

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

**09.031 s Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb  
(Steurgerechtigkeits-Initiative). Volksinitiative**

**Anhörung WAK-S, 25. August 2009**

**Ausführungen von Prof. Dr. Ulrich Cavelti, Rechtsberater FDK**

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

**Die Tragweite der Steuerharmonisierungskompetenz nach Art. 129 Abs. 3 der  
Bundesverfassung**

Nach Art. 129 Abs. 3 BV kann der Bund Vorschriften gegen ungerechtfertigte steuerliche Vergünstigungen erlassen. Während die alte Bundesverfassung nur das Einschreiten des Bundes gegen ungerechtfertigte Steuer-"Abkommen" zulies, lässt die geltende Vorschrift des Art. 129 Abs. 3 BV ein Einschreiten gegen ungerechtfertigte steuerliche "Vergünstigungen" zu. Ein ungesetzliches Zugeständnis im Einzelfall, das heisst Vereinbarungen zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörden über eine von der allgemeinen Steuerordnung abweichende Steuerleistung ist somit nicht nötig, um einzugreifen. Wird diese Harmonisierungsvorschrift systematisch ausgelegt und insbesondere auch der Grundsatz des Vorranges des Bundesrechts berücksichtigt, so ist davon auszugehen, dass der Bund die Kompetenz besitzt, durch gesetzgeberische Mittel steuerpolitisch die interkantonale Steuerkonkurrenz einzudämmen und zwar insbesondere in Fällen, in denen das kantonale Recht harmonisierungswidrige ungerechtfertigte steuerliche Begünstigungen einräumt. Aus dieser Verfassungsbestimmung lässt sich indessen nicht unmittelbar entnehmen, wann derartige ungerechtfertigte Begünstigungen vorliegen und wann nicht. Dies ist in Auslegung des gesamten Verfassungs- und materiellen Steuerrechts Sache des Bundesgesetzgebers bzw. des Bundesgerichts.

**Forderung nach einem einheitlichen minimalen Grenzsteuersatz**

Nach dem Initiativtext darf der Grenzsteuersatz der kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern zusammen einen bestimmten Prozentsatz nicht unterschreiten. Die nicht benötigten Mittel sind in den Bundesfinanzausgleich abzuliefern. Eine derartige verfassungsrechtliche Ordnung ist rechtlich nicht umsetzbar. Vom Grenz-

steuersatz spricht man, wenn man die prozentuale Belastung des zuletzt hinzu addierten Frankens des versteuerten Einkommens meint. Diese Definition kann kaum auf den vorliegenden Initiativtext übertragen werden. Hier werden die Steuersätze der kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern addiert. Geht man vom Ziel der Initiative aus, nämlich die Anhebung der Steuersätze in jenen Kantonen, die heute unter dem verlangten Grenzsteuersatz von 22 Prozent liegen, so folgt aus dieser Addition, dass entweder der Kanton seinen Grenzsteuersatz nach dem Steuersatz der Gemeinden zu variieren hat oder die Gemeinden ihren Grenzsteuersatz dem kantonalen Steuersatz entsprechend festzulegen haben. Im ersten Fall hätte ein Kanton theoretisch so viele unterschiedliche Grenzsteuersätze, wie er Gemeinden aufweist. Im zweiten Fall hätten alle Gemeinden eines Kantons den gleichen Grenzsteuersatz und wären gezwungen, Steuern zu erheben, für die kein Bedarf besteht. Diese überflüssigen Steuern müssten zudem gemäss dem Initiativtext nicht in den Bundesfinanzausgleich abgeführt werden, da eine Ablieferungspflicht nur für die Kantone postuliert wird. Dass beide Varianten in der Konsequenz zu unsinnigen Ergebnissen führen, ist offensichtlich. Es stellen sich indessen noch weitere rechtspolitische Fragen: Lagert eine Gemeinde Versorgungs- und Entsorgungsaufgaben, wie Wasserversorgung, Elektrizitätsversorgung, Kehrrichtentsorgung usw. an selbständige Korporationen aus, die allenfalls berechtigt sind, Steuern zu erheben, so stellt sich die Frage, wie dann der Grenzsteuersatz ermittelt wird. Werden diese Steuern von der Verfassungsbestimmung erfasst und wie werden sie zugerechnet? Was passiert, wenn sich die Gemeinden für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu einem interkantonalen Zweckverband zusammenschliessen (beispielsweise einem Spitalverbund) und diesem Zweckverband ebenfalls die Steuerhoheit zukommt? Wie wird dann der Grenzsteuersatz über die Kantonsgrenzen hinaus berechnet?

Bereits heute besitzen neben den Kantonen nicht nur die politischen Gemeinden Steuerhoheit, sondern je nach Kanton auch Schul- und Ortsgemeinden (so im Kanton Thurgau), die Bezirke (so im Kanton Schwyz und Appenzell-Innerrhoden) oder Kreise (wie im Kanton Graubünden). Die Ermittlung des maximalen Grenzsteuersatzes wird damit praktisch unmöglich.

### **Steuerabschöpfung bei den finanzstarken Kantonen**

Die Uebergangsbestimmung der Initiative sieht vor, dass nach Ablauf einer bestimmten Frist die Kantone die Mehreinnahmen, die sie durch die Festsetzung des minimalen Grenzsteuersatzes erzielen, an den Finanzausgleich unter den Kantonen abzuliefern haben. Hier stellt sich die Frage, was unter den "Steuer-Mehreinnahmen" zu verstehen ist. Ist damit gemeint, dass diejenigen Mehreinnahmen abzuliefern sind, die gegenüber der heutigen Steuerordnung erzielt werden? Die Kantone werden bestrebt sein, vor Ablauf der Uebergangsfrist ihre gesetzlich vorgeschriebenen, aber auch neu gewählten Aufgaben zu finanzieren. Damit wird der Steuerwettbewerb lediglich durch den Angebotswettbewerb ersetzt. Nichts hindert die Kantone daran, ihre Infrastruktur zu vergolden und aufzublähen. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, dass diese Kantone und ihre Kommunen anstelle von Gebühren Steuern erheben und die Wasser- und Elektrizitätsversorgung, die Kehrrichtabfuhr usw. nicht mehr über Gebühren, sondern über Steuern finanzieren. Damit wird der Steuerbedarf aufgebläht und allfällige hypothetische "Mehreinnahmen" aufgebraucht. Die in der Initiative verankerte Ablieferungspflicht bringt es sodann mit sich, dass die Mittelverwendung der finanzstarken Kantone wohl durch eine Bundesinstanz kontrolliert werden muss, damit das Mass der zusätzlichen Ablieferung an den Finanzausgleich verbindlich festgelegt werden kann. Damit geht die Finanzhoheit der finanzstarken Kantone unwiderruflich verloren.

## Schlussfolgerung

Wie in der Botschaft des Bundesrates zutreffend ausgeführt, wird mit einer eventuellen Annahme der SP-Initiative eine gründliche Neuüberarbeitung des erst kürzlich eingeführten Finanzausgleichs notwendig. Gemäss Initiativtext haben die Kantone, die ihre Steuertarife und Steuersätze aufgrund von Art. 129 Abs. 2bis BV anpassen müssten - wie gesagt 12 bis 14 Kantone - von den sich dadurch ergebenden Steuer-Mehreinnahmen während einer durch Bundesgesetz festgelegten Dauer zusätzliche Beiträge an den Finanzausgleich unter den Kantonen zu leisten. Dies bedeutet, dass die durch die Initiative begründeten allfälligen Mehreinnahmen bei allen betroffenen Kantonen, also insbesondere auch nochmals bei den ressourcenstarken, abgeschöpft werden. Dazu ist ein neues Gefäss für den Finanzausgleich zu schaffen, das mit diesen Mitteln geäufnet würde. Ueber die Verteilung schweigt der Initiativtext. Diese neue Quelle wäre indessen vom vertikalen und vom horizontalen Ressourcenausgleich unabhängig, und die Verteilung der Mittel unter den Kantonen hätte nach neuen Regeln zu erfolgen.