

Fahrlässiges Rütteln am Föderalismus

Die Finanzordnung ist ein zentraler Pfeiler der föderalistischen Schweiz. Die SP-Steuerinitiative negiert vollständig, dass eine materielle Steuerharmonisierung mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen operiert, die nur dann greifen, wenn man von einem Einheitsstaat ausgeht. Von Ulrich Cavelti

Bereits 1974 hat der damalige Nationalrat Hans Letsch geseufzt, dass von der Steuerharmonisierung so ungefähr alles, was an finanz- und steuerpolitischen Zielvorstellungen denkbar sei, erwartet werde: die Rationalisierung des Steuersystems, die Sanierung der öffentlichen Haushalte, höhere Steuergerechtigkeit, konjunkturpolitische Effizienz, bessere Grundlagen für den Finanzausgleich. Es scheint, dass die SP-Steuerinitiative die von Hans Letsch als unrealistisch verworfene These, die Steuerharmonisierung solle höhere Steuergerechtigkeit bringen, widerlegen will.

Steuerautonomie als tragendes Prinzip

Die Befugnis zur selbständigen Regelung der Steuern ist einer der wesentlichsten Grundsätze der politischen Unabhängigkeit und des Föderalismus. «Föderalismus ist das verfassungsrechtlich garantierte Gleichgewicht zwischen Autonomie und Mitsprache» (Thomas Fleiner). Die Autonomie der Gliedstaaten im schweizerischen Bundesstaat hat Vorrang vor der Mitsprache. Die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen ist das Kernstück der vertikalen Beziehungen im Bundesstaat. Den zentralen Aspekt dieser Beziehung bildet die Finanzordnung. Dabei sind die Kompetenzen des Bundes nach der Verfassung limitiert durch die Eingrenzung der Steuerobjekte, durch die Höchststeuersätze und die zeitliche Befristung.

Die in der Verfassung festgelegte formelle Harmonisierung bezweckt nicht eine Angleichung der unterschiedlichen Steuerbelastungen. Dazu dient der Finanzausgleich unter den Kantonen. Zudem hat der Bund die Kompetenz, Vorschriften gegen ungerechtfertigte Steuervergünstigungen zu erlassen (Art. 129 BV), wobei diese Befugnis gegenüber der alten Verfassung ausgeweitet wurde.

Artikel 3 BV, nach welchem die Kantone souverän sind, soweit die Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, ist der Grundsatzartikel für das föderalistische Prinzip der Schweiz. Nach dem Föderalismusbericht ist das Konzept einer aufgeteilten Souveränität dem schweizerischen Bundesstaat inhärent. Ohne die Gestaltungshoheit der Kantone bei der Einnahmenbeschaffung werden der Föderalismus und der Verfassungsvorbehalt für Bundeskompetenzen illusorisch. Dabei ist die Hoheit der Kantone im Bereich der Steuern keinesfalls schrankenlos. Die Grundsätze der Besteuerung, die Allgemeinheit und die Gleichmässigkeit der Besteuerung und die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die formelle Steuerharmonisierung und die Vorschriften gegen ungerechtfertigte steuerliche Begünstigungen sind wirksame Begrenzungen gegen ein ausuferndes Steuerdumping. Dass ein Spannungsverhältnis zwischen Rechtsangleichung und Finanzautonomie der Kantone besteht, ist offensichtlich. Je höher die kantonale Eigenständigkeit, desto geringer die Rechtsangleichung.

Die materielle Steuerharmonisierung will die Wettbewerbsneutralität dadurch sicherstellen, dass steuergünstige Gemeinden keinen Standortvorteil mehr besitzen. Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität des Staates verlangt, dass innerhalb des gleichen Hoheitsgebiets nicht wettbewerbsverzerrende Vergünstigungen angeboten werden. Materielle Steuerharmonisierung aufgrund des Postulats der Wettbewerbsneutralität bedeutet somit die Aufgabe der Gebietshoheit von Gemeinden und Kantonen und Übertragung auf den Bund.

Die Schweiz ist kein Einheitsstaat

Die materielle Steuerharmonisierung operiert mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die nur dann greifen, wenn man von einem Einheitsstaat ausgeht. Solange man akzeptiert, dass die Schweiz ein föderalistisches Staatsgebilde mit selbständigen Gebietskörperschaften und eigenen autonomen Rechtssetzungskompetenzen ist, finden die aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten Postulate nur innerhalb der autonomen Gebietskörperschaft Anwendung. Die unreflektierte Ausdehnung der Grundsätze eines allgemeinen Gleichheitspostulats im Steuerbereich übersieht, dass alsdann sowohl gut situierte wie schlecht situierte Gemeinwesen der Kontrolle des übergeordneten Staatswesens unterstellt werden müssen. Damit würde unmittelbar ein Zentralstaat geschaffen.

Die SP-«Steuergerechtigkeitsinitiative» übersieht diese staatsrechtliche Problematik vollständig. Die Behauptung der Initianten, es würden nur 0,4 Prozent der Steuerpflichtigen von der Initiative betroffen, ist abwegig. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft ausgeführt hat, würden im Bereich der Einkommenssteuern 12 Kantone ganz oder teilweise von der Initiative erfasst, was einem Anteil von 22,5 Prozent aller Steuerpflichtigen entspricht. Bei der Vermögensbesteuerung sind in 14 Kantonen die Grenzsteuersätze ganz oder teilweise tiefer als von der Initiative zugelassen (Basis 2008). Nach den Berechnungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) müssten bei Annahme der Initiative 16 Kantone, in denen die Grenzsteuersätze heute vollständig oder teilweise unter der geforderten Mindestbesteuerung liegen, ihre Steuerpolitik ändern. Der Grund liegt, was die Initianten ausblenden, in der Tatsache begründet, dass sich aufgrund der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Mehrbelastung bei steigendem Einkommen kontinuierlich entwickeln muss, die Progressionskurve also weder Knicke noch Sprünge aufweisen darf. Es zeigt sich, dass die Initiative die Autonomie der Kantone markant beschränkt, da diese ihre Steuern nicht mehr frei festlegen können.

Die Finanzautonomie der Kantone stellt die grundlegende Voraussetzung für die autonome Aufgabenerfüllung dar. Das wesentlichste Element ist die Befugnis der Kantone, die Steuern eigenständig zu erheben. Diese originäre Steuererhebungskompetenz ist Grundpfeiler des schweizerischen Föderalismus. Wer daran rüttelt, bringt dieses staatstragende Prinzip ins Wanken.

Ulrich Cavelti ist Titularprofessor für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen und Rechtsberater der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK).