz, sondern wird hier lediglich zu Illustrationszwecken verwendet.

Steuerzahlungen von 3 Ehepaaren in der heutigen Situation und im Grundmodell Zehnder						
	Status Quo			Grundmodell Zehnder		
	Ehepaar 1	Ehepaar 2	Ehepaar 3	Ehepaar 1	Ehepaar 2	Ehepaar 3
Gesamteinkommen	25'000	150'000	875'000	25'000	150'000	875'000
Gemeindesteuern	520	12'530	108'480	1'020	11'410	18'950
Kantonssteuern	500	14'100	122'620	0	22'810	68'230
Bundessteuern	0	7'590	100'560	0	0	244'460
Total Steuern	1'020	34'220	331'660	1'020	34'220	331'640

Tabelle 1: Steuerzahlungen von 3 Ehepaaren mit unterschiedlichen Einkommen im Status Quo und im Grundmodell Zehnder.

Im Grundmodell Zehnder bezahlt das Ehepaar 1 lediglich Gemeindesteuern, das Ehepaar 2 bezahlt Gemeinde- und Kantonssteuern, wobei letztere doppelt so hoch sind wie die Gemeindesteuern. Im Gegensatz zum Status Quo fällt bei Ehepaar 2 im Grundmodell Zehnder keine direkte Bundessteuer an. Bei Ehepaar 3 hingegen macht die Bundessteuer allein mehr als 2/3 der gesamten Steuern aus, also mehr als doppelt soviel wie im Status Quo. Hingegen betragen für Ehepaar 3 die Steuern im Grundmodell Zehnder auf kantonaler Ebene nur die Hälfte und auf Gemeindeebene gar nur rund ein Sechstel im Vergleich zur heutigen Situation. Die Tabelle zeigt ausserdem, dass auch im Modell Zehnder besser Verdienende wie bis anhin mehr Steuern auf Gemeinde- und Kantonsebene abliefern als wenig Verdienende. Die Unterschiede zwischen den Steuerpflichtigen auf Gemeinde- und Kantonsebene haben sich jedoch im Gegensatz zum Status Quo stark verringert. Während das Ehepaar 3 in der heutigen Situation mehr als 200 Mal so viele Steuern auf Gemeindeebene bezahlt wie Ehepaar 1, beträgt dieser Quotient im Modell Zehnder noch 17:1. Ebenso haben sich die Unterschiede auf kantonaler Ebene verringert, beispielsweise bezahlt Ehepaar 3 im Modell Zehnder noch dreimal mehr Steuern als Ehepaar 2, während in der heutigen Situation Ehepaar 3 fast neunmal mehr Steuern bezahlt als Ehepaar 2. Wie diese Gegenüberstellung zeigt, werden im Modell Zehnder also die hohen Einkommen vor allem durch den Bund besteuert, während die Unterschiede bei der Steuerbelastung der verschiedenen Steuerpflichtigen auf kommunaler und kantonaler Ebene im Gegensatz zum Status Quo stark eingeschränkt werden.

2.3.2. Illustration am Beispiel des Steueraufkommens

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen die Unterschiede bei der Aufteilung des Steueraufkommens zwischen den 3 staatlichen Ebenen im Status Quo sowie beim Modell Zehnder.

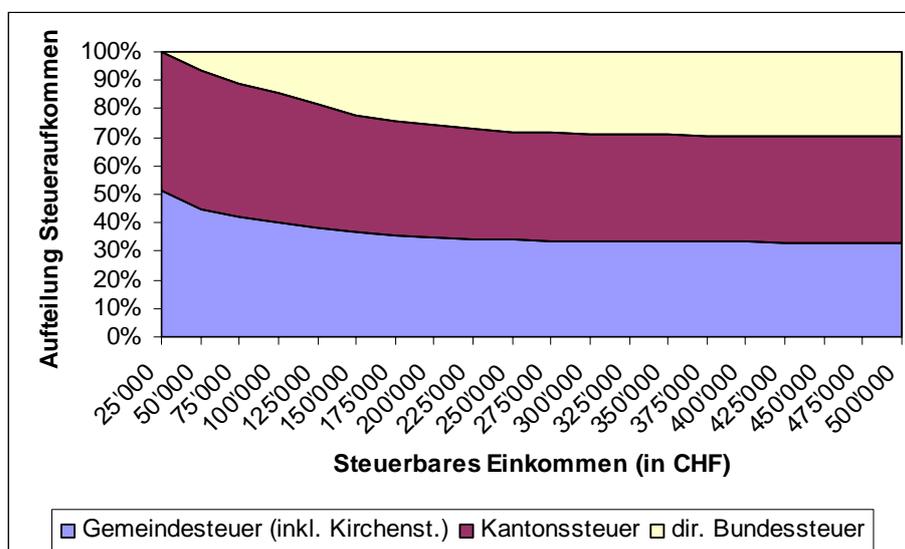


Abbildung 1: Aufteilung des Steueraufkommens in Abhängigkeit des steuerbaren Einkommens im Status Quo

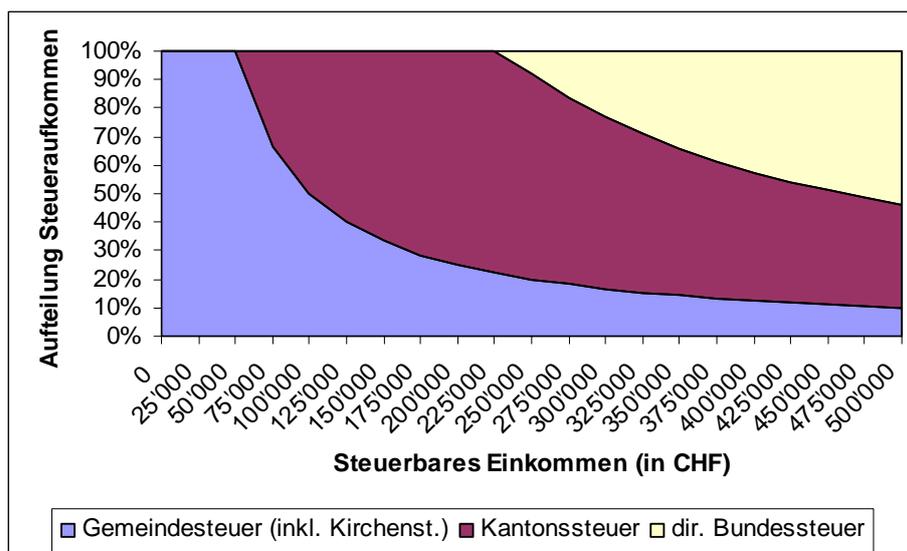


Abbildung 2: Aufteilung des Steueraufkommens in Abhängigkeit des steuerbaren Einkommens im Modell Zehnder

Im Status Quo verlaufen die Gemeinde-, die Kantons- und die Bundessteuern praktisch parallel. Im Modell Zehnder werden die Einkommen bis 50'000 CHF nur durch die Gemeinde besteuert. Ab 50'000 CHF werden die Einkommen zusätzlich durch den Kanton besteuert bis zu einer Grenze von 230'000 CHF, ab der die direkte Bundessteuer ansetzt. Wie Abbildung 2 zeigt, steigt der Anteil der direkten Bundessteuer bei steigenden Einkommen sehr stark an.

2.4. Steuerwettbewerb im Modell Zehnder

Auch im Modell Zehnder ist es den Kantonen und Gemeinden möglich, ihre Steuerbelastungen individuell, je nach Finanzbedarf, unter Beachtung der verfassungsmässigen Besteuerungsgrundsätze, festzulegen. Die kantonale und kommunale Steuerautonomie bleibt also gemäss Zehnder weitgehend gewahrt. Im Unterschied zum Status Quo betreffen aber Änderungen der kantonalen oder kommunalen Steuertarife nicht mehr das gesamte Einkommen, sondern nur noch einen vorbestimmten Teil davon. Der Steuerwettbewerb wird also beschränkt. Um dies zu illustrieren, wird ein Hochsteuer- und ein Niedrigsteuernkanton betrachtet. Die Auswirkungen dieser Steuersatzunterschiede werden wiederum anhand der 3 Ehepaare mit unterschiedlichen Einkommen aufgezeigt.

2.4.1. Beispiel Hochsteuernkanton

Der Hochsteuernkanton belastet die Ehepaare mit steuerbarem Einkommen von 25'000 CHF, 150'000 CHF und 875'000 CHF mit jeweils 7,26%, 27,52% und 42,78%. Dies entspricht der Steuerbelastung des Kantons Jura im Jahr 2003. Die Tabelle 2 zeigt die Aufteilung der Steuerbelastungen im Kanton Jura in der heutigen Situation und gemäss Modell Zehnder.

Hochsteuernkanton (JU): Steuerzahlungen von 3 Ehepaaren in der heutigen Situation und gemäss Modell Zehnder						
	Status Quo			Grundmodell Zehnder		
	Ehepaar 1	Ehepaar 2	Ehepaar 3	Ehepaar 1	Ehepaar 2	Ehepaar 3
Gesamteinkommen	25'000	150'000	875'000	25'000	150'000	875'000
Gemeindesteuern	990	18'310	148'770	1'820	13'760	21'390
Kantonssteuern	830	15'380	125'010	0	27'520	77'000
Bundessteuern	0	7'590	100'560	0	0	244'460
Total Steuern	1'820	41'280	374'340	1'820	41'280	342'850

Tabelle 2: Steuerzahlungen von 3 Ehepaaren mit unterschiedlichen Einkommen in einem Hochsteuernkanton gemäss Modell Zehnder

Wie schon im Grundmodell bezahlen im Modell Zehnder auch in einem Hochsteuernkanton die tieferen Einkommen ihre Steuern vor allem auf Gemeindeebene, die mittleren auf Gemeinde- und Kantonsebene, während die hohen Einkommen den Hauptteil der Steuern an den Bund abliefern. Gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt (s. Tabelle 1) erhöhen sich im Hochsteuernkanton im Modell Zehnder die Steuerzahlungen auf den Ebenen Kanton und Gemeinden für alle Steuerpflichtigen. Die Bundessteuer wird von dieser Erhöhung nicht betroffen und bleibt gleich hoch wie im Grundmodell, denn sie wird anhand der ursprünglichen mittleren Belastung des Gesamteinkommens festgelegt.

2.4.2. Beispiel Niedrigsteuernkanton

Als Beispiel eines Niedrigsteuernkantons wurde die Steuerbelastung des Kantons Nidwalden im Jahr 2003 verwendet. In NW werden die Ehepaare wie folgt belastet: Ein steuerbares Einkommen von 25'000 CHF wird mit 4,30% belastet, ein steuerbares Einkommen von 150'000 CHF wird mit 19,06% belastet und auf das steuerbare Einkommen von 875'000 CHF wird ein Steuersatz von 27,54% angewendet. Die Tabelle 3 zeigt die Aufteilung der Steuerbelastungen im Niedrigsteuernkanton im Status Quo und gemäss Modell Zehnder.

Niedrigsteuernkanton (NW): Steuerzahlungen von 3 Ehepaaren in der heutigen Situation und gemäss Modell Zehnder						
	Status Quo			Grundmodell Zehnder		
	Ehepaar 1	Ehepaar 2	Ehepaar 3	Ehepaar 1	Ehepaar 2	Ehepaar 3
Gesamteinkommen	25'000	150'000	875'000	25'000	150'000	875'000
Gemeindesteuern	590	11'570	77'360	1'070	9'530	13'770
Kantonssteuern	480	9'430	63'060	0	19'060	49'570
Bundessteuern	0	7'590	100'560	0	0	244'460
Total Steuern	1'070	28'590	240'980	1'070	28'590	307'800

Tabelle 3: Steuerzahlungen von 3 Ehepaaren mit unterschiedlichen Einkommen in einem Niedrigsteuernkanton gemäss Modell Zehnder

Die Verteilung der Steuerbelastung auf den drei Ebenen ist im Niedrigsteuernkanton mit der Steuerbelastung im Hochsteuernkanton und dem schweizerischen Durchschnitt vergleichbar und unterscheidet sich wie diese von der heutigen Situation. Die Wirkungen des Modells Zehnder auf den Steuerwettbewerb können erst durch einen Vergleich der beiden Kantone beurteilt werden.

2.4.3. Vergleich des Hoch- und Niedrigsteuernkantons

Tabelle 4 zeigt einen Vergleich der Steuerzahlungen auf den 3 staatlichen Ebenen des Hoch- und des Niedrigsteuernkantons zwischen dem Modell Zehnder und der heutigen Situation.

Vergleich zwischen den Steuerzahlungen von 3 Ehepaaren in einem Hoch- und einem Niedrigsteuernkanton zwischen der heutigen Situation und gemäss Modell Zehnder												
	Status Quo						Grundmodell Zehnder					
	Ehepaar 1		Ehepaar 2		Ehepaar 3		Ehepaar 1		Ehepaar 2		Ehepaar 3	
Gesamteinkommen	25'000		150'000		875'000		25'000		150'000		875'000	
Kanton	Niedrig	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig	Hoch
Gemeindesteuern	590	990	11'570	18'310	77'360	148'770	1'070	1'820	9'530	13'760	13'770	21'390
Kantonssteuern	480	830	9'430	15'380	63'060	125'010	0	0	19'060	27'520	49'570	77'000
Bundessteuern	0	0	7'590	7'590	100'560	100'560	0	0	0	0	244'460	244'460
Total Steuern	1'070	1'820	28'590	41'280	240'980	374'340	1'070	1'820	28'590	41'280	307'800	342'850

Tabelle 4: Vergleich der Steuerzahlungen von 3 Ehepaaren in Hoch- und Niedrigsteuernkanton im Modell Zehnder und in der heutigen Situation

Wie Tabelle 4 zeigt, werden im Modell Zehnder die Unterschiede zwischen der Steuerbelastung auf Gemeinde- und Kantonsebene im Vergleich zur heutigen Situation eingedämmt.

Die Belastungsunterschiede zwischen einem Niedrigsteuernkanton und einem Hochsteuernkanton bleiben auf **Gemeindeebene** bei den tiefen Einkommen unverändert bei 1,7:1. Bei den mittleren Einkommen werden die Belastungsunterschiede zwischen Niedrig- und Hochsteuernkanton leicht reduziert (von 1,58:1 auf 1,44:1). Die grösste Reduktion bei den Belastungsunterschieden auf Gemeindeebene resultiert bei den hohen Einkommen (von 1,92:1 auf 1,55:1). Im Status Quo beträgt der absolute Unterschied bei der Steuerbelastung zwischen einer Gemeinde in einem Hochsteuernkanton und einer Gemeinde in einem Niedrigsteuernkanton bei einem Ehepaar mit hohem Einkommen in der heutigen Situation 71'410 CHF, dieser Unterschied beträgt gemäss Modell Zehnder noch 7'620 CHF, d.h. etwas mehr als einen Zehntel von vorher. Die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Gemeinden werden also durch das Modell Zehnder insbesondere bei den hohen Einkommen gegenüber der heutigen Situation stark reduziert. Der Steuerwettbewerb bezieht sich nicht mehr auf das gesamte Einkommen, sondern nur noch auf die Einkommensanteile bis 50'000 CHF und wird daher stark eingeschränkt.

Auf **Kantonsebene** wird nicht mehr das ganze Einkommen besteuert, sondern nur noch die Anteile zwischen 50'000 und 230'000 CHF. Dies hat im Modell Zehnder zur Folge, dass Ehepaar 1 mit tiefem Einkommen gar keine Kantonssteuern mehr bezahlt. Bei den mittleren Einkommen wird der Belastungsunterschied zwischen Niedrig- und Hochsteuernkanton von 1,63:1 auf 1,44:1 reduziert, was einer Reduktion um 12% entspricht. Bei den hohen Einkommen wird der Steuerbelastungsunterschied zwischen Niedrig- und Hochsteuernkanton um 22% reduziert (von 1,98:1 auf 1,55:1). Die hohen Einkommen, die in der heutigen Situation im Kanton Jura knapp doppelt so viele Steuern wie im Kanton Nidwalden bezahlen, würden im Modell Zehnder im Kanton Jura noch 50% mehr Steuern bezahlen als im Kanton Nidwalden. In absoluten Zahlen ausgedrückt, beträgt der Unterschied bei der kantonalen Steuerbelastung zwischen Jura und Nidwalden bei einem Ehepaar mit hohem Einkommen heute 61'950 CHF und im Modell Zehnder noch 27'430 CHF.

Die Unterschiede bei der Steuerbelastung auf **Kantons- und Gemeindeebene** zusammen haben sich für die hohen Einkommen im Modell Zehnder im Vergleich zum Status Quo stark reduziert. Die Steuerbelastung beträgt im Niedrigsteuernkanton 63'340 CHF (13'770+49'570) und im Hochsteuernkanton 98'390 CHF (21'390+77'000), der Unterschied beträgt also 35'050 CHF. Im Status Quo beträgt der Unterschied bei der Steuerbelastung zwischen Niedrig- und Hochsteuernkanton bei den kommunalen und kantonalen Steuern hingegen 133'360 CHF (273'780-140'420).

Auf **Bundesebene** bezahlen im Modell Zehnder nur noch die hohen Einkommen überhaupt direkte Bundessteuern, wobei diese einen viel höheren Anteil an deren gesamten Steuerbelastung darstellen als in der heutigen Situation. Dies führt dazu, dass die Unterschiede bei der gesamten Steuerbelastung zwischen einem Niedrigsteuernkanton und einem Hochsteuernkanton für die hohen Einkommen stark sinken. In der heutigen Situation bezahlt ein Ehepaar mit hohem Einkommen im Hochsteuernkanton insgesamt 55% mehr Steuern als im Niedrigsteuernkanton, im Modell Zehnder beträgt der Unterschied lediglich 11%. In absoluten Zahlen ausgedrückt bezahlt ein Ehepaar mit hohem Einkommen im heutigen Modell im Jura insgesamt 133'360 CHF mehr Steuern als im Kanton Nidwalden. Durch das Modell Zehnder würde dieser Unterschied in der Steuerbelastung auf insgesamt 35'050 CHF reduziert. Die Anreize für einen steuerpolitisch motivierten Kantonswechsel sind also für die hohen Einkommen stark gesunken.

Bei den tieferen und mittleren Einkommen hat sich hingegen bei der gesamten Steuerbelastung nichts geändert; hier bestehen im vorliegenden Beispiel (wegen der fehlenden Bundessteuer) auch im Modell Zehnder noch immer gleich starke Unterschiede zwischen dem Niedrig- und Hochsteuernkanton wie in der heutigen Situation.

3. Beurteilung des Modells Zehnder

3.1. Beurteilung der beabsichtigten Wirkungen des Modells Zehnder

Im Folgenden sollen die im Postulat Schelbert genannten beabsichtigten Wirkungen des Modells Zehnder kritisch untersucht und beurteilt werden.⁴ Dabei handelt es sich um die folgenden Wirkungen:

- Eindämmung des Steuertourismus
- geringere Abhängigkeit der Gemeinwesen von einzelnen Steuerzahlenden
- Belohnung des haushälterischen Umgangs mit finanziellen Mitteln
- Entspannung vis-à-vis OECD und EU
- Vereinfachung des Finanzausgleichs
- einfachere Erhebung bei den Bundessteuern
- Minderaufwand bei der Steuererhebung beim Bund

3.1.1. Eindämmung des Steuertourismus

Wie die Berechnungsbeispiele in Kapitel 2 zeigen, würde bei der relativ kleinen Gruppe von Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen per Saldo eine starke, jedoch keine vollständige Angleichung der Steuerbelastung eintreten. Dies dürfte eine steuerlich motivierte landesinterne Verlegung des Wohnsitzes bei dieser Gruppe von Steuerpflichtigen stark eindämmen. Die beabsichtigte Hauptwirkung des Modells Zehnder wird damit im Inland erreicht.

3.1.2. Geringere Abhängigkeit der Gemeinwesen von einzelnen Steuerzahlenden

Durch das Modell Zehnder verringert sich die Abhängigkeit der Gemeinden und auch der Kantone von einzelnen Steuerzahlenden mit hohem Einkommen. Steuerpflichtige mit hohem Einkommen bezahlen aber weiterhin in den Gemeinden und Kantonen höhere Steuern als BezügerInnen von tiefen und mittleren Einkommen, weshalb diese für die Gemeinwesen nach wie vor wichtig sind, wenn auch in viel geringerem Ausmass als im gegenwärtigen System.

3.1.3. Belohnung des haushälterischen Umgangs mit finanziellen Mitteln

Tiefe Steuern können verschiedene Ursachen haben. Sie können z.B. die Folge eines haushälterischen Umgangs mit finanziellen Mitteln, eines tiefen Angebots staatlicher Dienstleistungen oder einer besonderen topographischen Lage sein. Sie können aber auch daraus resultieren, dass ein Kanton zur richtigen Zeit gut verdienenden Personen tiefe Steuern anbieten konnte. Das Modell Zehnder und die daraus resultierende Einschränkung des Steuerwettbewerbs haben zur Folge, dass kantonale Steuersenkungen mit dem Ziel, BezügerInnen hoher Einkommen anzuziehen, unattraktiv werden. Nun können aber nicht nur diejenigen Kantone tiefe Steuern anbieten, die mit ihren finanziellen Mitteln besonders haushälterisch umgehen; es gibt wie erwähnt auch andere Gründe für tiefe Steuern, wie z.B. ein tiefes Angebot von öffentlichen Leistungen.

Durch die Einschränkung des Steuerwettbewerbs wird der Effizienzdruck zwischen den staatlichen Gebietskörperschaften verringert. Dadurch wird, im Gegensatz zur beabsichtigten Wirkung, mehr Raum für einen ineffizienten Umgang mit finanziellen Mitteln geschaffen. Ausserdem ist zu beachten, dass Steuerwettbewerb nur eine Form des Standortwettbewerbs ist. Dies bedeutet, dass mit der Einschränkung oder Beseitigung des Steuerwettbewerbs der Standortwettbewerb nicht eliminiert, sondern lediglich auf andere Formen, wie z. B. den Subventionswettbewerb, verlagert wird. Ob diese alternativen Formen des Standortwettbewerbs ein effizienteres staatliches Angebot bewirken, darf bezweifelt werden.

Im Modell Zehnder bewirkt die Angleichung der Steuerbelastung in den einzelnen Kantonen eine Abnahme des Bedarfs nach Finanzausgleich. Von der damit einher gehenden Reduktion der mit dem Finanzausgleich verbundenen „falschen“ Verhaltensanreize ist grundsätzlich eine effizienzsteigernde Wirkung zu erwarten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die durch den eingeschränkten Steuerwettbewerb entstehenden Ineffizienzen grösser sind als die Effizienzgewinne

⁴ Vgl. auch die Antwort des Bundesrates vom 9. März 2001 auf die Interpellation Fässler, 00.3640 Reform des schweizerischen Steuersystems.

durch den eingeschränkten Bedarf nach Finanzausgleich, insbesondere da durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) die negativen Anreize abgebaut werden. In Zukunft sind also auch im Status Quo generell weniger Ineffizienzen durch den Finanzausgleich zu erwarten.

3.1.4. Entspannung vis-à-vis OECD und EU

Im Verhältnis zur OECD und zur EU stehen nicht die Höhe der Steuersätze oder der interkantona-
nale Steuerwettbewerb bei der Besteuerung von natürlichen Personen im Vordergrund. Das Modell Zehnder würde keinen Beitrag zur Entspannung dieses Verhältnisses leisten, da die Besteuerung juristischer Personen nicht Gegenstand dieses Modells ist.

3.1.5. Vereinfachung des Finanzausgleichs

Auch nach Umsetzung des Modells Zehnder wären Personen mit niedrigen bzw. hohen Einkommen unterschiedlich über die Kantone und Gemeinden verteilt. Aufgrund der höheren Progression würden Kantone und Gemeinden mit überdurchschnittlich vielen Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen weiterhin höhere Steuereinnahmen erzielen. Wichtiger ist jedoch der folgende Effekt: In der NFA wirkt sich das Modell Zehnder direkt auf die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage aus. Alle Einkommensteile, die ausschliesslich durch den Bund besteuert würden, dürften nicht mehr der kantonalen Steuerbemessungsgrundlage zugerechnet werden. Für Kantone mit überdurchschnittlich vielen Steuerpflichtigen mit sehr hohen Einkommen würde die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage viel stärker reduziert als für Kantone mit relativ wenigen BezügerInnen von hohen Einkommen. Durch diese Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbemessungsgrundlage würde der Bedarf nach Finanzausgleich im Prinzip reduziert.

3.1.6. Einfachere Erhebung und Minderaufwand bei der direkten Bundessteuer

Zehnder geht davon aus, dass die Realisierung seines Vorschlags eine massive Reduktion der Zahl der Steuerpflichtigen auf kantonalen Ebene sowie vor allem auf Bundesebene bewirken und somit den Erhebungsaufwand reduzieren würde. In der Praxis würde sich jedoch die Zahl der Steuerpflichtigen über die drei staatlichen Ebenen nicht verändern. Ausserdem müssten die Steuerpflichtigen wohl weiterhin ihre Steuererklärung in ihrer jeweiligen Wohngemeinde oder in ihrem jeweiligen Wohnsitzkanton einreichen, wo sie veranlagt würden. Eine substantielle Reduktion der Erhebungskosten ist also nicht zu erwarten.

3.2. Beurteilung der weiteren Auswirkungen

Eine Beurteilung des Modells Zehnder darf sich nicht auf die beabsichtigten und deklarierten Hauptwirkungen beschränken, sondern muss auch die (unbeabsichtigten) Folgewirkungen einschliessen.

3.2.1. Materielle Steuerharmonisierung und interkantonaler Steuerwettbewerb

Einkommensteile, die gemäss vorstehenden Berechnungen den Betrag von rund 230'000 Franken übersteigen, würden ausschliesslich durch den Bund besteuert. Für diese Einkommensteile wären die Steuern in der ganzen Schweiz materiell harmonisiert. Der Steuerwettbewerb unter den Kantonen und Gemeinden würde sich nur noch auf die Einkommensteile unter dieser Schwelle erstrecken. Steuerautonomie der Gebietskörperschaften und Mobilität der Steuerpflichtigen sind Voraussetzungen für den Steuerwettbewerb. Der Vorschlag Zehnder würde die Steuerautonomie der Kantone und Gemeinden beschneiden und die Anreize für einen steuerlich motivierten Domizilwechsel bei den besonders mobilen Steuerpflichtigen stark reduzieren. Dadurch würde die Dynamik des Steuerwettbewerbs gebremst, was nicht nur die Nachteile des Steuerwettbewerbs (insbesondere ungleiche Einkommensverteilung und Problematik von Spillovers) dämpft, sondern auch Einbussen bei dessen Vorteilen (lokale Demokratie und Autonomie, Selbstverantwortung, Bürgernähe, Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen, relativ effizienter und schlanker Staat, Innovation) nach sich zieht. Zu beachten ist ausserdem die bereits erwähnte Verlagerung auf andere Formen des Standortwettbewerbs mit möglicherweise stärkeren unerwünschten Effekten. Auf der anderen Seite könnten durch den Abbau des Bedarfs an Finanzausgleich gewisse dieser negativen Effekte teilweise wieder kompensiert werden.

3.2.2. Beeinträchtigung der internationalen steuerlichen Standortattraktivität

Die heutigen Niedrigsteuerkantone (und -gemeinden) würden nicht nur national, sondern auch international für besonders mobile Steuerpflichtige an steuerlicher Standortattraktivität einbüßen. Neben der gewollten Einbusse an nationaler Standortattraktivität müssen also auch die unbeabsichtigten Einbussen der internationalen Standortattraktivität berücksichtigt werden. Im Steuerwettbewerb verfügen kleine Gebietskörperschaften gegenüber grossen über einen strategischen Vorteil. Mit der Steuerautonomie der Kantone kann dieser strategische Vorteil noch akzentuiert werden. Die heutigen kleinen Niedrigsteuerkantone können steuerlich unvergleichlich attraktiver sein, als dies ein schweizerischer Durchschnitt je sein könnte. Genau dieser strategische Vorteil würde mit dem Modell Zehnder (zumindest für die Besteuerung natürlicher Personen) aufgegeben, mit Auswirkungen, die für die Schweiz insgesamt negativ ausfallen dürften. Denn von einer international hohen steuerlichen Attraktivität profitieren nicht nur die entsprechenden Kantone, sondern durch mögliche Firmenansiedlungen und Zuzüge von Personen indirekt auch die gesamte Schweiz.

3.2.3. Einschränkung der kantonalen und kommunalen Steuerautonomie

Der Vorschlag Zehnder setzt zwingend Eingriffe des Bundes in die Steuerautonomie der Kantone und der Kantone in die Finanzautonomie der Gemeinden voraus. Zur Bestimmung der Einkommensgrenze der Besteuerung zwischen Bund und Kantonen müssten die Steuerbemessungsgrundlagen nach den Kriterien der direkten Bundessteuer einheitlich berechnet werden. Ausserdem stellt sich die Frage, ob neben einer gewissen formellen Harmonisierung nicht auch Aspekte einer materiellen Steuerharmonisierung für die Durchführung eines Steuersystems gemäss Modell Zehnder notwendig sind. Beispielsweise könnten unterschiedliche Abzugspraktiken bei den Kantonen und beim Bund zu unterschiedlichen steuerbaren Einkommen für den selben Steuerpflichtigen führen. Dies könnte gerade bei Einkommen im Bereich der Besteuerungsgrenze zwischen Bund und Kantonen zu unklaren Resultaten führen.⁵

In den Einkommensbereichen, welche die Grenze der Besteuerungskompetenz zwischen Kanton und Bund bilden, können sich unter Umständen politisch unerwünschte Tarifverläufe (z.B. sehr starke Progression oder auch degressive Tarife) ergeben. Eine Vermeidung dieser unerwünschten Tarifverläufe bedingt eine feine Abstimmung der kantonalen Tarifverläufe an den Tarifverlauf der direkten Bundessteuer, was zu einer Einschränkung der kantonalen Steuerautonomie führt. Die Gemeinden ihrerseits hätten nur noch das Recht auf die Besteuerung der niedrigen Einkommensbestandteile, wobei ihnen der Tarif für die Besteuerung durch den Kanton indirekt vorgegeben würde, indem die Einkommensgrenze durch den Kanton festgelegt wird. Die Gemeinden werden daraufhin denjenigen Steuertarif anwenden, der im Vergleich zur heutigen Situation dasselbe Steueraufkommen generiert. Der angewendete Steuertarif ist abhängig von der Höhe der Einkommensgrenze zwischen Gemeinden und Kantonen sowie der Höhe der Steuerfreibeträge und kann bei sinkender Einkommensgrenze und steigenden Steuerfreibeträgen (Abzügen) sehr stark ansteigen. Innerhalb dieses Rahmens steht es im Modell Zehnder theoretisch den einzelnen Gemeinden frei, den Steuersatz je nach Finanzbedarf zu erhöhen oder zu senken. Die eingeschränkte Steuerautonomie dürfte die reziproke Abstimmung zwischen Leistungsangebot der Gemeinde, Finanzbedarf und Gemeindesteuerfuss jedoch erheblich erschweren, ebenso die Abstimmung der Gemeindesteuern auf die kantonalen Steuern.

Die rechtliche Umsetzung des Vorschlags Zehnder würde weitreichende Anpassungen der Bundesverfassung (Finanzordnung) und der Steuergesetzgebung von Bund und Kantonen bedingen. Die Einkommensgrenzen müssten nicht nur an die Teuerung, sondern auch an die real steigenden Einkommen angepasst werden. Die Frage der Anpassung an einen veränderten Finanzbedarf von Bund einerseits und Kantonen sowie Gemeinden andererseits müsste ebenfalls geregelt werden. Denn einer unkoordinierten Anpassung über die Steuersätze auf einer Stufe wären

⁵ Es wäre z.B. denkbar, dass ein Steuerpflichtiger mit einem gemäss Kriterien der direkten Bundessteuer eruierten steuerbaren Einkommen von 220'000 CHF in einem Kanton mit einer restriktiven Abzugspraxis ein steuerbares Einkommen von 240'000 CHF aufweist. Dabei wäre unklar, wie in diesem Fall genau die Besteuerungskompetenz zwischen Bund und Kanton festgelegt wäre, insbesondere, wie mit den 10'000 CHF, die die Grenze von 230'000 CHF übersteigen, in steuerlicher Sicht verfahren werden muss.

Grenzen gesetzt. Die Schaffung geeigneter Rechtsnormen dürfte technisch und politisch schwierig sein. Die Koordination der Steuerpolitik zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden würde nicht einfacher, sondern schwieriger.

3.2.4. Auswirkungen auf den Vollzug der direkten Bundessteuer?

Durch das Modell Zehnder könnten die Anreize der Kantone für den Vollzug der direkten Bundessteuer tendenziell geschwächt werden. Einkommensanteile über 230'000 CHF sind nämlich für die Kantone nur im Zusammenhang mit der Gesamtsteuerbelastung und der daraus durch den Progressionsvorbehalt resultierenden Steuerbelastung auf Kantonsebene wichtig. Da die Kantone jedoch weiterhin am Ertrag der direkten Bundessteuer partizipieren (Kantonsanteile), dürften die Auswirkungen auf den Vollzug der direkten Bundessteuer vernachlässigbar sein.

3.2.5. Direkte Bundessteuer wird zu einer „Reichensteuer“

Die Anzahl der Steuerpflichtigen, die eine direkte Bundessteuer zu entrichten hätten, würde im Vergleich zur bestehenden Regelung drastisch verringert. Die Abbildung 3 zeigt die Anzahl der Steuerpflichtigen in Abhängigkeit der Einkommensgrenze zwischen Bund und Kantonen. Ausserdem zeigt die Abbildung, dass der gegenüber dem Status Quo aufkommensneutrale Durchschnittssteuersatz auf dem Einkommensanteil des Bundes mit steigenden Einkommensgrenzen stark ansteigt.

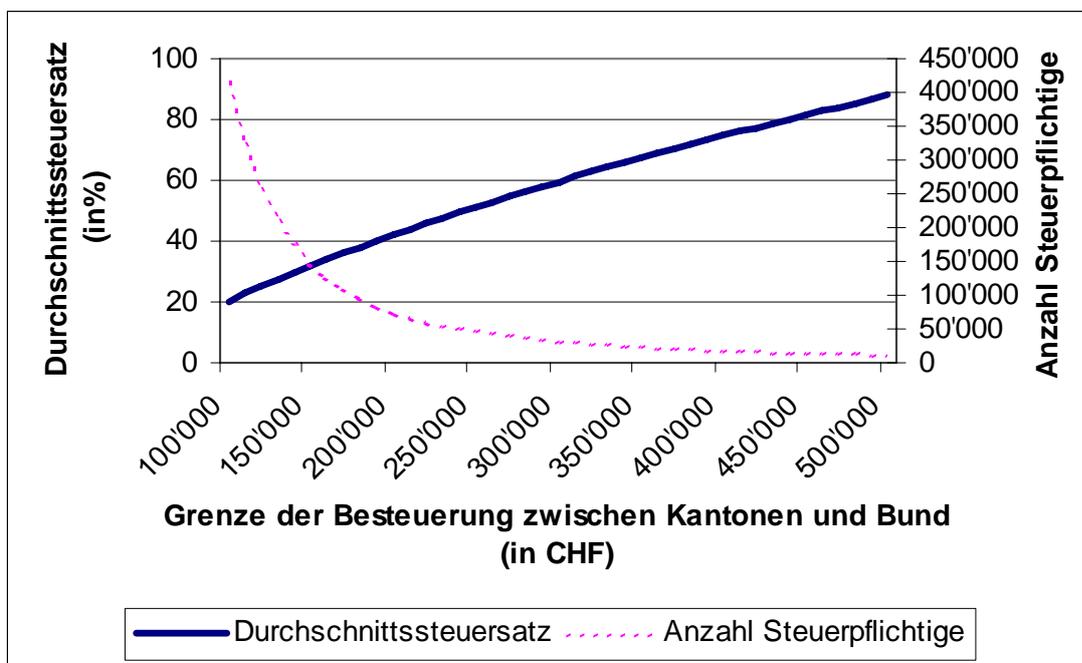


Abbildung 3: Anzahl Steuerpflichtige und Steuersatz auf Stufe Bund in Abhängigkeit der Einkommensgrenze zwischen Bund und Kantonen

In der Steuerperiode 2003 bezahlten von den insgesamt 4'341'793 Steuerpflichtigen 3'477'178 effektiv eine direkte Bundessteuer. Bei Umsetzung des Modells Zehnder würden bereits bei einer Einkommensgrenze von 150'000 CHF zwischen Bund und Kantonen weniger als 150'000 Steuerpflichtige eine direkte Bundessteuer bezahlen. Wie die Abbildung zeigt, nimmt die Anzahl Steuerpflichtige mit ansteigender Einkommensgrenze sehr schnell ab. Bei einer Einkommensgrenze von beispielsweise 400'000 CHF würden noch 17'351 Steuerpflichtige effektiv eine direkte Bundessteuer bezahlen.

Im Modell Zehnder würde die direkte Bundessteuer zu einer Steuer für eine kleine Gruppe von Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen, also eine eigentliche „Reichensteuer“. Für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung dürfte dies nicht ohne Folgen bleiben. Obwohl in der Praxis neben dem eigenen Einkommen auch noch andere Faktoren bei einer Wahlentscheidung wichtig sind, könnte man sich theoretisch fragen, was den Medianwähler – der bei einem steuer-

baren Einkommen von ungefähr 42'900 CHF (Steuerperiode 2003)⁶ weit davon entfernt wäre, je direkte Bundesteuer bezahlen zu müssen – davon abhalten würde, Steuererhöhungen zu Lasten der kleinen Gruppe von Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen zu beschliessen. Die Gefahr einer Abwanderung dieser Steuerpflichtigen ins Ausland hätte sicherlich einen gewissen disziplinierenden Effekt, wobei jedoch gegenüber dem Status Quo selbst dieser disziplinierende Effekt geschwächt würde, weil die Kosten einer Abwanderung verstärkt auf der überregionalen Ebene anfallen würden. Insbesondere Gemeinden hätten geringere Anreize zur „Pflege“ ihrer guten SteuerzahlerInnen. Dies ist die Kehrseite der geringeren Abhängigkeit der Gemeinwesen von einzelnen Steuerzahlenden. Insgesamt könnte eine Tendenz zur Anhebung der Steuerbelastung auf Stufe Bund resultieren, was einen Zentralisierungsschub nach sich ziehen könnte.

3.2.6. Abkehr von der Äquivalenzidee der Besteuerung

Ein grosser Teil der Steuerpflichtigen würde im Modell Zehnder nur noch Gemeindesteuern zahlen, weshalb eine gewisse Entfremdung gegenüber den höheren Staatsebenen zu befürchten wäre. Die resultierende Entkoppelung der Bürgermitsprache bei der Festlegung des Leistungsangebotes der drei Staatsebenen einerseits und der Steuerbelastung andererseits würde eine unerwünschte Abkehr von der Äquivalenzidee der Besteuerung (Steuern sind der Preis für staatliche Leistung) mit sich bringen.

3.2.7. Mehr Steuergerechtigkeit?

Zehnder argumentiert, dass sein Modell dank weitgehender Konzentration der Steuerkompetenz für sehr hohe Einkommen beim Bund und einer Umverteilung zu Lasten von Personen mit hohen Einkommen an „steuergünstigen“ Standorten für mehr Steuergerechtigkeit sorgt. Eine Beurteilung der Auswirkungen auf die Steuergerechtigkeit ist jedoch schwierig.

Beim Prinzip der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ist zwischen horizontaler und vertikaler Steuergerechtigkeit zu unterscheiden. Horizontale Steuergerechtigkeit verlangt, dass gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gleich zu besteuern ist. Horizontale Steuergerechtigkeit entspricht somit dem Prinzip der Gleichmässigkeit der Besteuerung. Vertikale Steuergerechtigkeit bedeutet demgegenüber, unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unterschiedlich zu besteuern. Für eine Beurteilung der Auswirkungen des Vorschlags Zehnder auf die Steuergerechtigkeit sind zwei Feststellungen von Bedeutung. Erstens kommt es darauf an, ob die Steuergerechtigkeit innerhalb einer Gebietskörperschaft mit Steuerautonomie gelten soll oder ob sich die Forderung auch auf den Vergleich zwischen verschiedenen steuerautonomen Gebietskörperschaften erstrecken soll. Zweitens lässt sich vertikale Steuergerechtigkeit nicht auf der Grundlage allgemein akzeptierter Werturteile entscheiden. Deshalb muss politisch entschieden werden, was als vertikale Steuergerechtigkeit gelten soll. Der Vorschlag Zehnder impliziert, dass horizontale Steuergerechtigkeit bei sehr hohen Einkommen nicht wie bei den übrigen Einkommen innerhalb der Gebietskörperschaft mit Steuerautonomie, sondern auch zwischen den verschiedenen autonomen Gebietskörperschaften gelten soll. Damit wird der Massstab für horizontale Steuergerechtigkeit von der Einkommenshöhe abhängig gemacht. Eine Beurteilung der horizontalen Steuergerechtigkeit zwischen Gebietskörperschaften kann zudem nicht losgelöst von der Leistungsseite vorgenommen werden.

3.2.8. Umverteilungswirkungen

Je nach Struktur der Steuerpflichtigen unterscheiden sich die Wirkungen eines Modells Zehnder mit Einkommensgrenzen von 50'000 CHF zwischen den Gemeinden und den Kantonen sowie 230'000 CHF zwischen den Kantonen und dem Bund. Beispielsweise werden Kantone mit einem unterdurchschnittlichen Anteil von mittleren Einkommen (zwischen 50'000 und 230'000 CHF) in einem Modell Zehnder gegenüber heute benachteiligt. Durch die unterschiedlichen Anteile von hohen Einkommen in den jeweiligen Kantonen können sich diese Wirkungen noch verschärfen.

⁶ Beim steuerbaren Einkommen von 42'900 CHF handelt es sich um das Medianeinkommen aller Steuerpflichtigen in der Schweiz. Im Gegensatz zum Einkommen des Medianwählers wurden hier die Haushaltseinkommen verwendet. Dabei wurde weder der Anzahl Personen pro Haushalt noch der Zahl der niedergelassenen Ausländer ohne Wahlrecht Rechnung getragen. Zur Illustration des grossen Unterschieds zwischen „Medianeinkommen“ und Einkommen, bei dem im Modell Zehnder eine Bundessteuerpflicht entsteht, ist diese Annäherung jedoch ausreichend.

Diese Kantone haben zwar die Möglichkeit, die Einkommensgrenzen zwischen Kanton und Gemeinde entsprechend anzupassen, dies führt jedoch zu Umverteilungen zwischen Kanton und Gemeinde.

Auch der unterschiedliche Zentralisierungsgrad der Kantone in der Schweiz (hier ausgedrückt durch den Anteil der kantonalen Steuern am Steueraufkommen der Kantone und Gemeinden) beeinflusst die Umverteilungswirkungen zwischen Kantonen und Gemeinden durch das Modell Zehnder. Heute eher zentralisierte Kantone müssen im Modell Zehnder bei gegebener Einkommensgrenze zwischen Kanton und Bund die Einkommensgrenze zwischen Kanton und Gemeinde zuungunsten der Gemeinde verschieben, um ein gleich grosses Steueraufkommen zu erzielen wie in der heutigen Situation. Im Gegensatz dazu können wenig zentralisierte Kantone im Modell Zehnder die Einkommensgrenze zwischen Kanton und Gemeinde anheben. Diese Umverteilungswirkungen werden zusätzlich durch die unterschiedliche Struktur der Steuerpflichtigen und die unterschiedlichen Kosten des staatlichen Angebots in den jeweiligen Kantonen beeinflusst. Die Umsetzung des Vorschlags Zehnder hätte nicht nur direkte Verteilungsfolgen (Gewinner und Verlierer), sondern auch indirekte, wobei dem Aspekt der Steuerkapitalisierung besondere Bedeutung zukommt. Steuerbelastungsunterschiede sind zum Teil in Immobilien- und Bodenpreisen kapitalisiert. Veränderungen bei den Steuerbelastungsunterschieden würden zu Anpassungen bei den Immobilien- und Bodenpreisen führen. Diese Anpassungen würden sich wiederum auf die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage und auf den Finanzausgleich auswirken.

4. Schlussfolgerungen

Will man den Steuerwettbewerb im Inland einschränken und die Steuern materiell harmonisieren, ist das Modell Zehnder ein origineller Vorschlag. Wie der vorliegende Bericht zeigt, kann durch das Modell Zehnder der „Steuertourismus“ im Inland stark eingedämmt werden und die Nachteile des Steuerwettbewerbs (ungleiche Einkommensverteilung, Spillovers) können gedämpft werden. Ausserdem werden die Gemeinden und Kantone weniger abhängig von einzelnen Steuerzahlenden. Eine Reihe weiterer, vom Modell Zehnder erhoffter Wirkungen (z. B. tieferer Erhebungsaufwand) kann jedoch voraussichtlich nicht erzielt werden.

Die Realisierung des Vorschlags wäre ausserdem mit einer Reihe von unerwünschten Folgen verbunden. Dabei wären besonders der weitgehende Verlust der positiven Aspekte des Steuerwettbewerbs (Bürgernähe, Druck zu Effizienz und Innovation bei der Bereitstellung von staatlichen Leistungen, Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen) sowie die Einschränkung der kantonalen und kommunalen Steuerautonomie hervorzuheben. Bei einer Realisierung des Modells Zehnder müsste das System des Finanzausgleichs zum Teil wieder umgebaut werden. Die Attraktivität der Schweiz als Ganzes im internationalen (Steuer-) Wettbewerb würde geschwächt werden. Die Umwandlung der direkten Bundessteuer zu einer „Reichensteuer“ könnte potenziell negative polit-ökonomische Konsequenzen haben und zu einer Entfremdung der BürgerInnen von höheren Staatsebenen führen.