

SOZIALDEMOKRATISCHE FRAKTION DER BUNDESVERSAMMLUNG

MATERIELLE STEUERHARMONISIERUNG

EVALUATION VERSCHIEDENER MODELLE

Schlussbericht

Zürich, 14. Dezember 2005

Rolf Iten, Ueli Maag, Sarah Menegale

INFRAS-STEUERHARMONISIERUNG-SCHLUSSBERICHT.DOC



inFRAS

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8039 ZÜRICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

INHALT

1.	AUSGANGSLAGE	4
1.1.	AUFTRAG	4
1.2.	ÜBERSICHT ÜBER DIE MODELLE	4
1.3.	VORGEHEN	6
1.4.	DATENGRUNDLAGEN	7
2.	MODELL BANDBREITE	7
2.1.	BESCHREIBUNG	7
2.2.	GENERELLE WIRKUNGEN	8
2.3.	QUANTITATIVE ANALYSE	11
2.3.1.	Beschreibung der Daten und methodisches Vorgehen	11
2.3.2.	Disparitäten in der Steuerbelastung	13
2.3.3.	Wirkungen	19
2.4.	BEURTEILUNG	22
2.5.	UMSETZUNG UND VARIANTEN	23
2.6.	FAZIT	24
3.	WEITERE MODELLE	25
3.1.	MODELL ZEHNDER	25
3.1.1.	Beschreibung	25
3.1.2.	Generelle Wirkungen	26
3.1.3.	Analyse	29
3.1.4.	Beurteilung	30
3.1.5.	Umsetzung und Varianten	31
3.1.6.	Fazit	32
3.2.	MODELL STICH	33
3.2.1.	Beschreibung	33
3.2.2.	Generelle Wirkungen	34
3.2.3.	Analyse	36
3.2.4.	Beurteilung	39
3.2.5.	Umsetzung und Varianten	40
3.2.6.	Fazit	41
3.3.	MODELL RESSOURCENAUSGLEICH (RA)	42
3.3.1.	Beschreibung	42

3.3.2.	Wirkungen	42
3.3.3.	Beurteilung	44
3.3.4.	Umsetzung und Varianten	45
3.3.5.	Fazit	46
3.4.	MODELL UNTERNEHMENSSTEUERN	46
3.4.1.	Beschreibung	46
3.4.2.	Wirkungen	47
3.4.3.	Beurteilung	49
3.4.4.	Umsetzung und Varianten	50
3.4.5.	Fazit	51
4.	ÜBERBLICK UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	51
4.1.	ÜBERBLICK ÜBER DIE MODELLE	51
4.2.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	56

1. AUSGANGSLAGE

1.1. AUFTRAG

Der Ressourcenausgleich im Rahmen der NFA wird innerschweizerisch die steuerlichen Diskrepanzen tendenziell verringern. Aus Sicht der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP Schweiz) wird die Wirkung in Richtung einer materiellen Harmonisierung aber gering sein. Ebenso wenig wird von der formellen Steuerharmonisierung ein wesentlicher Beitrag zu einer materiellen Harmonisierung erwartet. Die SP Schweiz hat deshalb die Absicht, eine Volksinitiative für eine **materielle Steuerharmonisierung** in der Schweiz zu lancieren. Die Initiative soll einen mehrheitsfähigen Weg aufzeigen, wie die von Kanton zu Kanton starken Unterschiede in der Steuerbelastung zusätzlich reduziert werden können. Dies ergänzend zu weiteren Vorstössen der SP Schweiz in Richtung eines vereinfachten Steuersystems und zur Abschaffung von Steuerprivilegien.

Vorarbeiten für die Initiative sind bereits geleistet worden, so hat u.a. Prof. Hans Schmid im Auftrag der SP Schweiz eine Auslegeordnung zum Thema erarbeitet, das Modell Bandbreite konkretisiert und einen auf diesem Konzept basierenden Initiativtext erarbeitet. Die Delegiertenversammlung der SP Schweiz hat die Parteileitung beauftragt, das Modell Bandbreite sowie vier weitere Harmonisierungsmodelle vertieft zu evaluieren. Im Auftrag der **SP Fraktion der Bundesversammlung** sollen zu diesem Zweck für die interne Entscheidungsfindung zusätzliche Grundlagen erarbeitet werden. Die einzelnen Modelle sind dabei u.a. auf folgende Fragestellungen zu prüfen:

- › Welche Finanzströme zwischen den Kantonen werden ausgelöst?
- › Welche Wirkungen ergeben sich auf die regionale Verteilung der Steuerbelastung?
- › Welche Wirkungen ergeben sich auf die Steuerbelastung je Einkommensklasse, resp. Unternehmenstyp?

1.2. ÜBERSICHT ÜBER DIE MODELLE

Insgesamt stehen fünf Modelle zur Diskussion. Drei davon befassen sich mit der Besteuerung natürlicher Personen, eines mit der Stärkung des Ressourcenausgleichs im Finanzausgleich und ein weiteres mit der Unternehmensbesteuerung. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten Parameter der Modelle:

MODELLE					
Bereich	Modell A: Bandbreite	Modell B: Zehnder	Modell C: Stich	Modell D: Ressourcenausgleich	Modell E: Gewinnsteuer
Betrifft	› Besteuerung natürlicher Personen	› Besteuerung natürlicher Personen	› Besteuerung natürlicher Personen	› Ressourcenausgleich NFA	› Unternehmensbesteuerung
Vorgehen	› Vorgabe Bandbreite für Steuerbelastung	› Neue Zuordnung des Steuersubstrats zwischen dem Bund einerseits und den Kantonen/Gemeinden andererseits › Vereinheitlichung der Tarife für sehr hohe Einkommen	› Einheitlicher Steuertarif für Kantons- und Gemeindesteuern für Personen mit Einkommen oberhalb der Einkommensgrenze G (z.B. CHF 200'000).	› Stärkung des Ressourcenausgleichs	› Materielle Harmonisierung Unternehmenssteuern
Beschreibung	› Steuerharmonisierung: Ausdehnung auf Steuersätze, Steuertarife und Steuerfreibeträge › Bandbreite Steuerbelastung: Vorgabe für Abweichung durch Kantone und Gemeinden (+/- 20%) vom Durchschnitt für alle Einkommen › Finanzausgleich: Abschöpfung der dadurch entstehenden zusätzlichen Einnahmen bei Kantonen mit heute tiefen Steuerbelastungen via Finanzausgleich zugunsten der Kantone mit heute hoher Belastung.	› Zuordnung: Sehr hohe Einkommensbestandteile Bund, mittlere und tiefe Einkommensbestandteile Kanton und Gemeinden. › Tarife: Bund, mit einheitlichem Tarif ganze CH. Einkommensgrenze (Bund/Kanton) ist festzulegen (G). Kanton/Gemeinden besteuern ihre Einkommensbestandteile autonom nach eigenen Tarifen.	› Tarifvorgabe: Vorgabe Steuertarif für Einkommen >G durch Bund. › Finanzausgleich: Abschöpfung der dadurch entstehenden zusätzlichen Einnahmen der Kantone mit heute tiefen Steuerbelastungen für Einkommen >G via Finanzausgleich zugunsten der Kantone mit heute hoher Belastung.	› Horizontaler Ressourcenausgleich: Aufstockung › Vertikaler Ressourcenausgleich: Unverändert	› Tarifharmonisierung

Tabelle 1 Übersicht.

1.3. VORGEHEN

Eine materielle Steuerharmonisierung soll das Gesamtsteueraufkommen nicht verändern, also aufkommensneutral sein (Bund, Gesamtheit der Kantone und Gemeinden). Im Weiteren verfolgt die SP Schweiz mit dem Vorhaben folgende Zielsetzungen:¹

MATERIELLE STEUERHARMONISIERUNG	
Hauptziele	Nebenziele
<ul style="list-style-type: none"> › Verstärkte Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen (d.h. Verringerung Steuerbelastungsunterschiede) › Gerechteres Steuersystem › Dämpfung des Steuerwettbewerbs 	<ul style="list-style-type: none"> › Verhinderung Steuertourismus › Geringe soziale Nebenwirkungen (Steuerbelastung tiefe und mittlere Einkommen) › Vereinfachung Steuersystem

Tabelle 2 Zielsetzungen SP Schweiz.

Im Rahmen des vorliegenden Auftrages war es nicht möglich, die Modelle umfassend abzuhandeln und empirisch zu überprüfen sowie generell auf die Ursachen der heutigen steuerlichen Disparitäten einzugehen. Der Themenbereich ist **komplex**, die Einflussfaktoren sind vielfältig, und es liegen nur vereinzelt Vorarbeiten vor. Es wurde deshalb in erster Linie eine **Grobbeurteilung** erarbeitet, welche intern als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen dienen kann. Für die Arbeiten wurden folgende Schwerpunkte gebildet:

- › **Modelle:** Im Mittelpunkt stehen die Steuern natürlicher Personen, also die Modelle Bandbreite, Zehnder und Stich, wobei das Modell Bandbreite am ausführlichsten behandelt wird.
- › **Einkommenssteuer:** Bei den Modellen Bandbreite, Zehnder und Stich werden die Zusammenhänge und Wirkungen exemplarisch am Beispiel der Einkommenssteuer für natürliche Personen aufgezeigt.
- › **Fiskalische und ökonomische Gesichtspunkte:** Die Studie konzentriert sich auf fiskalische und ökonomische Gesichtspunkte. Juristische Fragestellungen werden nicht beurteilt.

Folgende Arbeitsschritte wurden ausgeführt:

- › **Konkretisierung der Modelle:** Im ersten Schritt wurden die fünf vorgeschlagenen Modelle präzisiert und die wichtigsten Wirkungszusammenhänge aufgezeigt. Wo notwendig, wurden Annahmen und Eckwerte festgelegt.

¹ Ausschreibungsunterlagen zum vorliegenden Auftrag; Steuerpolitisches Konzept der SP-Fraktion der Bundesversammlung, 5. Juli 2005, S.39

- › **Quantitative Analyse:** Wenn möglich wurden die Wirkungen der Modelle quantifiziert. Wo dies nicht möglich war, wurden auf Grund von Plausibilitätsüberlegungen Grobschätzungen durchgeführt und Wirkungsrichtungen aufgezeigt.
- › **Beurteilung:** Die Beurteilung der Modelle erfolgte vor dem Hintergrund der in Tabelle 2 genannten Ziele und anhand folgender Kriterien:
 - › Ausmass Zielerreichung (Verringerung Steuerbelastungsunterschiede)²,
 - › Aufkommensneutralität (Bund, Gesamtheit der Kantone),
 - › Gerechtigkeit Steuertarif (Progression, Inkonsistenzen),
 - › Ausmass soziale Nebenwirkungen (Steuerbelastung tiefe und mittlere Einkommen),
 - › Ausmass Eingriff in Kantons- und Gemeindeautonomie (Steuertarif- und Steuerfussgestaltung),
 - › Stellenwert Finanzausgleich (Umfang Ausgleichsvolumen),
 - › Administrativer Aufwand (Vereinfachung),
 - › Anwendungsbereich (für welche Steuern geeignet),
 - › Machbarkeit (Umsetzungshindernisse).
- › **Synthese:** Die Vor- und Nachteile der Modelle werden einander gegenübergestellt und in einer Gesamtbeurteilung synthetisiert.

1.4. DATENGRUNDLAGEN

Zu den Kantons- und Gemeindesteuern in den einzelnen Kantonen liegen keine Detailzahlen vor. Diese werden nicht zentral erfasst und aufbereitet und müssen direkt bei den Kantonen beschafft werden, was im Rahmen des vorliegenden Auftrages nicht möglich und nicht vorgesehen war. Die empirischen Analysen stützen sich deshalb auf Daten zur direkten Bundessteuer und auf Steuerbelastungsdaten der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV). Wo nicht anders möglich, wurden auf Grund von Plausibilitätsüberlegungen Grobschätzungen vorgenommen.

2. MODELL BANDBREITE

2.1. BESCHREIBUNG

Das Modell basiert auf einer Erweiterung der bestehenden formellen Steuerharmonisierung um materielle Aspekte. Neu sollen neben Steuerpflicht, Gegenstand und Steuerbemessung

² Als Klammer für „Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen“, „Dämpfung Steuerwettbewerb“, „Verhinderung Steuertourismus“.

auch die **Steuersätze** und **Steuerfreibeträge** harmonisiert werden. Die Kantone und Gemeinden erhalten jedoch die Möglichkeit, ihre Steuerbelastung im Rahmen einer Bandbreite anzuheben oder zu senken, um unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Zentrale Elemente eines solchen Modells sind eine vorgegebene **Bandbreite** für die steuerliche Belastung sowie eine Stärkung des **Finanzausgleichs**.

Prof. H. Schmid hat im Auftrag der Sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung ein entsprechendes Modell konkretisiert und einen Initiativtext entworfen.³ Dieser Vorschlag beinhaltet folgende **Eckwerte**:

MODELL BANDBREITE	
Einbezogene Steuern	<ul style="list-style-type: none"> › Einkommens- und Vermögenssteuern der Kantone und Gemeinden natürlicher Personen. › Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen.
Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> › Die Steuerfreibeträge sind zu harmonisieren. › Der Bund gibt die Bandbreite vor. › Die durchschnittliche Steuerbelastung wird gleich 100% gesetzt. › Die Kantone und Gemeinden legen ihre Steuertarife und Steuerfüsse frei fest, stellen aber sicher, dass die Belastung innerhalb der vorgegebenen Bandbreite bleibt.⁴
Bandbreite	› Abweichung durch Kantone und Gemeinden max. +/- 20%.
Steueraufkommen	› Aufkommensneutralität über die Gesamtheit aller Kantone und Gemeinden.
Finanzausgleich	<ul style="list-style-type: none"> › Interkantonal: Disparitätenabbau im Rahmen der NFA. › Innerkantonal: Verpflichtung der Kantone, durch einen innerkantonalen Finanzausgleich die Disparitäten zwischen den Gemeinden zu verringern.

Tabelle 3 Eckwerte

2.2. GENERELLE WIRKUNGEN

Der von Schmid vorgeschlagene Initiativtext ist bewusst offen formuliert. So wird u.a. auf die konkrete Definition von Steuertarifen und der Steuerstufen verzichtet. Bezüglich der Aufkommensneutralität wird zudem offen gelassen, ob sie für die Gesamtheit der zu harmonisierenden Steuern gelten soll oder allenfalls je einzeln für die verschiedenen Steuern.

Eine umfassende Betrachtung der komplexen Aspekte aller angesprochenen Steuern ist im vorliegenden Zusammenhang nicht möglich. Im Folgenden wird **detailliert auf die Ein-**

³ Prof. Dr. H. Schmid: Materielle Steuerharmonisierung und Neuer Finanzausgleich, erarbeitet im Auftrag der Sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung, St. Gallen, 2001

⁴ Denkbar wäre auch ein Modell, das zusätzlich zur Bandbreite einen einheitlichen Steuertarif vorgibt: Der sich aus diesem Steuertarif ergebende Steuerertrag wird gleich 100% gesetzt. Die Kantone und Gemeinden legen ihre Steuerfüsse frei fest innerhalb der vorgegebenen Bandbreite.

kommenssteuer natürlicher Personen eingegangen. Analoge Überlegungen liessen sich insbesondere auch zu den Vermögenssteuern natürlicher Personen anstellen.

Kantone und Gemeinden

Im Bandbreitemodell wird das **Ergebnis des Harmonisierungsprozesses**, d.h. die maximale Abweichung der Steuerbelastung vom schweizerischen Durchschnitt, zwingend vorgegeben. Die Kantone sind verpflichtet, entsprechende Massnahmen zu ergreifen und die Vorgaben umzusetzen. Die vorgegebene Bandbreite **reduziert den Spielraum in der Gestaltung des Steuersystems**.

Die vorgegebene Bandbreite nimmt gemäss Modell die Kantone **und** die Gemeinden in die Pflicht, d.h. die **kumulierte** Steuerbelastung von Kanton und Gemeinden muss innerhalb der Bandbreite liegen. Notwendig ist deshalb eine **innerkantonale Koordination** bezüglich der Steuerfüsse. Insbesondere ist zu bestimmen, welche Möglichkeiten dem Kanton und den Gemeinden zukommen, vom Spielraum bei der Festlegung des Steuerfusses Gebrauch zu machen.

Unter der Annahme, dass der einfache Ertrag aus dem kantonalen Steuertarif einem Steuerfuss von 100% entspricht und je 50 Prozentpunkte den Gemeinden und dem Kanton „zur Verfügung“ stehen, ergeben sich idealtypisch die beiden Extremvarianten:

- › **Viel Gemeindeautonomie:** Der kantonale Steuerfuss beträgt 50%, der ganze Spielraum liegt bei den Gemeinden, d.h. der Gemeindesteuerfuss kann zwischen 30% und 70% betragen.⁵
- › **Wenig Gemeindeautonomie:** Die Steuerfüsse der Gemeinden liegen bei 50%. Der Kanton kann die Bandbreite voll nutzen, d.h. seinen Steuerfuss zwischen 30 und 70% festlegen.

Im ersten Fall können sich starke Unterschiede zwischen den Gemeinden ergeben. Im zweiten Fall hat der Kanton den entsprechenden Spielraum, alle Gemeinden sind hingegen steuerlich identisch belastet. In der Realität ist eine Mischform zu erwarten, ergänzt durch einen auf die konkrete Situation zugeschnittenen Finanzausgleich.

Durchschnittsbelastung

Die Anpassungsreaktionen der Kantone und Gemeinden und die generellen Veränderungen im Steuerbedarf führen zu einer Veränderung der gesamtschweizerischen Durchschnittswerte.

⁵ Gesamtsteuerbelastung: 80–120%.

te. Entsprechend verschieben sich auch die Minimal- und Maximalbelastungsgrenzen. Diese müssen somit **periodisch angepasst** werden, was wiederum die Kantone und Gemeinden regelmässig zwingt, ihre Situation zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Steueraufkommen

Die Einführung eines Bandbreitemodells wird zu einer veränderten Belastung der Steuerpflichtigen führen und entsprechend das **Steueraufkommen** der Kantone und Gemeinden vergrössern oder verkleinern. Welche Kantone, Gemeinden, Personengruppen etc. auf welche Art und Weise betroffen sind, hängt von ihrer jeweiligen Ausgangslage ab. Generell werden die Anpassungsreaktionen zur Folge haben, dass

- › Kantone mit heute tiefer Belastung die Steuern im Durchschnitt erhöhen müssen und damit über höhere Steuereinnahmen verfügen werden,
- › Kantone mit mittlerer Belastung Anpassungen vornehmen müssen, insgesamt aber nicht massiv tangiert sind,
- › Kantone mit hoher Belastung die Steuern senken müssen und über weniger Steuereinnahmen verfügen werden.

Finanzausgleich

Kurz- und mittelfristig ergibt sich aus den veränderten Steueraufkommen einerseits eine **Überversorgung** mit Steuermitteln bei Kantonen und Gemeinden mit heute tiefer Belastung und eine **Unterversorgung** bei jenen mit heute hoher Belastung. Um Fehlanreize zu vermeiden, müssen diese Diskrepanzen auf inter- und innerkantonaler Ebene durch eine Stärkung der Finanzausgleichssysteme aufgefangen werden:

- › **Interkantonal:** Als Instrument steht der horizontale Ressourcenausgleich in der NFA zur Verfügung. Allenfalls muss ein neues Gefäss geschaffen werden.
- › **Innerkantonal:** Die Folgen sind abhängig von der konkreten Situation im Kanton. Zu vermuten ist, dass auch hier mehrheitlich höhere Ausgleichsvolumina nötig sein werden.

Mittel- und langfristige Perspektiven

Die Umsetzung des Modells Bandbreite bedeutet einen wesentlichen Eingriff in bestehende Strukturen und verändert entsprechend verschiedene Anreizsysteme. Tangiert sind in erster Linie die Steuerautonomie der Kantone und Gemeinden und die Rolle des Finanzausgleichs. Die Gebietskörperschaften werden sich auf verschiedenen Ebenen überlegen, wo und wie sie

auf die veränderte Situation reagieren sollen. Detaillierte Wirkungen sind heute nicht abschätzbar.

Generell würde die Harmonisierung den **Anreiz für steuerlich motivierte Wohnsitzwahl** reduzieren. Zu erwarten wäre mittel- und langfristig eine gleichmässige Verteilung „guter“ Steuersubjekte über die Kantone, womit die steuerbedingten Unterschiede in der Ressourcenausstattung tendenziell verringert würden, mit dämpfenden Wirkungen auf den Finanzausgleich. Bei Personen mit hohen Einkommen besteht allerdings die Gefahr, dass die Schweiz als Wohnsitzland generell an Attraktivität verliert und sie gleich ins Ausland abwandern bzw. entsprechende Zuwanderungen ausbleiben.

2.3. QUANTITATIVE ANALYSE

Anhand von Gemeindesteuerdaten werden im Folgenden die aktuellen Disparitäten in den Steuerbelastungen ausgewiesen. Zudem wird aufgezeigt, wo die Belastung mehr als +/-20% von der durchschnittlichen Belastung abweicht und gemäss Modell Bandbreite angepasst werden müsste.

2.3.1. BESCHREIBUNG DER DATEN UND METHODISCHES VORGEHEN

Beschreibung der Daten

Als Grundlage für die Berechnungen wurden Steuerbelastungsdaten der ESTV für das Steuerjahr 2002 verwendet. Die ESTV hat Steuerbelastungen für vier Haushaltstypen und fünf Brutto-Erwerbseinkommen im Rahmen ihrer Arbeit für den Steueratlas berechnet:

- › Vier Haushaltstypen: Ledige ohne Kinder, verheiratete Paare ohne Kinder, verheiratete Paare mit Kindern und Rentnerehepaare.
- › Fünf Brutto-Erwerbseinkommensklassen: 60'000 CHF, 80'000 CHF, 100'000 CHF, 150'000 CHF und 200'000 CHF.

Die Steuerbelastungen beinhalten die Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer⁶ und werden für jede Schweizer Gemeinde ausgewiesen, mit Ausnahme derjenigen der Kantone Basel-Landschaft, Graubünden, Tessin und Wallis. Für diese vier Kantone liegen nur Daten zu den grössten Gemeinden vor. Tabelle 4 fasst die Datengrundlage kurz zusammen.

⁶ Es liegen nur Daten für die Belastungen inkl. Kirchensteuern vor. Die daraus entstehenden Verzerrungen können vernachlässigt werden, da die Kirchensteuern nur marginal ins Gewicht fallen.

STEUERBELASTUNGSDATEN 2002 ESTV			
Betrachtete Steuern	Haushaltstypen	Brutto-Erwerbseinkommensklassen	Regionalisierungsgrad
Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer	4 Typen: <ul style="list-style-type: none"> › Ledige ohne Kinder › Verheiratete Paare ohne Kinder › Verheiratete Paare mit Kindern › Rentnerehepaare 	5 Klassen: <ul style="list-style-type: none"> › 60'000 CHF › 80'000 CHF › 100'000 CHF › 150'000 CHF › 200'000 CHF 	Gemeinde
Die Daten für den Kanton Solothurn enthalten nur die Kantons- und Gemeindesteuer.	--	--	In vier Kantonen gibt es nur Daten für die grössten Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> › BL: Daten für 27 von 86 Gemeinden › GR: Daten für 24 von 208 Gemeinden › TI: Daten für 36 von 204 Gemeinden › VS: Daten für 40 von 153 Gemeinden Zusätzlich fehlen Daten für fünf Gemeinden aufgrund von Zusammenschlüssen (Haut-Intyamon (FR), La Brillaz (FR), Villorsonnens (FR), Ramiswil (SO), Winistorf (SO)).

Tabelle 4

Methodisches Vorgehen und Einschränkungen

Ziel der Berechnungen ist die Schätzung von durchschnittlichen schweizerischen Steuerbelastungen für die 20 Einkommenskategorien (4 Haushaltstypen mal 5 Brutto-Erwerbseinkommensklassen). Jede Einkommenskategorie wird dabei **separat** betrachtet und am Durchschnitt der jeweiligen Kategorie gemessen. Multipliziert man die durchschnittlichen Steuerbelastungen mit den Faktoren 0.8 und 1.2, erhält man die untere und die obere Grenze der Bandbreite, innerhalb derer die einzelnen Steuerbelastungen der Kantone bzw. der Gemeinden gemäss Modell liegen dürften.

Pro Einkommenskategorie liegen Steuerbelastungsdaten für rund 2'300 Gemeinden vor (in CHF und in % des Brutto-Erwerbseinkommens). Schweizerische bzw. kantonale Durchschnittsbelastungen werden berechnet, indem die einzelnen Steuerbelastungen in den Ge-

meinden mit der jeweiligen Einwohnerzahl multipliziert, dann addiert und durch die gesamte Einwohnerzahl dividiert werden. In einer Formel ausgedrückt:

$$(S_x * E_x + \dots + S_y * E_y) / (E_x + \dots + E_y) = S_{CH}$$

S_x = Steuerbelastung der Gemeinde x

E_x = Einwohnerzahl der Gemeinde x

S_{CH} = durchschnittliche Steuerbelastung für die Schweiz

Durch das Multiplizieren und Dividieren der einzelnen Gemeindesteuerbelastungen werden die durchschnittlichen Steuerbelastungen auf Schweizer Ebene gewichtet. Dasselbe Vorgehen wurde für die Berechnung der kantonalen durchschnittlichen Steuerbelastungen gewählt. Dabei gilt es zu beachten, dass diese **Gewichtung eine grobe Vereinfachung** gegenüber der Realität darstellt. Man unterstellt nämlich, dass es in der jeweiligen Gemeinde gleich viele Steuerzahler in jeder Einkommenskategorie gibt, also gleich viele Ledige mit 50'000 CHF Brutto-Erwerbseinkommen, wie Ledige mit 80'000 CHF, Ledige mit 100'000 CHF, usw. Daten für eine feinere Gewichtung mit der realen Verteilung der Steuerzahler in den verschiedenen Einkommenskategorien liegen nicht vor. Die Ergebnisse sind entsprechend mit der nötigen Vorsicht zu interpretieren.

2.3.2. DISPARITÄTEN IN DER STEUERBELASTUNG

Die Ergebnisse unserer Berechnungen sind in Figur 1 als Überblick dargestellt⁷. Für jede der 20 Einkommenskategorien sind im oberen Teil der Tabelle die schweizerische durchschnittliche Steuerbelastung sowie die obere und untere Grenze der Bandbreite (Durchschnitt +/- 20%) abgebildet. Darunter sind die kantonalen durchschnittlichen Steuerbelastungen zu finden.

⁷ Weitere Detailangaben zu den Kantonen sind im mitgelieferten Excel-File zu finden.

VERGLEICH KANTONALE STEUERBELASTUNGEN (IN % VOM BRUTTO-ERWERBSEINKOMMEN) MIT SCHWEIZER DURCHSCHNITT +/- 20%

KANTON	Lediger mit eigenem Haushalt					Verheiratete Paare ohne Kinder					Verheiratete Paare mit Kindern					Rentnerhepaare				
	60'000	80'000	100'000	150'000	200'000	60'000	80'000	100'000	150'000	200'000	60'000	80'000	100'000	150'000	200'000	60'000	80'000	100'000	150'000	200'000
Schweiz	11.35	13.48	15.06	17.76	19.47	7.15	9.43	11.11	14.21	16.34	4.04	6.68	8.68	12.25	14.73	8.66	10.69	12.22	15.13	17.00
CH +20%	13.62	16.18	18.07	21.31	23.36	8.57	11.31	13.34	17.05	19.61	4.85	8.02	10.41	14.70	17.68	10.39	12.82	14.66	18.15	20.39
CH -20%	9.08	10.79	12.05	14.21	15.58	5.72	7.54	8.89	11.36	13.08	3.23	5.35	6.94	9.80	11.79	6.93	8.55	9.77	12.10	13.60
ZH	8.47	10.37	11.81	14.41	16.46	5.88	7.51	8.76	11.37	13.33	3.89	5.14	6.79	9.70	11.94	6.83	8.07	8.87	10.83	12.37
BE	11.78	13.95	15.75	18.78	20.67	8.18	10.67	12.49	15.70	17.79	4.25	8.14	10.19	13.95	16.41	12.94	15.15	16.61	19.61	21.65
LU	13.33	15.26	16.57	18.41	19.71	9.40	11.28	12.85	15.92	17.62	6.44	8.75	10.38	14.10	16.25	10.78	11.97	12.97	15.45	16.69
UR	11.46	13.48	15.09	17.42	18.73	7.40	9.60	10.96	14.36	16.29	5.41	7.56	9.16	12.83	15.12	8.55	9.92	10.98	13.84	15.33
SZ	6.79	7.98	8.92	10.20	10.85	4.58	5.80	6.66	8.44	9.53	3.42	4.18	5.28	7.40	8.75	5.11	5.98	6.61	7.73	8.64
OW	11.63	13.17	14.13	15.44	16.05	8.52	10.53	11.82	13.92	14.91	6.15	8.75	10.33	12.77	14.05	10.39	11.23	12.10	13.52	14.16
NW	9.70	11.12	11.97	13.04	13.70	5.83	7.79	9.17	11.24	12.47	3.76	6.08	7.67	10.15	11.65	7.07	8.38	9.50	11.20	12.06
GL	10.65	13.02	14.40	16.44	17.79	7.37	9.60	11.28	13.98	15.68	5.48	6.88	8.92	12.24	14.36	8.68	10.18	11.28	13.42	14.72
ZG	5.98	7.54	8.49	10.20	10.75	3.06	4.50	5.33	7.27	8.65	1.40	2.51	3.57	5.66	7.32	3.96	4.89	5.54	6.88	7.98
FR	13.22	15.54	17.00	20.10	22.27	9.31	11.17	13.00	16.23	18.33	5.96	8.61	10.38	14.50	17.18	11.79	14.66	16.56	19.95	22.44
SO	13.23	15.44	17.02	19.93	21.73	8.18	11.23	13.14	16.17	18.61	4.92	8.42	10.84	14.47	17.11	9.55	11.61	13.17	15.60	17.39
BL	11.17	13.51	15.01	18.06	19.27	7.70	9.94	11.89	14.77	17.27	4.34	7.05	9.05	12.76	15.42	5.16	7.84	9.73	12.95	14.86
GR	10.59	12.75	14.08	16.44	17.73	5.57	8.07	10.13	13.75	16.08	4.30	6.23	8.33	12.37	15.08	6.98	8.90	10.49	13.11	14.89
TI	10.97	13.43	15.03	17.83	19.54	5.09	8.00	10.39	14.23	16.67	2.13	4.04	6.63	11.47	14.43	7.82	11.14	13.76	17.60	20.20
VS	11.82	14.20	16.11	20.36	21.44	7.67	9.34	10.66	15.32	17.73	5.69	6.80	8.37	12.57	16.12	9.33	10.90	12.31	17.19	19.06
BS	14.70	16.90	18.38	20.47	21.74	8.78	11.84	14.34	17.74	19.47	5.57	8.66	11.46	15.83	18.04	8.80	11.41	13.52	16.37	17.82
SH	11.92	13.96	15.24	17.68	19.53	7.90	10.23	11.90	14.92	16.99	5.77	8.06	9.65	13.16	15.66	10.43	13.00	15.05	18.39	20.36
AR	11.76	13.52	14.69	16.69	17.94	7.58	9.86	11.62	14.34	15.82	5.69	7.30	9.28	12.72	14.59	9.09	10.61	11.93	13.89	14.96
AI	10.01	11.45	12.51	14.30	15.04	5.90	7.49	9.02	11.64	13.07	4.13	5.85	7.48	10.47	12.14	7.41	8.64	9.58	11.46	12.47
SG	12.49	15.01	16.94	19.82	21.27	6.88	9.46	11.48	14.94	17.35	3.90	6.63	8.90	13.01	15.74	7.98	10.00	11.57	14.25	16.31
AG	10.47	13.02	14.98	17.92	19.70	5.01	7.27	9.06	12.56	15.26	2.52	4.61	6.57	10.48	13.55	6.05	7.86	9.39	12.30	14.44
TG	11.71	13.85	15.54	18.14	19.86	8.14	10.45	12.02	15.25	17.68	4.96	7.82	9.65	13.38	16.19	9.57	11.15	12.41	14.97	16.82
VD	12.94	14.60	15.96	18.70	20.71	9.20	11.39	12.49	14.75	16.78	3.71	7.53	9.91	11.99	13.93	12.60	14.22	15.52	18.23	20.46
NE	14.76	17.23	18.88	21.73	24.01	7.97	11.55	13.99	17.46	19.86	6.74	9.58	11.72	15.83	18.56	8.68	12.17	14.13	16.90	18.71
GE	12.05	14.53	16.17	18.77	20.40	5.12	8.50	10.96	14.97	17.45	0.11	4.73	7.19	12.37	15.45	1.07	5.68	9.67	16.32	18.60
JU	14.56	17.24	18.99	22.17	23.78	9.76	12.62	14.49	17.81	19.48	6.37	9.81	12.09	16.08	18.19	13.75	16.31	18.51	21.52	23.63

Figur 1 Steuerbelastungen 2002 (ESTV), eigene Berechnungen. Rot = Steuerbelastung ist tiefer als der Schweizer Durchschnitt minus 20%. Grün = Steuerbelastung ist höher als der Schweizer Durchschnitt plus 20%. Lesehilfe: Im Kanton Zürich beträgt die durchschnittliche Steuerbelastung für Ledige mit eigenem Haushalt und 60'000 CHF Brutto-Erwerbseinkommen 8.47%. Dieser Wert ist tiefer als die untere Grenze der Bandbreite (9.08%), weshalb das Feld rot markiert ist.

Die Farben weisen auf die Lage der kantonalen Steuerbelastungen innerhalb der definierten Bandbreite von +/-20% gegenüber der durchschnittlichen Steuerbelastung für die Schweiz hin:

- › Rot markierte Steuerbelastungen liegen tiefer als die untere Grenze der Bandbreite in der entsprechenden Einkommenskategorie (tiefer als CH -20%). Würde das Bandbreitemodell eingeführt, müsste der Kanton die Steuerbelastung dieser Einkommenskategorie erhöhen.
- › Grün markierte Steuerbelastungen liegen höher als die obere Grenze der Bandbreite in der entsprechenden Einkommenskategorie (höher als CH +20%). Würde das Bandbreitemodell eingeführt, müsste der Kanton die Steuerbelastung dieser Einkommenskategorie senken.
- › Die Steuerbelastungen in den weissen Feldern liegen innerhalb der Bandbreite und müssten nicht angepasst werden.

Aus Figur 1 ist keine allgemeine Tendenz erkennbar, hingegen ist eine grosse Heterogenität zwischen den Ergebnissen festzustellen. Im Folgenden werden die Resultate summarisch nach Kanton und nach Einkommenskategorie interpretiert.

Auswertung nach Kanton

Für die Mehrzahl der Kantone liegen die ausgewiesenen Steuerbelastungen ganz oder mehrheitlich **innerhalb** der Bandbreite +/-20%. Kantone mit einer mehrheitlichen Belastung unter -20% sind ZG, SZ, ZH, NW und teilweise auch AG. Eine generelle Belastung über +20% weisen die Kantone JU, GE und BS auf.

- › In rund 10 Kantonen (LU, UR, OW, GL, GR, VS, AR, AI, SG und TG) liegen die einzelnen Steuerbelastungen praktisch alle innerhalb der Bandbreite, mit nur wenigen Ausnahmen.
- › Bei weiteren 8 Kantonen (BE, FR, SO, BL, SH, TI, VD, GE) liegen die Steuerbelastungen zwar mehrheitlich innerhalb der Bandbreite, aber bei verschiedenen Haushaltstypen sind Abweichungen feststellbar.
- › Die übrigen 8 Kantone weisen Steuerbelastungen auf, die mehrheitlich ausserhalb der Bandbreite liegen (unterhalb: ZH, SZ, NW, ZG, AG; oberhalb: BS, NE, JU).

Ein Vergleich mit den Ergebnissen der Berechnungen der EPFL auf Basis Steuerdaten 1994 ist auf Grund unterschiedlicher Datenstruktur nur bedingt möglich. Dort, wo die Daten vergleichbar sind, werden die seinerzeitigen Resultate weitgehend bestätigt.⁸

⁸ Die für 2002 durchgeführten Berechnungen können nur bedingt mit den Berechnungen der EPFL aus dem Jahr 1994 verglichen werden, da die Einkommenskategorien nicht dieselben sind. Im Folgenden werden die seinerzeit für 1994 als problematisch bewerteten Resultate mit den Ergebnissen für das Jahr 2002 verglichen:

- › Die fast durchgehende Mehrbelastung in den Kantonen ZH, SZ, NW und ZG wurde bestätigt.

STEUERBELASTUNGEN 2002: AUSWERTUNG NACH KANTON		
Steuerbelastungen innerhalb der Bandbreite	Steuerbelastungen für einzelne HH-Typen ausserhalb der Bandbreite	Steuerbelastungen generell ausserhalb der Bandbreite
LU UR OW GL GR VS AR	Entlastung (Steuerbelastung höher als CH+20%): › BE, FR, SH, VD: Entlastung für Rentner › SO: Entlastung für verh. Paare mit Kindern	Entlastung (Steuerbelastung höher als CH+20%): › JU › BS (Ausnahme Rentner innerhalb der Bandbreite) › NE (Ausnahme Rentner innerhalb der Bandbreite)
AI SG TG	Mehrbelastung (Steuerbelastung tiefer als CH-20%): › BL, GE: Belastung für Rentner › TI: Belastung für verh. Paare mit Kindern	Mehrbelastung (Steuerbelastung tiefer als CH-20%): › ZH (Ausnahme hohe Einkommen bei Ledigen und verh. Paaren ohne Kinder) › ZG › SZ › NW (kein klares Muster) › AG (kein klares Muster)

Tabelle 5 Legende: HH-Typ = Haushaltstyp, CH+/-20% = durchschnittliche Steuerbelastung für die Schweiz plus/minus 20%.

Auswertung nach Einkommenskategorie

Werden die Ergebnisse nach Einkommenskategorien analysiert, fällt auf, dass in 13 Kantonen eine Entlastung bei der Einkommenskategorie „Verheiratete Paare mit Kindern und 60'000 CHF Bruttoeinkommen“ zu erwarten wäre.

Weiter zu bemerken ist, dass die Steuerbelastungen der Rentnerpaare sehr oft ausserhalb der Bandbreite zu finden sind. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Fälle, in denen das Modell zu einer Mehrbelastung der Haushalte führen würde.

Situation bei tiefen Einkommen

Zu beachten ist, dass Daten für wirklich tiefe Einkommen nicht vorliegen. Die Daten der ESTV weisen als tiefste Einkommenskategorie diejenige bei 60'000 CHF aus. Unsere Analyse beschränkt sich hier auf diese Kategorie.

- › In den Kantonen SO und BS lässt sich die fast durchgehende Mehrbelastung der Verheirateten mit tiefsten Einkommen von 35'000 CHF nicht überprüfen, da keine Daten für diese Einkommenskategorie vorliegen.
- › Die Mehrbelastungen der RentnerInnen in den Kantonen BL und AG wurden bestätigt, wobei sie nur für die drei ersten Einkommensklassen zu finden waren (60'000, 80'000 und 100'000).
- › In den Kantonen SG, GR und TG gab es kein Zeichen von Mehrbelastung.
- › Die Ergebnisse für den Kanton VD konnten nicht überprüft werden, da keine Daten für die betroffenen Einkommensklassen (35'000 und 500'000) vorlagen.
- › Für den Kanton GE konnte nur die Mehrbelastung der RentnerInnen bestätigt werden und zwar für die drei tiefen Einkommensklassen (60'000, 80'000 und 100'000).

Am ehesten betroffen wären die verheirateten Paare ohne Kinder (in sechs Kantonen: SZ, ZG, AG, GE, GR, TI) und die Rentnerehepaare (in sechs Kantonen: ZH, SZ, ZG, BL, AG, GE). In vier Kantonen (ZG, AG, GE, TI) müssten auch verheiratete Paare mit Kindern eine Erhöhung der Steuerbelastung gewärtigen. Ledige Personen mit eigenem Haushalt würden mit dem Bandbreitemodell in drei Kantonen mehr belastet werden (ZH, SZ, ZG). Tabelle 6 zeigt die Mehrbelastung der Einkommenskategorie „60'000 CHF“ als Überblick.

EINKOMMENSKATEGORIE 60'000 CHF: MEHRBELASTUNG DURCH DAS BANDBREITEMODELL				
Kanton	Lediger mit eigenem Haushalt	Verheiratete Paare ohne Kinder	Verheiratete Paare mit Kindern	Rentnerehepaare
ZH	X			X
SZ	X	X		X
ZG	X	X	X	X
BL				X
AG		X	X	X
GE		X	X	X
GR		X		
TI		X	X	

Tabelle 6 In den 8 aufgelisteten Kantonen hätte die Einführung des Bandbreitemodells eine Erhöhung der Steuerbelastung zur Folge für die angekreuzten Haushaltstypen mit einem Brutto-Erwerbseinkommen von 60'000 CHF.

Details aus einzelnen Kantonen:

- › Im **Kanton Zürich** müssten in allen 171 Gemeinden die Steuerbelastung der Ledigen mit eigenem Haushalt erhöht werden. Bei den Rentnerehepaaren hingegen wären nur 68 Gemeinden davon betroffen.
- › In den Kantonen **Schwyz** und **Zug** müssten die betroffenen Haushaltstypen in allen Gemeinden eine Erhöhung der Steuerbelastung in Kauf nehmen. Dies stellt keine Überraschung dar, da die Haushalte dieser beiden Kantone von generell tiefen Steuerbelastungen profitieren.
- › Im Kanton **Basel-Landschaft** wären einzig die Rentnerehepaare von einer Erhöhung der Steuerbelastung betroffen.
- › In den Kantonen **Aargau** und **Genf** wären die verheirateten Paare (mit und ohne Kinder) sowie die Rentner mit tiefem Einkommen von einer Mehrbelastung betroffen und zwar über alle Gemeinden. Es zeigt sich, dass diese zwei Kantone die drei Haushaltskategorien gezielt begünstigen. Auch bei den Einkommenskategorien 80'000 und 100'000 CHF werden verheiratete Paare und Rentner unterdurchschnittlich belastet.
- › Bei der Hälfte der **Bündner Gemeinden**, für die wir Daten haben (12 von 24), müsste die Steuerbelastung von verheirateten Paaren ohne Kinder erhöht werden. Vielleicht ist dies

damit zu erklären, dass verheiratete Paare im Kanton generell begünstigt werden, unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht.

- › Im Kanton **Tessin**⁹ müssten verheiratete Paare (mit und ohne Kinder) mehr belastet werden. Haushalte mit einem Einkommen von 60'000 CHF aus diesen zwei Kategorien werden momentan unterdurchschnittlich belastet, was wahrscheinlich auf einen politischen Willen zurückzuführen ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: In einzelnen Fällen liegen auch tiefe Einkommen unterhalb der vorgegebenen Belastungsgrenze von -20% und müssten im Rahmen eines Modells Bandbreite stärker belastet werden:

- › Betroffen sind in erster Linie tiefe Einkommenskategorien in den Kantonen ZH, SZ, ZG und AG. Sie profitieren von der generellen Tiefsteuerpolitik ihrer Kantone und Gemeinden.
- › In einzelnen Fällen liegen auch in anderen Kantonen (BL, TI, GE) tiefe Einkommenskategorien unterhalb der Minimalbelastung gemäss Modell Bandbreite. Die tiefe Belastung resultiert hier aus einer gezielten Begünstigung dieser Einkommenskategorien im kantonalen Steuertarif.

Die im Modell Bandbreite resultierende stärkere Belastung tiefer Einkommen in einzelnen Fällen ist zwar stossend, gegen eine stärkere Belastung dieser Einkommen ist aber an sich **wenig einzuwenden**, soll die Steuergerechtigkeit im Modell Bandbreite doch auch für diese Einkommenskategorien gewährleistet sein. Andernfalls müsste das Modell angepasst werden, indem z.B. die Harmonisierung auf Einkommenskategorien über einer bestimmten Mindesteinkommensgrenze beschränkt würde oder indem für tiefe Kategorien höhere Bandbreiten vorzusehen wären.

Situation bei hohen Einkommen

In den Kantonen SZ, ZG und NW zwingt das Modell Bandbreite die Kantone und Gemeinden, hohe Einkommenskategorien höher zu belasten. Für einzelne Einkommenskategorien gilt dies auch für den Kanton AI. Wirkungslos in dieser Hinsicht wäre hingegen das Modell in den Kantonen ZH und AG. Hier liegt die Belastung hoher Einkommen klar innerhalb der Bandbreite (Ausnahme: Rentnerhepaare ZH). Begegnet werden könnte diesem Umstand allenfalls durch eine Differenzierung der Bandbreite je Einkommenskategorie, d.h. einer reduzierten Bandbreite bei hohen Einkommen.

⁹ Es soll dabei nicht vergessen werden, dass wir uns im Kanton Tessin nur auf die Daten von 36 Gemeinden stützen konnten.

2.3.3. WIRKUNGEN

Die erwähnten methodischen Einschränkungen (fehlende Daten, unsichere Gewichtungen etc.) verhindern die Quantifizierung der Modelleffekte. Aufgezeigt werden können Tendenzen und z.T. Grössenordnungen, welche entsprechend mit der notwendigen Vorsicht zu interpretieren sind.

Steuerertrag: Kantonale Minder- und Mehraufkommen

Die Feststellung der durchschnittlichen Steuerbelastung von Gemeinden und Kantonen (insgesamt, d.h. über mehrere Einkommenskategorien) ist auf der Basis der vorliegenden Daten nicht möglich. Ersatzweise kann für eine Grobschätzung auf die Steuerbelastungsindizes der ESTV zurückgegriffen werden, auch wenn sich die Berechnungsmethodik gegenüber der hier verwendeten unterscheidet.¹⁰

Nimmt man die Belastungsindizes gemäss ESTV, so decken sich diese nicht in jedem Fall mit den Tendenzen, welche aus den oben verwendeten Steuerbelastungsdaten der Gemeinden herausgelesen werden können.¹¹ Diskrepanzen ergeben sich so u.a. bei den Kantonen ZH und TI.

Für eine Grobschätzung der durch das Modell Bandbreite ausgelöste Ausgleichsvolumen, stützen wir uns auf die Belastungsindizes gemäss ESTV und die Einnahmen von Kantonen und Gemeinden aus der Einkommenssteuer. Der Belastungsindex zeigt, dass insgesamt folgende Kantone mit ihrer durchschnittlichen Gesamtbelastung ausserhalb einer Bandbreite von 80/120 liegen:

- › Unterhalb 80: SZ, ZG, TI,
- › Oberhalb 120: LU, UR, OW, GL, FR, AR, NE, JU.

Müssten die Kantone und Gemeinden mit heute tiefer Belastung ihre Steuern auf durchschnittlich 80 Indexpunkte erhöhen, so würden diese von ihren Steuerpflichtigen insgesamt rund CHF 0.7 Mia. zusätzliche Steuern beziehen. Die oberhalb der Bandbreite liegenden Kantone hingegen würden bei einer Reduktion der Belastung auf 120 rund CHF 0.5 Mia. an Steuereinnahmen verlieren. Es handelt sich dabei um eine eher konservative Schätzung, da

¹⁰ ESTV: Schätzung der durchschnittlichen kantonalen Steuerbelastung auf Basis Steuerbelastung Kantonshauptorte und grösserer Gemeinden in den Kantonen.

¹¹ Dies ist ein Hinweis darauf, dass die in Kapitel 2.3.1 angesprochenen Unsicherheiten bezüglich der Gewichtungen der einzelnen Einkommenskategorien relevant sind. Die verwendeten Gemeindesteuerbelastungsdaten lassen einen groben Vergleich der Belastungen innerhalb einer einzelnen Einkommenskategorie zu. Eine durchschnittliche Steuerbelastung für eine Gemeinde oder einen Kanton über mehrere Einkommenskategorien hinweg ist nicht machbar. Dies, weil eine Gewichtung der einzelnen Einkommenskategorien nicht möglich ist. Zudem fehlen Belastungsdaten zu sehr tiefen und zu sehr hohen Einkommen, welche aber in einzelnen Kantonen relevant sein können.

z.B. bei den steuergünstigen Kantonen eine Anhebung über den Indexwert 80 zu erwarten ist, damit eine gewisse innerkantonale Flexibilität sichergestellt werden kann.¹² Berücksichtigt man zusätzlich, dass einzelne Kantone heute eine Belastung in der Nähe von 80 aufweisen (NW, AG, GE), so ist insgesamt ein **Ausgleichsvolumen von rund 1 Mia.** realistisch.

Das hier ausgewiesene Ausgleichsvolumen betrifft die **Einkommenssteuern** natürlicher Personen. Insgesamt nehmen die Kantone und Gemeinden total rund CHF 35 Mia. Einkommenssteuern ein (2003). Das Ausgleichsvolumen beträgt rund 3% dieser Steuereinnahmen, ist also vergleichsweise **gering**.

Vermögenssteuern

Bezieht man die **Vermögenssteuern** mit ein, so ergibt sich in einem analogen Harmonisierungsmodell ein zusätzliches Ausgleichsvolumen von **rund CHF 0.5 Mia.**, d.h. gut 10% des Gesamtvolumen der Vermögenssteuern von Kantonen und Gemeinden von CHF 4.5 Mia. (2003). Rund $\frac{3}{4}$ des Volumens stammt dabei aus dem Kanton ZH.

Insgesamt sind bei der Vermögenssteuer die **Disparitäten** wesentlich grösser als bei der Einkommenssteuer, d.h. auch der höhere Anteil des Ausgleichsvolumens am Gesamtvolumen der Vermögenssteuer.

- › Kantone mit einem Index unter 80: ZH, SZ, NW, ZG, AI, AG, TI
- › Kantone mit einem Index über 120: FR, BS, VD, VS, NE, JU.

Summiert ergibt sich für die Einkommens- und Vermögenssteuer natürlicher Personen ein Ausgleichsvolumen von rund CHF 1.5 Mia.

Ressourcenindex, Ressourcenausgleich

Legt man das Volumen (inkl. Vermögenssteuern) auf den horizontalen Ressourcenausgleich um, so würde sich das Volumen dort mehr als verdoppeln (von 1 Mia. auf 2.5 Mia.). Die Ressourcenausstattung der Kantone ändert sich vorerst nicht, entsprechend bleibt auch der Ressourcenindex unverändert. Führen die neuen Anreize im Laufe der Zeit zu einer Anpassung in der Ressourcenausstattung, so ergibt sich indirekt daraus auch eine Änderung des Ressourcenindex.

¹² Liegt die durchschnittliche kantonale Steuerbelastung bei genau 80 Indexpunkten, so führt dies dazu, dass die Gemeinden bei der Festlegung des Steuerfusses keinen eigenen Spielraum mehr haben, da keine Gemeinde eine Gesamtbelastung unter 80 haben darf. Darf per Definition keine Gemeinde unter 80 liegen, kann auch keine eine Belastung über 80 haben, ansonsten sich der Durchschnitt in Richtung über 80 bewegen würde. Die Situation führt also dazu, dass alle Gemeinden eine identische Steuerbelastung aufweisen.

Die zusätzlichen Volumina im Ausgleich müssten durch die heute **ressourcenstarken Kantone** aufgebracht werden (ZG, BS, ZH, GE, NW, BL, SZ). Die Liste deckt sich nicht mit derjenigen der im Modell Bandbreite zu Steuererhöhungen verpflichteten Kantone (SZ, ZG, TI; bei der Vermögenssteuern zusätzlich ZH, NW, AI). Eine kongruente Umverteilung der zusätzlich generierten Steuereinnahmen zu denjenigen Kantonen, die Einbussen erleiden, ist also via Ressourcenausgleich nur ungenügend gewährleistet.¹³

Per Saldo ergeben sich auch nach dem Ausgleich via Ressourcenausgleich je Kanton Mehr- und Mindereinnahmen. Dass dies durch Übergangslösungen aufgefangen werden könnte, ist angesichts der schlechten Übereinstimmung unwahrscheinlich. Notwendig zur Lösung wäre vermutlich ein neu zu schaffender **Steuerausgleich**.

ÜBERBLICK QUANTITATIVE WIRKUNGEN	
Bereich	Wirkung Modell Bandbreite
Steuerertrag: Kantonale Minder- und Mehraufkommen	<ul style="list-style-type: none"> › Mehraufkommen bei der Einkommenssteuer von insgesamt ca. CHF 1 Mia. für die Kantone SZ, ZG, TI › Mehraufkommen bei der Vermögenssteuer von insgesamt ca. CHF 0.5 Mia. für die Kantone ZH, SZ, NW, ZG, AI, AG, TI › Minderaufkommen von insgesamt weniger als 1 Mia. für die Kantone LU, UR, OW, GL, FR, AR, NE, JU, BS, VD, VS
Ressourcenindex: Reihenfolge	<ul style="list-style-type: none"> › Kurzfristig keine Änderungen › Mittel- und langfristig ist eine dämpfende Wirkung auf die Disparitäten und damit eine Angleichung im Ressourcenindex zu erwarten
Ressourcenausgleich NFA: Kantonale Minder- und Mehrbelastungen (bzw. Minder- und Mehrerträge)	<ul style="list-style-type: none"> › Mehrbelastung für ressourcenstarke Kantone von insgesamt ca. CHF 1.5 Mia. (falls Umlage im heutigen Ressourcenausgleich vorgesehen) › Mehreinnahmen für ressourcenschwache Kantone › Mehr- und Mindereinnahmen im Ressourcenausgleich decken sich nicht mit Mehr- und Mindereinnahmen bei den Steuereinnahmen.
Durchschnittliche kantonale Steuerbelastung	<ul style="list-style-type: none"> › Es ergibt sich eine Angleichung der durchschnittlichen Steuerbelastung innerhalb der Bandbreite 80%/120% der schweizerischen durchschnittlichen Steuerbelastung (100%). › Wo sich die Belastung des einzelnen Kantons einpendeln wird, ist abhängig vom Anpassungsverhalten des Kantons.
Durchschnittliche Gemeindesteuerbelastung	<ul style="list-style-type: none"> › Betrachtet man die Ebene Gemeinde, so werden diese ebenfalls innerhalb der Bandbreite zu liegen kommen müssen. › Betroffen bei der Einkommenssteuer sind dabei nicht nur Gemeinden aus im Schnitt stärker zu belastenden Kantonen SZ, ZG und TI. Anpassungsbedarf ergibt sich für viele Gemeinden aus den Kantonen ZH und NW, einigen aus den Kantonen AI und TG sowie möglicherweise einigen aus den Kantonen AG, GE und VD. › Für die Vermögenssteuer liegen keine Daten vor. › Aussagen zu quantitativen Wirkungen auf Ebene Gemeinde sind nicht möglich.
Durchschnittliche kantonale Steuer-	› Bei der Vermögenssteuer ergibt sich bei den Kantonen ZG und SZ

¹³ Siehe dazu auch Kapitel 3.3: Modell Ressourcenausgleich

ÜBERBLICK QUANTITATIVE WIRKUNGEN	
Bereich	Wirkung Modell Bandbreite
belastung je Einkommensklasse	<p>eine durchgehende stärkere Belastung aller untersuchten Einkommensklassen</p> <ul style="list-style-type: none"> › Andererseits ergibt sich bei den Kantonen NE und JU eine durchgehende Entlastung › In weiteren Kantonen ergeben sich folgende Tendenzen: <ul style="list-style-type: none"> › ZH, AG, TI: Höhere Belastung für tiefe und mittlere Einkommen › NW: Höhere Belastung für hohe Einkommen › GE: Höhere Belastung für tiefe Einkommen › BS: Entlastung für tiefe und mittlere Einkommen › VD, BE, FR, SH: Entlastung für Rentnerhepaare › In den restlichen Kantonen sind wenige Änderungen zu erwarten. › Für die Vermögenssteuern sind keine Aussagen möglich.
Durchschnittliche Gemeindesteuerbelastung je Einkommensklasse	› Analoge Tendenzen gelten für die Gemeinden.

Tabelle 7 Modell Bandbreite.

2.4. BEURTEILUNG

Für die eingangs formulierten Kriterien ergeben sich folgende Beurteilungen:

ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG	
Bereich	Beurteilung
Ausmass Zielerreichung (Verringerung Steuerbelastungsunterschiede)	› Das Ziel ist verbindlich vorgegeben und muss von den beteiligten Körperschaften erreicht werden.
Aufkommensneutralität (Bund, Gesamtheit der Kantone)	› Das Modell ist aufkommensneutral umsetzbar.
Gerechtigkeit Steuertarif	› Schnittstellenprobleme ergeben sich nicht.
Ausmass soziale Nebenwirkungen (Steuerbelastung tiefe und mittlere Einkommen)	› Nebenwirkungen sind vorhanden: Insbesondere in den Kantonen mit insgesamt tiefer Steuerbelastung ist mit einer Höherbelastung tiefer Einkommen zu rechnen.
Ausmass Eingriff in Kantons- und Gemeindeautonomie (Steuertarif- und Steuerfussgestaltung)	› Mittel.
Stellenwert Finanzausgleich (Umfang Ausgleichsvolumen)	› Der Stellenwert nimmt zu (zusätzliches Volumen muss umverteilt werden; kann sich mittel- und langfristig wieder ausgleichen).
Administrativer Aufwand (Vereinfachung)	› Unverändert.
Mögliche Anwendung auf andere Steuern	› Analog anwendbar für die Unternehmenssteuern und eine allfällige eidg. Erbschaftssteuer.

Tabelle 8 Modell Bandbreite.

2.5. UMSETZUNG UND VARIANTEN

Voraussetzung für eine Umsetzung ist eine Verfassungsänderung. In rechtlicher und technischer Hinsicht kann man vermuten, dass keine schwerwiegenden prinzipiellen Hindernisse gegen eine Umsetzung sprechen. Einer Umsetzung könnten allenfalls folgende Punkte entgegenstehen:

- › **Tiefgreifende Änderung:** Die Steuerautonomie von Gemeinden und Kantonen wird wesentlich eingeschränkt und entsprechenden Widerstand provozieren.
- › **Finanzausgleich:** Eine konsistente Umverteilung der zusätzlichen Ausgleichsvolumen ist im bestehenden Ressourcenausgleich schwierig zu bewerkstelligen.
- › **Belastung tiefer Einkommen:** Auch einzelne tiefe Einkommen werden zusätzlich belastet.
- › **Belastung hoher Einkommen:** In einzelnen Kantonen trifft der Zwang zu einer höheren Belastung der Einkommen in erster Linie die tiefen Einkommen (ZH, AG, TI).

Die ersten zwei Punkte sind systemimmanent und müssen weitgehend in Kauf genommen werden. Die Punkte drei und vier lassen sich dadurch entschärfen, dass die Anwendung der Bandbreite auf bestimmte Einkommenskategorien beschränkt wird oder indem die Bandbreite explizit auf die dort existierenden Disparitäten abgestimmt wird:

- › **Beschränkung:** Denkbar wäre, dass die Belastungsgrenzen nur für bestimmte Einkommenskategorien gelten (z.B. für Einkommen höher CHF 200'000). Die Gemeinden und Kantone wären damit weiterhin frei in der Besteuerung tiefer und mittlerer Einkommen, allerdings reduziert sich insgesamt der Harmonisierungseffekt. Hingegen würde sich das Autonomieargument leicht entschärfen.
- › **Anpassung Bandbreite:** Möglich wären veränderte und allenfalls auf die Kategorien abgestimmte Bandbreiten
 - › **Kleinere Bandbreite (z.B. +/-10%):** Stärkerer Harmonisierungseffekt. Weniger Spielraum für Gemeinden und Kantone. Akzentuierte Problematik rund um die stärkere Belastung tiefer Einkommen. Die Modellrechnungen zeigen in diesem Fall rund eine **Verdoppelung des Ausgleichsvolumens** von CHF 1.5 auf CHF 3 Mia. (Einkommen und Vermögen). Bei der Einkommenssteuer würden zusätzlich zu den Kantonen SZ, ZG und TI auch die Kantone NW, BL, AG und GE ausgleichspflichtig. Bei der Vermögenssteuer wären zusätzlich zu ZH, SZ, NW, ZG, AI, AG und TI auch die Kantone GL und TG betroffen.
 - › **Grössere Bandbreite (z.B. +/-25%):** Die Problematik rund um die tiefen Einkommen wäre entschärft, allerdings bei nur noch marginalem Harmonisierungseffekt.

- › **Variable Bandbreite:** Bandbreite in Abhängigkeit der Einkommensstufe: z.B. höhere Bandbreiten für tiefe Einkommen/tiefere Bandbreiten für hohe Einkommen. Falls ausgeschlossen werden soll, dass tiefe Einkommen einer Höherbelastung ausgesetzt sind, ergibt sich hier entsprechend kein Harmonisierungseffekt mehr, man kann bei tiefen Einkommen also gleich auf die Vorgabe einer Bandbreite verzichten und die Bandbreite auf mittlere und hohe Einkommen beschränken. Bei diesen Kategorien hingegen wären variable, auf die effektiven Disparitäten abgestimmte, Bandbreiten ein Mittel, um den Harmonisierungseffekt zu verstärken.
- › **Nur untere Bandbreite:** Annäherung an ein Modell mit Mindestbelastungen (siehe dazu auch Kapitel 3.2 Modell Stich).

Allenfalls liesse sich eine optimierte Kombination mit unterschiedlichen Bandbreiten finden (z.B. +15%, -20%).

2.6. FAZIT

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> › Harmonisierung ist wirksam in Bezug auf die allg. Steuergerechtigkeit wie in Richtung Verringerung Steuertourismus › Keine Schnittstellenprobleme im Steuertarif › Gefahr der Abwanderung hoher Einkommen relativ gering 	<ul style="list-style-type: none"> › Wesentliche Einschränkung der Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden. Innerkantonale Anpassungen notwendig (Zuordnung Steuererträge, Finanzausgleich). › Umverteilung via Ressourcenausgleich notwendig, aber problematisch (Kongruenz Zahler/Nettogewinner, Empfänger/Nettoverlierer ist nicht gegeben). Evtl. ist separates Ausgleichsgefäss notwendig. › Auch tiefe Einkommen werden z.T. stärker belastet

Tabelle 9 Modell Bandbreite.

Es handelt sich um ein einleuchtendes und gut kommunizierbares Modell. Die gesetzten Ziele erreicht es weitgehend, insgesamt verbleiben aber signifikante Unterschiede in der Steuerbelastung. In Kauf zu nehmen wären die Autonomiebeschränkungen und die teilweise zusätzliche Belastung tiefer Einkommen. Zudem muss ein separates Ausgleichsgefäss (Steuerausgleich) geschaffen werden. Der Zusatzbelastung bei den tiefen Einkommen könnte begegnet werden, indem erst ab einem bestimmten Einkommen eine Bandbreite vorgegeben würde (z.B. für alle Einkommen grösser als CHF 200'000) oder indem variable Bandbreiten gezielt die unteren Einkommen weniger stark harmonisieren.

3. WEITERE MODELLE

3.1. MODELL ZEHNDER

3.1.1. BESCHREIBUNG

Das Modell geht auf einen Vorschlag von Prof. C.A. Zehnder zurück.¹⁴ Er postuliert eine **Neuzuordnung des Steuersubstrats** zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden: Sehr hohe Einkommensbestandteile sollen dem Bund, hohe, mittlere und tiefe den Kantonen und Gemeinden zur Besteuerung zur Verfügung stehen:

- › **Hohe Einkommen:** Die Einkommen ab einem bestimmten **steuerbaren Einkommen G1** werden vom Bund zu einem einheitlichen Satz besteuert. Zehnder geht in seinem Vorschlag von einer Grenze G1 (d.h. zwischen „sehr hoch“ und „hoch“) beim steuerbaren Einkommen in der Grössenordnung von CHF 800'000 aus. Der Bund besteuert ausschliesslich die Einkommensbestandteile über dieser Grenze, d.h. er konzentriert sich auf die höchsten Einkommen.
- › **Hohe, mittlere und tiefe Einkommen:** Die Besteuerung von Einkommen < G1 erfolgt weiterhin und ausschliesslich durch die Kantone und Gemeinden nach eigenen Steuergesetzen.

Das Modell Zehnder, so wie von ihm in der NZZ formuliert, sieht ein analoges Vorgehen auch innerhalb der **Kantone** vor. Entsprechend müsste hier beim steuerbaren Einkommen eine Grenze G2 (von z.B. CHF 50'000 steuerbares Einkommen) für die Zuordnung des Steuersubstrats zu Kanton und Gemeinden definiert werden. Der Kanton würde dann ausschliesslich die Einkommensbestandteile zwischen G1 und G2 zu kantonalem einheitlichem Tarif besteuern, die Gemeinden diejenigen unterhalb G1. Angesichts der Anzahl und der Komplexität der kantonalen Steuersysteme in der Schweiz wird die innerkantonale Variante des Modells hier nicht weiter verfolgt. Die nachfolgenden Überlegungen konzentrieren sich ausschliesslich auf die Zuordnung auf den Bund einerseits und die Kantone/Gemeinden andererseits.

¹⁴ Prof. C.A. Zehnder: Steuertourismus eindämmen - kantonale Fiskalhoheit achten, NZZ, 3. Februar 1998. Siehe auch: Ip 00.3640, H. Fässler, Reform des Schweizerischen Steuersystems

MODELL ZEHNDER	
Einbezogene Steuern	<ul style="list-style-type: none"> › Einkommensteuern natürlicher Personen. › Analoge Modelle liessen sich v.a. auch für Vermögenssteuern natürlicher Personen und die Erbschaftssteuern entwickeln. › Kaum anwendbar wäre das Modell auf die Unternehmenssteuern.
Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> › Der Bund hat ausschliesslich mit Steuersubjekten zu tun mit einem Einkommen >G1. Deren Einkommensbestandteile >G1 besteuert er zu seinem Tarif. › Die Sozialabzüge sind zu harmonisieren. › Die Kantone und Gemeinden besteuern die Einkommensbestandteile <G1 sämtlicher Steuersubjekte, also auch der Personen mit hohem Einkommen.
Steuertarif	› Der durchschnittliche Gesamtsteuertarif je Einkommensstufe, d.h. die totale Belastung der Steuersubjekte durch Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuern, bleibt weitgehend unverändert.
Steueraufkommen	› Je für den Bund und die Gesamtheit der Kantone und Gemeinden gilt Aufkommensneutralität.

Tabelle 10 Eckwerte

3.1.2. GENERELLE WIRKUNGEN

Nach Einführung eines derartigen Modells müsste die Grenze G1 definiert und periodisch angepasst werden (Teuerung etc.). Die von Zehnder genannten CHF 800'000 können von uns nicht überprüft werden.¹⁵ Interne Grobschätzungen der ESTV weisen aber darauf hin, dass die Grenze zu hoch angesetzt ist, soll für den Bund Aufkommensneutralität sichergestellt werden.¹⁶

Kantone und Gemeinden

Die überwiegende Mehrheit der Steuersubjekte wird nach wie vor (und neu ausschliesslich) durch den Kanton und die Gemeinden nach deren eigenem Steuergesetz und Steuertarif besteuert. Auch die Personen mit Einkommen >G1 werden weiterhin in ihrer Gemeinde und ihrem Kanton steuerpflichtig bleiben (für die Einkommensbestandteile <G1). Sie bleiben damit ihrem Wohnort auch steuerlich verbunden und tragen dort weiterhin wesentlich zum Steueraufkommen bei.

Notwendig für die Umsetzung sind einheitliche Bemessungsgrundlagen. Das Modell setzt somit voraus, dass die Steuerfreibeträge und -abzüge harmonisiert werden. Insgesamt bleibt die Steuerautonomie im vorliegenden Modell aber relativ weitgehend gewahrt.

¹⁵ Aus Datenschutzgründen werden von den Steuerverwaltungen keine Detailinformationen zu sehr hohen Einkommen ausgewiesen.

¹⁶ Siehe dazu: Ip 00.3640, H. Fässler, Reform des Schweizerischen Steuersystems

Steueraufkommen

Bei Aufkommensneutralität bleibt das Steueraufkommen über alle Kantone unverändert. Die **Neuzuordnung des Steuersubstrats** verändert aber die Steuerbasis der einzelnen Kantone und Gemeinden:

- › Sie müssen auf die Besteuerung der Einkommensbestandteile >G1 verzichten,
- › erhalten aber gleichzeitig die Möglichkeit, Einkommensbestandteile <G1 stärker zu besteuern als bisher.

Je nach **Saldo** der beiden Effekte ergeben sich Änderungen im **Steueraufkommen der Kantone und Gemeinden:**

- › Kantone und Gemeinden, die heute einen überdurchschnittlichen Anteil an den Steuereinnahmen von Personen mit Einkommen >G1 beziehen, werden Steuereinnahmen verlieren.
- › Umgekehrt werden Kantone und Gemeinden mit unterdurchschnittlichem Anteil profitieren.

Welche **Anpassungen** in den einzelnen Kantonen und Gemeinden notwendig werden (beispielsweise Steuererhöhungen oder -senkungen), hängt von deren Ausgangslage ab. Problematisch könnte u.U. der Anpassungsprozess für Gebietskörperschaften werden, welche in der Vergangenheit stark auf ihre Attraktivität als Steueroase gesetzt und gleichzeitig keine konsequente Kostenkontrolle betrieben haben.

Bund

Der Bund beschränkt sich im Modell auf die Besteuerung der Einkommensanteile über G1. Die Aufkommensneutralität bewirkt dabei, dass der Bund per Saldo keine Steuereinnahmen verliert. Da die Anzahl Personen mit derart hohen Einkommen gering ist, müsste der Bund nur noch mit einer kleinen Anzahl Personen abrechnen, was **administrativ entlastend** wäre. Andererseits wären Bund und Kantone (via Kantonsanteil der direkten Bundessteuer) auf der Einnahmenseite zukünftig stark von dieser international sehr **mobilen Personengruppe** abhängig.¹⁷ Personen mit Einkommen <G1 würden hingegen keine direkte Bundessteuer mehr bezahlen, womit die Gefahr besteht, dass deren Interesse an den Bundesaufgaben und deren Finanzierung nachlässt.

¹⁷ Einnahmen direkte Bundessteuer (natürliche Personen, 2001): ca. CHF Mia. 5.5 (Kantonsanteil: 30%).

Finanzausgleich interkantonal

Die veränderte Zuordnung des Steuersubstrats führt zu einer veränderten Ressourcenbasis in den Kantonen und hat damit direkten Einfluss auf den Ressourcenindex und den Ressourcenausgleich. Insgesamt ist mit einer Angleichung der Ressourcenausstattung zu rechnen, was einerseits den Ressourcenindex verändert und andererseits dämpfend auf den Ausgleichsbedarf wirkt. Die Wirkungen gehen somit direkt in die **erwünschte Richtung**. Dies im Gegensatz zu den Modellen Bandbreite und Stich, bei denen die Tiefsteuerkantone gezwungen werden, durch Steuererhöhungen Mehreinnahmen zu generieren, welche dann via Finanzausgleich umverteilt werden müssen, und bei denen erst mittel- und langfristig auf Grund von Wanderbewegungen mit einer Angleichung der Ressourcenausstattung gerechnet werden kann.

Finanzausgleich innerkantonal

Auch innerkantonal wirken die Kräfte in die gleiche Richtung und es sind analoge Wirkungen zu erwarten.

Steuertarif

Das Modell führt zu einer gegenüber heute vom Prinzip her unveränderten Situation: Die Einkommenssteuerbelastung der steuerpflichtigen Person ergibt sich aus der Kumulierung der Steuern der verschiedenen Gebietskörperschaften. Für Personen mit einem Einkommen $<G_1$ sind dies die Gemeinde und der Kanton, für solche $>G_1$ die Gemeinde, der Kanton und der Bund. Unlösbare Schnittstellenprobleme durch unterschiedliche Tarife an der Einkommensgrenze G_1 ergeben sich nicht. Allerdings sind im Einzelfall die kantonalen Tarife sinnvoll auf den Einheitstarif **abzustimmen**, damit ein problematischer Progressionsverlauf an der Schnittstelle vermieden werden kann.

Mittel- und langfristige Perspektiven

Neben der Neuordnung eines Teils des Steuersubstrats wirkt auch die Reduktion der steuerlichen Anreize für die Domizilwahl mittel- und langfristig in Richtung einer Angleichung der Ressourcenausstattung. Dies allerdings gegenüber den Modellen Bandbreite und Stich in vermindertem Ausmass, da durch die Harmonisierung in erster Linie die sehr hohen Einkommen betroffen sind. Für den grössten Teil der Steuersubjekte ändert sich die Anreizsituation hingegen kaum. Offen ist, ob Personen mit hohen Einkommen als Steuerzahler in der Schweiz gehalten werden können.

3.1.3. ANALYSE

Eine Quantifizierung der Saldoeffekte ist auf der Basis der vorliegenden Daten nicht möglich. Insbesondere liegen uns keine kantonsübergreifenden Zusammenstellungen der Steuersubstrate und Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden nach Einkommensklassen und -bestandteilen sowie entsprechende gesamtschweizerische Durchschnittswerte vor. Ebenso wenig lassen sich die Effekte auf den Ressourcenausgleich schätzen.

Annäherungsweise können die Daten der direkten Bundessteuer einen Hinweis auf die Auswirkungen in den einzelnen Kantonen liefern. Allerdings sind auch hier wichtige Details nicht bekannt:

- › Anteile der einzelnen Einkommensstufen am gesamten Steueraufkommen: Höchste ausgewiesene Einkommensklasse ist „CHF 200'000 und mehr“. Anteile höherer Einkommensklassen werden aus Datenschutzgründen nicht ausgewiesen.
- › Gesamtschweizerischer Durchschnitt: Wurde letztmals mit den Daten für 94/95 berechnet.¹⁸

Eine Grobeinteilung auf Basis direkte Bundessteuer¹⁹ lässt erwarten, dass folgende Kantone zu den Gewinner- oder zu den Verliererkantonen gehören würden:

- › Verliererkantone: ZH, SZ, NW, ZG, AI, GE.
- › Gewinnerkantone: LU, UR, GL, FR, SO, SH, GR, AG, TG, NE, JU.

Vermögenssteuern

Grundsätzlich könnte auch die Vermögenssteuer anhand eines analogen Modells reformiert werden (auch wenn der Bund heute die Vermögen nicht besteuert). Die vom Bund zusätzlich eingenommen Mittel müssten in der Einkommenssteuer (höhere Grenze G1) oder via eines anderen Ausgleiches an die Kantone zurückfliessen. Konkrete Aussagen zu den quantitativen Wirkungen sind im vorliegenden Kontext nicht möglich.

¹⁸ D.h. vor dem gestaffelten Übergang zur Postnumerandobesteuerung. Während der Übergangsphase wird auf die Berechnung von Durchschnittswerten verzichtet. Nach Abschluss der Umstellung sollen diese dann erneut ausgewiesen werden (ca. ab Daten 2003).

¹⁹ Anteil Steuerpflichtige mit steuerbarem Einkommen CHF >200'000; Anteil der Steuereinnahmen von Steuerpflichtigen mit einem Einkommen von CHF >200'000 an den gesamten Steuereinnahmen. Ohne Kantone: TI, VD, VS

ÜBERBLICK WIRKUNGEN	
Bereich	Wirkung Modell Zehnder
Steuerertrag: Kantonale Minder- und Mehraufkommen	<ul style="list-style-type: none"> › Verliererkantone: ZH, SZ, NW, ZG, AI, GE › Gewinnerkantone: LU, UR, GL, FR, SO, SH, GR, AG, TG, NE, JU › Summen sind nicht bezifferbar. Am stärksten betroffen wären vermutlich: <ul style="list-style-type: none"> › Steuereinbussen: SZ, ZG, NW › Mehreinnahmen: UR, FR, SH, JU
Ressourcenindex: Reihenfolge	<ul style="list-style-type: none"> › Die veränderte Ausgangslage bezüglich Zuordnung des Steuersubstrats ist bei der Berechnung des Ressourcenindex zu berücksichtigen › Insgesamt ist eine Verringerung der Disparitäten und damit eine Angleichung der Indexwerte zu erwarten
Ressourcenausgleich NFA: Kantonale Minder- und Mehrbelastungen (bzw. Minder- und Mehrerträge)	<ul style="list-style-type: none"> › Die Änderungen bei der Zuordnung des Steuersubstrats sind bei der Berechnung des Ausgleichsvolumens im Ressourcenausgleich zu berücksichtigen › Auf Grund der gleichmässigeren Ressourcenausstattung reduziert sich das notwendige Ausgleichsvolumen zur Erreichung der im Ressourcenausgleich definierten Ziele › Entsprechend reduzieren sich die durch die finanzstarken Kantone zu leistenden Beiträge
Durchschnittliche kantonale Steuerbelastung	<ul style="list-style-type: none"> › Abhängig von der Reaktion der einzelnen Kantone <ul style="list-style-type: none"> › Verliererkantone: Druck in Richtung Steuererhöhung › Gewinnerkantone: Spielraum für Steuersenkungen
Durchschnittliche Gemeindesteuerbelastung	› Analog Kanton
Durchschnittliche kantonale Steuerbelastung je Einkommensklasse	<ul style="list-style-type: none"> › Einkommensbestandteile >G1: Einheitliche Belastung › Einkommensbestandteile <G1: Abhängig von der Reaktion der einzelnen Kantone › Je nachdem, wie der Kantone reagiert (Steuertarif, Steuerfuss), ist nicht ausgeschlossen, dass in Verliererkantonen auch tiefe Einkommen zusätzlich belastet werden
Durchschnittliche Gemeindesteuerbelastung je Einkommensklasse	› Analog Kanton

Tabelle 11 Modell Zehnder: Einkommenssteuer.

3.1.4. BEURTEILUNG

Für die eingangs formulierten Kriterien ergeben sich folgende Beurteilungen:

ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG	
Bereich	Beurteilung
Ausmass Zielerreichung (Verringerung Steuerbelastungsunterschiede)	› Das Ziel wird partiell erreicht: Die umfassende Harmonisierung bei (sehr) hohen Einkommen reduziert die innerschweizerischen Wanderungsanreize von Personen dieser Einkommensstufe. Bei den mittleren Steuerstufen bleiben starke Wanderungsanreize bestehen. Für die tiefen Einkommensstufen verändert sich wenig.
Aufkommensneutralität (Bund, Gesamtheit der Kantone)	› Das Modell ist aufkommensneutral umsetzbar.

ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG	
Bereich	Beurteilung
Gerechtigkeit Steuertarif	› Der Steuertarif ist weitgehend konsistent.
Ausmass soziale Nebenwirkungen (Steuerbelastung tiefe und mittlere Einkommen)	› Betroffen sind in erster Linie die hohen Einkommen. Aufgrund der Verschiebungen zwischen den Kantonen sind aber in Verliererkantonen Steuererhöhungen auch für tiefe Einkommensstufen nicht ausgeschlossen. Im Detail hängt das vom Umgang mit den veränderten Voraussetzungen durch die einzelnen Kantone ab.
Ausmass Eingriff in Kantons- und Gemeindeautonomie (Steuertarif- und Steuerfussgestaltung)	› Der Eingriff in die Autonomie von Kantonen und Gemeinden im Bereich Steuern ist eher gering. Notwendig ist die Harmonisierung der Sozialabzüge. Eingeschränkt ist zudem die Besteuerung hoher Einkommen. Steuertarif und Steuerfuss verbleiben im Entscheidungsbereich der Kantone und Gemeinden. Für die meisten Steuer-subjekte ändert sich im System wenig.
Stellenwert Finanzausgleich (Umfang Ausgleichsvolumen)	› Der Stellenwert des Finanzausgleichs bleibt unverändert oder nimmt ab.
Administrativer Aufwand (Vereinfachung)	› Auf Ebene Bund ist mit einer administrativen Vereinfachung zu rechnen.
Machbarkeit (Umsetzungshindernisse)	› Technisch machbar. Übergangslösungen notwendig, um der Gefahr der Abwanderung hoher Einkommen zu begegnen.
Mögliche Anwendung auf andere Steuern	› Erbschaftssteuer: Sollte eine nationale Erbschaftssteuer zum Thema werden, wäre auch dort zu überlegen, ob sie allenfalls nach dem Modell Zehnder konzipiert werden könnte.

Tabelle 12 Modell Zehnder.

3.1.5. UMSETZUNG UND VARIANTEN

Notwendig sind Änderungen auf Stufe Verfassung. Technisch sollten einer Umsetzung keine unlösbaren Hindernisse entgegenstehen. Da der Vorschlag auf die Verhinderung der grössten Missstände zielt, d.h. sich auf die Regelung der Besteuerung sehr hoher Einkommen beschränkt, könnten durchaus Chancen bestehen, politisch eine Mehrheit für das Modell zu finden. Problematische Punkte:

- › **Steuertarif:** Der politische Entscheidungsfindungsprozess für den korrekten einheitlichen Steuertarif dürfte schwierig sein.
- › **Abwanderung:** Problematisch könnte sein, dass vielenorts Personen mit hohem Einkommen neu höher besteuert würden. Bei diesen Personen spielt der Steuerwettbewerb v.a. international und weniger zwischen verschiedenen Standorten in der Schweiz. Es besteht deshalb die Gefahr, dass bei Steuererhöhung diese Steuerzahler ins Ausland abwandern und damit insgesamt als Steuerzahler verloren gehen, wobei die Steuerkonditionen in der Schweiz vermutlich auch nach der Anpassung insgesamt weiterhin attraktiv wären für Personen mit hohem Einkommen.
- › **Verstärkte Abhängigkeit des Bundes:** Ein wichtiges Gegenargument könnte sein, dass die direkte Bundessteuer (Einkommenssteuer) neu ausschliesslich direkt an die hohen

Einkommensbestandteile und damit an einen sehr kleinen und international mobilen Personenkreis gebunden wäre.

- › **Änderungen sofort wirksam:** Die Neuverteilung des Steuersubstrats führt direkt zu veränderten Steuereinnahmen bei den Kantonen und Gemeinden. Die Wirkungen sind sofort sichtbar im Gegensatz zu den Modellen Bandbreite und Stich, bei denen die Anpassung bei der Ressourcenausstattung die Folge eines längeren Anpassungsprozesses ist. Entsprechend ist vermutlich mit erhöhtem politischem Widerstand zu rechnen.

Um der Gefahr der Abwanderung entgegenzuwirken, wären verschiedene Varianten zu diskutieren und geeignete Übergangsmassnahmen zu treffen. Spielraum für Anpassungen besteht v.a. bei der Festlegung der Grenze G1 und allenfalls deren Differenzierung für verschiedene Einkommenshöhen.

3.1.6. FAZIT

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> › Harmonisierung ist wirksam in Richtung Verringerung Steuertourismus › Keine Umverteilung via Finanzausgleich notwendig › Wenige Schnittstellenprobleme im Steuertarif › Relativ geringe Einschränkung der Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> › Wenig Harmonisierungswirkung in Richtung allg. Steuergerechtigkeit › Wesentliche innerkantonale Anpassungen notwendig › Abhängigkeit der direkten Bundessteuer von kleinem Personenkreis › Gefahr der Abwanderung sehr hoher Einkommen

Tabelle 13 Modell Zehnder.

Es handelt sich um einen innovativen Vorschlag, der weit herum auf Akzeptanz stossen könnte, da er relativ wenig Autonomieeinbusse zur Folge hat und explizit die sehr hohen Einkommen anpeilt. Andererseits könnte sich die Anbindung der direkten Bundessteuer an den kleinen Personenkreis mit sehr hohen Einkommen (und der damit verbundenen Abhängigkeit) als schwierig zu widerlegendes Gegenargument erweisen. Generell ist das Modell mit einer weitgehenden Umgestaltung der Steuerlandschaft verbunden, wobei sich die Frage stellt, ob der damit verbundene Aufwand in einem akzeptablen Verhältnis zur angestrebten Wirkung steht.

Für eine definitive Beurteilung müssten detaillierte Berechnungen die Wirkungen im Detail aufzeigen, wobei z.B. auch in einem Kanton eine Modellrechnung für die Ebene Kanton/Gemeinden denkbar wäre.

3.2. MODELL STICH

3.2.1. BESCHREIBUNG

Das Modell beruht auf Vorschlägen von alt BR O. Stich aus den 70er Jahren. Ziel ist eine **materielle Steuerharmonisierung** bei Personen mit einem steuerbaren Einkommen **über einer zu bestimmenden Grenze**. Die Grenze wäre eher tief anzusetzen, d.h. unter derjenigen im Modell Zehnder. Ursprünglich war von CHF 100'000 die Rede,²⁰ angesichts der seitherigen Wirtschaftsentwicklung drängt sich eine Anpassung nach oben auf:

ÜBERSICHT ANTEILE		
Grenze G1 CHF	Anteil Steuerpflichtige über G1 an der Gesamtzahl der Steuerpflichtigen	Anteil des Einkommenssteuerertrags von Steuerpflichtigen über G1 an Gesamtaufkommen der Einkommenssteuer
100'000	10%	70%
200'000	2%	40%

Tabelle 14 Grobschätzung auf der Basis der Daten zur direkten Bundessteuer 2001²¹.

Wird eine tiefe Einkommensgrenze gewählt, so kommt das Modell einer vollständigen Einkommensteuerharmonisierung sehr nahe und es wäre dann zu überlegen, ob nicht gleich die vollständige Harmonisierung angestrebt werden sollte. Für die nachfolgenden Überlegungen gehen wir für G1 von **CHF 200'000** aus.

Ergänzend zum einheitlichen Steuertarif müsste im Modell via **Finanzausgleich** sichergestellt werden, dass die nach dem Systemwechsel anfallenden

- › **Mehreinnahmen** abgeschöpft werden bei denjenigen Kantonen mit heute unterdurchschnittlicher Besteuerung hoher Einkommen, und die
- › **Mindereinnahmen** ausgeglichen werden bei denjenigen Kantonen mit heute überdurchschnittlicher Besteuerung hoher Einkommen.

²⁰ So sah z.B. auch die Eidg. Initiative für eine Reichtumssteuer von 1977 Mindeststeuerbelastungen für Einkommen höher als CHF 100'000 vor.

²¹ Die Anteile für Einkommen > CHF 200'000 können nicht ausgewiesen werden, da die Daten nicht öffentlich sind (Datenschutz).

MODELL STICH	
Einbezogene Steuern	› Einkommensteuern natürlicher Personen.
Grenze für materielle Harmonisierung (G1)	› G1 = CHF 200'000
Verfahren	› Die Sozialabzüge sind zu harmonisieren › Das Bundesrecht gibt den Steuertarif für Einkommen über CHF 200'000 vor › Der Tarif muss nach einem zu bestimmenden Verfahren regelmässig an den Finanzbedarf der Kantone und Gemeinden angepasst werden › Die Kantone sind weiterhin autonom in der Besteuerung der übrigen Einkommen
Steueraufkommen	› Für die Gesamtheit der Kantone und Gemeinden gilt Aufkommensneutralität (für die Steuereinnahmen aus der Besteuerung der Einkommen >G1).
Steuertarif	› Der einheitliche Steuertarif für die Einkommen >G1 muss beim Übergang zum neuen System die Aufkommensneutralität sicherstellen › Der neue Tarif muss definiert werden. Er könnte sich dabei z.B. am heutigen Durchschnittstarif orientieren
Finanzausgleich	› Interkantonal: Disparitätenabbau im Rahmen der NFA. › Innerkantonal: Disparitätenabbau im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleichs (falls notwendig und erwünscht).

Tabelle 15 Eckwerte.

3.2.2. GENERELLE WIRKUNGEN

Kantone und Gemeinden

Sämtliche Steuersubjekte werden nach wie vor durch den Kanton und die Gemeinden besteuert, wobei die Einkommen >G1 nach vorgegebenem Tarif zu besteuern sind. Dies auf der Basis **harmonisierter Grundlagen**, d.h. mit einheitlichen Steuerfreibeträgen. Kantonsintern ist zu definieren, welcher Anteil an den Steuereinnahmen aus den Einkommen >G1 dem Kanton und welcher Anteil den Gemeinden zukommen soll. Zudem muss sichergestellt werden, dass die beiden Tarife (Kantonaler Steuersatz * Steuerfuss für Einkommen <G1; Einheitstarif für Einkommen >G1) kongruent ineinander greifen und nicht zu Sprüngen führen. Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen (und innerhalb der Kantone zwischen den Gemeinden) spielt ausschliesslich für Einkommen <G1.

Analog zum Modell Bandbreite bedeutet die Umsetzung des Modells Stich für die einzelnen Kantone kurzfristig Mehr- oder Mindereinnahmen. Diese werden via **Finanzausgleich** abgeschöpft bzw. ausgeglichen und führen kurzfristig per Saldo zu unveränderten Einnahmen. Die veränderten Steueranreize wirken mittel- und langfristig in Richtung einer Angleichung bei der Ressourcenausstattung und führen u.U. zu einer Veränderung der Steuerbelastung bei Einkommen <G1.

Bund

Der Bund ist nicht direkt tangiert. Sollte die Harmonisierung dazu führen, dass Personen mit hohem Einkommen ins Ausland abwandern, gehen allerdings auch dem Bund Steuereinnahmen verloren.

Finanzausgleich interkantonal und innerkantonal

Die Harmonisierung bedingt eine Stärkung des Finanzausgleichs auf den verschiedenen Ebenen.

Steuertarif

Die Steuerbelastung (ohne direkte Bundessteuer) bei Einkommen <G1 wird bestimmt durch den kantonalen Steuertarif und den Steuerfuss (Kantone + Gemeinde). Bei Einkommen >G1 ist ausschliesslich der harmonisierte Steuertarif massgeblich. Kantonale Variationen via Steuerfuss sind nicht mehr möglich:

- › **Ebene Kanton und Gemeinden:** Die Tarife sind gesetzlich festgelegt. Die Steuerfüsse werden jährlich angepasst.
- › **Ebene harmonisierter Tarif:** Der harmonisierte Tarif muss periodisch angepasst werden gemäss durchschnittlichem Finanzbedarf der Kantone und Gemeinden. Ein entsprechendes Procedere müsste erarbeitet werden.

Problematisch ist der **Übergang an Punkt G1** vom System Kanton/Gemeinden ins System harmonisierter Tarif. Damit an diesem Punkt keine unerwünschten Situationen entstehen, d.h. z.B. Sprünge in der Belastungskurve und damit Fehlanreize, müssen die Kantone verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass ihr Tarif (Steuersatz und -fuss) direkt an den Einheitstarif anschliesst. Geschehen kann dies, indem der Steuersatz oder der Steuerfuss entsprechend kalibriert wird.

Da eine regelmässige Anpassung des Steuersatzes aus Praktikabilitätsgründen wegfällt, kommt nur eine **Anpassung via Steuerfuss** in Frage. De facto bedeutet dies, dass die kantonalen und Gemeindesteuerfüsse nur noch im Takt der Veränderung des harmonisierten Tarifs angepasst werden könnten. Die harmonisierende Wirkung würde sich damit wesentlich auf die Besteuerung der Einkommen <G1 ausdehnen und die Autonomie der Kantone und Gemeinden nochmals stark einschränken. Um dem Problem zu begegnen, sehen wir drei Möglichkeiten:

- › **Mindestbelastung:** Vorgeschrieben wird eine Mindestbelastung für Einkommen >G1. Das Problem an der Grenze G1 wäre damit entschärft, allerdings würde auch das Harmonisie-

rungsziel aufgeweicht: mittelfristig wäre damit zu rechnen, dass sich die Steuerbelastung für Einkommen >G1 wieder auseinander bewegt.

- › **Differenzierung nach Einkommensbestandteilen:** In Anlehnung an das Modell Zehnder könnte vorgesehen werden, dass bei Personen mit Einkommen >G1 ihre Einkommens**bestandteile** <G1 zum lokalen Tarif und Steuerfuss besteuert würden und die Einkommens**bestandteile** >G1 zum Einheitstarif. Da die Steuertarife i.d.R. als Stufentarife definiert sind, erledigt sich damit das Problem weitgehend.²² Allerdings würde sich damit die Harmonisierung auf die Einkommens**bestandteile** >G1 beschränken, d.h. die umfassende Harmonisierung der Einkommen >G1 wäre nicht mehr gegeben.
- › **Bandbreite:** Den Kantonen wird der Belastung der Einkommen >G1 eine gewisse Bandbreite zugestanden (analog Modell Bandbreite), was wiederum die harmonisierende Wirkung reduzieren würde.

Mittel- und langfristige Perspektiven

Das Modell Stich bringt die Institutionen in eine vergleichbare Situation wie das Modell Bandbreite. Wie die Steuersubjekte auf die veränderte steuerliche Anreizsituation reagieren werden, ist heute schwer abschätzbar. Ebenso offen ist die Reaktion der Kantone und Gemeinden auf den Zwang beim Steuertarif und die Stärkung des Finanzausgleichs. Analog zum Modell Bandbreite ist mittel- und langfristig eine Angleichung in der steuerlich bedingten Ressourcenausstattung sowie eine dämpfende Wirkung auf den Finanzausgleich zu erwarten.

3.2.3. ANALYSE

Die Anzahl Steuerpflichtiger mit Einkommen über CHF 200'000 und die entsprechenden Steuerbelastungen sind je Kanton und Gemeinde sehr unterschiedlich. Die nachfolgenden Daten geben einen Hinweis darauf, welche Kantone insgesamt mit Mehr- und Mindereinnahmen rechnen müssten²³:

²² Sieh dazu Kapitel 3.1.2

²³ Detaillierte Daten zu den Steuererträgen der Kantons- und Gemeindesteuern aus den einzelnen Kantonen stehen uns nicht zur Verfügung.

ANTEIL STEUERPF LICHTIGE, STEUERBELASTUNG		
Anteil, Belastung	Anteile Steuerpflichtige mit einem Einkommen von CHF 200'000 oder mehr²⁴	Steuerbelastung bei einem steuerbaren Einkommen von CHF 200'000²⁵
Hoch	ZH, SZ, NW, ZG, GE	BE, FR, VS, BS, NE, JU
Mittel	BS, BL, AR, SG, AI	LU, UR, OW, GL, SO, BL, GR, TI, SH, AR, SG, AG, TG, VD, GE
Tief	BE, LU, UR, OW, GL, FR, SO, SH, GR, AG, TG, NE, JU	ZH, SZ, NW, ZG, AI
Durchschnittswerte	2%	
Maximalwert	ZG = 4.4%	
Minimalwert	UR = 0.66%	

Tabelle 16 Anteile Steuerpflichtige mit einem steuerbaren Einkommen über CHF 200'00. Steuerbelastung für natürliche Personen mit einem Einkommen von CHF 200'000 (Grobschätzung, 2001).

Bei einer Harmonisierung gemäss Modell Stich würden die Kantone mit einer tiefen Belastung Steuereinnahmen gewinnen, solche mit hoher Belastung Einnahmen verlieren (je vor Umverteilung via Finanzausgleich). Um welche Beträge es dabei geht, ist schwer abschätzbar. Eine grobe Überschlagsrechnung zeigt ein mögliches Ausgleichsvolumen in der Grössenordnung von CHF 1 Mia.²⁶. Dies entspricht knapp 3% gemessen an den gesamten Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus der Beteuerung der Einkommen natürlicher Personen von rund CHF 35 Mia.

Vermögenssteuer

Zu bestimmen wäre eine konkrete Vermögenshöhe, ab der die Vermögen einheitlich zu besteuern wären. Für eine Überschlagsrechnung der Wirkungen fehlen allerdings die notwendigen Daten: Zur Vermögenssteuer liegen keine kantonalen Grundlagen vor, welche eine Differenzierung nach Vermögenshöhe zulassen. Da auf Bundesebene die Vermögen nicht besteuert werden, können auch die Daten der direkten Bundessteuer nicht weiterhelfen. Eine Grobschätzung ist nicht möglich.

24 Quelle: Direkte Bundessteuer, Natürliche Personen, 2001, ohne Kantone TI, VD, VS.

25 Gemäss Figur 1. Zahlen für Einkommen grösser CHF 200'000 liegen nicht vor. Zu beachten ist, dass es sich um grobe Tendenzen handelt. Die Einteilung der Kantone muss nicht für jede Haushaltskategorie (verheiratet/unverheiratet, mit/ohne Kinder etc.) zutreffen.

26 Gemäss direkter Bundessteuer (2001) beträgt das steuerbare Einkommen aller natürliche Personen mit einem Einkommen grösser als CHF 200'00 gut CHF 23 Mia. (ohne Kantone TI, VD, VS). Die fünf Kantone mit der tiefsten Belastung gemäss Tabelle 16 vereinen ein steuerbares Einkommen von rund 10 Mia. (davon Kanton ZH: 7.5 Mia.). Bei einer geschätzten durchschnittlichen Belastung von 25% dieser Einkommen ergibt dies einen Betrag von 2.5 Mia. Die durchschnittliche Belastung von Einkommen grösser als CHF 200'000 beträgt in den fünf erwähnten Kantonen heute grob 2/3 dieser 25% (Grobschätzung auf Basis Figur 1, Einkommen CHF 200'000). Nimmt man die Differenz zwischen 2.5 und 2/3 davon (1.65), so erhält man mit 0.75 Mia. den Steuerbetrag, den diese Kantone mit harmonisiertem Steuersatz zusätzlich von ihren Personen mit einem Einkommen höher als CHF 200'000 beziehen müssten. Berücksichtigt man, dass alle Kantone mit unterdurchschnittlicher Belastung zusätzliche Steuern beziehen müssten (und nicht nur diejenigen mit besonders tiefer Belastung), so ergibt sich eine Grössenordnung von ca. 1 Mia.

Ressourcenausgleich

Würde das Volumen aus dem Bereich Einkommenssteuer auf den horizontalen Ressourcenausgleich NFA umgelegt, so würde sich das Volumen dort rund verdoppeln (von 1 Mia. auf 2 Mia.). Da eine Steuerrevision nach Modell Stich in einem ersten Schritt noch nicht zu einer veränderten Ressourcenausstattung führt, müssten die zusätzlichen Mittel durch die heute finanzstarken Kantone aufgebracht werden. Gemäss Ressourcenindex werden gegenwärtig die Kantone ZG, BS, ZH, GE, NW, BL und SZ als ressourcenstark eingestuft. Vergleicht man diese Liste mit derjenigen in Tabelle 16 mit den Kantonen mit tiefer Belastung (ZH, SZ, NW, ZG, AI), so sind die beiden Listen nicht vollständig kongruent.

Problematisch ist die Situation insbesondere für die **Kantone BS und GE**. Diese würden einerseits im harmonisierten Modell Steuereinnahmen verlieren und müssten gleichzeitig zusätzliche Mittel in den Finanzausgleich einbringen. Zudem ist grundsätzlich auch für die anderen Kantone offen, ob sich Steuer mehr- und -mindereinnahmen sowie Mehr- und Minderzahlungen im Finanzausgleich in etwa entsprechen würden.²⁷

Im Rahmen des Ressourcenausgleichs oder durch Übergangslösungen kann die Problematik kaum gelöst werden. Analog zum Modell Bandbreite wäre ein **separater horizontaler Ausgleich** in Erwägung zu ziehen.

²⁷ Siehe dazu Kapitel 3.3: Modell Ressourcenausgleich.

ÜBERBLICK QUANTITATIVE WIRKUNGEN	
Bereich	Wirkung Modell Stich
Steuerertrag: Kantonale Minder- und Mehraufkommen	<ul style="list-style-type: none"> › Gemäss Tabelle 16 würde die Harmonisierung insb. in den Kantonen ZH, SZ, NW, ZG, AI zu einer stärkeren Belastung hoher Einkommen und damit zu höheren Steuereinnahmen führen › Die Kantone BE, FR, VS, BS, NE, JU hingegen würden überdurchschnittlich Steuereinnahmen verlieren › Zusätzliches Ausgleichsvolumen im Finanzausgleich: rund CHF 1 Mia. (nur Einkommenssteuer) › Am stärksten betroffen wäre der Kanton ZH
Ressourcenindex: Reihenfolge	<ul style="list-style-type: none"> › Veränderte Anreize wirken auf die Ressourcenausstattung der Kantone › Mittel- und langfristig ist eine dämpfende Wirkung auf die Disparitäten und damit eine Angleichung im Ressourcenindex zu erwarten
Ressourcenausgleich NFA: Kantonale Minder- und Mehrbelastungen (bzw. Minder- und Mehrerträge)	<ul style="list-style-type: none"> › Zusätzlich belastet würden die als finanzstark eingestuften Kantone ZG, BS, ZH, GE, NW, BL, SZ. › Mehreinnahmen für ressourcenschwache Kantone › Mehr- und Minderkosten im Ressourcenausgleich decken sich nicht zwingend mit Mehr- und Mindereinnahmen bei den Steuereinnahmen.
Durchschnittliche kantonale Steuerbelastung	<ul style="list-style-type: none"> › Ist auch abhängig von der kantonalen Reaktion auf die verordneten Einheitstarife für Einkommen >G1 › Je tiefer G1 gewählt wird, je stärker werden die durchschnittlichen kantonalen Steuerbelastungen nivelliert
Durchschnittliche Gemeindesteuerbelastung	› Analog Kanton
Durchschnittliche kantonale Steuerbelastung je Einkommensklasse	<ul style="list-style-type: none"> › Für Einkommen >G1 ergibt sich eine vollständige Harmonisierung der Steuerbelastung › Für die tieferen Einkommen ist die Belastung abhängig von der kantonalen Steuerpolitik im Anschluss an den Systemwechsel. Konkrete Folgen sind heute nicht abschätzbar. Grundsätzlich ist es möglich, dass in „Verliererkantonen“ kantonale Steuertarife revidiert, Steuererhöhungen für Einkommen <G1 vorgenommen und insgesamt tiefe Einkommen gegenüber heute stärker belastet würden.
Durchschnittliche Gemeindesteuerbelastung je Einkommensklasse	› Analog Kanton

Tabelle 17 Modell Stich.

3.2.4. BEURTEILUNG

Für die eingangs formulierten Kriterien ergeben sich folgende Beurteilungen:

ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG	
Bereich	Beurteilung
Ausmass Zielerreichung (Verringerung Steuerbelastungsunterschiede)	› Hohe Zielerreichung. Die Steuerbelastungsunterschiede werden für Einkommen grösser als CHF 200'000 eliminiert. Wirkung auf die darunter liegenden Einkommenskategorien: offen.
Aufkommensneutralität (Bund, Gesamtheit der Kantone)	› Kann gewährleistet werden.
Gerechtigkeit Steuertarif	› Ein durchgehend konsistenter Steuertarif ist an der Schnittstelle G1 nur mit negativen Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindeautonomie zu gewährleisten. Mögliche Alternativen: › Mindestbelastung statt Einheitstarif für Einkommen >G1 › Bandbreite für Einkommen >G1
Ausmass soziale Nebenwirkungen (Steuerbelastung tiefe und mittlere Einkommen)	› Gering. Kantonale Anpassungen im Steuersystem (Steuertarif, Steuerfuss) können auch tiefe Einkommen treffen, insb. in „Verlie-rerkantonen“)
Ausmass Eingriff in Kantons- und Gemeindeautonomie (Steuertarif- und Steuerfussgestaltung)	› Hoch.
Stellenwert Finanzausgleich (Umfang Ausgleichsvolumen)	› Der Stellenwert nimmt zu (zusätzliches Volumen muss umverteilt werden; kann sich mittel- und langfristig wieder ausgleichen).
Administrativer Aufwand (Vereinfachung)	› Unverändert
Mögliche Anwendung auf andere Steuern	› Analog anwendbar für die Vermögenssteuer natürlicher Personen und die Unternehmenssteuern.

Tabelle 18 Modell Stich

3.2.5. UMSETZUNG UND VARIANTEN

Die Umsetzung würde eine Verfassungsänderung voraussetzen. Technisch und rechtlich steht einer Umsetzung vermutlich nichts Unüberwindliches entgegen. Die sehr weit gehende Harmonisierung wäre allerdings im Moment wohl kaum mehrheitsfähig. Die Erfolgsaussichten könnten allenfalls dadurch erhöht werden, dass die Grenze G1 höher als CHF 200'000 angesetzt würde. Eine Anhebung in die Grössenordnung von über CHF 500'000 würde das Modell Stich stark an die Wirkungen des Modell Zehnder annähern. Wesentlichster Unterschied wäre dann:

- › **Modell Stich:** Bezug der Steuern durch die Kantone entsprechend den vorgegebenen Tarifen. Teilweise **Umverteilung der Steuern** via Finanzausgleich (von den Kantonen mit einem hohen Anteil an Personen mit hohem Einkommen zu den Kantonen mit einem tiefen Anteil).
- › **Modell Zehnder:** Das **Steuersubstrat** wird neu zugeordnet. Die Neuordnung bewirkt direkt zusätzliche Einnahmen bei den bisher benachteiligten Kantonen und Minderein-

nahmen bei den anderen Kantonen. Eine Umverteilung via Finanzausgleich ist nicht notwendig.

Dem **Schnittstellenproblem** im Steuertarif könnte am einfachsten mit der Einführung einer Bandbreite begegnet werden. Beispiel: Harmonisierung der Belastung ab Einkommen CHF 200'000. Vorgegeben ist ein Einheitstarif für Einkommen >200'000 sowie eine Zielkorridor (Bandbreite) von z.B. +/-15%.

Wie in den Modellen Bandbreite und Zehnder wären zudem geeignete **Übergangslösungen** zu treffen, um der Gefahr der Abwanderung hoher Einkommen ins Ausland zu begegnen.

3.2.6. FAZIT

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> › Harmonisierung ist stark wirksam in Bezug auf die allg. Steuergerechtigkeit wie in Richtung Verringerung Steuertourismus 	<ul style="list-style-type: none"> › Wesentliche Einschränkung der Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden. Innerkantonale Anpassungen notwendig (Finanzausgleich). › Schnittstellenprobleme im Steuertarif › Umverteilung via Ressourcenausgleich notwendig aber problematisch. Evtl. ist separates Ausgleichsgefäss notwendig. › Gefahr der Abwanderung hoher Einkommen ins Ausland

Tabelle 19 Modell Stich.

Der Vorschlag ist insgesamt einleuchtend, zielkonform und gut kommunizierbar. Die erwähnten Schwächen fallen allerdings stark ins Gewicht. Zu prüfen wäre deshalb eine teilweise **Anpassung des Modells**, damit zumindest einzelne problematische Punkte entschärft werden könnten.

Eine mögliche **Variante** wäre z.B. ein Modell mit einer Grenze G1 von CHF 300'000 und einer vorgegebenen Bandbreite von +/-15%. Ein solches Modell würde den Eingriff in die Steuerautonomie reduzieren und insbesondere das Schnittstellenproblem im Steuertarif entschärfen. Alles zum Preis einer verminderten Harmonisierungswirkung.

Bei einer tiefen Grenze G1 wäre allenfalls die Einführung eines **Verbundsystems** zu prüfen: Die Kompetenz zur Besteuerung der Personen mit einem Einkommen >G1 geht vollständig an den Bund über. Die Besteuerung erfolgt zu einem festzulegenden einheitlichen Tarif. Die dem Bund zusätzlich zufließenden Mittel werden vollständig rückverteilt an die Kantone nach einem zu definierenden Verteilschlüssel. Ein solcher Ansatz könnte den Aus-

gleich der kantonalen Mehr und Mindererträge auf eine separate Ebene verschieben (nicht via Finanzausgleich). Ungelöst bleibt aber auch in diesem Fall das Schnittstellenproblem im Steuertarif.

3.3. MODELL RESSOURCENAUSGLEICH (RA)

3.3.1. BESCHREIBUNG

Mit dem Ressourcenausgleich (RA) im neuen Finanzausgleich soll die finanzielle **Leistungsfähigkeit** der ressourcenschwachen Kantone verbessert werden. Zielgrösse: Jeder Kanton soll pro Einwohner über frei verfügbare Ressourcen im Umfang von mindestens 85% des schweizerischen Durchschnitts verfügen.

Der RA setzt sich zusammen aus einem horizontalen und einem vertikalen Ausgleich. Der horizontale Ausgleich wird durch die ressourcenstarken Kantone, der vertikale Ausgleich durch den Bund finanziert. Nachfolgend wird ausschliesslich der **horizontale** Ressourcenausgleich diskutiert.

Es ist zu erwarten, dass die Angleichung in der Ressourcenausstattung auch zu einer Angleichung der Steuerbelastung führen wird. Das Modell RA geht davon aus, dass der RA zwar die Ausgangslage der ressourcenschwachen Kantone verbessern wird, das vorgesehene Ausgleichsvolumen nicht genügt, um eine wesentliche Wirkung in Richtung Steuerharmonisierung zu erzielen. Postuliert wird deshalb eine Erhöhung des Volumens im RA.

MODELL RESSOURCENAUSGLEICH	
Verfahren	› Erhöhung Ausgleichsvolumen im horizontalen Ressourcenausgleich › Keine Zweckbindung
Steueraufkommen	› Aufkommensneutral über alle Kantone

Tabelle 20 Eckwerte.

3.3.2. WIRKUNGEN

Finanziert wird der RA durch die finanzstarken Kantone auf der Basis des **Ressourcenindex**. Dieser Index bildet das Ressourcenpotential der einzelnen Kantone ab. Das Ressourcenpotential summiert sich aus den Einkommen und Vermögen natürlicher Personen sowie den Gewinnen juristischer Personen. Als ressourcenstark eingestuft werden die Kantone ZG, ZH, BS, GE, NW, BL und SZ (Ressourcenindex >100; Daten 2002). Die restlichen Kantone haben einen Index <100.

Wird das Ausgleichsvolumen im RA erhöht, so nimmt die finanzielle Belastung in den **ressourcenstarken Kantonen** zu. Diese Kantone können grundsätzlich

- › die Steuern erhöhen,
- › Leistungen abbauen oder
- › sich zusätzlich verschulden.

Welche Strategien in welchem Mix in welchem Kanton zum tragen kämen, kann heute nicht vorhergesehen werden. Sicher würde aber der Druck in Richtung Steuererhöhungen relativ hoch sein. Gegenläufig wäre die Situation in den **ressourcenschwachen Kantonen**. In welchem Mass die zusätzlichen Mittel zu Steuersenkungen führen würden, ist aber auch hier offen. Eine allfällige **Zweckbindung** der zusätzlichen Ausgleichsmittel würde dem Grundverständnis des RA entgegenlaufen und wäre wohl auch nur schwer umsetzbar.

Ressourcenindex und Steuerbelastung

Ressourcenstärke und tiefe Steuerbelastung müssen sich nicht zwingend kongruent sein:

RESSOURCENINDEX, STEUERBELASTUNG	
Index	Kanton
Ressourcenindex >100	ZG, ZH, SZ, NW, BL, BS, GE
Tiefe Steuerbelastung (Einkommen/Vermögen, natürliche Personen)	ZG, ZH, SZ, NW, BL, AG, TI, VD, GE

Tabelle 21 Zu beachten ist, dass der Ressourcenindex auch die Gewinne juristischer Personen berücksichtigt. Einen Teil-Ressourcenindex nur für Einkommen und Vermögen ist nicht erhältlich. Es wird deshalb annäherungsweise der umfassende Ressourcenindex verwendet.

Die Kantone ZG, ZH, SZ, NW und BL sind einerseits ressourcenstark und haben andererseits eine tiefe Steuerbelastung. Problematisch ist hingegen vermutlich die Situation in den Kantonen GE und BS. Zusätzliches Ausgleichsvolumen im RA würde in diesen Kantonen eine bereits überdurchschnittliche Steuerbelastung tendenziell noch weiter erhöhen. Der RA ist entsprechend **nur bedingt geeignet** als Anknüpfungspunkt für Massnahmen zur Steuerharmonisierung. Sicher müssten zugunsten der „Problemkantone“ Sonderregelungen getroffen werden.

Grundsätzlich denkbar wäre allenfalls ein neues, den Ressourcenausgleich **ergänzendes Ausgleichsgefäss** im Sinne eines Steuerausgleichs. Dieses Gefäss müsste sich an der Steuerbelastung (und nicht an der Ressourcenausstattung) orientieren und wäre dazu da, ergänzend zur Wirkung des RA minimale und maximale Steuerbelastungen sicherzustellen.

Ausgleichsvolumen

Wie hoch das zusätzliche Volumen anzusetzen wäre, um die Harmonisierung ein relevantes Stück voranzubringen, ist schwierig zu beurteilen. Nimmt man die Modelle Bandbreite und Stich als Basis, so müssten an sich mit den dort ausgewiesenen Volumina entsprechende Wirkungen erzielen lassen. Angesichts der nicht zwingenden Verknüpfung RA/Steuerbelastung wäre aber vermutlich ein höheres Volumen einzusetzen, um annähernd eine analoge Wirkung erreichen zu können.

Nimmt man das Modell Bandbreite (+/-20%) als Massstab, d.h. ein Umverteilungsvolumen in der Grössenordnung von CHF 1.5 Mia. (Einkommens- und Vermögenssteuern), so ergeben sich folgende Grössenordnungen bei den Mehrbelastungen und -einnahmen:²⁸

› Mehrbelastungen: ZH (+CHF 800 Mio.), GE (+230), ZG (+200), BS (+135), BL (+80), SZ (+30), NW (+20).

› Mehreinnahmen: BE (+450), VS (+250), FR (+170), LU (135) etc.

ÜBERBLICK QUANTITATIVE WIRKUNGEN	
Bereich	Wirkung Modell Ressourcenausgleich
Ressourcenindex: Reihenfolge	<ul style="list-style-type: none"> › Kurzfristig kein Einfluss › Mittel- und langfristig ist eine Angleichung im Ressourcenindex denkbar, falls die Angleichung der Steuerbelastung die Steueranreize bei der Standortwahl massgeblich beeinflusst.
Ressourcenausgleich NFA: Kantonale Minder- und Mehrbelastungen (bzw. Minder- und Mehrerträge)	<ul style="list-style-type: none"> › Das notwendige Ausgleichsvolumen ist abhängig von den zu erreichenden Zielen. Nimmt man das Modell Bandbreite als Vorlage, so ist mit einem Volumen von CHF 1.5 Mia. oder mehr zu rechnen › Mehrbelastungen für die ressourcenstarken Kantone, Entlastungen für die ressourcenschwachen Kantone › Dem Kanton ZH kommt im Ressourcenausgleich aufgrund des hohen Ressourcenindex und seines finanziellen Volumens eine dominierende Stellung zu. Ausgleichsbeträge, die via Ressourcenausgleich umverteilt werden, werden zu rund 50% vom Kanton ZH finanziert.
Durchschnittliche kantonale und Gemeinde-Steuerbelastung	› Keine Aussage möglich
Durchschnittliche kantonale und Gemeinde-Steuerbelastung je Einkommensklasse	<ul style="list-style-type: none"> › Keine Aussage möglich › Mehrbelastungen tiefer Einkommen in zusätzlich belasteten Kantonen sind nicht ausgeschlossen

Tabelle 22 Modell Ressourcenausgleich.

3.3.3. BEURTEILUNG

Für die eingangs formulierten Kriterien ergeben sich folgende Beurteilungen:

²⁸ In Anlehnung an die Modellrechnungen NFA (betreffend 2002).

ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG	
Bereich	Beurteilung
Ausmass Zielerreichung (Verringerung Steuerbelastungsunterschiede)	<ul style="list-style-type: none"> › Der Zusammenhang zwischen Ressourcenausgleich und Steuerbelastung ist relativ lose. › Eine Aussage dazu ist nicht möglich.
Aufkommensneutralität (Bund, Gesamtheit der Kantone)	<ul style="list-style-type: none"> › Offen. › Hängt davon ab, wie weit einerseits die Belastungen und andererseits die Entlastungen an die Steuersubjekte weiter gegeben werden.
Gerechtigkeit Steuertarif	› Nicht relevant.
Ausmass soziale Nebenwirkungen (Steuerbelastung tiefe und mittlere Einkommen)	<ul style="list-style-type: none"> › Offen. › Hängt von der Reaktion der Kantone und Gemeinden ab.
Ausmass Eingriff in Kantons- und Gemeindeautonomie (Steuertarif- und Steuerfussgestaltung)	› Kein zusätzlicher Eingriff.
Administrativer Aufwand (Vereinfachung)	› Unverändert.

Tabelle 23 Modell Ressourcenausgleich.

3.3.4. UMSETZUNG UND VARIANTEN

Im bestehenden RA wären verschiedene Anpassungen notwendig (Ziele, Verhältnis horizontaler/vertikaler RA etc.). Als Variante in Frage käme die Schaffung eines zusätzlichen Ausgleichsgefässes im Finanzausgleich. Auszugestalten wäre dieses Gefäss **subsidiär** zum Ressourcenausgleich zur Sicherstellung einer definierten Maximalsteuerbelastung (analog etwa zu einem Steuerfussausgleich, wie ihn z.B. der Kanton ZH kennt). Ein solches Modell wäre in etwa identisch mit einem Modell Bandbreite mit Steuerausgleich.

Die **Realisierungschancen** für ein derartiges Gefäss wären insgesamt eher gering einzuschätzen. Erstens widerspricht es der Intension des Finanzausgleichs (Verbesserung Ressourcenbasis, Lastenausgleich) und zweitens wäre vermutlich so kurz nach der Einführung der NFA eine derartige Erweiterung des Finanzausgleichs nicht mehrheitsfähig. Steht ein Steuerausgleich zur Diskussion, so erweitert sich die Diskussion zudem sofort auf die Frage des effizienten Mitteleinsatzes, d.h. auf die Frage, welche Ausgaben in einem Empfängerkanton notwendig und gerechtfertigt sind und welche nicht.

3.3.5. FAZIT

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN	
Stärken	Schwächen
› Einfach umsetzbares Instrument	› Ist wenig zielgerichtet › Belastet einseitig wenige Kantone (insb. KT ZH).

Tabelle 24 Modell Ressourcenausgleich.

Ein Ausbau des RA wirkt generell in die vorgesehene Richtung, d.h. er verbessert einerseits den Spielraum für ressourcenarme Kantone für Steuersenkungen und wirkt andererseits bei den ressourcenstarken Kantonen in Richtung Steuererhöhungen. Allerdings ist die Wirkung wenig zielgerichtet und in einigen Fällen (z.B. BS, GE) sogar gegenläufig.

Als Alternative denkbar wäre eine Ergänzung des Finanzausgleichs um ein weiteres Gefäss, welches subsidiär zum RA verbleibende übermässige Belastungsdifferenzen auffangen könnte.

3.4. MODELL UNTERNEHMENSSTEUERN

3.4.1. BESCHREIBUNG

Angestrebt wird eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung. Analog zu den Modellen, welche bei den natürlichen Personen ansetzen, lassen sich verschiedenen Vorgehensweisen denken:

- › **Vollständige Tarifharmonisierung:** Die Harmonisierung bezieht sich auf sämtliche Bestimmungsfaktoren der Unternehmensbesteuerung. Wie in der direkten Bundessteuer führt dies zu einer einheitlichen Besteuerung eines Unternehmens, unabhängig vom Standortkanton.
- › **Begrenzte Tarifharmonisierung:** Die Harmonisierung setzt bei einer bestimmten Gewinn- oder Kapitalhöhe ein.
- › **Bandbreite:** Es wird eine Belastungsbandbreite vorgegeben, welche die Kantone und Gemeinden in die Pflicht nimmt. Die sind dazu verpflichtet, ihre Tarife und Steuerfüsse derart festzulegen, dass die Belastung der Unternehmen innerhalb der vorgegebenen Bandbreite zu liegen kommt.

Die nachfolgenden Überlegungen beziehen sich in erster Linie auf das Modell „Vollständige Tarifharmonisierung“. Die anderen beiden Ansätze werden im Abschnitt Varianten behandelt.

MODELL UNTERNEHMENSBESTEUERUNG	
Einbezogene Steuern	› Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen.
Verfahren	› Steuertarife und Steuerfreibeträge werden harmonisiert › Der Tarif muss nach einem zu bestimmenden Verfahren regelmässig an den Finanzbedarf der Kantone und Gemeinden angepasst werden
Steueraufkommen	› Aufkommensneutralität über die Gesamtheit aller Kantone und Gemeinden.
Steuertarif	› Der neue Tarif muss definiert werden. Er könnte sich dabei z.B. am heutigen Durchschnittstarif orientieren
Finanzausgleich	› Interkantonale: Disparitätenabbau im Rahmen der NFA. › Innerkantonale: Disparitätenabbau im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleichs (falls notwendig und erwünscht).

Tabelle 25 Eckwerte

3.4.2. WIRKUNGEN

Durch eine vollständige Tarifharmonisierung verlieren die Kantone und Gemeinden ihren Handlungsspielraum bei der Unternehmensbesteuerung. Der innerschweizerische Steuerwettbewerb wird entsprechend unterbunden. Nach wie vor möglich, aber gesamtschweizerisch einheitlich, wären **Privilegierungen** in bestimmten Situationen, d.h. z.B. Steuererleichterungen für Holding, Domizil und Hilfsgesellschaften sowie Sonderregelungen bei Neuansiedlungen etc. Tiefsteuerangebote einzelner Kantone hingegen wären ausgeschlossen.

Im internationalen Steuervergleich könnte sich die Schweiz nach wie vor gezielt positionieren. Welchen Einfluss die Harmonisierung insgesamt auf die Zu- und Abwanderung von Unternehmen hätte, ist schwer prognostizierbar. Der Steuer-Standort Schweiz würde im internationalen Vergleich aber sicher an Attraktivität verlieren.

Kantone und Gemeinden

Die Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus der Gewinn- und Kapitalsteuer betragen 2003 rund CHF 7.1 Mia. (davon rund 80% Gewinnsteuer).²⁹ Welche Kantone in welchem Mass genau von einer Harmonisierung betroffen wären, lässt sich auf Grund fehlender kantonalen Daten nicht bestimmen.

Eine Annäherung: Gemäss **Steuerbelastungsindex** der ESTV haben folgende Kantone bei der Besteuerung von **Aktiengesellschaften** einen Indexwert von **wesentlich** unter oder über 100 aus (Reingewinn- und Kapitalbelastung):

- › Unter 100: SZ, NW, ZG, AI, AR, TI, BE
- › Über 100: UR, GL, FR, BS, BL, GR, VS, NE, GE.

²⁹ Zum Vergleich: Einkommens- und Vermögenssteuern Kantone und Gemeinden 2003: CHF 40 Mia.

Wendet man diesen Index auf die die Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus der Besteuerung von Unternehmen an und simuliert eine Harmonisierung auf 100 Indexpunkte, so ergibt sich sehr grob geschätzt ein Volumen von rund **CHF 0.5 Mia.**, welches die heute überdurchschnittlich belasteten Kantone verlieren würden. Dieser Betrag wäre via Finanzausgleich durch die unterdurchschnittlich belasteten Kantone zu finanzieren. Hauptbetroffene wären die Kantone SZ (CHF 50 Mio.) und ZG (200 Mio.), ebenfalls relevante Beiträge müssten die Kantone NW, BE und TI leisten.

Bund

Der Bund wäre nicht direkt involviert. Eine substantielle Abwanderung (oder mindere Zuwanderung) als Folge der Harmonisierung würde via direkte Bundessteuer und deren Kantonsanteil auch den Bund und die anderen Kantone betreffen.

Finanzausgleich

Eine Steuerrevision im hier vorgesehen Sinn wird zwar mittel- und langfristig einen Einfluss auf die Ressourcenausstattung haben, wie stark diese Wirkungen sein werden, ist aber offen, ist doch die Steuerbelastung zwar ein wichtiger, bei weitem aber nicht der einzige Einflussfaktor für die Standortwahl von Unternehmen. Analog zu den Modellen Bandbreite und Stich ist deshalb auch im vorliegenden Modell ein Ausgleich der Mehr- und Mindervolumen via Finanzausgleich notwendig.

Wie im Modell Ressourcenausgleich dargelegt, ist ein solcher Ausgleich im Rahmen des Ressourcenausgleichs mit Problemen verbunden.³⁰ Es wäre deshalb auch bei einer Harmonisierung der Unternehmenssteuern ein **separater horizontaler Steuerausgleich** in Erwägung zu ziehen.

Mittel- und langfristige Perspektiven

Bei einer Revision der Unternehmensbesteuerung steht noch stärker als bei der Besteuerung natürlicher Personen der **internationale Kontext** im Vordergrund. Gerade international agierende Unternehmen sind mobil und in ihrer Standortwahl flexibel. Zwar wären die Steuerbedingungen in der Schweiz vermutlich auch bei harmonisierten Unternehmenssteuern konkurrenzfähig im Vergleich zum Ausland und es würde nach wie vor die Möglichkeit bestehen, z.B. Holdinggesellschaften zu privilegieren. Ob der Standort Schweiz aber weiterhin

³⁰ Siehe dazu Kapitel 3.3: Modell Ressourcenausgleich

attraktiv genug wäre, um die internationalen Gesellschaften in der Schweiz zu halten oder neue anzuziehen, wäre zu klären.

Innerschweizerisch würden die Steuerbedingungen bei der Standortwahl keine Rolle mehr spielen, womit mittel- und langfristig eine Angleichung bei der Ressourcenausstattung zu erwarten wäre. Ob die Harmonisierung der Unternehmenssteuern einen Einfluss auf das Steueraufkommen bei natürlichen Personen und deren Besteuerung hätte, ist im Moment nicht prognostizierbar.

ÜBERBLICK QUANTITATIVE WIRKUNGEN	
Bereich	Wirkung Modell Unternehmensbesteuerung
Steuerertrag: Kantonale Minder- und Mehraufkommen	<ul style="list-style-type: none"> › Die Harmonisierung würde insb. in den Kantonen SZ, NW, ZG, AI, AR, TI, BE zu einer stärkeren Belastung der Unternehmen und damit zu höheren Steuereinnahmen führen › Die Kantone UR, GL, FR, BS, BL, GR, VS, NE, GE hingegen würden überdurchschnittlich Steuereinnahmen verlieren › Zusätzliches Ausgleichsvolumen im Finanzausgleich: rund CHF 0.5 Mia.
Ressourcenindex: Reihenfolge	<ul style="list-style-type: none"> › Veränderte Anreize wirken auf die Ressourcenausstattung der Kantone › Mittel- und langfristig ist eine dämpfende Wirkung auf die Disparitäten und damit eine Angleichung im Ressourcenindex zu erwarten
Ressourcenausgleich NFA: Kantonale Minder- und Mehrbelastungen (bzw. Minder- und Mehrerträge)	<ul style="list-style-type: none"> › Zusätzlich belastet würden die als finanzstark eingestuften Kantone ZG, BS, ZH, GE, NW, BL, SZ. › Mehreinnahmen für ressourcenschwache Kantone › Mehr- und Minderkosten im Ressourcenausgleich decken sich nicht vollständig mit Mehr- und Mindereinnahmen bei den Steuereinnahmen.
Durchschnittliche kantonale Steuerbelastung	<ul style="list-style-type: none"> › In einem ersten Schritt unverändert (falls die Differenzen vollständig ausgeglichen werden im Finanzausgleich) › In einem zweiten Schritt abhängig vom Anpassungsverhalten der Kantone
Durchschnittliche Gemeindesteuerbelastung	› Analog Kanton

Tabelle 26 Modell Unternehmensbesteuerung.

3.4.3. BEURTEILUNG

Für die in Kapitel 1 formulierten Kriterien ergeben sich folgende Beurteilungen:

ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG	
Bereich	Beurteilung
Ausmass Zielerreichung (Verringerung Steuerbelastungsunterschiede)	› Die Unternehmensbesteuerung wird vollständig harmonisiert.
Aufkommensneutralität (Bund, Gesamtheit der Kantone)	› Kann gewährleistet werden.
Gerechtigkeit Steuertarif	› Einheitlicher Tarif.
Ausmass soziale Nebenwirkungen (Steuerbelastung tiefe und mittlere Einkommen)	› Keine direkten. › Allenfalls sind im Rahmen der Anpassungsprozesse auch Auswirkungen auf tiefe Einkommen nicht ausgeschlossen.
Ausmass Eingriff in Kantons- und Gemeindeautonomie (Steuertarif- und Steuerfussgestaltung)	› Hoch.
Stellenwert Finanzausgleich (Umfang Ausgleichsvolumen)	› Der Stellenwert nimmt zu (zusätzliches Volumen muss umverteilt werden; kann sich mittel- und langfristig wieder ausgleichen).
Administrativer Aufwand (Vereinfachung)	› Unverändert.

Tabelle 27 Modell Unternehmensbesteuerung.

3.4.4. UMSETZUNG UND VARIANTEN

Voraussetzung für eine Umsetzung wäre eine Verfassungsänderung. Ob eine derart starke Harmonisierung mehrheitsfähig wäre, ist offen. Abgeschwächte Varianten mit reduzierter Harmonisierungswirkung:

- › **Untergrenze für Harmonisierung:** Zu definieren wäre eine Untergrenze, ab der der harmonisierte Tarif wirksam würde. Analog zum Modell Stich würden Schnittstellenprobleme im Steuertarif auftreten. Welche Schwellenhöhen zu wählen wären und welche Wirkungen diese auf das resultierende Ausgleichsvolumen hätten, ist offen. Zum Vergleich: Bei der direkten Bundessteuer stammen knapp 90% des Steuerertrages (Gewinnsteuer) von den Unternehmen mit einem Reingewinn von mehr als CHF 1 Mio. (2001). Betroffen sind 2.55% der steuerpflichtigen Unternehmen.
- › **Bandbreite:** Analog zum Modell Bandbreite müssten die Kantone und Gemeinden verpflichtet werden, ihre Steuerbelastung so festzulegen, dass sie innerhalb einer definierten Bandbreite zu liegen käme. Bei einer Bandbreite von +/-20% wären v.a. die Kantone SZ, NW, ZG, AI, und AR gezwungen ihre Steuern im Durchschnitt zu erhöhen und die Kantone GR und GE ihre entsprechend zu senken. Das interkantonale Ausgleichsvolumen würde auf unter CHF 200 Mio. sinken. Vergleichbare Resultate würde eine Bandbreite von +/-10% bringen, da die meisten Kantone einen Belastungsindex zwischen 90 und 110 aufweisen.

Bei einer vollständigen Harmonisierung wäre sicher auch die Einführung eines Verbundsystems zu prüfen.

3.4.5. FAZIT

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> › Harmonisierung ist stark wirksam in Bezug auf die Steuergerechtigkeit und den Steuertourismus im Unternehmensbereich. 	<ul style="list-style-type: none"> › Wesentliche Einschränkung der Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden. Innerkantonale Anpassungen notwendig (Finanzausgleich). › Umverteilung via Ressourcenausgleich notwendig aber problematisch. Separates Ausgleichsgefäss notwendig. › Gefahr der Abwanderung von Unternehmen ins Ausland.

Tabelle 28 Modell Unternehmensbesteuerung.

Die vollständige Harmonisierung der Unternehmenssteuern würde den Steuerwettbewerb in einem klar begrenzten Steuerfeld ausschalten und in diesem vergleichsweise kleinen Bereich die Steuergerechtigkeit durchsetzen. Offen bliebe weiterhin das wesentlich grössere Feld der Besteuerung natürlicher Personen.

Da die Unternehmensbesteuerung eine stark internationale Komponente hat, wäre detailliert zu prüfen, wie die Harmonisierung die Ab- und Zuwanderung von Unternehmen beeinflussen würde und welche volkswirtschaftlichen Konsequenzen generell zu erwarten wären.

4. ÜBERBLICK UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

4.1. ÜBERBLICK ÜBER DIE MODELLE

Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Schlussfolgerungen und Kommentare zu den einzelnen Modellen im Überblick:

BESCHREIBUNG UND MERKMALE DER MODELLE					
Modell	Bandbreite	Zehnder	Stich	Ressourcenausgleich	Unternehmenssteuern
Beschreibung	<ul style="list-style-type: none"> › Betrifft Besteuerung nat. Personen › Steuerharmonisierung: Ausdehnung auf Steuersätze, Steuertarife und Steuerfreibeträge › Bandbreite Steuerbelastung: Vorgabe für Abweichung durch Kantone und Gemeinden (+/- 20%) vom Durchschnitt für alle Einkommen › Finanzausgleich: Abschöpfung der dadurch entstehenden zusätzlichen Einnahmen bei Kantonen mit heute tiefen Steuerbelastungen via Finanzausgleich zugunsten der Kantone mit heute hoher Belastung. 	<ul style="list-style-type: none"> › Betrifft Besteuerung nat. Personen › Neue Zuordnung des Steuersubstrats zwischen dem Bund einerseits und den Kantonen/Gemeinden andererseits: Hohe Einkommensbestandteile Bund, mittlere und tiefe Einkommensbestandteile Kanton und Gemeinden. › Tarife: Bund, mit einheitlichem Tarif ganze CH. Einkommensgrenze (Bund/Kanton) ist festzulegen (G). Kanton/Gemeinden besteuern ihre Einkommensbestandteile autonom nach eigenen Tarifen. 	<ul style="list-style-type: none"> › Betrifft Besteuerung nat. Personen › Fixer Steuertarif für Kantons- und Gemeindesteuern für Personen mit Einkommen oberhalb der Einkommensgrenze G (z.B. CHF 200'000). › Tarifvorgabe: Vorgabe Steuertarif für Einkommen >G durch Bund. › Finanzausgleich: Abschöpfung der dadurch entstehenden zusätzlichen Einnahmen der Kantone mit heute tiefen Steuerbelastungen für Einkommen >G via Finanzausgleich zugunsten der Kantone mit heute hoher Belastung. 	<ul style="list-style-type: none"> › Betrifft Ressourcenausgleich NFA › Ausbau des horizontalen Ressourcenausgleichs. 	<ul style="list-style-type: none"> › Betrifft Unternehmensbesteuerung › Materielle Harmonisierung Unternehmenssteuern
Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> › Das Harmonisierungsziel wird explizit vorgegeben. Die Harmonisierung zielt dabei auf das gesamte Einkommensspektrum. › Das Modell nimmt den Kanton und die Gemeinden in die Pflicht: die kumulierte Belastung darf die Bandbreite nicht überschreiten. › Die Kantone und Gemeinden müssen die innerkantonale Zuordnung der Steuererträge zu den verschiedenen Gebietskörperschaften neu regeln. › Die Kantone müssen allenfalls innerkantonale Disparitäten im Finanzausgleich auffangen. 	<ul style="list-style-type: none"> › Umverteilt wird das Steuersubstrat. Dies im Gegensatz zu den Modellen Bandbreite und Stich, wo die daraus bezogenen Steuereinnahmen umverteilt werden. › Das Modell wirkt dadurch in die richtige Richtung, d.h. direkt in Richtung Angleichung in der Ressourcenausstattung. › Eine zusätzliche Umverteilung von erhobenen Steuern via Finanzausgleich ist nicht notwendig. 	<ul style="list-style-type: none"> › Umverteilt werden die Steuererträge via Finanzausgleich. Die Volumen im Finanzausgleich nehmen zu. › Durch eine tiefe Grenze G1 wird eine stark harmonisierende Wirkung erreicht. 	<ul style="list-style-type: none"> › Erhöht wird das Volumen im Ressourcenausgleich. › Keine Zweckbindung der Mittel. 	<ul style="list-style-type: none"> › Tarifharmonisierung

Tabelle 29 Zusammenfassung Modelle

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DER MODELLE					
Modell	Bandbreite	Zehnder	Stich	Ressourcenausgleich	Unternehmenssteuern
Stärken	<ul style="list-style-type: none"> › Harmonisierung ist wirksam in Bezug auf die allg. Steuergerechtigkeit wie in Richtung Verringerung Steuertourismus › Keine Schnittstellenprobleme im Steuertarif › Gefahr der Abwanderung hoher Einkommen relativ gering 	<ul style="list-style-type: none"> › Harmonisierung ist wirksam in Richtung Verringerung Steuertourismus › Keine Umverteilung via Finanzausgleich notwendig › Wenige Schnittstellenprobleme im Steuertarif › Relativ geringe Einschränkung der Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> › Harmonisierung ist stark wirksam in Bezug auf die allg. Steuergerechtigkeit wie in Richtung Verringerung Steuertourismus 	<ul style="list-style-type: none"> › Einfach umsetzbares Instrument 	<ul style="list-style-type: none"> › Harmonisierung ist stark wirksam in Bezug auf die Steuergerechtigkeit und den Steuertourismus im Unternehmensbereich
Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> › Wesentliche Einschränkung der Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden. › Innerkantonale Anpassungen notwendig (Zuordnung Steuererträge, Finanzausgleich). › Umverteilung via Ressourcenausgleich notwendig, aber problematisch (Kongruenz Zahler/Nettogewinner, Empfänger/Nettoverlierer ist nicht gegeben). › Evtl. ist separates Ausgleichsgefäss notwendig. › Auch tiefe Einkommen werden z.T. stärker belastet 	<ul style="list-style-type: none"> › Wenig Harmonisierungswirkung in Richtung allg. Steuergerechtigkeit › Wesentliche innerkantonale Anpassungen notwendig › Abhängigkeit der direkten Bundessteuer von kleinem Personenkreis › Gefahr der Abwanderung sehr hoher Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> › Wesentliche Einschränkung der Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden. Innerkantonale Anpassungen notwendig (Finanzausgleich). › Schnittstellenprobleme im Steuertarif › Umverteilung via Ressourcenausgleich notwendig aber problematisch. Evtl. ist separates Ausgleichsgefäss notwendig. › Gefahr der Abwanderung hoher Einkommen ins Ausland 	<ul style="list-style-type: none"> › Ist wenig zielgerichtet › Belastet einseitig wenige Kantone (insb. Kt. ZH). 	<ul style="list-style-type: none"> › Wesentliche Einschränkung der Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden. Innerkantonale Anpassungen notwendig (Finanzausgleich). › Umverteilung via Ressourcenausgleich notwendig, aber problematisch. Separates Ausgleichsgefäss notwendig. › Gefahr der Abwanderung von Unternehmen ins Ausland.

Tabelle 30 Zusammenfassung Modelle.

KOMMENTARE UND VARIANTEN					
Modell	Bandbreite	Zehnder	Stich	Ressourcenausgleich	Unternehmenssteuern
Kommentar	<ul style="list-style-type: none"> › Es handelt sich um ein einleuchtendes und gut kommunizierbares Modell. › Die gesetzten Ziele erreicht es weitgehend. › Insgesamt verbleiben aber signifikante Unterschiede in der Steuerbelastung. › In Kauf zu nehmen wären die Autonomiebeschränkungen und die teilweise zusätzliche Belastung tiefer Einkommen. › Zudem muss ein separates Ausgleichsgefäss („Steuerfussausgleich“) geschaffen werden. 	<ul style="list-style-type: none"> › Es handelt sich um einen innovativen Vorschlag, der weit herum auf Akzeptanz stossen könnte, da er relativ wenig Autonomieeinbusse zur Folge hat und explizit die sehr hohen Einkommen anpeilt. › Andererseits könnte sich die Anbindung der direkten Bundessteuer an den kleinen Personenkreis mit sehr hohen Einkommen (und der damit verbundenen Abhängigkeit) als schwierig zu widerlegendes Gegenargument erweisen. › Generell ist das Modell mit einer weitgehenden Umgestaltung der Steuerlandschaft verbunden, wobei sich die Frage stellt, ob der damit verbundene Aufwand in einem akzeptablen Verhältnis zur angestrebten Wirkung steht. › Für eine definitive Beurteilung müssten detaillierte Berechnungen die Wirkungen im Detail aufzeigen, wobei z.B. auch in einem Kanton eine Modellrechnung für die Ebene Kanton/Gemeinden denkbar wäre. 	<ul style="list-style-type: none"> › Der Vorschlag ist insgesamt einleuchtend, zielkonform und gut kommunizierbar. Die erwähnten Schwächen fallen allerdings stark ins Gewicht. › Zu prüfen wäre deshalb eine teilweise Anpassung des Modells, damit zumindest einzelne problematische Punkte entschärft werden könnten. 	<ul style="list-style-type: none"> › Ein Ausbau des Ressourcenausgleichs wirkt generell in die vorgesehene Richtung, d.h. er verbessert einerseits den Spielraum für ressourcenarme Kantone für Steuer-senkungen und wirkt andererseits bei den ressourcenstarken Kantonen in Richtung Steuererhöhungen. › Allerdings ist die Wirkung wenig zielgerichtet und in einigen Fällen (z.B. BS, GE) sogar gegenläufig. 	<ul style="list-style-type: none"> › Die vollständige Harmonisierung der Unternehmenssteuern würde den Steuerwettbewerb in einem klar begrenzten Steuerfeld ausschalten und in diesem vergleichsweise kleinen Bereich die Steuer-gerechtigkeit durchsetzen. › Offen bliebe weiterhin das wesentlich grössere Feld der Besteuerung natürlicher Personen. <p>Da die Unternehmensbesteuerung eine stark internationale Komponente hat, wäre detailliert zu prüfen, wie die Harmonisierung die Ab- und Zuwanderung von Unternehmen beeinflussen würde und welche volkswirtschaftlichen Konsequenzen generell zu erwarten wären.</p>
Varianten	› Der Zusatzbelastung bei den tiefen	› Um der Gefahr der Abwanderung	› Eine mögliche Variante wäre ein	› Als Alternative denk-	› Untergrenze für

KOMMENTARE UND VARIANTEN					
Modell	Bandbreite	Zehnder	Stich	Ressourcenausgleich	Unternehmenssteuern
	<p>Einkommen könnte begegnet werden, indem erst ab einem bestimmten Einkommen eine Bandbreite vorgegeben würde (z.B. für alle Einkommen grösser als CHF 200'000), bei tiefen Einkommen also auf eine Harmonisierung verzichtet würde.</p> <p>› Eine gezieltere Wirkung wäre evtl. zu erreichen mit einer variablen Bandbreite (z.B. variabel je Einkommensstufe).</p>	<p>entgegenzuwirken, wären verschiedene Varianten zu diskutieren und geeignete Übergangsmassnahmen zu treffen. Spielraum für Anpassungen besteht v.a. bei der Festlegung der Grenze G1 und allenfalls deren Differenzierung für verschiedene Einkommenshöhen.</p>	<p>Modell mit z.B. einer Grenze G1 von CHF 300'000 und einer vorgegebenen Bandbreite von +/-15%. Ein solches Modell würde den Eingriff in die Steuerautonomie reduzieren und insbesondere das Schnittstellenproblem im Steuertarif entschärfen. Alles zum Preis einer verminderten Harmonisierungswirkung.</p>	<p>bar wäre eine Ergänzung des Finanzausgleichs um ein weiteres Gefäss, welches subsidiär zum Ressourcenausgleich verbleibende übermässige Belastungsdifferenzen auffangen könnte.</p>	<p>Harmonisierung</p> <p>› Bandbreite für Steuerbelastung</p>

Tabelle 31 Zusammenfassung Modelle.

4.2. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Für die einzelnen **Modelle** ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

› **Modell Bandbreite:** Das Modell führt zu mehr Steuergerechtigkeit über alle Einkommensklassen und wirkt in Richtung Dämpfung des Steuerwettbewerbes. Inwiefern es Steuertourismus wirklich verhindern kann, ist offen, da die Disparitäten in der Steuerbelastung nach wie vor relevant sein werden. Einschränkungen in Bezug auf die Steuerautonomie sowie gewisse unerwünschte Wirkungen (Höherbelastung tiefer Einkommen in einigen Kantonen) sind hinzunehmen.

⇒ Das Modell ist weiter zu verfolgen, wenn v.a. die allgemeine Steuergerechtigkeit im Vordergrund steht, auf eine vollständige materielle Harmonisierung verzichtet und nicht übermässig in die Kantons- und Gemeindeautonomie eingegriffen werden soll.

› **Modell Zehnder:** Das Modell reduziert den Anreiz für den interkantonalen Steuertourismus für die sehr hohen Einkommen, entfaltet aber nur eine marginale Wirkung in Richtung allgemeine Steuergerechtigkeit. Das Steuersystem wird zwar einem massiven Umbau unterworfen, die Steuerautonomie der Kantone und Gemeinden bleibt aber weitgehend erhalten. Der Bund hingegen wird bei der Bundessteuer verstärkt abhängig von einer einzigen Einkommensklasse.

⇒ Das Modell ist weiter zu verfolgen, wenn man v.a. den interkantonalen Steuertourismus bei sehr hohen Einkommen unterbinden will.

› **Modell Stich:** Das Modell führt zu einer weitgehenden materiellen Steuerharmonisierung. Es unterbindet den Steuerwettbewerb für hohe Einkommen und führt zu mehr Steuergerechtigkeit. Verbunden ist es mit einem starken Eingriff in die Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden und schwierig zu meisternden Schnittstellenproblemen beim Steuertarif.

⇒ Das Modell ist weiter zu verfolgen, wenn eine weitgehende materielle Harmonisierung angestrebt wird, welche sowohl die allg. Steuergerechtigkeit durchsetzt als auch den Steuertourismus unterbindet.

› **Modell Ressourcenausgleich:** Es wird ein bestehendes Instrument in der NFA gestärkt. Das Modell wirkt indirekt auf die Steuerpolitik, d.h. auf direkte Eingriffe in die Steuergesetzgebung wird verzichtet. Entsprechend ist es in Bezug auf die materielle Steuerharmonisierung wenig zielgerichtet.

⇒ Das Modell ist weiter zu verfolgen, wenn generell die Stärkung des Finanzaugleichs im Vordergrund steht.

- › **Modell Unternehmensbesteuerung:** Das Modell harmonisiert die Steuerbelastung vollständig in einem der Hauptgebiete des Steuerwesens.
 - ⇒ Das Modell ist weiter zu verfolgen, wenn in einem klar begrenzten und international exponierten Gebiet die Steuergerechtigkeit durchgesetzt werden soll.

Finanzausgleich

Für die Modelle Bandbreite, Stich und Unternehmensbesteuerung resultiert ein zusätzliches Umverteilungsvolumen im **Finanzausgleich**. Der bestehende Ressourcenausgleich ist nur bedingt geeignet, die Ausgleichsfunktion zu übernehmen. Es muss deshalb ein zusätzliches Ausgleichsgefäss geschaffen werden (Steuerausgleich).

Übergangslösungen

Bei allen Modellen sind umfassende **Übergangslösungen und -fristen** einzuplanen, welche einerseits die Problematik rund um die Gefahr der Abwanderung hoher Einkommen, Vermögen und Gewinne ins Ausland auffangen können und andererseits den Kantonen und Gemeinden genügend Zeit geben, sich an neue Situationen anzupassen.

Vor dem Hintergrund der angestrebten Ziele lässt sich insgesamt festhalten:

- › Die Modelle sind **realistisch** und bringen signifikante Schritte in Richtung einer materiellen Steuerharmonisierung. Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchungen durchgeführten Analysen zeigen, dass bei keinem Modell unlösbare Probleme gegen eine Umsetzung sprechen.³¹
- › Die Modelle erreichen die **Ziele** weitgehend. Dies allerdings mit z.T. massiven Eingriffen in die bestehenden Systeme. Ob sich der notwendige Aufwand dafür lohnt, lässt sich nur politisch entscheiden.
- › Eine politische Beurteilung der Modelle war nicht Gegenstand der vorliegenden Studie. Auf Grund der Analysen lässt sich aber vermuten, dass einige der genannten Nachteile der Modelle **politisch problematisch** sein könnten. Insbesondere das Modell Zehnder mit seiner sehr weitgehenden Umgestaltung der Steuerlandschaft und seiner einseitigen Anbindung der direkten Bundessteuer an die Personenschicht mit sehr hohen Einkommen wäre aktuell kaum umsetzbar. Die Modelle Bandbreite, Stich und Unternehmenssteuern hingegen haben den Nachteil, dass sie einen Steuerausgleich im Finanzausgleich benötigen. Ein sol-

³¹ Nicht beurteilt wurden die rechtlichen Aspekte der Modelle.

cher Ausgleich wäre im Rahmen der NFA systemfremd und so kurz nach der Abstimmung zur NFA evtl. nicht mehrheitsfähig. Das Modell Ressourcenausgleich wiederum belastet einseitig einzelne Kantone und hier insbesondere den Kanton Zürich.

› Zu prüfen sind **Varianten und Kombinationen** der einzelnen Modelle:

› **Beispiel 1:** Harmonisierung der Steuerbelastung bei Einkommen oberhalb einer Einkommensgrenze von z.B. CHF 300'000. Definition einer Bandbreite für die Steuerbelastung oberhalb dieser Grenze. Keine Harmonisierung unterhalb der Grenze. Wirkung: Konzentration auf die hohen Einkommen, Verhinderung der grössten Ungerechtigkeiten, Reduzierung des Schnittstellenproblems im Steuertarif.

› **Beispiel 2:** Modell Bandbreite mit variabler Bandbreite (grosse Bandbreiten bei tiefen Einkommen, kleine Bandbreite bei hohen Einkommen).

Zu lösen wäre auch in diesen beiden Modellen die Frage des Steuerausgleichs.

› Im Hinblick auf eine allfällige Konkretisierung und definitive Beurteilung müssen zusätzliche Modellrechnungen durchgeführt werden. Notwendig für die Modellrechnungen wären detaillierte kantonale Daten (zu beschaffen in den einzelnen Kantonen).