

„Schlanke Reform“ mit der neuen Finanzordnung

Abstimmungsvorlage vom 28. November 2004

25. Oktober 2004

Nummer 39

5. Jahrgang

dossierpolitik

Status quo im Vordergrund – kaum echte Verbesserungen

Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer ist in der Bundesverfassung bis zum Jahr 2006 befristet. Um die Bundesfinanzen auf eine neue Verfassungsgrundlage zu stellen, verabschiedete das Parlament in der Frühjahrssession 2004 die Neue Finanzordnung (NFO). Diese beinhaltet eine schlanke Reform: Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung seiner Hauptsteuern wird verlängert und die Verfassung an den aktuellen Stand der Gesetzgebung angepasst. Für die Wirtschaft geht es primär darum, dass die Fiskalquote nicht weiter ansteigt.

Die Hauptstützen des Bundeshaushalts bilden die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer. Die Höchstsätze dieser beiden zentralen Abgaben sind angesichts ihrer grossen politischen Bedeutung in der Bundesverfassung verankert. Zurzeit liegt der Höchstsatz der direkten Bundessteuer bei 11,5 Prozent des Einkommens natürlicher Personen und 9,8 Prozent des Reinertrags juristischer Personen. Der Höchstsatz der Mehrwertsteuer wurde bei ihrer Einführung auf 6,5 Prozent festgelegt, mittlerweile aber bereits zweimal erhöht: am 1. Januar 1999 um einen Prozentpunkt, um die Finanzierung der AHV zu sichern (Demografieprozent); am 1. Januar 2002 befristet um 0,1 Prozentpunkt, um die Kosten der grossen Infrastrukturprojekte im öffentlichen Verkehr mitzufinanzieren.

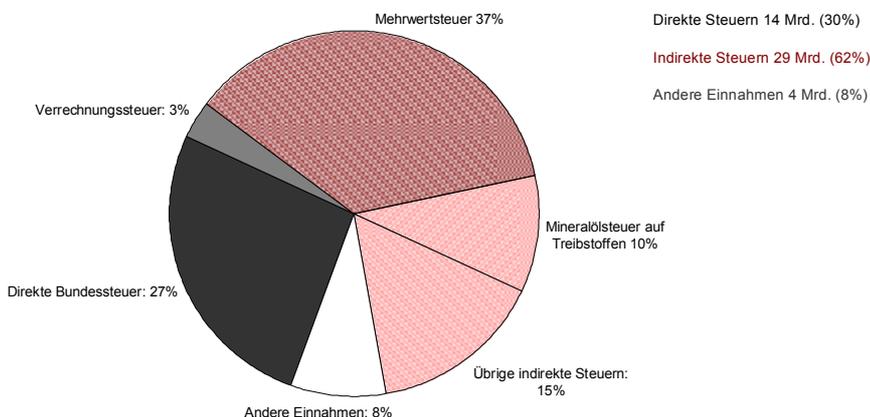
Inhalt der NFO

Die NFO hat vor allem den Zweck, dem Bund weiterhin seine Haupteinnahmequellen zu sichern, damit er seine Aufgaben über 2006 hinaus weiterführen kann. Der Bundesrat hatte vorgesehen, die zeitliche Befristung aufzuhe-

ben. Das Parlament sprach sich hingegen im Einklang mit der Wirtschaft für eine Befristung bis zum Jahr 2020 aus.

Bei der direkten Bundessteuer für juristische Personen wird im Rahmen der NFO die Besteuerung des Kapitals aufgehoben. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 1997 wurde die Bundeskapitalsteuer der juristischen Personen auf Gesetzesstufe bereits abgeschafft. Dies soll nun auf Verfassungsebene nachgeführt werden. Der Bund hat somit keine Kompetenz mehr zur Erhebung dieser Steuer. Die Reform milderte einen Standortnachteil, denn mit wenigen Ausnahmen wird im Ausland keine Kapitalsteuer erhoben. In der Wirtschaft stösst die definitive Abschaffung der Kapitalsteuer auf Bundesebene denn auch auf ein positives Echo. Der in der Verfassung verankerte Höchstsatz auf dem Reinertrag wird an den gegenwärtig gemäss Gesetz geltenden Satz von 8,5 Prozent angepasst. Die Wirtschaft hätte dagegen einen Satz von höchstens acht Prozent begrüsst. Für die natürlichen Personen beträgt der Maximalsatz unverändert 11,5 Prozent. Mit der Festlegung der Höchstsätze in der Verfassung wird jedoch ein wichtiges Postulat der Wirtschaft erfüllt.

Bundesfinanzen: Einnahmen 2003 in Prozent



Beide Massnahmen gehen von der Überzeugung aus, dass eine Heraufsetzung der Steuerbelastung auf Gesetzesstufe durch Ausnutzen des derzeit noch eingeräumten Spielraums nicht sinnvoll wäre. Indem die verfassungsmässig zulässige höchstmögliche Besteuerung der Unternehmen durch die direkte Bundessteuer herabgesetzt wird, ist garantiert, dass Steuererhöhungen über das aktuelle Niveau die Zustimmung des Volkes benötigen.

Ebenfalls nach oben limitiert ist in der Verfassung der Normalsatz der Mehrwertsteuer von 7,6 Prozent. Für bestimmte, abschliessend aufgezählte Leistungen gilt ein reduzierter Satz von 2,4 Prozent. Unterstellt sind diesem lediglich Gegenstände des täglichen Bedarfs sowie einige wenige kulturelle Dienstleistungen. Die Botschaft des Bundesrats sah vor, bei der Mehrwertsteuer nur noch einen Normalsatz und einen reduzierten Satz anzuwenden. Damit strebte der Bundesrat ein einfacheres und transparenteres Steuersystem an. Ende 2006 sollte der Sondersatz von 3,6 Prozent für Beherbergungsleistungen ganz abgeschafft werden. Das Parlament sprach sich hingegen dafür aus, diesen Sondersatz beizubehalten. Bei der Mehrwertsteuer sieht die NFO ferner vor, die zahlreichen Übergangsbestimmungen zu beseitigen. Ermöglicht wird dies durch das Mehrwertsteuergesetz. Dessen Einführung auf Anfang 2001 hat die im Übergangsrecht verankerten Bestimmungen überflüssig gemacht. Eine weitere Änderung betrifft die Entlastung der unteren Einkommen (fünf Prozent des nicht zweckgebundenen Ertrags der Mehrwertsteuer für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung zugunsten unterer Einkommenschichten). Die Übergangsbestimmung über die betreffende Zweckbindung wird nachgeführt, so dass diese mit dem Inkrafttreten der neuen Finanzordnung verlängert wird.

Die neue Finanzordnung stellt eine schlanke Vorlage dar. Dies erklärt sich im Wesentlichen aus dem Nein von Volk und Ständen zu einer Energielenkungsabgabe im September 2000. Nach jenem Verdikt sah der Bundesrat davon ab, erneut eine Finanzordnung mit fiskalischen Anreizen zur Ressourcenschonung vorzulegen. Auch die Wirtschaft spricht sich für eine schlanke Finanzordnung aus.

Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit im Visier

Die Erneuerung der Finanzordnung bietet die Gelegenheit, Massnahmen zur Verbesserung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zur Diskussion zu stellen, wie sie im Steuerkonzept der Wirtschaft zum Ausdruck kommen.

Die NFO orientiert sich weitgehend am Status quo, damit das Minimalziel, dem Bund seine beiden wichtigsten Einnahmequellen (über 30 Mrd. Franken pro Jahr) zu

erhalten, erreicht werden kann. Für die Steuerpflichtigen ergeben sich deshalb aus der NFO kaum Erleichterungen. Die Behörden ziehen es vor, notwendige Fiskalreformen im Rahmen spezifischer Projekte wie der Unternehmenssteuerreform II zu behandeln. Obwohl die NFO nicht visionär ist, opponiert ihr die Wirtschaft angesichts der Macht der Fakten nicht.

Zu den mit der NFO nicht realisierten Postulaten gehören aus Sicht der Wirtschaft insbesondere:

- Die Festlegung einer Ziel-Fiskalquote für den Bund. Ein solches Instrument würde dazu beitragen, dass die Schweiz ihre Spitzenposition unter den OECD-Ländern langfristig halten kann.
- Die Einführung eines in der Verfassung verankerten Mechanismus, der die Steuerquotenneutralität des Systems gewährleistet. Demnach wäre jede Erhöhung der Mehrwertsteuer, falls sie sich als unvermeidlich erweist, zwingend bei den direkten Steuern zu kompensieren. Ein solches Schutzdispositiv ist insbesondere im Zusammenhang mit den zukünftigen Finanzierungslasten bei den Sozialversicherungen wichtig.
- Ein positives Signal, das mit der Senkung der in der Verfassung fixierten Maximalsätze der direkten Bundessteuer unter das aktuelle gesetzliche Niveau verbunden wäre.
- Die Überprüfung der Zweckbindungen bei der Mehrwertsteuer. Zweckbindungen von Steuern, die weder das Äquivalenz- noch das Verursacherprinzip erfüllen, engen den finanzpolitischen Spielraum ein. Zudem verhindern sie, dass die Zweckmässigkeit der so finanzierten Ausgaben kritisch geprüft wird.

Die Wirtschaft begrüsst die definitive Abschaffung der Kapitalsteuer, die Begrenzung des Gewinnsteuersatzes auf 8,5 Prozent sowie die zeitliche Befristung der NFO. economiesuisse erachtet es als sinnvoll und notwendig, das Steuersystem in regelmässigen Zeitabständen zu überdenken. Positiv bewertet die Wirtschaft ferner, dass die NFO nicht mit einer ökologischen Steuerreform überladen worden ist.

Reaktionen von Kantonen, Parteien und Verbänden

Alle Kantone und die Mehrheit der Parteien (ausser die SP und die CSP) haben es in der Vernehmlassung begrüsst, dass der Bundesrat eine schlanke Vorlage, die sich auf das Wesentliche beschränkt, präsentiert. Die Verankerung der Höchstsätze für die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer in der Verfassung wurde in der Vernehmlassung von allen Kantonen und den meisten Parteien unterstützt. Die Kantone sind an der Begrenzung der steuerlichen Möglichkeiten des Bundes interessiert, weil die direkten Steuern im Wesentlichen in die kantonale und

kommunale Steuerhoheit fallen. Auch die Bedeutung der direkten Bundessteuer als Finanzausgleichssteuer wurde gewürdigt.

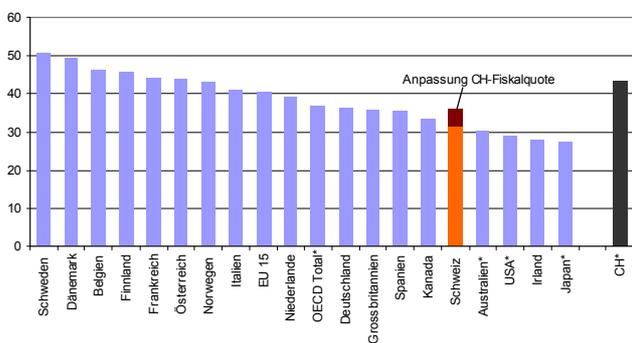
Sämtliche Kantone, die FDP, die CVP und die christlichen Nichtregierungsparteien befürworteten die Anpassung des Höchstsatzes für die Gewinnsteuer juristischer Personen an den heute geltenden Satz. Die SVP wollte ihn auf acht Prozent senken. Die SP und der SGB hingegen wollten den gegenwärtigen Höchstsatz von 9,8 Prozent beibehalten. Die Festlegung des Höchstsatzes der Mehrwertsteuer in der Verfassung wurde von sämtlichen Kantonen, der Mehrheit der Parteien sowie der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet. Dagegen waren einzig die SP und der CNG. Einigkeit herrschte darüber, dass die Verfassungsbestimmung über die Kapitalsteuer für juristische Personen aufgehoben werden soll.

Stark umstritten war in der Vernehmlassung der Vorschlag des Bundesrats, die zeitliche Befristung der Kompetenz des Bundes zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer aufzuheben. Die SVP, FDP, CVP und die Liberalen waren gegen die Aufhebung. Sie halten wie die Wirtschaftsdachorganisationen und die Mehrheit der Berufsverbände eine regelmässige Auseinandersetzung mit dem Steuersystem für notwendig. Hingegen sprachen sich die überwiegende Mehrheit der Kantone, die SP und die meisten Nichtregierungsparteien dafür aus, die Befristung abzuschaffen, seien die beiden Steuern doch die unverzichtbaren Haupteinnahmequellen des Bundes.

Auch beim Sondersatz für Beherbergungsleistungen schieden sich die Geister. Zahlreiche Kantone, die FDP, die CVP, die christlichen Nichtregierungsparteien und verschiedene Dachorganisationen befürworteten eine Verlängerung des Sondersatzes auf gesetzlichem Weg bis

2006. Damit sollte sich die Schweizer Hotellerie an das neue Umfeld anpassen und zuvor von den geplanten flankierenden Massnahmen profitieren können. Auf kategorische Ablehnung stiess die Abschaffung des Sondersatzes hingegen bei der SVP, der Finanzdirektorenkonferenz, den Tourismus- und Bergkantonen, beim Schweizerischen Gewerbeverband und allen Verbänden, die im weitesten Sinne mit der Tourismusförderung zu tun haben. Gegen einen Verzicht auf den Sondersatz wurde ins Feld geführt, dass die Schweizer Hoteliere gegenüber den Anbietern der umliegenden Länder nicht benachteiligt werden dürfen. Auch der harte Schweizer Franken diene der Rechtfertigung des Sondersatzes. Auf der anderen Seite vertraten etwa zehn Kantone sowie die SP und die meisten Nichtregierungsparteien die Auffassung, der Sondersatz bilde eine strukturpolitisch motivierte Finanzhilfe des Bundes.

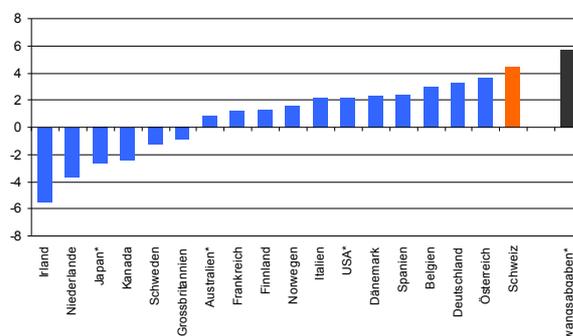
Fiskalquote 2002, in Prozent des BIP



*CH Zangsabgaben 2001

Entwicklung der Fiskalquote

1990–2002, in BIP-Prozentpunkten



*1990-2001

Quelle: OECD, Revenue Statistics 2003, EFD

CH Zwangsabgaben*

Kommentar

Die NFO ist kein grosser Wurf. Dem Bund geht es primär darum, kein Abstimmungsrisiko einzugehen und seine Haupteinnahmequellen zu sichern. Man scheute davor zurück, die Gelegenheit beim Schopf zu packen und wichtige Postulate zur Verbesserung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit in die Tat umzusetzen. Teilweise werden diese nun im Rahmen von speziellen Projekten behandelt. Zwar findet mit der NFO eine Nachführung der Verfassung bezüglich der auf Bundesebene abgeschafften Kapitalsteuer und des zurzeit gültigen Gewinnsteuersatzes statt. Eine wirkliche Verbesserung des Steuersystems bringt die Vorlage jedoch nicht, obwohl mit der sich weiter intensivierenden internationalen Arbeitsteilung sein Gewicht als Standortfaktor zunimmt.

Abgesehen von der Verankerung der Höchstsätze in der Verfassung fehlt in der NFO ein Sicherheitsdispositiv, wie es die Wirtschaft vorgeschlagen hat, um die Fiskalbelastung dauerhaft im Griff zu behalten. Die Festlegung einer Ziel-Fiskalquote in der Verfassung erhält angesichts der massiv steigenden Lasten im Bereich der Sozialen Wohlfahrt besondere Bedeutung. Jede unvermeidliche Erhöhung der Mehrwertsteuer sollte nach Überzeugung der Wirtschaft bei den direkten Steuern kompensiert werden. Eine steigende Fiskalquote verträgt sich nicht mit der herrschenden harten internationalen Standortkonkurrenz. ER

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch