

1.6. Stabilisierungsprogramm 1998

Angesichts der immer noch stark defizitären Bundesfinanzen beruft Bundesrat Villiger, begleitet von zwei weiteren Bundesratsmitgliedern, im Dezember 1997 Kantonsvertreter, Sozialpartner und Parteipräsidenten an den "**Runden Tisch**", um gemeinsam Vorschläge des Bundesrates zur Sanierung des Bundeshaushalts bis zum Jahre 2001 zu diskutieren. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des "Runden Tisches" ist es freigestellt, im bundesrätlichen Paket Modifikationen und Umgewichtungen vorzunehmen. Vorgegeben sind einzig die vom Bundesrat formulierten materiellen Grundsätze zum Sparauftrag, nicht jedoch der Weg zum Ziel.

Diese Konsensgespräche kommen nach zähen Verhandlungen am 7. April 1998 zum Abschluss. Zusätzlich zu Sparmassnahmen in verschiedenen Bereichen (Militär und Zivilschutz, Sparbeitrag der Kantone, Arbeitslosenversicherung, SBB, AHV/IV, Kreditsperre) und Mehreinnahmen für die Arbeitslosenversicherung einigen sich die Teilnehmer, auch auf die Schliessung stossender Steuerlücken sowie einen Marschhalt bei parlamentarischen Vorstössen hinzuwirken, die neue Steuerausfälle verursachen. Insgesamt dürfte der Bundeshaushalt um rund zwei Milliarden Franken entlastet werden; die Mehreinnahmen für die Arbeitslosenversicherung liegen ebenfalls bei gut zwei Milliarden Franken.

Kurz darauf, am 7. Juni 1998, stimmen Volk und Stände ausserdem dem **Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich (Haushaltsziel 2001)** mit deutlicher Mehrheit zu. Der neue Artikel der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung bezweckt einen weitgehenden Ausgleich der Finanzrechnung bis ins Jahr 2001. Werden die Ziele verfehlt, muss der Bundesrat Einsparungen in seiner Zuständigkeit beschliessen und den eidgenössischen Räten die Änderung von Leistungsgesetzen vorschlagen.

Ohne den im neuen Verfassungsartikel vorgesehenen Sparautomatismus auszulösen, will nun der Bundesrat mit einem Stabilisierungsprogramm 1998 die nötigen Massnahmenvorschläge ausarbeiten, um die Zielvorgabe im Jahr 2001 zu erreichen und damit die vom Verfassungsartikel verlangten Korrekturmassnahmen gewissermassen vorweg zu nehmen.

Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 1998

(vom 28. September 1998)

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Paket, das sich im Wesentlichen auf die Beschlüsse des "Runden Tisches" stützt, beinhaltet sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitige Massnahmen, die das Defizit des Bundes bis 2001 auf maximal 900 Millionen abbauen sollen. Das Schwergewicht liegt dabei eindeutig auf den Einsparungen. Eigentliche Einnahmenbeschaffungen sollen für die Konsolidierung der Sozialwerke und die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte reserviert bleiben.

Die einzelnen Teile des Stabilisierungsprogramms, die rechtlich miteinander verbindlich verknüpft sind, lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

Ausgabenseitig:

- Massnahmen im **Sozialbereich:**
 - = Bei der AHV/IV wird eine Verschiebung der Rentenanpassung 2001 auf das Jahr 2002 vorgeschlagen (ca. 203 Millionen). Zudem soll die Anpassung in der Regel nur noch im 3-Jahresrhythmus stattfinden (ausser wenn die Teuerung 4% überschreitet).
 - = Bei der Arbeitslosenversicherung werden verschiedene Leistungskorrekturen vorgenommen (Wechsel vom Lohn- zum Taggeldkonzept bei Beschäftigungsprogrammen, Herabsetzung der Dauer der Insolvenzentschädigung, Neuregelung der Überent-

schädigungsgrenze bei unfreiwillig vorzeitig pensionierten Versicherten, Herabsetzung der maximalen Bezugsdauer für Beitragsbefreite, Reduktion der Subventionssätze bei arbeitsmarktlichen Massnahmen). Diese Einsparungen werden für 2001 mit rund 191 Millionen veranschlagt.

- Sparbeitrag der **Kantone**: Mit den Kantonen wurde ein Entlastungsziel von 500 Millionen im Jahre 2001 vereinbart durch eine Reduktion der Bundesbeteiligung im öffentlichen Verkehr und in den Bereichen Bildung sowie Straf- und Massnahmenvollzug. Zudem wird der Kantonsbeitrag an die AHV erhöht.
- Sparauftrag an den Bundesrat in den Bereichen **Militär, Zivilschutz und SBB** im Rahmen von rund 762 Millionen im Jahre 2001.

Einnahmenseitig:

- Zur Finanzierung der **Arbeitslosenversicherung** soll das dritte Lohnprozent befristet weitergeführt werden (inkl. erhöhtem Beitragsplafond). Ferner soll auch beim zweiten Lohnprozent der Beitragsplafond befristet erhöht werden. Und schliesslich wird der versicherte Verdienst ebenfalls erhöht. Dadurch wird die Arbeitslosenversicherung um rund 1 Milliarde entlastet.
Diese Massnahmen zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung werden in einem separaten, dringlichen Bundesbeschluss unterbreitet, da gemäss geltender Befristung das dritte Lohnprozent nur noch bis Mitte 1999 erhoben werden kann.
- **Schliessung ungerechtfertigter Steuerlücken**: Unter anderem schlägt der Bundesrat folgende Massnahmen vor:
 - = Die Veräusserung von Vermögenswerten, die nicht im Rahmen der blossen Verwaltung des eigenen Vermögens erfolgt, gilt als selbstständige Erwerbstätigkeit und wird entsprechend besteuert. Dieser Grundsatz, der vom Bundesgericht bereits heute angewandt wird, soll nun im Gesetz verankert werden. Kriterien für eine selbstständige Erwerbstätigkeit sind insbesondere: Eingehen eines erheblichen Risikos, kurze Besitzesdauer, Einsatz spezieller Fachkenntnisse und der Einsatz fremder Mittel.
Die neue Regelung wird auch in das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) einfliessen.
Auf die Einführung einer eigentlichen Kapitalgewinnsteuer wird verzichtet.
 - = Der Abzug von privaten Schuldzinsen ist auf den Betrag der steuerbaren Brutto-Vermögenserträge plus 20'000 Franken beschränkt. Hauseigentümer sowie Kleinkreditnehmer in engen Verhältnissen werden dadurch nicht schlechter gestellt als heute.
 - = Der versicherbare Lohn in der zweiten Säule wird auf jährlich maximal 286'560 Franken festgelegt.
Ausserdem wird die Einkaufssumme begrenzt, damit die berufliche Vorsorge insbesondere im fortgeschrittenen Alter nicht überwiegend als Instrument einer privilegierten Kapitalanlage genutzt werden kann: Der Einkauf ist höchstens bis zu einem Drittel des oberen Grenzbetrages des koordinierten Lohns nach BVG, multipliziert mit der Anzahl Jahre vom Eintritt in die Vorsorgeeinrichtung bzw. ab Einkauf bis zum Erreichen des reglementarischen Rücktrittsalters, möglich.
 - = Die Kapitaleistungen aus den Säulen 2 und 3a sollen weiterhin mit einer separaten Jahressteuer erfasst werden. Diese würde aber nicht mehr bloss zu einem Fünftel, sondern zur Hälfte der ordentlichen Tarife, mindestens aber zum Satz von zwei Prozent, berechnet. Dafür werden Leibrenten und Einkünfte aus Verpfändung nur noch zu 40 anstatt zu 60% besteuert.
 - = Für das Steuerprivileg bei Kapitalversicherungen mit Einmalprämie wird im DBG und im StHG neu ein oberes Abschlussalter (60 Jahre) vorgesehen. Zudem soll die Mindestvertragsdauer von 5 auf 10 Jahre heraufgesetzt werden (für nach dem 1. Januar 1999 abgeschlossene Verträge).

Diese Massnahmen sollen ab dem Jahr 2002 rund 130 Millionen einbringen (Bundesanteil 91 Millionen).

- Verstärkung der Steuerkontrolle: Bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung soll der Personalbestand bis Ende 2001 um insgesamt 100 Stellen aufgestockt werden.

Nicht enthalten sind lediglich die Kreditsperre (die zusammen mit dem Budget 1999 behandelt wird) und die erhöhte Reingewinnablieferung der Schweizerischen Nationalbank, die beide formell nicht zum Stabilisierungsprogramm gehören. Auch Massnahmen im Asylbereich und im Personalwesen, die am "Runden Tisch" diskutiert wurden, sind formell nicht Gegenstand des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm.

Beim Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm handelt es sich um einen **referendums-pflichtigen Mantelerlass**.

Parlamentarische Verhandlungen

- 1998, 6. November: Die vorberatende Sonderkommission des Nationalrats (Stabiko-N) bringt verschiedene zum Teil gewichtige Änderungen am bundesrätlichen Entwurf an. Bei den steuerlichen Massnahmen wird Folgendes beschlossen:
 - = Im DBG und im StHG wird eine Umschreibung mit drei kumulativen Bedingungen für den sogenannten Wertschriftenhandel eingeführt (Fremdfinanzierung, Häufigkeit der Geschäfte und Anzahl kurzfristiger Geschäfte). Der Liegenschaftshandel wird ausgeklammert (diesbezüglich sollen weiterhin die Kriterien der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten).
 - = Die "Pufferzone" beim Schuldzinsenabzug wird von 20'000 auf 50'000 Franken heraufgesetzt. Zudem heisst die Kommission einen Vorschlag der ESTV gut, wonach die Möglichkeit des "gewillkürten Geschäftsvermögens" sowohl im DBG als auch im StHG verankert werden soll, um insbesondere Jungunternehmern den vollumfänglichen Schuldzinsenabzug zu erlauben.
 - = Eine Begrenzung des versicherbaren Einkommens bei der 2. Säule lehnt die Stabiko-N ab. Hingegen heisst sie einen Alternativvorschlag der Eidgenössischen Steuerverwaltung für die Beschränkung des Einkaufs gut, wonach der in der bundesrätlichen Botschaft vorgesehene Eckwert (siehe oben) verdreifacht wird und nun dem oberen Grenzbetrag des koordinierten Lohns nach BVG entspricht.
 - = Klar abgelehnt wird von der Stabiko-N die verschärfte Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge, so dass solche Leistungen weiterhin zu einem Fünftel der ordentlichen Tarife besteuert werden.
 - = Steuerprivilegierte Kapitalversicherungen mit Einmalprämie können bis zur Vollendung des 65. Altersjahres (Bundesrat: 60. Altersjahr) abgeschlossen werden. Zudem soll die Mindestvertragsdauer weiterhin fünf Jahre betragen.

Da in dieser neuen Form die steuerlichen Massnahmen statt 130 Millionen nur noch etwa 30 Millionen einbringen (Bundesanteil: 21 Millionen) wird als Kompromiss auf die zeitliche Verzögerung der Anpassung der AHV/IV-Renten verzichtet. Zudem will die Stabiko-N den Bundesrat mittels Motion verpflichten, die Ausgaben im Asylbereich bis ins Jahr 2001 progressiv auf höchstens eine Milliarde Franken zurückzuführen. So wird mit einer Entlastung des Bundeshaushalts von neu rund drei Milliarden das Erreichen des Haushaltsziels weiterhin möglich sein, obwohl wichtige Elemente des ursprünglichen Konzepts fehlen.

- 1998, 1./2. Dezember: Mit 124 zu 26 Stimmen (bei 14 Enthaltungen) verabschiedet der Nationalrat das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998 in der von seiner Kommission beschlossenen Form. Gleichzeitig heisst er mit 164 zu 0 Stimmen den dringlichen Bundesbeschluss zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung gut, womit unter anderem das dritte Lohnprozent für die Arbeitslosenversicherung verlängert wird. Der Konsens des Runden Tisches hat somit gehalten.

Eine Motion der Sozialdemokraten für die Besteuerung der privaten Kapitalgewinne lehnt der Nationalrat in der gleichen Sitzung mit 94 zu 65 Stimmen ab.

- 1999, 9. Februar: Die vorberatende Sonderkommission des Ständerats (Stabiko-S) stimmt dem Stabilisierungsprogramm 1998 mit 9 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) zu. An der nationalrätlichen Fassung bringt sie nur Retouche ohne namhafte finanzielle Auswirkungen an:
 - = Für den gewerbsmässigen Handel mit Vermögenswerten formuliert die Stabiko-S vier positive Kriterien (unverhältnismässig hohe Anzahl von Transaktionen, Inkaufnahme besonderer Risiken, Einsatz bedeutender Fremdmittel im Verhältnis zum entsprechenden Vermögen, grosser Anteil kurzfristiger Anlagen), von denen mindestens zwei zutreffen müssen, um eine geschäftliche Tätigkeit zu begründen. Im Gegensatz zum nationalrätlichen Beschluss genügt die Vermutung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit, was einer Umkehr der Beweislast gleichkommt.
 - = Private Schuldzinsen, die über die steuerbaren Vermögenserträge plus 50'000 Franken hinaus gehen, sollen nach dem Willen der Stabiko-S ausnahmsweise abzugsberechtigt sein, wenn andernfalls eine Notlage entstehen würde. Ein Minderheitsantrag, der angesichts dieser Regelung für "Härtefälle" die Pufferzone von 50'000 Franken auf 30'000 Franken reduzieren will, wird abgelehnt.
 - = Die Altersgrenze für die steuerfreie Vorsorge mittels Einmalprämienversicherungen setzt die Stabiko-S um ein Jahr auf 66 hinauf, um Männern die Reinvestition ihrer Kapitalabfindung im Pensionsjahr zu ermöglichen.
 - = Etwas grosszügiger als der Nationalrat zeigt sie sich zudem beim Einkauf in Pensionskassen, indem sie auch Vorsorgeeinrichtungen einschliesst, die nicht im Register für die berufliche Vorsorge eingetragen sind.
- 1999, 2./3. März: Der Ständerat tritt oppositionslos auf das Stabilisierungsprogramm 1998 ein und folgt mit seinen ersten Entscheiden (Einsparungen beim Militär, im Asylbereich, bei den SBB sowie Sparbeitrag der Kantone) der grossen Kammer. Bei den Massnahmen zur Schliessung der Steuerschlupflöcher übernimmt der Ständerat in allen Punkten die Anträge seiner Kommission. Bezüglich Einkauf in die 2. Säule präzisiert er, dass Wiedereinkäufe im Falle der Ehescheidung nicht der oben genannten betragsmässigen Begrenzung (siehe 6. November 1998) unterliegen. Anschliessend verabschiedet der Ständerat das Stabilisierungsprogramm ohne Gegenstimme. Differenzen zu den nationalrätlichen Beschlüssen bestehen somit insbesondere im Bereich der gewerbsmässig erzielten Kapitalgewinne, der Kapitalversicherungen mit Einmalprämie und des Schuldzinsenabzugs. Die Differenzen sollen noch in der gleichen Session bereinigt werden.
- 1999, 9. März: Der Nationalrat beharrt mit 101 zu 65 Stimmen auf seiner restriktiven Fassung in Bezug auf den gewerbsmässigen Handel mit Wertschriften und Liegenschaften und lässt damit gemäss dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements eine Steuerlücke offen.

Auch beim Schuldzinsenabzug hält der Nationalrat an seinem früheren Beschluss (d.h. ohne Härtefall-Regelung) fest.

Hingegen übernimmt die grosse Kammer die vom Ständerat beschlossene Altersgrenze von 66 Jahren für die steuerfreie Vorsorge mit Einmalprämien und bereinigt auch die übrigen kleineren Differenzen.

Die Vorlage geht nun noch einmal an den Ständerat zurück.

- 1999, 10. März: Auf Antrag seiner Kommission beschliesst der Ständerat oppositionslos, auf die gesetzliche Regelung des privaten "Quasihandels" mit Vermögenswerten, Wertschriften und Liegenschaften im Rahmen des Stabilisierungsprogramms zu verzichten. Dieses Problem soll bei späteren Reformen angegangen werden. In der Zwischenzeit gilt weiterhin die gefestigte Praxis des Bundesgerichts.

Mit dieser letzten Differenz geht die Vorlage an den Nationalrat zurück.

- 1999, 16. März: Der Nationalrat schliesst sich mit 89 zu 79 Stimmen dem ständerätlichen Vorschlag bezüglich Kapitalgewinnbesteuerung an.

Das Stabilisierungsprogramm ist damit unter Dach und Fach. Das Paket mit 13 Gesetzesänderungen ermöglicht Einsparungen von zwei Milliarden. Um eine weitere Milliarde entlastet wird das Budget durch einen dringlichen Bundesbeschluss, der das dritte Lohnprozent für die Arbeitslosenversicherung weiterführt.

- 1999, 19. März: In der Schlussabstimmung verabschieden die eidgenössischen Räte das **Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998** mit 139 zu 15 Stimmen (bei 21 Enthaltungen) und 41 zu 0 Stimmen. Der **dringliche Bundesbeschluss zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung** (Teil des Sanierungsprogramms) wird mit 162 zu 11 und 43 zu 0 Stimmen gutgeheissen.

Im steuerlichen Bereich gelten somit folgende Neuerungen:

- = Der Abzug von privaten Schuldzinsen ist auf den Betrag der steuerbaren Brutto-Vermögenserträge plus 50'000 Franken beschränkt. Beteiligungen von mindestens 20% an Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften können im Zeitpunkt des Erwerbs der Beteiligung zu Geschäftsvermögen erklärt werden, womit die Schuldzinsen, die aus der Finanzierung des Erwerbs der Beteiligung resultieren, vollumfänglich zum Abzug zugelassen sind ("gewillkürtes" Geschäftsvermögen).
- = Einkäufe in die 2. Säule (und damit auch die entsprechenden steuerlichen Abzüge) werden bei allen Vorsorgeeinrichtungen begrenzt: Der Versicherte, der die Differenz zwischen dem vorhandenen und dem reglementarisch benötigten Altersguthaben ausgleichen will, kann sich höchstens bis zum oberen Grenzbetrag des koordinierten Lohns gemäss BVG, multipliziert mit der Anzahl Jahre vom Eintritt in die Vorsorgeeinrichtung oder Einkauf bis zum Erreichen des reglementarischen Rücktrittsalters, einkaufen. Von dieser Begrenzung ausgenommen sind Wiedereinkäufe infolge Ehescheidung.
- = Die steuerliche Freistellung der Erträge aus rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen mit Einmalprämie, die nach dem 31. Dezember 1998 abgeschlossen werden, setzt als zusätzliches Kriterium voraus, dass das Vertragsverhältnis vor Vollendung des 66. Altersjahres des Versicherten begründet wurde.
- = Leibrenten sowie Einkünfte aus Verpfändung werden nur noch zu 40% (anstatt zu 60%) besteuert. Umgekehrt können private Rentenschuldner ebenfalls nur 40% der bezahlten Renten als anteiligen Schuldzins in Abzug bringen, dafür ohne wie bisher abwarten zu müssen, dass der Gesamtbetrag der bezahlten Renten den Wert der erhaltenen Gegenleistung übersteigt.

Alle diese Änderungen gelten sinngemäss auch für das StHG.

- August 1999: Da die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist, setzt der Bundesrat u.a. die steuerlichen Massnahmen des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm auf den 1. Januar 2001 in Kraft.