

Niedrigere Steuern dienen dem Gemeinwohl

ROBERT NEF

In Steuerfragen wird oft ignoriert, dass es ein eminentes öffentliches Interesse am Schutz des Privateigentums gibt.

Die jüngst verstärkten Bestrebungen der EU, das unionsweite «Steuersubstrat» möglichst lückenlos zu erfassen, haben in der Schweiz Abwehrreflexe ausgelöst. Wenn es der EU gelingt, die innere Front zu bereinigen, wird der Druck auf unser Land zunehmen. Mit Blick auf die Beziehung mit der EU tut die Schweiz gut daran, ihre eigene Position zu klären und zu festigen, indem sie sich fundamentalen Fragen rund um Steuern nicht verschliesst. Steuern sind ihrem Wesen nach ein Eingriff ins Privateigentum der Steuersubjekte. Die Gesetzgeber aller Stufen sind für solche Eingriffe begründungspflichtig. Der Hinweis auf die Tatsache, dass die Besteuerung aus historischer und aus ökonomischer Sicht etwas Normales sei, genügt in einer streng juristischen Betrachtungsweise nicht.

Im Zusammenhang mit dem fragwürdigen Urteil des Bundesgerichts, in dem der degressive Steuertarif des Kantons Obwalden für verfassungswidrig erklärt wurde, ist die Frage nach der Rechtsnatur der Steuerhoheit zu wenig diskutiert worden. Die Nicht- oder Niedrigbesteuerung kann nach dem im Steuerrecht strikten Legalitätsprinzip nie als aktive «Förderung» oder «Erleichterung» bezeichnet werden, da der Zustand der Nichtbesteuerung der Ausgangspunkt jeder Auferlegung einer Steuerlast ist. Auch der Begriff «Steuergeschenk», der im Zusammenhang mit der Reduktion einer Belastung leider gebräuchlich ist, widerspricht dem Legalitätsprinzip. Steuerentlastungen sind kein Geschenk, sondern eine Rückkehr zu weniger intensiven Eingriffen in das Privateigentum.

Nichtbesteuerung ist normal

Steuern müssen eine klare, positiv formulierte gesetzliche Grundlage haben, Nicht-Steuern bedürfen zwar bei der Reduktion oder der Abschaffung einer Steuer einer politischen Begründung, sie liegen aber im politischen Ermessensbereich des Inhabers der Steuerhoheit, kehrt dieser damit doch lediglich zum «normalen» Ausgangspunkt der Niedrig- bzw. Nichtbesteuerung zurück.

Auch Steuererhöhungen bzw. die Auferlegung neuer Steuern sind Sache des dafür zuständigen Gesetzgebers, und die extensive richterliche Auslegung internationaler Verträge vermag keine neuen Steuerpflichten begründen. Denn im Gegensatz zum nationalen Verfassungsrecht ist für internationale Verträge das Verständnis des Wortlauts zum Zeitpunkt des Abschlusses massgebend.

Zwangsabgaben brauchen nicht nur eine qualifizierte rechtliche Grundlage, sie müssen auch von einem dem privaten Interesse überwiegenden öffentlichen Interesse gedeckt sein. Dabei gilt es zu beachten, dass es auch ein eminentes öffentliches Interesse am Schutz des Privateigentums gibt, das gerade im Steuerbereich oft übersehen oder falsch eingeschätzt wird. Eine höhere Steuerbelastung führt nämlich in vielen Fällen mittel- und längerfristig zu sinkender Produktivität und schadet somit dem Gemeinwohl.

Aus dieser Sicht konkurrieren allfällige öffentliche Interessen an einer Steuererhöhung mit einer ebenfalls im öffentlichen Interesse liegenden Senkung der Steuerlast. Sogenannte Steuererleichterungen sind also nicht einfach ein Entgegenkommen des Fiskus an Private mit vergleichsweise hohem Einkommen und Vermögen. Sie können im öffentlichen Interesse aller Bürger und Steuerzahler durchaus erwünscht sein. Ein degressiverer oder mindestens flacherer Steuertarif kann den Leistungswillen der in Zukunft weniger hoch Besteuerten anstacheln und damit deren Leistungsfähigkeit optimaler bewirtschaften als ein stark progressiver Steuertarif, der den Leistungswillen dämpft und damit die Leistungsfähigkeit per saldo senkt.

Man hat die progressive Besteuerung zu Unrecht stets als eine logische Konsequenz des Leistungsfähigkeitsprinzips gedeutet. Wer den subtilen Zusammenhang von Leistungsbereitschaft, -willen und -fähigkeit in Rechnung stellt, kommt zu einer andern Sichtweise. Fehlt die Leistungsbereitschaft, so entsteht auch keine objektiv messbare Leistung. Ökonomische Leistungsfähigkeit als solche lässt sich objektiv gar nicht messen, sie ist ein Potenzial, das von Subjekten mehr oder weniger effektiv genutzt wird oder brachliegt. Eine freie Gesellschaft kann niemanden dazu zwingen, seine Leistungsfähigkeit nach objektiven Kriterien optimal einzusetzen. Was messbar ist, ist der ökonomische Erfolg, der über die Zeit nachhaltig sein muss. Ebenfalls messbar, bzw. durch Vergleiche abschätzbar sind die negativen Auswirkungen einer hohen und progressiven Steuerbelastung auf die individuelle Leistungs-, Spar- und Investitionsbereitschaft. Sinkt diese, so sinkt auch die Produktivität.

«Steuererleichterungen» als aktive Wirtschaftsförderungsmassnahme zu deklarieren, führt allerdings, auch im Hinblick auf das Verhältnis Schweiz—EU, auf eine gefährliche Argumentationsschiene. Dort hat sich möglicherweise auch der Kanton Obwalden mit fragwürdigen Argumenten verteidigt. Es geht nicht darum, ob sich die kantonale Steuerhoheit auf das Motiv abstützen darf, «Wirtschaftsförderung in einem benachteiligten Kanton» zu betreiben. Die hinter einer Steuergesetzgebung steckenden politischen Motive können vielfältig sein, und sie sind juristisch nur unter dem Gesichtspunkt eines groben Verstosses gegen das Gleichbehandlungsgebot zu beurteilen, was im Steuerrecht mit guten Gründen mit grosser Zurückhaltung zu erfolgen hat. Ob, wen und wie Steuertarife im Effekt jemanden «fördern» oder «belasten», ist kaum je objektiv und abschliessend zu beurteilen. Juristische Personen wälzen die Steuerlast ohnehin letztlich auf natürliche Personen ab.

Naives Schlupflöcherstopfen

Wer die steuerliche Attraktivität eines Nachbarkantons bzw. -landes als «Belastung» des eigenen Staatshaushalts einstuft, ist dafür beweispflichtig. Für «Steuerflucht» gibt es viele Destinationen. Die in Europa verbreitete Meinung, das «Stopfen» von «Schlupflöchern» in Schweizer Kantonen, die eine Art von «Steuerasyll» gewähren, erhöhe die eigenen Fiskalerträge, ist reichlich naiv. Die Besteuerung ist ihrem Wesen nach unter verschiedensten Gesichtspunkten stets ein politischer Willensakt. Deshalb ist es sinnvoll und entspricht dem Föderalismusprinzip, dem Opportunitätsprinzip (das im Fiskalbereich mit guten Gründen eine grosse Rolle spielt) und dem Prinzip der nationalen bzw. kantonalen Souveränität, den jeweiligen Inhabern der Steuerhoheit in der Anwendung dieser Prinzipien eine grosse Autonomie zu gewähren. Wir sollten intern mit der kantonalen Steuerhoheit nicht zentralistischer umgehen, als wir dies im Verhältnis EU und Schweiz zu Recht erwarten.

Publiziert in *Finanz und Wirtschaft*

