

Es gilt das gesprochene Wort

Steuerpolitische Herausforderungen

Ausführungen von Regierungsrat Christian Wanner, Präsident FDK,
Bundessteuerkonferenz, Bern, 23 April 2010

Wer den Blick über die Grenze wagt, stellt fest, dass die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern gut dasteht. In verschiedenen finanzpolitischen und volkswirtschaftlichen internationalen Ranglisten ist sie in der Spitzengruppe zu finden und ihr Bild scheint weniger getrübt zu sein, als es die veröffentlichte Meinung im In- und Ausland manchmal zeichnet. Die Rechnungen 2009 von Bund und Kantonen schlossen abgesehen von drei Ausnahmen mit Überschüssen ab. Das Nicht-EU-Mitglied Schweiz gehört zu den Ausnahmen, welche die Maastricht-Kriterien bezüglich Defizit- und Schuldenquote heute und gemäss Schätzungen auch in Zukunft erfüllen. Steuerbelastung und Steuermoral sind intakt. Der Zuzug von interessantem Steuersubstrat hält an.

Wenn ich mir solches vor Augen halte, könnte ich meine Ausführungen zu steuerpolitischen Herausforderungen gleich mit der Folgerung „le défi n'existe pas“ beenden. Und dennoch will ich auf einige zum Teil hausgemachte, zum Teil von aussen stammende steuerpolitische Herausforderungen eingehen. Zum einen besteht keine Gewähr dafür, dass positive Befunde von selbst andauern sowie die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen auch auf die öffentlichen Haushalte wirklich ausgestanden sind. Zum anderen nimmt Steuerpolitik in Vorstand und Plenarversammlung der FDK breiten Raum ein. Ich sage das nicht einfach so dahin, um Ihnen schmeichelnd zu zeigen, dass wir die Grundlagen Ihrer Arbeit und damit Sie selber ernst nehmen. Die Aussage liesse sich zahlenmässig belegen, indem man z.B. die Seiten der Jahresberichte der FDK 2008 und 2009 oder ihre Traktandenlisten auszählt. Dabei stellt man z.B. fest, dass im Jahr 2009 in sämtlichen Sitzungen von Vorstand und Plenarversammlungen steuerpolitische Fragen mit internationalem Bezug behandelt worden sind, sei es der Steuerdialog mit der EU und die damit zusammenhängende Un-

ternehmenssteuerreform III, sei es die neue Amtshilfepolitik und die diese umsetzenden neuen Doppelbesteuerungsabkommen.

Damit bin ich mitten in einer **ersten Herausforderung** angelangt. Sie besteht in der **Erlangung und Sicherung der internationalen Akzeptanz unseres steuerpolitischen Regulativs.**

Die Standards der OECD erhielten via G-20 machtpolitisches Gewicht, die EU lenkte unter dem Titel „Staatsbeihilfen“ ihr Augenmerk auf die kantonalen Steuerstatus und die neue Regionalpolitik (NRP) und drängt auf den automatischen Informationsaustausch. Solches hat grundlegende Auswirkungen auf z.B. die Geschäftsmodelle der Banken, die Finanzhoheit der Kantone und auf das schweizerische Verhältnis der Steuerzahlenden zu ihren Steuerbehörden.

Wir können den Druck des Auslands beklagen und es wäre naiv, ihm nur hehre und lautere Zielsetzungen zu unterstellen. Machtpolitik und Protektionismus sind nicht ausgestorben. Wir können das so wenig ignorieren, wie wir die EU, die OECD, die G-20 einfach abschaffen können. Es gibt sie, ob es uns passt oder nicht. Und unsere Wirtschaft ist global zu vernetzt und damit zu verletzlich, als dass wir dem Ausland eine lange Nase drehen könnten. Zudem ist unser Land gesellschaftlich und politisch zu heterogen, als dass sich alle geschlossen hinter eine bestimmte Marschrichtung stellen. Es findet sich immer eine politisch relevante Gruppierung, welche die Interessen des Auslands teilt und versucht, diese im Inland umzusetzen – was von ihren Gegnern mitunter als Selbstkasteiung empfunden wird. Aussitzen ist deshalb keine Lösung. Wir müssen uns dringend bewegen.

Die FDK ist denn auch bereit, das Ihrige zur Lösung des Steuerstreits mit der EU beizutragen. Wir unterstützen auch die neuen Doppelbesteuerungsabkommen nach Art. 26 OECD-Musterabkommen und verschliessen uns einer Abgeltungssteuer nicht von vornherein – dies, obschon es hier wie dort einige Kröten zu schlucken gibt: sei es der Eingriff in die kantonale Finanzhoheit bei der Unternehmenssteuerreform III, unter Umständen die Auswirkungen auf Steuersubstrat und Finanzhoheit der Kantone bei der

Abgeltungssteuer oder sei es die Ungleichbehandlung in- und ausländischer Steuerbehörden bei den neuen Doppelbesteuerungsabkommen. Wir sind bereit, diese einstweilen in Kauf zu nehmen. Wir wollen, dass die neuen Doppelbesteuerungsabkommen möglichst rasch ratifiziert werden können.

Alles andere, das heisst die Übernahme der neuen Informationszugriff-Standards auch im Inland für Inländer, kann und muss warten. Dazu gehört die Frage der gleich langen Spiesse unserer Steuerbehörden, die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und –betrug und Mechanismen zur Abwehr von Schwarzgeld. In der Klärung dieser Fragen müssen wir uns bewusst sein, dass der Köder nicht dem Fischer, sondern dem Fisch schmecken muss: eine Abgeltungssteuer mag ja wohl aus unserer Sicht der Königsweg sein, die Privatsphäre schützen und vielleicht sogar nicht nur die Neugeld-, sondern auch die Altgeld-Problematik lösen. Aber die Rechnung kann nicht ohne den Wirt gemacht werden: das Ausland muss mitziehen. Das gilt auch für andere Instrumente, wie z.B. Amnestien, die je nach Land auf unterschiedliche Gegenliebe stossen dürften. Auf einzelne Staaten zugeschnederte, flexible Lösungen dürften deshalb erfolgversprechender sein. Schliesslich müssen wir uns bewusst sein, dass unsere internen Diskussionen über die richtige Strategie für den Finanzplatz Schweiz über Nacht ausgehebelt werden können. Denken Sie beispielsweise an den bunten Strauss von Ideen zur Bankenbesteuerung oder die USA, welche von ausländischen Finanzinstituten, die im Geschäft mit amerikanischen Wertpapieren und Kunden bleiben wollen, Informationen über amerikanische Kunden faktisch erzwingen. **Wir müssen uns deshalb nicht nur dringend bewegen, sondern auch rasch beweglich bleiben.**

Die Forderung nach Bewegung und Beweglichkeit stellt uns vor eine **zweite Herausforderung, die Sicherung der verfassungsmässigen Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte.**

Es ist über das Ganze betrachtet ein Kurzschluss zu glauben, Bewegung und Beweglichkeit legitimierten die Missachtung föderalistischer, parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkungsrechte. Dazu gehört – und ich sage dies an die Adresse der hier anwesenden hohen Bundesvertreter – die Beachtung von Konsultationsformen und –fristen.

Die Zeit, die man glaubt, zu Beginn des politischen Prozesses einsparen zu können, verliert man häufig später: in parlamentarischen Kommissionen und Plena, mit Volksabstimmungen, Gerichtsurteilen oder spätestens im Vollzug unklarer oder unpraktikabler Gesetzgebung. Denken Sie nur an jüngere Beispiele wie die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform II, die Entlastung von Familien mit Kindern, die Energieabzugsverordnung, die neuen Doppelbesteuerungsabkommen, den Vertrag der Schweiz mit den USA und möglicherweise an die neue Amtshilfeverordnung.

Parlamentsfestigkeit, Referendumsfestigkeit und Vollzugsfestigkeit von Vorlagen werden durch die Beachtung der Mitwirkungsrecht der Kantone gestärkt: sie sind näher dran. Dies gilt gerade auch in Fragen der internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen. Für die Kantone ist Aussenpolitik viel stärker Innenpolitik als für den Bund. Ihre Einbindung trägt dazu bei, dass hausgemachte oder international auferlegte Bewegung und Beweglichkeit auf politische Akzeptanz stossen und mit geringeren Reibungsverlusten im Vollzug Wirkung erzielen.

Eigentlich verbietet es der Anstand, Kritik an Abwesenden zu üben. Ein weiteres Ärgernis streife ich deshalb nur. Es geht um die zunehmende **Missachtung von Art. 129 BV durch das Parlament**. Nach Art. 129 der Bundesverfassung legt der Bund die Grundsätze für die Harmonisierung unter Berücksichtigung der Harmonisierungsbestrebungen der Kantone fest. Mit anderen Worten, der Bund ist, wie die alte Verfassung in Art. 42quinquies Abs. 1 ausdrücklich festhielt, und welche inhaltlich nicht geändert werden wollte, nur in Zusammenarbeit mit den Kantonen zur Harmonisierung der direkten Steuern berechtigt. Diese Zusammenarbeit wird indessen vom eidgenössischen Parlament zunehmend mit Füßen getreten und völlig missachtet. Die Parlamentarier gebärden sich, als würden sie in einem Bereich legislieren, welcher ausschliesslich Bundessache ist. Im Bereiche der direkten Steuern ist dies aber gerade nicht der Fall. Bund und Kantone bedienen sich des gleichen Steuersubstrats, weshalb eine Koordination unerlässlich ist. Für die Missachtung kantonaler Regelungen und Willensäusserung durch das Parlament verweise ich zum Beispiel auf die Bausparabzüge, den Systementscheid bei der Familienbesteuerung und den Abzug vom Steuerbetrag zur Entlastung von Familien mit Kindern. Eigentlich ist nicht einzusehen, weshalb die lediglich auf Gesetzesstufe umschriebene Gemeindeautonomie dank Beschwerdelegitimi-

on besser geschützt wird als die verfassungsmässige Souveränität der Kantone. Die Kantone werden sich überlegen müssen, wie sie sich in Zukunft insbesondere im Bereich der direkten Steuern behaupten können.

Die Einhaltung föderalistischer und direktdemokratischer Mitwirkungsrechte 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.

Eine **dritte Herausforderung** besteht in der **Sicherung des Steuerwettbewerbs**.

Neben der erwähnten Rechtssicherheit trägt auch der Steuerwettbewerb entscheidend dazu bei, dass die Schweiz mit attraktiven Rahmenbedingungen im internationalen Standortwettbewerb und bezüglich des Zustands der öffentlichen Haushalte aller drei staatlichen Ebenen im internationalen Vergleich gut dasteht. Der Steuerwettbewerb hält die Steuern tiefer, schafft einen engeren Konnex zwischen Ausgabenbeschluss und Finanzierungsbeschluss, sorgt für Bürgernähe und Effizienz der staatlichen Leistungserbringer. Er sichert so die Legitimität eines zwangsläufig komplexen Steuersystems und damit die Steuermoral. Er ist Ausdruck der kantonalen Souveränität bei den direkten Steuern und bildet damit einen Grundpfeiler des erfolgreichen schweizerischen Föderalismus. Die Liste der Vorteile des Steuerwettbewerbs liesse sich verlängern. Vergessen wir nicht: der Erhaltung „der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis“ (Art. 135 Abs. 2 Bst. e BV) stimmten 2004 64 % des Volkes und 23 Stände zu. Dennoch kann die **positive Beurteilung des Steuerwettbewerbs durch den Souverän** nicht als gesichert gelten. Ich denke da weniger an die veröffentlichte Meinung, die den Steuerwettbewerb ungeachtet seiner verfassungsrechtlichen Verankerung kritisch verfolgt. Ich denke vielmehr an die sog. „Steuergerechtigkeits-Initiative“ der SP, welche bald zur Abstimmung gelangen wird. Der Ständerat lehnte sie in der Wintersession 2009 zwar klar ab. Selbst wenn der

Nationalrat ihm folgte, kann eine Ablehnung in der Abstimmung nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden. Unter „gerechten Steuern“ werden verbreitet „höhere Steuern für die anderen“ verstanden. Und wer sich für Wettbewerb und Leistungsgerechtigkeit einsetzt, hat den schwereren Stand als jene, die sich für Gleichheit und Verteilungsgerechtigkeit einsetzen.

Die **Kantonsregierungen und die FDK lehnen die Volksinitiative ab**. Ich bitte Sie deshalb nicht nur als Präsident der FDK, Ihre politischen Verantwortlichen in deren Engagement gegen die Initiative zu unterstützen.

Eine nächste und **vierte Herausforderung** liegt darin, das **Fiskalziel als wichtigste Zweckbestimmung direkter Steuern zu sichern**.

Ursprünglicher Zweck der Steuern ist es, staatliche Aktivitäten zu finanzieren. Je länger je mehr scheint mir dieser Zweck vergessen zu gehen. Mit steuerlichen Abzügen wird zum Beispiel Familienpolitik, Energiepolitik, Umweltschutzpolitik, Vorsorgepolitik, Wohneigentumspolitik bis hin zur Feuerwehrpolitik betrieben – in einem Ausmass, dass einst stattliches Steuersubstrat via eine immer länger und gewichtiger werdende Liste von Abzügen zu einer vernachlässigbaren Grösse schrumpft. Dies zwingt den Staat einerseits, Kreativität bei der Suche von Finanzierungsquellen ausserhalb der direkten Steuern walten zu lassen (z.B. Teilzweckbindung CO₂-Steuer, Kostendeckende Einspeisevergütung, angeblich befristete MWST-Erhöhungen). Andererseits bevormundet Vater Staat Verhalten und Präferenzen seiner Kinder, die er bei anderer Gelegenheit als eigenverantwortliche Erwachsene anspricht, und animiert sie zu Steueroptimierungen, die nicht nur volkswirtschaftlich suboptimal sind. Wenn der Staat gleichzeitig auf der Ausgabenseite diese Politikbereiche fördert, schafft er durch diesen Dualismus Intransparenz über deren effektive Kosten - bis niemand mehr so richtig weiss, wer eigentlich noch den Staat finanziert und wer von ihm profitiert. Das kann zu einer staatspolitisch gefährlichen Erosion der Steuermoral bis hin zur Ausbreitung der Gratis-Mentalität gegenüber dem Staat führen.

Ich muss zugeben: einen einfachen und raschen Ausweg, diese Entwicklung brechen zu können, sehe ich leider nicht – ob trotz oder wegen meiner langjährigen finanzpolitischen Erfahrung möge dahin gestellt bleiben. Mit der erfolgreichen Bewältigung der Herausforderungen „Sicherung der Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Kantone“ und „Sicherung des Steuerwettbewerbs“ wäre sicher schon einiges gewonnen. Weitere konzeptionelle Pfade sind zwar in der Verfassung ausgedeutet – ich denke an das Subsidiaritätsprinzip und das Äquivalenzprinzip (Art. 5a und Art. 43a BV) – aber sie in der praktischen Tagespolitik auch einzuschlagen, ist ein Problem für sich.

Eine letzte, vergleichsweise pragmatische Herausforderung besteht in der **Sicherung der politischen Akzeptanz der SSK**.

Sie kennen die überwiesenen Vorstösse im Bund und in verschiedenen Kantonen, welche die SSK auf die informelle Ebene zurückführen, näher an die FDK heranführen und Rechenschaftspflichten gegenüber den Parlamenten einführen wollen.

Ich verrate Ihnen kein Geheimnis, wenn ich Ihnen sage, dass die SSK die FDK auch schon intensiver beschäftigte als uns lieb war. Dennoch erachte ich die SSK als unverzichtbar:

- Die gemeinsame Befassung mit Vollzugs- und Praxisfragen im Rahmen der SSK ist allemal effizienter und effektiver als wenn jede Steuerverwaltung sich allein im stillen Kämmerlein damit auseinandersetze.
- Darüber hinaus kann die SSK selbst in Fragen der Gesetzgebung wertvolle Arbeit leisten, beauftragt von der FDK und mit oder ohne Einbezug der KHSt. Sofern uns der Bund die gebotene Zeit einräumt, kann das Zusammenspiel gut funktionieren. Ich denke da an die Vorschläge zur Aufwandbesteuerung oder unsere Positionierungen zur Amtshilfeverordnung.
- Die SSK sucht die ihr zu Unrecht unterstellte Rolle nicht, sondern sie wird mangels lückenhafter oder unklarer Gesetzgebung in sie gedrängt. Wenn ich zum Beispiel an die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform II, der einmaligen straflosen Selbstanzeige oder die Entlastung von Familien mit Kindern denke, will es mir scheinen,

dass der Gesetzgeber nach seiner getanen Arbeit zwar meint, alles sei klar und pfannenfertig für den Vollzug entschieden. Aber wenn es um die Umsetzung geht, stellt die SSK fest, dass die Lebenswirklichkeit komplexer als deren gesetzgeberische Regulierung ist – oder in Abwandlung eines geflügelten Wortes: „La réalité dépasse la législation“!

- Schliesslich verweise ich auf die unerlässlichen Verdienste der SSK im Bereich der Ausbildung von Steuerfachleuten. Ich hoffe, dass es nicht so weit kommen wird, dass die SSK dereinst Module für die Weiterbildung der Steuerfachleute zu Energiefachleuten und zu Radio- und Fernsehgebühren-Eintreibern anbieten muss...

Es ist schon fast paradox, dass die SSK zurückgebunden werden soll. Denn die beiden Steine des Anstosses der politischen Vorstösse (Neuer Lohnausweis, Bewertung von Wertschriften ohne Kurswert) haben auch damit zu tun, dass die SSK fachlich zwar hochprofessionell, infrastrukturell jedoch etwas zu milizmässig arbeitet. Das zwingt sie dazu, unbürokratisch zu arbeiten sowie auf mündliche Aussagen und die Loyalität einbezogener Interessierter zu zählen. Das kann offenbar nicht einfach vorausgesetzt werden und es wurde von Kritikern gefordert, dass die SSK ihre Empfehlungen breiter abstützen und mehr Direktinteressierte in die Ausarbeitung einbeziehen müsse. Das bringt mehr Formalisierung für die SSK mit sich, die mit einer besseren Dotierung ihres Sekretariates aufzufangen ist.

(...)