

SPERRFRIST: 02.11.2009, 16h00

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

Die Rolle der Kantone in der laufenden Steuerreform

Ausführungen von Regierungsrat Christian Wanner, Präsident der Finanzdirektorenkonferenz, Europaforum Luzern, 2. November 2009: Wettbewerbsfaktor Steuern. Die Schweiz und die verschärfte Steuerkonkurrenz in der Krisenzeit.

Merkmale der Rolle der Kantone

Es ist nicht die **Rolle der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren**, den Beliebtheitspreis zu erlangen. Wer grundsätzlich nur die Hand an den drei Hebeln Steuererhöhungen, Ausgabenreduktion und/oder Schuldenerhöhung hat, macht sich zwangsläufig unbeliebt – beim Bund, innerhalb seines Regierungskollegiums, und gegenüber anderen Fachdirektorenkonferenzen – selbst dann, wenn er den kurzfristig angeblich schmerzlosen Ausweg, das Bezahlen von Rechnungen für gehabte Freuden durch kommende Generationen versperrt, die heute noch nicht wahlberechtigt sind. Wer für die **nachhaltige Gesundheit eines kantonalen Haushalts** verantwortlich ist, muss mit diesem Handicap fertig werden. Trost kann er darin finden, dass

- es seit Gründung der Finanzdirektorenkonferenz 1910 immerhin elf Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren in den Bundesrat schafften und
- das Volk gegenüber einem expansiven Leviathan skeptisch ist. Das Abstimmungsergebnis zur Schuldenbremse (2001: 85 % JA, 100 % Stände), eine kürzliche Umfrage von economiesuisse oder – im Urteil verschiedener Kommentare – das Ergebnis der deutschen Wahlen deuten darauf hin.

Es gehört zur Rolle der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, bei Einnahmesenkungen und Ausgabenerhöhungen auch innerhalb der Kantone die **Gesamtschau** zu wahren und die Frage nach der **Gegenfinanzierung** und der **Umsetzungs- und Vollzugstauglichkeit** zu stellen. Dazu verpflichten uns kantonale Defizit- und Schul-

denbremsen sowie die direktdemokratischen Volksrechte, wo wir im Unterschied zum Bund das Finanzreferendum kennen.

Abgesehen davon ist unsere Rolle sehr ähnlich mit derjenigen des Vorstehers EFD. Ungeachtet vorkommender Divergenzen im Einzelfall sind wir gegenseitig daran interessiert, dass unsere jeweiligen Haushalte im Lot sind. Zu oft mussten wir die unerfreuliche Erfahrung machen, dass die Kantone mithelfen mussten, den Bundeshaushalt aus seiner Schiefelage zu befreien – auch wenn diese mitunter auf Entscheidung des Bundes zurückzuführen war, gegen die wir zuvor opponiert hatten.

Wenn wir zu häufig die eingebrockte Suppe mitauslöffeln müssen, wird es verständlich, dass ein zentraler Eckpfeiler der Rolle der Kantone ihr Beharren auf der **Einhaltung ihrer verfassungsmässig garantierten Zuständigkeiten, Mitwirkungsrechten** und ihrer **Organisationsautonomie** ist.

Die Beobachtung föderalistischer Mitwirkungsrechte droht nicht nur, aber besonders im Kräftefeld der internationalen Machtpolitik im Interesse der raschen Erledigung von Dossiers in Vergessenheit zu geraten. Bei der internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen ist zu beobachten, dass die Kantone sich in der Rolle wiederfinden, auf die **Einhaltung von rechtsstaatlichen Grundprinzipien** wie das Einhalten von Verträgen, Rechtsweggarantien, das Recht auf rechtliches Gehör, der Grundsatz „keine Strafe ohne Gesetz“ aufmerksam zu machen.

Man könnte diese Aspekte der Rolle der Kantone als Formaljuristerei und Pflege des eigenen Gärtchens abtun. Letzteres wäre übrigens keine Schande: eine Zeitung brachte die Erkenntnisse der Nobelpreisträgerin *Elinor Ostrom* mit der Schlagzeile „Kantönligeist funktioniert“ auf den Punkt. Überdies gebe ich Ihnen Folgendes zu bedenken:

- Zum einen ist Recht geronnene Politik und – um mit *Willy Ritschard* zu sprechen – kann deshalb politisch nicht richtig sein, was rechtlich falsch ist. Es darf keinen Konflikt zwischen (Verfassungs)recht und (Tages)Politik geben.
- Zum anderen führen selbst Promotoren der raschen Anpassung schweizerischer Besonderheiten an Druck von aussen bei anderer Gelegenheit immer wieder die Verlässlichkeit, Zuverlässigkeit und die Rechtssicherheit als wichtige Elemente der Standortattraktivität der Schweiz ins Feld.

- Wenn in der jüngeren Vergangenheit das Bild der Schweiz als Land mit der Zuverlässigkeit eines Uhrwerks zum Teil mit, zum Teil ohne Zutun der Politik Kratzer abkriegt - ich denke an das Swissair-Grounding, den flächendeckenden SBB-Stromausfall 2005, das UBS-Debakel oder die Herausgabe von Bankkundeninformationen durch die FINMA an die USA – so dürfen wir nicht ohne absolut zwingende Not so weiterfahren. Wir müssen unsere verfassten föderalistischen und direktdemokratischen Mitwirkungs- und Entscheidungsprozesse beachten. Das sind wir nicht allein unserer Verfassung und unserem Volk gegenüber schuldig, damit wir einen Eckpfeiler unseres Steuersystems, das Vertrauen zwischen Steuerpflichtigen und Behörde, sichern können. Sondern wir setzen damit auch gegenüber dem uns scharf beobachtenden Ausland ein unmissverständliches Signal: wir sind bereit, auch unter Druck die materielle und prozedurale Rechtssicherheit als Standortfaktor zu gewährleisten.
- Was Standortattraktivität bedeutet, wissen die Kantone zumindest ebenso gut wie der Bund, der ja bekanntlich ein Johann ohne Land ist. Die Kantone hingegen haben eigene Territorien, sind näher bei Bevölkerung und Wirtschaft und haben Parlamente, welche die Auswirkungen der Bundespolitik zunehmend nicht einfach abnicken, sondern an der Gestaltung der Bundespolitik mitwirken wollen.

Deshalb gehört es zur Rolle der Kantone, der **Referendumsfestigkeit** steuerpolitischer Vorlagen und Verhandlungsergebnissen ein erhöhtes Gewicht beizumessen. Für uns ist Aussenpolitik viel stärker Innenpolitik als für den Bund. Auch wenn wir der internationalen Akzeptanz unserer Steuerordnung und gewissen Geschäftsmodellen inskünftig deutlich mehr und proaktive Aufmerksamkeit schenken müssen: internationale Akzeptanz ist nicht alles und ohne innenpolitische Akzeptanz ist sie nichts. Dies gilt auch dann, wenn man sich bewusst ist, dass es in der politisch und gesellschaftlich vielfältigen und heterogenen Schweiz immer politische Kräfte gibt, welche sich Forderungen des Auslands zu eigen, ja sogar mitunter selbstquälerisch zum moralischen Massstab machen.

Die Veranlagung und der Bezug der direkten Bundessteuer obliegt den Kantonen. Im Bereich der indirekten Steuern, namentlich der MWST, sind die Kantone Steuersubjekte, wie die Wirtschaft. Kantone sind somit als Aktive bzw. Passive vom Vollzug betroffen. In unserer Rolle nimmt deshalb auch die **Umsetzungs- und Vollzugstauglichkeit** einen höheren Stellenwert ein. Eine zwar etwas länger dauernde, aber für den Vollzug präzisere Gesetzgebung mit angemessenen Inkraftsetzungs- und

Übergangsbestimmungen ziehen wir vorschnellen Kompromissen vor. Solche können zu mehr Bürokratie und Verzögerungen bis hin zu politischem Ärger im Vollzug führen oder die gesetzgeberische Umsetzung im kantonalen Recht erschweren. Vollzugsvereinfachung um jeden Preis ist indessen zu vermeiden. Schranken setzt die Finanzhoheit der Kantone, die nicht um den Preis eines einheitlichen Formulars aufgegeben werden darf. Die derzeit diskutierte Abgeltungssteuer mag unter dem Titel Vollzugsvereinfachung durchaus einen gewissen Charme haben. Aber dieser ist gründlich gegen ihre tiefgreifenden Auswirkungen auf das schweizerische Steuersystem abzuwägen. Die Abgeltungssteuer führt zu einer dualen Einkommenssteuer und für die von der Abgeltung betroffenen Einkommen zu einer materiellen Steuerharmonisierung. Ob beides erwünscht und auch die internationale Akzeptanz gegeben ist, wage ich zu bezweifeln!

Schliesslich spielen die Kantone auch die Rolle von **Innovatoren**. Ich denke da an die Umsetzung des Steuerharmonisierungsgesetzes durch die Kantone und die Einführung der einjährigen Besteuerung, die rechtzeitige Entlastung der Verheirateten und der Familien, die teilweise Besteuerung der Dividenden und damit verbunden die Entlastung der Unternehmer sowie an neue Tarifmodelle (Flat-rate-tax).

Auswirkungen der Rolle der Kantone

Es würde das Zeitbudget sprengen, wenn ich Ihnen im Einzelnen darlegte, wie sich die so skizzierte Rolle der Kantone auf unsere Positionen in den laufenden Steuerreformen auswirkt. Ich greife deshalb nur ein paar wenige Illustrationen heraus.

Bei der laufenden Reform der **Unternehmensbesteuerung** ist uns die Gegenfinanzierung ein bedeutendes Anliegen. Deshalb haben wir der generellen Senkung der Gewinnsteuern auf Bundesebene eine Absage erteilt und können Forderungen der Wirtschaft auf Kompensation allfälliger Mehreinnahmen nicht einfach zustimmen. Die Perspektiven auch der kantonalen Haushalte verdüstern sich infolge von Einnahmeausfällen bei der direkten Bundessteuer (USTR II, Heiratsstrafe, Entlastung von Familien mit Kindern beim Bund, Ausgleich kalte Progression), vor allem aber infolge des Wirtschaftsabschwungs sowie von kommenden Mehrbelastungen (v.a. Spital- und Pflegefinanzierung). Die Referendumsfestigkeit veranlasste uns, der Familienbesteuerung Priorität vor einer weiteren Unternehmenssteuerreform einzuräumen und lässt uns auf ein Signal der EU zur Beilegung der Steuerkontroverse für eine gewisse Zeit warten. Die verfassungsmässigen Zuständigkeiten (Finanzautonomie der Kanto-

ne) lassen die Finanzdirektorenkonferenz und die Kantone ungeachtet ihrer direkten Betroffenheit im Interesse des Steuerwettbewerbs die **Steuerharmonisierungs-Initiative der SP** klar ablehnen. Im Geleitwort zur heutigen Tagung wird im Zusammenhang mit der Übernahme der OECD-Standards m.E. zu Recht von einer Lockerung des Bankgeheimnisses gesprochen, welche zu einer innenpolitischen Nagelprobe werden kann. Referendumsfestigkeit und die Einhaltung der von der BV garantierten Mitwirkungsrechte lassen uns die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu den neu verhandelten **Doppelbesteuerungsabkommen** fordern. Hätte ich als Bundespräsident an der diesjährigen OLMA-Eröffnung in St. Gallen gesprochen, würde ich die Quintessenz unserer Position in eine Bauernregel kleiden: „Lauern politische Gefahren und musst du die Verfassung wahren, braucht es ein Vernehmlassungsverfahren!“

Die Kantone wissen, dass uns oft vorgeworfen wird, wir streuten Sand ins Getriebe der Entscheidungsfindung einer Schweiz, die mit dem internationalen Rhythmus Schritt halten müsse. Mit dem Vorwurf, widerborstig zu sein, können wir gut leben, solange wir überzeugt sind, nichts anderes zu fordern, als was uns allen die Verfassung auferlegt. Die kalte Aushöhlung der Verfassung auf dem kleinen Dienstweg des Drucks der Tagesaktualität ist inakzeptabel. Wem die geltenden Inhalte und Verfahren nicht ins Konzept passen, der muss mit offenem Visier antreten und entsprechende Reformen verlangen und umzusetzen versuchen. Und bei politischen Entscheidungen ist Tempo das eine, Solidität und Legitimität das andere. Oft müssen ausländische Politiker, welche von manchen in der Schweiz für ihre Führungskraft bewundert werden, unter dem Druck der Strasse oder ihres Verfassungsgerichts zurückrudern oder ihre Visionen und Strategien überleben den nächsten Regierungswechsel nicht.

Bund, Kantone und Wirtschaft stehen an einem herausfordernden Wendepunkt. Auch wenn wir bei einem Aufschwung in absehbarer Zeit nicht einfach dort fortfahren werden können, wo wir vor zwei Jahren standen, bin ich zuversichtlich - sofern wir zu unseren Trümpfen Sorge tragen und sie nicht vorschnell ausspielen. Allen Unkenrufen in der veröffentlichten Meinung des Auslands zum Trotz geht die Abstimmung mit den Füßen nach wie vor zugunsten der Schweiz aus und unsere finanz- und wirtschaftspolitischen Resultate halten dem internationalen Vergleich stand. Daran müssen wir uns orientieren und es *Talleyrand* gleichtun, der sagte: « Quand je me regarde, je m'inquiète: quand je me compare, je me rassure. » Und schliesslich: trickste nicht der Igel den Hasen aus?