

Gesunder Steuerwettbewerb und wirksamer Finanzausgleich gehören zusammen

Markus Stadler*

Der Föderalismus schweizerischer Art bedingt einerseits eine weitgehende Steuerautonomie, andererseits aber auch einen wirksamen Finanzausgleich. Ein Abbau des Finanzausgleichs zugunsten der Geber-, zulasten der Nehmerkantone, würde die Nehmerkantone zum Zentralismus und zur materiellen Steuerharmonisierung zwingen und den Rest des Landes vermutlich mitreissen.

In den nächsten Wochen wird man sich mit den Pro- und Kontrapositionen zur Steuergerechtigkeitsinitiative der SP auseinandersetzen. Wie so üblich, werden mit zunehmender Hitze der Diskussion voraussichtlich Diskussionsbreite und –tiefe abnehmen. Deshalb scheint es mir im Vorfeld dieser Debatte angezeigt, auf einige Zusammenhänge des Hintergrundes hinzuweisen.

Auch aus der Sicht eines finanzschwachen Kantons - eines Nehmerkantons nach neuer Terminologie (als würde z.B. Uri der Eidgenossenschaft nichts geben!) - kann man mit guten Gründen gegen die SP Initiative eintreten und sich für Kantonsautonomie, haushälterischen Umgang mit öffentlichen Mitteln und demzufolge möglichst tiefen Steuern aussprechen. Dieses Bekenntnis ruht allerdings auf einigen Bedingungen, die es einzuhalten gilt.

Angesprochen ist damit erstens die bestehende Aufgabenteilung Bund-Kantone. Wenige Jahre nach Inkrafttreten der vielfältigen NFA-Gesetzgebung darf man im allgemeinen davon ausgehen, dass sie den aktuellen Bedürfnissen der Schweizerbevölkerung entspricht. Zweitens liegt eine der Zielsetzungen der NFA in der Annäherung der Steuerbelastungen der Kantone bei ähnlichem Leistungsniveau. Dieses Niveau ist schwierig zu messen und kann teilweise nur indirekt erkannt, etwa den Prokopfausgaben in einem Aufgabengebiet, entnommen werden (siehe z.B. die diesbezüglich deutlichen Unterschiede im Gesundheits- und Bildungswesen zwischen West- und Ostschweiz). Wenn also finanzschwache Kantone wie OW, JU oder UR, die vor kurzem noch den Träger der Schlusslaterne zur Steuerbelastung unter sich ausmachten, mittlerweile ganz unterschiedliche Positionen in der Rangfolge der Steuerbelastung einnehmen, dann hat das zum einen mit der Zielsetzung der NFA, zum andern mit dem unterschiedlichen Staats- bzw. Leistungsverständnis zu tun. Drittens darf man daran erinnern, dass die Ressourcenpotentiale der finanzschwachen Kantone gemäss NFA nur zu 85% des schweizerischen Durchschnitts aufgefüllt werden, diese Kantone also durchaus unter dem Anreiz handeln, ihr eigenes Steuerpotential selbstverantwortlich zu erhöhen. Im Gegensatz zu freiwilligen Formen des Ausgleichs (etwa zwischen reicheren Städten und ärmeren Bergdörfern) sind viertens die Kantone und damit auch die Nehmerkantone frei in der Verwendung der Finanzausgleichsgelder. Es muss ihnen im Sinne des Föderalismus unbenommen sein, diese Mittel für Schuldentilgung, Leistungserhöhung oder Steuersenkung einzusetzen; alles andere würde dem Geist und Buchstaben der Gesetzgebung widersprechen. Fünftens ist zuzugeben, dass es - nicht aus rechtlichen, sondern aus politischen Gründen - angezeigt ist, dass sich die Nehmerkantone die Wirkungen ihres Handelns auch in den Portemonnaies und nicht zuletzt in den Köpfen der Geberkantone überlegen. Die Querelen der letzten Jahre haben gezeigt, dass nicht nur das Bundesgericht und die Finanzdirektorenkonferenz sich gegen gewisse Aktionen wenden, sondern dass auch das Echo vom Stammtisch erklärt: es wird nicht alles goutiert, was erlaubt ist. Die politische Klugheit verlangt hier wohl nach einer gewissen Zurückhaltung.

Schliesslich sitzt man ja auf dem Ast, den man nicht absägen möchte. Das gilt auch dann, wenn auf der Gegenseite bisweilen auf höchstem Niveau unverhältnismässig gejamert wird.

Grundsätzlich funktioniert das System der NFA gut, das bestätigt der erste Wirkungsbericht des Bundesrates. Dazu gehört auch, wie gesagt, die Annäherung der Steuerbelastung. Praktisch alle, auch die Geberkantone, konnten mittlerweile ihre Steuern senken. Gerade die finanzschwächeren Kantone, deren Leistungsniveaus im Wahlbereich (Kultur etc.) verständlicherweise niedriger sind, können sich im Zeitalter der zunehmenden Mobilität eine überhöhte Steuerbelastung nicht erlauben, wenn sie nicht riskieren wollen, dass ihnen Arbeitsplätze und Jugend davonlaufen. Sie sind deshalb darauf angewiesen, dass zur Erfüllung der bundesverfassungsmässigen Ansprüche die eigenen Quellen durch Mittel des Finanzausgleichs ergänzt werden. Diese Ausgleichsmechanik nun zugunsten der Geber, zulasten der Nehmer, gegenüber der heutigen Regelung wesentlich zu verändern, etwa durch eine Plafonierung der Beiträge der finanzstärkeren Kantone, würde die Lücke zwischen Arm und Reich automatisch vergrössern. Genauso selbstverständlich aber hätte das Auswirkungen auf das Gesamtsystem, in dem sich die finanzschwächeren Kantone notgedrungen in die Arme des Bundes werfen, für zunehmende Bundeszuständigkeit eintreten müssten. Und damit nicht genug: auch die Unterstützung einer materiellen Steuerharmonisierung wäre dann ihre logische Konsequenz, denn es bliebe den in ihrer Standortattraktivität Vernachlässigten kein anderer Ausweg.

Wer also weiterhin die Vorteile in einem modernen, föderalistischen Staatssystem sieht und auch deshalb die SP Steuerinitiative ablehnt, muss auch einen wirksamen Finanzausgleich unterstützen.

*Ständerat des Kantons Uri, Mitglied der glp

1.10.2010