

Finanzpolitische Scharnierstelle wird 100-jährig¹

Von Dr. Peter Hablützel / Jürg Müller-Mural, lic.phil., Bern/Unterseen, 17. Mai 2010

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) kann am 21. Mai 2010 ihren 100. Geburtstag feiern. Das Gremium nimmt im schweizerischen Föderalismus eine wichtige Rolle ein. Die Globalisierung und die europäische Integration haben zu einer Neustrukturierung des föderalen Systems, zu verstärktem Koordinationsbedarf zwischen Bund und Kantonen und damit zu einer wachsenden Bedeutung der FDK geführt.

Was heute eine zentrale Institution mit einer gewichtigen Stimme im föderalistischen Gefüge der Schweiz darstellt, nahm ihren Anfang bereits 1904. Damals trafen sich erstmals die Finanzdirektoren aus 17 Kantonen – und was sie zu diskutieren hatten, erscheint noch heute äusserst modern: Wie können die Interessen der Kantone gegenüber der Nationalbank gewahrt und allfällige Gewinne gerecht verteilt werden? Das Thema beschäftigte die Finanzdirektoren im Lauf der Jahrzehnte immer wieder, bis hin zur Debatte um den Gewinn aus den veräusserten Goldbeständen der SNB vor rund zehn Jahren.

Am 21. Mai 1910 gaben sich dann die Finanzdirektoren eine feste Struktur und die Rechtsform eines Vereins. Es war Hermann Obrecht, freisinniger Solothurner Regierungsrat und späterer Bundesrat, der die FDK zu Beginn während mehr als einem Jahrzehnt prägte und sie zu einer wichtigen Plattform der Professionalisierung des öffentlichen Finanzwesens der Schweiz machte. Immer wieder drückten starke Persönlichkeiten der FDK ihren Stempel auf: Von Karl Scheurer (FDP) und Jean-Marie Musy (katholisch-konservativ) bis hin zu Willi Ritschard (SP) und Eveline Widmer-Schlumpf (SVP/BDP) – alles nachmalige Bundesräte.

Der Erste Weltkrieg hatte grosse Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und die öffentlichen Finanzen. Mit der Kriegsteuer brach der Bund erstmals in die finanzpolitische Domäne der Kantone ein: Er machte ihnen das immer wichtiger werdende Substrat der direkten Steuern streitig. Der Bund musste sich zuvor mit Zoll-, Post- und Alkoholeinnahmen zufriedengeben. Die FDK beschäftigte sich in der Folge ausführlich mit Fragen rund um die direkte Bundessteuer und gerechte Steuern. Schon damals ging es übrigens auch um die „Pauschalbesteuerung von Ausländern“. Während die Einen direkte Bundessteuern als Angriff auf die Souveränität und Lebensfähigkeit der Kantone hielten, schlug Obrecht gar ein einheitliches Steuergesetz für Bund, Kantone und Gemeinden vor. Mehr noch: Es gab Stimmen von linker Seite, die den Kantonen kaum Überlebenschancen zubilligten und erklärten, „dass die Zukunft dem Bundesstaate gehört.“ Die Mehrheit der Finanzdirektoren war jedoch der Ansicht, dass der Bund zwar dringend neue Einnahmen brauche, diese aber nur ausnahmsweise über direkte Steuern hereinholen dürfe.

¹ Der Text gibt die persönliche Auffassung der beiden Autoren wieder.

Die Weltwirtschaftskrise der Dreissigerjahre brachte eine immer stärkere Zentralisierung staatlicher Aufgaben. Unter dem Vollmachtenregime im Zweiten Weltkrieg verschob sich die Macht im Staate endgültig auf die Bundesebene – auch im Steuerbereich. Der Trend setzte sich auch nach dem Krieg fort. Modernisierung und Zentralisierung schienen Zwillinge geworden zu sein. Selbst zahlreiche eigene Aufgaben konnten die Kantone nur noch mit Bundesunterstützung bewältigen. Die schleichende Zentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung machte die Kantone immer mehr zu Vollzugsgehilfen. Der einst vitale Föderalismus degenerierte zum Vollzugsföderalismus, sogar zur Bremse jeglicher Modernisierung. Bemühungen um eine Revitalisierung des Föderalismus und um eine vernünftige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen verliefen im Sand oder endeten in kleinkarierten Streitereien um finanzielle Vorteile. Die Schweiz geriet in die Zwickmühle zwischen globalen Herausforderungen und traditionellen Strukturen.

Der Föderalismus und die Kantone standen zu Beginn der Neunzigerjahre also vor der entscheidenden Weichenstellung, entweder weiter an Bedeutung zu verlieren oder sich neu zu positionieren. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) konnte dem Föderalismus 2008 nach 15-jährigem Ringen neues Leben eingehaucht werden. Die FDK war bei diesem grossen Gemeinschaftswerk von Bund und Kantonen eine der treibenden Kräfte, von der Initialzündung weg bis hin zum Vollzug. Ihre Führungsrolle und Organisationskraft stellte die FDK auch unter Beweis, als erstmals in der Geschichte des Bundesstaates das Kantonsreferendum ergriffen wurde. Sie koordinierte und unterstützte das Referendum gegen das Steuerentlastungsprogramm des Bundes in entscheidendem Masse. 2004 hat das Stimmvolk das Steuerpaket klar abgelehnt.

Die FDK muss sich auch immer intensiver mit internationalen Fragen beschäftigen. Ausländischer Druck macht vor der Entwicklung des Steuerrechts in den Kantonen nicht Halt. Stichworte sind dabei etwa der Angriff der EU auf die Besteuerung der Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften. Die Suche nach dem richtigen Mass im Steuerwettbewerb ist ein Dauerthema in der FDK; das zeigte sich deutlich vor allem wieder nach der Abschaffung der Aufwandbesteuerung durch das Zürcher Stimmvolk im Februar 2009.

Die Finanzdirektorenkonferenz ist heute eine wichtige Instanz im komplexen Geflecht von Föderalismus und Konkordanzdemokratie. Ihre Koordinations- und Vermittlungsrolle an der entscheidenden Schnittstelle zwischen kantonaler und eidgenössischer Finanzpolitik wird in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen.