





EINBLICK

Unternehmenssteuerreform III: Geld aus Bern bleibt in den Kantonen kleben

Im Weltkriegssommer 1915 stimmten an der Urne über 94 Prozent der Erhebung einer einmaligen eidgenössischen Kriegssteuer zu – der ersten Einkommenssteuer des Bundes. Was als einmalig gedacht war, blieb dauerhaft bestehen. Ebenfalls heute noch bestehend ist das damals festgelegte Verbundsystem zwischen Bund und Kantonen. Da der Erhebungsaufwand durch die Kantone zu tragen war, überliess ihnen der Bund im Gegenzug ein Fünftel des Bruttoertrags. Der Kantonsanteil an der Einkommenssteuer des Bundes war geboren und zeigte ein erstaunliches Beharrungsvermögen in jeder neuen Finanzordnung seit Einführung der Kriegssteuer. Direkt nach der Eintretensdebatte im Herbst 1915 gab der ständerätliche Kommissionsberichtersteller Peter Isler zu Protokoll: «Die Verteilung des Ertrages der Steuer unter den Bund und die Kantone erfolgt auf Grundlage des Bruttoertrages, denn die Kosten der ganzen Erhebung sind von den Kantonen auf ihren Fünftel zu übernehmen.» Mit anderen Worten: Der Kantonsanteil hat den Zweck, den Veranlagungsaufwand der Kantone für die Erhebung der direkten Bundessteuer zu entschädigen.

Warum ist der Zweck des Kantonsanteils als Aufwandsentschädigung für die veranlagenden Kantone wichtig? Eine Antwort darauf lieferten indirekt der amerikanische Finanzwissenschaftler Edward Gramlich Ende der Sechzigerjahre und die auf seiner Forschung aufbauenden Beiträge in der ökonomischen Literatur. Gramlich zeigte als Erster, was vertikale Finanztransfers bewirken: Die Zahlungen aus Washington an die Bundesstaaten lassen deren Staatsausgaben weit stärker ansteigen, als dies bei einer entsprechenden Ausweitung der eigenen Steuerbasis der Fall gewesen wäre. In einer Diskussion mit Gramlich prägte der US-Ökonom Arthur Okun für dieses Phänomen den Begriff «Flypaper-Effekt»: Geschenktes Geld bleibt dort kleben, wo es hinfliegt. Geld ist eben nicht gleich Geld. Die damit ausgelösten Anreize sind entscheidend.

Dieser Fliegenpapier-Effekt ist auch für die geplante Unternehmenssteuerreform III von Bedeutung. Zur Finan-

zierung möglicher Steuerausfälle bei einem Wegzug der Statusgesellschaften möchte der Bund die Kantone mit einer Ausweitung des Kantonsanteils von 17 auf 20,5 Prozent kompensieren (die Kantone liebäugeln sogar mit einer Ausweitung auf 21,2 Prozent). Damit stiegen die permanenten vertikalen Transfers, die Subventionen für die Kantone, um jährlich etwa eine Milliarde Franken. Liegt die ökonomische Forschung richtig, hätte dies einen nicht vernachlässigbaren Flypaper-Effekt – eine Ausweitung der Staatsquote – zur Folge. Pikanterweise stünde dies in Kontrast zur Annahme des Bundesrats, dass die Kantone das Geld für die Stärkung der steuerlichen Standortattraktivität auf durchschnittlich 16 Prozent Gewinnsteuerbelastung einsetzen.

Aktueller Kantonsanteil genügt

Der Schweizer Föderalismus ist nicht mit einem hydraulischen System zu vergleichen, wo es egal ist, wer welche Mittel zu welcher Staatsebene transferiert. Wohldurchdachte föderale Systeme sollten sich am Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ausrichten – der Einheit von Risiko, Kontrolle und Verantwortung. Es wäre wünschbar, wenn sich das Parlament wieder an den Aargauer Ständerat Isler erinnerte: Die Kantone sollen für ihren Aufwand entschädigt werden. 17 Prozent am Bruttoertrag sollten dafür mehr als genügend sein. Die Hoffnung, dass die Ausweitung des Kantonsanteils im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III die Kantone zu steuerpolitischer Standortstärkung veranlassen werde, entspricht jedenfalls nicht der ökonomischen Erfahrung. Würde der Bund die eigene Steuer für die Standortstärkung nutzen, wäre dies dagegen anreizkompatibel, und der Effekt auf die steuerliche Standortattraktivität wäre wohl eher gewährleistet.

Christoph A. Schaltegger

Professor für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen.