

FAKTENBLATT:

→ DIE JUSO-INITIATIVE

Willkürliche Steuererhöhung im Widerspruch zur Verfassung

Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern» (Juso-Initiative) will Kapitaleinkommen fiktiv überhöht zu 150 Prozent besteuern. Der Initiativtext steht damit im Widerspruch zu grundlegenden Normen der Bundesverfassung.

1. Problematisch ist zunächst die extreme Unbestimmtheit der Initiative. Nahezu alle wesentlichen Punkte wie etwa die Höhe und Wirkung des vorgesehenen Schwellenbetrags, die Behandlung von Veräusserungen bei Firmen und Wohneigentum, sowie die Rückverteilung der so generierten Steuereinnahmen sind unklar. Die Stimmberechtigten wissen nicht, worüber sie abstimmen und ob sie möglicherweise selbst betroffen sind. Die verfassungsmässig garantierte freie Willensbildung ist damit kaum möglich.
 2. Ein Franken Kapitaleinkommen erhöht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gleich stark, wie ein Franken Arbeitseinkommen. Die fiktiv überhöhte Besteuerung von Kapitaleinkommen widerspricht damit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, einem zentralen Gerechtigkeitsgrundsatz in der Verfassung.
 3. Der Einkommensteuersatz des Bundes ist gemäss Verfassung auf 11,5 Prozent begrenzt. Durch die fiktive 150-Prozent-Besteuerung wird diese Begrenzung faktisch ausgehebelt. Kapitaleinkommen würden vom Bund effektiv mit bis zu 17,25 Prozent besteuert.
-

Initiative im Wortlaut

Mit der Volksinitiative «Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern» (Juso-Initiative) wird folgender neuer Verfassungsartikel 127a vorgeschlagen.¹ Dieser Initiativtext steht klar im Widerspruch zur bewährten verfassungsmässigen Finanzordnung der Schweiz.

Art. 127a Besteuerung von Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen

¹ Kapitaleinkommensteile über einem durch das Gesetz festgelegten Betrag sind im Umfang von 150 Prozent steuerbar.

² Der Mehrertrag, der sich aus der Besteuerung der Kapitaleinkommensteile nach Absatz 1 im Umfang von 150 Prozent statt 100 Prozent ergibt, ist für die Ermässigung der Besteuerung von Personen mit tiefen oder mittleren Arbeitseinkommen oder für Transferzahlungen zugunsten der sozialen Wohlfahrt einzusetzen.

³ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

1. Extreme Unbestimmtheit verunmöglicht freie Willensbildung

Die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe sind verfassungsmässig garantierte, politische Rechte (Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung). Die Stimmberechtigten müssen wissen, worüber sie abstimmen. Potenziell betroffene Bürger haben das Recht zu erfahren, was auf sie zukommt, um sich in der Abstimmungsdebatte einbringen zu können. Natürlich muss jede Volksinitiative in Ausführungsgesetzen konkretisiert werden. Die Juso-Initiative ist jedoch nicht in Detailfragen, sondern in allen wesentlichen Punkten unklar.

Mit «**Kapitaleinkommen**» haben die Initiantinnen und Initianten bewusst einen im Steuerrecht bisher nicht definierten Begriff gewählt. Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft² (S.24):

«Die geltende Bundesverfassung wie auch die geltende Steuergesetzgebung kennen den Begriff des Kapitaleinkommens nicht. Im Hinblick auf eine mögliche Umsetzung im Steuerrecht ist der Begriff daher auslegungsbedürftig.»

Gemäss den Initiantinnen und Initianten sollen neben Kapitalerträgen wie Zinsen und Dividenden auch **Veräusserungsgewinne** darunterfallen. Dies weitet die Betroffenheit stark aus, denn werden Vermögenswerte über Jahre gehalten, wird die kumulierte Wertsteigerung einen Schwellenbetrag auch in mittelständischen Verhältnissen oft überschreiten.

«Im Weiteren ist zu erwähnen, dass diese Gewinne in der Regel aperiodisch anfallen und deshalb je nach Ausgestaltung einer allfälligen

¹ Die Initiative im Wortlaut <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis479t.html>

² Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative «Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern», vom 6. März 2020, Ziff. 3.3.2. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/655/de>

Ausführungsgesetzgebung bei einer breiteren Bevölkerungsschicht den Schwellenbetrag überschreiten könnten.» (Botschaft des Bundesrates, S.26)

Da auch mit **Immobilien** verbundene Mieterträge und Grundstückgewinne unter den Begriff Kapitaleinkommen fallen, sind potenziell auch Hauseigentümer und Landwirte massgeblich betroffen.

«Gestützt auf dieses Begriffsverständnis, das sämtliche Kapitalerträge und -gewinne im beweglichen und unbeweglichen Vermögen umfasst, zählen also im Grundsatz auch der Eigenmietwert und der Grundstückgewinn zum Kapitaleinkommen.» (Botschaft des Bundesrates, S.26)

Mittels Schwellenbetrag soll die 150-Prozent (bzw. 1.5-fache) Besteuerung auf hohe Einkommen beschränkt werden. Ungeregelt ist allerdings nicht nur die Höhe des Schwellenbetrags, offen sind auch die Auswirkungen darunter. So listen die Initiantinnen und Initianten der Juso in einem Faktenblatt substantielle

Mehrbelastungen unterhalb des Schwellenbetrags auf:³

«Die Initiative hat nicht nur eine 1.5-fache Besteuerung zur Folge. Mit Annahme der Initiative ist auch Schluss mit diversen bestehenden Privilegien, die im Moment für Abzocker bestehen. Die Aufhebung des Dividendenprivilegs (Punkt 2) hat Mehreinnahmen von 450 Millionen Franken zur Folge, jene des Kapitaleinlagenprinzips (Punkt 3) 950 Millionen Franken. Die Besteuerung von Kapitalgewinnen als Einkommen schliesslich führt zu Mehreinnahmen von 1'864 Millionen Franken.»

Da diese Summen unterhalb des Schwellenbetrags anfallen, wären sie durch mittelständische Unternehmer, das Gewerbe, Start-ups und Kleinanleger zu tragen.

Gänzlich unklar bleibt die **Rückverteilung des steuerlichen Mehrertrags**. Eine Steuerentlastung tiefer und mittlerer Arbeitseinkommen ist nur eingeschränkt möglich, da die Belastungen in vielen Fällen bereits heute gering ausfallen. Stattdessen können die Mittel zugunsten der sozialen Wohlfahrt eingesetzt werden. Darunter fällt alles von den Alters- Invaliden- und Krankenversicherungen, über den sozialen Wohnungsbau, die Migration bis zu Gleichstellungsprogrammen. Die von den Initiantinnen und Initianten angestrebte Umverteilungswirkung bleibt vollständig unbestimmt. Unklar ist nicht nur, wer Mehrbelastungen zu tragen hat, sondern auch, wer von der Rückverteilung profitiert. Die Botschaft des Bundesrats enthält denn auch keinerlei quantitativen Angaben zu den finanziellen Auswirkungen oder der Umverteilungswirkung. Der vorgeschlagene Verfassungstext erlaubt unzählige Interpretationen. Die verfassungsmässig garantierte freie Willensbildung erscheint so kaum möglich.

2. Verletzte steuerliche Gleichbehandlung

Gemäss Juso-Initiative wären Kapitaleinkommen über einem Schwellenbetrag zu 150 Prozent steuerpflichtig. Der zu versteuernde Betrag würde damit fiktiv um 50 Prozent

³ Factsheet Berechnung Mehreinnahmen, S.2, abgerufen am 21.01.21 unter <https://99prozent.ch/Factsheet-Berechnung-Einnahmen/>

erhöht. Zu versteuern wäre also mehr, als was effektiv verdient wird. Laut Andrea Opel, Professorin für Steuerrecht an der Universität Luzern, steht dies im Widerspruch zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.⁴ Dabei handelt es sich um einen zentralen Gerechtigkeitsgrundsatz des schweizerischen Steuerrechts (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung, siehe Kasten). Massgeblich für die Höhe der Besteuerung soll die individuelle Leistungsfähigkeit sein. **Ob ein Einkommensfranken aus Kapital oder Arbeit resultiert, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist die gleiche.** Eine fiktiv überhöhte Besteuerung von Kapital- gegenüber Lohnneinkommen lässt sich sachlich nicht rechtfertigen.

Auch der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung wird verletzt. So hält etwa das Bundesgericht klar fest:

«Einkommens- und Gewinnsteuern dürfen (...) nicht in Form einer Sondersteuer nur von einzelnen, wirtschaftlich besonders starken Steuerpflichtigen erhoben werden» (BGE 99 Ia 639 E. 9)

Spezielle Sondersteuerlasten ausschliesslich auf Kapitaleinkommen der vermögendsten Personen verstossen damit gegen bewährte verfassungsmässige Prinzipien.

Art. 127 Grundsätze der Besteuerung Abs. 2 BV

² Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

3. Umgehung der begrenzten Steuerkompetenz des Bundes

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der schweizerischen Finanzordnung liegt in der verfassungsmässigen Begrenzung der Steuerkompetenz des Bundes. Da auch Kantone direkte Steuern erheben, handelt es sich um ein zentrales Element der Kompetenzverteilung zwischen den Staatsebenen. Gemäss Bundesverfassung (Art. 128 Abs. 1, siehe Kasten) darf der Bund auf dem Einkommen natürlicher Personen eine direkte Steuer von höchstens 11,5 Prozent erheben. Diesen Maximalsatz schöpft der Bund heute bereits aus. Die gemäss Juso-Initiative geforderte 150-Prozent-Besteuerung wirkt im Ergebnis vergleichbar wie ein Multiplikator von 1,5 auf dem Steuersatz. Die verfassungsmässige Begrenzung wird damit ausgehebelt. Effektiv würde Kapitaleinkommen vom Bund mit einer Steuer von bis zu 17,25 Prozent belastet.

⁴ Prof. Dr. Andrea Opel (NZZ vom 17.12.2019) <https://www.nzz.ch/meinung/die-99-initiative-der-zweck-heiligt-nicht-jedes-mittel-ld.1527811>

Art. 128 Direkte Steuern Abs. 1 BV

¹ Der Bund kann eine direkte Steuer erheben:

- a. von höchstens 11,5 Prozent auf dem Einkommen der natürlichen Personen;*
- b. von höchstens 8,5 Prozent auf dem Reinertrag der juristischen Personen;*

Kontakt

DR. CHRISTIAN FREY

Stv. Leiter Finanzen & Steuern

economiesuisse

Telefon +41 44 421 35 82

christian.frey@economiesuisse.ch