

«Es entsteht ein politischer Basar»

Christoph A. Schaltegger, Professor Universität Luzern, zu Vor- und Nachteilen der Vorlage über die Unternehmenssteuerreform und die AHV-Zusatzfinanzierung.

Am 19. Mai kommt das Bundesgesetz über die Steuerordnung und die AHV-Finanzierung (Staf) zur Abstimmung. Der Ökonom Christoph Schaltegger erklärt im Gespräch, warum er gegenüber dem Paket als Ganzem und seinen Einzelteilen kritisch eingestellt ist.

Herr Schaltegger, die Vorlage zu Unternehmenssteuerreform/AHV-Finanzierung wird von den Befürwortern gerne als gutschweizerischer Kompromiss verkauft. Es ist in der Tat ein Kompromiss zwischen zwei wichtigen parlamentarischen Gruppierungen, ein Ausgleich zwischen einem wichtigen Geschäft der Linken und einem der Rechten. Es handelt sich allerdings um einen sehr einseitigen Kompromiss. Die nicht beteiligten latenten und schlecht organisierten Interessen, also die Steuerzahler und die künftigen Generationen, haben die Zeche zu bezahlen.

«Die Einheit der Materie ist nicht nur eine juristische Spielerei, sie hat eine staatspolitische Komponente.»

Es ist ein politisches Tauschgeschäft. Ja. Ich habe nichts gegen ein Tauschgeschäft, das Parlament basiert auf dem Tauschhandel. Jeder versucht legitimerweise, seine Ideen mehrheitsfähig zu machen. Um das zu erreichen, wird versucht, Pakete zu schnüren. Das ist für sich allein genommen nicht negativ. In der direkten Demokratie der Schweiz sollte dieser Tauschhandel dem Volk aber so vorgelegt werden, dass es sich sachlich sinnvoll dazu äussern kann. Deshalb ist die geforderte Einheit der Materie nicht nur eine juristische Spielerei, sondern hat eine wesentliche staatspolitische Komponente. Es muss eine inhaltliche Beurteilung eines Sachgeschäfts möglich sein. Dieses Erfordernis ist hier beschädigt worden.

Das ist demokratiepolitisch heikel. Wenn die Vorlage angenommen wird, wird ein Signal ausgesendet, dass zwei Vorlagen, die für sich allein genommen nicht mehrheitsfähig sind, dies werden, wenn sie verbunden werden. Der Inhalt steht nicht mehr im Vordergrund. Es entsteht ein politischer Basar, der sich nach den Geschäften richtet, die den Parteien gerade wichtig sind. Das führt dann dazu, dass sich der Stimmbürger nicht mehr inhaltlich äussern kann. Er kann sich im Extremfall nicht mehr zu Sachfragen, sondern nur noch zu einem ausgehandelten Allparteiiprogramm äussern. Das ist nicht das schweizerische Verständnis von direkter Demokratie.

Die Funktion des Stimmbürgers als Korrektiv für Entscheide des Parlaments geht verloren.

Das deutsche System und viele andere kennen eine Verfassungsgerichtsbarkeit, die als Veto-Player funktionieren soll. Im schweizerischen System gibt es das nicht. Ob es mit einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz besser wäre, darüber können wir nur mutmassen. Der Druck muss in der Schweiz von der Zivilgesellschaft kommen. Sie muss klarmachen, dass sie sich das nicht bieten lässt.

Was würde das bedeuten? Die Politik weiss im Grunde, dass sie sich auf langfristige Sicht an die vereinbarten Regeln halten sollte, aber sie unterliegt dem Anreiz, sie doch zu verletzen. Das Pochen auf die vereinbarten Spielregeln kann nur vom Schiedsrichter ausgehen – das ist hier der Bürger und Wähler.

Es kommt ein parlamentarischer Handel auf den Tisch, und der Stimmbürger wird quasi zur Zustimmung genötigt. Befindet sich die Schweiz nicht in einer Spannung zwischen einer teilweise direkten und einer repräsentativen Demokratie? Die Einheit der Materie ist eine Spielregel, wie die Volksrechte sinnvoll zur Entfaltung gebracht werden können. Das ist eine bewusste rechtliche Beschränkung



Christoph Schaltegger sieht die Spielregeln der direkten Demokratie beschädigt.

der repräsentativen Demokratie, um die freie Meinungsbildung und die unverfälschte Stimmabgabe des Bürgers bei seinen Volksrechten zu schützen. Eine juristische Einschätzung hierzu möchte ich mir nicht anmassen. Es ist nicht das

«Der Stimmbürger kann sich im Extremfall nicht mehr zu Sachfragen äussern.»

erste Mal, dass dieses Problem diskutiert wird. Hier handelt es sich jedoch um einen besonderen Fall, denn Vorlagen zu beiden Themen sind vor dem Volk kürzlich gescheitert.

Sie sind gegenüber dem Steuerteil der Vorlage skeptisch. Was ist daran schlecht?

Die Vorlage

Das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Vorlage hat seinen Ursprung im Februar 2017. Damals verwarf das Schweizer Volk die Unternehmenssteuerreform III (USR III) an der Urne. Diese sollte den international verpönten Sonderstatus für gewisse ausländische Gesellschaften in den Kantonen aufheben. Damit die betroffenen Gesellschaften nicht plötzlich mit massiv erhöhten Steuern konfrontiert würden, wurden Steuerentlastungsmassnahmen vorgeschlagen. Zugleich sollte der Bundesrat den Kantonen unter die Arme greifen.

Unmittelbar nach der Ablehnung der Vorlage wurden die Arbeiten an der Steuervorlage 17 als Nachfolgeprojekt der USR III aufgenommen. Dabei wurden einige Retuschen vor allem im Sinn der politischen Linken angebracht. Gleichzeitig schlug das Finanzdepartement vor, eine soziale Kompensation in Form höherer Kinderzulagen einzuführen.

Als sich in der parlamentarischen Vorberatung ein Patt abzeichnete und die Linke lautstark ihre Unzufriedenheit bekundete,

entwarf die Wirtschaftskommission des Ständerats ein Tauschgeschäft: Die Reform der Unternehmensbesteuerung sollte mit einer Zusatzfinanzierung für die AHV, erneut im Sinn einer sozialen Kompensation, zu einer Vorlage verkoppelt werden. **Die Idee dazu entstand auch, weil sich in der AHV-Reform ebenfalls ein Stillstand abzeichnete.** Nach dem Scheitern der Reformvorlage Altersvorsorge 2020 im Herbst 2017 verhärteten sich die Fronten in der Debatte vor allem um das Rentenalter der Frauen.

Die ständeräthliche Kommission einigte sich darauf, dass für jeden Franken vermeintlicher Einnahmeneinbussen aus der Steuerreform ein Franken in den AHV-Fonds fließen soll. **Man verständigte sich auf einen jährlichen Betrag von 2 Mrd. Fr.** Finanziert werden soll er über zusätzliche Lohnprozente (je 0,15 Prozentpunkte für Arbeitnehmer und Arbeitgeber) sowie über einen Bundesbeitrag von 800 Mio. Fr. Obwohl die zwei Teilvorlagen gar nichts miteinander zu tun haben, können sie nur im Paket angenommen oder abgelehnt werden.

Zur Person

Der 47-jährige Christoph A. Schaltegger ist Gründungsdekan der 2015 ins Leben gerufenen Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern. **Er lehrt seit 2010 Politische Ökonomie an der Uni Luzern.** Seit 2011 ist er zugleich Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Uni St. Gallen. Schaltegger studierte in Basel Volks- und Betriebswirtschaftslehre. 1999 schloss er das Studium 1999 ab und erwarb vier Jahre später den Doktorstitel. Nach diversen Praktika, Assistentenstellen und einem Intermezzo als Lehrer für Wirtschaft und Recht an der Diplommittelschule Muttenz wechselte er 2005 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in die Eidgenössische Steuerverwaltung. **In den Jahren 2006/07 arbeitete er als Referent des damaligen Finanzministers Hans-Rudolf Merz.** Von 2008 bis 2010 leitete Schaltegger als Mitglied der Geschäftsführung den Bereich Finanzen und Steuern im Wirtschaftsdachverband Economesuisse. 2009 habilitierte er sich an der Uni St. Gallen in Volkswirtschaftslehre. **PM**

Wo liegen weitere Probleme?

Die Vorlage hat einen zentralistischen Ansatz. Der Bund erlaubt gewisse Dinge, und die Kantone setzen sie um. Nur: Wenn die Vorlage angenommen wird, wissen wir gar nicht, was die Kantone dann umsetzen werden. Sie müssen sich dabei stets auf die Bundesregelung stützen, was nicht unbedingt einem lebendigen Föderalismus entspricht. Problematisch ist dabei besonders die Ausweitung des Kantonsanteils; das ist nichts anderes als eine Subvention an die Kantone.

Und nicht alle Kantone können sich materiell das Gleiche erlauben.

Das ist ein entscheidender Punkt. Wie ist die Marge der Kantone, die ihren Handlungsspielraum bestimmt? Mit der vorgeschlagenen Regelung bleiben in elf Kantonen negative Margen, sie würden mit der Vorlage weiter Geld verlieren. Sie werden längerfristig die Steuern erhöhen müssen.

Welcher Mechanismus steht dahinter?

Die Frage ist, wie stark die angezogenen Ressourcen eines Kantons den Finanzausgleich beeinflussen. Wenn sie steigen, sinken die Zahlungen aus dem Finanzausgleich. Das ist grundsätzlich richtig. Sinken die Zahlungen allerdings stärker, als was die Besteuerung der angezogenen Ressourcen hergibt, verliert der Kanton Geld. Dann wird es problematisch.

Könnte man das Problem also über den Finanzausgleich lösen?

Ja, zum Teil. Die Vorlage sieht gewisse Anpassungen im Finanzausgleich vor, die in die richtige Richtung weisen. Unternehmensgewinne verlieren als Kriterium an Gewicht. Aber trotzdem geht das für elf Kantone zu wenig weit. Das heisst letztlich, dass die Steuersätze, die viele Kantone in der Botschaft gemeldet haben, nicht realistisch sind. Sie werden früher oder später wieder steigen müssen, damit diese Kantone aus den negativen Margen herauskommen. Die Geberkantone mit positiven Margen werden mit der Reform noch attraktiver, die Neher unattraktiver. Der Finanzausgleich droht die Schweiz auseinanderzureißen.

Eine Bereinigung über den Finanzausgleich würde Jahre dauern.

«Mit dieser Vorlage droht der Finanzausgleich die Schweiz auseinanderzureißen.»

Das Problem zu lösen, wäre technisch gar nicht so schwierig. Mit einer geringeren Anrechnung der Unternehmensgewinne an die Ressourcen könnte es gelöst werden. Oder man passt die Ausgleichsformel an. Beides dürfte politisch ein lohnender Kraftakt sein.

Was bringt die Staf der AHV?

2 Mrd. Fr. Der Fonds wird um diesen Betrag zusätzlich alimentiert. Damit gönnt man sich einen gewissen Zeitkauf. Das hat höhere Lohnnebenkosten zur Folge, was den Arbeitsmarkt Schweiz nicht kompetitiver macht. Für die AHV handelt es sich um den Tropfen auf den heißen Stein, denn angesichts der demografischen Ausgangslage kommen wir um Strukturreformen nicht herum.

In welcher Richtung?

Entscheidend ist der Altersquotient, das Verhältnis der Rentner zu den Erwerbstätigen. Er war recht lange stabil, doch nun gehen die Babyboomer in Rente, und der Quotient steigt stark. Es ist nicht ausgeschlossen, dass er sich bis 2055 oder 2060 auf ein neues Gleichgewicht einpendelt, auf höherem Niveau. Die Herausforderung der AHV besteht darin, diesen demografischen Übergang zu finanzieren.

Und wie?

Eine Anpassung des Rentenalters wäre die der Sachlage angemessene Lösung. Auch mit Blick auf den Arbeitsmarkt: Nach den aktuellen Prognosen kommen jährlich 50 000 bis bald 60 000 Neurentner hinzu, während der Neuzustrom in den Arbeitsmarkt kleiner ist. Das Arbeitskräftepotenzial schrumpft. Es wird niemand ernsthaft widersprechen können, dass wir bei einer Erhöhung der Lebenserwartung bei guter Gesundheit das Renteneintrittsalter anpassen sollten.

Die Gesundheitspolitik spielt also hinein?

Was 1970 der Gesundheitszustand eines Sechzigjährigen war, ist heute derjenige eines Siebzigjährigen. Wir geben einen relativ grossen Teil des BIP für das Gesundheitssystem aus – das bringt eine höhere Lebenserwartung, oft bei sehr guter Gesundheit. Und nun sagen wir diesen Leuten, die dank des Gesundheitssystems länger leben und gesund bleiben, dass wir

«Angesichts der demografischen Ausgangslage kommen wir um Strukturreformen nicht herum.»

sie im Arbeitsmarkt nicht mehr brauchen. Wenn die Gesellschaft so viel ins Gesundheitswesen investiert, dann sollte sie auch die Altersdiskriminierung aufgeben.

Diskriminierung?

Die Gesundheitsindikatoren verschletern sich oft mit der Pensionierung. Arbeit ist nicht nur Gelderwerb, sondern ist zugleich ein soziales und integratives Event.

Die Vorlage weist nicht in die von Ihnen skizzierte Richtung, im Gegenteil.

Das ist so. Sich Zeit zu kaufen, ist zweischneidig. Die Ökonomik der Reformen zeigt, dass die Reform euphorie nicht zunimmt bei einer Abnahme des Handlungsdrucks. Gerade ein gewisser finanzieller Druck, der im Fall der AHV real ist, bietet Anlass dazu, strukturelle Massnahmen bei sozialer Abfederung zu ergreifen.

Die 2 Mrd. hätten bereits 2018 nicht gereicht. Wenn Handlungsbedarf gegeben ist und die Politik den aus Kurzsichtigkeit nicht aufnimmt, sondern versucht, ihn finanziell zu überkleistern, bedeutet das: Aufgeschoben ist nicht aufgehoben. Ich sehe, dass wir in der AHV nicht um eine Zusatzfinanzierung herumkommen werden, auch nicht um ein soziales Korrektiv; ich sehe auch, dass in der Unternehmensbesteuerung etwas getan werden muss. Der Stimmbürger steht vor folgendem Problem: Wenn er Ja sagt, muss am Tag darauf nachjustiert werden, um beide Vorlagen sinnvoll umzusetzen. Wenn er Nein sagt, muss ebenfalls nachjustiert werden, über neue Vorlagen. Also muss er sich fragen: Hat die Politik mehr Kraft, im Fall eines Ja nachzusteuern oder im Fall eines Nein neue, bessere Vorlagen zu bringen?