

«Das wird die Schweiz auseinanderreissen»

Steuerwettbewerb Wirtschaftsprofessor Christoph Schaltegger ist ein scharfer Kritiker der Unternehmenssteuerreform. Trotzdem sagt er nicht kategorisch Nein zur Abstimmungsvorlage.

Interview: Daniel Zulauf

Was legen Sie bei der Abstimmung über die Steuer-AHV-Vorlage vom 19. Mai in die Urne?

Christoph Schaltegger: Viele werden erwarten, dass ich ein Nein in die Urne lege, aufgrund dessen, wie ich in der öffentlichen Diskussion verortet wurde. Ich sehe aber durchaus auch gewisse Vorteile im steuerlichen Bereich der Gesamtvorlage. Nur glaube ich, dass die Reform letztlich weniger wirksam sein wird als erhofft und versprochen. Zudem schafft die Vorlage mit der Verknüpfung zur AHV und damit der Verletzung der Einheit der Materie ein staatspolitisch gefährliches Präjudiz.

Und was legen Sie nun in die Urne?

Das bleibt mein Geheimnis. Ein Ja ist wegen der handwerklichen Mängel der Vorlage nicht überzeugend. Ich muss allerdings zugeben: Ein sinnvolles Nein kann man nur einlegen, wenn man der Überzeugung ist, dass etwas Besseres kommt.

Daran haben Sie Zweifel?

So ist es. Diesen Zweifel äussert ja auch unser Finanzminister, und nicht zu Unrecht. Es spricht allerdings nicht dafür, dass die Politik den Job gut gemacht hat, wenn es für eine schlechte Vorlage nur noch schlechtere Alternativen geben kann.

Wie votierten Sie bei der ersten Vorlage zur Unternehmenssteuer?

Ich habe damals ein Ja eingelegt. Erstens, weil die Vorlage nicht mit der AHV verknüpft war, und zweitens, weil ich die Wirkung der Vorlage auf den kantonalen Finanzausgleich zum damaligen Zeitpunkt noch nicht richtig verstanden hatte.

Wo liegt genau das Problem beim Finanzausgleich?

Der Finanzausgleich ist eine Steuer auf die Steuerpolitik. Das ist grundsätzlich richtig – in vielen Kantonen ist diese Abschöpfung durch den Finanzausgleich aber zu hoch.

Was meinen Sie mit «Steuer auf die Steuerpolitik»?

Wenn wir heute bundesweit eine Unternehmenssteuerreform beschliessen, dann muss diese erst noch von den Kantonen wirksam umgesetzt werden. Und jeder Kanton muss sich die Frage stellen: Was bekomme ich durch die Neuansiedlung einer Firma an zusätzlichen Steuererträgen, und wie viel liefere ich in den Finanzausgleich ab? Dieses Verhältnis ist nach meinen Berechnungen aktuell bei 18 Kantonen negativ, und es wird nach einer Annahme der Reform bei elf Kantonen negativ bleiben. Elf Kantone stellen sich finanziell also schlechter, wenn sie eine erfolgreiche Firmenansiedlungspolitik betreiben. Dies führt dazu, dass die Kantone ihre angekündigte Steuerstrategie langfristig nicht durchhalten können. Ein Deckungsbeitrag muss irgendwann positiv werden, sonst ruiniert man sich.

Also werden die Kantone ihre Steuersätze heraufsetzen.

Sie werden zumindest die angekündigten Steuersenkungen nicht oder nur vorübergehend vornehmen. Die Alternative wäre, Firmenansiedlungen zu verhindern. Das wäre aber paradox.

Inwiefern wäre ein Zurückrudern bei den Steuersenkungen ein Problem?

Man hat den Unternehmungen falsche Versprechungen gemacht – das gilt nach meinen Berechnungen wie gesagt für elf Kantone.

Haben diese Kantone ein Muster?

Ja, es sind vor allem Nehmerkantone im Finanzausgleich, also die ärmeren Kantone. Zum Beispiel Uri, Wallis, Jura, Solothurn, Thurgau und so weiter.



Professor Christoph A. Schaltegger vor der Universität Luzern.

Bild: Philipp Schmidli (16. April 2019)

Was schliessen Sie daraus?

Ich sehe, dass die aktuelle Unternehmenssteuerreform ein Erfolgsmodell für jene Kantone werden kann, die bereits attraktiv sind und ihre Attraktivität weiter steigern können. Umgekehrt dürften die ärmeren Kantone gezwungen sein, ihre Steuern wieder zu erhöhen, weil sie im Falle erfolgreicher Firmenansiedlungen den Finanzausgleich nicht stemmen können. Das wird die Schweiz auseinanderreißen und damit genau das Gegenteil dessen bewirken, was der Finanzausgleich will. Das ist nicht nur ein Problem für den Zusammenhalt des Landes, sondern es wird zunehmend auch ein Problem für die Geberkantone werden, weil diese irgendwann gezwungen werden, mehr in den Finanzausgleich abzuliefern, um diese Spaltung einzudämmen.

Dann wäre der Ausgleich theoretisch ja wiederhergestellt.

Ja, aber es wären Korrekturmassnahmen in einem Finanzausgleich, der nicht allen Kantonen die gleichen Startchancen im Steuerwettbewerb bietet. Das ist ein grundsätzliches Problem auch der Fairness. Ich vermute, dass dies ziemlich viel Unsicherheit und Aufregung in der Politik und in der Wirtschaft schafft. Ich befürchte, dass man das an sich sinnvolle System des Finanzausgleichs grundsätzlich in Frage stellen könnte.

Aber es eilt doch?

Das sehe ich schon. Wir haben der EU und den OECD-Ländern die Abschaffung der kantonalen Steuerprivilegien versprochen. Diesem Versprechen müssen wir nachkommen. Nicht zu handeln, birgt beträchtliche Risiken. Wenn das Ausland die

Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz nicht mehr konsequent anwendet und die in der Schweiz gezahlten Firmensteuern nicht mehr anrechnet, dann steigt die Steuerbelastung der Unternehmen an, und die dafür verantwortlichen Standorte in der Schweiz werden für diese Firmen unattraktiv beziehungsweise teuer. Die Firmen würden also wegziehen. Für die Rechtssicherheit in der Schweiz ist die Situation ein Problem. Es ist deshalb richtig, dass wir etwas tun. Allerdings hätten wir genug Zeit gehabt, eine inhaltlich gute Vorlage auf den Schlitten zu bringen. Man hätte auch etappenweise vorgehen können, die Sonderregime zuerst abschaffen, ein Übergangsregime einrichten und den einzelnen Kantonen die Freiheit lassen, sich selbstständig zu positionieren.

Aber wie Sie sagten, kann man immer noch Nachbesserungen vornehmen. Wo sehen Sie Handlungsbedarf?

Der Föderalist

Der interkantonale Steuerwettbewerb sei eine schweizerische Erfolgsgeschichte, sagt Christoph Schaltegger, der an der Universität Luzern politische Ökonomie lehrt. Es sei kein Zufall, dass föderalistische Länder in den Ranglisten der wettbewerbsfähigsten Länder auf den vordersten Plätzen anzutreffen seien, konstatierte der Wissenschaftler in seinem 2017 mit Co-Autor Lars P. Feld von der Universität Freiburg i. Br. veröffentlichten Buch «Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz (NZZ Libro, 2017). (dz)

Die absolute Mindestanforderung ist die, dass die steuerpolitischen Ziele der Kantone im Finanzausgleich auch aufgehen können müssen. Man muss diesen so anpassen, dass die versprochenen Steuersätze realistisch sind.

Wie kann man das erreichen?

Man kann die Gewinne weniger stark in den Finanzausgleich einrechnen oder man kann die Ausgleichsformel ändern.

Die Schweiz hat viel Erfahrung mit dem interkantonalen Steuerwettbewerb. Welche Bilanz ziehen Sie?

Der Steuerwettbewerb ist eine Erfolgsgeschichte in der Schweiz. Er hat grosse Fehler verhindert und erfolgreiche Strategien zugelassen. Ein dezentrales, föderalistisches System führt auch zu mehr Identifikation, weil es lokal beeinflussbar ist.

Aber welche Zukunft kann ein Steuerwettbewerb überhaupt noch haben? Die Länder kämpfen immer härter um Firmenansiedlungen.

Ja, aber was in Ihrer Betrachtung fehlt, sind die Schuldenstände der Länder. Die heutigen Schulden sind die Steuern von morgen. In vielen Ländern kann die Steuerpolitik deshalb gar nicht nachhaltig sein. Sie wäre es nur dann, wenn diese Länder bereit wären, massiv weniger auszugeben. Ohne massive Kürzungen bei den Ausgaben werden sie ihre Steuern irgendwann wieder anpassen müssen.

Trotzdem ist der internationale Steuerwettbewerb stärker geworden.

Das stimmt, aber für die Schweiz sind die Steuersätze der grossen Länder noch keine bedrohliche Konkurrenz, zumal diese

wie gesagt nicht unbedingt von Dauer sind. Das Problem für uns ist eher, dass diese Länder in den internationalen Organisationen einen grossen Einfluss haben und über diese Organisationen eine globale Steuerharmonisierung anpeilen.

Wie viel Spielraum gibt es denn in der kleinen Schweiz noch für den Steuerwettbewerb?

Politisch sehe ich durchaus, dass der Spielraum enger wird. Technisch ist dieser aber unbeschränkt, wenn wir die richtigen Rahmenbedingungen beim Finanzausgleich, der AHV und der direkten Bundessteuer setzen. Darum sollten wir uns auch international für mehr Steuerwettbewerb starkmachen.

Aber es gibt Leute, die warnen, dass der Wettbewerb ein Rennen zum Nullpunkt wird. Wie sehen Sie dieses Risiko für die Schweiz?

Ich sehe kein solches Risiko für ein kleines Land wie die Schweiz. Es gibt zwei Effekte einer Steuersenkung. Einerseits nehmen wir zwar weniger ein auf dem Steuersubstrat, das wir bereits haben. Andererseits kommen aber neue Firmen hinzu, sodass wir den Verlust teilweise kompensieren können. Das Verhältnis zwischen Verlust und zusätzlichen Einnahmen ist in einem grossen Land naturgemäss sehr klein, denn wenn ein solches Land die Steuern stark senkt, verliert es viel, ohne dass die neu zuziehenden Firmen den Verlust kompensieren könnten. In einem kleinen Land wie der Schweiz kann diese Kompensation die Verluste aber schnell ausgleichen, wenn neue Firmen zuziehen. Darum ist es auch so, dass die kleinen Kantone in der Schweiz mit ihrer Steuerstrategie oft sehr erfolgreich sind. Obwalden zum Beispiel hat es geschafft, von ganz hinten im Finanzausgleich zum Geberkanton zu werden. Obwalden hat genau dort die Steuern entlastet, wo sie noch kaum Steuersubstrat hatten. Sie haben also durch die Steuersenkung kaum etwas verloren. Stattdessen sind jetzt ein paar reiche Leute zugezogen, und das macht sofort den Unterschied.

Aber Obwalden kämpft jetzt mit einem Budget-Loch von 40 Millionen Franken. Soll der Kanton die Gemeinden anzapfen, wo die Zuzüger leben?

Obwalden ist ein gutes Beispiel, dass der Steuerwettbewerb in der Schweiz funktionieren kann. Vor wenigen Jahren noch einer der ärmsten Kantone, hat er es geschafft, zu den Geberkantonen aufzuschliessen. Das ist das Resultat einer klugen Standortpolitik. Obwalden konnte im Standortwettbewerb mit einer attraktiven Steuerpolitik seine anderen Standortnachteile mehr als wettmachen. Ohne Steuerautonomie der Kantone wäre die Erfolgsgeschichte eines eher abgelegenen Kantons wie Obwalden nicht möglich gewesen. So können die kleinen, ländlichen Kantone auch mit den grossen Ballungszentren mithalten. Das schafft einen natürlichen Risikoausgleich im Schweizer Föderalismus. Dass der Erfolg auch gleichzeitig zu Solidarität verpflichtet, ist folgerichtig. Obwalden muss nun ohne die Mittel aus dem Ressourcenausgleich auskommen. Entsprechende Belastungen mit den Gemeinden zu teilen, ist eine Möglichkeit.

Wie geht die Abstimmung aus?

Ich gehe davon aus, dass sie angenommen wird. Es gibt ja keinen nennenswerten Widerstand.

Ausser von Ihnen.

Was ich Ihnen sagen kann, ist, dass ich bei einem Ja nicht in Trauer verfallen werde. Ich werde einfach meinen Job machen: Fordern, dass die nötigen Nachbesserungen schnell an die Hand genommen werden, und ich werde mich auch weiterhin für eine Erhöhung des Rentenalters einsetzen.