

Steuerwetter und Steuerklima
Symposium zum internationalen Steuerwettbewerb
Referat von Bundesrat Hans-Rudolf Merz
Zürich, 21. Oktober 2005

Vielleicht haben Sie sich auch schon gefragt, warum man bei der Steuerpolitik oft bei den Wetterpropheten abschaut. So ist zum Beispiel viel vom Steuerklima die Rede. Das Klima ist bekanntlich die Gesamtheit der typischen Witterungsabläufe, das Wetter, in einer Region über eine gewisse Zeit. Beim Steuerwetter geht es um nackte Zahlen, harte Fakten und nüchterne steuerpolitische Erfordernisse der Standorte. Das Steuerklima fasst darüber hinaus auch Umweltfaktoren mit ein. Dabei sprechen wir vor allem von:

- der politischen Stabilität,
- der Berechenbarkeit und Kontinuität der Finanzpolitik,
- der Glaubwürdigkeit der Politik,
- der Rechtsordnung zum Schutz von Privatsphäre und Eigentum,
- des Umgangs der Steuerbehörden mit den Steuerpflichtigen
- und der Steuermoral.

Im Gegensatz zum Meteorologen, der dem Wetter machtlos gegenüber steht, können ein Land und sein Finanzminister auf Steuerwetter und Steuerklima einwirken. Im Folgenden gehe ich daher auf drei Punkte ein:

- erstens ist der Steuerwettbewerb ein wirksames Mittel zum Schutz des globalen Steuerklimas,
- zweitens ist das Steuerklima in der Schweiz im internationalen Vergleich noch milde,
- und drittens, wie wir dieses milde Steuerklima in der Schweiz mittel- und langfristig erhalten können.

Ich beginne mit dem **Steuerwettbewerb**:

Als kleines Land mit föderalen Strukturen haben wir reiche Erfahrung mit dem Steuerwettbewerb auf nationaler Ebene. Er ist eines unserer Erfolgsrezepte. Daher befürwortet die Schweiz auch den internationalen Steuerwettbewerb. Wir betrachten ihn als Schutz gegen die globale Steuererwärmung. Steuerwettbewerb ist ein wirksames Instrument der Steuerklimapolitik.

Der Wettbewerb und seine Ordnung sind die Grundlage unserer sozialen Marktwirtschaft. Wettbewerb sichert Vielfalt und Qualität des Angebots, innovatives Unternehmertum und tiefe

Preise für die Konsumenten. Auch der Steuerwettbewerb hat positive Wirkungen. Bürger und Unternehmen haben bis zu einem gewissen Grad die Möglichkeit, ihre Wohn- bzw. Standorte zu wählen. Dies zwingt Politik und Verwaltung von konkurrierenden Standorten, eine attraktive Kombination von öffentlichen Leistungen und einer möglichst geringen fiskalischen Belastung anzubieten. Wie sie das machen, ist relevant. Die aufschlussreiche *economiesuisse*-Studie, die am Ursprung des heutigen Anlasses steht, ist ein Beleg, wie intensiv die Wirtschaft die Dynamik des Steuerwettbewerbs beobachtet.

Gelegentlich wird der positive Aspekt des Steuerwettbewerbs auch bestritten. Steuerwettbewerb – so wird behauptet – löse eine ruinöse Steuersenkungspirale aus, was zu einem schleichenden Zerfall öffentlicher Leistungen führe. Deshalb gibt es Bestrebungen, die Steuern international zu harmonisieren und den Steuerwettbewerb zu beschränken. Dieser Schluss entbehrt der Logik; er ist nicht bewiesen. Die realpolitische Alternative zum Steuerwettbewerb ist ein Steuerkartell: Kartelle aber sind für die Bürgerinnen und Bürger selten von Vorteil. Ich wage gar zu behaupten, dass kartellistische Steuer-Strukturen für den Bürger letztlich teurer sind, ohne dass er auf entsprechend mehr Leistung zählen könnte. Das zumindest zeigt das Beispiel unseres Landes. Die Schweiz verfügt über eine ausgezeichnete Infrastruktur, hohe Bildung, ein dichtes soziales Netz und dennoch eine moderate Steuerbelastung.

Der Steuerwettbewerb schafft Chancen, die es zu nutzen gilt. Ich erkenne vor allem drei Vorteile:

- Der Steuerwettbewerb schützt die Bürgerinnen und Bürgern erstens vor dem übermässigen Steuerappetit der Regierungen. Steuerwettbewerb ist ein wesentlicher Garant für ein mildes Steuerklima. Er ist ein Regulativ, das die staatlichen Entscheidungsträger diszipliniert. Er zwingt, sorgsam und haushälterisch mit den anvertrauten finanziellen Mitteln umzugehen.
- Zweitens ist der Steuerwettbewerb sodann das Entdeckungsverfahren zur Erforschung neuer und innovativer politischer Gestaltungsentwürfe. Erfolgreiche Strategien werden imitiert und adaptiert. Deren Väter werden an internationale Anlässe eingeladen. Erfolglose Strategien dagegen werden gemieden. Der Steuerwettbewerb verhilft so jenen Besteuerungssystemen zum Durchbruch, die von den Besteuerten als gerecht und massvoll empfunden werden. Schon mehrmals haben Schweizer Kantone auf diese Weise zur Fortentwicklung unseres Steuerwesens beigetragen.
- Drittens ist der Steuerwettbewerb auch ein willkommener Vergleichsstab. Bürgerinnen und Bürger können den Erfolg einer Regierung relativ zum Erfolg anderer Regierungen messen und dies bei den Wahlen berücksichtigen. Insofern macht der Steuerwettbewerb Demokratien lebendiger.

Für die Schweiz ist Steuerwettbewerb nicht nur ein theoretisches Konzept. Er ist eines der konstituierenden Elemente unseres Staatswesens und unseres Selbstverständnisses. Unsere Erfahrungen mit dem Steuerwettbewerb sind gut. Gleichwohl geht es auch bei uns nicht ohne Harmonisierung. Wir unterscheiden dabei aber klar zwischen formeller Harmonisierung unter den Kantonen, was wir anstreben, und der materiellen Harmonisierung, die wir ablehnen. Der Finanzausgleich bildet das Korrektiv zwischen den objektiven Unterschieden der Kantone. Wieso sollte dies für den internationalen Steuerwettbewerb nicht gelten? Gemäss dem bekannten Stück von Frank Sinatra bin ich der Meinung: "if you can make it there, you can make

it anywhere". Unsere Doppelbesteuerungsabkommen, die EU-Zinsbesteuerung oder die Kohäsionszahlungen sind allesamt Ausdruck dieser Überzeugungen.

Und noch ein Hinweis: Grosse Länder können die Vorteile eines grossen Binnenmarkts nutzen. Kleine Länder haben demgegenüber wegen des kleinen Binnenmarkts einen „natürlichen“ Wettbewerbsnachteil. Kleine Länder können aber mit einer attraktiven Steuerpolitik im globalen Wettbewerb mithalten und ihren „natürlichen“ Wettbewerbsnachteil kompensieren. Es überrascht deshalb nicht, dass sich kleine Länder durch offensive Strategien im Steuerwettbewerb profilieren. Daran werden sich die grossen Länder noch viele Zähne ausbeissen. Kleine Länder nehmen somit beim Schutz des globalen Steuerklimas eine Schlüsselrolle ein. Wo ihre Systeme gerecht, effizient und demokratisch sind, kann nicht von schädlichem Wettbewerb gesprochen werden. Daran wird auch die aktuelle Suche mit der Lupe nach selektiven Steuervorteilen in Kantonen nichts ändern.

Lassen Sie mich nun auf die schweizerische Klimazone eingehen.

Internationale Steuerbelastungsvergleiche zeigen: Die Schweiz hat ein attraktives Steuerklima. Einige Standorte gehören bei der Unternehmensbesteuerung international zu den Klassenbesten. Dies gilt insbesondere für die Unternehmensbesteuerung, solange die Belastung für den Investor nicht mit eingerechnet wird. Die Steuerbelastung spielt bezogen auf die Standort-Attraktivität eine wichtige Rolle, aber nicht die einzige.

Das derzeit milde Steuerklima allein garantiert kein stabiles Sommerwetter. Mit der „Flat-Rate-Tax Revolution“ haben wir in Osteuropa ein Wetterleuchten und mit der „Dualen Einkommenssteuer“ helle „Nordlichter“. Beide üben eine gewisse Faszination aus. Es handelt sich um Reaktionen kleiner Staaten auf die Herausforderungen der Globalisierung. Beide Reformstrategien zeigen indessen ermutigende Resultate. Sie erhöhen den Wettbewerbsdruck, womit sich die Frage der Übertragbarkeit solcher Reformen auf unser Land stellt. Darüber sogleich Mehr. Zuvor aber noch der Hinweis auf einige hausgemachte steuerliche Tiefdruckgebiete. Dazu zähle ich die wirtschaftliche Doppelbelastung ausgeschütteter Unternehmensgewinne, die Heiratsstrafe bei der Ehegattenbesteuerung und die viel zu komplizierte Mehrwertsteuer.

Nicht jede Steuerbasis ist gleich wetterempfindlich. Die mobilen Steuerbasen wie etwa das Kapital reagieren sehr sensibel. Diese Erkenntnis gewinnt mit zunehmender Globalisierung und mit sich verschärfendem Steuer- und Standortwettbewerb an Bedeutung. Verschiedene Elemente unseres Systems tragen aber den Veränderungen in unserer Gesellschaft und unserer Wirtschaft noch zu wenig Rechnung. Wir müssen deshalb die Steuerstruktur verbessern. Darin sehe ich eine meiner wesentlichen Aufgaben und danach richte ich meine steuerpolitische Agenda aus.

Die wichtigsten Massnahmen zur Abwehr der hausgemachten **Tiefdruckgebiete** sind aufgeführt:

- Es geht darum, die **Unternehmenssteuerreform II** zu realisieren. Wir wollen damit die wirtschaftliche Doppelbelastung ausgeschütteter Unternehmensgewinne wirksam mildern, gezielte Einzelmassnahmen für Personenunternehmen vornehmen und Ärgernisse im Unternehmenssteuerrecht beseitigen. Die Wirtschaft wird insgesamt Entlastungen von einer Milliarde erfahren.

- Im Bereich der **Ehegattenbesteuerung** will ich die Heiratsstrafe über Sofortmassnahmen abbauen. Damit entschärfen wir rasch und mit einer einzigen Massnahme das Problem, ohne den Systemscheid zwischen der Individualbesteuerung oder der gemeinsamen Ehegattenbesteuerung zu präjudizieren. Die Abschaffung der Heiratsstrafe ist eine wichtige Massnahme für Frauen, deren Arbeitsangebot merklich ausgeweitet werden wird.
- Schliesslich habe ich mir eine radikale Vereinfachung der Mehrwertsteuer zum Ziel gesetzt. Ich will eine **ideale Mehrwertsteuer** mit einem Einheitsatz. Dies bedingt die Abschaffung aller 25 Ausnahmen von der Mehrwertsteuerpflicht, die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und die Vereinheitlichung dreier verschiedener Mehrwertsteuersätze. Dadurch käme der Mehrwertsteuersatz tiefer zu liegen, wohl irgendwo zwischen 5 und 6 Prozent. Es wäre in Sachen Vereinfachung eine Pioniertat zum europaweiten Tiefsatz.

Diese drei Steuerreformen haben gemeinsame übergeordnete Ziele. Wir bauen Verzerrungen ab, die Fiskalpolitik wirkt neutraler, so dass individuelle und unternehmerische Entscheide möglichst frei von steuerlichen Zwängen getroffen werden können. Weiter wird die Besteuerung einfacher und gerechter. Dann sind die Effekte der Massnahmen für Wachstum und Beschäftigung positiv. Und schliesslich sind sie auch finanzpolitisch verkraftbar. Ohne diese drei Reformen stünde die Steuerpolitik unseres Landes genau dann still, wenn rund um uns herum die Steuersysteme modernisiert würden. Wir können uns ein Zurücklehnen, ein Zerfleischen unter Bürgerlichen und ein permanentes Suchen nach der besten aller Lösungen von allerster Qualität schlicht nicht leisten. Es gibt sie auch nicht. Ein Steuersystem ist nämlich dann gut, wenn alle gleich unzufrieden sind.

Nun aber zurück zur langfristigen Verbesserung des Steuersystems. Mein Departement klärt derzeit die Auswirkungen verschiedener fundamentaler Reformoptionen auf die Schweiz wissenschaftlich ab. Im Vordergrund stehen für mich dabei folgende Optionen:

1. **Flat-Rate-Tax.** Welche Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind von einer **Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Satzreduktion** zu erwarten? Die **Flat-Rate-Tax** als leuchtendes Beispiel dieses Ansatzes führt zur berechtigten Frage, ob ähnliche Erfolge auch für die Schweiz zu erwarten wären.
2. Die **Duale Einkommenssteuer.** Seit Anfang der 1990er Jahre haben verschieden nordische Staaten eine sogenannt Duale Einkommensteuer eingeführt. Kerngedanke ist die steuerlich unterschiedliche Behandlung von Kapital- und Arbeitseinkommen. Um den Erfordernissen des globalen Steuerwettbewerbs Rechnung zu tragen, werden Kapitaleinkommen tief und proportional besteuert, Arbeitseinkommen hingegen höher und progressiv. In den nordischen Staaten sind die Erfolge ermutigend. Daher schlägt beispielsweise der deutsche Sachverständigenrat eine Duale Einkommensteuer für Deutschland vor. Ich will nun wissen, was wir in unserem Land von einer Dualen Einkommensteuer erwarten könnten.
3. **Erwerbsabhängige Steuergutschriften.** Im Tieflohnbereich bestehen heute wenige Anreize, einer Arbeit nachzugehen. Schuld daran sind Sozialsysteme, die für Lohnersatz sorgen. Ein Bezüger von Sozialleistungen, der Arbeit annimmt, verliert oft im selben Umfang den Anspruch auf Unterstützung. Damit werden die sozialen Sicherungssysteme zu einer Falle. Erwerbsabhängige Steuergutschriften stellen

dagegen einen Lohnzuschuss dar, der einen hohen Anreiz zur Erwerbsaufnahme bietet. Damit können wir direkt das Arbeitsangebot und indirekt die Wachstumsdynamik stärken. Zudem erhoffe ich mir durch eine bessere Koordination der sozialpolitischen Instrumente auch einen effizienteren Mitteleinsatz in der Sozialpolitik.

4. Die Individualisierung der Gesellschaft ist viel weiter voran geschritten, als gemeinhin angenommen wird. In den 60-er Jahren dominierte die Kleinfamilie. Heute haben sich die verschiedensten Formen des Zusammenlebens und namentlich auch das Alleinleben etabliert. Die Einführung der **Individualbesteuerung** als zivilstandsunabhängige Besteuerung würde der gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen. Will man bei der heutigen Zusammenbesteuerung von Ehepaaren bleiben, so ist die Alternative die Einführung des Splittings. Dabei allerdings dürfte es schwer fallen, alle Ungleichheiten einzuebnen.

Neben den konkreten Steuerreformoptionen liegen mir auch die Rahmenbedingungen am Herzen: Zur Sicherung und Stärkung der Steuermoral in der Schweiz müssen wir Sorge zum Vertrauenskapital in unserer Gesellschaft tragen. Dieses Vertrauen beeinflusst unser Klima positiv. Sie kennen die Stichworte: Es geht um Bürgernähe, Kontinuität, Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit, Berechenbarkeit, Bescheidenheit und Checks and Balances in der Politik, aber auch bei den Unternehmen. Diese Werte sind wichtig, weil die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, Steuern zu entrichten, wesentlich davon abhängt, ob sie deren Erhebung als gerechtfertigt ansehen. Die zentrale Frage lautet also: Unter welchen Umständen sind die Steuerzahler bereit, Steuern zu entrichten, und unter welchen Bedingungen werden sie versuchen, Steuern zu hinterziehen? Tatsächlich sehen die Bürgerinnen und Bürger im Steuerzahlen dann eher eine moralische Verpflichtung, wenn ihnen die Gegenleistung in Form öffentlicher Leistungen adäquat erscheint. Direkte Volksrechte, Föderalismus und Steuerwettbewerb zwingen uns Politiker, den Tauschcharakter von Steuern für öffentliche Leistungen im Auge zu behalten.

In diesem Zusammenhang ist auch die Transparenz politischen Handelns von Bedeutung. Dabei darf Transparenz aber keinesfalls mit dem Eingriff der Politik in die Privatsphäre der Bürger verwechselt werden. Der Schutz der Privatsphäre des Steuerpflichtigen ist nicht nur legitim, sondern ein Bürgerrecht, von dem wir niemals loslassen.

Meine steuerpolitische Agenda zielt darauf ab, günstige Rahmenbedingungen für die Schweiz zu schaffen und zu erhalten. Der internationale Steuerwettbewerb ist dabei von zentraler Bedeutung. Er fordert uns laufend dazu auf, das Steuerwetter zu analysieren, auf Störungszonen zu reagieren und Tiefdruckgebiete zu vermeiden, um das Steuerklima langfristig attraktiv zu halten.

Letztlich hängt die Prosperität eines Standorts aber nicht primär vom Bemühen des Finanzministers um ein günstiges Steuerklima ab. Auch die Unternehmer sind gefordert, sich dem Wettbewerb zu stellen und durch **Innovation** die Prosperität des Standorts Schweiz zu sichern. Denn Wetter und Klima sind eines, die passende Kleidung dazu das andere.