

## Finanz- und Steuerpolitik

### Finanzpolitische Herausforderungen der nächsten Legislatur

29. September 2003

Nummer 35/2

4. Jahrgang

# dossierpolitik



## Grundlegende Reformen sind für eine starke Schweiz nötig

Im letzten Jahrzehnt nahm die finanzielle Belastung durch den Staat überproportional zum Wirtschaftswachstum zu. Sowohl Staatsausgaben wie auch Steuern und Abgaben explodierten förmlich. Massnahmen zur Entlastung der Haushalte sind dringend notwendig. Die nächste Legislatur bringt mit etlichen Vorlagen Chancen, eine Richtungsänderung einzuleiten. Diese Chancen sollten genutzt werden.

Das Thema Finanz- und Steuerpolitik ist aktueller denn je. Die drastische Verschlechterung des Staatshaushalts ist besorgniserregend. *economiesuisse* nimmt sich dieses Themas an und will mit konstruktiven Vorschlägen zur Lösung der Problematik beitragen. Das Ausgabenkonzept von *economiesuisse* bildet den Ausgangspunkt für die Lösungsansätze innerhalb der Finanzpolitik. Ausserdem führt *economiesuisse* ein Monitoring über alle Ausgabenbereiche durch. Im nächsten Jahr wird die politische Debatte von diversen finanz- und steuerpolitischen Vorlagen geprägt sein.

Die Info-Kampagne für eine nachhaltige Finanzpolitik von *economiesuisse* soll bereits heute die Öffentlichkeit für dieses Thema sensibilisieren und das Bewusstsein für finanzpolitische Anliegen stärken.

### Finanz- und Steuerpolitik in der Legislatur 2003 – 2007

In den nächsten Jahren zeichnen sich verschiedene Volksabstimmungen über finanz- und steuerpolitisch relevante Themen ab.

#### Entlastungsprogramm 2003

Aufgrund der drastisch verschlechterten Finanzlage des Bundes initiierte der Bundesrat ein Entlastungsprogramm zur Sanierung des Bundeshaushalts. Der Vorschlag des Bundesrats sieht Entlastungsmassnahmen in der Grössenordnung von 3,3 Mrd. Franken für 2006 vor. Diese bestehen zu 85 Prozent aus ausgabenseitigen Massnahmen, der Rest soll durch zusätzliche Einnahmen gedeckt werden. Bereits im nächsten Jahr sollen davon 1 Milliarde und 2005 2,2 Milliarden realisiert werden. Davon sind alle Bereiche, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung betroffen.

Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Trotz dieser Bemühungen bleibt uns ein Defizit erhalten. In seiner Botschaft an das Parlament vom letzten Juli schätzt der Bundesrat das erwartete Defizit 2004 auf 3,2 Mrd. Franken. Um den Haushalt zu sanieren, braucht es daher weitere Massnahmen. Neben einer substanziellen Erweiterung des Programms bedarf es struktureller Reformen auf allen Ebenen staatlichen Handelns. Das Ausgabenkonzept von *economiesuisse* bildet eine Diskussionsgrundlage für mög-

liche Reformmassnahmen und zeigt weitere Sparpotenziale auf.

#### Steuerpaket 2001

Mit dem Referendum gegen das Steuerpaket wird es am 16. Mai 2004 zu einem Urnengang kommen. Damit dürfte sich die Inkraftsetzung dringender Steuererleichterungen um ein Jahr – voraussichtlich auf Januar 2005 – verzögern, ein positiver Entscheid der Stimmberechtigten vorausgesetzt.

Im Steuerpaket sind drei Elemente zusammengefasst. Mit der Änderung in der Familienbesteuerung werden Ungerechtigkeiten für Ehepaare eliminiert. Die Diskriminierung doppelverdienender Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren wird mit dem Modell Teilsplitting zu einem guten Teil abgeschafft. Zudem hat das Parlament die Abzüge für Kinder erhöht. Vor allem mittelständische Familien mit Kindern profitieren von dieser Reform.

Im Bereich der Stempelabgaben werden steuerliche Nachteile des Finanzplatzes Schweiz gegenüber der internationalen Konkurrenz abgebaut. Insbesondere die KMU profitieren von der höheren Freigrenze der Emissionsabgabe für Kapitalerhöhungen einer Aktiengesellschaft auf eine Million Franken (vorher: 250'000 Franken).

Der dritte Punkt betrifft die Wohneigentumsbesteuerung. Mit der Abkehr von der Eigenmietwertbesteuerung wird ein eigentlicher Systemwechsel vorgenommen. Ab 2008 können Schuldzinsen und Unterhaltskosten nur noch in bestimmten Fällen abgezogen werden.

Das Steuerpaket gibt ein günstiges Signal für den Wirtschaftsstandort Schweiz und vermag der Konjunktur notwendige Impulse zu verleihen, die Mindereinnahmen sind verkraftbar.

#### Erhöhung der Mehrwertsteuer zu Gunsten der AHV und IV

Die demographische Entwicklung stellt die kommenden Generationen vor grosse Herausforderungen. Entfielen 1948 auf einen Rentner 9,5 Erwerbstätige, waren es im Jahr 2000 noch vier, und im Jahre 2040 werden auf einen Rentner lediglich 2,3 Erwerbstätige kommen.

Um dieses kommende Ungleichgewicht auszugleichen, muss das System neu überdacht werden. Ohne struktu-

relle Reformen sind Finanzierungslücken unvermeidlich.

Ab 2010 beginnt der grosse Pensionierungsschub und dauert bis 2030 an, wenn die letzten Jahrgänge der Baby-Boom-Generation ins Rentenalter eintreten. Dann wird der Liquiditätsbedarf in allen Säulen erst richtig zunehmen. Experten erwarten ab 2025 gar negative Cashflows bei den Pensionskassen, das heisst die Rentenzahlungen über-treffen die Rentenbeiträge.

Zur Diskussion steht auch der Mischindex. Dies würde bedeuten, dass sich die Renten nicht wie bis anhin an die Teuerung und Lohnerhöhungen anpassen, sondern nur noch an die Teuerung. Als weiteren Lösungsansatz bietet sich eine Heraufsetzung des Referenz-Rentenalters an. Damit würde auf der einen Seite die Zahl der Beitragszah-ler erhöht, zum anderen die Zahl der Bezüger reduziert.

Des Weiteren wurde bereits eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu Gunsten der Altersvorsorge in die Wege ge-leitet. Diese Erhöhung ist jedoch problematisch, da sie zu einem weiteren Anstieg der Fiskalquote (Steuern und So-zialabgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts) führt. Im dossierpolitik Nr. 29 „Wer trägt die finanzielle Belas-tung und was sind die Nebenwirkungen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer?“ nimmt economiesuisse das Thema Mehrwertsteuererhöhung auf. Für alle Beteiligten sind Nachteile zu befürchten, da die erhofften Mehreinnahmen aufgrund verschiedener kompensierender Effekte teilwei-se ausbleiben werden.

Bereits in der Frühjahrssession 2003 wurden die parla-mentarischen Verhandlungen zur 4. IV-Revision vorange-trieben. Die Räte beschlossen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu Gunsten der IV um 0,8 Prozent.

### **Mutterschaftsversicherung**

1999 wurde die Vorlage für eine Mutterschaftsversiche-rung vom Volk verworfen. 2001 wurde mit einer parla-mentarischen Initiative ein neuer Versuch gestartet. Der Vorschlag sieht für 14 Wochen eine Grundsatzentschädi-gung von 80 Prozent des Einkommens vor, welches vor dem Erwerbsausfall erzielt wurde. Die Ansprüche der Müt-ter sollen durch die Erwerbsersatzordnung gedeckt wer-den. – Die Vorlage wurde in der Herbstsession 2003 im Parlament bereinigt und verabschiedet. Die SVP will ge-gen diese Vorlage das Referendum ergreifen.

### **Initiative „Nationalbankgewinne für die AHV“**

Mit der Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV“ will das Komitee „Sichere AHV“ die Verteilung der Gewin-ne der Nationalbank neu regeln. Die Gewinne der Natio-nalbank werden bis anhin zu zwei Dritteln an die Kantone ausgeschüttet. Der Rest geht an die Aktionäre und an den Bund. Hier setzt die Initiative an. Neu soll der Reingewinn der Nationalbank an den Ausgleichsfonds der AHV ausge-

schüttet werden. Den Kantonen soll jedoch ein Gewinnan-teil von einer Milliarde Franken verbleiben.

Die Verteilung der Erlöse aus dem Verkauf der über-schüssigen Goldreserven ist noch nicht geregelt.

### **Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA)**

Mit dem neuen Finanzausgleich werden verschiedene Zie-le verfolgt. Zum einen soll der Föderalismus gestärkt wer-den, zum andern sollen das Ausgleichssystem sowie die Erfüllung der Staatsausgaben selbst effizienter werden. Neue Formen der interkantonalen Zusammenarbeit sollen durch diese Neugestaltung erleichtert und gefördert wer-den.

economiesuisse begrüsst den neuen Finanzausgleich. Die Vorteile des Steuerwettbewerbs können bewahrt wer-den. Damit wird der disziplinierte Umgang mit den Steu-ereinnahmen gefördert. Zudem werden mit der NFA nega-tive Anreize zur undisziplinierten Verwendung von Bun-dessubventionen abgebaut. Um zu vermeiden, dass die NFA zu einem Fass ohne Boden für ressourcenstarke Kan-tone wird, muss eine Obergrenze in der Verfassung fest-geschrieben werden.

### **Neue Finanzordnung (NFO)**

Die Grundelemente der NFO sind die Sicherung der Haupteinnahmequellen des Bundes, die Nachführung der Bundesverfassung und die Verbesserung bzw. Vereinfachung des Steuersystems. Die Ausgestaltung der NFO ist haushaltneutral. Der Bundesrat legte eine schlanke Vorla-ge vor. Dabei wurde allerdings die Chance verpasst, das schweizerische Steuersystem grundlegend zu überdenken.

Nach der Meinung von economiesuisse geht die bun-desrätliche Vorlage zu wenig weit, da die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit nicht gesteigert wird. Erhöhungen der Mehrwertsteuer sollten bei den direkten Steuern kompensiert werden. Fragwürdige Zweckbindungen von Steuern müssen vermieden werden. Einer weiteren Erhö-hung der Fiskalquote gilt es einen Riegel zu schieben.

### **Massives Ausgabenwachstum in den neunziger Jahren**

Die Ausgaben der öffentlichen Hand haben von 1990 bis 2001 um 54 Mrd. Franken zugenommen. Das entspricht einem durchschnittlichen Nominalwachstum von 3,9 Pro-zent pro Jahr. Über 150 Mrd. Franken werden jährlich vom Staat ausgegeben.

Mit einem Wachstum von 4,3 Prozent pro Jahr wies der Bund ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabenwachs-tum auf. Etwas moderater hingegen haben sich die Aus-gaben der Kantone und Gemeinden entwickelt: bei den Kantonen um plus 3,4 Prozent und bei den Gemeinden um plus 3,1 Prozent.

Dieses Ausgabenwachstum lag nicht nur deutlich über der Inflationsrate, sondern war fast doppelt so hoch wie das Wirtschaftswachstum in der gleichen Zeitperiode.

### Beängstigender Trend in der Ausgabenentwicklung

Ohne Reformmassnahmen zeichnet sich weiterhin ein starkes Wachstum der Staatsausgaben ab. In den nächsten zehn Jahren wird ein jährliches Wachstum von vier Prozent erwartet. Bleibt diese Entwicklung unverändert, drohen bis 2010 Mehrbelastungen von 80 Mrd. Franken. Der Staat würde dann nicht wie heute 150 Mrd., sondern 230 Mrd. Franken pro Jahr ausgeben. Die Prognose der Zielentwicklung im Ausgabenkonzept von economiesuisse zeigt jedoch, dass es mit Reformen möglich ist, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben auf eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1,8 Prozent zu beschränken. Bei einer geschätzten Teuerung von 1,8 Prozent entspricht dieser Wachstumspfad einer realen Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben.

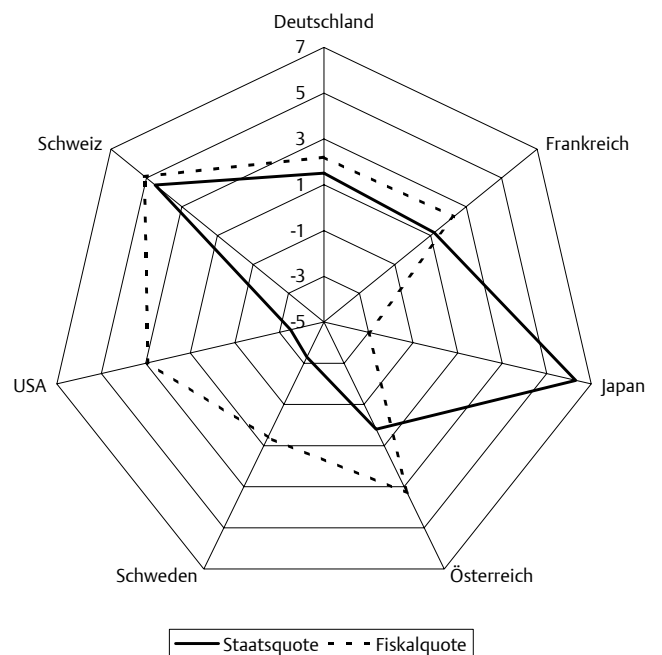
Im internationalen Vergleich innerhalb der OECD steht die Schweiz noch relativ gut da. Weniger günstig ist allerdings die Entwicklung der Staatsquote. Zwischen 1990 und 2000 wurde das Wachstum der schweizerischen Staatsquote nur von Japan übertroffen (plus 6,3 Prozentpunkte).<sup>1</sup> Während sich die Staatsquote der Schweiz um 4,5 Prozentpunkte erhöhte, stabilisierten oder verringerten sich die Ausgaben anderer OECD-Länder. Oben stehende Grafik zeigt sowohl das Wachstum der Staats- wie auch der Fiskalquote auf. In beiden Bereichen schneidet die Schweiz schlecht ab.

### Eigentliche Staatsquote liegt noch höher

Die offiziell ausgewiesene Staatsquote der Schweiz von 38,6 Prozent im Jahre 2001 ist „geschönt“. So fließen zum Beispiel die Ausgaben der obligatorischen Leistungen der Krankenversicherungen in den meisten europäischen Nachbarstaaten in die Staatsquote ein. Nicht so in der Schweiz, denn die Krankenversicherung ist privatwirtschaftlich organisiert. So sind lediglich die Prämienverbilligungsbeiträge der öffentlichen Hand in der Staatsquote enthalten. Und dennoch: Auch in der Schweiz sind die Krankenkassenprämien der Grundversicherung für die privaten Haushalte keine freiwilligen Ausgabenposten. Werden sämtliche Ausgaben mit Zwangscharakter in die Staatsquotenberechnung miteinbezogen, d.h. Krankenkassenprämien, Familienzulage und berufliche Vorsorge, so ergibt das eine Staatsquote von 50 Prozent.

<sup>1</sup> OECD ohne Island, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Polen, Slowakei, Spanien, Südkorea, Türkei, Tschechien, Ungarn

### Veränderung der Staats- und Fiskalquote 1990 bis 2000 in Prozentpunkten



### Die Höhe der Fiskalabgaben ist bedenklich

Die höheren Staatsausgaben hat der Staat teilweise durch höhere Steuern finanziert. Die Fiskalquote stieg in den neunziger Jahren um 5,1 Prozentpunkte. Den meisten OECD-Staaten ist es in dieser Zeit gelungen, die Erhöhungen in Grenzen zu halten oder ihre Fiskalquote gar zu senken. Mit einer Fiskalquote von beinahe 36 Prozent im Jahr 2000 liegt die Schweiz nur noch knapp unter dem OECD-Durchschnitt von rund 37 Prozent. Deutlich überdurchschnittlich war jedoch die Zunahme der Fiskallast gegenüber dem Rest der OECD.

Neben der Steuerlast musste auch ein Anstieg der Kausalabgaben (Beiträge, Ersatzabgaben und Gebühren) hingenommen werden. Im Zeitraum von 1990 bis 1999 stieg der Anteil der nicht steuerlichen Einnahmen von 16,9 auf 19,3 Prozent. Es fand dabei keine Verschiebung von den steuerlichen zu nicht steuerlichen Einnahmen statt. (Vgl. Jaeger, Prof. Dr. Franz et al.: Analyse der Einnahmen der öffentlichen Hand in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der nicht steuerlichen Einnahmen und Sozialversicherungen. St.Gallen, 2002.)

### Wirtschaftsstandort Schweiz unter Druck

Mit der steigenden Steuer- und Abgabebelastung hat die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb viel Ter-

rain eingebüsst. Steuern und Abgaben sind für die Unternehmen bei Standortentscheiden ein wichtiger Faktor. Um die Wachstumsschwäche zu überwinden, muss die Schweiz ihre verlorene Spitzenposition als steuergünstiges Land wieder zurückgewinnen. Die Erschliessung neuer Einnahmequellen ist daher abzulehnen. Strategisches Ziel einer wachstumsfreundlichen Wirtschaftspolitik muss die Zurückführung der Fiskallast auf ein attraktives Niveau sein. Dies darf jedoch nicht zu neuen Schulden führen. Lösungen sind auf der Ausgabenseite zu suchen.

### Die Positionen der Parteien

Zwischen dem bürgerlichen und dem linken Lager gibt es naturgemäss grosse Differenzen in der Finanz- und Steuerpolitik. Die bürgerlichen Parteien begrüssen das Steuerpaket und fordern eine Senkung der Fiskalquote. Anders die SP: In ihrer Wahlplattform fordert sie die Einführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer auf eidgenössischer Ebene, eine Beteiligungsgewinnsteuer und eine Kapitalgewinnsteuer.

Gegenteilige Positionen bestehen auch bei der Frage der Steuerharmonisierung. Während die bürgerlichen Parteien den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen befürworten, kann die SP dem föderalistischen Steuerwettbewerb wenig Gutes abgewinnen.

Ausgabenseitig fordern die bürgerlichen Parteien die

---

### Explosives Wachstum der Staatsschulden in den letzten zehn Jahren

Ein überbordendes Ausgabenwachstum in den vergangenen Jahrzehnten führte zu einem hohen Defizit in der Staatskasse, trotz Erschliessung neuer Steuerquellen. Das schwache Wirtschaftswachstum hat die Situation zusätzlich verschlechtert. Die Schulden der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) haben sich in den letzten zwölf Jahren mehr als verdoppelt. Die Ausgaben für die Zinsen nahmen dabei in den neunziger Jahren jährlich um etwa fünf Prozent zu.

Dabei profitiert die öffentliche Hand von dem historisch tiefen Zinsniveau. Es wird erwartet, dass sich dieses Niveau langsam wieder an die Normalität anpassen wird. Die Folgen davon sind gravierend. 6,1 Mrd. Franken betrug 1999 die Zinslast für Bund, Kantone und Gemeinden. Mit einem Anstieg der Zinsen wird sich dieser Ausgabenposten erhöhen. Die Staatsschulden sind nichts anderes als ein Abbild vergangener Defizite, für die wir heute noch bezahlen. Für den Schuldenabbau können höchstens ausserordentliche Einnahmen oder Erlöse aus dem Verkauf von Staatsvermögen – wie zum Beispiel bei den überschüssigen SNB-Goldreserven – eingesetzt werden.

Einhaltung der Schuldenbremse. Mit dem Entlastungsprogramm sei man auf dem richtigen Weg. Die linke Seite protestiert hingegen gegen das von den Bürgerlichen breit abgestützte Massnahmenpaket, da es zu weit gehe und der Staat seine Aufgaben nicht mehr wahrnehmen könne.

### Kommentar

Die aktuelle politische Debatte über das Steuerpaket und die Diskussion über das Entlastungsprogramm zeigen klar die Brisanz des Themas „Steuern und Finanzen“ auf. Zudem sind dringend weitere Massnahmen notwendig zur Sanierung der Bundesfinanzen. Ansonsten droht der Staatshaushalt vollständig aus dem Ruder zu laufen.

In den nächsten Jahren werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mehrere Male an die Urnen gebeten, um über finanz- und steuerpolitische Dossiers Stellung zu beziehen. Die massive Verschlechterung der finanziellen Lage von Gemeinden, Kantonen und Bund in den neunziger Jahren bedingt eine Trendwende.

In den neunziger Jahren nahmen die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden um über 40 Prozent zu. Die Verschuldung des Bundes verdreifachte sich gar im selben Zeitraum. Jeder zweite Franken geht an den Staat, immer weniger bleibt im Portemonnaie zu unserer Verfügung. Deshalb brauchen wir grundlegende Reformen, denn nur eine finanziell gesunde Schweiz ist eine starke Schweiz.

---

### Rückfragen:

andreas.bosshart@economiesuisse.ch  
roberto.colonnello@economiesuisse.ch