

Finanzleitbild

Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundesrates

4/10/99

Inhaltsübersicht	Seite
1. Einleitung	2
2. Finanzpolitik im neuen Jahrtausend	3
2.1 Neue Herausforderungen	3
2.2 Reformbedarf	4
2.3 Tendenz zu Einzellösungen	5
2.4 Finanzpolitische Weichenstellungen	5
3. Ziele	7
3.1 Finanzpolitik ist kein Selbstzweck	7
3.2 Zielvorgaben	9
4. Grundsätze	13
4.1 Grundsatz der Transparenz	13
4.2 Grundsätze der Ausgabenpolitik	13
4.3 Grundsätze der Besteuerung	18
4.4 Grundsatz der Haushaltssanierung	23
4.5 Budgetgrundsätze	24
5. Instrumente	25
5.1 Instrumente zur Haushaltssteuerung, Verwaltungsführung und Budgeterstellung	25
5.2 Neuer Finanzausgleich als Instrument zur Revitalisierung des Föderalismus	28
Anhang: Steuerpolitische Projekte	31
Glossar	34

1. Einleitung

Das vorliegende Finanzleitbild bestimmt Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundes. Es formuliert finanzpolitische Strategien, welche etablierte finanzwissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigen und als Wegweiser für eine zukunftsgerichtete, moderne Finanzpolitik dienen, die neuen Herausforderungen begegnen.

Für eine transparente, nachhaltige, wachstumsfreundliche und berechenbare Finanzpolitik

Die Finanzpolitik muss auf klaren und berechenbaren Grundsätzen beruhen. **Ziel** des Finanzleitbilds ist es, mittels Zusammenführung anerkannter Grundsätze Leitplanken für die Finanzpolitik der Schweiz festzulegen. Diese Leitplanken dienen der Steuerung finanzpolitischer Alltagsentscheide und liefern eine konzeptionelle Basis für zukunftsweisende Weichenstellungen. Das Finanzleitbild schafft Transparenz darüber, ob und wie einzelne Beschlüsse mit den finanzpolitischen Grundsätzen übereinstimmen und verdeutlicht damit den Preis für populäre Insellösungen. Insgesamt ermöglicht das Finanzleitbild die Führung einer transparenten, nachhaltigen und wachstumsfreundlichen Finanzpolitik. Die künftige Finanz- und insbesondere Steuerpolitik wird dadurch berechenbarer.

Finanzleitbild als Wegweiser

Das Finanzleitbild umschreibt nicht den Ist-, sondern den **Soll-Zustand**. Dem Leitbild kommt die Funktion eines Wegweisers zu. Es gibt die Richtung an, welche die Finanzpolitik einzuschlagen hat.

Führungsinstrument des Bundesrates

Das Finanzleitbild ist ein **Führungsinstrument** des Bundesrates. Es hat richtungsweisenden Charakter für die finanzpolitischen Entscheide von Exekutive und Verwaltung, nimmt aber sachpolitische Zielsetzungen des Bundes nicht vorweg. Die Zuständigkeiten des Parlaments und die Volksrechte bleiben unangetastet. Verbindlich sind jeweils die einzelnen konkreten Beschlüsse der zuständigen Organe.

Abstützung und Anwendbarkeit

Das Finanzleitbild stützt sich auf den Verfassungsauftrag, der den Bund zum Haushaltsausgleich verpflichtet. Es wird vom Bundesrat beschlossen und dem Parlament zur Kenntnis gebracht.

Das Finanzleitbild ist zeitlich nicht befristet und soll nicht kurzfristigen Anpassungen unterliegen. Bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen ist es im Sinne der übergeordneten Zielsetzungen anzupassen.

2. Finanzpolitik im neuen Jahrtausend

An der Schwelle zum neuen Jahrtausend befindet sich die schweizerische Finanzpolitik in der folgenden **Ausgangslage**: neue Herausforderungen sind zu bewältigen, bestehende Institutionen müssen reformiert werden, finanzpolitische Massnahmen sind aufeinander abzustimmen, wichtige Weichenstellungen sind vorzunehmen.

2.1 Neue Herausforderungen

Das neue Jahrhundert bringt gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische **Herausforderungen**, die auch die Finanzpolitik prägen werden: die fortschreitende Globalisierung, die Beschleunigung des technologischen Fortschritts, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Sicherung leistungsfähiger Sozialwerke, die Kontrolle der Staatsverschuldung, das Verhältnis zu Europa und anderes mehr. Viele dieser Herausforderungen sind von aussen vorgegeben und entziehen sich dem Einfluss eines einzelnen Landes. Andere Herausforderungen, z.B. die Sicherung der Sozialwerke und die Standortqualität, kann die Schweiz jedoch nur selber meistern. Gleichzeitig müssen wichtige Errungenschaften wie Generationenvertrag, sozialer Friede und Föderalismus erhalten werden.

Zu den Herausforderungen der Zukunft gehört auch die Auflösung eines Zielkonflikts: Einerseits wird vom Staat zu Recht verlangt, dass er Probleme rasch und wirkungsvoll löst. Das ist meistens mit Ausgaben verbunden. Andererseits muss die Schweiz im harten **internationalen Standortwettbewerb** nicht nur Stabilität, Rechtssicherheit und gute Infrastrukturen bieten, sondern auch steuerlich attraktiv bleiben. Sonst wandern Wirtschaftszweige (und mit ihnen zukunftssträchtige Arbeitsplätze) in andere Länder ab. Denn der technische Fortschritt und die weltweite Liberalisierung haben die Mobilität in allen Wirtschaftssektoren erleichtert.

Ein wichtiges Problem betrifft die **Sicherung der schweizerischen Sozialwerke** (AHV, IV, Gesundheitswesen). In den Industrieländern werden die Menschen immer älter, während gleichzeitig die Geburtenraten zurückgehen. Diese Entwicklung hat unter anderem zur Folge, dass immer weniger Junge die Renten für immer mehr Ältere aufzubringen haben. Weil das Sozialwesen den am stärksten wachsenden Aufgabenbereich darstellt, ist der Staat hier besonders gefordert: Leistungen und Finanzierung müssen einerseits langfristig gesichert werden und andererseits sozial- und wirtschaftsverträglich bleiben.

Auch die **europäische Integration** erfordert Anpassungen in der Finanzpolitik. Mit einem allfälligen EU-Beitritt der Schweiz wird ein Umbau bei den staatlichen Einnahmen und Ausgaben unausweichlich. Bereits der Abschluss der bilateralen Verhandlungen wirkt sich auf die Finanzpolitik aus. Im Hinblick auf einen EU-Beitritt müssen zusätzliche finanzpolitische Handlungsspielräume eingeplant werden. Der EU-Beitritt würde auch Fragen der Koordination der Finanzpolitik in der föderalistisch organisierten Schweiz aufwerfen. Mittels geeigneter Massnahmen wäre sicherzustellen, dass alle Gebietskörperschaften die notwendige Haushaltsdisziplin ausüben, damit die Maastrichter Kriterien nicht verletzt werden. Diese Massnahmen müssten zusammen mit den Kantonen partnerschaftlich entwickelt und umgesetzt werden.

2.2 Reformbedarf

Der bundesstaatliche Finanzausgleich weist einen erheblichen **Reformbedarf** auf. Auch das Steuersystem ist gezielten Reformen zu unterziehen. Handlungsbedarf besteht ferner bei der Kontrolle der Staatsverschuldung:

- Der geltende, auf dem Finanzausgleichsgesetz von 1959 basierende **Finanzausgleich** besteht heute aus einem Dickicht von über 100 Einzelmassnahmen und umfasst Geldströme zwischen Bund und Kantonen von rund 13 Milliarden Franken. Trotzdem hat der Finanzausgleich sein Hauptziel verfehlt, nämlich die Verringerung der Unterschiede zwischen ärmeren und reicheren Kantonen. Gleichzeitig haben die Kantone stark an Autonomie verloren. Hauptursache für diese Entwicklung ist das Auseinanderklaffen von Verantwortung, Entscheidungsbefugnis und Finanzierung. Aus diesen Gründen drängt sich ein umfassender Umbau der staats- und finanzpolitischen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, aber auch zwischen den Kantonen, auf.
- Unser **Steuersystem** ist in einem langen historischen Entwicklungsprozess entstanden und deshalb alles andere als „aus einem Guss“ geformt. Dies hat zu einer zunehmenden *Komplexität* des Steuer- und Abgabewesens geführt. Der sprichwörtliche Steuerdschunzel - vor allem bedingt durch die teilweise noch fehlende formelle Harmonisierung der direkten Steuern - verursacht hohe administrative Kosten und wirkt sich nachteilig auf die internationale Standortattraktivität der Schweiz aus. Dies wird auch in internationalen Studien immer wieder als Standortnachteil aufgeführt. Zudem weist unser Steuersystem weitere *Mängel* auf, welche mit gezielten Reformen behoben werden sollten.
- Seit 1991 sieht sich der Bund regelmässig mit **Ausgabenüberschüssen** und zunehmender **Staatsverschuldung** konfrontiert. Beunruhigend ist vor allem die Entwicklungsdynamik: Zwischen 1990 und 1998 musste kein anderes OECD-Land einen so hohen Zuwachs der Verschuldungsquote aller Gebietskörperschaften verzeichnen wie die Schweiz. Vordringliche Aufgabe der Finanzpolitik ist deshalb die Haushaltssanierung. Langfristig ist mit geeigneten Verfassungsbe-

stimmungen sicherzustellen, dass die Staatsverschuldung auf ein nachhaltiges Mass begrenzt werden kann. Bei einem EU-Beitritt würden für die Finanzpolitik die Maastrichter Kriterien und der Stabilitätspakt gelten. Letzterer sieht für den Fall, dass Mitgliedstaaten die Grenzwerte für Defizite und Verschuldung nicht einhalten, Sanktionen vor.

2.3 Tendenz zu Einzellösungen

In letzter Zeit häufen sich aus verschiedenen Gründen die **unkoordinierten steuerpolitischen Projekte**. Diese Einzelprojekte stehen in keinem Gesamtzusammenhang und nehmen keine Rücksicht auf Neben- und Fernwirkungen. Die unüberschaubaren Wirkungen der Steuerpolitik für Staat und Wirtschaft drohen deshalb zuzunehmen. Stattdessen müssten vielmehr die Transparenz und die Gerechtigkeit des Steuersystems verbessert sowie den allokativen Auswirkungen des Steuersystems gezielt Rechnung getragen werden.

2.4 Finanzpolitische Weichenstellungen

Mittelfristig sind wichtige finanzpolitische **Weichenstellungen** vorzunehmen. Die Meilensteine der schweizerischen Finanzpolitik zu Beginn des neuen Jahrtausends sind die nachhaltige Stabilisierung des Bundeshaushalts, der Neue Finanzausgleich, die Neue Finanzordnung mit ökologischen Anreizen, die Sicherung der Finanzierung des Sozialversicherungssystems und ein allfälliger EU-Beitritt:

- Das „Haushaltsziel 2001“ ist durch eine Verfassungsbestimmung abzulösen, welche eine nachhaltige und konjunkturgerechtere Stabilisierung des Bundeshaushalts sicherstellen soll (**Schuldenbremse**).
- Der gültige Finanzausgleich wird reformiert. Die zentralen finanzpolitischen Anliegen sind die Erhöhung der Transparenz, die Verbesserung der Steuerbarkeit, der vermehrte Einsatz des Äquivalenzprinzips sowie die Erzielung von Effizienzgewinnen. Der **Neue Finanzausgleich** soll aber auch zu einer Reduktion der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den einzelnen Kantonen und damit zu mehr Steuergerechtigkeit führen. Insgesamt strebt der Neue Finanzausgleich eine Revitalisierung des Föderalismus an.
- Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer ist in der Bundesverfassung bis 2006 befristet. Die Verfassungsgrundlage für die beiden Haupteinnahmequellen des Bundes ist also zu erneuern. Die **Neue Finanzordnung** bietet ausserdem die Gelegenheit, am bestehenden Steuersystem gezielte Reformen vorzunehmen. Insbesondere sollen Anreize für

einen schonenden Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen geschaffen werden.

- Zur langfristigen **Sicherung des Sozialversicherungssystems** sind auf der Leistungs- und Finanzierungsseite Reformen vorzunehmen, die sowohl sozial- als auch wirtschaftsverträglich sein müssen.
- Der **Beitritt der Schweiz zur EU** ist ein strategisches Ziel des Bundesrates. Ein EU-Beitritt bedingt tiefgreifende Veränderungen im Steuerbereich sowie einen Nettotransfer an die EU. Und er bringt wegen der möglichen Verminderung des schweizerischen Zinsbonus allenfalls höhere Zinslasten.

Das Finanzleitbild liefert grundsätzliche Antworten auf die Frage, wie die schweizerische Finanzpolitik den neuen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen begegnen soll. Es stellt unsere Finanzpolitik auf eine transparente Grundlage und zeigt auf, wie unser Steuersystem reformiert, wie der Finanzausgleich erneuert und wie die Staatsverschuldung kontrolliert werden soll. Zielsetzungen, Grundsätze und Instrumente stehen mit der heutigen und mit künftigen internationalen Stellungen der Schweiz im Einklang.

3. Ziele

3.1 Finanzpolitik ist kein Selbstzweck

Oberstes Ziel des Bundes ist die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt des Landes. Eine Konkretisierung erfährt dieses oberste Ziel zunächst durch die gesellschaftspolitischen Ziele wie Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Friede und Fortschritt. Aus den gesellschaftspolitischen Zielen werden die wirtschaftspolitischen Ziele abgeleitet. Diese lassen sich in allokatons-, verteilungs- und stabilitätspolitische sowie Unabhängigkeits- und Machtausgleichsziele unterteilen. Sie werden häufig als sogenannte magische Vielecke dargestellt. Finanzpolitik ist **kein Selbstzweck**, denn sie steht letztlich im Dienste allokatons-, verteilungs- und stabilitätspolitischer Zielsetzungen.

Allokationsziele

Unter Allokation versteht man den Einsatz und die Verwendung knapper Ressourcen (Produktionsfaktoren und Güter) in den Produktions- und Verbrauchsprozessen. Gemäss dem **Allokationsziel** sollen die Ressourcen so eingesetzt und verwendet werden, dass die bereitgestellten Güter und Dienstleistungen den Präferenzen der Bürger bestmöglich entsprechen. In dieser Hinsicht ist unter den verschiedenen Wirtschaftssystemen die Marktwirtschaft allen verfügbaren Alternativen überlegen. Wo immer möglich, sind deshalb Marktlösungen zu suchen. Unter bestimmten Bedingungen kommt es aber zu Marktversagen, und allokatonspolitische Eingriffe des Staates zielen auf deren Korrektur ab. Die Existenz von Marktversagen begründet jedoch lediglich einen Lenkungsbedarf der Marktwirtschaft. Offen bleibt, ob und allenfalls wie diese Funktionsprobleme mit staatlichen Eingriffen tatsächlich korrigiert werden können. Da staatliche Eingriffe nie kostenlos sind, müssen die Kosten von Marktunvollkommenheiten und staatlichen Eingriffen gegeneinander aufgewogen werden.

Verteilungsziele

Das **Verteilungsziel** beinhaltet eine Veränderung der Voraussetzungen und Ergebnisse der Verteilung, die sich durch den Markt ergibt. Die Entscheidung darüber, welche Verteilung gesellschaftlich als „gerecht“ gelten soll, ist ein Werturteil, das nur auf politischem Weg gefällt werden kann. Aufgabe der Finanzpolitik ist es, auf die Kosten alternativer Verteilungslösungen hinzuweisen und die effizientesten Instrumente zur Erreichung konkreter Verteilungsziele vorzuschlagen. Die Anerkennung des Verteilungsziels führt zur Erweiterung der Marktwirtschaft um die soziale Dimension, also zur sozialen Marktwirtschaft. Soziale Gerechtigkeit kann als ein wichtiger „Produktionsfaktor“ interpretiert werden. Wenn die Bürger das Verteilungsergebnis als „fair“ und gerecht akzeptieren, werden sie ihre Aktivitäten eher auf die Erhöhung

der Produktionsmenge und weniger auf die Änderung der Verteilung ausrichten. Häufigkeit und Intensität von Verteilungskämpfen können vermindert werden. Soziale Gerechtigkeit kann in diesem Sinne die wirtschaftliche Aktivität fördern.

Stabilisierungsziele

Stabilisierungsziele beinhalten die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen und die volle Auslastung des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials. Grundsätzlich steuert der Staat seine Ausgaben und Einnahmen derart, dass die Ausschläge des Wirtschaftsablaufs gedämpft werden. Dabei greift er vor allem auf automatische Stabilisatoren zurück. Prozyklische Effekte der Finanzpolitik sind zu vermeiden.

Nachgeordnete fiskalische Zielsetzung

Die Verfolgung allokatons-, verteilungs- und stabilitätspolitischer Zielsetzungen ist (fast immer) mit Ausgaben verbunden. Zur Finanzierung der Ausgaben müssen Einnahmen beschafft werden. Dies ist die **fiskalische Zielsetzung**: Die Einnahmen sind auf effiziente und kostengünstige Weise zu beschaffen, die Mittel sind sparsam zu verwenden, und die Marktprozesse sind so wenig wie möglich zu verzerren. Die fiskalische Zielsetzung resultiert also aus der Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele.

Zielkonflikte

Zwischen den verschiedenen Zielen der Wirtschaftspolitik bestehen **Konflikte**, es können nicht alle Ziele gleichzeitig und vollständig erreicht werden. Die Wirtschaftspolitik kann Zielkonflikte mildern, indem sie mit einem Instrument nicht zu viele Ziele gleichzeitig verfolgt. Deshalb sind beispielsweise allokatons- und verteilungspolitische Massnahmen möglichst klar zu trennen.

Wahrung und Stärkung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes

Der Staat ist in der Verfolgung der genannten Ziele nicht völlig frei. Es gilt, die **Restriktionen** zu beachten, die unseren Handlungsspielraum begrenzen und dazu führen, dass wir die genannten Ziele nicht in beliebigem Ausmass erreichen können. Zu den Restriktionen zählen neben der Knappheit von Ressourcen allgemein und der bestehenden (nationalen, internationalen und supranationalen) Rechtsordnung auch der internationale Wettbewerb der Standorte. Die Verschärfung der internationalen Standortkonkurrenz als Folge der zunehmenden Öffnung der einzelnen Volkswirtschaften sowie des technologischen Fortschritts gehört zu den wichtigsten ökonomischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte. Die Finanzpolitik muss dieser Herausforderung mit der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, insbesondere in der Form einer niedrigen Steuerbelastung und einer guten Kosten/Nutzen-Relation staatlicher Leistungen, begegnen, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz langfristig zu sichern.

3.2 Zielvorgaben

Der Bund richtet seine Finanzpolitik im Rahmen der Anforderungen, wie sie sich aus den verfassungsmässig festgeschriebenen Staatsaufgaben ergeben, auf die folgenden zwei Ziele (Z) aus. Beide Ziele setzen jeweils die Realisierung bestimmter Unterziele voraus.

Z 1: Die Finanzpolitik sorgt für Stabilität und begünstigt das Wirtschaftswachstum. Sie fördert damit die Beschäftigung, die Wohlfahrt und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen insbesondere die folgenden vier Unterziele angestrebt werden:

Z 11: Einnahmen- und Ausgabenpolitik sind wachstumsfreundlich auszugestalten.

Eine **wachstums- und beschäftigungsfreundliche** Finanzpolitik trägt einnahmensseitig den Auswirkungen von Steuern auf Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize Rechnung. Ausgabenseitig stehen die staatlichen Investitionen im Vordergrund. Volkswirtschaftlich betrachtet sind Investitionsausgaben Aufwendungen, welche die Produktivkraft einer Volkswirtschaft erhalten bzw. stärken. Dies beinhaltet sowohl Investitionen in Realkapital (Maschinen, Gebäude, Infrastruktur) als auch in Humankapital (Forschung, Entwicklung, Bildung). Investitionen haben, im Vergleich zu Konsumausgaben, eine weitaus grössere Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum. Sie dürfen deshalb bei allfälligen Sparprogrammen nicht stärker gekürzt werden als die übrigen Ausgaben. Dabei muss jedoch im Einzelfall nachgewiesen werden, dass Investitionen die Produktivkraft der Volkswirtschaft tatsächlich stärken.

Z 12: Steuer-, Fiskal- und Staatsquote sollen zu den tiefsten in der OECD gehören.

Eine moderne Volkswirtschaft ist ohne einen sozial und wirtschaftlich leistungsfähigen Staat nicht denkbar. Aus Rücksicht auf die Standortattraktivität der Schweiz soll das staatliche Preis-Leistungsverhältnis jedoch günstiger sein als in anderen OECD-Ländern. Insbesondere soll die **Steuerbelastung** zu den tiefsten in der OECD gehören. Bei den Vergleichen ist dem Entwicklungsstand dieser Länder Rechnung zu tragen.

Grundsätzlich ist eine **aggregierte Betrachtung** der öffentlichen Finanzen vorzunehmen. In die Bemühungen um gesunde öffentliche Finanzen sind deshalb alle drei staatlichen Ebenen und alle Sozialversicherungen einzubeziehen (Fiskalquote).

Die **Staatsquote** gilt als grober Indikator für die Bedeutung des öffentlichen Sektors in einer Volkswirtschaft. Mit einer hohen Staatsquote wächst die Gefahr staatlicher Ineffizienz. Deshalb vermittelt die Staatsquote auch Informationen über das Ausmass staatlicher Einmischung in das wirtschaftliche Geschehen und die Qualität eines Wirtschaftsstandorts.

Die **Steuer- und Staatsquote** unseres Landes sind zu stabilisieren. Zur Erhaltung bzw. Steigerung der Standortattraktivität ist längerfristig eine Senkung anzustreben. Neben Anstrengungen im eigenen Bereich wirkt der Bund ferner darauf hin, dass Kantone und Gemeinden ähnliche Bemühungen unternehmen.

Z 13: Die Finanzpolitik darf den wirtschaftlichen Strukturwandel nicht behindern.

Strukturwandel und Wachstum bedingen sich gegenseitig. Die Verhinderung des einen bedeutet den Verlust des anderen. Strukturhaltung führt dazu, dass mittelfristig ein krisenverschärfender Anpassungsbedarf angestaut wird und in Zukunft um so schmerzhaftere Anpassungsprozesse vorzunehmen sind. Vor allem verringern sich dadurch die Chancen, den Strukturwandel beschäftigungsfördernd zu nutzen. Eine zeitlich befristete Abfederung der (sozialen) Folgen des Strukturwandels kann allenfalls mit dem Stabilisierungs- und dem Verteilungsziel (Kompensation von Verlierern) gerechtfertigt werden.

Z 14: Die Finanzpolitik sorgt für Stabilität und fördert den gesellschaftlichen Grundkonsens.

Die Finanzpolitik strebt eine **Verstetigung** an, um die Tradition des „boom and bust“ bzw. „stop and go“ zu überwinden. Die bisherigen Erfahrungen mit aktiver antizyklischer Finanzpolitik fallen nicht ermutigend aus. Aktive antizyklische Finanzpolitik ist deshalb auf eigentliche Ausnahmesituationen zu beschränken. Prozyklische Effekte sind auszumerzen. Die Funktionsweise von automatischen Stabilisatoren ist zu optimieren. Auch wachstumstheoretische Überlegungen legen eine Verstetigung der Finanzpolitik nahe. Dank der Verstetigung werden die langfristigen Erwartungen der Bürger stabilisiert.

Wirtschaftswachstum fördert auch den **sozialen Frieden und die politische Stabilität**, weil Verteilungskämpfe entschärft werden. Die Finanzpolitik fördert den gesellschaftlichen Grundkonsens, indem sie die sozial- und verteilungspolitischen Ziele des Bundes unterstützt. Sozialer Frieden und politische Stabilität sind wichtige Standortvorteile.

Z 2: Der Bund sorgt für die Erhaltung gesunder öffentlicher Finanzen, damit die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele dauerhaft erfüllt werden können.

Will der Staat seine Aufgaben im Interesse einer sozial und wirtschaftlich leistungsfähigen Schweiz dauerhaft wahrnehmen, muss er über **gesunde öffentliche Finanzen** verfügen. Gesunde öffentliche Finanzen sorgen auch für den notwendigen Handlungsspielraum, damit allfällige neue Aufgaben wahrgenommen und in Ausnahmesituationen finanzpolitische Massnahmen zur Stützung der Wirtschaft ergriffen werden können. Gesunde öffentliche Finanzen bedingen die Realisierung der folgenden drei Unterziele:

Z 21: Das Bundesbudget ist mittelfristig, d.h. über einen Konjunkturzyklus, auszugleichen.

Zu gesunden öffentlichen Finanzen zählt in erster Linie der mittelfristige **Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben**. Als wichtiger Schritt in diese Richtung ist das Haushaltsziel 2001 strikt einzuhalten.

Die wirtschaftspolitische Doktrin eines jährlich ausgeglichenen Budgets impliziert im Falle von Defiziten eine Kürzung der Ausgaben und/oder eine Erhöhung der Steuern. Diese extreme Form von „Parallelpolitik“ führt zu einer suboptimalen Budgetpolitik, weil auf die wohlfahrtssteigernden Effekte der Steuerglättung verzichtet wird. Ausserdem verstärkt sie die Konjunkturausschläge. Aus Rücksicht auf die Konjunkturlage ist deshalb ein Budgetausgleich **über einen Konjunkturzyklus** anzustreben. In der Rezession erlittene konjunkturelle Defizite werden hingenommen und über Kredite finanziert. Im Aufschwung sind diese Defizite jedoch zwingend durch Einnahmenüberschüsse zu kompensieren. Zur Dämpfung der Konjunkturschwankungen wird auf die automatischen Stabilisatoren zurückgegriffen. Eine aktive Konjunkturpolitik kann nur in Ausnahmesituationen in Frage kommen.

Z 22: Das strukturelle Defizit muss beseitigt werden.

Defizite, die sich aufgrund der konjunkturellen Lage ergeben, stellen aus ökonomischer Sicht kein Problem dar, weil sie im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs – dank steigenden Einkommen, Gewinnen und Umsätzen – von selbst wieder verschwinden. Als automatische Stabilisatoren im Konjunkturverlauf ist ihre Wirkung sogar willkommen. Problematisch ist hingegen der strukturelle Teil des Budgetdefizits. Die ökonomische Theorie der Politik liefert eine plausible Erklärung für die Entstehung struktureller Defizite: Die Verlagerung der Zahlungsverpflichtung auf zukünftige Generationen lässt sich politisch leichter durchsetzen als eine Steuerfinanzierung oder eine Kürzung der Ausgaben.

Z 23: Die Verschuldungsquote des Bundes ist auf ein nachhaltiges Mass zu senken.

Eine Finanzpolitik ist langfristig aufrechterhaltbar (sustainable), wenn die Schuld nicht schneller wächst als das Bruttoinlandprodukt, d.h. wenn die **Verschuldungsquote** im Zeitverlauf stabil bleibt. Die Verschuldungsquote weist dann ein nachhaltiges Mass auf, wenn der Staat die Schuld bedienen kann, ohne dass die Erfüllung zentraler Staatsaufgaben eingeschränkt werden muss. Der Ausgleich der Finanzrechnung über einen Konjunkturzyklus führt zu einer Stabilisierung der absoluten Verschuldung und damit bei fortgesetztem Wirtschaftswachstum zu einer Abnahme der Schuldenquote.

4. Grundsätze

Die Finanzpolitik beachtet die folgenden Grundsätze (G) der Transparenz, Ausgabenpolitik, Besteuerung, Haushaltssanierung und Budgeterstellung:

4.1 Grundsatz der Transparenz

G 1: Finanzpolitische Informationen sollen von möglichst hoher Qualität sein. Ihre Darstellung erfolgt in einer offenen, für die Bürgerinnen und Bürger verständlichen Form.

Das Finanzdepartement informiert wahr, klar, umfassend und kontinuierlich über die vergangene, gegenwärtige und zukünftige Finanzpolitik. Eine **konsolidierte Darstellung der öffentlichen Finanzen** ermöglicht den Überblick über die globale Situation des öffentlichen Sektors. Dazu sind alle Positionen einzubeziehen, welche als Belastung des öffentlichen Sektors gelten („whole of government“ accounts). Zukünftige Ausgaben (inklusive Sozialversicherungen, Ansprüche an Pensionskassen) und Einnahmen sind einander gegenüberzustellen, um eine längerfristige Einschätzung der Gesundheit der öffentlichen Finanzen vornehmen zu können.

4.2 Grundsätze der Ausgabenpolitik

Ausgangspunkt der staatlichen Aufgabenplanung ist die Aufgabenteilung zwischen Markt und Staat. Dem Staat übertragene Aufgaben sind wirtschaftlich und zielwirksam zu erfüllen. Dies gilt auch bei der Privatisierung von staatlichen Aufgaben und für staatliche Transfers.

Aufgabenteilung zwischen Markt und Staat

G 2: Alle Staatsausgaben (bzw. -aufgaben) müssen periodisch auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden.

Staatsaufgaben kann man aus ökonomischer Sicht mit Marktversagen (suboptimale Allokation), unerwünschten oder ungerechten Verteilungsergebnissen und (in Ausnahmesituationen) Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität begründen. Das

Ausmass der staatlichen Aktivität wird letztlich über den demokratischen Entscheidungsprozess bestimmt. Die Aufgabe der Finanzpolitik besteht darin zu untersuchen, ob dem Staat übertragene Aufgaben unter veränderten Rahmenbedingungen voll oder teilweise aufgehoben werden können, oder ob sie beispielsweise aus Gründen des Service-public aufrechterhalten werden müssen. Ferner ist zu prüfen, ob die Aufgabenerfüllung zweckmässig auf die staatlichen Ebenen aufgeteilt ist (Subsidiarität).

Effiziente Erfüllung von staatlichen Aufgaben

G 3: Dem Staat übertragene Aufgaben sind wirtschaftlich und zielwirksam zu erfüllen.

Bürgerinnen und Bürger haben ein Anrecht darauf, dass die Gegenleistungen für Steuern auf wirtschaftliche und transparente Weise erbracht werden. Bei der Erfüllung der Staatsaufgaben ist deshalb mittels Einführung neuer Methoden der modernen Verwaltungsführung eine systematische Verbesserung der **Wirtschaftlichkeit** und der **Zielwirksamkeit** der Massnahmen anzustreben. Dazu sollten die Ziele jeder Massnahme möglichst genau definiert werden. Wenn möglich, sind auch entsprechende Messgrössen zu definieren. Wirtschaftlichkeit bedingt, dass aufgrund der staatlichen Aktivität keine Ressourcenverschwendung entsteht. Zielwirksamkeit verlangt einen möglichst hohen Erfüllungsgrad der vorgegebenen Ziele. Die Messbarkeit der Auswirkungen staatlicher Massnahmen ist – obwohl in der Praxis oft schwierig zu bewerkstelligen – eine wichtige Voraussetzung für eine systematische Überprüfung ihrer Zielwirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Finanzierungsnachweis für neue Aufgaben

G 4: Für neue Ausgabenprogramme ist die Frage der Finanzierung sorgfältig zu klären. Mehrausgaben für neue Aufgaben sind vorrangig durch Einsparungen in bisherigen Aufgabenbereichen aufzufangen.

Verschuldung darf nur in Ausnahmesituationen die geeignete Form der Finanzierung staatlicher Ausgabenprogramme sein. Daher sollen neue Ausgabenprogramme grundsätzlich immer zusammen mit ihrem Finanzierungsnachweis beschlossen werden. Letzterer ist aufgrund des Steuerquotenziels in der Regel durch Ausgabenkürzungen – sei es über- oder innerdepartemental – und nicht durch Mehreinnahmen zu erbringen.

Wettbewerb bei staatlicher Auftragsvergabe

G 5: Staatliche Beschaffungsaufträge, Konzessionen, Nutzungsrechte etc. sind grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Es ist also für die Erfüllung einer Aufgabe jeweils diejenige Institution auszuwählen, die das beste Preis-Leistungsverhältnis garantiert.

Neben den Ausschreibungsrichtlinien im öffentlichen Beschaffungswesen gibt es weitere Möglichkeiten, den **Wettbewerb im öffentlichen Sektor** zu fördern. Beispiele sind Versteigerung von Konzessionen im Transport-, Kommunikations-, Informations- und anderen Bereichen, Versteigerung von Zollkontingenten etc. Der Betrieb staatlicher Monopole oder die Erbringung öffentlicher Leistungen kann in vielen Fällen über periodische Konzessionsvergabe reguliert werden.

Privatisierung staatlicher Aufgabenerfüllung

G 6: Staatsbetriebe, die keine öffentliche Aufgabe (mehr) zu erfüllen haben, sind im Anschluss an eine Marktliberalisierung und –regulierung zu privatisieren. Sofern staatliche Aufgaben klar definiert, gut messbar und über eine gewisse Zeit konstant sind, und sofern die Schaffung von Wettbewerb möglich ist, können sie an private Leistungserbringer übertragen werden.

Privatisierung bedeutet in erster Linie eine Übertragung des Eigentums vom Staat an private Eigentümer mit dem Ziel, den Einfluss der Politik auf unternehmerische Entscheidungen zu verringern oder zu beseitigen. Privatisierung ist nicht Selbstzweck, sondern kommt dort in Betracht, wo die demokratische Einflussnahme nicht (mehr) als zweckmässig erachtet wird. Das Unternehmen soll dann nicht mehr nach den Gesetzen der Politik, sondern nach den Gesetzen des Marktes geführt werden. Dies bedingt jedoch, dass jeder Privatisierung grundsätzlich eine **Marktliberalisierung und –regulierung** vorangehen muss. Ansonsten würde lediglich ein staatliches durch ein privates Monopol abgelöst. Eine Privatisierung ist insbesondere dann von Vorteil, wenn das zu erwartende Marktversagen klein ist. Staatsbetriebe dürfen weder im Hinblick auf, noch nach der Privatisierung fiskalisch bevorzugt behandelt werden. Der Bund respektiert bei allen Beteiligungen die Trennung zwischen der politischen Ebene und der operativen Unternehmensführung. Für die namhaften Beteiligungen formuliert er die strategischen Ziele, welche er als Eigentümer zu erreichen gewillt ist. Ausserdem vermeidet der Bund Interessenkonflikte, indem er seine Funktionen als Regulator von Märkten und als Eigentümer von Marktteilnehmern eindeutig voneinander trennt.

Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft

G 7: Bei der Finanzierung von öffentlichen Projekten (z.B. Infrastruktur) sind neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft (Public-Private-Partnership) zu erwägen.

Ziele der neuen Zusammenarbeitsformen sind die Zusammenlegung von privaten und staatlichen Mitteln (Geld, Know How), die Aufteilung von Risiken und die Steigerung der Wirtschaftlichkeit (durch Verbesserung der Anreizstrukturen). Für den Staat steht eine Kostenersparnis bei gleichzeitiger Sicherung der Leistungserbringung im Vordergrund. **Voraussetzungen** für eine teilweise Privatfinanzierung sind insbesondere eine klar definierte Erwerbsbasis (Einnahmenstrom, welcher ausreichende Rendite bietet), eine eindeutige Zuordnung der Risiken, eine klare Abgrenzung des Projektumfangs sowie institutionelle Rahmenbedingungen, welche unternehmerischen Handlungsspielraum schaffen. Zu vermeiden ist, dass der Staat die Risiken übernimmt und die Gewinne bei den privaten Geldgebern anfallen.

Staatliche Transfers

G 8: Subventionen sind möglichst in Form von Subjekthilfen und nicht als Objekthilfen zu gewähren. Streusubventionen sind zu vermeiden.

Objekthilfen (z.B. im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, der IV, des Gesundheitswesens etc.) sind periodisch dahingehend zu überprüfen, ob sie durch Subjekthilfen abgelöst werden sollten. Der administrative **Aufwand** und das verbreitete Auftreten von **Mitnahmeeffekten** setzen der Subjekthilfe jedoch Grenzen.

G 9: Subventionen sind nicht an den Kosten zu orientieren, sondern am Erfüllungsgrad der vorgegebenen Ziele.

Aufgaben, die im Auftrag des Bundes erfüllt werden, sind nach **Zielerreichung** statt nach Kosten abzugelten. Der Bund definiert die Ziele und macht strategische Vorgaben. Die Erreichung der Ziele bzw. die Erfüllung der Vorgaben kann als solche abgegolten werden, ohne direkte Verbindung zu den getätigten Ausgaben. Dadurch werden bessere Anreize zur Zielerreichung gegeben als durch prozentuale Kostenbeteiligung. Dieser Grundsatz ist unabhängig davon anzuwenden, ob es sich beim Leistungserbringer um eine Gebietskörperschaft oder um einen Privaten handelt. Für den **Transfer zwischen Bund und Kantonen** gelten die Ausführungen zum Neuen Finanzausgleich. Diese Ausführungen können weitgehend auch auf andere Transferempfänger angewendet werden.

G 10: Subventionen sind zeitlich zu befristen. Finanzhilfen sind vorzugsweise in der Form zeitlich befristeter Anschub- und Überbrückungshilfen auszugestalten. Bei Abgeltungen ist soweit wie möglich eine Befristung der staatlichen Aufgabe vorzusehen.

Die Befristung der staatlichen Aufgabe bei Abgeltungen kann durch periodische Neuvergabe erfolgen. (Vgl. dazu G 5.)

G 11: Finanzhilfen werden nur dann gewährt, wenn der Bund ein Interesse an der Erfüllung einer Aufgabe hat, die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen und die Aufgabe auch nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden kann.

Für die Gewährung von **Finanzhilfen** müssen die im Subventionsgesetz enthaltenen Voraussetzungen und Bestimmungen (Art. 6 und 7) erfüllt sein.

G 12: Abgeltungen werden nur dann gewährt, wenn kein überwiegendes Eigeninteresse der Verpflichteten besteht, die finanzielle Belastung den Verpflichteten nicht zumutbar ist und mit der Aufgabe verbundene Vor- teile die finanzielle Belastung nicht ausgleichen.

Für die Gewährung von **Abgeltungen** müssen die im Subventionsgesetz enthaltenen Voraussetzungen und Bestimmungen (Art. 9 und 10) erfüllt sein.

Ein Ziel kann auch direkt in Form einer Vorschrift - also ohne Abgeltung - vorgegeben werden. Private Anbieter werden (soweit die Preiselastizität der Nachfrage dies zulässt) die durch die Einhaltung der Vorschriften bedingten Mehrkosten auf die Verkaufspreise überwälzen. Dies fördert wiederum die Kostenwahrheit, erhöht die volkswirtschaftliche Effizienz und schont die Staatskasse. (Beispiele: KVG, Sicherheits- und Abschreibungsvorschriften für KKW; etc.)

G 13: Preisstützungen sind generell zu vermeiden.

Auf einkommenspolitische Massnahmen in Form von Preis- und Absatzgarantien ist zu verzichten, da sie zu Verzerrungen des Marktes und zu hohen volkswirtschaftlichen Verlusten führen (Verlust an Konsumentenrente und vom Steuerzahler zu bezahlende Überschussverwertung). Einkommenspolitische Ziele sind statt dessen mittels Direktzahlungen anzustreben.

4.3 Grundsätze der Besteuerung

Bei allen Änderungen des Steuersystems sind die folgenden sozial- und wirtschaftspolitischen, fiskalischen sowie steuerrechtlichen und -technischen Grundsätze (G) zu beachten:

a) Grundsatz der Steuergerechtigkeit

G 14: Die Steuerlast ist gerecht auf die Steuerpflichtigen zu verteilen. Dazu müssen Steuern den in der Verfassung verankerten Prinzipien der Allgemeinheit, Gleichmässigkeit und Verhältnismässigkeit (Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) genügen.

Das Prinzip der **Allgemeinheit** der Besteuerung verlangt, dass alle (natürlichen und juristischen) Personen, sofern sie über ein Mindestmass an Leistungsfähigkeit verfügen, zur Steuer herangezogen werden.

Das Prinzip der **Gleichmässigkeit** der Besteuerung verlangt, dass Personen und Unternehmungen, die sich in gleichen ökonomischen Verhältnissen befinden (Einkommen, Familiengrösse, Gewinn usw.), steuerlich gleich behandelt werden. Dieses Diskriminierungsverbot impliziert nicht nur eine formale, sondern auch eine materielle Gleichbehandlung. Steuervergünstigungen und Sonderbelastungen, die trotz formaler Allgemeinheit faktisch nur einen begrenzten Personenkreis betreffen, stellen eine Verletzung dieses Grundsatzes dar.

Das Prinzip der **Verhältnismässigkeit** der Besteuerung verlangt eine Besteuerung nach der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Bei der Ausgestaltung des Steuersystems sind bezüglich Gerechtigkeit zudem die folgenden Punkte zu beachten: Gerechtigkeitsüberlegungen dürfen sich erstens **nicht auf die Einnahmenseite beschränken**. Die Verteilungswirkungen der Staatsausgaben müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Verteilungspolitische Ziele können unter bestimmten Umständen über eine entsprechende Ausgestaltung der Ausgabenpolitik (Subjekthilfe) effizienter erreicht werden als über die Einnahmen. Zweitens ist eine eingehende **Abklärung der Steuerwirkungen** unabdingbar. Drittens verlangt die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip eine möglichst **objektive Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit**. Schliesslich sind die **dynamischen Aspekte** zu berücksichtigen. Verteilungspolitische Massnahmen beeinflussen in unterschiedlichem Mass das künftige Sozialprodukt.

b) **Wirtschaftspolitische Besteuerungsgrundsätze**

G 15: Steuern sind so zu gestalten, dass die dem Steuerpflichtigen aufgebürdete Last möglichst gering und die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Aktivität möglichst klein ist. Wo aus staatlichen Leistungen ein zurechenbarer individueller Nutzen entsteht, ist stets eine vollständige oder teilweise Finanzierung durch verursachergerechte Gebühren und Beiträge zu prüfen.

Auf wirtschaftliche Entscheidungen können Steuern ähnlich verzerrend wirken wie Kartelle und Monopole. Je höher die Steuerlast, desto gravierendere Ausmasse nimmt die Fehlsteuerung der Wirtschaft an. Aufgabe der Steuerpolitik ist es, die Kosten dieser Fehlsteuerung – die sog. **Zusatzlasten der Steuern** - zu minimieren. Deshalb sind hohe Steuern und vor allem hohe Grenzsteuersätze zu vermeiden. Ferner sind Steuern, die weniger verzerrend wirken, stärker zu gewichten. Allfällige Mehrausgaben (als Folge der demographischen Entwicklung und eines EU-Beitritts) sind deshalb durch eine Anhebung der indirekten Steuern (MwSt, Verbrauchssteuern) zu finanzieren. Namentlich bei der Umsatzbesteuerung ist eine gleichmässige Besteuerung aller Güter anzustreben. Die besonderen (spezifischen) Verbrauchssteuern dürfen nicht zu Ausweichreaktionen der Wirtschaftssubjekte führen.

Das Steuersystem sollte – mit Ausnahme von Lenkungsabgaben – möglichst entscheidungsneutral ausgestaltet sein, d.h. es sollte grundsätzlich niemanden dazu veranlassen, etwas anderes zu tun als das, wovon er sich unter Marktbedingungen den grössten Vorteil verspricht. **Entscheidungsneutralität** soll nach Möglichkeit sowohl im Haushaltsbereich (Neutralität in bezug auf die Konsum-Spar-Entscheidung sowie die Entscheidung über Arbeitsangebot versus Freizeit) als auch im Unternehmensbereich (Rechtsformneutralität, Finanzierungsneutralität, Investitionsneutralität) angestrebt werden. Bei Lenkungsabgaben hingegen werden die Anzeizeffekte von Steuern gezielt eingesetzt, um das Verhalten der Wirtschaftssubjekte durch eine Veränderung der relativen Preise im gewünschten Sinn zu beeinflussen.

Steuern sollen innerhalb der Volkswirtschaft nicht zu Wettbewerbsverfälschungen zwischen Unternehmen, Branchen und Regionen führen (**Wettbewerbsneutralität**). Besonders problematisch sind wettbewerbsverzerrende Substanz- und Vermögensverkehrssteuern.

Ein effizientes Abgabesystem nutzt eine marktanaloge Steuerung. Am besten kann dies durch vermehrte Finanzierung über **verursachergerechte Gebühren** erfolgen. Die Ablösung von Steuern durch verursachergerechte Gebühren bietet weitere Vorteile wie erhöhte Kostentransparenz, Vermeidung von Schlupflöchern und Vergünstigungen zugunsten bestimmter Kategorien von Steuerzahlern, sowie Milderung des Problems der Steuerhinterziehung. Allfällige verteilungspolitisch unerwünschte Auswirkungen einer solchen Verlagerung sind mit gezielten verteilungspolitischen Massnahmen zu kompensieren.

G 16: Das Steuersystem ist so zu gestalten, dass die Standortattraktivität der Schweiz erhalten und gestärkt werden kann. Hohe Steuern und hohe Grenzsteuersätze sind möglichst zu vermeiden. Indirekte Steuern sind stärker zu gewichten.

In einer globalisierten Wirtschaft kommt den finanzpolitischen Rahmenbedingungen eine immer grössere Bedeutung als **Standortfaktor** zu. Neben der Qualität der erbrachten öffentlichen Leistungen sind bei den Abgaben sowohl die Höhe der Steuerbelastung als auch die Struktur (und die Glaubwürdigkeit) des Steuersystems wichtige Standortfaktoren.

Durch einen steuer- und fiskalquotenneutralen **Umbau** des Steuersystems sollen bestehende Standortnachteile konsequent beseitigt werden. Grundsätzlich sind solche Steuern anzuheben, welche die Standortattraktivität nicht oder nur wenig beeinträchtigen (z.B. Verbrauchssteuern). Im Gegenzug sind die Steuern tief zu halten, welche die Standortattraktivität beeinträchtigen (Belastung von Arbeit und Kapital, Unternehmenssteuern). Allfällige Mehrausgaben sind deshalb durch eine Anhebung der **indirekten Steuern** (MwSt, Verbrauchssteuern) zu finanzieren. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Standortattraktivität auch bei den Verbrauchssteuern einen kritischen Aspekt darstellen kann. Bei der Gewichtsverlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern ist den Verteilungswirkungen Rechnung zu tragen.

Angesichts der zunehmenden **Mobilität** von Kapital und qualifizierter Arbeit wird die Besteuerung dieser Faktoren immer schwieriger. Zwecks Erhaltung des Steuersubstrats und Verringerung der Abhängigkeit des Steuersystems von mobilen Steuerbasen wird deshalb in Zukunft möglicherweise deren steuerliche Belastung reduziert werden müssen. Eine störende Privilegierung einzelner Steuersubjekte sollte dabei vermieden werden. Die Attraktivität des Standorts Schweiz ist in erster Linie über eine möglichst tiefe allgemeine Steuerbelastung anzustreben.

Sofern die Standortattraktivität dadurch nicht beeinträchtigt wird, sind steuerpolitische Reformen schon vor einem allfälligen EU-Beitritt der Schweiz EU-kompatibel auszugestalten.

Die Schweiz befürwortet einen fairen internationalen Steuerwettbewerb und lehnt gleichzeitig wettbewerbsverzerrende staatliche Interventionen (z.B. in Form von Industriesubventionen) ab.

Die Verträglichkeit der Steuern mit dem internationalen Wettbewerb der Standorte ist für die Schweiz als kleine und offene Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung.

G 17: Das Abgabesystem trägt zur langfristigen Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bei.

Umweltressourcen, für welche keine klaren Eigentumsrechte definiert sind, werden übernutzt, weil die Wirtschaftssubjekte in ihren Entscheidungen Kosten, die bei Dritten anfallen, nicht berücksichtigen. Diese externen Kosten (negativen Externalitäten) können in Form von Umweltbelastungen oder eines Abbaus von nichterneuerbaren Ressourcen entstehen. Beide führen wegen falschen Preissignalen zu einem Marktversagen, es werden zu viele Umweltressourcen verbraucht. Eine mögliche Form von marktwirtschaftlichem Umweltschutz besteht darin, über eine Korrektur der Preissignale eine Reduktion dieser externen Kosten zu erreichen. Diese Internalisierung kann über **Gebühren** erfolgen, wenn die externen Kosten vollständig erfasst, in Geld bewertet und den einzelnen Verursachern angelastet werden können. Mit **Lenkungsabgaben** werden die umweltbelastenden Emissionen bzw. der Abbau nichterneuerbarer Ressourcen „künstlich“ verteuert, so dass die belasteten Wirtschaftssubjekte ihr Verhalten ändern. Die umweltbelastenden Emissionen werden verringert und der Abbau nichterneuerbarer Ressourcen wird verlangsamt.

Auch allgemeine **Energiesteuern** können über eine Veränderung der relativen Preise für den Energieeinsatz positive Wirkungen für die Umwelt entfalten. Der Ertrag der Energieabgabe soll zur Entlastung der Lohnnebenkosten verwendet werden.

G 18: Steuern sind so zu gestalten, dass sie stabilisierend auf die Konjunkturentwicklung und Beschäftigungslage wirken (Prinzip der konjunkturpolitischen Wirksamkeit).

Im Vordergrund steht die **passive Flexibilität** der Besteuerung: Steuern sollen als automatische Stabilisatoren wirken, d.h. ohne bewusste politische Massnahmen die konjunkturellen Schwankungen dämpfen. Zu diesem Zweck sollten alle Kantone zur einjährigen Gegenwartsbesteuerung übergehen. **Aktive Flexibilität** der Besteuerung bedeutet, dass Steuern in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden können (d.h. Steuererhöhungen zur Bekämpfung konjunktureller Überhitzung, Steuersenkungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit). Angesichts der Grenzen diskretionärer Fiskalpolitik kann die aktive Flexibilität nur in Ausnahmesituationen in Frage kommen.

c) **Fiskalischer Besteuerungsgrundsatz**

G 19: Steuern genügen dem Prinzip der Ergiebigkeit.

Das Prinzip der **Ergiebigkeit** verlangt, dass eine Steuer nicht nur momentan brutto viel abwirft, sondern dauernd einen hohen Nettoertrag hat. Hierzu bedarf eine Steuer einer umfassenden Bemessungsgrundlage. Deshalb sind möglichst viele Steuerpflichtige zu erfassen und Einschränkungen der Bemessungsgrundlage sind zu vermeiden (allzu weitreichende Abzugsmöglichkeiten, Steuerlücken). Ferner sollten die Umgehungsmöglichkeiten möglichst gering sein. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erlaubt tiefere Steuersätze und reduziert deshalb die Kosten der Besteuerung.

d) **Steuerrechtliche und steuertechnische Grundsätze**

G 20: Es ist ein systematisches und transparentes Steuer- und Abgabewesen anzustreben. Das Steuer- und Abgabewesen ist deshalb zu vereinfachen. Ferner ist auf Stetigkeit und wirksame Durchsetzung steuerrechtlicher Normen zu achten.

Ein **systematisches** Abgabewesen weist weder ungerechtfertigte Überschneidungen noch Lücken in der Besteuerung auf. Mehrfachbesteuerungen sind deshalb grundsätzlich zu vermeiden. Alle Einkommensbestandteile sind zu besteuern.

Rechtlich meint man mit **Transparenz** der Besteuerung eher im formalen Sinne die Verständlichkeit der Steuergesetze. Ökonomisch geht es im weitergehenden Sinne um die Transparenz der mit der Steuerzahlung verbundenen (effektiven) Lasten bzw. um die „Fühlbarkeit“ (Merklichkeit).

Eine **Vereinfachung** des Abgabewesens kann namentlich mit folgenden Reformen herbeigeführt werden: Erstens ist die formelle Steuerharmonisierung vollständig umzusetzen, wobei aus Wettbewerbs- und Transparenzüberlegungen die Unternehmensbesteuerung Priorität genießt. Die Bemessungsgrundlagen sind zu vereinheitlichen, und der interkantonale Steuerwettbewerb soll über die Steuersätze erfolgen. Zweitens sind die Abzüge zu straffen. Drittens sind Satzendifferenzierungen (z.B. Spezialsätze und Steuerbefreiungen bei der MwSt) möglichst zu vermeiden. Viertens ist zu prüfen, ob die Zahl der Abgabearten verringert werden kann.

Das Prinzip der **steuerrechtlichen Stetigkeit** (angesichts der zahlreichen steuerpolitischen Projekte von grosser Bedeutung) verlangt, dass Steuerrechtsänderungen nur in grösseren Zeitabständen und nach Möglichkeit im Rahmen systematischer Reformen vorzunehmen sind. Auf zu häufige Veränderungen von Details ist zu verzichten. Das Prinzip der steuerrechtlichen Stetigkeit gilt auch für die Vollzugspraxis; die Anwendung der Steuergesetze muss für die Steuerpflichtigen berechenbar sein.

Das geltende Steuerrecht ist auf allen Ebenen konsequent durchzusetzen, wozu auch eine wirksame Bekämpfung der Steuerhinterziehung gehört. Damit wird gleichzeitig dem Grundsatz der Steuergerechtigkeit (G 14) Rechnung getragen.

G 21: Die Steuererhebung und -entrichtung ist kostenmässig zu optimieren und mit Anreizen zur korrekten Steuerdeklaration auszugestalten.

Die Steuern sind so zu gestalten, dass zum einen der **Aufwand**, der dem Staat bei der Veranlagung, Erhebung und Kontrolle, und dem Steuerpflichtigen aus der Ermittlung und Bezahlung der Steuern entsteht, möglichst gering ist. Namentlich bei der Besteuerung der natürlichen Personen sollte das Ziel darin bestehen, dass jede steuerpflichtige Person in der Lage ist, ohne fremden Beistand die Steuererklärung auszufüllen. Zum andern müssen die **Ressourcen** der Steuerbehörden genügend gross sein, um die Attraktivität der Steuerhinterziehung möglichst gering zu halten.

4.4 Grundsatz der Haushaltssanierung

Sanierung durch strikte Ausgabendisziplin

G 22: Haushaltssanierungen müssen vorrangig über eine Kürzung der Ausgaben erfolgen. Investitionen in Human- und Realkapital dürfen dabei nicht stärker gekürzt werden als die übrigen Ausgaben.

Untersucht man das Ausgabenverhalten der öffentlichen Hand, so fällt auf, dass die Fiskaleinnahmen in der Vergangenheit ein guter vorlaufender Indikator für die Entwicklung der Ausgaben sind. Die Einnahmen scheinen somit wesentlich das Wachstum der Ausgaben zu bestimmen. Dies deutet darauf hin, dass in der Schweiz (wie in anderen Demokratien) ein „tax-and-spend“ Zyklus existiert. Dem Versuch, die Ausgabenüberschüsse mittels vermehrter Einnahmen zu eliminieren, muss daher sehr kritisch begegnet werden. Bisherige empirische Untersuchungen zeigen denn auch, dass Haushaltssanierungen über **Ausgabenkürzungen** erfolgreicher waren. Die OECD empfiehlt, dass die Schwerpunkte der Sanierungsbemühungen bei den Ausgaben, namentlich beim staatlichen Konsum und bei den Transfers, gesetzt werden müssen. Dabei sind nicht lineare, sondern gezielte Kürzungen vorzunehmen. Steuererhöhungen sind – auch angesichts der in den letzten Jahren stark angestiegenen Fiskalquote – nur in Ausnahmefällen in Betracht zu ziehen.

Erfahrungsgemäss werden bei Sparübungen die **Investitionsausgaben** überproportional gekürzt. Laufende Ausgaben sind in der Regel nicht nur gesetzlich gebunden, sondern auch genau zurechenbar; der Nutzen bzw. dessen Ausbleiben fallen unmittelbar bei Betroffenen an. Laufende Ausgaben zu kürzen ist deshalb politisch schwieriger und wenig populär. Investitionsanteile zu kürzen ist demgegenüber der weniger

beschwerliche Weg. Da der Nutzen einer Investition in der Zukunft liegt, sind die Nutzniesser politisch nur schwer zu organisieren. Das politische Interesse, Investitionen zu verteidigen, ist dementsprechend geringer. Diese polit-ökonomische Verzerrung zu Ungunsten der Investitionen reduziert das Wachstum des öffentlichen Kapitalstocks und belastet die Volkswirtschaft. Deshalb dürfen Investitionen in Human- und Realkapital im Rahmen von Sparprogrammen nicht stärker gekürzt werden als die übrigen Ausgaben.

4.5 Budgetgrundsätze

Bei der Erstellung des Budgets sind die klassischen **Budgetgrundsätze** einzuhalten. Neben den Grundsätzen der Vorherigkeit, Öffentlichkeit, Regelmässigkeit, Genauigkeit, Spezialität, Klarheit, Vollständigkeit und Einheit ist vor allem das Zweckbindungsverbot zu beachten.

Keine Zweckbindung der Einnahmen (Non-Affektationsprinzip)

G 23: Zweckbindungen von Einnahmen und Fondslösungen sind zu vermeiden.

Eine Analyse der Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt eine wachsende Flucht aus dem steuerbaren Finanzhaushalt (starke Zunahme der Ausgabenbindungen und Zweckfinanzierungen, ausserbudgetäre Abwicklungen von Altlastsanierungen etc.). **Zweckbindungen** schränken den Spielraum für die Bildung finanzpolitischer Prioritäten ein und können überdies einen Anreiz zur Verschwendung darstellen. Bei **Fondslösungen** geht insbesondere die Transparenz verloren. Die Aussagekraft der herkömmlichen Steuergrössen hat deshalb abgenommen. Damit Steuerbarkeit und Transparenz des Haushalts gewährleistet bleiben, sind Zweckbindungen und Fondslösungen zu vermeiden.

5. Instrumente

5.1 Instrumente zur Haushaltssteuerung, Verwaltungsführung und Budgeterstellung

Das Rechnungswesen ist das finanzielle Spiegelbild der wirtschaftlichen Vorgänge und Verhältnisse und dient als Informationssystem für die finanzielle Führung. Bedingt durch die unterschiedlichen Zielsetzungen und Informationsbedürfnisse erweist es sich als unumgänglich, das Rechnungswesen für den Zentralstaat insgesamt und die einzelnen Verwaltungs- und Betriebseinheiten unterschiedlich zu strukturieren. Die Finanzrechnung dient auf Bundesebene der Haushaltssteuerung. Die dezentralen Betriebsrechnungen dienen der Verwaltungsführung. Mit der Schuldenbremse wird ein neues Instrument zur Haushaltssteuerung geschaffen, welches das langfristige Gleichgewicht der Bundesfinanzen sichern soll. Mit differenzierten Vorgaben für einzelne Ausgabenkategorien soll versucht werden, den Bundeshaushalt gezielter zu steuern. Budgetprozesse sind möglichst flexibel, wirtschaftlich und effektiv zu gestalten. Dazu werden Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingeführt und ein Übergang zum Zweijahresbudget vorgeschlagen.

Finanzrechnung als Instrument der Haushaltssteuerung

I 1: Für die Gesamtsteuerung des Bundeshaushaltes stellt die Finanzrechnung das zentrale finanzpolitische Führungsinstrument dar. Zum Nachweis der vermögensmässigen Auswirkungen werden ergänzend eine Erfolgsrechnung und eine Bilanz geführt.

Das **zentrale Rechnungssystem des Bundes** ist vorwiegend auf die finanzpolitische Gesamtsteuerung, die Mittelzuteilung nach Aufgabenbereichen und den Haushaltsvollzug im Sinne der Kreditverwaltung ausgerichtet. Das vom Bund angewandte Rechnungsmodell umfasst eine zweistufige Verwaltungsrechnung und eine Bilanz. Die Verwaltungsrechnung besteht aus zwei Teilrechnungen, der Finanzrechnung und der Erfolgsrechnung. Die Finanzrechnung vermittelt eine umfassende Übersicht über die sich aus der Aufgabenerfüllung ergebenden Ausgaben und Einnahmen (Kassaprinzip). In der Erfolgsrechnung werden Wertverzehr (Aufwand) und Wertzuwachs (Ertrag) periodengerecht abgegrenzt. Das Rechnungsmodell des Bundes trägt den Besonderheiten des zentralstaatlichen Haushaltes Rechnung.

Dezentrale Betriebsrechnungen als Instrumente der Verwaltungsführung

I 2: Die einzelnen Verwaltungseinheiten führen eine Finanzbuchhaltung nach betriebswirtschaftlich-kaufmännischen Grundsätzen, welche als Basis sowohl für die Kreditverwaltung und Nachführung der Zentralbuchhaltung als auch für die Erstellung von Kosten-/Leistungsrechnungen dient.

Im Hinblick auf die vermehrte Ausrichtung der Verwaltungsführung nach den Grundsätzen des New Public Management hat die Forderung nach Kosten- und Leistungstransparenz in den einzelnen Verwaltungseinheiten stark an Bedeutung gewonnen. Das finanzwirtschaftlich aufgebaute System der Staatsrechnung vermag diesen besonderen Anforderungen nicht gerecht zu werden. Deshalb erfolgt die Rechnungsführung bei den Bundesämtern künftig auf der Basis einer betrieblich-kaufmännisch ausgerichteten Finanzbuchhaltung, mit der im Sinne einer integrierten Rechnungsführung simultan auch die Zentralbuchhaltung nachgeführt werden kann.

Schuldenbremse als Instrument zur langfristigen Sicherung des Haushaltsgleichgewichts

I 3: Mit einer Schuldenbremse soll die Staatsverschuldung dauerhaft begrenzt werden.

Mit dem „Haushaltsziel 2001“ (Art. 24 UebBV) sollen die Ausgabenüberschüsse in der Finanzrechnung des Bundes durch Einsparungen verringert werden, bis der Rechnungsausgleich im wesentlichen erreicht ist. Gemäss Absatz 10 gilt diese Übergangsbestimmung „so lange, bis sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldensbegrenzung abgelöst wird“. Dies soll durch eine geeignete **Schuldenbremse** geschehen, welche im Vergleich zum Haushaltsziel eine konjunkturgerechtere Steuerung des Bundeshaushalts ermöglichen soll. Die Schuldenbremse ist eine haushaltsrechtliche Regel, welche die Entstehung struktureller Defizite dauerhaft verhindern soll. Damit dieses Instrument eine wirksame Bindung der Politik herbeiführt, muss es in der Verfassung verankert sein und für den Fall von Regelverletzungen Sanktionen vorsehen.

Gezielte Steuerung des Haushalts nach Ausgabenkategorien

I 4: Mit einer gezielter Steuerung nach Ausgabenkategorien soll versucht werden, den verschiedenen Staatsaufgaben gerecht zu werden.

Für das Wirtschaftswachstum ist die Höhe der Staatsquote von Bedeutung. Besonders Gewicht kommt jedoch der Struktur der Staatstätigkeit zu. Deshalb ist eine **weitergehende Differenzierung** der heutigen Steuerung über die Finanzrechnung zu prüfen. Die Steuerung über den Saldo der Finanzrechnung wäre durch eine diffe-

renzierte Steuerung nach Sachausgaben der Verwaltung, Eigeninvestitionen, konsumptiven und investiven Transfers zu ergänzen (oder sogar zu ersetzen). Für diese Ausgabengruppen würden also jeweils eigene Zielvorgaben formuliert. In Ergänzung zum Zweckbindungsverbot würde die differenzierte Steuerung des Haushalts als Strategie gegen die Flucht aus dem allgemeinen Haushalt dienen.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Straffung der Budgetprozesse

I 5: Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe der staatlichen Verwaltung werden mit dem Instrument der wirkungsorientierten Verwaltungsführung angestrebt. Die Flexibilität, Wirtschaftlichkeit und Wirkungsorientierung des Budgetprozesses ist zu erhöhen.

Im politischen Prozess werden strategische Entscheide gefällt, operative Entscheide erfolgen dagegen in der Verwaltung. Dadurch werden für diese unternehmerische Freiräume geschaffen. Die Nutzung dieser Freiräume soll nach den Methoden des New Public Management (NPM) erfolgen. NPM will durch die Übertragung von Managementkonzepten, die sich im Bereich privater Unternehmen bewährt haben, Effizienz und Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung steigern. Zentrales Element ist die Steuerung der Verwaltung über die Wirkung (**wirkungsorientierte Verwaltungsführung**), und nicht wie bis anhin über den Input. Die Wirkungen einer öffentlichen Leistung (der Outcome) werden in einem Leistungsauftrag definiert, welcher auch messbare Wirkungs- und Leistungsindikatoren festlegt. Für die Leistungserbringung kann der Verwaltung ein Globalbudget vorgegeben werden. Die Erfüllung der Leistungsaufträge wird anhand der Wirkung und nicht nur hinsichtlich der Ordnungsmässigkeit der Verwaltungstätigkeit geprüft. Mit Hilfe des Controllings werden Resultate von Wirkungsprüfungen laufend und unmittelbar im Führungsprozess berücksichtigt. Damit die gewünschten Anreizwirkungen erzielt werden können, sind bei Nichteinhaltung von Leistungs- und Budgetvorgaben Sanktionen vorzusehen. Neben der Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget sollen auch andere Instrumente des NPM wie interne Leistungsverrechnung, Betriebsvergleiche (Benchmarking) oder Prozessorganisation zum Einsatz gelangen.

In der allgemeinen Bundesverwaltung werden unter der Bezeichnung **FLAG** (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) für ausgewählte Ämter wesentliche Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung als Schwerpunkt der Regierungs- und Verwaltungsreform umgesetzt. Es zeigt sich, dass nur eine begrenzte Anzahl Bundesämter auf FLAG umgestellt werden können. Hingegen sollen in Zukunft weite Teile der Verwaltung mit Instrumenten des NPM ohne Globalbudget geführt werden.

Im Rahmen einer **generellen Analyse der Budgetprozesse** ist ferner zu prüfen, ob vom traditionellen Einjahresbudget zu einem **Zweijahresbudget** übergegangen werden soll. Die Kritik am traditionellen Einjahresbudget bezieht sich nicht nur auf seine Inputorientierung, sondern auch auf seine mangelhafte Eignung als Planungsinstrument. Ein Übergang zum Zweijahresbudget bringt demgegenüber mehrere gewichtige Vorteile: Verstärkung der mittelfristigen Ausrichtung der Haushaltssteue-

rung, mehr Handlungsspielraum und damit Verlagerung von Detail- auf Grundsatzfragen, markante zeitliche Entlastung von Verwaltung, Bundesrat und Parlament, sowie bessere Ausübung der Lenkungs- und Kontrollfunktion durch das Parlament.

5.2 Neuer Finanzausgleich als Instrument zur Revitalisierung des Föderalismus

Das zentrale Anliegen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) ist die **Revitalisierung** des Föderalismus. Die folgenden vier Elemente bilden den Kern dieses Projekts:

a) Klare Trennung von Aufgaben und Besteuerungskompetenzen

I 6: Die Organisation des föderalen Staates sorgt für eine klare Zuteilung der Aufgaben auf Bund und Kantone. Der Kreis der Nutzer einer staatlichen Leistung soll mit jenem, die darüber entscheiden und dafür bezahlen, möglichst übereinstimmen.

Für die **Aufgabenteilung** zwischen den verschiedenen Staatsebenen bildet das Subsidiaritätsprinzip die Richtschnur: Der übergeordneten Ebene werden solche Aufgaben zugewiesen, welche die untergeordneten Ebenen nicht sachgerecht zu erfüllen vermögen. Für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips wird das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz herangezogen. Dieses verlangt, dass der Kreis der Nutzer einer staatlichen Leistung mit jenem, die darüber entscheiden und dafür bezahlen, möglichst übereinstimmt.

I 7: Der Finanzausgleich (im weiteren Sinne) nimmt die Zuweisung der Besteuerungsbefugnisse vor. Der interkantonale Steuerwettbewerb erfolgt über die Steuersätze, nicht über die Bemessungsgrundlagen.

Indirekte Steuern sind dem Bund vorbehalten. **Direkte Steuern** können grundsätzlich von allen Gebietskörperschaften in eigener Kompetenz erhoben werden. Der Bund hat sich jedoch zurückzuhalten, um das Steuersubstrat der Kantone zu schonen. Die Zuständigkeit der Kantone für direkte Steuern ermöglicht einen echten interkantonalen Steuerwettbewerb. Dieser sorgt tendenziell für ein gutes Steuerklima und verhindert ausufernde öffentliche Finanzen. Die Kantone haben einen verstärkten Anreiz zur Pflege eigener Steuerquellen.

Eine „**formelle**“ **Steuerharmonisierung** (Einheitlichkeit der Steuerermittlung) erhöht die Transparenz und damit den Steuerwettbewerb und ist deshalb zu befürworten. Hingegen ist eine „**materielle**“ **Steuerharmonisierung** (Einheitlichkeit der Steuersätze) abzulehnen, weil dies das faktische Ende des interkantonalen Steuerwettbewerbs bedeuten würde. Aus Gründen der Steuergerechtigkeit und der Rechtsgleichheit sollten jedoch die Steuerbelastungsunterschiede zwischen einzelnen Kantonen ein gewisses Mass nicht überschreiten. Die Steuerbelastungsunterschiede sollen durch den Neuen Finanzausgleich reduziert werden. Sollten diese trotzdem zunehmen, wären geeignete Massnahmen zu treffen, um die Disparitäten abzubauen.

b) Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei Verbundaufgaben

I 8: Für die verbleibenden Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen werden neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen eingeführt.

In einem kleinräumigen Bundesstaat gibt es nach wie vor zahlreiche Aufgaben, die sinnvollerweise gemeinsam erfüllt werden müssen. Für diese verbleibenden **Verbundaufgaben** sind neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen zu wählen. Dabei soll die strategische Führung beim Bund liegen, während die Kantone die operative Verantwortung tragen. Im Mittelpunkt steht die partnerschaftliche Zusammenarbeit, die ihr Hauptgewicht auf ergebnisorientierte Vereinbarungen auf der Grundlage kohärenter Mehrjahresprogramme legt. Kostenorientierte Subventionen von Einzelobjekten sind sukzessive zu Gunsten ergebnisorientierter Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen aufzuheben.

c) Horizontaler Lastenausgleich

I 9: Der horizontale Lastenausgleich dient der Abgeltung von öffentlichen Leistungen, die über Kantonsgrenzen hinweg erbracht werden.

Von öffentlichen Leistungen einer Gebietskörperschaft können auch Angehörige anderer (benachbarter) Körperschaften profitieren. Diese sog. regionalen Spillovers werden durch einen **horizontalen Lastenausgleich** abgegolten. Die Kantone werden vom Bund verpflichtet, in bestimmten vom Gesetzgeber zu definierenden Aufgabenbereichen einen Lastenausgleich vorzusehen. Die materielle Ausgestaltung der über den Lastenausgleich abgewickelten Politik bleibt den Kantonen überlassen. Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Kantonen kann dazu beitragen, dass Aufgaben nicht an den Bund übertragen werden müssen. Damit kann sich die interkantonale Zusammenarbeit als Mittel gegen eine zunehmende Zentralisierung erweisen.

d) **Finanzausgleich im engeren Sinne**

I 10: Der neue Finanzausgleich (im Sinne des Ausgleichs) beschränkt sich grundsätzlich auf den direkten, zweckfreien Finanzausgleich. Er ist transparent und politisch steuerbar. Die Eckwerte der Umverteilung hat das Parlament festzulegen.

Ungleiche Strukturen objektiver Natur verfälschen den Wettbewerb. Deshalb sind korrigierende Ausgleichssysteme vonnöten. Diese sind so auszugestalten, dass nicht eine Nivellierung entsteht, welche den Wettbewerb faktisch ausser Kraft setzt.

Der neue **Finanzausgleich** baut die Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen ab. Subsidiär stellt der Bund den finanzschwächsten Kantonen für eine eigenständige Aufgabenerfüllung das notwendige Mindestmass an finanziellen Mitteln bereit. Bemessungskriterien für den Finanzausgleich sind aufgrund nicht manipulierbarer Kriterien zu errechnen. So sind z.B. Normlasten dem effektiven Aufwand vorzuziehen, da letzterer willentlich und damit politisch beeinflusst werden kann. Anreiz- und Umverteilungsfunktionen sowie Einnahmen- und Lastenelemente sind strikt voneinander zu trennen. Die Schaffung falscher Anreize wird vermieden. Finanzausgleichssysteme, welche Anreiz- und Umverteilungsziele sowie Lasten- und Einnahmenelemente vermischen, sind ineffizient, intransparent und erreichen letztlich weder das eine noch das andere Ziel. Eine Evaluation über die tatsächlich erreichten Umverteilungswirkungen ist dabei zwingend vorzusehen, um Fehlentwicklungen überhaupt lokalisieren und damit korrigieren zu können.

Anhang: Steuerpolitische Projekte

Im Bereich der Steuerpolitik sollen mittelfristig die folgenden Projekte realisiert werden. Sie stehen im Einklang mit den postulierten Grundsätzen der Besteuerung.

a) Neue Finanzordnung: mit ökologischen Anreizen

Das Auslaufen der Finanzordnung zwingt zur Erneuerung der Verfassungsgrundlage für die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer. Dies erfolgt in der Neuen Finanzordnung 2006. Die Neue Finanzordnung wird zum Anlass genommen, weitergehende Reformen des Steuersystems an die Hand zu nehmen. Insbesondere soll eine Steuerreform mit ökologischen Anreizen verwirklicht werden. Nebst Arbeit, Konsum und Kapital soll auch die Energie besteuert werden, was einerseits neuartige Anreize zum schonenden Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen schafft und andererseits die Besteuerung breiter abstützt. Der Ertrag aus der Energiebesteuerung soll zur Entlastung der Lohnnebenkosten eingesetzt werden.

b) Formelle Steuerharmonisierung: Durchforstung des Steuerdschungels

Internationale Organisationen (IWF und OECD) haben verschiedentlich die Vielfalt und die Komplexität des schweizerischen Steuersystems kritisiert. Der sprichwörtliche Steuerdschungel ist vor allem auf die noch teilweise fehlende formelle Harmonisierung der direkten Steuern zurückzuführen. Zur Vereinfachung des Steuersystems ist deshalb die formelle Steuerharmonisierung soweit umzusetzen, dass die Bemessungsgrundlagen (Steuergegenstand) für die Einkommens-, die Vermögens-, die Gewinn- und die Kapitalsteuer und allenfalls auch für die Grundstückgewinnsteuer in allen Kantonen und beim Bund gleich festgelegt werden. Ferner ist eine formelle Harmonisierung der kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern voranzutreiben. Die formelle Steuerharmonisierung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen. Auf eine materielle Steuerharmonisierung (Einheitlichkeit der Steuertarife, Steuersätze, Steuerfreibeträge) ist zu verzichten.

Im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen im Bereich des Unternehmenssteuerrechts ist die Frage eines „Unternehmenssteuergesetzes“ zu prüfen. Dies würde dem Wirtschaftsstandort Schweiz zu mehr Rechtssicherheit, zu grösserer steuerlicher Transparenz und zu administrativer Entlastung verhelfen und gleichzeitig heute noch bestehende Hindernisse für eine gewünschte Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern aus dem Weg räumen. Inhaltlich sollte die formelle Harmonisierung vor allem auf die Neutralität der Besteuerung bezüglich der Faktoren Arbeit und Kapital sowie die Neutralität betreffend Finanzierung von Investitionen abzielen. Ausserdem sollten auch die Kantone bei der Gewinnsteuer zu einem proportionalen Satz übergehen.

c) Unternehmensbesteuerung: Stärkung des Wirtschaftsstandorts

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung sollen weitere Reformschritte geprüft werden, welche geeignet sind, die Standortattraktivität der Schweiz, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit die Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu erhöhen. Sofern Steuern die Standortattraktivität der Schweiz stark beeinträchtigen, sind sie abzubauen und gegebenenfalls aufzuheben. Um die finanzpolitische Stabilität nicht zu gefährden, müssen die damit verbundenen Einnahmefälle im gleichen Wirtschaftssektor kompensiert werden. Umstrukturierungen sollten steuerlich nicht behindert oder gar verunmöglicht werden. Auf eine allgemeine Kapitalgewinnsteuer soll verzichtet werden. Hingegen soll die Einführung einer ertragsneutralen Beteiligungsgewinnsteuer unter Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung geprüft werden.

d) Familienbesteuerung: gerechter, familienfreundlicher und zeitgemässer

Unsere Einkommensbesteuerung beruht auf einem traditionellen Familienbild und wird neuen Familienformen nicht gerecht. So sind beispielsweise Konkubinatspaare gegenüber Ehepaaren bevorteilt und werden Familien mit Kindern steuerlich nur ungenügend entlastet. Familien mit Kindern sollen steuerlich entlastet, Konkubinats- und Ehepaare möglichst gleichgestellt werden. Da den Kantonen bei der Umsetzung eine zentrale Rolle zukommt, soll die Reform der Familienbesteuerung in enger Zusammenarbeit mit diesen erfolgen. Als Ausgangspunkt dienen die Vorschläge der Expertenkommission „Familienbesteuerung“.

e) Vereinfachung des Steuersystems: mehr Transparenz

Die Vereinfachung des Steuersystems erschöpft sich nicht in einer formellen Harmonisierung. Deshalb soll überprüft werden, ob beispielsweise über eine Straffung der Abzüge, eine Beschränkung der Zahl der Mehrwertsteuersätze, einen ertragsneutralen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung (Abschaffung des steuerbaren Eigenmietwertes, Streichung der Abzüge für Hypothekarzinsen und allenfalls der Unterhaltskosten) oder eine Verringerung der Zahl der Abgabearten die Transparenz des Steuersystems verbessert werden kann. Eine Vereinfachung des Steuersystems liegt im Interesse der Steuerpflichtigen und der Veranlagungsbehörden.

f) Steuern und EU-Beitritt: schrittweiser Abbau von Differenzen

Im Hinblick auf das strategische Ziel „EU-Beitritt“ sind steuerpolitische Reformen derart auszugestalten, dass keine neuen Differenzen zum Steuersystem der EU geschaffen werden. Sofern die Standortattraktivität der Schweiz dadurch nicht beeinträchtigt wird, sind bestehende Differenzen zwischen dem schweizerischen und dem europäischen Steuerwesen tendenziell abzubauen. Hingegen sind keine weiter-

gehenden Reformen vorwegzunehmen, die der EU-Beitritt erfordern würde. Grundsätzlich ist zu beachten, dass sich das europäische Steuersystem bis zum Zeitpunkt eines schweizerischen Beitritts noch beträchtlich ändern könnte.

Im Integrationsbericht 1999 wird der steuerpolitische Anpassungsbedarf ausführlich beschrieben. Im Falle eines EU-Beitritts müsste vor allem der Normalsatz der Mehrwertsteuer angehoben werden. Diese Erhöhung sollte gestaffelt und innert einer auszuhandelnden Übergangsfrist erfolgen. Die sich daraus ergebenden Mehreinnahmen könnten zur Finanzierung der Nettobeiträge an die EU sowie zur Deckung gewisser Mindereinnahmen verwendet werden. Erhöhungen, welche die Bedürfnisse dieser Finanzierung übersteigen, müssten aus Rücksicht auf die steuerliche Standortattraktivität der Schweiz durch die Senkung anderer Steuern und Abgaben (z.B. der Lohnnebenkosten) kompensiert werden.

g) Umbau, nicht Ausbau des Steuersystems

Eine Erhöhung der Bundessteuerquote ist nur zulässig, soweit diese zur Finanzierung demographiebedingter Zusatzlasten oder von Mehrausgaben eines allfälligen EU-Beitritts dient. Steuer- und Fiskalquote sollen jedoch zu den tiefsten in der OECD gehören. Über einen gezielten Umbau des Steuersystems sollen Effizienzgewinne erzielt werden, welche längerfristig zu einer Senkung der Gesamtabgabenlast genutzt werden können. Im Vordergrund steht die schrittweise Gewichtsverlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern. Diese Gewichtsverlagerung muss sozialverträglich ausgestaltet werden. Ein demographiebedingter zukünftiger Finanzierungsbedarf sowie Mehrausgaben als Folge eines allfälligen EU-Beitritts wären im Bereich der indirekten Steuern zu decken.

Glossar¹

Abgeltungen	Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von: a) bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben; b) öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind.
Allokation	Örtliche und zeitliche Zuteilung von knappen Gütern, Produktionsfaktoren und sonstigen Ressourcen zur Erstellung von wirtschaftlichen Leistungen bzw. zum Konsum. Grundfragen der Produktion: Produktionsstruktur, -menge und -technik, Arbeitsteilung, Standortwahl usw. Grundfragen der Verwendung: Konsummenge und -struktur, Wahl zwischen Sparen und Investieren, Wahl zwischen Arbeits-, Ausbildungs- und Freizeit, Wahl des Berufs, Arbeitsorts und Arbeitgebers usw.
Antizyklische Fiskalpolitik	Einsatz der Finanzpolitik zur Glättung der Konjunkturschwankungen. Im Abschwung und in der Depression (Rezession) gibt der Staat mehr aus als er einnimmt; umgekehrt nimmt er im Aufschwung und im Boom mehr ein als er ausgibt.
Äquivalenzprinzip	Leistung des Steuerzahlers und Gegenleistung des Staates sollen sich entsprechen. Der Bürger wird im Hinblick auf den Nutzen belastet, die ihm eine bestimmte öffentliche Leistung erbringt, und dies unabhängig von seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (z.B. Motorfahrzeugsteuer – Recht, mit einem Motorfahrzeug die Strasse zu benutzen). Bezogen auf den Föderalismus verlangt dieses Prinzip, dass der Kreis der Nutzer einer staatlichen Leistung mit jenem, die darüber entscheiden und dafür bezahlen, möglichst übereinstimmt.
Automatische Stabilisatoren	Built-in stability. Einnahmen- und Ausgabengrössen, die „automatisch“ (ohne staatliches Zutun) Konjunkturschwankungen dämpfen: Arbeitslosenversicherung, progressive Einkommenssteuer.
Bruttoinlandsprodukt	Wert (in Geldeinheiten) der während eines Jahres innerhalb der Grenzen eines Landes hergestellten Waren und Dienstleistungen.
Budgetgrundsätze	Grundlegende Verfahrensregeln der Haushaltsordnung. Zu den traditionellen Haushaltsgrundsätzen zählen: Vorherigkeit (Erstellung vor Beginn der Periode, für die der Haushalt gelten soll), Öffentlichkeit, Regelmässigkeit (häufig als Grundsatz der Jährlichkeit ausgelegt), Vollständigkeit und Einheit (alle Einnahmen und Ausgaben sind nach dem Bruttoprinzip, d.h. ohne gegenseitige Saldierung, zu veranschlagen), Genauigkeit (Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben in der tatsächlich erwarteten Höhe), Spezialität (qualitative, quantitative und zeitliche Bindung von Einnahmen und Ausgaben), Klarheit (systematische Gliederung, so dass Verantwortlichkeit, Aufgabenerfüllung und ökonomischer Gehalt sichtbar werden), Nonaffektation bzw. Gesamtdeckung (alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben).

¹ Vgl. vor allem Frey, René L., *Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt*. 10. Aufl., Basel und Frankfurt am Main 1997; Zimmermann, H. und K.-D. Henke, *Finanzwissenschaft*, 7. Aufl., München 1994.

Defizit	Negativer Saldo der Finanzrechnung: laufende Staatseinnahmen minus Staatsausgaben (Fehlbetrag).
Diskretionäre Fiskalpolitik	Konjunkturpolitischer Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente erfolgt fallweise und liegt im Ermessen der wirtschaftspolitischen Instanz.
Effizienz	Zustand, in dem keine Verschwendung von Ressourcen stattfindet (weder in der Produktion noch beim Tausch).
Elastizität	Prozentuale Veränderung einer (abhängigen) Variable (Grösse) bezogen auf die prozentuale Veränderung einer anderen (unabhängigen) Variable. Beispiele: Preiselastizität und Einkommenselastizität von Angebot und Nachfrage.
Externalität	Auswirkung von Produktion oder Konsum auf Dritte, welche nicht vertraglich abgegolten wird. Sie führt tendenziell zu einem Marktversagen. Beispiele für negative externe Effekte (bzw. externe Kosten): Gewässerverschmutzung, Lärm; für positive externe Effekte (bzw. externe Erträge): nicht patentfähige Erfindungen.
Finanzhilfen	Geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten.
Finanzpolitik	Einsatz von Steuern (Steuerpolitik), Staatsausgaben (Ausgabenpolitik) und sonstigen finanzwirtschaftlichen Instrumenten zur Verwirklichung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele.
Fiskalpolitik	In Übersetzung von „fiscal policy“ auf konjunkturelle Stabilisierung ausgerichtete Finanzpolitik.
Fiskalquote	Verhältnis der Fiskaleinnahmen einschliesslich obligatorische Sozialversicherungsbeiträge zum BIP.
Konjunktur	Kurz- und mittelfristige Schwankungen der Wirtschaftsentwicklung um den langfristigen Trend. Man unterscheidet vier Phasen: Aufschwung, Hochkonjunktur (Boom), Abschwung, Depression (bei schwachem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit oder lediglich Rückgang der Zuwachsraten des Sozialprodukts: Rezession).
Konkurrenz	Marktform, bei der viele Anbieter vielen Nachfragern gegenüberstehen, zwischen den Wirtschaftssubjekten Wettbewerb herrscht, die Märkte offen sind und der Preis durch Angebot und Nachfrage (ohne staatliche Intervention) gebildet wird.
Konsumentenrente	Summe der Geldbeträge, welche die Käufer eines Gutes über den Kaufpreis hinaus zu bezahlen bereit wären. Mass für den subjektiven „Gewinn“ der Konsumenten aus dem Erwerb eines Gutes.
Lenkungsabgabe	Steuer zur Beeinflussung des Verhaltens von Wirtschaftssubjekten. Beispiele: CO ₂ -, VOC-Abgabe.
Marktversagen	Fehlleistung der marktwirtschaftlichen Steuerung, die tendenziell zu Wohlfahrtsverlusten führt. Ursachen für Marktversagen können sein: unzureichende Information, marktmächtige Positionen (Monopole und Kartelle), Externalitäten, Transaktionskosten, Zeitbedarf für Anpassungen.
Finanzleitbild	4/10/99

Marktwirtschaft	Wirtschaftssystem, bei dem die Vielzahl der individuellen Pläne und Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte dezentral auf Märkten im Rahmen freier Preisbildung koordiniert werden.
Monopol	Marktform, bei der ein Gut nur von einer Unternehmung angeboten wird und in reiner Form keine Substitute vorhanden sind.
New Public Management	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Einbau privatwirtschaftlicher Führungsinstrumente und marktwirtschaftlicher Steuerungselemente in den öffentlichen Sektor.
Non-Affektationsprinzip	Gemäss diesem Prinzip muss die Summe der Einnahmen für die Summe der Ausgaben zur Verfügung stehen. Zweckgebundene Einnahmen sind also unzulässig.
Objekthilfe	Staatliche Transfers an Institutionen (welche z.B. öffentliche Aufgaben erfüllen).
Parallelpolitik	Bei strenger Einhaltung des Haushaltsgrundsatzes der Ausgeglichenheit kommt es in der Rezession zu einem „parallelen“ Rückgang von Einnahmen und Ausgaben, weil der Staat auf den konjunkturbedingten Einnahmerückgang mit Ausgabenkürzungen reagiert. Umgekehrt steigen im Boom Einnahmen und Ausgaben, weil die konjunkturbedingten Mehreinnahmen verausgabt werden.
Produktionsfaktoren	Für die Herstellung von Gütern benötigte Mittel (Inputs): Arbeit, Kapital, Boden, Rohstoffe, technisches und organisatorisches Wissen (Know-how).
Rahmenbedingungen	Exogenes, d.h. durch das einzelne Wirtschaftssubjekt, die einzelne Branche oder (manchmal sogar) durch die einzelne Volkswirtschaft nicht zu beeinflussendes Umfeld (Daten). Besteht einerseits aus den durch den Staat gesetzten und kontrollierten „Spielregeln“ für die wirtschaftlichen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte, andererseits aus der Gesamtheit der übergeordneten (gesamtwirtschaftlichen, internationalen usw.) Faktoren.
Spillovers	Räumliche externe Effekte (Externalitäten): Leistungen einer Gebietskörperschaft werden von Mitgliedern anderer Gebietskörperschaften in Anspruch genommen ohne dafür zu bezahlen.
Staatsquote	Verhältnis der Gesamtausgaben des Staates zum Bruttoinlandprodukt.
Stabilisierungspolitik	Bewusste Beeinflussung der konjunkturellen Entwicklung durch Einsatz wirtschafts-, vor allem geld- und kredit-, währungs- und finanzpolitischer Instrumente.
Steuerquote	Verhältnis der direkten und indirekten Steuern zum Bruttoinlandprodukt.
Strukturelles Defizit	Teil des Defizits, der über die konjunkturell bedingte Neuverschuldung hinaus geht.
Subjekthilfe	Staatliche Transfers an Individuen (Verteilungspolitische Massnahme, die unmittelbar bei der Einkommenssituation der Individuen ansetzt).

Subsidiaritätsprinzip	Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip soll die Kompetenz für zu lösende Aufgaben zunächst grundsätzlich auf der unteren Ebene der Gebietskörperschaften liegen. Die nächsthöhere Ebene ist erst dann legitimiert, wenn der Nachweis geführt wird, dass sie die Aufgabe besser erfüllen kann.
Substanzsteuern	Steuern, deren Bemessungsgrundlagen an Roh- und Reinvermögensgrössen (Substanz) anknüpfen. Beispiele: Vermögenssteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Kapitalsteuern.
Subvention	Finanzhilfen und Abgeltungen. Zahlung (Transfer) des Staates an eine private, halbstaatliche oder öffentliche Unternehmung.
Transaktion	Übergang eines Gutes (Ware, Dienstleistung) oder einer Forderung von einem Wirtschaftssubjekt auf ein anderes.
Transaktionskosten	Kosten, die im Zusammenhang mit Transaktionen anfallen und diese hemmen können.
Verschuldungsquote	Verhältnis staatlicher Schulden (brutto/netto) zum Bruttoinlandprodukt.
Verteilungspolitik	Bewusste Beeinflussung der Einkommens- oder Güterverteilung durch Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente. Verteilungsebenen: funktional (Löhne/Gewinne), personell (Reiche/Arme), sozio-ökonomisch (Bevölkerungsgruppen), sektoral, regional, temporal, zwischen Generationen usw.
Werturteil	Beurteilung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Tatbestände unter ethischen, religiösen, moralischen oder anderen normativen Gesichtspunkten.
Zusatzlast	Die Zusatzlast (excess burden) finanzpolitischer Massnahmen besteht darin, dass es durch den Einsatz finanzpolitischer Instrumente (z.B. Steuererhöhung) nicht nur zur Belastung durch den Einkommensentzug, sondern darüber hinausgehend auch zu Substitutionseffekten kommen kann, die zu Wohlfahrtsverlusten führen.