

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

Erfahrungen eines Finanzdirektors – Wunsch und Wirklichkeit in der Politik

Referat von Landammann Christian Wanner, Präsident FDK,
Interclub-Meeting, 4. April 2011, Olten

Sie möchten heute etwas von den Erfahrungen eines Finanzdirektors und etwas über Wunsch und Wirklichkeit in der Politik hören. Das ist fürwahr ein abendfüllendes Feld – erst recht dann, wenn es von jemandem bestellt wird, der während Jahrzehnten auf allen Stufen der Eidgenossenschaft politisch aktiv war und sich erklärermassen keiner Wiederwahl stellen wird. Ich werde mich deshalb auf zehn Erfahrungen beschränken und diese mit aktuellen Beispielen illustrieren.

Erfahrung 1: Finanzdirektoren sind auch bei ihren Kolleginnen und Kollegen mitunter unbeliebt, werden jedoch – seltene Ausnahmen bestätigen die Regel – gut wiedergewählt.

Finanzdirektoren sind die Nein-Sager-vom-Dienst. Sie müssen von Amtes wegen die überbordende Dynamik der Sachressorts bremsen, Einschnitte und Verzichte oder Steuererhöhungen einfordern, das Nötige vom Wünschbaren scheiden und die unangenehmen Fragen stellen: „Was kostet es?“, „Wie wird es bezahlt?“, „Wer bezahlt es?“.

Die Frage der Gegenfinanzierung ist z.B. die Hürde für eine weitere **Unternehmenssteuerreform**, welche die internationale Akzeptanz der schweizerischen Unternehmensbesteuerung sichern soll. Einfache Lösungen mittels einer allgemeinen Gewinnsteuersenkung mögen für Kantone angehen, die einen geringen Anteil an Steuererträgen von juristischen Personen haben. Aber für Kantone wie Zürich, Basel-Stadt, Genf und Zug sind sie nicht gangbar, so sie weiterhin in der Lage sein sollen, den horizontalen Finanzausgleich zu speisen.

Finanzdirektoren schnüren Sparpakete und ernten dafür Beifall – für's generell-abstrakte Sparen sind die Meisten. Ihre Kolleginnen und Kollegen müssen jedoch eine individuell-konkrete Sparmassnahme, z.B. die Schliessung eines Spitals oder die Aufhebung einer Buslinie, vor dem Volk vertreten – und werden dafür abgestraft. So kann es durchaus vorkommen, dass sie bei Gelegenheit dem Finanzdirektor eins auswischen, indem sie z.B. einen grosszügigen Abzug für die Kinderbetreuung gegen seinen Willen unterstützen.

Erfahrung 2: Gute Zeiten sind schlechte Zeiten für Finanzdirektoren.

Besonders gut kann man es den Finanzdirektoren, diesen notorischen Schwarzmalern, in Zeiten guter Rechnungsabschlüsse heimzahlen – erst recht dann, wenn

die Abschlüsse über Budget liegen. Jeder Finanzdirektor weiss, dass gute Zeiten schlecht für sein Budget und seine Finanzplanung sind. Dieser Effekt zeigt sich auch in unserem Kanton: Nach guten Rechnungsabschlüssen zeichnet sich im Finanzplan ab dem Jahr 2012 ein strukturelles Defizit von 140 Mio. Franken und mehr ab. Die Begehrlichkeiten schießen wie Pilze aus dem Boden und Warnungen vor künftigen Belastungen verpuffen ungehört.

Blitzartig werden geplante Sparmassnahmen preisgegeben, wie es der Bund mit einem Teil seines **Konsolidierungsprogrammes** jüngst vorexerzierte. Zusätzlich heikel wird es, wenn – wie im Kanton Solothurn - die Umstellung auf ein neues Rechnungsmodell Vermögensaufwertungen zur Folge hat, die den Anschein erwecken, dass ein Gemeinwesen vor lauter Eigenkapital kaum mehr gehen kann.

Erfahrung 3: Der Geist ist willig, doch das Fleisch ist schwach.

Ich habe es bereits unter der ersten Erfahrung erwähnt: fürs Sparen sind noch die Meisten. Wenn es dann aber um die Massnahmen geht, kommt es anders, als gedacht. Ich denke hier an den **Subventionsbericht**, den die Solothurner Regierung einst dem Kantonsrat vorlegen musste. Gedacht war er als Streichkonzert. Herausgekommen ist eine Ausweitung der Subventionen: man sah, wer alles Subventionen erhält und forderte für sich selber auch welche. Solches ist keine Solothurner Spezialität. Ich kann mich erinnern, dass Bundesrat Stich mit einem Sparpaket in die Eidgenössischen Räte aufbrach und mit Mehrausgaben ins EFD zurückkehrte.

Die nächste Erfahrung könnte man auch unter diese dritte Erfahrung einordnen, kündigt sie doch ebenfalls vom Triumph des Fleisches über den Willen.

Erfahrung 4: Jede Steuerreform, welche das Steuersystem vereinfachen will, mündet in einer zusätzlichen Komplizierung.

Ich erinnere mich an eine Anhörung, in welcher ich zeitgleich als solothurnischer Finanzdirektor zwei Standesinitiativen des Kantons Solothurn zu vertreten hatte. Die eine forderte eine Vereinfachung des Steuersystems, die andere mehr Abzüge – also eine Komplizierung. Und es ist schon vorgekommen, dass in der gleichen Sitzung des Ständerats der gleiche Motionär beim einen Traktandum für die Vereinfachung des Steuersystems plädierte, beim unmittelbar nachfolgenden Traktandum sich jedoch für neue Abzüge stark machte. Die Abzüge für den Feuerwehrsold, für Beiträge an Parteien, für Kinderfremdbetreuung, für die Entlastung von Familien mit Kindern, für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, für das Bausparen sowie für Aus- und Weiterbildung liessen sich auch dann nicht auf einer Bierdeckel-Steuererklärung unterbringen, wenn der Pendlerabzug gar gänzlich gestrichen würde. Bei diesen Beispielen handelt es sich nicht um Relikte aus Zeiten, in welchen die Vereinfachungsdiskussion noch nicht lief. Es sind Beispiele aus jüngster Zeit, die zum Teil kaum vollziehbar sind und das Steuersystem gewaltig komplizieren.

Wollte man wirklich Ernst machen mit der Vereinfachung der Besteuerung der natürlichen Personen, so müsste man zwar nicht gerade das Heiraten verbieten, aber doch wenigstens das Scheiden und Wiederverheiraten. Würde das Kinderkriegen auch noch verboten, so würde dies das Steuersystem zwar weiter vereinfachen. Aber wenn wir das täten, so bräuchten wir über kurz oder lang gar kein Steuersystem mehr. Im Bereich der juristischen Personen wäre es auch einfacher, wenn wir Import,

Export, ausländische Töchter und global tätige Konzerne verbieten würden. Stellen Sie sich vor, was uns so an Doppelbesteuerungsabkommen, Steuerstreiten, schwarzen Listen, Unternehmenssteuerreformen erspart bliebe. Die OECD und die G-20 könnten wir uns zusammen mit hochqualifizierten und –bezahlten Steuerberatern auch gleich schenken.

Im Ernst: Ich will damit zeigen, dass die Komplexität des Steuersystems die Komplexität unserer Wirtschaft, unserer Gesellschaft, unseres Lebens spiegelt. Auf einen groben Klotz gehört ein grober Keil. Aber für das feine Räderwerk einer „grande complication“ braucht es feinste Instrumente und die ruhige Hand eines Uhrmachers.

Das gilt nicht nur für das Steuersystem. Ich habe die gleiche Erfahrung bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (**NFA**) miterlebt und gestaltet: die Komplexität unseres Bundesstaates und die Vielfalt unserer Kantone machten es notwendig, dass z.B. Grenzgängereinkommen und Quellensteuereinkommen berücksichtigt sowie ein progressiver Ressourcenausgleich, ein soziodemografischer Lastenausgleich und ein Härteausgleich eingebaut werden mussten. Trotz Aufgabenentflechtung verblieben immer noch zahlreiche Verbundaufgaben von Bund und Kantonen. Herausgekommen ist ein Jahrhundertwerk. Es ist zwar bedeutend komplexer als ursprünglich gedacht, aber es funktioniert und die Kantone stehen einhellig hinter ihm.

Erfahrung 5: Die Politik hat ein kurzes Gedächtnis.

Trotz dieser einhelligen Unterstützung der **NFA** lässt einem die Beratung des ersten Wirksamkeitsberichts zur NFA glauben, die Politik habe vergessen, dass die Gestaltung der NFA rund 19 Jahre dauerte. Die Erfahrung mit nur drei Jahren scheint zu reichen, um diese politische Errungenschaft in Teilen bereits in Frage zu stellen. Offenbar kann man sich das leisten. Einem Wort der ehemaligen Ständeratspräsidentin JOSI MEIER zufolge ist in der Schweiz zuerst alles unmöglich und danach alles selbstverständlich.

Ich denke hier an Stimmen, welche das Element der Steuerbelastung wieder in die NFA einbauen wollen – ausgerechnet ein Element, welches ein Hauptmangel des alten Finanzausgleichs war und an einem Grundprinzip der NFA rüttelt, die Zweckfreiheit der Transfers zur Stärkung der Autonomie der Kantone.

Erfahrung 6: Das Gedächtnis der Politik wird kürzer.

Nun ist es vielleicht zu viel verlangt, ein über Jahrzehnte zurückreichen-des Langzeitgedächtnis für die Politik einzufordern – auch wenn es leider gesetzlich verankerte Ausreisser wie die Rückwirkungsfrist für das mit der Unternehmenssteuerreform II eingeführte **Kapitaleinlageprinzip** gibt. Zwei Beispiele zeigen, dass die Politik sich auch mit ihrem Kurzzeitgedächtnis schwer tut.

- Bei der **Wohneigentumsbesteuerung** will der Ständerat den Kantonen im Steuerharmonisierungsgesetz betragsmässig vorschreiben, welche Ersterwerberabzüge sie zu gewähren haben. Das ist nichts anderes als eine materielle Steuerharmonisierung, wie sie von Volk und Ständen am 28. November 2010 im Zusammenhang mit der SP-Steuerinitiative verworfen worden ist. Das Pikante daran ist, dass hier dieselben Leute eine materielle Steuerharmonisierung passieren

lassen, welche sich zugunsten der kantonalen Steuerhoheit gegen die SP-Steuerinitiative engagierten.

- Bei der **Grossbankenregulierung** hören wir in letzter Zeit, dass die Grossbanken für die Schweiz kein Risiko darstellen, der Vergleich von Bilanzsummen mit dem BIP unerheblich sei, die Schweiz bei deren Regulierung nicht vorprellen dürfe, da ansonsten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Grossbanken leide. Und überhaupt seien die negativen volkswirtschaftlichen Kosten in Form von Zinsanstieg und Kreditverteuerung zu bedenken. Solches hören wir natürlich von den Grossbanken selber, von ihrem internationalen Dachverband, aber auch zunehmend von Politikern, die von den Grossbanken umgarnt werden. Wir hören aber auch weiterhin von hohen Bezügen und angestrebten Eigenkapitalrenditen auf Vorkrisenniveau – als ob die Party nie unterbrochen worden wäre und einfach fortgesetzt werden könnte.

Da traue ich meinen Ohren nicht und reibe mir die Augen: war da überhaupt mal was? Stand eine dieser Grossbanken nicht vor dem Abgrund und mit ihr die schweizerische Volkswirtschaft? Musste der Bund nicht mal eine Pflichtwandelanleihe und die SNB toxische Papiere übernehmen und damit gewaltige Risiken schultern? Schrieb nicht der Bundesrat in seiner Botschaft vom 5. November 2008 zum Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems, dass der Bundesrat „zusammen mit den Kantonen Lösungen für eine möglichst faire Lastenverteilung erarbeiten“ würde, falls die von der SNB getragenen Risiken sie tatsächlich belasteten? War nicht einmal ein Planungsbeschluss des Bundesrats nötig, damit mit dem Versprechen einer raschen Grossbankenregulierung dem Amtshilfeabkommen Schweiz – USA der Durchbruch erkauft werden konnte?

Immerhin: nicht Alle haben die noch nicht einmal drei Jahre zurückliegenden Ereignisse vergessen, die – wie von mir bereits am 26. Juni 2009 befürchtet - von einer Finanz- über eine Wirtschafts- in eine noch längst nicht überwundene Staatskrise übergingen.

Zentralbankgouverneure, Forschungszentren und namhafte nationale und internationale Ökonomen fordern „viel, viel mehr Eigenkapital“ als es der Bundesrat vorschlägt und sehen darin gar Kosten- und Wettbewerbsvorteile für die Grossbanken. In seinem jüngsten Länderbericht zur Schweiz folgt der IWF der Position der FDK – auch das kommt vor! - und warnt vor einer Aufweichung der Liquiditäts- und Eigenmittelanforderungen, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen sind. Von einer Benachteiligung der Schweizer Grossbanken könne nicht gesprochen werden, da andere Staaten andere Massnahmen beschlossen, wie z.B. die Einschränkung gewisser Tätigkeiten oder Sondersteuern.

Erfahrung 7: Es gibt kein Gratisessen – jemand bezahlt die Zeche, manchmal jene, die man davor verschonen wollte.

Zur Illustration dieser Erfahrung bleibe ich noch einen Moment bei der Finanzkrise und der **Grossbankenregulierung**. Hier wurden in beispiellosem Ausmass Risiken von privaten Banken auf Staaten und Zentralbanken verschoben. Der Beitrag privater Gläubiger zur Sanierung z.B. griechischer und irischer Schulden wurde mit dem weitgespannten Schutzschirm der Europäischen Zentralbank und des IWF vermieden. Auch in der Schweiz übernahmen der Bund mit der Pflichtwandelanleihe der

UBS und die SNB mit der StabFund KAG grosse Risiken. Bund und Kantone nahmen mit Massnahmen zur konjunkturpolitischen Stabilisierung Ausgaben auf ihre Bücher.

Selbst wenn die Krise (noch) keine gross sichtbaren Spuren in Form von rückläufigen Einnahmen aus direkten Steuern in den öffentlichen Haushalten hinterliess, dürfen wir nicht vergessen, dass die Ausschüttungen der SNB an Bund und Kantone gefährdet sind – nicht mehr wegen der toxischen Papiere der UBS, sondern wegen der Devisenmarktinterventionen der SNB. Man kann mit Fug und Recht diese auch als Kollateralschaden der Krisenbekämpfung sehen, wenn man sie auf die krisenbedingte Schwäche anderer Währungen zurückführt.

Wer bezahlt nun die allfälligen Lasten der Grossbankenregulierung? Die Grossbanken sagen: die Wirtschaft und die Kreditnehmer. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und das Financial Stability Board veranschlagen die Kosten tiefer und sagen, dass auch die Aktionäre (weniger hohe Eigenkapitalrenditen) und die Angestellten (weniger hohe Saläre und Boni) einen Teil der allfälligen Kosten tragen werden. Ausserdem heben sie auch den längerfristigen Nutzen der Grossbankenregulierung hervor. Er besteht darin, dass die Wahrscheinlichkeit von Bankenkrisen sinkt. Fünfer, d.h. unvermindert sprudelnde Einnahmen aus dem Finanzplatz, und Weggli, d.h. reduziertes Risiko von Grossbanken, gibt's auch hier nicht. Wir müssen dieses Risiko reduzieren: die Bilanzsummen unserer beiden Grossbanken machen zusammen auch nach der Krise über das Vierfache des BIP aus, während jene der vier grossen US-Banken nur das 0.4-Fache, d.h. also zehnmal weniger, des US-BIP ausmachen. Irland sprach zur Rettung seiner Banken Garantien im Umfang von „nur“ dem 2.5-Fachen seines BIP. Was die Rettung von Banken für ein Land bedeutet, offenbart ein Blick nach Irland – und die irische Erfahrung möchte ich den Schweizerinnen und Schweizern möglichst ersparen.

Ich komme noch kurz auf andere, aktuelle Beispiele:

- Die vom Bundesgesetzgeber beschlossene neue **Spitalfinanzierung** ist auch nicht gratis zu haben. Vielleicht werden die Kranken-Zusatzversicherungen günstiger. Sicher bezahlen die kantonalen Steuerzahlenden die Zeche, die derzeit bis auf CHF 1.5 Mrd. geschätzt werden.
- Rentensysteme müssen finanziert sein. Wenn die Lebenserwartung steigt, die Bevölkerung altert und der dritte Beitragszahler, die Börse, weniger leistet, kann man nur drei Stellgrössen verändern: die Rentenhöhe, die Beitragsdauer und die Beitragshöhe. Wenn die ersten beiden Stellgrössen politisch und gesetzlich blockiert sind, bleibt nur der Weg über die Beitragshöhe. So ist damit zu rechnen, dass die **Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen** über die nächsten 40 Jahre die Steuerzahler mit 43 Mrd. belasten wird.
- Mit der steuerlichen **Entlastung von Familien mit Kindern** wird rund ein Drittel der Steuerpflichtigen keine direkte Bundessteuer mehr bezahlen. Somit werden jene Steuerpflichtigen zur Kasse gebeten, die noch Steuern bezahlen. Das sind zur Hauptsache jene, die nicht in den Genuss z.B. von Prämienverbilligungen und Stipendien kommen, also der mittlere/obere Mittelstand.
- Ein Zyniker würde sagen, die sollen sich z.B. über die geplanten **Bausparabzüge** freuen. Wenn jedoch die dadurch ausgelöste zusätzliche Nachfrage die Wohneigentumspreise hochtreibt, ist das für sie ein Nullsummenspiel und nur die Baulandeigentümer können sich die Hände reiben.

Erfahrung 8: Alle wollen gleich lange Spiesse, manche messen jedoch mit unterschiedlichen Ellen.

Mit intensiviertem Standortwettbewerb und explodierenden Staatsschulden hat sich international der Ruf nach „fairem“ Steuerwettbewerb, ebenen Spielfeldern und Harmonisierung – man kann auch sagen: gleich langen Spiesen – intensiviert. Lange Zeit war dies ein Thema in Fachzirkeln der OECD. Neuerdings konnte diese über die G-20 und die EU politischen Druck aufbauen. Sie kennen die Folgen: die Schweiz gab im Rahmen der neuen Amtshilfepolitik mit Dutzenden von neuen **Doppelbesteuerungsabkommen** das steuerliche Bankgeheimnis gegenüber dem Ausland auf und versucht, mit dem Angebot einer Abgeltungssteuer den automatischen Informationsaustausch mit der EU abzuwenden. Die **kantonalen Steuerstatus** sind im Visier der EU, was uns einen ersten Steuerdialog bescherte. Obschon dieser nicht abgeschlossen, sondern nur im Kühlschrank ist, will die EU bereits einen neuen Steuerdialog mit der Schweiz über deren **Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung** aufnehmen. Dennoch führt ein Mitgliedstaat der EU die Schweiz auf **schwarzen Listen** und will nicht auf Verhandlungen zu einem neuen DBA eintreten. Dass die USA ihr Recht ausserhalb ihres Territoriums durchsetzen, wissen wir ja. Generell sind die vergleichsweise moderaten Steuern der Schweiz anderen Staaten ein Dorn im Auge.

Aber eben: den Splitter im Auge des anderen sieht man leichter als den Pfahl im eigenen. Man denke an Steuerregimes und –konstrukte in Nevada, auf den Cayman Inseln, auf den Kanalinseln, auf Malta, auf Zypern, an die britischen Trusts und die massiven Staatsbeihilfen der EU oder an effektive Steuersätze, die gerade in jenen EU-Mitgliedstaaten deutlich tiefer sind, die mit dem Finger auf den angeblich zu tiefen statutarischen Satz in Irland zeigen.

Wir mögen solches Messen mit ungleichen Ellen und den wachsenden Harmonisierungsdruck beklagen. Wir dürfen dabei aber nie die internationale Verflechtung und deshalb Verletzlichkeit der schweizerischen Wirtschaft ausser Acht lassen: hier kommt Macht vor Recht. Auch sollten wir den Griff an die eigene Nase nicht vergessen: der Harmonisierungsdruck ist auch hausgemacht. Ich erwähne nochmals die SP-Steuerinitiative, das Bausparen, die Entlastung von Familien mit Kindern. Die Liste liesse sich über den Steuerbereich hinaus beliebig verlängern. Und messen nicht jene mit unterschiedlichen Ellen, die sich zwar gegen Harmonisierungsbestrebungen der EU bis hin zu den Steuersätzen wehren, aber gleichzeitig Bandbreitenmodelle der Steuerbelastung und Vereinbarungen zur Beschränkung des Steuerwettbewerbs in Erwägung ziehen, betragsmässig fixierte Bausparabzüge im Steuerharmonisierungsgesetz vorsehen oder die Wiedereinführung der Steuerbelastung in die NFA möchten?

Erfahrung 9: Der Weg ist das Ziel.

In der Politik sind nicht allein die Inhalte, die man erreichen will, ausschlaggebend. Ebenso wichtig ist es, auf welchem Weg man sie erreicht. Für eine erfolgreiche Finanzpolitik kann sogar entscheidender sein, auf welchem Weg man die Inhalte **nicht** erreicht. Ich denke hier an **verfassungsmässige Maximalsteuersätze**, **Finanzreferenden** und Haushaltsregeln wie **Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen**. Solche Instrumente sorgen – wie der internationale Vergleich zeigt – in der Schweiz auf allen drei staatlichen Ebenen sehr erfolgreich dafür, dass von verschie-

denen Sachpolitiken angestrebte Ziele nicht wie von diesen erwünscht erreicht werden können.

Direktdemokratische Instrumente und finanzpolitische Regeln sind wirksame Stolpersteine auf dem Weg in die Defizit- und Schuldenwirtschaft.

Im Mai 2004 erreichten die Kantone ihr Ziel, das Steuerpaket zu bodigen. Das war zwar sehr wichtig. Noch wichtiger ist jedoch, dass die Kantone erstmals in der Geschichte den Weg des **Kantonsreferendums** beschritten. Sie sandten damit ein Signal aus: die Kantone sind handlungsfähig, mit ihnen muss man rechnen und sie lassen sich nicht alles bieten. Dieses Signal ist wichtig: wir erleben es leider zu häufig, dass in Vernehmlassungen des Bundes die Kantone sich nahezu einstimmig zu einer Vorlage äussern – nota bene in Übereinstimmung mit der FDK! Ich denke an den Ausgleich der kalten Progression, die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern, die Volksinitiativen zum Bausparen und zur Wohneigentumsbesteuerung. Dennoch übergeht der Bundesgesetzgeber die Stimme der Kantone. Ich frage mich, ob nicht die Kantone mal wieder den Weg des Referendums unter die Füsse nehmen müssen, um das politische Gedächtnis aufzufrischen?

Ich habe Ihnen von neun Erfahrungen eines Finanzdirektors berichtet. Diese unrunde Zahl kann ich nicht so im Raum stehen lassen. Ich erlaube mir deshalb, mit einer zehnten Erfahrung zur biblischen Zahl der zehn Gebote aufzurunden:

Erfahrung 10: In der Kürze liegt die Würze.

Ich schliesse deshalb mit der Feststellung, dass nicht nur in der Politik Wunsch und Wirklichkeit auseinanderklaffen. Mein – und wohl auch Ihr - Wunsch nach Kürze widerspricht sträflich der Wirklichkeit der Länge meiner Ausführungen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und stehe gerne für die Diskussion zur Verfügung.