



## Grüezi wohl Frau Merkel!

Ingress der *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 27. April 2008, Nr.17, S.15

Angela Merkel besucht die Schweiz. Am kommenden Dienstag trifft die Bundeskanzlerin auf Schloß Lohn bei Bern den Schweizer Bundespräsidenten Pascal Couchepin und Außenministerin Calmy-Rey. Das Treffen wird inklusive Arbeitsessen nur wenige Stunden dauern, die Agenda reicht von A wie Afghanistan bis Z wie Zoll und klingt nach Routine. Aber die Themen B, ie Bankgeheimnis und S wie Steuern sind dafür verantwortlich, dass das Klima zwischen beiden Staaten auf einem Tiefpunkt angekommen ist.

Mit der Affäre Zumwinkel unterstellen viele hierzulande den Schweizern einen Pakt mit reichen deutschen Steuerflüchtlingen, die ihr Kapital oder gleich ihren ganzen Wohnsitz in das Land der Eidgenossen verlegen – zum Schaden des deutschen Volkes. Nur wenige akzeptieren den Steuerwettbewerb, der deutsche Firmen an Schweizer Standorte lockt. Noch viel weniger Menschen verstehen, dass unsere Nachbarn Steuerhinterziehung als Kavaliersdelikt behandeln und nur als Regelverstoss ahnden, womit sie zugleich auch die strikte Einhaltung des Bankgeheimnisses rechtfertigen.

Eines wird dabei aber deutlich: Die Schweiz, so vertraut und sympathisch sie erscheint, ist ganz anders und den meisten Deutschen ziemlich unbekannt. Die F.A.S. hat den Schweizer Publizisten Robert Nef gebeten, unseren Lesern und der deutschen Kanzlerin sein Land zu erklären.

Rainer Hank

### **[Selbstbestimmung durch Selbstbesteuerung]**

Die Schweiz ist kein Modell, sie ist ein seit über 700 Jahren ablaufendes Experiment des politischen Zusammenlebens, das durchaus als erfolgreich bezeichnet werden kann. Günstige Konstellationen und ein auch ein glückliches Geschick mögen mindestens so entscheidend sein wie jene bestimmten Eigenschaften, Verhaltensweisen und Institutionen die sich Erfolgreiche oft etwas voreilig als Verdienst anrechnen und die Beobachter von aussen gern als Rosinenpickerei kritisieren.

[Die international auffälligste Besonderheit der Schweiz ist die Referendumsdemokratie, in der auf allen Stufen des Gemeinwesens mehrmals jährlich auch Sachabstimmungen durchführt werden, die auch gegenüber

Regierungs- und Parlamentsentscheidungen, Gesetzen und völkerrechtlichen Verträgen als nachträgliches Volksveto wirken können. Das grenzt die Macht der Regierungen und der Parlamente ein, macht aber das Entscheidungsverfahren langsamer und komplizierter. Dies ist auch der Grund, warum eine Mitgliedschaft der Schweiz in einem internationalen Staatenbund oder Bundesstaat mit ihrem politischen System kaum vereinbar ist.

Der Stellenwert der Referendumsdemokratie wird aber bei der Eigenwahrnehmung des Sonderfalls Schweiz tendenziell eher überschätzt, während der immer noch ausgeprägt föderative nonzentrale Staatsaufbau und die hohe Autonomie der Kantone und der Gemeinden im Finanz- und Steuerbereich unterschätzt wird. Was von aussen als ein schwer verständliches Gewirr von Sondervorschriften oder gar von ausgeklügelten Privilegien gedeutet wird, ist in systematischer und historischer Betrachtungsweise ein integrierender und sehr tief verwurzelter Bestandteil der Selbstbestimmung.]

Die Selbstbesteuerung, d.h. Weigerung, sich das Steuersystem und die Steuerhöhe von aussen diktieren zu lassen, hat in der Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft immer eine zentrale Rolle gespielt. Der sogenannte Schwabenkrieg im Jahre 1499 (in Deutschland Schweizerkrieg genannt) war eine wichtige Etappe zur definitiven Loslösung vom Deutschen Reich, die 1648 besiegelt wurde. Er wurde unter anderem wegen der Weigerung der Eidgenossen, den Reichspfennig zu bezahlen, geführt. [Auch der amerikanische Unabhängigkeitskrieg geht bekanntlich auf einem Steuerkonflikt zurück] Die welthistorisch zentrale Bedeutung der Besteuerung ist offensichtlich.

Je nach Gesichtspunkt wird die Schweiz von ihren Nachbarn als Steueroase oder als Steuerschlupfloch bezeichnet, und die EU macht geltend, bestimmte Steuerpraktiken müssten als unerlaubte Fördermassnahmen und damit als Verletzung der seit Jahrzehnten geknüpften bilateralen Verträge gesehen werden.

Wenn sich die Schweiz gegen diese Vorwürfe derart vehement zur Wehr setzt, so geht es nicht einfach um einige steuerpolitische Vorteile, sondern um einen Kernbereich des Sonderfalls Schweiz und seines letztlich nicht aufschlüsselbaren Erfolgs. Die historisch tief verankerte Lokalautonomie in Verbindung mit lokaler Finanz- und Steuerautonomie und einem internen nationalen Wettbewerb bei der Höhe der Besteuerung ist wohl eines der entscheidenden Erfolgsgeheimnisse der Schweiz. Es ist auch eine Trumpfkarte im internationalen Steuerwettbewerb.

Die Schweiz hat bekanntlich ein dreistufiges Staatssystem: Gemeinden, Kantone, Bundesstaat. Die Kantone sind autonome historische Regionen, die seit 1848 die Mitglieder des Bundesstaates bilden. Um die mit autonomen Steuer- und Haushaltkompetenzen verbundene wettbewerbliche Kommunalautonomie werden die Schweizer von Initiativen und unternehmerisch denkenden Bürgermeistern der ganzen Welt beneidet, denn ohne Finanz- und Steuerautonomie bleibt von der politischen Selbständigkeit wenig übrig..

Steuern haben historisch gesehen mindestens zwei Ursprünge: Tributzahlungen und Klubbeiträge. Die erfolgversprechende politische Weg der Steuerreform führt vom Tribut an die Zentrale zum Klubbeitrag an die lokale Gebietskörperschaft. Tributzahlungen sind historisch bedingt. Sie sind jene Geldleistungen, die ein

erobertes Land den Eroberern abliefern mußten, um deren Dienstleistungen abzugelten, selbst wenn diese Dienstleistungen aufgezwungen und gar nicht erwünscht waren. Steuern können aber auch eine Art Klubbeitrag für Leistungen des Gemeinwesens aufgefaßt werden, die zur Erfüllung gemeinsam gewollter und gemeinsam beanspruchter öffentlicher Dienstleistungen gebraucht werden. So sind sie vielerorts in der Schweiz entstanden.

Die Schweiz ist nie erobert worden und hat sich stets gegen jede Art von Tributzahlung gewehrt. Ihr Steuersystem hat sich auf lokaler Ebene entwickelt. Es beruht historisch auf einem System gemeinsamer Arbeiten, z.B. beim Weg- und Wasserleitungsbau. Jeder Bürger war verpflichtet, an öffentlichen Arbeiten und auch bei der militärischen Selbstverteidigung mit der Waffe mitzuwirken. Daraus haben sich schrittweise die lokalen Steuern entwickelt, die auf dem System der Selbstdeklaration und auf öffentlichen Steuerregistern beruhen und über deren Höhe an der Urne demokratisch abgestimmt wird.

Die Steuerpflichtigen erhalten eine Steuererklärung auf der sie Einkommen und Vermögen deklarieren und mit entsprechenden Dokumenten ihrer Arbeitgeber und ihrer Banken belegen und zusammen mit den zulässigen Sozialabzügen einreichen. Für die Bezahlung erhalten sie zwei Rechnungen. Eine für die Gemeinde- und Kantonssteuern und eine für die Bundessteuer. Die Steuerbeträge werden nicht vom Lohn abgezogen, und alle Steuerpflichtigen sehen auf der Rechnung den vollen Betrag, den sie der Gemeinde, dem Kanton und dem Bund schulden.

Das Vertrauen der Steuerbehörden in die Richtigkeit der Angaben ist hoch, aber nicht grenzenlos. Die Banken sind wegen des Bankkundengeheimnisses, das als Institution des Daten- und Persönlichkeitsschutzes gesetzlich verankert ist, nicht berechtigt, den Steuerbehörden über die Vermögensverhältnisse ihrer Kunden Auskunft zu geben, es gibt jedoch eine Verrechnungssteuer auf Bankguthaben von 35 Prozent, die von der Bank direkt an die Steuerbehörden bezahlt wird, die aber bei korrekter Deklaration vom Steuerpflichtigen zurückgefordert werden kann. Der Steuerzahler kann also selbst ausrechnen, ob sich eine ehrliche Deklaration lohnt oder nicht.

Steuerbetrug, d.h. das Einreichen falscher oder gefälschter Dokumente ist strafbar, Steuerhinterziehung, d.h. die unvollständige oder lückenhafte Deklaration ist kein Delikt, sondern ein Verstoß gegen Verwaltungsvorschriften, der nicht strafrechtlich, sondern administrativ durch erhöhte Nachsteuern geahndet wird. Darum wird dieser Verstoß im internationalen strafrechtlichen Informationsaustausch auch nicht erfaßt, was vielen Staaten ein Dorn im Auge ist, aus schweizerischer Sicht ist das aber ein selbstverständliches Gebot der Gleichbehandlung von in- und ausländischen Kunden. Das Verhältnis des jeweiligen Bankkunden zu seinen Steuerbehörden geht die Bank nichts an. Die Vorstellung, sie leiste damit eine Art Beihilfe ist daher aus der Luft gegriffen. Dieses System ist historisch auf die grundsätzlich lokale Besteuerung im Sinn des „Mitgliederbeitrags“ an die öffentliche Infrastruktur zurückzuführen. Die Transparenz der Steuerregister auf lokaler Ebene ermöglichte eine gewisse soziale Kontrolle. Es gab übrigens immer wieder Fälle, in denen Steuerzahler sogar mehr deklarierten als sie verdienten und besaßen, und damit mehr Steuern bezahlten als sie verpflichtet gewesen wären, um damit ihre Kreditwürdigkeit und ihre Reputation zu steigern. Die Steuerehrlichkeit ist in der Schweiz im globalen Durchschnitt immer noch außerordentlich hoch und die Kosten

der Steuerkontrolle außerordentlich tief. Das Vertrauen der Steuerbehörden in die Steuerzahler lohnt sich also auch für den Staat.

Die lokale Besteuerung betrifft nur noch 30 Prozent des gesamten Steueraufkommens, aber immerhin einen Drittel. Über diesen Drittel verfügen die Gemeinden, d.h. die lokalen Gebietskörperschaften autonom, d.h. sie werden ihnen nicht administrativ zugewiesen. Über die Höhe der kommunalen Steuern wird ebenfalls demokratisch abgestimmt und die Gemeinden stehen bezüglich steuerlicher Attraktivität in einem Wettbewerb. Wenn bereits auf kommunaler Stufe die Erfahrung gemacht wird, dass es neben der Abstimmung an der Wahlurne auch eine „Abstimmung mit den Füßen“ (die Demokratietheorie nennt dies „exit option“) gibt, führt dies kollektiven Lernprozessen. Die Eidgenossen sind nicht klüger und auch nicht schlauer als ihre Nachbarn, aber sie erlernen auf lokaler Stufe finanzpolitische Zusammenhänge, [die zwar den Fachleuten durchaus bekannt sind, aber in der praktischen Politik ignoriert werden, um den Preis, dass der Kontrollaufwand steigt und die Steuerflucht zunimmt.]

Es wird immer wieder befürchtet, dass die Kombination von demokratisch (und teilweise auch persönlich) selbstbestimmten Steuern schließlich zu einem selbstzerstörerischen Wettlauf zum Nullsteuer- und Nulleleistungsstaat führe. Die Erfahrungen in der Schweiz bestätigen diese Befürchtung nicht. Die mit den Konsumenten öffentlicher Dienstleistungen identischen Steuerzahler und Stimmbürger wollen die Steuern nicht abschaffen. Eine Unterversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen ist um so unwahrscheinlicher, als Vergleichsmöglichkeiten mit andern Gebietskörperschaften bestehen, welche eine Nachfrage nach solchen Gütern besser befriedigen. Für erwünschte und knappe öffentliche Güter lässt sich in vielen Fällen durchaus eine Mehrheit von Steuerzahlern auch zu Steuererhöhungen motivieren, d.h. man ist bereit, einen höheren Preis zu bezahlen, wenn man dadurch die kollektive Lebensqualität erhöhen kann.

Je direkter die Demokratie ist, desto stärker wird der Zusammenhang von Steuer und Gegenleistung wahrgenommen und gegenüber den Behörden, die gleichzeitig Steuern erheben und Infrastruktur bereitstellen, zum politischen Thema gemacht. Der mündige Steuerzahler ist in diesem Fall mit dem mündigen Bürger identisch, welcher dauernd kritisch das Preis/Leistungsverhältnis der von ihm gewählten Behörden überwacht, Sparsamkeit und Transparenz fordert und fördert sowie auf Unterversorgungen aller Art empfindlich reagiert.

**Robert Nef**, Präsident des Stiftungsrates des Liberalen Instituts und Mitherausgeber der Schweizer Monatshefte

*Die hier in eckiger Klammer abgedruckten Passagen sind in Originalabdruck gekürzt worden.*