

Vortrag 53. Economic Conference der Progress Foundation
Zunft zur Meisen, Zürich, 11. Mai 2022

Steuerhoheit verpflichtet¹

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger
Direktor Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern

Herr Präsident,
Herr Regierungsrat,
Sehr verehrte Damen und Herren,

es freut mich sehr, dass ich heute über ein wichtiges, aus staatspolitischer Sicht sogar zentrales Thema zu Ihnen sprechen darf: die Steuerhoheit des Staates.

Richtig: Es geht nicht nur um Einnahmen, nicht nur um Finanzierungsfragen, nicht nur um Verteilungsaspekte. Nein, es geht um mehr. Es geht um Kompetenzen, um weitreichende Eingriffsrechte des Staates in die finanzielle und wirtschaftliche Privatsphäre der Menschen.

Denn Steuerhoheit bedeutet nichts anderes als ein sehr weitgehendes, mithin einmaliges staatliches Eingriffsrecht der Gesellschaft in die freie Lebensplanung der Individuen dieser Gesellschaft. Natürlich zählt der Fiskus zu den ureigenen und unabdingbaren Aufgaben des modernen Staates – die Frage ist also nicht, ob er dieses Recht legitimerweise haben sollte oder nicht. Die Frage ist, wie er diese Eingriffsrechte vernünftigerweise regelt, ausgestaltet und praktiziert. Nur wer diese Eingriffsrechte versteht, ihre Tiefe und ihre Breite, versteht auch den Staat, in dem er lebt. Nicht umsonst ermunterte uns der österreichische Soziologe Rudolf Goldscheid zu Beginn des 20. Jahrhunderts, einen genauen Blick auf die Finanzpolitik zu werfen, wenn wir den Lauf der Geschichte verstehen wollen: «Das Budget ist gleichsam das aller verbrämenden Ideologie entkleidete Gerippe des Staates.» Recht hatte er.

¹ Der Referent dankt Michele Salvi, M.A. HSG für die wertvolle Unterstützung zur Vorbereitung dieser Rede.



Für den modernen National- und Zentralstaat gilt – und ich warte hier nochmals mit einem Zitat auf, das diesmal vom deutschen Ökonomen Wilhelm Röpke stammt: «Alles in einen Topf, alles aus einem Topf.» Alle Gelder fließen von der Peripherie ins Zentrum und werden dort wiederum in die Peripherie umgeleitet. Es ist heute ein hehrer Haushaltsgrundsatz geworden und heisst im Bürokratenslang «Non-Affektation» - Gesamtdeckungsprinzip. Das Geld anonymisiert bzw. neutralisiert sich – es wird zu dem, was die 1968er einst Staatsknete nannten. Jedweder Bezug zur geographischen Herkunft der Steuern geht verloren – und damit auch der Zusammenhang von Entscheid und Haftung.

Etwas anders präsentiert sich die Situation in der Schweiz, in dem sich die Steuersouveränität der Stände – der Kantone – bis heute gehalten hat. Einen ersten und grundsätzlichen, nicht von der Hektik der Tagespolitik verstellten Blick auf die Schweizer Steuerlandschaft erlaubte uns bezeichnenderweise ein Deutscher – ein ganz grosser seines Fachs, der 1891 mit der Ehrendoktorwürde der juristischen Fakultät der Universität Zürich ausgezeichnet wurde. Wir sprechen vom Finanzwissenschaftler Georg von Schanz. Er publizierte im Jahre 1890 fünf Bände über «Die Steuern der Schweiz». Dabei zeichnete er die Grundzüge und Entwicklungslinien aller kantonalen Steuersysteme mit grosser Sorgfalt nach. Diese Arbeit muss aufwendig gewesen sein. Er schrieb, halb erschöpft und halb bewundernd: Die «Sitten und Gewohnheiten, Steuertechnik, Steuerexperimente, Steuererfahrungen und Steuerkämpfe sind in jedem Kanton wieder anders nuanciert [...] die Arbeit war nur schwer zu meistern. Ein Viertel Hundert Gemeinwesen ist eine Zahl, die geradezu erdrückt».

Interessanterweise folgt aus Schanz' Analyse der schweizerischen Steuervielfalt und den Ausprägungen der staatlichen Steuerhoheit eine ganz zentrale Erkenntnis: Schanz resümiert: «Besser als die Grossstaaten der Ebene haben die Schweizer Berghütten und einsamen Täler den Schatz der Vergangenheit gehütet und viele Institutionen und Einrichtungen aus alter Zeit in die Gegenwart herübergerettet, die anderswo längst verblasst sind.» Die Diktion ist altertümlich, aber der Gehalt brandaktuell. Denn das Vormoderne der Schweiz – eben die selbstbewussten und selbstverantwortlichen Stände, die sich dauernd vergleichenden und doch so verschiedenen Kantone unter dem föderalen Dach des Bundes – dieses Staatsdesign ist bis heute durchaus modern geblieben. Weiter heisst es folgerichtig: «Unmittelbar daneben pulsiert gleichwohl ein



ausserordentlich reges politisches Leben mit raschestem Umsatz demokratischer Ideen, so dass die Schweiz ein Versuchsfeld des Radikalismus, aber auch ein Versuchsfeld für die Erprobung mancher Vehikel des künftigen Fortschritts der Völker geworden ist.»

Schanz hat damit einen wesentlichen Aspekt der Steuerhoheit beschrieben, der über 100 Jahre später von Wallace E. Oates unter dem Titel «Laborföderalismus» in die ökonomische Literatur Eingang gefunden hat. Die Kraft des Föderalismus liegt im Wesentlichen darin, dass er Raum für politische Experimente bietet. Und dass er Entscheid über Höhe und Verwendung der Gelder und Haftung für ebendiese Gelder nicht entkoppelt, sondern diesen fundamentalen Zusammenhang in der Lebenswelt der Bürger verankert.

Innovationen lassen sich in gesellschaftlichen Ordnungen in der Regel nicht rational planen. Es bedarf unterschiedlicher politischer Gestaltungsentwürfe, die die Gesellschaft in einem wettbewerblichen Spiel von Versuch und Irrtum, mithin als Entdeckungsverfahren, fortlaufend auf die Probe stellen.

Gut 20 Jahre vor Oates wies bereits der Basler Ökonom René L. Frey auf diesen oft vernachlässigten Aspekt des Föderalismus hin. Er zitierte den ehemaligen Landammann und Ständerat Raymond Broger, der an der Innerrhoder Landsgemeinde vom April 1976 meinte: «Es gibt überhaupt fast nichts, was dem Bund selbst in den Sinn gekommen ist. Fast alles hat er den Kantonen aus ihren praktischen Experimentierfeldern abgeschaut.» Wohl wahr.

Die wichtige Erkenntnis daraus ist, dass ein föderaler Staatsaufbau am besten mit weitgehend selbstverantwortlichen Gliedstaaten zu organisieren ist, damit genügend Anreize für Politikexperimente bestehen. Dann verpflichtet Steuerhoheit. Dies ist zentral, weil Pioniere immer auch das Risiko des Scheiterns einkalkulieren müssen. Verbleibt im Erfolgsfall kaum ein Teil des Gewinns beim Innovator, verkommt der Föderalismus zu einem «Schlafmützen- und Subventionswettbewerb»; der Innovationsanreiz verblasst.

Die ökonomische Föderalismusforschung begann in den 1970er Jahren. Bereits das sogenannte «Dezentralisierungstheorem» befasste sich mit der Frage der Steuerhoheit. Wallace E. Oates zeigte, dass der Föderalismus am besten geeignet ist, die unterschiedlichen staatlichen Leistungen nach dem Subsidiaritätsprinzip den unterschiedlichen Staatsebenen zuzuordnen.



Ziel dieses institutionellen Designs des Föderalismus ist nicht nur eine perfekte Zuordnung der öffentlichen Leistungen auf mehreren Ebenen des Staates, sondern dieses Design will auch die korrespondierende Steuerquelle erschliessen – also die Steuerhoheit im Föderalstaat sinnvoll zuteilen. Nur in einem Trennsystem mit exklusiv zugeteilten Steuerkompetenzen verbleiben Entscheidung, Bereitstellung und Finanzierung von staatlichen Leistungen nach dem Prinzip Haftung, Kontrolle und Risiko in einer Hand, also: in einer Verantwortung.

Im Zweifel ist die dezentrale Kompetenzzuordnung aber auch dann vorteilhaft, wenn die Nutzenstreuung über die Gliedstaatengrenze hinausreicht und Skaleneffekte nicht voll genutzt sind. Erstens stärkt die dezentrale Aufgabenwahrnehmung die Bürgernähe und damit die Verantwortlichkeit der Politik. Zweitens bieten eine Vielzahl an Gebietskörperschaften die Möglichkeit, dass Bürger «mit den Füßen abstimmen» und so neben den demokratischen Mitsprachemöglichkeiten auch über individuelle Sanktionsmöglichkeiten verfügen. Letztlich reduziert ein kleinräumiger Föderalismus auch das Erpressungspotenzial des einzelnen Gliedstaats gegenüber der Zentralregierung, während Grossregionen oft als «too big to fail» gelten.

Föderalismus bringt neben den erwähnten Vorteilen dann finanzpolitische Risiken mit sich, wenn die Grundsätze der Haftung in der Politik zu wenig Beachtung finden. Wenn also Steuerhoheit nicht mehr verpflichtet. Besonders gefährlich ist dies, wenn mehrere Gebietskörperschaften die gleiche Steuerquelle nutzen und auch verantworten sollten. So wie es bei der neuen OECD-Ergänzungssteuer vorgesehen ist. Solche Verbundeinnahmen stellen eine gemeinsame Ressource dar, die als «fiskalische Allmende» gerne übernutzt wird. Haftung, Kontrolle und Risiko fallen auseinander und geben Anreize, sich als Trittbrettfahrer zusätzliche Leistungen auf Kosten Dritter zu genehmigen. Garret Hardin formulierte es prägnant: «Freedom in a commons, brings ruin to all».

Augenscheinlich ist dieses Problem beim Finanzausgleich. Es gibt genügend empirische Hinweise dafür, dass Transferzahlungen an einen Gliedstaat die Ausgabenneigung stärker erhöhen als Einnahmen, die man aus eigenen Steuerquellen alimentieren muss. Transferzahlungen verursachen moralische



Risiken, weil die Budgetbeschränkung bei den politischen Verantwortungsträgern als dehnbar wahrgenommen wird. Solche Risiken des «Bail-out» sind besonders dann manifest, wenn die Transferzahlungen durch geschicktes Lobbying nach Belieben festgesetzt werden können.

Um Probleme im kooperativen Föderalismus durch solche «weichen» Budgetbeschränkungen zu verhindern, ist es wichtig, die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften mit klaren Regeln wie Schuldenbremsen abzusichern. Eine «Vergemeinschaftung» der gliedstaatlichen Verschuldung ist abzulehnen

Dem Föderalismus im Bundesstaat ist meist eine inhärente Instabilität eigen. Der gefährlichste Trend lässt sich dabei als schleichende Zentralisierung beschreiben. Es wirkt die ausgeprägte Anziehungskraft des «zentralen Etats». In der Schweiz hat sich der Begriff «Vollzugsföderalismus» eingebürgert. Dieser Prozess schreitet auch nach Einführung der NFA unvermindert voran. Die Kraft der verpflichtenden Steuerhoheit erodiert.

Drei illustrative Beispiele: Der seit 2006 in der Verfassung verankerte Bildungsartikel ist ein Rahmenartikel, der dem Bund weite Eingriffe in die Bildungshoheit der Kantone erlaubt, ohne dafür die Finanzierung übernehmen zu müssen. Ein klarer Verstoss gegen das Haftungsprinzip. Dass heute die Erziehungsdirektorenkonferenz faktisch zum Durchsetzungskartell in Bildungsfragen wurde, macht den Umstand nicht besser.

Zweitens die Steuer- und AHV-Reform von 2019 hat die maximal zulässige Entlastung von Dividendeneinkünften im Steuerharmonisierungsgesetz den Kantonen vorgeschrieben – eine NFA-widrige materielle Steuerharmonisierung auf 50%.

Drittens offenbarte Die Corona-Krise zwei klassische Probleme, die in der Föderalismusdebatte immer wieder thematisiert werden: Zum einen sind die Handlungskompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen in der besonderen Lage vergemeinschaftet und bleiben damit diffus. Zum anderen üben sich die Gremien in der institutionalisierten Verantwortungslosigkeit – dem hin- und Herschieben der Verantwortung. Handlungskompetenz, Risiko und Verantwortung gehören aber in die gleiche Hand. Denn wer das Risiko trägt,



aber keine Kompetenzen hat, kann nicht reüssieren. Im umgekehrten Fall wird man zum unverantwortlichen Hasardeur, der zwar mitentscheiden kann, aber die Verantwortung nicht übernehmen muss.

Das Haftungsprinzip ist zentral. Verantwortung lässt sich nicht delegieren: Die nobelste Aufgabe im Bundesstaat ist daher die ordnungspolitisch saubere Aufgabenteilung und Kompetenzzuordnung. Unklare Kompetenzen verursachen Ineffizienzen – teure und bürgerferne Lösungen sind das Resultat.

Bundesstaaten geraten so immer stärker in die sogenannte Politikverflechtungsfalle, bei der kaum noch Spielraum für politische Experimente besteht. Der Status quo wird zementiert, und statt der Suche nach Innovationen dominieren Verteilungskämpfe über die Nutzung gemeinsamer Ressourcen das Geschehen.

Der Föderalismus wird bei der schleichenden Zentralisierung sowohl von der zentralen Ebene als auch von den Gliedstaaten unterhöhlt. Während es für die Bundesebene interessant ist, neue Politikfelder zu erschliessen, ist es für die Gliedstaaten attraktiv, Verantwortung abzutreten und sich an gemeinsamen Ressourcen zu beteiligen, solange die angestammten Steuerkompetenzen bei ihnen verbleiben. Besonders offensichtlich wird dies beim Harmonisierungsdruck, der durch die kantonalen Fachkonferenzen aufgebaut wird. Als Resultat nimmt die kartellartige Verflechtung laufend zu – Haftung, Kontrolle und Risiko werden auf unterschiedliche Akteure verteilt.

Versucht man die Ergebnisse aus mehr als 50 Jahren Forschung zum Finanzföderalismus zusammenzufassen und auf ihre Bedeutung für die derzeitigen Herausforderungen in der Schweiz zu verdichten, kristallisieren sich vier Hypothesen heraus:

Erstens bietet der Föderalismus mit weitgehend selbstverantwortlichen Kantonen für die Schweiz viele Vorteile. Zentral ist dabei der dauernde Anreiz, sich durch innovative Politikexperimente zu verbessern. Dieser ist gegeben, wenn die Steuerhoheit verpflichtet. Der Prozess von Versuch und Irrtum generiert Wissen über die Funktionsfähigkeit von gesellschaftlichen Gestaltungsentwürfen, die ein rational und zentral geplantes Staatssystem so nicht hervorzubringen vermag.



Zweitens muss das Haftungsprinzip strikt eingehalten werden, damit die Vorteile des Föderalismus zum Tragen kommen. Staatsaufgaben müssen ebenengerecht zugeordnet bzw. entflochten werden und gleichzeitig die dafür notwendigen Steuerquellen erschlossen und dem adäquaten demokratischen Entscheidungssystem in der entsprechenden Jurisdiktion zugeordnet werden. Haftung, Kontrolle und Risiko gehören in eine Hand – entweder beim Kanton oder beim Bund, dem Trennprinzip folgend.

Drittens entstehen viele Probleme im Föderalismus erst, wenn das Haftungsprinzip missachtet wird. Verbundaufgaben und -finanzierungen, Defizitübernahmen und erst recht die schleichende Zentralisierung bergen Risiken, weil der mittelfristige Haushaltsausgleich von den politischen Handlungsträgern leicht als dehnbar erachtet wird. Darunter leidet die Finanzdisziplin. Die dem Föderalismus inhärente Dynamik kann durch eine regelgebundene Finanzpolitik stabilisiert werden. Schuldenbremsen, ein weitgehend politikunabhängiger und formelbasierter Finanzausgleich sowie funktionierende Kreditmärkte und transparente Insolvenzregeln stärken den Föderalismus.

Viertens und letztens benötigt ein vitaler Föderalismus einen starken Bund und starke Kantone. Der Bund muss institutionell so stark sein, dass er den Subventions- und Transferbegehren der Kantone effektiv widerstehen kann und die Marktdisziplin bei der Kreditfinanzierung aufrechterhält, indem er eine Vergemeinschaftung von Schulden strikt ablehnt. Die Kantone müssen institutionell so stark sein, dass der Bund nicht schleichend die Kontrolle über ihre Aufgabenerfüllung übernimmt.

Ich komme zum Schluss, meine sehr verehrten Damen und Herren: Die Steuerhoheit des Staates verpflichtet. Das ist entscheidend. Wer in der Politik so wichtige Rechte von der Gesellschaft übertragen erhält wie die Steuern, muss für sein Handeln haften. Diesen Konnex gilt es in der Politik wieder zu stärken. Sonst landen wir bei Wilhelm Röpkes modernem Zentralstaat und der institutionalisierten Verantwortungslosigkeit: alles in einen Topf, alles aus einem Topf.

Deshalb bin ich überzeugt, dass wir Sorge zu unserem erfolgreichen Föderalismus tragen sollten. Das Haftungsprinzip als zentrale politische



Rahmenbedingung muss handlungsleitend bleiben – den verführerischen Reflex, die Verantwortung durch Vergemeinschaftung der Kompetenzen abzuschieben, gilt es dagegen effektiv zu beschränken.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.