

1.3. Bundesfinanzordnung 1995

Botschaft des Bundesrates zum Ersatz der Finanzordnung und zu den besonderen Verbrauchssteuern

(vom 18. Dezember 1991)

Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer läuft Ende 1994 aus. Obwohl die Einführung einer neuen Finanzordnung am 2. Juni 1991 abgelehnt worden ist, bleibt unbestritten, dass der Bund nicht auf seine beiden Hauptsteuern verzichten kann, die über die Hälfte seiner Einnahmen ausmachen. So hat die neue Vorlage primär zum Ziel, das Aufkommen der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer über 1994 hinaus sicherzustellen.

Die Ziele dieser Vorlage lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- 1. Definitive Aufhebung der verfassungsmässigen zeitlichen Befristung der beiden wichtigsten Bundeseinnahmen, der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer**
Da die Befugnis des Bundes zur Erhebung der WUST und der DBSt Ende 1994 abläuft, schlägt der Bundesrat die definitive Verankerung dieser beiden für den Bund wichtigsten Einnahmequellen in der Verfassung vor. Die DBSt und die WUST bestehen in der Tat seit gut 50 Jahren und finanzieren rund 50 Prozent des Haushaltes, und ein Verzicht auf diese beiden Steuern scheint somit wenig realistisch.
- 2. Beibehaltung der Maximalsätze von WUST und direkter Bundessteuer in der Verfassung**
Aus referendumpolitischen Gründen wird an der verfassungsmässigen Verankerung der Höchstsätze festgehalten. Der Bundesrat ist sich nämlich bewusst, dass eine Verfassungsbestimmung, welche auf eine Festsetzung der Höchstsätze verzichtet, von Volk und Ständen wohl kaum angenommen würde.
- 3. Möglichkeit der Ausweitung des Steuergegenstandes bei der WUST**
Art. 41ter Abs. 1 Buchst. a BV soll in dem Sinne abgeändert werden, dass dem Bund die allgemeine Kompetenz zur Erhebung einer Umsatzsteuer (und nicht mehr einer Warenumsatzsteuer) verliehen wird.
Im Gegensatz zum Entwurf, der am 2. Juni 1992 zur Abstimmung kam, wird in Absatz 3 auf eine genaue Umschreibung des Steuergegenstandes verzichtet.
Dem Gesetzgeber wird so ein breiter Spielraum eingeräumt, und dies insbesondere im Hinblick auf eine spätere Ausdehnung der Steuer auf Dienstleistungen.
- 4. Einfachheit und Haushaltneutralität der Vorlage**
Der Bundesrat vertritt die Meinung, dass die Vorlage vom 2. Juni 1992 nicht zuletzt an ihrer ambitionierten Zielsetzung gescheitert ist. Massgeblich dazu beigetragen haben einerseits die durch das Parlament vorgenommenen Verknüpfungen der Finanzordnung mit der Stempelreform und der Neugestaltung des Tarifs für juristische Personen bei der direkten Bundessteuer und andererseits die für die Modernisierung der Umsatzsteuer notwendigen detaillierten Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung.
In seiner neuen Vorlage hat der Bundesrat diesen Erfahrungen Rechnung getragen: Das dem Volk und den Kantonen zu unterbreitende Vorhaben soll besser verständlich sein. Im Hinblick auf diese Vereinfachung hat der Bundesrat folgendes beschlossen:

- Erstens verzichtet das neue Konzept auf jegliche Verknüpfungen zwischen den einzelnen Sachfragen. In diesem Sinn werden zwei getrennte Bundesbeschlüsse unterbreitet.
Die Massnahmen zur Sanierung des Bundeshaushaltes werden dem Parlament erst später, mit separater Botschaft, zugeleitet.
- Zweitens beschränkt sich die Vorlage für den Ersatz der Finanzordnung auf eine Änderung des Artikels 41ter der Bundesverfassung. Die Ausführung des neuen Verfassungsartikels bleibt der ordentlichen Gesetzgebung vorbehalten. Bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes zur Umsatzsteuer wird das heutige Recht gemäss Warenumsatzsteuerbeschluss in Kraft bleiben.
- Im Gegensatz zur früheren Vorlage kann der Bundesrat somit auf die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen verzichten, wodurch eine Überlastung des Entwurfs mit detaillierten und entsprechend komplizierten Übergangsbestimmungen vermieden wird. Mit der Annahme des neuen Verfassungsartikels bleibt somit bei der WUST vorerst alles beim alten.

5. Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern

Gegenwärtig besitzt unser Land noch Fiskalzölle (die vorab der Erzielung öffentlicher Einnahmen und nicht dem Schutz einheimischer Industrien dienen) auf Mineralölen, Erdgas und den daraus gewonnenen Produkten (insbesondere Treibstoffe) sowie auf Automobilen, Autoteilen und Kinofilmen.

Die vorgeschlagene Umwandlung strebt keine Mehreinnahmen an (diese Zölle bringen Einnahmen von über 3 Milliarden Franken pro Jahr); vielmehr soll die Eidgenossenschaft auf diese Weise ihre internationalen Verpflichtungen, die sie vor einigen Jahren gegenüber der EG, dem GATT und den USA eingegangen ist, einlösen können. Die Schweiz hat sich nämlich verpflichtet, diese Fiskalzölle durch deren Umwandlung in interne, nicht diskriminatorische Verbrauchsabgaben zu beseitigen.

Während auf die Besteuerung der Kinofilme ganz verzichtet wird, sollen die bestehenden Zölle auf Mineralölen sowie auf Automobilen und Autoteilen in besondere Verbrauchssteuern umgewandelt werden. Das Nähere wäre auf dem Wege der Gesetzgebung zu regeln.

Die bestehende Zweiteilung der Treibstoffzölle in einen Grundzoll und einen Zollzuschlag sowie die Zweckbindung eines Teils des Grundzolles und des vollen Zollzuschlages für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr sollen beibehalten werden.

Die Umwandlung erfolgt haushaltneutral. Der Bundesrat hat die in der Bundesfinanzordnung 1990 enthaltenen Vorschläge ohne Änderung übernommen; jedoch soll dieses Mal das Vorhaben Volk und Ständen als separate Vorlage unterbreitet werden.

Somit verzichtet der Bundesrat im Rahmen des Ersatzes der Bundesfinanzordnung darauf, den Übergang von der Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer vorzuschlagen. Er ist vielmehr der Ansicht, dass ein unmittelbarer Neuanlauf zur Einführung der Mehrwertsteuer in der Bevölkerung nicht verstanden und als Missachtung des Volkswillens gewertet würde.

So ist vorgesehen, die Elemente eines modernen Verbrauchssteuersystems erst im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zu den jetzt vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmungen wieder aufzunehmen. Dazu gehören die Beseitigung der Umsatzsteuer auf Investitionen (taxe occulte), die Mehrwertsteuertechnik und die Ausdehnung des Steuergegenstandes auf Dienstleistungen.

Doch zunächst wird sich das Parlament, wie der Bundesrat in seiner Botschaft ankündigt, aufgrund der drastischen Verschlechterung der Bundesfinanzlage mit einem Programm zur Sanierung der Bundesfinanzen zu befassen haben, das Massnahmen auf der Ausgabenseite (gezielte Einsparungen, lineare Reduktion der Subventionen, "Ausgabenbremse") wie auch auf der Einnahmenseite (Erhöhung bestimmter Verbrauchssteuern wie Treibstoffgrundzölle und

Tabaksteuer, neue Verteilung des Gewinnes der Nationalbank, Aufhebung des Spielbankenverbots) vorsieht.
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 1.4.)

Parlamentarische Verhandlungen

- 1992, 6. Februar: Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK) nimmt die Beratungen der vom Bundesrat vorgelegten neuen Botschaft auf. Dabei zeigt es sich, dass einzig die Sozialdemokraten den offenen Verfassungsartikel voll unterstützen. Vertreter der bürgerlichen Parteien plädieren ihrerseits für eine baldige Abschaffung der *taxe occulte* und den Übergang zur Mehrwertsteuer. Die Kommission beschliesst, bei ihrer nächsten Sitzung Hearings mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft sowie Konsumentenschutz- und Umweltorganisationen durchzuführen.
- 1992, 7. April bis 30. Oktober: Die WAK beauftragt das eidgenössische Finanzdepartement, ein ergänzendes Diskussionspapier zu einer modifizierten Finanzvorlage auszuarbeiten, die insbesondere den sofortigen Übergang zur Mehrwertsteuer vorschlägt sowie die Beibehaltung der zeitlichen Befristung der direkten Bundessteuer und der Warenumsatzsteuer in der Bundesverfassung vorsieht.

Aufgrund des Berichts des EFD spricht sich die WAK definitiv für den sofortigen Übergang zur MWSt aus, welche die noch bis Ende 1994 geltende Warenumsatzsteuer ablösen soll. Die Kommission möchte dem Volk dieses Mal eine möglichst einfache Vorlage unterbreiten.

Folgende zwei Grundsatzentscheide sind besonders erwähnenswert: Erstens soll die neue Finanzordnung erneut zeitlich befristet sein (bis Ende 2006), und zweitens sollen die Leistungen, die der Steuer nicht unterliegen, in einer "Negativliste" aufgezählt werden. Die Festsetzung des Steuersatzes wird auf eine spätere Sitzung vertagt, da die Meinungen über diesen entscheidenden Punkt auseinandergehen: Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder möchte einen Normalsatz von 6,2 %; der reduzierte Satz für Grundnahrungsmittel soll 1,9 % betragen. Eine linke Minderheit hat sich für einen Normalsatz von (mindestens) 6,5 % ausgesprochen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sich eine Kompensation im sozialen Bereich aufdrängt, soll die Vorlage vom Souverän angenommen werden. Es handelt sich dabei um soziale Begleitmassnahmen in der Höhe von 500 bis 550 Millionen Franken.

(Für Einzelheiten siehe Ziff. 5.7.)

- 1993, 19. Januar / 22. Februar: Die nationalrätliche WAK bereinigt die letzten umstrittenen Punkte. Die Vorlage, die in der Frühjahrssession ins Plenum kommt, enthält folgende Empfehlungen:
 - Sofortiger Übergang zur Mehrwertsteuer, da dieser Systemwechsel Grundbedingung für eine wirtschaftliche Revitalisierung sei.
 - Normalsatz von 6,5 % (reduzierter Satz 2 %). Mit dieser Satzerhöhung soll auch zur Sanierung der Bundesfinanzen beigetragen werden (Mehreinnahmen insgesamt: 1,3 Milliarden Franken, abzüglich 500 Millionen für soziale Massnahmen).
 - Auf Sondersätze für Hotellerie, Gast-, Bau- und Coiffeurgewerbe wird verzichtet.
 - Die selbstkelternden Weinbauern werden neu der Steuer unterworfen.
 - 5 % des MWSt-Ertrags werden für Massnahmen zur Entlastung unterer Einkommenschichten, insbesondere kinderreicher Familien, verwendet.
 - Das Parlament soll die Kompetenz erhalten, den Satz um 1 % zu erhöhen für die Finanzierung ausserordentlicher, demographisch bedingter AHV-Mehrkosten.

Dieser Punkt soll allerdings nicht Bestandteil der Finanzordnung bilden, sondern dem Souverän in einem separaten Beschluss unterbreitet werden.

Gleichzeitig beschliesst die WAK, 1993 angesichts der hohen Arbeitslosigkeit maximal 300 Millionen Franken für ein Beschäftigungsprogramm (das gegebenenfalls 1994 verlängert werden kann) bereitzustellen. Dieses politisch (nicht aber rechtlich) an die Finanzordnung gekoppelte Programm fordern die Sozialdemokraten als Gegenleistung für ihre Unterstützung der Mehrwertsteuer mit einem Satz von 6,5 %.

Laut Kommissionssprecher werden im Plenum von Seiten der Regierungsparteien keine Minderheitsanträge gestellt, was auch auf der "Fahne" ausdrücklich vermerkt wurde.

(Für Einzelheiten siehe Ziff. 5.7.)

- 1993, 18. März: Mit 104 gegen 13 Stimmen (bei zahlreichen Enthaltungen) heisst der Nationalrat bei der Gesamtabstimmung den Entwurf für die neue Finanzordnung gut, indem er die Vorschläge seiner Kommission übernimmt (d.h. direkter Übergang von der WUST zur MWSt mit einem Normalsatz von 6,5 % und zeitlicher Befristung bis Ende 2006), ohne grundlegende Änderungen anzubringen.

Bei den Verhandlungen stand der Steuersatz im Mittelpunkt der Diskussionen. Während die bürgerlichen Parteien von Anfang an einen möglichst niedrigen Satz anstrebten, forderte die politische Linke einen Satz von 6,8 oder 7 %. Doch hat schliesslich der innerhalb der Kommission ausgehandelte Kompromiss (6,5 %) standgehalten.

Hingegen hat der Nationalrat einem Antrag zugestimmt, wonach der Steuersatz für bestimmte, vor allem von Ausländern in Anspruch genommene Dienstleistungen (z.B. Hotellerie) nötigenfalls durch die Legislative gesenkt werden kann.

Was die Möglichkeit des Parlaments betrifft, den MWSt-Satz für AHV/IV-Bedürfnisse um maximal einen Prozentpunkt (und somit auf 6,5 %) zu erhöhen, so wurde diese in der Gesamtabstimmung mit 77 zu 25 Stimmen gutgeheissen.

Auch die Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern wird ohne Gegenstimme angenommen.

(Für Einzelheiten siehe Ziffer 5.7.)

Die Vorlage geht nun an den Ständerat.

- 1993, 16. Juni: Wie zuvor seine Kommission heisst der Nationalrat die Zweiteilung der Vorlage (Systemwechsel und Satzerhöhung) gut.

Hingegen zeigt er sich in Bezug auf die Soziale Komponente unnachgiebig. Letztere sei unbefristet in der Verfassung zu verankern, und die 500 Millionen sollen während der ersten fünf Jahre zur Verbilligung der Krankenkassenprämien von Familien mit kleinem Einkommen - und nicht zur Milderung des Defizits der Arbeitslosenversicherung - verwendet werden.

Die Vorlage geht somit an den Ständerat zurück.

- 1993, 17. Juni: Auch der Ständerat verzichtet nun darauf, den sozialen Ausgleich über die Arbeitslosenkasse stattfinden zu lassen und schliesst sich dem Beschluss des Nationalrats an. Es bestehen nun keine Differenzen mehr.

(Für Einzelheiten siehe Ziffer 5.7.)

- 1993, 18. Juni: Die eidgenössischen Räte heissen in der Schlussabstimmung den gesamten Entwurf zur neuen Finanzordnung gut, der sich aus 4 verschiedenen Bundesbeschlüssen zusammensetzt:

- Der **Bundesbeschluss über die Finanzordnung** (=Umwandlung der WUST in eine MWSt zum Satz von 6,2% und zeitliche Befristung der MWSt und der DBSt bis Ende 2006) wird mit 98 zu 30 Stimmen im Nationalrat und mit 38 zu 1 Stimme im Ständerat angenommen.

- Der **Bundesbeschluss über einen Beitrag zur Gesundung der Bundesfinanzen** (=Erhöhung des MWSt-Normalsatzes von 6,2 auf 6,5% und des reduzierten Satzes von

1,9 auf 2%) wird mit 127 zu 15 Stimmen im Nationalrat und mit 35 zu 3 Stimmen im Ständerat angenommen.

- **Der Bundesbeschluss über Massnahmen zur Erhaltung der Sozialversicherung** (=Möglichkeit, den Satz zu Gunsten der AHV um einen Prozentpunkt zu erhöhen) wird mit 127 zu 15 Stimmen im Nationalrat und mit 35 zu 3 Stimmen im Ständerat angenommen.
- **Der Bundesbeschluss über besondere Verbrauchssteuern** (=Umwandlung der heutigen Fiskalzölle in Steuern) wird mit 130 zu 4 Stimmen im Nationalrat und einstimmig (26 Stimmen) im Ständerat angenommen.

Da diese Vorlagen Verfassungsänderungen bewirken, müssen Volk und Ständen unterbreitet werden.

- 1993, 28. Oktober: Auf Drängen der interessierten Wirtschaftskreise veröffentlicht der Bundesrat bereits einen Monat vor der Volksabstimmung den Verordnungsentwurf über die MWSt und schickt diesen in die Vernehmlassung bis Ende Januar 1994.
- 1993, 28. November: Bei einer Stimmbeteiligung von 44,7% wird der Bundesbeschluss über die Finanzordnung vom Volk mit 66,7% Ja-Stimmen (1'347'054 Ja gegen 673'847 Nein) sowie von 25 Kantonen und Halbkantonen deutlich gutgeheissen. Etwas knapper wird der Bundesbeschluss über einen Beitrag zur Gesundung der Bundesfinanzen angenommen und zwar mit 57, 8 Ja-Stimmen (1'163'907 Ja zu 852'087 Nein) und einem Ständemehr von 21. Die Stimmbeteiligung betrug hier 44,6%. Volks und Stände sprechen sich bei einer Stimmbeteiligung von 44,4% auch für die Massnahmen zur Erhaltung der Sozialversicherung aus (62, 7% oder 1'258'519 Ja-Stimmen gegen 751'503 Nein-Stimmen sowie 25 Kantone und Halbkantone). Die Volksabstimmung brachte auch ein positives Ergebnis für den vierten Bundesbeschluss: Die progressive Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern wurde von 60,7% des abstimmenden Volks (1'211'181 Ja gegen 786'634 Nein) und von 23 Kantonen und Halbkantonen gutgeheissen. Die Stimmbeteiligung betrug 44,2%.

Der Bund kann somit bis Ende 2006 seine beiden wichtigsten Steuern weiterhin erheben. Was den Wechsel von der WUST zur MWSt betrifft, so wird dieser auf den 1. Januar 1995 vollzogen.

(Für Ausgestaltung der zukünftigen MWSt, siehe Ziff. 5.7., 5.8. und 5.9.)

- 1996, 20. November: Der Bundesrat setzt die Inkraftsetzung des **Automobilsteuergesetzes** vom 21. Juni 1996 und des **Mineralölsteuergesetzes** gleichen Datums auf den 1. Januar 1997 fest. Mit diesen beiden Gesetzen werden die bisherigen Fiskalzölle auf Automobilen und ihren Teilen bzw. auf Brenn- und Treibstoffen in besondere Verbrauchssteuern umgewandelt, wie dies der Bundesbeschluss über besondere Verbrauchssteuern vom 18. Juni 1993 vorsieht. Der Automobilsteuer unterliegen neben der Einfuhr auch die Lieferung und der Eigengebrauch bei der Herstellung von Automobilen im Inland. Als Bemessungsgrundlage wird nicht mehr wie bei den Zöllen das Gewicht, sondern der Wert herangezogen. Der Steuersatz beträgt vier Prozent. Die Abgabebelastung für die Verbraucher und Verbraucherinnen bleibt insgesamt unverändert.