

## 1.2. Finanzordnung 1990 (Entwurf)

---

### Botschaft des Bundesrates zur Neuordnung der Bundesfinanzen und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben

---

(vom 5. Juni 1989)

Nach langen, umfangreichen Vorarbeiten konnten die Ergebnisse des von November 1988 bis März 1989 durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens mit der Botschaft zur Finanzreform vorgestellt werden. Sie trägt zudem auch zahlreichen Forderungen parlamentarischer Vorstösse Rechnung (siehe oben Ziff. 1.1.).

Im Hinblick auf die Ende 1994 auslaufende Kompetenz zur Erhebung der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer wird rechtzeitig und aus einer Gesamtschau heraus eine Vorlage unterbreitet, die den Zielsetzungen einer zeitgemässen Finanzordnung entspricht und politisch realisierbar erscheint.

Mit den beantragten Änderungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe sollen insbesondere die Wettbewerbsneutralität (siehe Beseitigung der "taxe occulte") des Steuersystems verbessert, die internationale Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft gestärkt und das heute erreichte Haus-haltsgleichgewicht gesichert werden. Dabei wird auf eine sozial ausgewogene Umverteilung der Steuerlasten geachtet.

In groben Zügen lässt sich die Finanzreform wie folgt zusammenfassen:

- **Umfassende Modernisierung der Warenumsatzsteuer (WUST):** die heutige, teilweise wettbewerbsverzerrende Umsatzsteuer soll zu einer modernen Konsumsteuer umgestaltet und durch eine auf das Energiesparen abzielende Besteuerung der Prozessenergie (Energie-WUST auch für Steuerpflichtige) ergänzt werden. Kernpunkte dieser Modernisierung sind die **Beseitigung der taxe occulte** bei den Steuerpflichtigen und der **Satzstaffelung zwischen dem Engros- und Detailhandel** sowie die selektive **Ausweitung der Umsatzsteuer auf den Dienstleistungsbereich**.

Zum Ausgleich der mit dem steuerfreien Bezug von Betriebsmitteln und Investitionsgütern verbundenen Einnahmeherausfälle müssen die bisher befreiten Energieträger der Steuer unterstellt und sämtliche baugewerblichen Umsätze zum vollen Satz besteuert werden. Im Interesse einer vollwertigen Kompensation, aber auch im Hinblick auf einen sparsamen Umgang mit Energie soll auch die Prozessenergie von der Umsatzsteuer erfasst werden. (Einzelheiten siehe WUST-Reform unter Ziff. 5.6.)

- **Aufhebung der verfassungsmässigen zeitlichen Befristung der beiden wichtigsten Bundeseinnahmen, der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer.** Zukünftig notwendige Reformen des Steuersystems sollen unbelastet von periodischen Auseinandersetzungen über die Verlängerung des bestehenden Regimes in Angriff genommen werden können. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Befristung der Finanzordnung für die Lösung grundlegender Anliegen als hinderlich erwiesen. Die Reform beeinträchtigt hingegen weder die direkte Bundessteuer noch den Finanzausgleich.
- **Beibehaltung der Maximalsätze von WUST und direkter Bundessteuer in der Verfassung.**

- **Neues Finanzierungsinstrument für die AHV im Hinblick auf die Entwicklung des Altersaufbaus unserer Bevölkerung.**

Für den Fall demographisch bedingter Finanzierungsschwierigkeiten der Sozialwerke sieht die Vorlage eine Kompetenz des Gesetzgebers zur Erhebung eines in der Höhe begrenzten Zuschlages zur Umsatzsteuer vor. Diese vorsorgliche Kompetenz zielt darauf ab, künftige Mehrbelastungen für die AHV auf breitere Bevölkerungskreise zu verteilen und nicht ausschliesslich den Erwerbstätigen zu überbinden.

- Im Rahmen der Verfassungsänderungen soll ferner die Grundlage für die **Umwandlung der Fiskalzölle in interne Verbrauchssteuern** geschaffen werden. Die Umwandlung erfolgt haushaltsneutral, berücksichtigt die bestehenden Zweckbindungen für den Strassenverkehr und trägt internationalen Verpflichtungen der Eidgenossenschaft Rechnung.

- **Reform des Stempelabgabegesetzes:** Die Reformvorschläge zu den Stempelabgaben bezwecken die Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz. Mit Befreiungen und Entlastungen bei den Handelsbeständen der Effekthändler, den Euro-Emissionen, den Ausland/Ausland-Geschäften mit Obligationen und im Geldmarktbereich sollen die fiskalischen Rahmenbedingungen in der Schweiz jenen ausländischer Finanzplätze angeglichen werden.

Die mit diesen Reformen verbundenen Einnahmehausfälle sind - nach Meinung des Bundesrates - innerhalb der Revision des Stempelabgabegesetzes aufzufangen. Vorgeschlagen werden insbesondere eine Emissionsabgabe auf inländischen Obligationen, eine Umsatzabgabe auf Treuhandanlagen sowie eine Abgabe auf den Prämien von Lebensversicherungen der freien Vorsorge. (*Für Einzelheiten siehe Ziff. 3.2.*)

Der Bundesrat verzichtet im Rahmen der bevorstehenden Neuordnung auf den Übergang von der Warenumsatzsteuer (WUST) zu einer Mehrwertsteuer. Die Reformvorschläge beseitigen die wichtigsten Mängel der heutigen WUST und schaffen damit die Grundlage für eine moderne, weitgehend wettbewerbs- und aussenhandelsneutrale Konsumsteuer.

Damit wird das schweizerische Umsatzsteuersystem in wesentlichen Punkten den geltenden EG-Normen angepasst.

Die mit energie- und umweltpolitischen Argumenten begründete Einführung einer **Energieabgabe** auf dem Wärmeinhalt wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt. Sie hat deshalb keinen Eingang in die neue Bundesfinanzordnung gefunden.

Um die vorgesehene Reform der Warenumsatzsteuer möglichst rasch realisieren zu können, wird ein einstufiges Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen. Gleichzeitig mit dem neuen Verfassungsartikel sollen in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung die Grundsätze der neuen Umsatzsteuer festgelegt und der Bundesrat für eine Übergangszeit zum Erlass der Ausführungsbestimmungen ermächtigt werden.

Die eigentlichen Verfassungsbestimmungen sind bewusst weit gefasst, um weitere Reformschritte, insbesondere auch einen allfälligen späteren Systemwechsel zur Mehrwertsteuer, auf Gesetzesebene in die Wege leiten zu können.

## Parlamentarische Verhandlungen

---

- 1989, 12. September: Die mit der Beratung der neuen Finanzordnung betraute Kommission des Ständerates gibt dem Eidgenössischen Finanzdepartement den Auftrag, ihr einen Bericht zu verschiedenen Mehrwertsteuervarianten vorzulegen.
- 1989, 20. Oktober: Der Ergänzungsbericht für die Kommission liegt vor. Er gelangt erst anfangs November an die Öffentlichkeit.  
Der Bericht beinhaltet die Darstellung von vier Varianten: das Modell gemäss der Botschaft des Bundesrates zur Neuordnung der Bundesfinanzen, das Modell gemäss EG-Richtlinie und zwei Zwischenvarianten. Alle Varianten gehen von der Allphasenbesteuerung und von einem Satz von 6,2 % aus.  
(Einzelheiten siehe Ziff. 5.6.)
- 1989, 2. November: Die zuständige Ständeratskommission nimmt die Beratungen zur neuen Bundesfinanzordnung auf.  
Sie beginnt mit der Beratung betreffend das Bundesgesetz über die Stempelabgaben, welches - so die Kommission - bereits in der Dezembersession im Plenum behandelt werden soll.  
Die Kommission schlägt in erster Lesung einige wichtige Änderungen vor: sie lehnt den Vorschlag einer Umsatzabgabe auf Treuhandanlagen sowie einer Stempelabgabe auf Prämien von Lebensversicherungen mehrheitlich ab und nimmt damit bei der Revision der Stempelabgaben Einnahmefälle von 330 bzw. 105 Millionen Franken in Kauf.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 3.2.)
- 1989, 13. November: In zweiter Lesung bestätigt die ständerätliche Kommission die anlässlich ihrer ersten Sitzung gefassten Beschlüsse im Rahmen der Stempelrevision. Mit der Befreiung der Geldmarktpapiere ausländischer Schuldner von der Umsatzabgabe streicht die Kommission weitere 50 Millionen Franken Einnahmen.  
Die Revision des Stempelgesetzes soll also insgesamt - statt der 90 Millionen Franken Mehreinnahmen gemäss Vorschlag des Bundesrates - Mindereinnahmen in der Höhe von 395 Millionen Franken nach sich ziehen (gestrichen wurden folglich 485 Millionen Franken vorgeschlagene Mehreinnahmen).  
Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass innerhalb des Stempelgesetzes eine Kompensation nicht mehr möglich sei. Aus diesem Grunde müssen andere Lösungen gefunden werden.  
Die Vorlage wird in der Gesamtabstimmung mit 9 zu 1 Stimme, bei 2 Enthaltungen, gutgeheissen.  
Für Ende Januar - nach der Behandlung der Revisionsvorlage im Plenum - sind Hearings mit Bankenvertretern vorgesehen.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 3.2.)
- 1989, 13. November: Die ständerätliche Kommission behandelt in Fortführung der allgemeinen Aussprache über die Neue Finanzordnung den Zusatzbericht des Finanzdepartements zu den Varianten schweizerischer Mehrwertsteuer-Modelle.  
Zu den vorgeschlagenen Varianten 3 (weitgehender Verzicht auf die heutige Freiliste) und 4 (Mehrwertsteuer nach EG-Normen) sollen nun konkrete Verfassungstexte ausgearbeitet werden. Dabei wäre auch eine allfällige Ausklammerung des Gast- und Coiffeurgewerbes noch näher zu diskutieren.  
(Einzelheiten siehe Ziff. 5.6.)
- 1989, 6. Dezember: Der Ständerat folgt dem Antrag seiner Kommission und beschliesst, den Entwurf zur WUST-Reform getrennt von der Revision des Stempelgesetzes zu behandeln.

- 1989, 7. Dezember: Was die Revision der Stempelabgaben betrifft, stimmt der Ständerat durchwegs der Mehrheit seiner vorberatenden Kommission zu. Demgemäss erweitert er zum einen die Entlastungsmassnahmen, indem er sich gegen jegliche stempelsteuerliche Erfassung ausländischer Geldmarktpapiere ausspricht. So verwirft er eine pro rata temporis erhobene Umsatzabgabe.  
Ferner lehnt er zwei der als Ausgleich für die Entlastungsmassnahmen vorgesehenen Kompensationsvorschläge des Bundesrates ab, nämlich die neu vorgesehene Besteuerung der Treuhandanlagen und der Prämien von Lebensversicherungen.  
Aufgrund der Beschlüsse des Ständerates ist bei den Stempelabgaben mit Mindereinnahmen von rund 395 Millionen Franken zu rechnen.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 3.2.)
- 1990, 22. Januar: Die Nationalratskommission behandelt erstmals die Vorlagen über die Neue Finanzordnung und die Revision des Stempelgesetzes. Sie beschliesst Eintreten und beginnt in erster Lesung mit der Stempelrevision in der vom Ständerat beschlossenen Fassung.
- 1990, 29./30. Januar: Die national- und ständerätlichen Kommissionen hören sich Vertreter aus Bankkreisen an. Diese waren aufgefordert worden, sich zur Frage zu äussern, welche Möglichkeiten der Besteuerung von Bankdienstleistungen als Ersatz für die Ausfälle bei der Revision der Stempelabgaben bestehen.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 3.2.)
- 1990, 30. Januar: Im Gegensatz zum Ständerat stimmt die nationalrätliche Kommission bezüglich Stempelabgaben auf den Prämien der Lebensversicherungen dem Bundesrat zu. Damit wird eine teilweise Kompensation der Ausfälle von 395 Millionen Franken in Höhe von 105 Millionen Franken angestrebt.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 3.2.)
- 1990, 23. Februar / 12. April: Anlässlich ihrer ersten Lesung entscheidet die ständerätliche Kommission, welche mit der Prüfung des Entwurfs Neue Bundesfinanzordnung beauftragt ist, direkt von der WUST auf eine EG-konforme Mehrwertsteuer umzusteigen. Die Kommission lehnt also schweizerische Sonderregelungen bzw. die Idee einer "schweizerischen Mehrwertsteuer", ab.  
Demnach sollen Waren und Dienstleistungen besteuert werden. Produkte zur Befriedigung der Grundbedürfnisse sollen nicht mehr von der Steuer befreit werden, sondern einem reduzierten Steuersatz unterliegen.  
Hingegen wird der Bezug von Erzeugnissen der inländischen Urproduktion von der Steuer befreit.  
Die Kommission nimmt ebenfalls die Idee einer provisorischen Erhöhung des Steuersatzes im Falle von finanziellen Schwierigkeiten der AHV auf. Die durch das Parlament zu treffende Entscheidung soll aber dem Referendum unterliegen.  
Die Aufhebung der zeitlichen Befristung der direkten Bundessteuer und der Warenumsatzsteuer wird ebenfalls angenommen. Erste Vorschläge bezüglich Abschaffung der direkten Bundessteuer werden laut.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 2.6. und 5.6.)

- 1990, 23. April: In zweiter Lesung bestätigt die zuständige nationalrätliche Kommission ihren Entscheid, Prämien auf Lebensversicherungen der Stempelabgabe zu unterstellen. Um die Schweizer Banken nicht zu benachteiligen, entscheidet die Kommission zudem, bei den ausländischen Obligationen die Operationen Ausland/Ausland von der Besteuerung auszuschliessen. Hier ergibt sich eine neue Differenz zum Ständerat. Die Kommission entscheidet weiter, den Entwurf nicht vor der Dezembersession 1990 dem Plenum vorzulegen.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 3.2.)
- 1990, 14. Mai: Was den Entwurf Neue Bundesfinanzordnung betrifft, beschliesst die ständerätliche Kommission in zweiter Lesung, dem sofortigen Übergang zur Mehrwertsteuer den Vorzug zu geben. Auch haben die Kommissionsmitglieder mit Stichentscheid des Präsidenten beschlossen, die Hotellerie, Wirte, Coiffeure, Kosmetiker und Reisebüros der Mehrwertsteuer nicht zu unterstellen. Der Normalsatz betreffend die Waren und Dienstleistungen, welche der Steuer unterworfen sind, beträgt 6,2 %, einschliesslich der Energieträger wie Gas, Elektrizität und Brennstoffe. Die Mehrheit der Waren der bisher gültigen Freiliste (Güter "zur Existenzsicherung") sollen zu einem reduzierten Satz von 1,9 % besteuert werden. Gegenüber dem geltenden Recht sollte der Übergang zur Mehrwertsteuer zusätzliche Einnahmen in der Grössenordnung von 315 Millionen Franken bringen.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 5.6.)
- 1990, 19. Juni: In Sachen Neue Bundesfinanzordnung, erklärt sich der Ständerat in den meisten Punkten mit den Vorschlägen seiner Kommission einverstanden. Entgegen dieser entscheidet er jedoch, die Hotellerie, die Wirte, Coiffeure und Kosmetiker sowie die Reisebüros ebenfalls der Steuer zu unterstellen. Der Entwurf wird mit 29 zu 4 Stimmen angenommen. In seiner neuen Fassung dürfte der Übergang zur Mehrwertsteuer zusätzliche Einnahmen in der Höhe von ca. 900 Millionen Franken bringen. Stimmen, welche eine Senkung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen verlangen, sind auch dieses Mal wieder zu hören.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 2.6. und 5.6.)
- 1990, 9. Juli: Die nationalrätliche Kommission, welche mit der Überprüfung des Entwurfs Neue Bundesfinanzordnung beauftragt ist, entscheidet sich, dem vom Ständerat vorgezeichneten Weg zu folgen (Mehrwertsteuer nach europäischem Modell) und nicht jenem des Bundesrates (modernisierte Warenumsatzsteuer). Die Kommission ist zudem der Ansicht, dass die Verluste, welche sich aus der Revision der Stempelsteuer ergeben, mit zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer kompensiert werden müssten.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 3.2. und 5.6.)
- 1990, 14. September / 22. Oktober: Bei der Fortsetzung der ersten Lesung schliesst sich die nationalrätliche Kommission bezüglich Neue Bundesfinanzordnung den Entscheiden des Ständerates an, d.h. dem Übergang von der WUST auf eine Mehrwertsteuer (gemäss Richtlinien der EG = Besteuerung aller Waren und Dienstleistungen). Die Kommission errechnet, dass der Übergang zu einer Mehrwertsteuer zusätzliche Einnahmen in der Höhe von 900 Millionen Franken einbringt, wovon nahezu die Hälfte die Verluste aus den Stempelabgaben kompensieren würden. Sie beschliesst ausserdem, die restlichen 400 Millionen Franken für eine Ermässigung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen in der Grössenordnung von 10 % pro Jahr zu verwenden. Die Höhe der bisherigen Kantonsanteile soll aber unangetastet bleiben.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 2.6. und 5.6.)

- 1990, 5. November: Anlässlich der 2. Lesung zur Neuen Bundesfinanzordnung beschliesst die nationalrätliche Kommission die endgültige Umwandlung der WUST in eine Mehrwertsteuer nach EG-Vorbild.  
An der Kommissionssitzung herrscht ein breiter Konsens, das Resultat intensiver Gespräche der politischen Parteien hinter den Kulissen. Auch der Bundesrat hat sich nun mit der Mehrwertsteuer einverstanden erklärt.  
Die Kommission kommt namentlich auf ihren Entschluss zurück, einen Teil der zusätzlichen Einnahmen für eine 10 %ige Senkung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen zu verwenden, verzichtet aber schliesslich darauf.  
So dürfte anstelle einer neutralen Finanzoperation mit zusätzlichen Einnahmen von etwa 910 Millionen Franken gerechnet werden. Die Modernisierung der Stempelabgaben (gemäss Version des Nationalrates, also einschliesslich Besteuerung der Lebensversicherungsprämien) wird voraussichtlich Mindereinnahmen von 290 Millionen Franken nach sich ziehen, und im Bereich der Umsatzabgabe werden Mindereinnahmen von 200 Millionen Franken erwartet im Falle einer - von der Nationalbank bereits vorgesehenen - Streichung der Syndizierungsvorschriften. Die Mehreinnahmen aus dem Massnahmenpaket zur Neuen Bundesfinanzordnung werden infolgedessen auf 420 Millionen Franken geschätzt.  
In der Gesamtabstimmung wird der Entwurf mit 15 zu 3 Stimmen angenommen.
- 1990, 26. November: Die Nationalratskommission beschliesst, die Vorlagen zu der Mehrwertsteuer, zu den Stempelabgaben und zur direkten Bundessteuer derart aneinander zu koppeln, dass das Inkrafttreten der einen Vorlage an jenes der anderen geknüpft ist.  
Ferner wird beschlossen, den Proportionaltarif bei der direkten Bundessteuer (Gewinnsteuer) der juristischen Personen vom Inkrafttreten der Mehrwertsteuer und der Revision des Stempelgesetzes abhängig zu machen.
- 1990, 5./10. Dezember: Der Nationalrat erklärt sich mit fast allen Vorschlägen seiner vorberatenden Kommission betreffend die Neue Bundesfinanzordnung einverstanden.  
Mit 67 zu 23 Stimmen entscheidet sich jedoch der Nationalrat für einen Minderheitsantrag und spricht sich damit für einen reduzierten Steuersatz von 4 Prozent für Gastgewerbeleistungen während der ersten fünf Jahre aus.  
Diese Massnahme würde einen Ertragsausfall von jährlich 310 Millionen Franken zur Folge haben. Es gibt also eine Differenz gegenüber dem Ständerat.  
Ein Antrag für eine Reduktion der direkten Bundessteuer um 10 % wird wieder verworfen.  
Der Entwurf geht nun an den Ständerat zurück.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 2.6. und 5.6.)
- 1990, 10. Dezember: Was die Revision der Stempelgesetzgebung betrifft, erklärt sich der Nationalrat mit den Vorschlägen seiner Kommission einverstanden.  
Der Entwurf geht an den Ständerat zurück.
- 1990, 11. Dezember: Bei der Neuen Finanzordnung erklärt sich der Ständerat mit dem Beschluss des Nationalrates einverstanden und stimmt auch dem Mehrwertsteuer-Satz für die gastgewerblichen Leistungen zu.  
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 5.6.)
- 1990, 11. Dezember: Was die Revision der Stempelabgaben betrifft, erklärt sich der Ständerat mit den Beschlüssen des Nationalrates einverstanden unter dem Vorbehalt, dass die Abgabe für die Lebensversicherungsprämien von 2,5 auf 1,25 % herabgesetzt wird (derselbe Satz, der auch für die Haftpflicht- und Fahrzeugkaskoversicherung angewandt wird).  
Dies hätte Mindereinnahmen von ca. 50 Millionen Franken zur Folge. Hier entsteht also eine Differenz zur anderen Kammer, und die Vorlage geht an den Nationalrat zurück.

- 1990, 12. Dezember: Der Nationalrat folgt dem ständerätlichen Beschluss nicht und hält am 2,5 %igen Steuersatz der Stempelabgaben für die Lebensversicherungsprämien fest. Die Differenz besteht weiter, und die Vorlage geht an den Ständerat zurück.
- 1990, 13. Dezember: Der Ständerat revidiert seine Entscheidung bezüglich der Besteuerung von Lebensversicherungsprämien und akzeptiert eine Stempelabgabe von 2,5 % (wie ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagen). Zwischen den beiden Räten gibt es also keine Differenzen mehr.
- 1990, 14. Dezember: Bei der Schlussabstimmung wird der Bundesbeschluss über die Neuordnung der Bundesfinanzen mit 120 zu 31 Stimmen bei 21 Enthaltungen im Nationalrat und mit 32 zu 2 Stimmen im Ständerat angenommen.
- 1990, 14. Dezember: In der Schlussabstimmung wird die Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben mit 127 zu 18 Stimmen bei 21 Enthaltungen im Nationalrat und mit 33 zu 2 Stimmen im Ständerat gutgeheissen.
- 1991, 2. Juni: In der Volksabstimmung wird der Bundesbeschluss über die Neuordnung der Bundesfinanzen sowohl vom Volk (790'754 gegen 664'271 Stimmen) als auch von den Ständen (23 « Nein gegen 2 « Ja) abgelehnt. Die Stimmbeteiligung lag bei 32,6 %. Die Ablehnung dieser Bundesfinanzordnung verhindert das Inkrafttreten der Stempelrevision einerseits und des Proportionaltarifs bei der direkten Bundessteuer für die Besteuerung des Gewinns juristischer Personen andererseits.