

Komitee «Nein zum Steuerpaket»

Postfach 444, 3000 Bern 7, PC-Konto 30-196461-5

www.nein-zum-steuerpaket.ch

Argumentarium gegen das Steuerpaket

Volksabstimmung vom 16. Mai 2004

Inhalt

1. Das Steuerpaket und seine Auswirkungen auf verschiedene Kategorien von Steuerpflichtigen	4
2. Undemokratische Verknüpfung und verfassungsrechtlicher Sündenfall	15
3. Weniger Dienstleistungen, höhere Gebühren und grössere Verschuldung	22
4. Die Verlierer und die Gewinner	29
5. Der Mittelstand, wer ist das eigentlich?	31

Detailiertes Inhaltsverzeichnis

1. Das Steuerpaket und seine Auswirkungen auf verschiedene Kategorien von Steuerpflichtigen	4
1.1 Teil „Wohneigentumsbesteuerung“	4
1.1.1 Das bisherige Recht	4
1.1.2 Der Vorschlag des Bundesrates: Kostenneutraler Systemwechsel	5
1.1.3 Der Beschluss der Eidgenössischen Räte: Ein unvollständiger Systemwechsel, oder der Fünfer und das Weggli	5
1.1.4 Auswirkungen auf verschiedene Wohneigentümerkategorien	7
1.1.5 Kauf von Wohneigentum wird schwieriger	8
1.1.6 Finanzielle Konsequenzen der Reform der Wohneigentumsbesteuerung	8
1.2 Teil „Familienbesteuerung“	8
1.2.1 Die wichtigsten Änderungen in der direkten Bundessteuer	9
1.2.2 Die Auswirkungen der neuen Familienbesteuerung für die direkte Bundessteuer nach Einkommenskategorien	10
1.2.3 Einzelbeispiele	12
1.2.4 Die finanziellen Auswirkungen der neuen Familienbesteuerung auf den Ertrag aus der direkten Bundessteuer	13
1.2.5 Die Auswirkungen der neuen Familienbesteuerung auf die kantonalen und kommunalen Steuern	13
1.3 Teil „Stempelabgaben“ (Umsatzabgabe)	13
2. Undemokratische Verknüpfung und verfassungsrechtlicher Sündenfall	15
2.1 Mit dem Steuerpaket macht der Bund Kantons- und Gemeindepolitik	15
2.2 Die Verknüpfung mehrerer Vorlagen: Ein undemokratischer Kunstgriff, der die Einheit der Materie missachtet	15
2.3 Entscheidungsprozess: Flickwerk in beiden Kammern	16
2.4 Ein Projekt, das mehr Ungerechtigkeiten schafft als es aufhebt	16
2.4.1 Wohneigentumsbesteuerung: Wiederholte Missachtung des Verfassungsgrundsatzes der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung	16
2.4.2 Fragwürdiger politischer Opportunismus bei der Verteilung der Steuerentlastungen	17
2.5 Die Verfassungswidrigkeiten im Detail	18
2.5.1 Die Art und Weise des Vorgehens verletzt Sinn und Zweck von Art. 129 BV	18
2.5.2 Der Bausparabzug verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und jenen der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit	19
2.5.3 Der Liegenschaftskostenabzug („Unterhaltskostenabzug“) verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit, indem er eine Ungleichbehandlung zwischen Mietern und Eigentümern schafft	19
2.5.4 Der Schwellenwert von 4000 Franken für den Abzug der Unterhaltskosten verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit zwischen kleinen und grossen Eigentümern	20

2.5.5	Der gestaffelte Hypothekarzinsabzug während 10 Jahren schafft eine Rechtsungleichheit zwischen Neuerwerbern und langjährigen Eigentümern sowie Mietern.	20
2.5.6	Die fragliche Verfassungskonformität der neuen Zweitwohnungssteuer	21
2.6	Mangels Verfassungsgerichtsbarkeit ist das Kantonsreferendum der einzige Weg, um die Achtung der Verfassungsmässigkeit durchzusetzen	21
3.	Weniger Dienstleistungen, höhere Gebühren und grössere Verschuldung	22
3.1	Die finanziellen Folgen des Steuerpakets im Überblick	22
3.2	Budgetsituation der öffentlichen Hand	22
3.3	Finanzielle Folgen für den Bund.....	23
3.3.1	Die Analyse des Eidg. Finanzdepartements.....	23
3.3.2	Unumgängliche Massnahmen bei Annahme des Steuerpakets.....	24
3.4	Finanzielle Folgen für die Kantone und Gemeinden	24
3.5	Das Steuerpaket ist eine Zeitbombe	27
4.	Die Verlierer und die Gewinner	29
4.1	Die direkten Verlierer.....	29
4.2	Die indirekten Verlierer.....	29
4.3	Die Gewinner.....	30
5.	Der Mittelstand, wer ist das eigentlich?	31

1. Das Steuerpaket und seine Auswirkungen auf verschiedene Kategorien von Steuerpflichtigen

Am 16. Mai 2004 stimmen wir über das Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003 ab.

Dieses Gesetz verändert die direkte Bundessteuer und die Stempelabgaben (Umsatzabgabe). Ausserdem verpflichtet es die Kantone und Gemeinden, diese Anpassungen im Rahmen der Steuerharmonisierung auch für die kantonalen und kommunalen Steuern zu übernehmen. Die Stimmberechtigten müssen also formell in einer einzigen Abstimmung über folgende Gesetzesänderungen befinden:

1. mehrere Kapitel des *Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)*.
2. mehrere Kapitel des *Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden*, was die Kantone zwingt, in der Folge ihre eigenen Steuergesetze samt den Bestimmungen für die Gemeinden anzupassen.
3. das *Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur AHV-IV*.
4. das *Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer*.
5. das *Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben*.

Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, diese Änderungen in drei thematisch getrennten Gesetzesrevisionen vorzulegen. Im Falle des Referendums hätte das Volk also separat über jeden der drei Teile abstimmen können: Die Familienbesteuerung, die Besteuerung des Wohneigentums und die Stempelabgaben.

Doch das Parlament folgte der Regierung nicht, sondern packte die drei Teilstücke in ein einziges Gesetz zusammen, so dass das Volk alle vorgeschlagenen – die eidgenössischen und die darauf folgenden kantonalen – Revisionen mit einem einzigen „Ja“ oder einem einzigen „Nein“ bewerten muss.

1.1 Teil „Wohneigentumsbesteuerung“

Die Reform betrifft hier diejenigen Steuerpflichtigen, die eine Wohnung oder ein Haus besitzen. Zum besseren Verständnis muss hier zwischen den ausgewogenen Vorschlägen des Bundesrates und dem problematischen Beschluss der beiden Parlamentskammern unterschieden werden.

1.1.1 Das bisherige Recht

Heute wird das Bewohnen des Eigenheims durch den Besitzer als Vorteil angesehen und deshalb als Einkommen besteuert. Der sogenannte „Eigenmietwert“ gilt dabei als Teil des steuerbaren Einkommens. Der Betrag ist dabei um einiges tiefer als die Miete, die für eine gleichwertige Wohnung zu bezahlen wäre. Im Gegenzug kann der Besitzer die Auslagen abziehen, die er für sein Eigenheim hat: einerseits die Schuldzinsen, die er für die Bankhypothek bezahlt, andererseits die Unterhaltskosten (Liegenschaftskosten), die notwendig sind, um die Liegenschaft instandzuhalten und zu verwalten. Es erscheint logisch, dass diese Ausgaben abzugsfähig sind, denn sie stellen Gewinnungskosten für das steuerbare Einkommen „Eigenmietwert“ dar.

1.1.2 Der Vorschlag des Bundesrates: Kostenneutraler Systemwechsel

Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, sowohl den Eigenmietwert als auch den Schuldzinsabzug abzuschaffen. Zudem wollte er den Abzug für Unterhaltskosten strikt auf jenes Minimum beschränken, das seiner Meinung nach den verfassungsmässigen Auftrag zur Wohneigentumsförderung noch erfüllt hätte.

Aufgrund dieses Vorschlags hätten die steuerpflichtigen Eigenheimbesitzer jährlich jenen Teil ihrer effektiven Unterhaltskosten abziehen können, der zwischen 5'000 und 10'000 Franken liegt. Alle fünf Jahre wäre ein Abzug von 45'000 Franken für Umbaukosten möglich gewesen. Diese Vorschläge hätten Bund, Kantone und Gemeinden mit Mindererträgen von 120 bis maximal 150 Millionen Franken¹ belastet.

Die Absicht dieser Reformvorschläge war:

- die Steuerveranlagung zu vereinfachen;
- die Besteuerung des Eigenmietwerts aufzuheben, da dieser beim Volk als „fiktives Einkommen“ gilt und entsprechend unbeliebt ist;
- ein System des Schuldzinsen- und Unterhaltskostenabzugs aufzuheben, das es den Steuerpflichtigen erleichtert, in fragwürdiger Weise ihr steuerbares Einkommen zu senken.

Alle Parteien waren mit dem Prinzip dieser Systemänderung einverstanden unter der Voraussetzung, dass die Steuereinnahmen nicht empfindlich verringert werden.

Als Zusatzmassnahme schlug der Bundesrat vor, dass neue Hauseigentümer je 7'500 Franken Schuldzinsen abziehen dürften, Paare 15'000 Franken. Dieser Abzug wäre jährlich um 10% gesunken und 10 Jahre nach Erwerb des Wohneigentums aufgehoben worden. Damit wollte man einen erwünschten Effekt des heutigen Systems beibehalten, nämlich den anfänglich in der Regel hoch verschuldeten Haus- und Wohnungskäufern die Steuerlast stark erleichtern und so den Erwerb von Wohneigentum fördern. Ohne diese Abfederung hätte der Systemwandel hoch verschuldete Immobilienbesitzer kurz nach dem Kauf stark benachteiligt. Freilich erweist sich diese Regelung als nicht sehr geeignet, um das Problem zu lösen und schafft ausserdem eine massive Ungleichbehandlung (siehe 2.5.5).

Ausserdem schlug der Bundesrat vor, den Systemwechsel mit einer neuen kommunalen und kantonalen Steuer zu koppeln, die Zweitwohnungsbesitzer mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons getroffen hätte. Diese Steuer hätte maximal 1% des Steuerwerts der Liegenschaft betragen und hätte den Berg- und Tourismuskantonen mit hohem Zweitwohnungsanteil (VS, TI, GR) erlaubt, den Einnahmehausfall aus der Aufhebung des Eigenmietwerts auf Zweitwohnungen zu kompensieren. Eine Doppelbesteuerung durch den Wohnkanton und jenen des Zweitwohnungssitzes wäre auf dem Verordnungsweg ausgeschlossen worden.

1.1.3 Der Beschluss der Eidgenössischen Räte: Ein unvollständiger Systemwechsel, oder der Fünfer und das Weggli

Nach einer endlosen Debatte haben Stände- und Nationalrat eine unausgewogene Entscheidung getroffen: Der Eigenmietwert und der Schuldzinsabzug werden, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, abgeschafft. Der Abzug der Unterhaltskosten bleibt hingegen nach oben unbegrenzt. Diese Regelung erscheint nicht logisch, denn der Unterhalt stellt nach Abschaffung des Eigenmietwerts keine Gewinnungskosten für das steuerbare Einkommen „Eigenmietwert“ dar. Auch die Abfederung für Neueigentümer wird beibehalten und im Vergleich zur bundesrätlichen Vorlage verstärkt: Schuldzinsen sind während fünf Jahren bis zu 7'500 Franken pro Jahr (15'000 für Paare) abzugsfähig. Nachher sinkt der Abzug jährlich linear um 20% bis Null.

¹ Quelle: Botschaft des Bundesrates, Bundesblatt 2001, S. 3115.

Indem das Parlament nur einen Teil der Bundesratsvorlage übernimmt, schenkt der Gesetzgeber den Reichsten unter den Hauseigentümern den Fünfer und das Weggli: Kein Eigenmietwert ist zu versteuern und der Abzug der Unterhaltskosten hat kein oberes Limit. So würden diese Hausbesitzer über nahezu unbegrenzte Möglichkeiten verfügen, ihr steuerbares Einkommen künstlich zu senken und dies ohne jeden Nachteil: Der Eigentümer, der für seine Liegenschaft übertriebene Unterhaltsarbeiten zahlt, riskiert nicht einmal mehr wie heute, dass sich dies in einer Erhöhung des Eigenmietwerts niederschlägt. Das System schafft somit eine erhebliche Ungleichbehandlung zwischen Eigentümern und Mietern.

Diese Gelegenheit des „Steuersparens“ bietet sich freilich nur Eigentümern mit hohem Einkommen, welche über genügend flüssige Mittel verfügen, um solch ausufernde Unterhaltskosten zu bezahlen. Ausserdem erlaubt es dieses System nicht, die Steuereinschätzung so zu vereinfachen, wie es der Bundesrat gehofft hatte. Steueramt und Steuerpflichtige werden weiterhin über die Art der Bauarbeiten streiten: Unterhalt oder Mehrwert?

Hinzu kommt ein äusserst befremdender Entscheid: Das Parlament hat beschlossen, dass Unterhaltskosten von weniger als 4000 Franken pro Jahr nicht mehr abgezogen werden können, während es für den Abzug keine Obergrenze gibt. Dies führt zu einer schwerwiegenden Benachteiligung von Besitzern einer Eigentumswohnung oder eines kleineren Hauses gegenüber Eigentümern grosser Liegenschaften. Dieses System verletzt die Verfassungsgrundsätze der Rechtsgleichheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (siehe 2.5.4).

Zu guter Letzt hat das Parlament gegen den Willen des Bundesrates noch ein Bausparmodell eingeführt: Es handelt sich dabei um einen Vertrag mit einer Laufzeit von höchstens 10 Jahren, mit dem Sparkapital für einen Liegenschafts Kauf geäufnet werden soll. Die Vertragsnehmer verpflichten sich, einen jährlichen Betrag auf ein Bank- oder Versicherungskonto einzuzahlen. Das Bausparen wäre Personen vorbehalten, die bei Vertragsunterzeichnung weniger als 45 Jahre alt sind. Ein lediger Inhaber eines solchen Vertrags kann Bausparbeiträge von bis zu 12'000 Franken pro Jahr abziehen (24'000 Franken für ein Paar), und dies während 10 Jahren. Dieses System erinnert an die dritte Säule. Aber es besteht ein erheblicher Unterschied, der dieses Bausparmodell unannehmbar macht: Wenn der Steuerpflichtige sein Bausparkonto auflöst - unter der Bedingung, dass er damit Wohneigentum erwirbt - wird dies nicht besteuert. Bei der 2. und 3. Säule hingegen wird das angesparte Geld in gerechterer Art und Weise zu einem reduzierten Satz besteuert, wenn es ausbezahlt wird. Mit dem vorgeschlagenen Bausparmodell kann ein Ehepaar hingegen in zehn Jahren insgesamt 240'000 Franken definitiv der Besteuerung als Einkommen entziehen. Es gibt keinen stichhaltigen Grund für eine derartige Vorzugsbehandlung künftiger Eigentümer gegenüber allen anderen Steuerpflichtigen (Mieter, bisherige Hausbesitzer, Steuerpflichtige über 45 Jahre). Ausserdem steht dieser Weg nur jungen, sehr wohlhabenden Paaren offen, die neben der 2. und 3. Säule jährlich noch bis zu 24'000 Franken beiseite legen können.

Alle diese Regeln gelten bei Annahme des Steuerpakets in Zukunft nicht nur für die direkte Bundessteuer, sondern werden auch den Kantonen und Gemeinden aufgezwungen; sie müssen ihre Steuergesetze entsprechend anpassen, auch die vorgeschriebenen Beträge in Franken (nicht abziehbare Unterhaltskosten bis 4'000 Franken; 12'000 bis 24'000 Franken für das Bausparen; Schuldzinsabzug bis 7'500 Franken pro Person für Neueigentümer). Dies stellt ein ernsthaftes verfassungsrechtliches Problem dar, denn die Festlegung solcher Beträge ist laut Bundesverfassung klar den Kantonen vorbehalten (siehe 2.5.1).

Beizufügen wäre noch, dass das Parlament die Zweitwohnungsbesteuerung laut Bundesratsmodell unverändert übernommen hat.

Die revidierte Wohneigentumsbesteuerung würde 2009 in Kraft treten.

1.1.4 Auswirkungen auf verschiedene Wohneigentümerkategorien

Die untenstehende Tabelle zeigt auf, in welchem Ausmass das Modell der Eidgenössischen Räte den reichen Villenbesitzer gegenüber dem Eigentümer einer Wohnung oder eines durchschnittlichen Einfamilienhäuschens bevorteilt.

Die Auswirkungen werden noch durch die Tatsache verschärft, dass gerade Besitzer bescheidener Liegenschaften oft sehr stark verschuldet sind und nicht über das nötige Einkommen verfügen, um diese Schuld innert nützlicher Frist abzutragen. Mit dem Systemwechsel würden sie nicht mehr über den für sie vorteilhaften Schuldzinsabzug verfügen.

Die wenig verschuldeten grossen Grundbesitzer – die heute kaum Schuldzinsen abziehen können – würden dank der Aufhebung des Eigenmietwerts hingegen auf der ganzen Linie profitieren.

Tabelle 1: Gesamteffekt des Teils „Wohneigentumsbesteuerung“ auf das steuerbare Einkommen, nach Liegenschaftsgrösse, für einen verschuldeten Eigentümer

Verkehrswert der Liegenschaft in Franken	Auswirkungen des Steuerpakets auf das steuerbare Einkommen « + » → Erhöhung, « - » → Senkung	Auswirkungen des Steuerpakets
400'000.-	+800.-	Steuererhöhung
650'000.-	+1300.-	Steuererhöhung
900'000.-	+400.-	Steuererhöhung
1'150'000.-	-600.-	Steuersenkung
2'000'000.-	-4000.-	Steuersenkung
5'000'000.-	-16000.-	Steuersenkung

Die Berechnungen basieren auf Standardannahmen: Verschuldung von 65% des Verkehrswertes, Hypothekarzinzsatz von 4%, Eigenmietwert von 3% des Verkehrswertes, Liegenschaft vor mehr als 10 Jahren erworben, tatsächliche Unterhaltskosten von 0,6% des Verkehrswertes (= 20% des Eigenmietwerts).

Werden die Annahmen verändert, so verändert sich das Resultat:

- **Wenn der Verschuldungsgrad höher liegt, zum Beispiel bei 75%, verlieren alle Eigentümer.** Doch ein solcher Satz ist für Besitzer, die seit über 10 Jahren ihre Liegenschaft halten, nicht realistisch. Die Banken verlangen in der Regel die Rückzahlung von jährlich 1% der Anleihe. Wer sich beim Kauf zu 75% verschuldet, wird nach 10 Jahren wahrscheinlich eine Verschuldung von 67,5% aufweisen. Mit diesem Satz von 67,5% stehen die Eigentümer immer noch auf der Verliererseite, wenn ihre Liegenschaft weniger als 1,33 Millionen wert ist.
- **Wenn der Kauf weniger als fünf Jahre zurückliegt, gewinnt der Eigentümer massiv** (für ein Paar: etwa 10'000 Franken weniger steuerbares Einkommen während fünf Jahren). Nach dieser Frist steigen die Zahlen innert fünf Jahren auf die Werte der Tabelle.
- **Wenn der Hypothekarzinzsatz tiefer liegt, zum Beispiel 3,5% statt 4%,** können die beiden untersten Kategorien (400'000 und 650'000) ihr steuerbares Einkommen leicht senken und zwar um 500 respektive 812,50 Franken. Für die grösseren Eigentümer ist die Senkung schon bedeutender. Hier ist zu bemerken, dass langjährige Eigentümer wegen der Risikoprämie und aufgrund der Laufdauer der Kredite nur selten über einen mittleren Zinssatz von deutlich unter 4% verfügen.

- **Wenn der Hypothekarzinsatz auf über 4,5% steigt, so verlieren dabei praktisch alle Eigentümer, weil der Abzug der Schuldzinsen aufgehoben wird:** nur Besitzer einer Liegenschaft im Wert von über 5,3 Mio. Franken gewinnen. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass ein mittlerer Zinssatz von über 4% nicht unrealistisch ist. Logische Schlussfolgerung: im Falle höherer Zinssätze schützt das neue System die öffentlichen Finanzen, da eine Zinserhöhung die steuerbaren Einkommen nicht mehr sinken lässt. Zu erwähnen bleibt noch, dass der Systemwechsel damit den pro-zyklischen konjunkturellen Effekt des geltenden Gesetzes aufhebt. Ein hohes Zinsniveau begleitet oft eine Wirtschaftsboom-Phase. In diesem Moment würde das steuerbare Einkommen der Eigentümer nicht mehr sinken. In Tiefzinsphasen hingegen, wenn auch die Wirtschaft kriselt, würden die Steuern der Hausbesitzer nicht mehr steigen. Das verschlimmert die Lage der öffentlichen Finanzen in diesen schwierigen Zeiten.

1.1.5 Kauf von Wohneigentum wird schwieriger

Das heutige System fördert den Erwerb von Wohneigentum, da junge, oft stark verschuldete Eigentümer ihre Schuldzinsen steuerlich abziehen können. Dies schafft das Steuerpaket ab. Der finanziell und zeitlich begrenzte Schuldzinsabzug gleicht das Problem während fünf Jahren mit dem maximal erlaubten Abzug aus, anschliessend während fünf Jahren mit einer gestaffelten Senkung. Diese Frist genügt jungen Paaren nicht zur Abzahlung der Schuld. Nach fünf Jahren stehen diese Neueigentümer also einer sukzessiv und stark steigenden Steuerbelastung gegenüber, die mit einer insgesamt höheren Steuerlast als im heutigen System schliesst. Junge Familien des Mittelstands, die sich dieses Risikos bewusst sind, werden vermehrt zögerlich, ein Haus oder eine Wohnung zu kaufen.

1.1.6 Finanzielle Konsequenzen der Reform der Wohneigentumsbesteuerung

Die Reform der Wohneigentumsbesteuerung zeigt folgende Auswirkungen²:

- 335 Mio. Franken Minderertrag der direkten Bundessteuer (Anteil des Bundes).
- 145 Mio. Franken Minderertrag für die Kantone (Kantonsanteil der direkten Bundessteuer).
- 1,1 bis 1,3 Mia. Franken Minderertrag aus kantonalen und kommunalen Steuern.

Also insgesamt zwischen 1.6 und 1.8 Milliarden Franken Einnahmeherausfälle.

Im Vergleich dazu führte der an sich logische Systemwechsel der Wohneigentumsbesteuerung laut Vorschlag des Bundesrates nur zu Mindererträgen von insgesamt 120 bis 150 Mio. Franken für die öffentliche Hand. Der Entscheid des Parlaments bringt also mehr als das Zehnfache an Ertragsausfällen als jener der Regierung.

1.2 Teil „Familienbesteuerung“

Der Teil „Familienbesteuerung“ des Steuerpakets ändert das Modell des Steuertarifs der direkten Bundessteuer und die Abzüge für Familien ab. Diese Prinzipien müssen auch vom kantonalen und kommunalen Recht übernommen werden; es gibt lediglich einen kleinen Spielraum für diese Anpassungen.

Nach einer ausufernden Diskussion haben die Eidgenössischen Räte im Grossen und Ganzen den Vorschlag des Bundesrates übernommen, so dass hier auf eine Auflistung der Differenzen verzichtet werden kann.

² Zusammenfassung der Verhandlungen der Eidg. Räte, Stand Februar 2004, S. 13.
(<http://www.estv.admin.ch/data/ist/d/vorstoesse/1-8.pdf>)

In der Frühjahrssession 2004 haben die Eidgenössischen Räte das Steuerpaket in einem überhasteten Verfahren „nachgebessert“, indem beim Teil „Familienbesteuerung“ noch der Ausgleich der kalten Progression einbezogen wurde. Die - hinsichtlich der Verteilung - minimalen Auswirkungen sind im Kapitel 1.2 nicht berücksichtigt.

1.2.1 Die wichtigsten Änderungen in der direkten Bundessteuer

Heute existieren zwei Steuertarifskaleten, die eine für Unverheiratete, die andere für Ehepaare. Die zweite ist „gnädiger“, da es logisch erscheint, dass ein Paar für das gleiche Gesamteinkommen weniger Steuern bezahlt als eine Einzelperson. Allerdings ergibt sich eine Ungleichheit daraus, dass Ehepaare in der Regel stärker besteuert werden als zwei Personen, die mit gleichem Haushaltseinkommen im Konkubinat leben und separat veranlagt werden. Die Reform hat zum Ziel, diese Ungerechtigkeit zu korrigieren und die Familien zu fördern.

Das vorgeschlagene System ist wie folgt aufgebaut: Die Tarifskaleten für Ehepaare und Ledige werden durch einen einzigen Steuertarif ersetzt. Die Ehepaare können aber bei der Veranlagung ihr Einkommen durch 1,9 teilen. So wird ihr Gesamteinkommen zu einem Satz veranlagt, der jenem einer Einzelperson entspricht, die nur 52% dieses Einkommens erzielt.³ Der Systemwechsel schafft neue Ungleichheit: In Zukunft würden Konkubinatspaare oft mehr bezahlen als Ehepaare in gleicher finanzieller Situation.

Kleine und mittlere Einkommen besteuert das neue System etwas „härter“ als heute. Dies wird jedoch durch neue, wesentlich höhere Abzüge wieder ausgeglichen.

Tabelle 2: Das neue System der Steuerabzüge

Abzug auf dem steuerbaren Einkommen ⁴ pro Jahr	Heute (in Franken)	Mit der Reform (in Franken)
Abzug für zwei Erwerbseinkommen von Ehepaaren	7000	Aufgehoben (durch „Splitting“ wird gleiches Resultat erzielt).
Abzug pro Kind	5600	9300
Abzug für unterstützungsbedürftige Personen	5600	5600 bis 9000, je nach den ausgewiesenen effektiven Kosten
Allgemeiner Abzug für alle ohne Bedingungen	Keiner	1400
Abzug für Betreuungskosten, pro Kind	Keiner im Bundesrecht, aber durch das Steuerharmonisierungsgesetz für Kantons- und Gemeindesteuern erlaubt.	7000
Abzug für Haushaltskosten, alleinstehende Person mit oder ohne Kinder.	Keiner	11'000 (nicht gültig für zwei Ledige im gemeinsamen Haushalt)
Abzug für Alleinerziehende	Keiner	3% des Nettoeinkommens, aber max. 5500

Angesichts der zahlreichen Änderungen ist es nicht einfach, den Gesamteffekt abzuschätzen – die zwei nächsten Abschnitte versuchen gleichwohl einen Überblick zu geben.

³ Dieses System des Teilsplittings gleicht jenem des Familienquotienten in manchen Kantonen (z.B. 1,8 für Ehepaare im Kanton Waadt), freilich ohne Zusatzpunkte für Kinder.

⁴ Werte für jährliche Gegenwartsbemessung. Für das System der zweijährigen Vergangenheitsbemessung sind die Beträge 10% tiefer.

1.2.2 Die Auswirkungen der neuen Familienbesteuerung für die direkte Bundessteuer nach Einkommenskategorien

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Steuererleichterungen je nach Nettoeinkommen.

Tabelle 3: Verteilung der Steuerermässigung zwischen den verschiedenen Einkommenskategorien⁵.

Kategorie der Nettoeinkommen, in 1000 Franken pro Jahr	Anzahl Steuerpflichtige 1997-1998	% der Steuerpflichtigen	Ertrag direkte Bundessteuer in Mio. Franken vor der Reform	Ertrag direkte Bundessteuer in Mio. Franken nach der Reform	Minderertrag in Mio. Franken	% des gesamten Minderertrages	Durchschnittliche Senkung pro Steuerpflichtigen, in Franken
0 - 29	1'423'830	33.70%	56.5	7.8	48.7	3%	34
30 - 39	525'363	12.44%	124.9	84.0	40.9	3%	78
40 - 49	515'321	12.20%	248.2	217.6	30.6	2%	59
50 - 59	434'263	10.28%	318.7	300.9	17.8	1%	41
60 - 69	346'236	8.20%	352.8	322.7	30.1	2%	87
70 - 79	263'657	6.24%	396.4	329.7	66.7	5%	253
80 - 89	192'978	4.57%	410.4	325.4	85.8	6%	440
90 - 99	135'586	3.21%	391.8	309.0	82.8	6%	611
100 - 119	159'486	3.78%	679.8	540.6	139.2	10%	873
120 - 199	168'626	3.99%	1716.9	1264.3	452.6	31%	2684
200 und mehr	59'407	1.41%	3133.4	2685.9	447.5	31%	7533
Alle	4'224'753	100.00%	7829.8	6387.9	1441.9	100%	341

Die Auswirkungen des Familienbesteuerungsteils sind sehr asymmetrisch:

- Jene Steuerpflichtigen, die ein Nettoeinkommen von über 200'000 Franken angeben, erhalten zusammen fast 31% der gesamten Steuererleichterungen. Diese 60'000 Haushalte machen aber nur 1,4 % der Steuerpflichtigen aus. Sie werden im Durchschnitt jährlich 7'500 Franken Bundessteuer sparen.
- Jene 83% der Steuerpflichtigen, die weniger als 80'000 Franken Nettoeinkommen versteuern, erhalten nur 12% der gesamten Steuersenkung. Ihre durchschnittliche Ersparnis beträgt bloss 67 Franken pro Jahr.

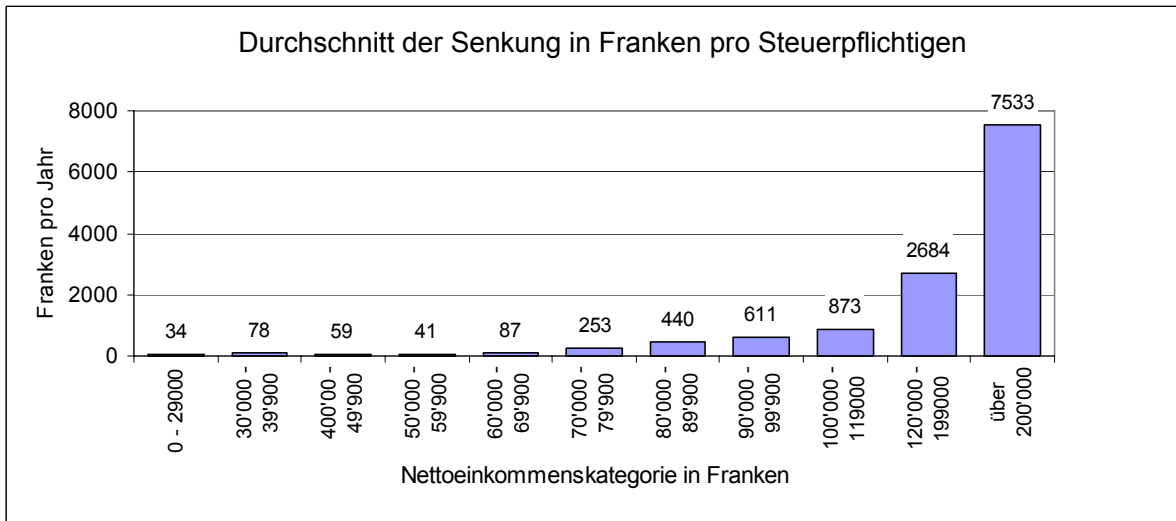
Oder einfacher gesagt:

- 9% der Steuerpflichtigen verfügen über ein Nettoeinkommen von mehr als 100'000 Franken. Sie erhalten 72% der Steuererleichterungen.
- 91% der Steuerpflichtigen verdienen weniger als 100'000 Franken. Diese grosse Mehrheit muss sich mit 28% der Steuererleichterungen abfinden.

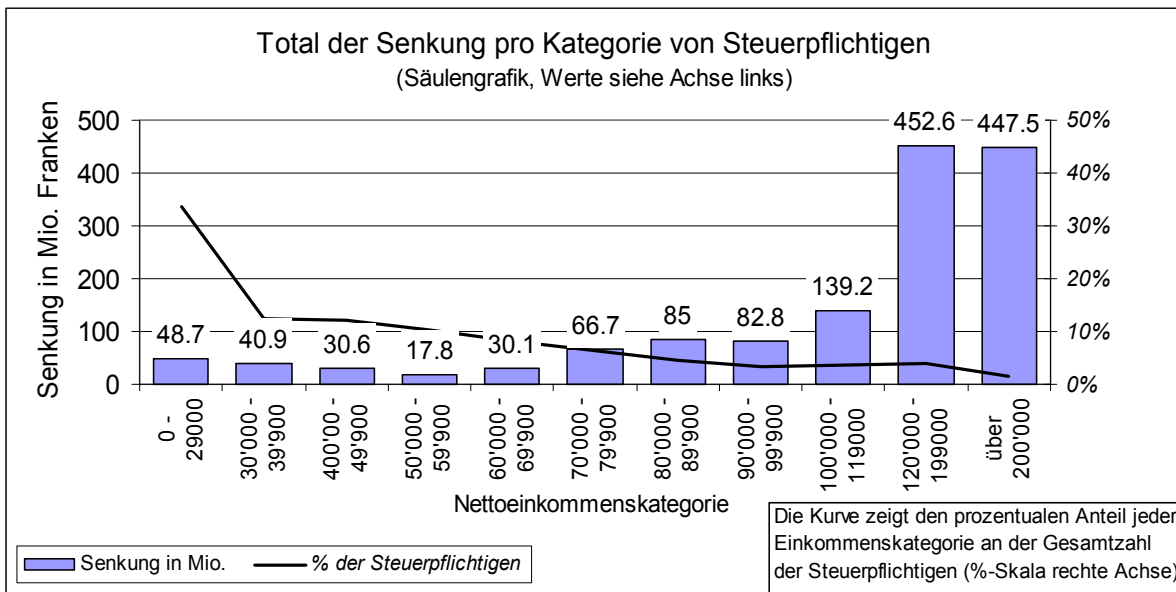
⁵ Quelle: Berechnungen der eidg. Steuerverwaltung ESTV über die Familienbesteuerung (http://www.estv.admin.ch/data/d/paket/ek_d.pdf vom 6.11.03) auf die Statistik der Steuerpflichtigen 1997-1998 angewandt (http://www.estv.admin.ch/data/d/paket/klassen_d.pdf vom 19.10.03).

Die beiden folgenden Grafiken stellen diese ungerechte Verteilung dar:

Grafik 1: Durchschnitt der Steuererleichterungen des Teils „Familienbesteuerung“ für verschiedene Kategorien von Nettoeinkommen



Grafik 2: Total der Steuererleichterungen des Teils „Familienbesteuerung“ für verschiedene Kategorien von Nettoeinkommen und nach Anzahl Steuerpflichtige pro Kategorie



1.2.3 Einzelbeispiele

Die Eidg. Steuerverwaltung hat die Auswirkungen der neuen Ehe- und Familienbesteuerung für 14 Beispiele von Einzelhaushalten berechnet. Wir übernehmen diese Zahlen für die Bruttoeinkommen von 50'000, 100'000, 200'000 und 400'000 Franken.

Tabelle 4: Auswirkungen des Teils „Familienbesteuerung“ für die direkte Bundessteuer auf verschiedene Kategorien von Bruttoeinkommen⁶

Direkte Bundessteuer: Senkung (-), Erhöhung (+)							
Haushalt			Jährliches Bruttoeinkommen (=Bruttolohn eines Angestellten)				
Stand	Einkommens- verteilung	50'000	100'000	200'000	400'000		
Mit zwei Kindern	Alleinerziehend	(nur 1 Einkommen)	-29	-620	-1'909	-2'663	
		Ehepaar	100/0 (=nur 1 Einkommen)	0	-530	-3'613	-7'183
			70/30	0	-493	-3'591	-8'000
	50/50		0	-493	-3'580	-7'992	
	Konkubinat	100/0 (=nur 1 Einkommen)	+3	+592	+1'517	+1'303	
		70/30	0	-178	+506	+458	
		50/50	-44	+105	+602	+1'290	
	Ohne Kind	Unverheiratet	(nur Einkommen) ¹	-154	-86	+79	-425
			Ehepaar	100/0 (=nur 1 Einkommen)	-83	-423	-3'605
70/30				-50	-116	-2'593	-5'412
50/50		-50		-116	-2'583	-5'404	
Konkubinat		100/0 (=nur 1 Einkommen)	+134	+767	+1'454	+1'005	
		70/30	-3	+393	+1'516	+2'196	
		50/50	-88	+268	+1'534	+2'908	

⁶ Quelle, weitere Details und andere Beispiele in folgender Tabelle:
http://www.estv.admin.ch/data/d/paket/rat_d.pdf

1.2.4 Die finanziellen Auswirkungen der neuen Familienbesteuerung auf den Ertrag aus der direkten Bundessteuer

Auf finanzieller Ebene bewirkt die neue Familienbesteuerung ab 2005 einen Minderertrag der direkten Bundessteuer von 1,442 Mia. Franken pro Jahr, davon 1,009 Mia. zulasten des Bundes und 433 Mio. Franken zulasten der Kantone⁷.

1.2.5 Die Auswirkungen der neuen Familienbesteuerung auf die kantonalen und kommunalen Steuern

Mit dem Steuerpaket müssen die Kantone und Gemeinden die Logik des Bundessystems für die Familienbesteuerung übernehmen: einheitlicher Steuertarif, Splitting, System der Abzüge. Allerdings schreibt hier das Bundesgesetz im Gegensatz zur Wohneigentumsbesteuerung nicht bestimmte Beträge vor. Theoretisch können die Kantone die Beträge für die Steuerabzüge und den Splittingkoeffizienten frei wählen.

In der Praxis sieht es anders aus: Wenn die Kantone nicht die identischen Beträge übernehmen, wird das Ausfüllen und Erfassen der Steuererklärungen viel komplizierter. So sind die Kantone auch hier faktisch gezwungen, sich anzupassen.

Je nach gültigem kantonalem System sind die Folgen sehr unterschiedlich. Sie müssen also für jeden Kanton einzeln abgeschätzt werden, auch wenn sie im Grossen und Ganzen jenen auf Bundesebene entsprechen.

Da ausserdem die jeweilige Steuertarifskala abgeändert werden muss, ist es fast unmöglich vorauszusagen, wer profitieren und wer verlieren wird. Diese Unsicherheit kann erst in einigen Jahren behoben werden, wenn die Diskussionen über die Art und Weise der Anpassung in den Kantonen abgeschlossen ist. Die Bürgerinnen und Bürger kaufen zum gegenwärtigen Zeitpunkt also die Katze im Sack, wenn sie dem Steuerpaket zustimmen.

Nach einer ersten Berechnung wird der Ertragsausfall für Kantone und Gemeinden zwischen 0,7 und 0,9 Milliarden Franken liegen.

1.3 Teil „Stempelabgaben“ (Umsatzabgabe)

Hier handelt es sich vor allem darum, bereits per Dringlichkeitsrecht in Kraft gesetzte Bestimmungen ins ordentliche Recht zu überführen. Die Eidg. Finanzverwaltung fasst diesen weitgehend unbestrittenen Teil wie folgt zusammen⁸:

Was die Stempelabgaben betrifft, können die hauptsächlichlichen durch das "Steuerpaket" verursachten Veränderungen folgendermassen zusammengefasst werden:

Emissionsabgabe:

Erhöhung der Franchise von gegenwärtig 250'000 Franken auf eine Million zugunsten von Unternehmen.

Umsatzabgabe:

= Endgültige gesetzliche Verankerung der verschiedenen im Rahmen der Dringlichkeitsmassnahmen 1999 und 2000 gewährten Erleichterungen, die 2002 bis 2005 verlängert wurden (d.h. Befreiung gewisser Börsen-transaktionen, um die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes zu stärken und um eine Geschäftsverschiebung ins Ausland zu verhindern; siehe zu diesem Thema Ziff. 3.6, 3.7 sowie 3.9);

⁷ Anfänglich wurden die Auswirkungen des Teils Familienbesteuerung auf 1,22 Mia. Minderertrag der direkten Bundessteuer (Kantone und Bund) geschätzt. Nach genaueren Berechnungen musste diese Schätzung nach oben korrigiert werden (Antwort der EFV zur Anfrage Meier-Schatz 03.1108).

⁸ <http://www.estv.admin.ch/data/ist/d/vorstoesse/3-8.pdf>, S. 5 f..

= Befreiung der "Corporates" (= ausländische Unternehmen, deren Aktien an einer anerkannten Börse kotiert sind).

Diese Massnahmen haben beim Bund Einnahmenverluste von rund 310 Millionen Franken zur Folge. Im Vergleich zur ursprünglichen Fassung des Bundesrats sind nur etwa 70 Millionen wirklich neue Verluste. Die übrigen 240 Millionen stammen von Dringlichkeitsbestimmungen, die schon vor einigen Jahren eingeführt worden sind und von jetzt an endgültig im Gesetz verankert werden.

2. Undemokratische Verknüpfung und verfassungsrechtlicher Sündenfall

2.1 Mit dem Steuerpaket macht der Bund Kantons- und Gemeindepolitik

In der Bundesverfassung wird die Harmonisierung der kantonalen Steuern auf formelle Fragen beschränkt. Sie dient lediglich dazu, die Verwaltungsabläufe zu vereinfachen und der Steuerkonkurrenz zwischen den Kantonen Rahmenbedingungen zu setzen. Der Bund missbraucht diese Bestimmungen nun dazu, um sich mit dem Steuerpaket grob in die Politik der Kantone und Gemeinden einzumischen. Akzeptabel ist eine Einmischung, die sich auf Formfragen beschränkt, was hier nicht der Fall ist (siehe 2.5.1). Mit Mindererträgen von 2.5 Milliarden Franken zwingt das Parlament den Kantonen und Gemeinden schmerzhaft Einschnitte in all ihren Kompetenzbereichen auf. Damit greift der Bund ganz offensichtlich in die Autonomie der Kantone ein und stellt den Föderalismus als solchen in Frage.

Das Vorgehen erscheint dabei als nicht sehr redlich: Jene Instanz, die über eine Steuersenkung entscheidet, sollte kohärent vorgehen und den Mut haben, selbst darüber zu befinden, welche Leistungen entsprechend gekürzt werden müssen. Doch das Bundesparlament hat diese Frage wie eine heisse Kartoffel wohlweislich den Kantonen und Gemeinden überlassen (siehe 3.4), die direkt mit allen daraus folgenden praktischen Problemen konfrontiert sind.

2.2 Die Verknüpfung mehrerer Vorlagen: Ein undemokratischer Kunstgriff, der die Einheit der Materie missachtet

Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft vom 28. Februar 2001 schon vom „Steuerpaket“ gesprochen, diesen Ausdruck auf Französisch aber tunlichst vermieden („train de mesures“).

Die Landesregierung schlug vor, das gesamte Dossier gleichzeitig zu behandeln, aber für jeden Teil einen separaten Beschluss zu fällen. Sie sah drei Gesetze vor:

1. Bundesgesetz zur Ehepaar- und Familienbesteuerung (Projekt A).
2. Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung (Projekt B)
3. Bundesgesetz über die Stempelabgaben (Projekt C)

Damit hatte das Parlament die Möglichkeit, über jeden dieser drei Teile differenziert zu entscheiden und sie gestaffelt in Kraft zu setzen, um die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen erträglich zu gestalten. Und im Falle eines Referendums gegen eines oder mehrere der Teilstücke hätte sich das Volk zu jedem Gesetz einzeln äussern können. Damit respektierte der Bundesrat die Einheit der Materie im Hinblick auf eine eventuelle Abstimmung.

National- und Ständerat haben dann aber alle drei Teile in ein Gesamtpaket gezwängt. Schon am 24. April 2001 kombinierte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrats die Teile A (Familienbesteuerung) und C (Stempelabgaben). Später, am 3. Oktober 2002, bestätigte der Ständerat diese Verknüpfung mit äusserst knapper Mehrheit. So haben die Bürgerinnen und Bürger keine Möglichkeit mehr, sich differenziert zu den einzelnen Fragen zu äussern, sondern sind gezwungen, alles *en bloc* anzunehmen oder abzulehnen.

Das Schnüren eines einzigen Pakets war dabei kein Zufall: Die Interessenvertreter der Immobilienbesitzer wollten das Schicksal der Wohneigentumsbesteuerung an jenes der Familienbesteuerung knüpfen, um die grosszügigen Steuererleichterungen in diesem Abschnitt definitiv unter Dach und Fach zu bringen. Dieses Vorgehen beinhaltet eine Art Erpressung: „*Entweder ihr schluckt alles, inklusive des fragwürdigsten Teils, oder ihr erhaltet nichts.*“

Die Kantone beschlossen, diesem Druckmittel nicht nachzugeben und lancierten erstmals in der Geschichte der Schweiz ein Kantonsreferendum: Nicht nur, weil für sie der Teil „Wohneigentumsbesteuerung“ besonders unausgeglichen ist (siehe 2.4) und die kantonale Hoheit und Autonomie verletzt (siehe 2.5.1), sondern auch, weil dieser Teil die Auswirkungen des Gesamtpakets untragbar macht. Ohne diese Verknüpfung hätten sich die Kantone darauf beschränkt, den Teil „Wohneigentumsbesteuerung“ zu bekämpfen. Trotz der Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen im Teil „Familienbesteuerung“ wäre es für die Kantone kaum gerechtfertigt gewesen, dagegen mit dem Kantonsreferendum anzugehen, zumal dieser Teil die Hoheit der Kantone ja nicht antastet. Aber angesichts des Gesamtpakets blieben schliesslich auch für die Kantone nur die Alternativen „Alles oder Nichts“.

Neben allen politischen Überlegungen muss erwähnt werden, dass die Eidgenössischen Räte mit ihrem Vorgehen dem Prinzip der Einheit der Materie äusserst wenig Beachtung schenken.

2.3 Entscheidungsprozess: Flickwerk in beiden Kammern

Während der vorparlamentarischen Arbeit wurde das Projekt sorgfältig betreut: Expertise, Vernehmlassung, genaue Einschätzung der finanziellen Konsequenzen usw. Erst im Parlament erhielt das Projekt seine heutige Schlagseite. Zug um Zug änderten Kommissionen und Plenum der beiden Ratskammern die Vorschläge des Bundesrats tiefgreifend ab, und dies auch noch in widersprüchlicher Art und Weise: Hier Totalsplitting, da Teilsplitting, hier totaler Systemwechsel, da Anpassung des status quo, dann wieder Verschiebung des Inkrafttretens. Bezeichnenderweise hatte der Ständerat in einer der Beratungsetappen - nun doch erschrocken über die finanziellen Folgen - das Inkrafttreten der Wohneigentumsbesteuerung an die Schuldenbremse koppeln wollen. Freilich erfolglos.

Die Verknüpfung der drei Teile hat es verunmöglicht, diese schrittweise unter Dach und Fach zu bringen. Bei jeder Beratung konnte das Gesamtpaket unter dem Druck der verschiedenen Lobbies wieder in Frage gestellt werden. Erst nach mehrfachem Hin und Her zwischen den Räten und nach nicht weniger als drei Einigungskonferenzen wurde es schliesslich angenommen.

Mit dem Versuch, anstelle des Bundesrats die steuertechnische Detailarbeit anzupacken, ist das Parlament gescheitert: Statt das Projekt in den grossen Linien zu regeln, begann das Parlament, das Gesetz selbst nochmals zu verfassen. Es traf Entscheide mit schwerwiegenden Konsequenzen für die Kantone, ohne diese zuvor anzuhören und verzichtete darauf, die finanziellen Folgen ernsthaft abzuklären. So gab es erst im Oktober 2003 die ersten seriösen Abschätzungen der in der Wahlkampfstimmung vom Juni 2003 getroffenen Entscheide.

Der zeitweise chaotische Verlauf der parlamentarischen Beratungen erklärt auch, dass man zu einer klar verfassungswidrigen Lösung gelangt ist, denn die problematischsten Bestimmungen stammen nicht aus der bundesrätlichen Vorlage. Allein die Kurzfassung der streckenweise kafkaesken Beratungen füllt nicht weniger als 30 Seiten⁹.

2.4 Ein Projekt, das mehr Ungerechtigkeiten schafft als es aufhebt

2.4.1 Wohneigentumsbesteuerung: Wiederholte Missachtung des Verfassungsgrundsatzes der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung

Das Steuerpaket wollte die Besteuerung des Wohneigentums vereinfachen und einige Ungerechtigkeiten, die sich in der Praxis ergaben, korrigieren – insbesondere den Missbrauch der Abzüge für Unterhaltskosten. Der jetzige Vorschlag löst dieses Problem der Ungleichbehandlung keineswegs, weil der Unterhaltsabzug ohne Obergrenze vorgesehen ist.

⁹ Die drei Kurzfassungen: <http://www.estv.admin.ch/data/ist/d/vorstoesse/2-10.pdf>,
<http://www.estv.admin.ch/data/ist/d/vorstoesse/2-11.pdf>
<http://www.estv.admin.ch/data/ist/d/vorstoesse/3-8.pdf>

Aber das Steuerpaket führt vier weitere schwerwiegende Ungerechtigkeiten ein, indem es zu objektiv fragwürdigen Formen der Ungleichbehandlung greift wie bereit das Rechtsgutachten Cagianut/Cavelti¹⁰ festgestellt hat:

- Der Abzug des Bausparens erlaubt manchen Kategorien der Steuerpflichtigen – zukünftigen Eigentümern unter 45 Jahren mit hohem Einkommen – auf legale Art und Weise einen Teil ihres Einkommens der Steuer zu entziehen (Details siehe 2.5.2).
- Die Abschaffung des Eigenmietwerts ohne gleichzeitige Abschaffung des Abzugs der Unterhaltskosten benachteiligt alle Mieter gegenüber den Eigentümern auf Gröbste (Details siehe 2.5.3).
- Der Schwellenwert für den Abzug der Unterhaltskosten von 4'000 Franken benachteiligt die Eigentümer bescheidener Liegenschaften gegenüber grossen Immobilienbesitzern (Details siehe 2.5.4).
- Der Schuldzinsabzug für Neueigentümer bringt eine grosse Ungleichbehandlung gegenüber Mietern und langjährigen Eigenheimbesitzern. (Details siehe 2.5.5).

Hier ist die Bedeutung des Verfassungsgrundsatzes der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung in Erinnerung zu rufen. Im Steuerrecht bedeutet dies, dass man zwei Steuerpflichtige gleich behandeln muss, wenn zwischen ihnen kein objektiver Unterschied und kein vernünftiger Grund für eine unterschiedliche Behandlung besteht. Umgekehrt bedeutet dies, dass man das Vorgehen differenzieren muss, wenn es effektive Unterschiede zwischen zwei Steuerpflichtigen gibt.

Wie jedes Werk von Menschenhand kann auch ein Steuersystem nicht perfekt sein. Dennoch muss die Rechtsgleichheit möglichst garantiert sein, damit nicht zahlreiche Bürgerinnen und Bürger Schaden erleiden. Nehmen wir an, der Steuerpflichtige A werde gegenüber B bevorzugt, obwohl beide in der gleichen wirtschaftlichen Lage sind: dann ist es ungerecht, wenn A nach Abzug der Steuern über ein deutlich höheres Einkommen als B verfügt. Dieser für A erfreuliche Umstand ist freilich nicht die schlimmste Ungleichbehandlung.

Die negativen Folgen für B sind unannehmbar, selbst wenn sie ihn nur indirekt und zeitlich verzögert treffen: Die Steuern, welche A und seinesgleichen nicht bezahlen, werden bei den öffentlichen Finanzen fehlen. Das hat folgende negativen Auswirkungen für B und seine Leidensgenossen:

- Eine allgemeine Steuererhöhung ohne bessere öffentliche Dienstleistungen.
- Eine Senkung der Dienstleistungen ohne entsprechende Steuersenkung für B.

Hier wird deutlich, dass die Gleichbehandlung eine verfassungsmässige Kardinaltugend ist, welche jeder Steuerreform zugrunde liegen muss – die aber im Steuerpaket nicht beachtet wird.

2.4.2 Fragwürdiger politischer Opportunismus bei der Verteilung der Steuerentlastungen

Die Frage der Gleichbehandlung stellt sich auch bei der Familienbesteuerung. Dieser Teil des Pakets wollte ursprünglich die fiskalische Ungleichbehandlung zwischen Ehe- und Konkubinatspaaren beseitigen. Nun kippt das Paket den Mechanismus derart, dass unverheira-

¹⁰ Prof. Francis Cagianut, emerit. Professor der Universität St. Gallen und Dr. iur. Ulrich Cavelti, Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen: Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003, erstattet im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (siehe: <http://www.fdk-cdf.ch/PDF/Gutachten%20Text.pdf>).

tete Paare in Zukunft oft mehr bezahlen müssen als Ehepaare¹¹. Obwohl man Mittelstandsfamilien unterstützen wollte, bevorzugt das Steuerpaket nun in Wirklichkeit die hohen Einkommen.

Die Analyse der Gesamtfolgen der Familienbesteuerung (siehe 1.2.2) zeigt eine asymmetrische Verteilung der Steuerermässigung. In absoluten Zahlen sind die hohen Einkommen die grossen Gewinner. Das hängt sicher auch damit zusammen, dass die direkte Bundessteuer sehr progressiv ist und reiche Haushalte die besten Steuerzahler darstellen. Man muss sich freilich fragen, ob es opportun ist, ihnen angesichts der heutigen wirtschaftlichen und sozialen Lage derart massive Vergünstigungen zu gewähren, dies unter dem Vorwand, man habe den Mittelstand fördern wollen.

2.5 Die Verfassungswidrigkeiten im Detail

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) beauftragte Prof. Francis Cagianut und Dr. iur. Ulrich Cavelti, die Verfassungsmässigkeit des Steuerpakets zu überprüfen¹². Ihre wichtigsten Schlussfolgerungen werden im folgenden Abschnitt dargelegt (Zusammenfassung siehe 2.4.1).

2.5.1 Die Art und Weise des Vorgehens verletzt Sinn und Zweck von Art. 129 BV

Artikel 129 der Bundesverfassung (BV) lautet wie folgt:

Art. 129 Steuerharmonisierung

¹ Der Bund legt Grundsätze fest über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden; er berücksichtigt die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone.

² Die Harmonisierung erstreckt sich auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.

³ Der Bund kann Vorschriften gegen ungerechtfertigte steuerliche Vergünstigungen erlassen.

Absatz 2 ist glasklar formuliert: Der Bund kann den Kantonen keine Beträge für Abzüge und dergleichen vorschreiben. Er muss sich darauf beschränken, die Tatsache solcher Abzüge vorzuschreiben und die Festsetzung der Beträge den Kantonen überlassen. Aber die Wohneigentumsbesteuerung legt bereits obligatorische Beiträge für die Kantone fest:

- Die Steuersenkung für Neueigentümer von 7'500 bzw. 15'000 Franken für Paare (Steuerharmonisierungsgesetz StHG, abgeänderter Art. 9 Abs. 2 bis)
- der Schwellenwert nicht abzugsfähiger Unterhaltskosten von 4000 Franken (StHG, abgeänderter Art. 9 Abs. 1ter).
- den Höchstbetrag für das Bausparen von 12'000 und 24'000 Franken (StHG, abgeänderter A 9a, Verweis auf Art. 8 BVG).

Das Steuerpaket verletzt also Artikel 129, Absatz 2, der Bundesverfassung.

Zudem weisen die Experten auf zwei Probleme des Entscheidungsprozesses hin:

- Eine Steuerharmonisierung kann, wie der Name sagt, nicht ohne Absprache mit allen Beteiligten und damit nicht gegen den Willen der Kantone durchgeführt werden. Das setzt ein Mitwirkungsrecht der Kantone voraus wie es übrigens der frühere Text der Bundesverfassung ausdrücklich erwähnt hat. Während der chaotischen parlamentarischen Beratungen wurden die Interessen und die Ansichten

¹¹ Wie es die Vergleichstabellen der Eidg. Finanzverwaltung EFV zeigen:
http://www.estv.admin.ch/data/d/paket/rat_d.pdf.

¹² siehe Fussnote 10.

der Kantone völlig ausser Acht gelassen. Es gab nur eine improvisierte Vernehmlassung, die diesen Namen nicht verdient.

- Die Harmonisierung zwischen direkten Bundes- und Kantonssteuern, wie sie in Art. 129 BV vorgesehen ist, kann nicht auf eine einseitig aufgezwungene Anpassung der Kantonsgesetze reduziert werden. Im Gegenteil: Ursprünglich sollte der Bund seine Gesetzgebung der Konsenslösung zwischen den Kantonen angleichen.

2.5.2 Der Bausparabzug verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und jenen der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Das System des Bausparabzugs verletzt das Prinzip der Rechtsgleichheit, der in den Artikeln 8 und 127 der Bundesverfassung garantiert ist.

Zwei Steuerpflichtige mit gleichem Nettoeinkommen, von denen der eine ein Bausparkonto hat und der andere nicht, werden unterschiedlich besteuert. Dabei haben nicht alle Steuerpflichtigen die gleiche Möglichkeit, davon zu profitieren. Der Bausparabzug steht weder den über 45jährigen zur Verfügung noch jenen, die bereits ein Eigenheim bewohnen. Auch jene, deren Einkommen zu niedrig ist, um etwas zur Seite zu legen, können faktisch nicht davon profitieren. Das Bausparen ist auch nicht mit dem Vorsorgesparen der 2. und 3. Säule vergleichbar, denn dort ist es so, dass die Gelder zum Zeitpunkt des Bezugs auch versteuert werden müssen¹³. Das Drei-Säulen-Modell entzieht also die angesparten Beiträge nicht definitiv der Steuer, während das Bausparmodell genau das vorsieht.

Ausserdem verletzt das Bausparmodell den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 BV): Wer ein höheres Einkommen hat und das Bausparen wählt, wird gleich veranlagt wie jemand mit einem tieferen Einkommen, der kein Bausparkonto hat. Der erste Steuerpflichtige hat aber eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und sollte deshalb höher besteuert werden als der zweite. Da das neue Gesetz - im Gegensatz zum Vorsorgesparen der 2. und 3. Säule - auch keinen späteren Ausgleich vorsieht, ist das System verfassungswidrig.

2.5.3 Der Liegenschaftskostenabzug („Unterhaltskostenabzug“) verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit, indem er eine Ungleichbehandlung zwischen Mietern und Eigentümern schafft.

Im heutigen System gilt die Eigennutzung von Wohneigentum als steuerbares Einkommen, als Eigenmietwert. Da es sich um ein Einkommen handelt, wird im Gegenzug logischerweise der Abzug jener Spesen erlaubt, die der Steuerpflichtige beim Erzielen dieses Einkommens hat. Konkret kann er nach geltendem Recht die Hypothekarzinsen und die Unterhaltskosten abziehen, die für den Erhalt des Eigenmietwerts anfallen.

Mit dem Systemwechsel gilt der Eigenmietwert neu nicht mehr als steuerbares Einkommen. Konsequenterweise sollte damit auch der Abzug der Gewinnungskosten entfallen. Doch das Steuerpaket ist hier nicht konsequent. Es ermöglicht weiterhin den Abzug der Liegenschaftskosten ohne Obergrenze (dazu gehört der eigentliche Unterhalt, die Versicherungsprämien, Hausverwaltung, etc.). Im folgenden wird der übliche Begriff „Unterhaltskosten“ auch für alle Liegenschaftskosten angeführt.

Die neue Bestimmung schafft eine enorme Rechtsungleichheit zwischen Mietern und Eigentümern: Die Mieter zahlen auf ihrem gesamten Einkommen Steuern, auch auf jenem Betrag, den sie für ihren Mietzins aufwenden, während die Eigentümer alle ihre Unterhaltskosten, die 4000 Franken übersteigen, von der Steuer absetzen können.

¹³ Die Wohneigentumsförderung (Art. 108 BV) ist kein hinreichender Grund für eine Verletzung der Rechtsgleichheit in der Besteuerung. Dafür hätte die Bundesverfassung explizit Steuervorteile zu diesem Zweck erwähnen müssen, wie es in Art. 111 für die Altersvorsorge der Fall ist.

2.5.4 Der Schwellenwert von 4000 Franken für den Abzug der Unterhaltskosten verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit zwischen kleinen und grossen Eigentümern.

Das System der Untergrenze von 4000 Franken, die nicht als Unterhaltskosten steuerlich absetzbar sind, welches für die direkte Bundessteuer und für die Kantonssteuern eingeführt wird, schafft eine grosse Ungleichheit zwischen Eigentümern kleiner und grosser Liegenschaften.

Das folgende Beispiel verdeutlicht das Problem:

- Wer eine Wohnung im Stockwerkeigentum zu 400'000 Franken sein eigen nennt, hat im Mehrjahresdurchschnitt wahrscheinlich Liegenschaftskosten von rund 2400 Franken (0,6% des Verkehrswerts). Angesichts des Schwellenwertes von 4000 Franken, **kann er keinerlei Unterhaltskosten von der Steuer abziehen**, da seine Ausgaben unter dem gesetzlichen Minimum liegen. Er spart also keine Steuern.
- Der Besitzer einer grossen Villa im Wert von fünf Millionen Franken hingegen investiert jährlich vermutlich rund 30'000 Franken in den Unterhalt (0,6% des Verkehrswerts). Angesichts des Selbstbehalts von 4'000 Franken verbleibt ihm ein Steuerabzug von **26'000 Franken. Er kann also 87% seiner Unkosten abziehen**, und spart so erheblich Steuern.
- Nichts hindert diesen Grundbesitzer daran, nach eigenem Gutdünken auch das Doppelte bis Dreifache in den Unterhalt zu investieren und dank des nach oben offenen Abzugs noch mehr Steuerausgaben zu sparen. Bescheidene Wohneigentümer hingegen verfügen wohl kaum über die Mittel, auf diese Weise zu investieren.

Wenn man die in der Regel starke Verschuldung kleiner Eigentümer beachtet, zeigt Tabelle 1 (siehe 1.1.4), dass diese auf der Verliererseite stehen, während grosse Immobilienbesitzer damit gewinnen.

2.5.5 Der gestaffelte Hypothekarzinsabzug während 10 Jahren schafft eine Ungleichheit zwischen Neuerwerbern und langjährigen Eigentümern sowie Mietern.

Mit dem Steuerpaket kann ein Neueigentümer-Paar 15'000 Franken Schuldzinsen abziehen. Nach fünf Jahren sinkt dieser Betrag linear um 20% pro Jahr. Nach 10 Jahren ist kein Abzug mehr erlaubt. Diese Begleitmassnahme des Systemwechsels soll vermeiden, dass die Schuldzinslast, die im Prinzip keinen Abzug mehr erlaubt, potenzielle Eigentümer vom Hauskauf abschreckt. Aber damit dies eine wirksame Massnahme gegen das Problem wäre, müssten diese Paare ihre Hypothekarschuld innert 10 Jahren zurückzahlen können. Dies ist völlig unrealistisch, wie das Beispiel eines jungen Paares zeigt, das für 800'000 Franken ein Haus kauft und dafür 600'000 Franken an Hypotheken aufnimmt. Dieses Paar wird nicht in der Lage sein, jährlich 60'000 Franken abzuzahlen, ausser es verfüge über ein ausserordentlich hohes Einkommen. In der Regel amortisieren Neueigentümer jährlich 1 bis 2 % ihrer Schuld, nicht 10%. So wird dieses Paar nach 10 Jahren immer noch 500'000 Fr. Schulden haben. Bei einem Satz von 4% wird es 20'000 Franken Schuldzinsen zahlen, die es nicht von der Steuer absetzen kann.

Dieses Paar wird gegenüber anderen benachteiligt: Wer sich zum Beispiel mit 500'000 Franken verschuldet, kann 15'000 Franken, also drei Viertel der Zinsen, abziehen.

Dieses Modell scheint also nicht sehr geeignet, den Erwerb von Wohneigentum zu fördern. Es ist übrigens auch kein Zufall, dass der Verfassungsartikel 108 zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung keine Steuerabzüge, sondern andere, gezieltere Fördermassnahmen vorsieht. Das bedeutet, dass Art. 108 nicht herangezogen werden kann, um diese Ungleichbehandlung zu rechtfertigen (siehe auch Fussnote 13).

2.5.6 Die fragliche Verfassungskonformität der neuen Zweitwohnungssteuer

Die Experten kritisieren diese neue Steuer, die im Parlament nur kurz diskutiert wurde, in zwei Punkten:

1. Diese Steuer soll *de facto* die Besteuerung des Eigenmietwerts von Zweitwohnungen ersetzen. Im Augenblick, wo dieser für den Hauptwohnsitz abgeschafft wird, gibt es aber keinen Grund, ihn für die Zweitwohnung beizubehalten. Diese Steuer gerät damit zu einer *Steuer auf dem Luxus, den der Besitz einer Zweitresidenz in einem anderen Kanton darstellt*. Nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit müssten demzufolge auch andere, heute steuerfreie Luxusgüter in Zukunft besteuert werden wie beispielsweise Jacht, Privatflugzeug oder Wohnwagen.
2. Das gesetzliche obere Limit von 1% des Steuerwertes überschreitet die Gesamtsumme der kantonalen Vermögenssteuer und der Besteuerung von Einnahmen aus der Vermietung an Dritte bei weitem. Es bietet den Kantonen also eine gewisse Marge für eine zusätzliche Besteuerung. Wenn die Kantone diese ausnützen, wird faktisch wieder der Eigenmietwert besteuert. Dies ist unkohärent, wenn der Eigenmietwert ja eigentlich abgeschafft werden soll.

2.6 Mangels Verfassungsgerichtsbarkeit ist das Kantonsreferendum der einzige Weg, um die Achtung der Verfassungsmässigkeit durchzusetzen

Die verfassungswidrigen Aspekte – Missachtung der Steuerautonomie der Kantone, die unakzeptable Einmischung des Bundes in die Finanzpolitik der Kantone und die mehrfache Verletzung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes – rechtfertigen, dass die Kantone das Referendum ergriffen haben.

Die Bundesverfassung sieht zwar keine Prüfung der Verfassungskonformität von Gesetzen durch das Bundesgericht vor, sie erlaubt aber dem Volk mittels der Instrumente der direkten Demokratie, darüber zu urteilen. In diesem Sinne ist es angebracht, dass die Kantone dem Volk ermöglichen, über die Verfassungsmässigkeit des Steuerpakets zu befinden.

3. Weniger Dienstleistungen, höhere Gebühren und grössere Verschuldung

3.1 Die finanziellen Folgen des Steuerpakets im Überblick

Tabelle 5 und 6 fassen die Gesamtfolgen des Parlamentsbeschlusses zusammen.

Tabelle 5: Gesamteinbussen an Steuereinnahmen für Bunde, Kantone und Gemeinden (vor dem Ausgleich der kalten Progression)

In Mio. Franken pro Jahr	Bund	Kantone und Gemeinden	
	DBst.	Anteil DBst.	Kantonale und kommunale Steuern
Teil Wohneigentum (Inkrafttreten 2009) ¹⁴	335	145	1100 -1300
Teil Familie (Inkrafttreten 2005 - für direkte Bundessteuer aktualisiert durch die EFV als Antwort auf die Anfrage Meier-Schatz) ¹⁵	1009	433	700 – 900
Teil Stempelsteuer (Inkrafttreten 2005; nur die neuen Ermässigungen werden eingerechnet) ¹⁶	70	0	0
Total	1414	578	2036 (17)
Gesamttotal	4028		

3.2 Budgetsituation der öffentlichen Hand

Die Einnahmehausfälle müssen an den Rechnungsdefiziten und der Verschuldung der öffentlichen Hand gemessen werden.

Tabelle 6: Verschuldung der öffentlichen Hand¹⁸

	Schulden (in Millionen Franken)
Gemeinden	39'100
Kantone	71'800
Bund	117'000

¹⁴ Zusammenfassung der parlamentarischen Verhandlungen, Stand Februar 2004, S. 14. (<http://www.estv.admin.ch/data/ist/d/vorstoesse/1-8.pdf>)

¹⁵ siehe Fussnote 7.

¹⁶ Zusammenfassung der Verhandlungen <http://www.estv.admin.ch/data/ist/d/vorstoesse/3-8.pdf> S. 6.

¹⁷ Total der von den 26 Kantonen geschätzten Auswirkungen auf kantonale und kommunale Steuern (Medienmitteilung vom 20.1.04, Komitee „Nein zum Steuerpaket“)

¹⁸ Quelle: <http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/oefin/pdf/oeffschu.pdf>

Angesichts der konjunkturellen Lage werden die Rechnungsdefizite 2003 deutlich höher ausfallen als in den Budgets 2003 vorgesehen. Die Gesamtzahlen liegen erst im Frühjahr 2004 vor. Bei Redaktionsschluss präsentierte sich die Lage so:

- Ende Februar 2004 schätzte Markus Bieri, Präsident der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, das Defizit für alle kantonalen Haushalte auf 2,5 Milliarden Franken¹⁹.
- Das Rechnungsdefizit 2003 des Bundes steigt massiv auf 2,8 Mia. Franken²⁰.
- Die Budgets der Gemeinden sahen 700 Mio. Franken Defizit vor²¹.

Somit wird das Gesamtdefizit der öffentlichen Hand 2003 ungefähr **6 Milliarden Franken** betragen.

Deshalb stellt sich die Frage, ob dies wirklich der richtige Moment ist, um die Steuern in dem Ausmass zu senken, wie es das Steuerpaket vorsieht.

3.3 Finanzielle Folgen für den Bund

3.3.1 Die Analyse des Eidg. Finanzdepartements

Das eidgenössische Finanzdepartement veröffentlichte im Januar 2004 eine sehr gute Budgetanalyse und fasste die Situation wie folgt zusammen:²²

„Der Bundesrat hat auf die drastische Verschlechterung im Bundeshaushalt rasch reagiert und dem Parlament im Sommer 2003 in Rekordzeit ein umfassendes Entlastungsprogramm mit schwergewichtig auf der Ausgabenseite ansetzenden Massnahmen vorgelegt. Dieses Entlastungsprogramm 2003 wurde von den eidg. Räten in der Wintersession 2003 verabschiedet. Gemessen am Finanzplan 2004-2006 bringt es in der vom Parlament verabschiedeten Form für den Bundeshaushalt im Jahr 2006 Verbesserungen von rund 3 Milliarden. Der Bundesrat hatte dem Parlament Entlastungen von 3,3 Milliarden beantragt.“

„Schon mit der Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 hat der Bundesrat dargelegt, dass zu einem nachhaltigen Ausgleich des Bundeshaushalts im Sinne der Schuldenbremse weitere Sanierungsschritte unerlässlich sein werden (...). Es verbleibt aus heutiger Sicht ein Sanierungsbedarf von rund 2,5 Milliarden (2007).“

„Sollte das Steuerpaket 2001 in der Referendumsabstimmung vom 16. Mai 2004 vom Volk verworfen werden, ergäben sich gegenüber dem aktuellen Planungsstand kurzfristig deutliche Verbesserungen.“

Im gleichen Dokument finden sich auch Angaben zu den Richtlinien für das nächste Sparprogramm:

*„Für den Bundesrat im Vordergrund stehen vielmehr grundlegende Reformen in den einzelnen Aufgabenbereichen. Die Aufgaben und Leistungen des Bundes müssen dabei grundlegend hinterfragt werden. Dies gilt grundsätzlich für alle grossen Aufgabengebiete, wobei das Hauptmerkmal auf denjenigen Bereichen liegen muss, die sich besonders dynamisch entwickeln wie **die soziale Wohlfahrt, der Verkehr, die Bildung und Grundlagenforschung und die Beziehungen zum Ausland**. Wichtigstes Kriterium ist dabei die Budgetqualität, die sich namentlich nach den Zielen der Legislaturplanung zu richten hat.“*

Die genannten Bereiche werden am stärksten vom Entlastungsprogramm 2004 betroffen sein, das jetzt in Vorbereitung ist.

¹⁹ sda-Meldung vom 27. Februar 2004.

²⁰ Quelle: <http://www.efd.admin.ch/d/dok/medien/medienmitteilungen/2004/02/staatsre.htm>

²¹ Quelle: <http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/oefin/pdf/oeffrech.pdf>

²² Quelle: http://www.efd.admin.ch/d/dok/faktenblaetter/efd-schwerpunkte/101_auslege_finanzpol.htm

3.3.2 Unumgängliche Massnahmen bei Annahme des Steuerpakets

Um die schwerwiegenden finanziellen Auswirkungen auf den Bund zu mildern, wird dieser bei Annahme des Steuerpakets drei Arten von Massnahmen treffen:

- **Reduktion der eigenen Ausgaben:** Reduktion der Bundesbeiträge an die AHV²³, an die SBB, an Bildung und Forschung (Stipendien, Fachhochschulen, Universitäten, ETH, Nationalfonds), wie oben beschrieben. Diese Massnahmen kommen zu jenen hinzu, die das Parlament Ende 2003 im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2003 für über 3 Mia. Franken beschlossen hat (im wesentlichen Ausgabenkürzungen).
- **Abwälzung von Ausgaben auf Kantone und Gemeinden:** Der Bund hat die Gewohnheit, seine eigenen Finanzen zu sanieren, indem er Kantone und Gemeinden stärker belastet. Besonders der Sozialbereich, und dort vor allem die Unterstützung für Behinderte, wird betroffen sein.
- **Neueinnahmen:** *„Der Bundespräsident erwähnte auch einige mögliche Mehreinnahmen, insbesondere eine Erhöhung der Tabak-, der Alkohol- und der Mineralölsteuer oder der Autobahnvignette. Ein Jahr lang auf den Ausgleich der kalten Progression zu verzichten, wird ebenfalls erwogen.“*²⁴

Ohne derartige Massnahmen wird die Nettoverschuldung des Bundes zunehmen.

3.4 Finanzielle Folgen für die Kantone und Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden erleiden mit dem Steuerpaket insgesamt 2,5 Mia. Franken Einnahmeherausfälle. Hier die detaillierten Auswirkungen auf jeden Kanton.

²³ Der Bundesbeitrag beträgt 16.5% der Einnahmen der AHV (Quelle: http://www.bsv.admin.ch/statistik/details/d/svs/ahv_1_1.pdf)

²⁴ Le Temps, Ausgabe vom 30. Januar 2004

Tabelle 7: Ausfälle pro Kanton und notwendige Steuererhöhung zur Kompensation der Ausfälle

Kanton (in Mio. Franken)	Ausfall beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer ²⁵	Ausfall (bzw. Mehreinnahmen) durch das Steuerpaket: Kantonseigenes Steuersubstrat (Kantone und Gemeinden)	Total Kanton und Gemeinden ²⁶	Notwendige Erhöhung des kantonalen und kommunalen Steuerfusses zur Kompensation der Verluste ²⁷	Zusätzlicher Ausfälle wegen dem Ausgleich der kalten Progression (gemäss Vorschlag Bundesrat) ²⁸
ZH	79,9	385,0	464,9	3.8%	40.0
BE	67,0	270,0	337,0	6.8%	32.0
LU	23,0	117,0	140,0	8.0%	12.0
UR	2,5	8,2	10,7	7.3%	1.0
SZ	13,7	27,8	41,5	4.1%	7.0
OW	3,5	11,5	15,0	11.9%	1.5
NW	2,5	5,8	8,3	2.9%	1.5
GL	3,0	17,3	20,3	10.8%	1.0
ZG	19,0	20,6	39,6	2.8%	3.0
FR	21,8	35,0	56,8	5.2%	9.0
SO	13,2	100,0	113,2	9.0%	7.5
BS	17,4	131,1	148,5	7.8%	6.0
BL	13,9	-12,0 ²⁹	1,9	0.1%	8.0
SH	5,0	25,0	30,0	7.1%	1.5
AR	3,7	14,0	17,7	6.6%	2.5
AI	1,2	3,3	4,5	5.9%	1.0
SG	24,9	96,3	121,2	5.4%	14.0
GR	13,4	120,2	133,6	11.6%	9.0
AG	26,4	90,0	116,4	3.6%	22.0
TG	12,7	65,9	78,6	6.4%	6.5
TI	21,9	37,2	59,1	2.4%	12.0
VD	38,3	215,0	253,3	5.8%	22.5
VS	28,2	94,0	122,2	10.8%	12.0
NE	16,7	35,0	51,7	5.4%	6.0
GE	30,4	111,9	142,3	2.7%	14.0
JU	6,5	11,5	18,0	5.8%	2.5
Total	510,0	2'036,4	2'546,4	5.0%	255.0

Diese Ertragsausfälle werden unausweichlich drastische Sparmassnahmen in den Kantonen und Gemeinden nach sich ziehen. Die Folgen werden noch schlimmer sein, falls der Bund – an Stelle eigener Sparprogramme – sich damit begnügt, Aufgaben auf die Kantone abzuwälzen, wie dies in den letzten Jahren oft geschah. Hinzu kommt die zweite Reform der Unter-

²⁵ Entspricht der ersten Schätzung, bevor die EFV die Berechnungen des Teils Familienbesteuerung der direkten Bundessteuer nach oben korrigierte (Antwort auf die Anfrage Meier-Schatz 03.1108).

²⁶ Quelle: Umfrage bei den kantonalen Finanzdirektoren, 22. Dezember 2003, Finanzdirektorenkonferenz.

²⁷ Berechnungen der Finanzdirektorenkonferenz.

²⁸ Die diesbezüglichen Beschlüsse der Eidg. Räte verringern den Ausfall in geringem Umfang von 255 auf auf 240 Mio. Franken für alle Kantone.

²⁹ Der Kanton Basel-Land hat heute eine sehr grosszügige Eigentumsbesteuerung. Er ist insbesondere der einzige, der einen Abzug für das Bausparen offeriert. Er ist also der einzige Kanton, dem der Teil Wohneigentumsbesteuerung eher neue Einnahmen beschert.

nehmensbesteuerung, die in Vorbereitung ist, und für die Kantone Verluste von rund 700 Mio. Franken bringen wird³⁰.

Das Bundesparlament hat Kantonen und Gemeinden natürlich nicht erklärt, wo sie ihre Sparschnitte vornehmen sollen, sondern wälzt die Verantwortung für die einschneidenden Folgemassnahmen auf sie ab. Eine Analyse der Ausgabenstrukturen von Kantonen und Gemeinden zeigt aber, welche Bereiche wohl die substanziellsten Einsparungen erleiden werden (siehe Tabelle 8):

- **die Bildung**, von der Primar- bis zur Hochschule;
- **das Gesundheitswesen**, insbesondere die Spitäler, welche den Löwenanteil der Gesundheitskosten ausmachen;
- **das Sozialwesen**, insbesondere die Ergänzungsleistungen, die Verbilligung der Krankenkassenprämien, die Alters- und Pflegeheime und die Sozialhilfe.

Einsparungen in diesen drei Bereichen bleiben nicht ohne direkte Folgen für die Bevölkerung. Alle „schmerzlosen“ Sparschnitte wurden in den Sanierungsprogrammen der letzten Jahre schon gemacht. Anders gesagt gehen neue Sparprogramme an die Substanz: Spitalschliessungen, höhere Schülerzahlen pro Klasse, Aufhebung ganzer Fakultäten an den Hochschulen, drastische Erhöhung der Krankenkassenprämien für die niedrigen Einkommensklassen usw.

Ausserdem ist zu erwarten, dass die Bereiche Sicherheit und öffentlicher Verkehr ebenfalls stark betroffen sein werden.

Tabelle 8: Ausgaben der Kantone und Gemeinden im Jahr 2000³¹

	Ausgaben der Kantone in Tausend Franken		Ausgaben der Gemeinden in Tausend Franken	
Allgemeine Verwaltung	3'007'253	5.0%	3'417'301	8.4%
Öffentliche Sicherheit	5'118'174	8.5%	2'082'828	5.1%
Bildung	14'673'952	24.4%	9'282'752	22.9%
Kultur, Freizeit	1'236'886	2.1%	2'158'088	5.3%
Gesundheit	9'836'196	16.4%	7'393'096	18.2%
Soziales	10'700'204	17.8%	6'013'065	14.8%
Verkehr (privat + öff.)	6'198'380	10.3%	2'913'107	7.2%
Raumplanung und Umwelt	1'413'413	2.3%	3'530'432	8.7%
Volkswirtschaft (inkl. Landwirtschaft)	4'008'273	6.7%	850'023	2.1%
Steuern und Finanzen (inkl. Schuldzinsen)	3'958'627	6.6%	2'958'347	7.3%
Total	60'151'358	100.0%	40'599'040	100.0%

Was schliesslich den Bereich der direkten Steuern betrifft, so werden die vom Bund aufgezungenen Einnahmehausfälle mit ziemlicher Sicherheit zu Steuererhöhungen in Kantonen und Gemeinden führen. Denn der Ertragsausfall muss mindestens teilweise auf diesem Weg kompensiert werden. Diese Erhöhungen des Steuerfusses aber werden alle Steuerpflichtigen treffen.

³⁰ Quelle : Vorentwurf, S. 60 (<http://www.estv.admin.ch/data/d/ustr/v-vorlage.pdf>).

³¹ Quelle: Statistisches Jahrbuch BFS T 18.3.1.1 et T 18.3.1.6

Die Anpassung der geänderten Bestimmungen des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) führt zur Öffnung einer steuergesetzlichen Pandorabüchse in 26 Kantonen.

Die Einführung des Splittingsystems verlangt die Umwandlung der Steuertarifskaleten in den meisten Kantonen. Die Kantone hätten damit theoretisch die Möglichkeit, mit der Ausgestaltung dieser Tarife einen Teil der Verluste aus der Wohneigentums- und der Familienbesteuerung wieder aufzufangen. Das könnte dazu führen, dass genau jene, die auf eine Entlastung hoffen, am Schluss mehr bezahlen müssen. Denn die Kantone können die Summen, mit welchen die obersten Einkommen der Steuerskala nach Bundesvorgaben entlastet werden, am ehesten bei jenen in der Mitte der Skala zurückholen. Da diese Anpassungen alle in einem einzigen kantonalen Gesetz zusammengefasst sind, müsste das Volk wieder *en bloc* Ja oder Nein sagen. Auf jeden Fall ist es für die Steuerpflichtigen unmöglich, bei der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 die konkreten Auswirkungen auf die kantonale Ebene zu kennen, insbesondere was die Familienbesteuerung und die Tarife der kantonalen Steuern betrifft.

3.5 Das Steuerpaket ist eine Zeitbombe

Die Urheber des Steuerpakets hüten sich wohlweislich anzugeben, wo sie am ehesten sparen würden. Deshalb kennt das Volk am Abstimmungstag nur die eine Seite der Medaille. Zudem wälzt das Bundesparlament die Durchführung der schmerzhaften Sparprogramme auf die Kantone und Gemeinden ab und begnügt sich mit der dankbaren Rolle, Steuererleichterungen zu beschliessen.

Die Bewertung der durch das Steuerpaket eingeleiteten Sparprogramme ist politisch gefärbt: Jeder und jede wird sie je nach der eigenen politischen Sicht beurteilen. Bei näherer Betrachtung wird aber deutlich, dass Sparen in den drei Hauptbereichen, in denen die öffentliche Hand a priori abbauen wird, auf jeden Fall anspruchsvoll sein wird:

- Die Erfahrung zeigt, dass Sparprogramme im Gesundheitswesen wegen der unverändert hohen Ansprüche immer schwieriger werden. Faktisch läuft es so, dass die Kantone beim grössten Ausgabenposten, dem Kantonsanteil an den Spitalkosten, zu sparen versuchen. Dies führt in der Regel zu einer Kostenüberwälzung auf die Krankenkassen und damit zu Prämien erhöhungen, weil die Spitäler einen grösseren Teil ihres Aufwands den Krankenkassen in Rechnung stellen. Sie verrechnen einen möglichst grossen Teil als ambulante Behandlungen, die zu 100% zu Lasten der Krankenkassen gehen (gegenüber 50% für die stationären Behandlungen). Und wenn der Bund bei den Subventionen für die Prämienverbilligungen spart, wälzt er erneut Kosten auf die Kantone ab, welche diese wiederum bei den Versicherten mit bescheidenen Einkommen einsparen. Im Endeffekt bringt dieses Verlagerungssystem keine echte Einsparung, lässt aber die Krankenkassenprämien steigen.
- Im Sozialwesen sind Einsparungen aufgrund der demografischen Situation illusorisch: Um die Kosten, vor allem jene der AHV, auf dem heutigen Niveau zu halten, müsste man die Leistungen, auf welche jeder und jede einzelne Versicherte heute Anrecht hat, stark senken. Ein derartiger Abbau hat in einer Volksabstimmung kaum Chancen. Also scheint eine wirkliche Senkung des Aufwands kaum zu bewerkstelligen sein.
- Politisch gesehen wären Sparprogramme im Bildungs- und Forschungsbereich vermutlich am einfachsten durchzusetzen. Ein Land, das seine «Hirnzellen» gerne als wichtigsten Rohstoff rühmt, müsste hier zur Sicherung seines langfristigen Wohlstands aber eher mehr statt weniger investieren. Die Eidgenössischen Räte haben den Rahmenkredit 2004-2007 für Hochschulen und Wissenschaft ja auch leicht aufgestockt. Bei den Universitäten gibt es – vielleicht – noch einen kleinen Spielraum für Einsparungen bei Organisation und Aufteilung der Fachbereiche zwischen den einzelnen Hochschulen. Da es sich aber hier grösstenteils um Personalkosten handelt, darf man das Sparpotenzial ohne direkte Auswirkungen auf

die Dienstleistungen nicht überschätzen. Und diese Einsparungen müssen eigentlich reinvestiert werden, um den Bildungsplatz Schweiz in der Spitzengruppe zu halten.

Wenn aber Sparprogramme nicht durchgeführt werden oder nicht greifen, so wird die öffentliche Hand – auf allen Ebenen – nach Mehreinnahmen suchen. Denn endlos mehr ausgeben als einnehmen ist nicht möglich. Am wahrscheinlichsten sind folgende Erhöhungen, da sie entweder dem Referendum nicht oder nur fakultativ unterstellt sind:

- Höhere Abgaben und Gebühren: Abfallgebühren, Motorfahrzeugsteuer, Benzinabgaben, Schulgelder und Semester-Einschreibengebühren, Autobahnvignette usw.
- Verwaltungs- und Schreibgebühren für Pässe, Eheschliessungen, verschiedene Bewilligungen, Justizgebühren usw.
- Preiserhöhungen, welche die Inflationsrate weit übersteigen: Wenn die Subventionen für öffentlich-rechtliche Unternehmen sinken, kompensieren sie dies mit Preiserhöhungen: Teurere Bahnbillette und Abonnemente, höhere Posttaxen. Diese Tendenz greift schon seit einiger Zeit.
- Höhere Lohnabzüge. Wenn der Bund seinen Kostenanteil von heute 16,5% an der AHV senkt, muss dieser anderweitig aufgebracht werden, höchstwahrscheinlich mit mehr Lohnprozenten.
- Höhere Krankenkassenprämien. Wenn Bund und Kantone Spitalsubventionen und Prämienverbilligungen abbauen, steigt das allgemeine Prämienniveau. Am stärksten würden die Kosten für Versicherte mit niedrigen Einkommen steigen.

Eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer ist ebenfalls möglich. Sie bedingt freilich eine Verfassungsänderung, also eine Volksabstimmung mit Volks- und Ständemehr.

Es fällt auf, dass all diese Abgaben pauschal oder proportional sind und nicht progressiv wie die direkte Bundessteuer. Die Verteilung dieser Kompensationsmassnahmen fällt also keineswegs einkommensneutral aus: Die ganze Bevölkerung wird mehr Gebühren bezahlen, um die Steuererleichterungen an jene zu finanzieren, von denen 2/3 mehr als 120'000 Franken Nettoeinkommen aufweisen.

Falls weder Sparen noch Mehreinnahmen durchsetzbar sind, steigt die Verschuldung stark an.

Am 16. Mai muss das Volk also zu einem Paket Stellung nehmen, dessen indirekte, aber für die Bevölkerung entscheidenden Auswirkungen noch völlig im Dunkeln liegen. Das Steuerpaket erklärt weder Ausmass noch Art der Spareffekte oder der Ersatzeinnahmen. Diese Vernebelung der konkreten Folgen steht im Gegensatz zur Transparenz und zur klaren Information, die für das Funktionieren der direkten Demokratie notwendig sind. Und sie ist, nebenbei gesagt, Gift für den Föderalismus (siehe 2.5.1).

4. Die Verlierer und die Gewinner

Das Steuerpaket löst eine Umwälzung des Steuersystems mit Verlierern und Gewinnern aus. Um die Folgen für die verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen richtig abschätzen zu können, muss man nicht nur die jeweilige Steuerrechnung einbeziehen – was ohnehin nur für die direkte Bundessteuer exakt möglich ist – sondern auch den Abbau von Dienstleistungen des Staates sowie mögliche höhere Abgaben (Gebühren, Preise, Prämien) einberechnen. Da das Steuerpaket über letzteres keine Angaben macht, ist die Rechnung nicht einfach.

Versuchen wir trotzdem eine Synthese aller Folgen des Steuerpakets, die gezwungenermassen schematisch bleibt.

4.1 Die direkten Verlierer

Zu dieser Kategorie gehören folgende Personen:

- Die **unverheirateten Paare mit oder ohne Kinder**: In fast allen ausgerechneten Beispielen würden sie mehr Steuern zahlen (siehe 1.2.3).
- Die **stark verschuldeten Eigentümer kleiner Liegenschaften** (< 1 Mio. Fr.): Sie werden mehr Steuern zahlen. Zu diesen Verlierern gehört ein grosser Teil der Haushalte des Mittelstandes, die ihr eigenes Haus oder ihre Eigentumswohnung bewohnen (1.1.4).
- Die **Personen, die heute wegen eines zu niedrigen Einkommens keine direkte Bundessteuer zahlen**, und die demzufolge nicht von einer Senkung dieser Steuer profitieren können. Diese Leute werden hingegen sowohl von einem Abbau staatlicher Leistungen wie von einer Erhöhung anderer Abgaben besonders stark betroffen. Sie bilden 19,99% der Steuerpflichtigen³². Für diese benachteiligte Kategorie bedeutet das Steuerpaket eine deutliche Verschlechterung ihrer Lebensumstände.
- Die **Mieter**: Die Wohneigentumsbesteuerung senkt ihre Steuerrechnung nicht um einen einzigen Rappen, aber sie werden unter dem Abbau von Leistungen bzw. unter Gebührenerhöhungen leiden. Dies widerspiegelt die grosse Ungleichbehandlung, welche das Steuerpaket zwischen Eigentümern und Mietern schafft.

4.2 Die indirekten Verlierer

Als indirekte Verlierer bezeichnen wir all jene, die zwar bei der Bundessteuer einige Dutzend oder Hundert Franken sparen (weniger als 500 Franken jährlich), aber die aufgrund anderer Auswirkungen des Steuerpakets mehr als diese Summe verlieren. Dazu gehören insbesondere folgende Kategorien:

- **Ehepaare mit oder ohne Kinder, Ledige und Alleinerziehende, die ungefähr 90'000 Franken oder weniger Bruttoeinkommen haben**. Sie bilden den grössten Teil des Mittelstands (siehe 5). Sie alle sparen bei der Bundessteuer bloss einige Dutzend Franken, würden aber von schlechteren öffentlichen Dienstleistungen und höheren Abgaben und Preisen direkt betroffen.
- Die **Eigentümer kleinerer Liegenschaften ohne grosse Schuldenlast** (mit höheren Schulden würden sie direkt mehr Steuern zahlen als heute).
- Die **Neueigentümer kleinerer Liegenschaften (< 1 Mio. Fr.), mit der üblichen starken Verschuldung**: während der ersten 5 Jahre nach dem Erwerb ist der Abzug von 15'000 Franken Schuldzinsen möglich, dann sinkt dieser jährlich um 20% bis auf

³² Quelle: http://www.estv.admin.ch/data/d/paket/mit_ohne_d.pdf

Null. Während der ersten fünf Jahre stehen diese Wohneigentümer also auf der Gewinnerseite, dann aber geraten sie sukzessive auf die Verliererseite. Denn erfahrungsgemäss können sie ihre Hypothekarschulden nicht schnell genug zurückzahlen.

4.3 Die Gewinner

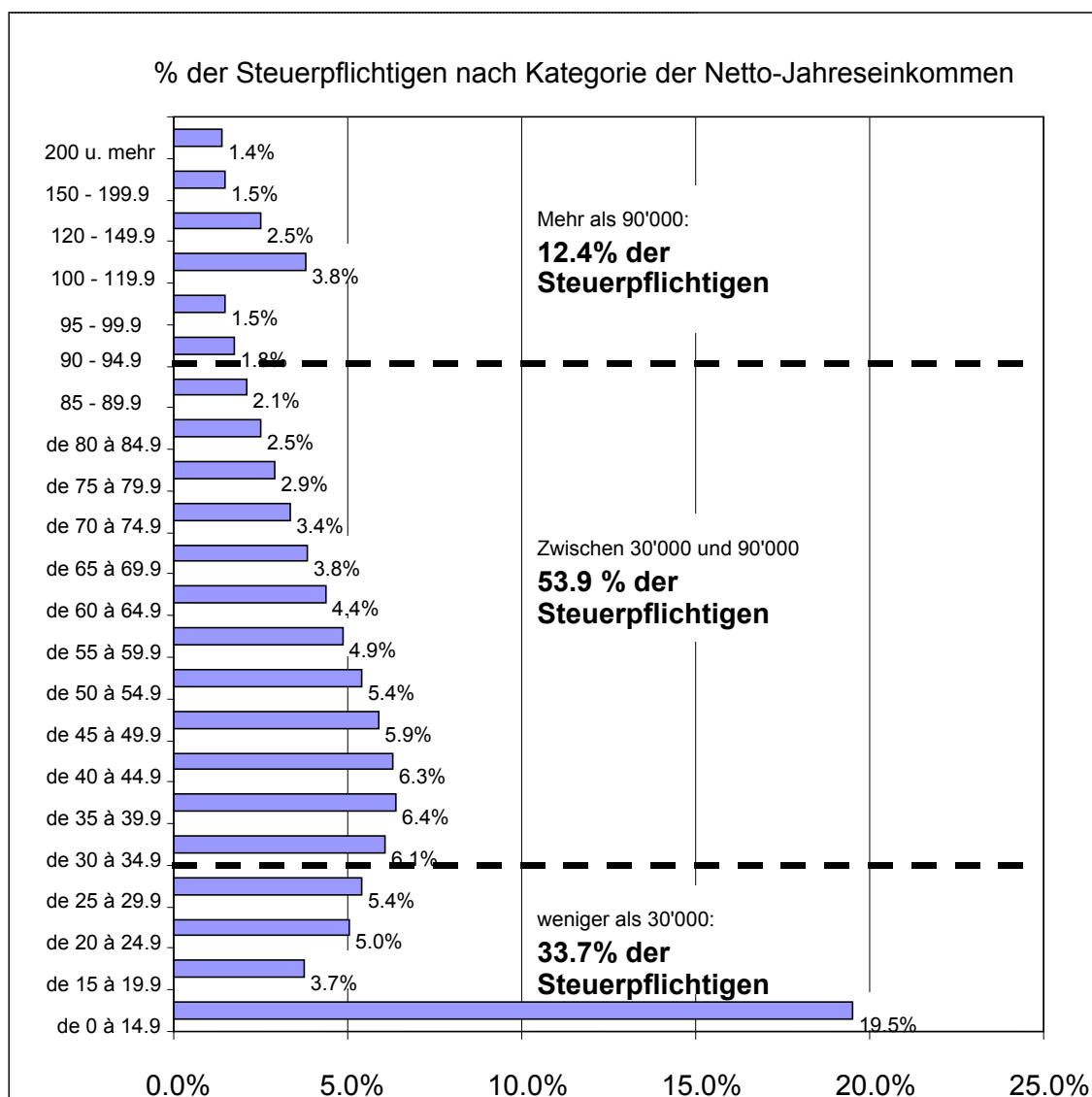
Zu dieser Kategorie gehören all jene, denen das Steuerpaket so hohe Einsparungen bringt, dass dies den Abbau öffentlicher Dienstleistungen und verschiedene Abgaben- und Preiserhöhungen kompensiert. Es sind insbesondere:

- **Ehepaare mit Kindern, mit einem Einkommen von über 100'000 Franken brutto, sowie jene seltenen Fälle von Alleinerziehenden in dieser Einkommenskategorie.** Diese Personen sparen mindestens 500 Franken direkte Bundessteuer. Wenn das Einkommen bis zu einer halben Million Franken steigt, kann die Einsparung allein für die direkte Bundessteuer bis zu 8'000 Franken betragen - ohne eventuelle weitere Einsparungen dank grossem Liegenschaftsbesitz.
- **Kinderlose Ehepaare, die mehr als 125'000 Franken brutto verdienen.**
- **Einzelpersonen oder Ehepaare unter 45 Jahren, die noch kein Wohneigentum besitzen und deren Einkommen hoch genug ist, um das Bausparmodell auszunutzen:** Ein Paar kann legal bis zu 240'000 Franken der Steuer entziehen.
- **die Besitzer grosser Liegenschaften** (Verkehrswert von mehr als 2 Million Franken). Je weniger Schulden sie haben, desto grösser ist die steuerliche Entlastung.
- **Effekthändler, die vom Abbau der Stempelabgaben profitieren.**

5. Der Mittelstand, wer ist das eigentlich?

Es gibt keine objektive Definition des Begriffs Mittelstand. Es ist daher schwierig, genau zu definieren, wer dazugehört und wie viele Steuerpflichtige er umfasst. Um die Diskussion etwas objektiver zu gestalten, ist es erhellend, die Verteilung des Nettoeinkommens der 4,2 Millionen Steuerpflichtigen der Schweiz zu betrachten, wie sie die Eidg. Steuerverwaltung für die Jahre 1997-1998 veröffentlicht hat. Unter Nettoeinkommen versteht man dabei das erzielte Einkommen nach Abzug der Gewinnungskosten (Spesen), aber vor Abzug der Sozialabzüge (also jene, welche die Familiensituation betreffen: Kinderabzüge etc).

Grafik 3 : Verteilung der Steuerpflichtigen nach Netto-Jahreseinkommen 1997-1998³³



Roger Nordmann, Approche économique et politique, www.approche.ch, 25. März 2004

³³ Quelle : Eidg. Steuerverwaltung http://www.estv.admin.ch/data/d/paket/klassen_d.pdf. Die Schwellen von 30'000 und 90'000 wurden vom Autor beigefügt.