

Internationale Steuerfragen aus Sicht der Kantone

Tischansprache von Regierungsrat Christian Wanner, Präsident der Finanzdirektorenkonferenz, Finanzpolitisches Seminar der Finanzkommissionen der Eidg. Räte, Martigny, 4. Juli 2012

Wenn ich die mehr als hundertjährige Geschichte der FDK überfliege, fällt mir auf, dass auch die FDK von der Internationalisierung und Globalisierung nicht verschont bleibt: die Gründung der SNB und die Verteilung ihrer Gewinne der SNB standen bei der Geburt der FDK Pate, die Rechnungslegung, die Teilhabe des Bundes am Aufkommen der direkten Steuern, die Steuerharmonisierung, die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs bildeten im Lauf der Geschichte Schwerpunkte der Tätigkeit der FDK. Es sind dies innenpolitisch orientierte Themen. Sie beschäftigen uns zwar immer noch intensiv, werden aber zunehmend in jüngerer Zeit durch aussenpolitisch motivierte Themen ergänzt. Wenn ich auf die Traktandenlisten von Vorstand und Plenarversammlung der letzten Zeit zurückblicke, stelle ich fest, dass vom Ausland und internationalen Gremien angestossene Geschäfte unsere Traktandenlisten beherrschen.

Ich denke hier beispielsweise

- an die Zinsbesteuerungsabkommen;
- an die im März 2009 begonnene Anpassung der steuerlichen Amtshilfepolitik an die OECD-Standards, die zu zahlreichen neuen Doppelbesteuerungsabkommen und über eine Amtshilfeverordnung zu einem Steueramtshilfegesetz führte;
- an die Abgeltungssteuerabkommen und das zugehörige Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung;
- an die Dialoge mit der EU über Fragen der Unternehmensbesteuerung, zuerst aufgehängt an ihrem Staatsbeihilfeverbot, aktuell an ihrem Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung.

Selbst bei Geschäften, bei denen „Innenpolitik“ draufsteht, steckt zunehmend mehr „Aussenpolitik“ drin: die Standortattraktivität der Schweiz - sei es des Werkplatzes oder des Finanzplatzes, sei es für Unternehmen oder für natürliche Personen, sei es für binnen- oder exportorientierte Branchen, sei es für Auszubildende und Forschende oder qualifizierte Berufsleute – spielt in verschiedenen Politikfeldern bis hin zur Grossbankenregulierung und Geld- und Währungspolitik eine immer bedeutsamere Rolle. Denken Sie in der Steuerpolitik an die Mehrwertsteuer für den Tourismus, an die Aufwandbesteuerung, an die gescheiterte Beschneidung des Steuerwettbewerbs der SP-Steuerinitiative oder das Ziel des bundesstaatlichen Finanz- und Lastenausgleichs, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone auch im internationalen Verhältnis zu erhalten (Art. 135 Abs. 2 Bst. e BV).

Die zum Teil dramatische wirtschaftliche und finanzpolitische Lage zahlreicher Staaten beschleunigt diese Entwicklung. Sie nehmen mit neidvollem Blick die Schweiz ins Visier – ein Land, von dem sie wissen, dass es infolge seiner starken wirtschaftlichen, aber schwachen aussenpolitischen Vernetzung verletz- und angreifbarer ist. Ein Land aber auch, von dem sie wissen, dass ihre Anliegen stets von innenpolitisch relevanten Kräften aufgegriffen und unterstützt werden. Im Kampf um die Bewahrung ihrer Steuerhoheit und ihres Steuersubstrats haben die Kantone je länger je mehr nicht nur mit dem Bund, sondern zusätzlich auch mit dem Ausland zu ringen.

Auch wenn bei uns manchmal und vereinzelt Stimmen meinen, der Bund sei gar nicht so unglücklich über den Druck aus dem Ausland auf die Kantone – ja, ihn sogar noch verstärke – will ich hier klar festhalten, dass wir uns in aller Regel beim Bund gut gehört und vertreten fühlen und zu mehr oder minder leicht verdaulichen Lösungen finden. Heftigeres Bauchgrimmen verursachen mir Bocksprünge des Parlaments, das uns z.B. unter den Titeln „Entlastung der Prämienzahlenden“ und „Sanierung der IV“ Milliardenbelastungen in die Haushalte schiebt. Statt die verfassungsmässigen Grundsätze der Steuerharmonisierung zu beachten (Art. 129 BV), gebärdet sich das Parlament im Bereich der direkten Steuern mitunter so, als ob dieser ausschliesslich Bundessache sei. Manchmal habe ich den Eindruck, Mitglieder der eidgenössischen Räte vergässen, dass sie in Kantonen gewählt werden, und dass sie die Kantone und deren Kassenwarte als eigennützige und machtversessene Gebilde bzw. Personen empfänden. Dabei handeln wir nur treuhänderisch im Inter-

esse der kantonalen und kommunalen Steuerzahlenden – und zu diesen gehören Sie hoffentlich alle, im Unterschied zur Chefin des IWF....

Diese treuhänderische Verpflichtung unseren Steuerzahlenden gegenüber ist es denn auch, welche uns dazu veranlasst, uns beispielsweise gegen ein Ausufern von Steuerabzügen und für gleich lange Spiesse mit ausländischen Steuerbehörden einzusetzen sowie Offenheit in der Abgrenzung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug zu zeigen. Manchmal irritieren solche Positionen eines weit überwiegend bürgerlichen Gremiums bürgerliche Politiker. Der Vorwurf, in den Geldbörsen der Steuerzahlenden zu wildern und geldgierige Etatisten zu sein, lässt dann nicht auf sich warten. Klar: wir wehren uns auch aus föderalistischem Selbstbewusstsein gegen Eingriffe in die kantonale Steuerhoheit und Finanzautonomie. Das ist allerdings nicht Selbstzweck, sondern ein wirksames Mittel gegen überbordende Staats-tätigkeit auf Bundesebene, wo viel eher die Gefahr lauert, dass man die Rechnung für die gehabten Freuden anderen in den Sack stecken kann. Und es ist nicht der Wunsch nach dem gläsernen Steuerzahlenden, der uns umtreibt. Es ist unsere treuhänderische Verpflichtung gegenüber den ehrlichen Steuerzahlenden, für korrekte und vollständige Veranlagungen besorgt zu sein. Schliesslich haben wir ein sicheres Gespür dafür, wo und von wem in der Schweiz Steuererträge generiert werden. Wir wissen, dass es nachhaltiger ist, das Schaf sanft zu scheren als ihm gleich das Fell über die Ohren zu ziehen oder in die Flucht zu treiben. Das sorgt dann wiederum für Irritationen auf der anderen Seite des politischen Spektrums.

Vor diesem Hintergrund haben wir uns dafür eingesetzt, dass die **neue Steueramtshilfepolitik** rasch über neue Doppelbesteuerungsabkommen umgesetzt wird. Plätze auf schwarzen Listen sind nicht nur für betroffene Unternehmen ungemütlich, sondern auch für Kassenwarte, die auf deren Steuererträge angewiesen sind. Beim Steueramtshilfegesetz haben wir uns – entsprechend unserer treuhänderischen Funktion – für gleichlange Spiesse und die Reziprozität eingesetzt. Es kann und darf nicht sein, dass Fakten über eine auch in der Schweiz steuerpflichtige Person, welche einem kantonalen Steuerbeamten aus einem ausländischen Amtshilfeverfahren bekannt werden, nicht für die vollständige und korrekte Veranlagung verwendet werden dürfen. Und es kann nicht sein, dass unser steuerliches Bankgeheimnis ins Ausland exportiert wird. Abgesehen davon, dass sich unsere ausländischen Konkurrenten darob ins Fäustchen lachen, riecht das nach Export unserer Rechtsordnung –

was wir umgekehrt ja auch gar nicht goutieren. Denken Sie z.B. an unsere Baustellen mit den USA.

Als gute Hirten unserer Schafe, die – vor allem für den Bund! - reichen Ertrag abwerfen, haben wir uns im **ersten Steuerdialog** mit der EU dagegen gewehrt, die kantonalen Statusgesellschaften Hals über Kopf in die Flucht zu schlagen. Wir haben auch Wünsche der Wirtschaft nach einer allgemeinen Gewinnsteuersenkung ins Reich der Träume verwiesen: die Gegenfinanzierung ist nicht gewährleistet und erforderte in manchen Kantonen Summen, welche sich nicht im Rahmen der üblichen Programme wegsparen lassen. Der Handlungsspielraum dafür ist politisch ausgesprochen eng. Die Abstimmung über die Unternehmenssteuerreform II war denkbar knapp. Wir haben stets betont, dass beispielsweise das von Exponenten der Wirtschaft gepriesene Neuenburger-Modell ein steiniger Weg für andere Kantone wie Genf, Zürich und Basel-Stadt sein wird. Am 17. Juni 2012 haben die Abstimmungen in diesen beiden Kantonen unsere Voraussage (leider) bestätigt.

Dies gesagt, will ich mit der Mär der Unbeweglichkeit der Kantone im Steuerdialog aufräumen. Sie scheint sich da und dort auch in der Schweiz festzusetzen, wird dadurch aber nicht wahrer: wir boten im ersten Steuerdialog Hand zur Reformen bei den kantonalen Statusgesellschaften, nämlich zur Abschaffung der Domizilgesellschaften, zum Verbot jeglicher Geschäftstätigkeit von Holdinggesellschaften und zu einer Mindestbesteuerungsgrundlage bei den Holding- und gemischten Gesellschaften. Und ich halte klar und deutlich fest, dass es Mitgliedstaaten der EU waren, welche dieses Angebot der Schweiz ablehnten.

Umso mehr befremdet es, wenn wir im Zusammenhang mit dem neuen, **zweiten Steuerdialog** vernehmen müssen, dass der EU der Geduldfaden reisse. Das könnten auch wir ins Feld führen. Auch hier haben die Kantone ihre Beweglichkeit unter Beweis gestellt, indem wir das grüne Licht zur Aufnahme dieses Dialogs erteilten. Es kann uns niemand verargen, dass wir hier klare Eckwerte setzten, allen voran, dass wir nicht gewillt sind, den Verhaltenskodex der EU zur Unternehmensbesteuerung und dessen Prinzipien zu übernehmen:

- Erstens bewegen wir uns im Steuerbereich im Kernbereich des erfolgreichen schweizerischen Föderalismus.

- Zweitens hat schon der erwähnte erste Dialog gezeigt, dass Reformen im Bereich der kantonalen Statusgesellschaften innenpolitisch sehr anspruchsvoll sind: selbst in einer statischen Betrachtung – also ohne ins Ausland flüchtende oder die Weiden der Schweiz meidende Schafe – sind die finanzpolitischen Auswirkungen auf die stark betroffenen Kantone, die Kantone untereinander und das Verhältnis Bund – Kantone substantiell. Einige Kantone werden weniger direkt über die Steuererträge, so doch spätestens über die Transferzahlungen des Finanzausgleichs betroffen sein.
- Drittens ist die Schweiz Nicht-Mitglied der EU. Diese Trivialität sollte eigentlich nicht der Rede wert sein. Aber ich habe den Eindruck, dass sie die EU zu vergessen scheint: sie fordert von uns gebetsmühlenartig die Übernahme ihres Verhaltenskodex als ob wir Mitglied wären. Wenn wir aber eine Gegenleistung erwarten, erinnert sie uns daran, dass wir eben weder EU- noch EWR-Mitglied sind.

Dieser letzte Punkt soll uns nicht daran hindern, von der EU eine Gegenleistung für Reformen im System der Unternehmensbesteuerung einzufordern. Es geht nicht an, dass die EU vom Nicht-Mitglied Schweiz ein ebeneres Spielfeld einfordert als von ihren Mitgliedstaaten. Mir scheint dieser Weg angemessener zu sein, als einseitig, sogenannten pro-aktiv, zu reformieren – ein Ruf, der unter dem Eindruck der neuen Amtshilfepolitik ertönte, um zu vermeiden, die Schweiz erneut mit dem Rücken zur Wand handeln müsse. So oder anders: die Reform des Systems der Unternehmensbesteuerung dürfte über längere Zeit das anspruchsvollste Projekt im Steuerbereich sein.