



Zumindest eine fiskalquoten- neutrale „Neue Finanzordnung“

Die Kompetenz des Bundes, eine Mehrwertsteuer und eine direkte Bundessteuer zu erheben, ist bis Ende 2006 befristet. Um die Bundesfinanzen auf eine neue Verfassungsgrundlage zu stellen, unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die Botschaft für eine neue Finanzordnung (NFO). Diese soll die beiden Haupteinnahmequellen des Bundes durch die Aufhebung der Befristung sichern, die Verfassung aufgrund verschiedener Entscheide der eidgenössischen Räte nachführen sowie das Steuersystem vereinfachen. In der Vernehmlassung sprach sich die Wirtschaft dafür aus, ein institutionelles Sicherheitsdispositiv gegen einen weiteren Anstieg der Fiskalquote einzubauen und somit die Fiskalquotenneutralität bei Anpassungen des Steuersystems zu gewährleisten. Insbesondere gilt es allfällige drohende Mehrwertsteuererhöhungen zwingend steuerlich zu kompensieren. Ferner plädiert sie für eine Beibehaltung der Befristung, damit die Finanzordnung in regelmässigen Zeitabständen überprüft werden muss.

Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit bewahren

Ernst Raths

Über die neue Finanzordnung gehen die Meinungen auseinander. Im Zentrum der NFO steht der umstrittene Vorschlag des Bundesrats, die Befristung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer aufzuheben. Beide Steuern tragen gegenwärtig rund 60 Prozent zu den Bundeseinnahmen bei. Ein zentrales Anliegen der Wirtschaft besteht darin, mit einem institutionellen Sicherheitsdispositiv einer weiter steigenden Fiskalquote den Riegel zu schieben. Dabei wären allfällige drohende Mehrwertsteuererhöhungen zwingend steuerlich zu kompensieren. Weil am 24. September 2000 Volk und Stände einen Verfassungsartikel über eine Energielenkungsabgabe ablehnten, verzichtet der Bundesrat darauf, die NFO mit einer Neuauflage der ökologischen Steuerreform zu verbinden. Voraussichtlich im Jahr 2004 kommt die NFO, die für die öffentlichen Finanzen der Schweiz von grosser Tragweite ist, vors Volk.

Grundzüge der bestehenden Finanzordnung

Die Verfassung gibt dem Bund die Kompetenz, gewisse Steuern zu erheben. Dabei handelt es sich insbesondere um die beiden Haupteinnahmequellen des Bundes, die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer; ferner die Verrechnungssteuer, die Stempelsteuer, verschiedene besondere Verbrauchssteuern und die Zölle. Ferner darf der

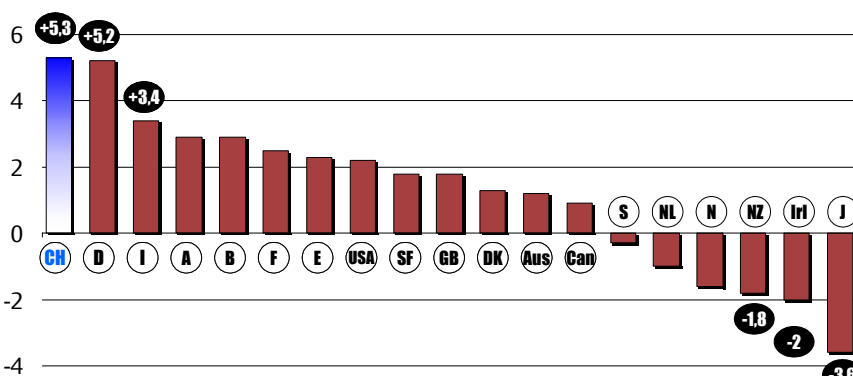
Bund unter gewissen Voraussetzungen Lenkungsabgaben und Kausalabgaben erheben. Gewisse Abgaben sind gemäss Verfassung zweckgebunden zu erheben, so die Spielbankenabgabe, die Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen oder die Schwerverkehrsabgabe. Auch die Kantone und Gemeinden verfügen über das Recht, direkte Steuern einzuziehen. Durch das Steuerharmonisierungsgesetz sind sie an gewisse formelle Grundsätze gebunden, die Steuerbelastung können sie jedoch weiterhin in Eigenregie festlegen. Dass der Bund eine direkte Steuer einfordert, hat im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen ist sie eine Stütze seines Haushalts, zum anderen trägt sie zum interkantonalen Finanzausgleich bei.

Die Befugnis des Bundes, die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer zu erheben, ist durch Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung bis Ende 2006 befristet. Diese müssen angepasst werden, damit der Bund seine ausufernden Ausgaben und Aufgaben über 2006 hinaus finanzieren kann.

Die Höchstsätze der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer 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 zwar bei ihrer Einführung auf 6,5 Prozent festgelegt, mittlerweile aber bereits zweimal durch Volk und Stände erhöht und steht nun bei 7,6 Prozent: am 1. Januar 1999 um einen Prozentpunkt, um die Finanzierung der AHV zu sichern (Demographieprozent); am 1. Januar 2002 befristet um 0,1 Prozentpunkt, um die Kosten der grossen Infrastrukturprojekte im öffentlichen Verkehr mitzufinanzieren. Zusätzliche massive Mehrwertsteuererhöhungen ste-

Entwicklung der Fiskalquote: ungebremstes Wachstum der Steuerlast
(1990 – 2000, in %-Punkten)



Quelle: Staatsrechnung 2001

hen jedoch weiterhin zur Diskussion, insbesondere zur Finanzierung des ungebremsten Kostenanstiegs bei der AHV und der IV sowie zur Deckung einer allfälligen Sanierungslücke des Bundeshaushalts.

Unterzieht man das schweizerische Steuersystem einem internationalen Vergleich, so zeigt sich das Überwiegen der direkten Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuern) gegenüber den indirekten (Verbrauchssteuern). 27,4 Prozent des BIP entfielen 2001 auf die direkte, 7,1 Prozent auf die indirekte Besteuerung. Im Durchschnitt der OECD-Länder betrug das entsprechende Verhältnis 25,8:11,6 Prozent, im Mittel der EU-Länder 29,3:12,3 Prozent (Werte für das Jahr 2000).

Die Wirtschaft ortet Handlungsbedarf

Die Abgabenbelastung ist in der Schweiz in den vergangenen Jahren stärker gestiegen als in wichtigen Konkurrenzländern. Die Fiskalquote gemäss OECD-Definition (Steuern und obligatorische Sozialversicherungsbeiträge im Verhältnis zum BIP) erhöhte sich im Zeitraum 1990 bis 2000 überdurchschnittlich um 5,3 Prozentpunkte auf 35,9 Prozent. Sie liegt nun nahe beim OECD-Mittel von 37,4 Prozent (2000). Im Gegensatz dazu ist es vielen OECD-Ländern gelungen, die Fiskalquote zu stabilisieren oder gar zu senken (siehe Grafik Seite 1).

Darüber hinaus befindet sich die Schweiz unter jenen OECD-Ländern mit dem stärksten Wachstum der staatlichen Ausgaben. Die Staatsquote nahm zwischen 1990 und 2001 um 5,5 Prozentpunkte auf 38,6 Prozent zu. Die Ausgaben sind damit noch stärker gestiegen als die Steuern und Abgaben. Als Folge davon ist der Schuldenberg der öffentlichen Hand im Jahr 2000 auf die enorme Höhe von über 200 Milliarden Franken gewachsen. Beschränkt man die Optik auf die Bundesfinanzen (das heisst ohne Sozialversicherungen und Kantone), ist eine ähnliche klar steigende Tendenz von Staats- und Steuerquoten festzustellen und – ohne Gegensteuer – für die nächsten Jahre absehbar (siehe Grafik Seite 3).

Das gegenwärtige Steuersystem weist zahlreiche Schwachstellen auf, welche subjektiv als ungerechtfertigte Belastungen wahrgenommen werden. Dazu gehört die steile Progression insbesondere bei der direkten Bundessteuer. Die kumulierte Progression durch die direkten Steuern von Bund, Kantonen- und Gemeinden führt dazu, dass bis gegen zwei Fünftel eines zusätzlichen Einkommens weggesteuert werden. Dies unterhöhlt die Leistungsmotivation und hat eine abschreckende Wirkung auf gewisse Einkommenskategorien. Noch nicht gelöst sind die hohe Gesamtbelastung für Ehepaare im Vergleich zu Konkubinatspaaren, die wirtschaftliche Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne und steuerliche Erschwernisse bei Nachfolgeregelungen.

Steuersystematische sowie finanzwissenschaftliche Mängel ortet die Wirtschaft in Mehrfachbesteuerungen desselben Substrats (Gewinnausschüttungen, Vermögen, Nachlass), in Substanzsteuern (Kapital-, Vermögens-, Erbschaftssteuern) sowie in Transaktions- und Rechtsverkehrssteuern (Stempelsteuern, Handänderungssteuern) mit wettbewerbsverzerrenden Wirkungen. Solche Schwachstellen wirken sich für eine kleine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz, welche dem internationalen Wettbewerb besonders stark ausgesetzt ist, sehr nachteilig aus. Steuern sind für die Unternehmen und ihre Schlüsselmitarbeiter Kosten und damit ein wichtiger Faktor bei Standortentscheidungen. Die meisten OECD-Staaten haben deshalb in den vergangenen Jahren das Steuerklima für Unternehmen verbessert.

Grundelemente der NFO

Die vom Bundesrat vorgeschlagene NFO verfolgt drei Ziele, was fünf Verfassungsänderungen notwendig macht:

1. Sicherung der Haupteinnahmequellen

- Aufhebung der Befristung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer.

2. Nachführung der Bundesverfassung

- Aufhebung der Kapitalsteuer juristischer Personen.
- Anpassung des Höchstsatzes der Gewinnsteuer der juristischen Personen an den geltenden Satz.
- Nachführung bzw. Aufhebung von Übergangsbestimmungen über die Mehrwertsteuer.

3. Verbesserung und Vereinfachung des Steuersystems

- Beschränkung auf zwei Mehrwertsteuersätze. Verankerung des befristeten Sondersatzes für Beherbergungsleistungen bis 2006, ohne die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung.

Gemäss Bundesrat erfüllen die Ziele der NFO die Anforderungen seines Finanzleitbilds vom 9. Oktober 1999, unter anderem das Erfordernis eines ausgeglichenen Bundeshaushalts. In diesem Zusammenhang betont er die Haushaltneutralität der NFO, obwohl er mit der Aufhebung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen doch jährliche Mehreinnahmen von rund 150 Millionen Franken erwartet. Ein wesentliches Ziel der NFO besteht für den Bundesrat darin, „den Bundeshaushalt möglichst im Gleichgewicht zu halten und die bestehenden Haupteinnahmequellen des Bundes zu sichern, damit dieser die Aufgaben weiterhin finanzieren kann.“ Weiter postuliert das Finanzleitbild, dass die Schweiz von allen vergleichbaren OECD-Mitgliedstaaten eine der tiefsten Steuerquoten aufweisen soll. Deshalb will der Bundesrat die Höchstsätze der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer weiterhin in der Ver-

fassung festschreiben. Um die Steuersätze anheben zu können, soll also eine möglichst grosse Hürde zu überwinden sein. Eine Übereinstimmung mit wichtigen Grundsätzen der Besteuerung ist nach Ansicht des Bundesrats unter anderem insofern gegeben, als es sich bei der NFO um eine schlanke Vorlage handelt. Gewarnt ist er durch die Erfahrung, dass es überladene und zu komplexe Reformvorlagen der Finanzordnung meist schwer gehabt haben, die Abstimmungshürde zu nehmen.

Einzelne Bestandteile der NFO

Aufhebung der Befristung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer

Die Idee, verfassungsmässige Kompetenzen zur Steuererhebung zu befristen, beruhte ursprünglich auf dem Vollmachtenrecht des Bundesrats im Zweiten Weltkrieg. Diese Befristung wurde dann beibehalten. Seit 1959 ist sie bezüglich der beiden Hauptsteuern des Bundes in der Bundesverfassung verankert. Es ging darum, in regelmässigen Abständen die Steuerpolitik zu überdenken und die Steuerlast in einem vernünftigen Rahmen zu halten.

Der Bundesrat erachtet es als nicht mehr zeitgemäss, die während des Krieges berechnete zeitliche Begrenzung aufrechtzuerhalten, zumal die beiden Steuern heute 60 Prozent der Einnahmen des Bundes ausmachen. Hinzu kommt, dass die Mehrwertsteuer dem Bund vorbehalten ist. Angesichts der Tendenz der übrigen OECD-Länder hin zu indirekten Steuern hält es der Bundesrat für unerwünscht, das Prinzip der Verbrauchssteuer in Frage zu stellen. Die direkte Bundessteuer soll nach dem Willen der Kantone beibehalten werden, insbesondere wegen ihrer Bedeutung für den interkantonalen Finanzausgleich.

Von der Befristung verspricht sich der Bundesrat keine

grössere Bereitschaft zu Reformen. Er weist auf andere Mittel wie das fakultative Referendum oder die Verankerung von Höchstsätzen in der Verfassung hin, mit denen die Steuerbelastung in Schach gehalten werden kann. Ferner soll seiner Meinung nach eine sinnvolle Finanzplanung auf lange Sicht erfolgen können, unter Berücksichtigung der politischen Prioritäten, der Wirtschaftslage und der internationalen Entwicklungen.

Aufhebung der Kapitalsteuer der juristischen Personen

Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 1997 wurde die Bundeskapitalsteuer der juristischen Personen bereits auf Gesetzesstufe abgeschafft. Dies soll nun auf Verfassungsebene nachgeführt werden. Mit dieser Reform wurde damals ein Standortnachteil gemildert, denn mit wenigen Ausnahmen wird im Ausland keine Kapitalsteuer erhoben. Grundsätzlich ging es darum, eine Steuer zu beseitigen, welche dem Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widerspricht, weil sie bei geringen oder fehlenden Gewinnen zu einem Eingriff in die Substanz führen kann. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Kapitalsteuer nicht wieder eingeführt wird.

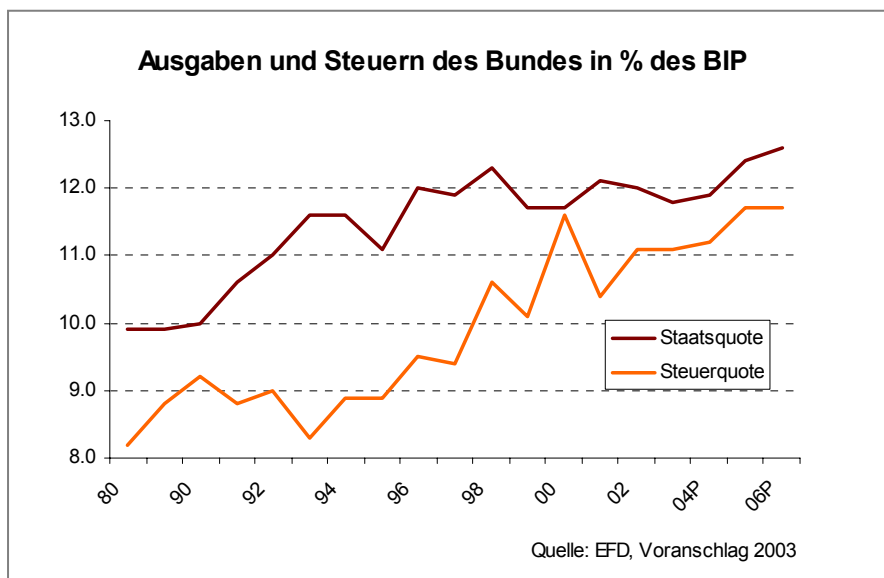
Anpassung und Festlegung von Höchstsätzen in der Verfassung

Maximalsätze sind ein wichtiges Mittel zur Begrenzung der Steuerbelastung. Sind sie in der Verfassung verankert, lassen sie sich nur unter erschwerten Bedingungen ändern. Sollen sie über den festgeschriebenen Wert ansteigen, so braucht es die Zustimmung der Steuerpflichtigen.

Bei der direkten Bundessteuer ist seit der letzten Verlängerung der Bundesfinanzordnung der Höchstsatz auf dem Reinertrag der juristischen Personen auf dem Gesetzgebungsweg von 9,8 auf 8,5 Prozent gesenkt worden. Dabei

wurde der renditeabhängige Dreistufenfaktarief abgeschafft und eine proportionale Gewinnsteuer eingeführt. Die NFO trägt dieser Entwicklung durch die Anpassung des Höchstsatzes auf Verfassungsebene an den geltenden gesetzlichen Satz von 8,5 Prozent Rechnung.

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. Daneben gilt bis Ende 2003 ein Sondersatz für Beherbergungsleistungen. Die NFO legt die Mindesthöhe des reduzierten Satzes fest. Bei Anpassungen des Normalsatzes wird



das Verhältnis zwischen Normalsatz und reduziertem Satz nicht durch die Verfassung vorbestimmt.

Beschränkung auf zwei Mehrwertsteuersätze

Gemäss dem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer vom 2. September 1999 muss diese Abgabe nach möglichst einfachen und rationellen Regeln erhoben werden. Nach der Überzeugung des Bundesrats erhöht ein einfaches und ein transparentes Steuersystem die Standortattraktivität. Ausserdem warnt er davor, dass unterschiedliche Steuersätze die relativen Preise verzerren: Von steuerlich stark belasteten Gütern und Dienstleistungen wird tendenziell zu wenig, von wenig oder gar nicht belasteten dagegen zu viel produziert. In Anbetracht dieser erhebungswirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Überlegungen schlägt der Bundesrat neben dem Normalsatz nur einen einzigen reduzierten Steuersatz vor. Das Mehrwertsteuergesetz unterstellt dem reduzierten Satz lediglich Gegenstände des täglichen Bedarfs sowie einige wenige kulturelle Dienstleistungen.

Zurzeit schreibt die Verfassung nur den Höchstsatz, nicht aber die Anzahl der Sätze vor. Deshalb war es für den Gesetzgeber möglich, einen tieferen Sondersatz von 3,6 Prozent für Beherbergungsleistungen festzulegen. Dieser ist bis Ende 2003 gültig. Nach dem Willen des Bundesrats soll er noch bis Ende 2006 befristet weitergeführt und dann aufgehoben werden. Um in Übereinstimmung mit dem Finanzleitbild keinen Wirtschaftszweig zu bevorteilen und das Steuersystem zu vereinfachen, will der Bundesrat die Forderungen von Gastrosuisse nach einem Sondersatz für das Gastgewerbe nicht berücksichtigen.

Die Aufhebung des Sondersatzes darf nach Meinung des Bundesrats nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist in den Gesamtzusammenhang der Tourismusförderung zu stellen. Beim Sondersatz handelt es sich um eine flächendeckende und bedarfsunabhängige Massnahme, somit um eine Subvention nach dem Giesskannenprinzip. Mit dem am 20. September 2002 verabschiedeten Massnahmenpaket zur Tourismusförderung will der Bundesrat die strukturellen Mängel der Branche gezielter und wirkungsvoller beseitigen. Das Programm erstreckt sich über die Jahre 2003 bis 2007. Es umfasst die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit, Finanzierungserleichterungen für Betriebe mit guten Ertragsaussichten sowie eine Qualifikationskampagne bei der Berufsbildung. Weil diese Massnahmen zum Zeitpunkt des Auslaufens des Sondersatzes noch nicht vollständig greifen, schlägt der Bundesrat die befristete Weiterführung bis 2006 vor. Der Ständerat hat am 19. September 2002 beschlossen, den Sondersatz für Beherbergungsleistungen bis 2006 zu verlängern. Über die Aufhebung des Sondersatzes soll das Volk separat abstimmen können.

Im Falle der Anhebung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen auf den Normalsatz würde die Schweizer Hotellerie nicht einer höheren Gesamtbelastung unterworfen sein als ihre europäische Konkurrenz, behauptet der Bundesrat. Von den 15 Mitgliedstaaten der EU kennen zwölf einen Sondersatz der Mehrwertsteuer für das Hotelgewerbe. Dieser Satz läge im Durchschnitt allerdings über dem Normalsatz der Schweiz. Auch in Bezug auf die gesamte Steuerbelastung hält der Bundesrat die Schweizer Hotellerie im Vergleich mit dem Ausland nicht für benachteiligt.

Nicht stichhaltig sei nach Meinung des Bundesrats das Argument, dass die europäischen Länder mehr Geld für die Förderung des Tourismus einsetzen als die Schweiz; denn diese Budgets sind wegen des unterschiedlichen Einbezugs der Regionen und des Privatsektors kaum vergleichbar. Was den Währungsaspekt betrifft, so sei das Hotelgewerbe nicht als einzige Branche von den Wechselkursen abhängig. „Diese Abhängigkeit ist das Los aller Exportindustrien“, lautet die Argumentation in der Botschaft.

Aufhebung und Anpassung der Übergangsbestimmungen zur Mehrwertsteuer

Im Rahmen der NFO sollen die umfassenden Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung, die für die fristgerechte Einführung der Mehrwertsteuer im Jahr 1995 nötig waren, aufgehoben werden.

Die Verfassung sieht in der bisherigen Übergangsbestimmung vor, dass fünf Prozent des Ertrags der Mehrwertsteuer von 1995 bis 1999 für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung zu Gunsten unterer Einkommenschichten verwendet werden. Die eidgenössischen Räte haben diese Zuweisung diskussionslos bis Ende 2003 verlängert. Der Bundesrat schlägt vor, die Übergangsbestimmung über die betreffende Zweckbindung nachzuführen, so dass diese mit dem Inkrafttreten der neuen Finanzordnung verlängert wird. Nach fünf Jahren soll das Parlament erneut über die künftige Verwendung dieser Mittel aus der Mehrwertsteuer entscheiden können.

Längerfristige Strategie des Bundesrats

Ursprünglich beabsichtigte der Bundesrat, die NFO mit ökologischen Anreizen zu versehen. Am 24. September 2000 haben Volk und Stände die Grundnorm in der Verfassung jedoch abgelehnt, auf die sich dieses Vorhaben gestützt hätte. Aus politischen Gründen verzichtet der Bundesrat darauf, in der jetzigen Legislatur einen neuen Verfassungsartikel für eine ökologisch geprägte Steuerreform zu unterbreiten. „Die Verlagerung der Steuerlast auf die Energie bleibt jedoch ein wichtiges Element der schweizerischen Umwelt-, Klima- und Energiepolitik“, wird in der Botschaft betont. „Der Bundesrat hat es deswegen für

legitim erachtet, diese Frage in einigen Jahren wieder aufzugreifen.“ Er wird dem Parlament Ende 2003 einen Bericht vorlegen und darin seine Lageanalyse und Absichten erläutern.

Nicht weiterverfolgt wird die Idee, eine Verfassungsgrundlage für die formelle Harmonisierung der kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern zu schaffen, weil sie in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung gestossen ist. Insbesondere ohne die Zustimmung der Kantone lässt sich eine solche Reform nach Einschätzung des Bundesrats nicht durchführen. Die Kantone waren der Meinung, eine formelle Harmonisierung der Erbschafts- und Schenkungssteuern würde ihre Steuerhoheit zu sehr einschränken.

Auswirkungen der NFO

In finanzieller und personeller Hinsicht verspricht sich der Bundesrat Vorteile. Die Aufhebung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen würde gemäss Botschaft jährliche Mehreinnahmen von rund 150 Millionen Franken bringen, was die angeführte Haushaltsneutralität der NFO relativiert. Die Reduktion von drei auf zwei Sätze bedeutet sowohl für die Eidgenössische Steuerverwaltung als auch für die Steuerpflichtigen eine administrative Vereinfachung und damit geringere Verwaltungskosten. Ferner sieht der Bundesrat positive volkswirtschaftliche Auswirkungen. Die Abschaffung des Sondersatzes entspricht seiner Ansicht nach dem Gebot der Wettbewerbsneutralität, was die volkswirtschaftliche Effizienz steigert. „Die Aufhebung der Befristung“, ist der Bundesrat überzeugt, „würde das Steuersystem nicht verändern und sollte grundsätzlich keine wirtschaftlichen Auswirkungen haben.“ Schliesslich wurde von einem wirksamen institutionellen Schutz gegen die Aufblähung der Fiskallast in der Vorlage leider abgesehen.

Parlamentarische Beratung

Der Ständerat wird sich in der Sommersession 2003 als Erstrat mit der NFO befassen. Für die Kommission für Wirtschaft und Abgaben der Kleinen Kammer (WAK) ist die Steuerpolitik in regelmässigen Intervallen zu überdenken. Volk und Stände sollten in grösseren zeitlichen Abständen über die Grundlagen der Finanzordnung entscheiden können. Die WAK beantragt deshalb im Gegensatz zum Bundesrat, die NFO bis 2020 zu befristen. Nicht einig mit der Landesregierung geht die WAK auch hinsichtlich der Frage des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen. Sie will weiterhin nicht auf die Möglichkeit eines Sondersatzes verzichten. Nach Meinung der WAK ist der Tourismus zu sehr den Schwankungen des Schweizer Frankens ausgesetzt und die ausländische Konkurrenz profitiere ebenfalls von reduzierten Steuersätzen. Die Frage der Steuerquotenneutralität der NFO wurde hingegen nicht diskutiert.

Vorschläge der Wirtschaft

In der Erneuerung der verfassungsrechtlichen Grundlage für die Finanzordnung des Bundes erblickt die Wirtschaft die Gelegenheit, das schweizerische Steuersystem grundlegend zu überdenken. Richtschnur bildet für sie das im Jahr 2000 veröffentlichte „Steuerkonzept für die Schweiz“. Gemäss diesem soll die Steuerbelastung allgemein gesenkt werden (Zurückfahren der Fiskalquote auf rund 30 Prozent bis 2010). Hohe Grenzsteuerbelastungen sind zu vermeiden, ebenso Mehrfachbelastungen (wirtschaftliche Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne, Vermögenssteuer). Dem internationalen Trend zu tieferen Unternehmenssteuersätzen ist Rechnung zu tragen.

Für den Verband der Schweizer Unternehmen, economie-suisse, geht die bundesrätliche Vorlage zu wenig weit. Seiner Meinung nach ermöglicht sie keine Verbesserung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit. Die Aufhebung der Befristung für die Erhebung der direkten Bundessteuer wird klar abgelehnt. „Es ist sinnvoll und notwendig, das Steuersystem in regelmässigen Zeitabständen zu überdenken“, betont economie-suisse in ihrer Broschüre „Wirtschaftspolitik in der Schweiz 2003“. Einen weiteren Anstieg der Fiskalquote gilt es zu vermeiden. Eine solche Gefahr besteht insbesondere im Zusammenhang mit den zukünftigen Finanzierungslasten bei den Sozialversicherungen. Die Wirtschaft schlägt deshalb vor, dass jede Erhöhung der Mehrwertsteuer, die sich als unvermeidlich erweist, zwingend bei den direkten Steuern kompensiert wird. Sie hofft, dass die Gelegenheit, ein solches institutionelles Sicherheitsdispositiv in der Bundesverfassung einzubauen, in der bevorstehenden parlamentarischen Beratung mit entsprechenden Anträgen ergriffen wird. Mit einem solchen Instrument könnte damit die Steuerquotenneutralität des Systems gewährleistet werden, was die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz langfristig auf eine sichere Basis stellen würde.

Ferner sollte es darum gehen, die Eckwerte der Steuerpolitik auch an eine Ziel-Fiskalquote zu richten. „Ein solches Instrument würde dazu beitragen“, argumentiert economie-suisse, „dass die Schweiz ihre Spitzenposition unter den OECD-Ländern langfristig halten kann.“ Die NFO muss deshalb im Gegensatz zum Vorschlag des Bundesrats dafür sorgen, dass die in der Verfassung fixierten Maximalsätze der direkten Bundessteuer unter das aktuelle gesetzliche Niveau gesenkt werden. Bei der Gewinnsteuer der juristischen Personen wird der Übergang zu acht Prozent vorgeschlagen, bei der Einkommensbesteuerung der natürlichen Personen die Milderung der Progression. Zweckbindungen von Steuern, welche weder das Äquivalenz- noch das Verursacherprinzip erfüllen, erachtet der Verband der Schweizer Unternehmen als fragwürdig, weil sie ungerechtfertigt den finanzpolitischen Spielraum einengen. Zudem verhin-

dert die Kopplung von Einnahmen und Ausgaben oft, dass die Zweckmässigkeit der so finanzierten Ausgaben kritisch geprüft wird. Daher ist zu bedauern, dass die dringend notwendige Überprüfung der Zweckbindungen nicht weiterverfolgt wurde. Auf ein positives Echo stösst bei der Wirtschaft hingegen die Nachführung im Bereich der Kapitalsteuer.

Die Weiterführung des Mehrwertsteuer-Sondersatzes für die Hotellerie knüpft *economiesuisse* an Bedingungen: Eine Vervielfachung der Förderinstrumente für diesen Wirtschaftszweig lehnt die Spitzenorganisation der Wirtschaft ab, das heisst konkret eine steuerliche Vorzugsbehandlung bei gleichzeitiger Subventionierung auf der Ausgabenseite. Daher wird letzterem mit besonderer Skepsis begegnet.

Reaktionen von Kantonen, Parteien und Verbänden

Alle Kantone und die Mehrheit der Parteien (ausser die SP und die CSP) haben es 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.

Alle Kantone, die FDP, CVP und die christlichen Nichtregierungsparteien sind für die Anpassung des Höchstsatzes für die Gewinnsteuer juristischer Personen an den heute geltenden Satz. Die SVP möchte ihn auf 8,0 Prozent senken. Die SP und der SGB hingegen wollen den gegenwärtigen Höchstsatz von 9,8 Prozent beibehalten. Die Festlegung des Höchstsatzes der Mehrwertsteuer in der Verfassung wird von sämtlichen Kantonen, der Mehrheit der Parteien sowie der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet. Dagegen sind einzig die SP und der CNG. Einigkeit herrscht darüber, dass die Verfassungsbestimmung über die Kapitalsteuer für juristische Personen aufgehoben werden soll.

Stark umstritten ist der Vorschlag des Bundesrats, die zeitliche Befristung der Kompetenz des Bundes zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer aufzuheben. SVP, FDP, CVP und Liberale sind gegen die Aufhebung. Sie halten wie die Wirtschaftsdachorganisationen und die Mehrheit der Berufsverbände eine regelmässige Auseinandersetzung mit dem Steuersystem für notwendig. Dagegen möchten die überwiegende Mehrheit der Kantone, die SP und die meisten Nichtregierungsparteien die Befristung abschaffen. Sie sind der Meinung, dass die

beiden Steuern zwei unverzichtbare Haupteinnahmequellen des Bundes bilden.

Auch beim Sondersatz für Beherbergungsleistungen scheiden sich die Geister. Zahlreiche Kantone, die FDP, die CVP, die christlichen Nichtregierungsparteien und verschiedene Dachorganisationen befürworten eine Verlängerung des Sondersatzes auf gesetzlichem Weg bis 2006. Damit soll sich die Schweizer Hotellerie an das neue Umfeld anpassen und zuvor von den geplanten flankierenden Massnahmen profitieren können. Auf kategorische Ablehnung stösst 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 wird ins Feld geführt, dass die Schweizer Hoteliers gegenüber den Anbietern der umliegenden Länder nicht benachteiligt werden dürfen. Auch der harte Schweizer Franken dient der Rechtfertigung des Sondersatzes. Auf der anderen Seite vertreten etwa zehn Kantone sowie die SP und die meisten Nichtregierungsparteien die Auffassung, der Sondersatz bilde eine strukturpolitisch motivierte Finanzhilfe des Bundes.

Kommentar

Mit der Neufassung der Finanzordnung des Bundes werden wichtige Weichen gestellt. Es bietet sich die Chance, dass der Wirtschaftsstandort und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen gestärkt werden. Konkurrenzfähige Unternehmen und Menschen, die leistungsbereit und willens sind, unternehmerische Risiken auf sich zu nehmen, sind die Voraussetzung für Wohlstand und soziale Sicherheit.

Leider hat man nicht den Eindruck, dass der Bundesrat die Gelegenheit beim Schopf packt. Zwar findet eine Nachführung der Verfassung bezüglich der auf Bundesebene abgeschafften Kapitalsteuer und des zurzeit gültigen Gewinnsteuersatzes statt. Eine wirkliche Verbesserung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit bringt die Vorlage jedoch nicht, obwohl mit der sich weiter intensivierenden internationalen Arbeitsteilung das Gewicht des Steuersystems als Standortfaktor zunimmt.

Es ist notwendig, einem weiteren Ansteigen der Fiskalquote wirksam einen Riegel vorzuschieben. So schlägt die Wirtschaft die Verankerung eines institutionalisierten Mechanismus in der Bundesverfassung vor, der die Fiskalquotenneutralität bei Anpassungen des Steuersystems gewährleistet. Nur so kann dauerhaft vermieden werden, dass die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz permanent gefährdet wird. Besonderes Gewicht erhält dieses Anliegen vor dem Hintergrund der rapid steigenden und ohne Ende ausufernden Aufwendungen für die Sozialwerke. Um trotzdem die Fiskalbelastung im Griff zu behalten, soll zwingend jede allfällige unvermeidliche Erhöhung der Mehrwertsteuer bei den direkten Steuern entsprechend kompensiert werden. Ein solches Sicherheitsdispositiv wird in der bundesrätlichen Vorlage vermisst. Die eidgenössischen Räte haben die Gelegenheit, dieses in die neue Finanzordnung einzubauen. ER