

**Botschaft
zum Ersatz der Finanzordnung
und zu den besonderen Verbrauchssteuern**

vom 18. Dezember 1991

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Entwürfe zu einem Bundesbeschluss über den Ersatz der Finanzordnung und über besondere Verbrauchssteuern mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Dezember 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Cotti
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer läuft Ende 1994 aus. Mit der Botschaft wird beantragt, die Verfassungsgrundlage für die beiden Haupteinnahmenquellen des Bundes zu erneuern. Gleichzeitig sollen auf Verfassungsstufe die Grundlagen für eine moderne Ordnung der Verbrauchsbesteuerung geschaffen werden. Die heutigen Verfassungsbestimmungen stammen aus dem letzten Weltkrieg und sind angesichts der seitherigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen überholt. Sodann beantragen wir, eine von uns gegenüber der Europäischen Gemeinschaft und den USA eingegangene Verpflichtung einzulösen und unsere Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern umzuwandeln. In beiden Fällen bleibt die Ausführung der neuen Verfassungsnormen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

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. Primäres Ziel der neuen Vorlage ist es deshalb, das Aufkommen der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer über 1994 hinaus sicherzustellen. Das bestehende Steuersystem soll deshalb vorerst unverändert weitergeführt werden. Ein unmittelbarer Neuanlauf zur Einführung der Mehrwertsteuer würde in der Bevölkerung nicht verstanden und als Missachtung des Volkswillens gewertet. Erst im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zu den hier vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmungen sollen dann die Elemente eines modernen Verbrauchssteuersystems wieder aufgenommen werden. Dazu gehören die Beseitigung der Umsatzsteuer auf Investitionen (*taxe occulte*), die Mehrwertsteuertechnik und die Ausdehnung des Steuergegenstandes auf Dienstleistungen.

Die neue Vorlage ist bewusst einfach gestaltet. Erstens wird von einer Verknüpfung der einzelnen Sachfragen abgesehen. Der Ersatz der Finanzordnung und die Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern werden mit zwei getrennten Bundesbeschlüssen unterbreitet. Zweitens beschränkt sich die Vorlage auf einen neuen Verfassungsartikel, dessen Ausführung dem ordentlichen Gesetzgeber vorbehalten bleibt. Bis zum Inkrafttreten eines Ausführungsgesetzes zur Umsatzsteuer wird das heutige Recht gemäss Warenumsatzsteuerbeschluss weitergeführt, ändert sich somit für Produzenten und Verbraucher nichts. Die Vorlage ist strikt haushaltsneutral und damit für den Bund weder mit Mehr- noch mit Mindereinnahmen verbunden.

Die direkte Bundessteuer wurde erst vor kurzer Zeit durch das Parlament im Rahmen der Steuerharmonisierungsvorlage neu geregelt. Eine erneute Umgestaltung dieser Steuer ist deshalb nicht angezeigt. Bei der Warenumsatzsteuer kann dagegen auch nach dem Nein zur neuen Finanzordnung längerfristig nicht über schwerwiegende Mängel ihrer heutigen Ausgestaltung hinweggesehen werden. Die neue Verfassungsbestimmung räumt deshalb den notwendigen Spielraum ein, abgesehen vom Steuersatz, eine moderne, EG-konforme Umsatzsteuer auf Waren und Dienstleistungen zu schaffen. Eine solche Reform ist indessen nur auf dem Wege

der Gesetzgebung möglich und untersteht damit über das fakultative Referendum dem Vetorecht des Volkes.

An der verfassungsmässigen Verankerung der Höchstsätze wird aus referendums-politischen Gründen festgehalten, dies obwohl der Bund bei der Umsatzsteuer in Anbetracht des weiter fortschreitenden Zollabbaus längerfristig auf eine gewisse Flexibilität angewiesen sein wird. Auf eine Befristung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer soll dagegen inskünftig verzichtet werden. Diese beiden wichtigsten Bundeseinnahmen bestehen seit gut 50 Jahren und finanzieren rund 50 Prozent des Haushaltes. In den kommenden Jahren dürfte vor allem von seiten der europäischen Integrationsbemühungen ein ständiger Reformdruck auf unsere Finanzordnung ausgehen. Unabhängig von zeitlichen Limiten sind diese Anpassungen des Steuersystems dann einzuleiten, wenn sie sachlich notwendig sind. Es bestehen hierzu auf sämtlichen politischen Ebenen genügend Instrumente und Mitwirkungsrechte.

Mit einem separaten Bundesbeschluss sollen ferner die verfassungsmässigen Grundlagen für die Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern geschaffen werden. Die Umwandlung erfolgt haushaltsneutral, berücksichtigt die bestehenden Zweckbindungen für den Strassenverkehr und trägt langjährigen internationalen Verpflichtungen der Eidgenossenschaft Rechnung.

In Anbetracht der drastischen Verschlechterung der Bundesfinanzlage wird sich das Parlament fast gleichzeitig mit einem Programm zur Sanierung der Bundesfinanzen zu befassen haben. Der Bundesrat wird dem Parlament anfangs 1992 ein umfassendes Sanierungsprogramm mit Massnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite unterbreiten. Sobald der Ersatz der Finanzordnung und das Sanierungsprogramm sichergestellt sind, sollen gezielte Verbesserungen bei der Umsatzsteuer sowie in internationaler Abstimmung eine Lenkungsabgabe auf Energieträgern an die Hand genommen werden. Letztere hätte umweltpolitische Ziele, ihre Einnahmen wären zum überwiegenden Teil zu kompensieren, so dass die Fiskalbelastung insgesamt praktisch unverändert bliebe.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Warenumsatzsteuer (WUST) ist in der Bundesverfassung (Art. 41^{ter} Abs. 1 BV) bis Ende 1994 befristet. Nach der Ablehnung der neuen Finanzordnung in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 muss deshalb in kurzer Zeit die Verfassungsgrundlage für die beiden Haupteinnahmequellen erneuert werden. Gleichzeitig sollen auf Verfassungsstufe die Grundlagen für eine Modernisierung der WUST sowie, mit separatem Bundesbeschluss, für die Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern geschaffen werden. In beiden Fällen bleibt die Ausführung der neuen Verfassungsnormen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

111 Die Entstehung und Ablehnung der Vorlage vom 2. Juni 1991

Im Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991 (BBl 1988 I 395) unterbreitete der Bundesrat sein Konzept zur Neuordnung der Bundesfinanzen. Wichtigste Elemente waren die Modernisierung der Warenumsatzsteuer, insbesondere die Befreiung der Investitionsgüter und Betriebsmittel (Beseitigung der *taxe occulte*) und der Einbezug ausgewählter Dienstleistungen sowie die Einführung einer Energieabgabe. Aufgrund der parlamentarischen Debatte über die Regierungsrichtlinien, in der insbesondere das Projekt einer Energieabgabe auf entschiedenem Widerstand stiess, schickte der Bundesrat vier Varianten zur neuen Finanzordnung in die Vernehmlassung. Alle Varianten sahen die Beseitigung der *taxe occulte* vor. Sie unterschieden sich in der Frage der Energiebesteuerung und in den vorgeschlagenen Kompensationsmassnahmen zur Deckung der Einnahmenausfälle aus der Beseitigung der *taxe occulte*.

Stiessen die vom Bundesrat formulierten Zielsetzungen wie Haushalts- und Wettbewerbsneutralität, soziale Ausgewogenheit und Europafähigkeit im allgemeinen auf breite Zustimmung, vertraten die Vernehmlasser bezüglich der konkreten Ausgestaltung der neuen Finanzordnung stark unterschiedliche Auffassungen. Zahlreiche Vernehmlasser nahmen zwar grundsätzlich für einen Systemwechsel zur Mehrwertsteuer Stellung, verfolgten dabei aber ganz unterschiedliche Absichten und Interessen und widersprachen sich insbesondere hinsichtlich der zeitlichen Realisierung des Übergangs.

Nach einer sorgfältigen Analyse beurteilte der Bundesrat die sofortige Einführung einer Mehrwertsteuer als zu riskant, schlug stattdessen einen offenen Verfassungsartikel mit gleichzeitiger Modernisierung der geltenden Warenumsatzsteuer im Rahmen der Übergangsbestimmungen vor. Die Verfassungsbestimmung verzichtete auf eine zeitliche Begrenzung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer und beseitigte bis auf den unveränderten Höchstsatz auch die sachlichen Beschränkungen der bisherigen WUST, insbesondere deren Begren-

zung auf den Umsatz von Waren und auf baugewerbliche Arbeiten. In der Botschaft vom 5. Juni 1989 (BBl 1989 III 1) wies der Bundesrat ausdrücklich darauf hin, dass der revidierte Verfassungsartikel die Grundlage für einen allfälligen späteren Übergang von der modernisierten Umsatzsteuer zur Mehrwertsteuer auf Gesetzesstufe schaffe.

Im Hinblick auf die Entwicklung des Altersaufbaus unserer Bevölkerung schlug der Bundesrat zudem einen bedingten Zuschlag zur Umsatzsteuer für die AHV-Finanzierung und in Erfüllung internationaler Verpflichtungen die Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern vor. Mit separatem Bundesbeschluss unterbreitete er schliesslich die Revision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben.

Das bundesrätliche Konzept wurde von vielen Politikerinnen und Politikern sowie in verschiedenen Medien als zu zaghafte, halbfertige Lösung kritisiert. Insbesondere wurde bemängelt, dass weder die Mehrwertsteuer noch Reduktionen bei der direkten Bundessteuer vorgeschlagen wurden. Bereits die ständerätliche Kommission verlangte vom Bundesrat zusätzliche Berichte über mögliche Varianten einer Mehrwertsteuer. Die Kommission entschied sich dann auch für einen sofortigen Systemwechsel und wählte dabei ein Lösung, die in den Grundzügen den geltenden EG-Normen entsprach. Nicht zur Diskussion stand allerdings der Steuersatz, der auf Verfassungsstufe weiterhin auf 6,2 Prozent begrenzt wurde. Der Ständerat folgte den Anträgen seiner Kommission, und der Nationalrat stimmte schliesslich weitgehend der ständerätlichen Lösung zu.

Das Paket des Parlamentes umfasste neben der eigentlichen Finanzreform auch die Revision der Stempelabgaben und den Übergang zur Proportionalbesteuerung der juristischen Personen im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer. Mit der rechtlichen Verknüpfung dieser drei Vorlagen sollte sichergestellt werden, dass der mühsam errungene Kompromiss nicht in letzter Minute einseitigen Interessen einzelner Gruppierungen geopfert werden konnte. Die Vorlage war insgesamt haushaltsneutral, wenn auch mit einer gewissen Umverteilung der Steuerlasten verbunden.

Mit Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1990 verabschiedeten die eidg. Räte die Neuordnung der Bundesfinanzen. In der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 wurde indessen die Vorlage mit 790 948 Nein-Stimmen gegen 664 304 Ja-Stimmen und mit 23 gegen 3 Ständesstimmen verworfen. Die Stimmbeteiligung betrug 33,3 Prozent.

Die Interpretation des Abstimmungsergebnisses fällt nicht leicht. Der gemeinsame Nenner der Gegner beschränkte sich auf die Ablehnung der Vorlage, dies aus teilweise unterschiedlichen Gründen. Auch die Abstimmungsanalysen ergaben keine schlüssigen Ergebnisse. Als wichtige Gründe für die Ablehnung der neuen Finanzordnung ermittelten sie insbesondere einen wachsenden Steuerwiderstand, die erwartete Mehrbelastung der Konsumenten sowie die Kompliziertheit der Vorlage. Die Umfragen lassen zwar nicht auf eine grundsätzliche Ablehnung der Mehrwertsteuer schliessen. Nach wie vor kann aber dieses Steuersystem nicht mit einer breiten Zustimmung rechnen. Nur knapp 40 Prozent der Befragten sprachen sich für einen Systemwechsel aus. Eine neue Mehrwertsteuervorlage dürfte damit auch in den kommenden Jahren mit einem er-

heblichen politischen Risiko behaftet sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn der blosse Systemwechsel mit materiellen Neuerungen verbunden wäre.

112 Die vorgezogene Revision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben

Zur Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz hatten die eidg. Räte mit Beschlüssen vom 14. Dezember 1990 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben verabschiedet. Diese konnte aber nicht in Kraft treten, weil sie mit der am 2. Juni 1991 verworfenen Neuordnung der Bundesfinanzen verknüpft war. In der Folge nahm eine Kommission des Nationalrates in einer parlamentarischen Initiative die Ende 1990 beschlossene Änderung wieder auf und schlug zudem auch für die Emissionsabgabe steuerliche Entlastungen vor. Insbesondere verlangte sie die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Anteilen an Anlagefonds sowie auf Sitzverlegungen und Umstrukturierungen. Im Bereiche der Kompensationsmassnahmen forderte die Initiative zudem den Verzicht auf die vom Pralament seinerzeit ebenfalls beschlossene Abgabe auf den Prämien der Lebensversicherung.

Wohl anerkannte der Bundesrat die Notwendigkeit steuerlicher Erleichterungen bei den Stempelabgaben. Im Lichte der sich drastisch verschlechternden Haushaltslage beantragte er indessen eine Beschränkung der Entlastungen auf die für die Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes wirklich dringenden Anliegen. In diesem Sinne stimmte er der Abschaffung der Emissionsabgabe auf Anteilen an Anlagefonds zu, sprach sich aber gegen die Befreiung der Sitzverlegungen und Umstrukturierungen von der Steuer aus und war nicht bereit, auf die Besteuerung der ungebundenen Lebensversicherung als Kompensationsmassnahme zu verzichten. Gleichzeitig schlug er eine Erhöhung der Stempelabgabe auf Prämien für die Haftpflicht- und die Fahrzeugkaskoversicherung vor. Insbesondere im Vergleich zu den Steuersätzen im Ausland erachtete er in diesen Versicherungsbereichen eine Steuererhöhung als wettbewerbspolitisch vertretbar und tragbar.

Mit Beschluss vom 30. September 1991 schloss sich der Nationalrat vollumfänglich seiner Kommission an, und der Ständerat folgte ihm nur zwei Tage später, am 2. Oktober 1991. Aus der so beschlossenen Revision entstehen der Bundeskasse jährliche Mindereinnahmen von über 400 Millionen Franken. Gegen das revidierte Stempelabgabengesetz wurde in der Zwischenzeit das Referendum ergriffen.

113 Die Verschlechterung der Haushaltsaussichten und das Sanierungsprogramm des Bundesrates

113.1 Defizitäre Haushaltsentwicklung

Innert Jahresfrist hat sich die finanzpolitische Landschaft drastisch verändert. Konnte für 1990 noch ein erfreulicher Rechnungsabschluss präsentiert werden, muss im laufenden Jahr mit einem Defizit in Milliardenhöhe gerechnet werden.

Die Perspektiven des Voranschlages 1992 und des Legislaturfinanzplanes 1993 bis 1995 bieten vollends das Bild eines strukturell überlasteten Haushaltes.

Die vergangenen guten Wirtschaftsjahre haben ein im Keime bereits seit geraumer Zeit bestehendes Ungleichgewicht der öffentlichen Finanzen überdeckt. Unter dem Einfluss konjunkturbedingt hoher Steuereingänge wurde ein Aufgabenausbau an die Hand genommen, der auf die Dauer die finanziellen Möglichkeiten des Bundes bei weitem übersteigt. Ein solches Ausgabegebaren konnte nur solange gut gehen, als insbesondere die Erträge aus der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben ausserordentlich stark expandierten und auch die Einnahmen aus der Warenumsatzsteuer deutlich rascher zunahmen als die Wirtschaft. Mit der konjunkturellen Abkühlung fand die dynamische Einnahmenentwicklung ihr abruptes Ende. Die Eingänge aus der Warenumsatzsteuer haben sich spürbar verlangsamt, die Stempelabgaben sind seit Ende der achtziger Jahre rückläufig und auch die Verrechnungssteuer wird nur noch in bescheidenem Ausmass zunehmen. Umso deutlicher treten die traditionellen Schwächen der Bundeseinnahmen in Erscheinung: Die mengen- beziehungsweise gewichtsbezogenen Einnahmenquellen, insbesondere die Einfuhr- und Treibstoffzölle, die Tabaksteuer und die Alkoholabgaben unterliegen einer ständigen Erosion, die durch die zahlreichen Zollabbaurunden noch verstärkt wird. Hohe Teuerung und Zinssätze wirken deshalb für die öffentlichen Haushalte wie Gift, unterliegt doch der Löwenanteil der Ausgaben mehr oder weniger festen Automatismen.

Aufschlussreich ist die Entwicklung der Einnahmenstruktur in den letzten Jahrzehnten. Der Anteil der Zolleinnahmen an den Gesamteinnahmen betrug beispielsweise 1960 noch ein Drittel, 1992 wird es nur noch ein Achtel sein. Im gleichen Zeitraum verdoppelte sich der Anteil der Einnahmen aus der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben am Gesamthaushalt von zehn auf rund 20 Prozent. Die beiden wichtigsten Einnahmenquellen, die direkte Bundessteuer und die Warenumsatzsteuer, welche gemäss geltendem Verfassungsrecht nur bis Ende 1994 erhoben werden dürfen, finanzieren rund 50 Prozent des Bundeshaushaltes. Mit dem Ausgleich der Folgen der kalten Progression büsste die Bundessteuer im Vergleich zu früher erheblich an Dynamik ein. Die stark konjunkturabhängige Warenumsatzsteuer mit ihrem hohen Ertragsanteil aus der Besteuerung der Investitionen erschwert ebenfalls eine verstetigte Aufgabenfinanzierung. Ihre Basis wird zudem mit der Ausdehnung des tertiären Sektors zunehmend schmaler. Sie muss deshalb zweifelsohne mittelfristig auch auf den stark expandierenden und konjunktureresistenten Dienstleistungssektor ausgeweitet werden. Aus den erwähnten Gründen vermögen die beiden wichtigsten Steuern die Erosion der anderen Einnahmenquellen des Bundes nicht mehr zu kompensieren.

Die mittelfristigen Haushaltsperspektiven geben Anlass zu ernsthafter Besorgnis. Trotz im Grundtenor optimistischer Wirtschaftsannahmen neigen die Einnahmen zur Schwäche. Sie vermögen mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum nicht mehr Schritt zu halten, was mit einer entsprechenden Reduktion der Fiskalbelastung verbunden ist. Die Steuerquote dürfte sich von 9,2 im Jahre 1989 auf 8,6 im Jahre 1995 verringern. Auf der anderen Seite nehmen die Ausgaben unvermindert stark zu. Der in den letzten Jahren eingeleitete massive

Aufgabenausbau, gepaart mit der mangelnden Bereitschaft, auf bisherige Verpflichtungen zu verzichten, verursacht gleichzeitig einen spürbaren Anstieg der Staatsquote wie auch eine drastische Verschlechterung der Finanzlage des Bundes. Der Legislaturfinanzplan weist jährliche Defizite von bis 5 Milliarden Franken aus.

113.2 Notwendigkeit einer Haushaltssanierung

Defizite in Milliardenhöhe über mehrere Jahre hinweg sind mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Eine massive Neuverschuldung wirkt zins-treibend, erschwert die Inflationsbekämpfung und gefährdet eine starke und stabile Währung. Wird der Defizitwirtschaft und der Geldentwertung nicht entschieden entgegengetreten, dürfte es immer schwieriger werden, aus dem Teufelskreis von Neuverschuldung, steigender Zinslast, Steuererhöhungen und Inflation auszubrechen. Eine unsolide Finanzpolitik verschlechtert mithin die Rahmenbedingungen für unsere Wirtschaft.

Um die Bundesfinanzen wieder ins Lot zu bringen, wird der Bundesrat vorrangig auf der Ausgabenseite ansetzen müssen. Durch gezielte Abstriche und lineare Kürzungen gilt es, den Ausgabenzuwachs wieder auf das Entwicklungstempo der Wirtschaft zurückzuführen. Glaubhafte Sparanstrengungen sind auch eine unabdingbare Voraussetzung, um die bevorstehenden Finanzvorlagen über die Referendumshürde zu bringen. Da sich indessen der Bund aus zentralen Aufgabenbereichen nicht einfach zurückziehen kann, wird die Finanzierungslücke von rund 5 Milliarden nicht ausschliesslich durch Ausgabenkürzungen geschlossen werden können. Der Bundesrat sieht deshalb vor, den Haushalt je etwa zur Hälfte durch Sparmassnahmen und Einnahmenverbesserungen ins Gleichgewicht zu bringen. Der Bundesrat wird die Botschaft über die Sanierungsmassnahmen anfangs 1992 dem Parlament zuleiten.

113.3 Ausgabenkürzungen

Im Rahmen der Finanzplanbereinigung hat der Bundesrat an den Eingaben der Departemente umfangreiche Abstriche vorgenommen. Weitergehende Kürzungen scheiterten an gesetzlichen Verpflichtungen und teilweise jüngsten Beschlüssen des Parlamentes. Soll die Ausgabendynamik auf ein längerfristig tragbares Mass zurückgenommen werden, müssen deshalb auch an bestehenden gesetzlichen Aufgaben und Verpflichtungen Abstriche vorgenommen werden. Die heutige Grundlast ist zu hoch.

Erneut vorgeschlagen wird zusätzlich das Instrument der «Ausgabenbremse». In der Verfassung soll verankert werden, dass Ausgabenbeschlüsse des Parlamentes, die über die Anträge des Bundesrates hinausgehen, einer Sonderabstimmung – absolutes Mehr aller Ratsmitglieder in jedem Rat – unterliegen. Eine Ausgabenbremse ähnlicher Art war bereits von 1975 bis 1979 in Kraft. Die Neuauflage soll im Gegensatz zu früher sehr einfach ausgestaltet werden. Die Sonderabstimmung soll für alle Ausgabenbeschlüsse, welche die Anträge des Bundesrates übersteigen, obligatorisch sein.

113.4 Zusätzliche Einnahmen

Eine Sanierung alleine mit ausgabenseitigen Massnahmen würde derart einschneidende Kürzungen voraussetzen, dass die politische Akzeptanz fraglich wäre und die Aufgabenerfüllung in den betroffenen Bereichen stark beeinträchtigt würde. Da rund zwei Drittel der Ausgaben auf Bundesbeiträge entfallen, würden die ebenfalls notleidenden kantonalen und kommunalen Haushalte von Ausgabenkürzungen besonders stark getroffen. Deshalb sind auch Massnahmen auf der Einnahmenseite erforderlich. Diese sollen im Rahmen des Sanierungsprogrammes beantragt werden. Eine Verknüpfung der Einnahmenverbesserungen mit der Vorlage zum Ersatz der Finanzordnung hätte eine komplizierte Paketlösung zur Folge und würde dabei die grundsätzliche Ausgestaltung der Finanzordnung auf Verfassungsstufe mit konkreten Einzelmassnahmen vermischen.

Die Vorschläge des Bundesrates zielen vor allem auf eine Erhöhung der besonderen Verbrauchssteuern ab. Damit werden Kollisionen mit der Finanzordnung vermieden, und die kantonalen Steueraufkommen bleiben unangetastet.

12 Parlamentarische Vorstösse

Nach dem 2. Juni wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Finanzreform eingereicht. Im folgenden soll vertieft auf die wichtigsten Forderungen eingegangen werden.

121 Reform der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer

Drei Vorstösse verlangen im Kern eine sofortige Modernisierung der Umsatzsteuer bei gleichzeitigem Abbau der direkten Bundessteuer. Die Motion 91.3230 Fischer-Seengen vom 20. Juni 1991 «Finanzordnung des Bundes» fordert im wesentlichen eine EG-kompatible Konsumsteuer und eine sukzessive Reduktion der direkten Bundessteuer bis auf das Niveau einer Finanzausgleichssteuer. Auch die Motion 91.3353 der CVP-Fraktion vom 3. Oktober 1991 «Neue Bundesfinanzordnung» zielt auf eine Verlagerung von den Einkommens- auf die Verbrauchssteuern ab, insbesondere durch eine Neukonzeption der indirekten Steuern einschliesslich der Beseitigung der *taxe occulte* sowie durch eine Anpassung der direkten Bundessteuer. Die Motion 91.3332 Jaeger vom 2. Oktober 1991 «Neue Finanzvorlage» verlangt eine haushaltsneutrale Vorlage, die einerseits eine Mehrwertsteuer und andererseits Erleichterungen bei der direkten Bundessteuer beinhaltet. Letztere sollen dabei keine Umverteilung zu Lasten der kleineren und mittleren Einkommen bewirken.

Die gleichlautenden Motionen 91.3170 Pidoux und 91.3177 Cavadini vom 11./12. Juni 1991 beschränken sich dagegen auf eine «Neuordnung der direkten Bundessteuern». Diese soll inskünftig ausschliesslich für einen Ausgleich unter den Kantonen sorgen und deshalb schrittweise abgebaut werden. Die damit für den Bundeshaushalt verbundenen Einnahmenausfälle seien durch eine entspre-

chende Herabsetzung der Bundesbeiträge zu kompensieren, während die Kantone ihrerseits ihre eigenen Steuern erhöhen müssten.

Den Forderungen nach einer sofortigen Einführung einer EG-kompatiblen Mehrwertsteuer kann sich der Bundesrat nicht anschliessen. Der Wechsel von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer stand eindeutig im Mittelpunkt des Urnenganges vom 2. Juni. Die Abstimmungsanalysen zeigen mit aller Deutlichkeit, dass eine neue Mehrwertsteuervorlage auch in den kommenden Jahren mit einem grossen politischen Risiko behaftet sein dürfte. Müsste zugleich der Steuersatz zur Kompensation der Ausfälle aus der Reduktion beziehungsweise dem Wegfall der direkten Bundessteuer um mehrere Prozentpunkte erhöht werden, so wäre das Scheitern der Vorlage vorprogrammiert.

Absehen müssen wir ebenfalls von einer sofortigen Modernisierung der Warenumsatzsteuer. Eine solche Vorlage würde erneut detaillierte Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung voraussetzen und damit ähnlicher Kritik ausgesetzt sein wie die abgelehnte Mehrwertsteuervorlage. Die Reform der Umsatzsteuer soll in einem zweiten Schritt auf Gesetzesstufe in Angriff genommen werden. Mit dem beantragten neuen Verfassungsartikel wird dem Gesetzgeber genügend Spielraum eingeräumt, längerfristig eine moderne, möglichst wettbewerbs- und aussenhandelsneutrale Konsumsteuer zu schaffen. In der Zwischenzeit würde das heutige Recht gemäss Warenumsatzsteuerbeschluss in Kraft bleiben. Die Vorlage des Bundesrates richtet sich strikt am Kriterium der Haushaltsneutralität aus und ist damit für den Bund weder mit Mehr- noch mit Mindereinnahmen verbunden. Auf die Befristung der beiden wichtigsten Einnahmequellen soll dagegen verzichtet werden.

Nach mehr als siebenjähriger Beratungszeit hat das Parlament Ende 1990 erstmals ein Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer verabschiedet, das erst auf den 1. Januar 1995 in Kraft treten wird. Knapp ein Jahr nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen kann der Bundesrat der Forderung nach einem weitestgehenden Abbau dieser Steuer wenig Verständnis entgegenbringen. Die Motionäre verkennen auch, dass mit dem zeitlich vorgezogenen Sofortprogramm und der Verstärkung des Holdingprivilegs (Übergang von der Rotertrags- zur Nettoertragsmethode) im Rahmen des neuen Bundesgesetzes bereits namhafte, nicht kompensierte Steuererleichterungen vorgenommen wurden. Weitere Entlastungen bei der direkten Bundessteuer würden die soziale Ausgewogenheit einer neuen Vorlage gefährden. Sie würden sich vor allem bei den hohen Einkommen auswirken und müssten bei anderen Steuern ausgeglichen werden. Politisch mehrheitsfähige Kompensationen sind indessen nach dem 2. Juni insbesondere bei der Umsatzsteuer nicht mehr auszumachen. Für Steuergeschenke besteht in Anbetracht der düsteren Haushaltsaussichten kein Spielraum.

Auch eine Kompensation der Einnahmenausfälle durch eine Herabsetzung der Bundesbeiträge an die Kantone, wie sie von den Motionen Pidoux und Cavadin vorgeschlagen wird, hält einer eingehenden Überprüfung nicht stand. Die beiden Motionen schweigen sich darüber aus, welche Bundesbeiträge herabgesetzt werden sollen. Die Beratungen der beiden Vorlagen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen haben gezeigt, wie komplex ein solches Unterfangen sein kann und mit welchen Schwierigkeiten eine Konsensfin-

dung verbunden ist. Dies gilt umso mehr, als der Bund bereits im Rahmen seiner Sanierungsbemühungen schmerzhaft Abstriche an den Übertragungen an die Kantone vornehmen müssen. Zu erwähnen ist schliesslich die starke Finanzausgleichswirkung der Bundesbeiträge, sind doch die entsprechenden Einnahmen der finanzschwachen Kantone pro Kopf fast 20mal höher als jene der finanzstarken Kantone.

Ziel der Motionen ist es ferner, die steuerliche Belastung durch die Steuern von Bund und Kantonen unverändert beizubehalten und auch die hohen Einkommen durch die Änderung nicht zu begünstigen. Es ist bekannt, dass der Tarif der direkten Bundessteuer eine stärkere Progression aufweist als die kantonalen Einkommenssteuertarife und zudem die Einkommensfreigrenze bei der direkten Bundessteuer höher liegt als bei den allermeisten kantonalen Steuergesetzen. Ausserdem weisen die Kantone sowohl gegenüber der direkten Bundessteuer als auch untereinander bezüglich der Höhe der Abzüge grosse Unterschiede auf. Es werden sich deshalb mit Sicherheit erhebliche, nach Ansicht des Bundesrates teilweise unüberwindbare Schwierigkeiten ergeben, die kantonalen Steuergesetze so umzubauen, dass die Belastung der Steuerpflichtigen (global und individuell) keine Änderung erfährt und gleichzeitig die Kantone ihre Mindereinnahmen infolge Herabsetzung der Bundesbeiträge voll kompensieren können. Hinzu käme, dass bei einer Herabsetzung der direkten Bundessteuer zu einer reinen Finanzausgleichssteuer die finanzstarken Kantone am Ertrag dieser Steuer überhaupt nicht mehr beteiligt wären. Dadurch würde deren Interesse an der Veranlagung und am Bezug dieser «Residualsteuer» sicherlich schwinden.

Eine Vielzahl von Vorschlägen unterbreitet die Motion 91.3134 Spielmann vom 3. Juni 1991, die grundsätzlich eine Neuordnung ohne Mehrwertsteuer sowie eine Reform der direkten Bundessteuer anstrebt. Der Motionär schlägt eine Reihe von Massnahmen vor, wie beispielsweise die Besteuerung der Vermögen und der Treuhandguthaben, eine steilere Progression und die Aufhebung von Steuerbefreiungen.

Eine Vermögenssteuer würde die Steuerkompetenzen der Kantone und Gemeinden konkurrenzieren. Zudem ist sie wenig ergiebig und würde einer Abwanderung von Vermögen ins Ausland Vorschub leisten. Eine Erhöhung des Steuersatzes auf dem Kapital der juristischen Personen auf ein Prozent wäre ausserordentlich einschneidend und würde die Eigenfinanzierung der Unternehmen ernsthaft beeinträchtigen. Auch eine Besteuerung der Kapitalexperte kann nicht in Frage kommen. Sie widerspricht nicht nur den Liberalisierungstendenzen auf den europäischen Kapitalmärkten, sondern behindert auch eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren. Der Vollzug wäre zudem sehr aufwendig und stünde in keinem vernünftigen Verhältnis zum Ertrag. Qualitative Kontrollen des Kapitalverkehrs sind ebenfalls kein geeignetes Mittel. Frankreich beispielsweise hat mit dieser dirigistischen Massnahme schlechte Erfahrungen gemacht.

122 Ökologische Finanzreform

Die Motion 91.3145 der Grünen Fraktion vom 4. Juni 1991 «Ökologische Finanzreform» strebt in erster Linie ein Steuersystem mit Belastung der Energien

und Ressourcen an, fordert eine konsequente Durchsetzung des Verursacherprinzips und verlangt als Kompensation eine entsprechende schrittweise Reduktion der WUST.

Der Bundesrat erachtet den Ersatz der WUST durch eine Energie- und Ressourcensteuer als nicht gangbaren Weg. Zweifellos kann und soll auch das bestehende Steuersystem bezüglich seiner ökologischen Auswirkungen noch verbessert werden, so zum Beispiel durch die Beseitigung der steuerlichen Bevorteilung der Benutzung von privaten Verkehrsmitteln bei der Einkommenssteuer. Die Hauptlast der Finanzierung der öffentlichen Haushalte werden indessen auch inskünftig die allgemeinen Verbrauchs- und Einkommenssteuern zu tragen haben. Ökologisch motivierte Lenkungsabgaben, die auf eine Reduktion beziehungsweise Beseitigung von Umweltbelastungen und damit auch ihrer Bemessungsgrundlagen ausgerichtet sind, können diese Finanzierungsfunktion nicht vollwertig übernehmen.

In Übereinstimmung mit der Stossrichtung der Motion befürwortet dagegen auch der Bundesrat den vermehrten Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente im Bereiche der Umwelt- und Energiepolitik. Im Vordergrund steht dabei eine verstärkte Belastung des Energieverbrauchs. Im Rahmen seiner Luftreinhalte- und CO₂-Politik sowie der Sanierung des Bundeshaushaltes wird der Bundesrat dem Parlament rechtzeitig seine Vorschläge unterbreiten und dabei für die notwendige Bereinigung und Koordination der einzelnen Projekte besorgt sein.

13 Zielsetzungen und Konzept der Finanzordnung

131 Sicherstellung der Haupteinnahmen des Bundes

Artikel 41^{ter} BV befristet die Kompetenz zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Warenumsatzsteuer bis Ende 1994. Die beiden Steuern finanzieren rund die Hälfte der Bundesaussgaben. Primäres Ziel des Bundesrates ist es deshalb zwangsläufig, das Aufkommen dieser beiden Haupteinnahmenquellen über 1994 hinaus sicherzustellen. Praktisch gleichzeitig gilt es, der drohenden Verschlechterung der Haushaltsentwicklung entgegenzutreten. Der Bundesrat wird deshalb dem Parlament anfangs 1992 ein umfassendes Sanierungsprogramm mit Massnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite unterbreiten. Sobald der Ersatz der Finanzordnung und das Sanierungsprogramm sichergestellt sind, sollen gezielte Verbesserungen im Bereiche der Umsatzsteuer sowie in internationaler Abstimmung eine Lenkungsabgabe auf Energieträgern an die Hand genommen werden. Letztere hätte umweltpolitische Ziele, ihre Einnahmen wären zum überwiegenden Teil zu kompensieren.

Aufgrund der vorliegenden Analysen zur Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 sowie der drastischen Verschlechterung der Finanzlage des Bundes muss im Rahmen dieser Vorlage von sofortigen Reformen des Steuersystems abgesehen werden. Insbesondere ein unmittelbarer Neuanlauf zur Einführung der Mehrwertsteuer würde in der Bevölkerung nicht verstanden und als Missachtung des Volkswillens gewertet (vgl. hierzu auch Ziff. 111 und 121).

Die Beseitigung der *taxe occulte* hat die Vorlage vom 2. Juni wesentlich mitgeprägt. Die zum Ausgleich der hohen Einnahmenausfälle notwendigen Kompensationsmassnahmen haben massgeblich zum Widerstand der direkt Betroffenen (Gewerbekreise und Konsumenten) beigetragen. Auch in Anbetracht der schlechten Finanzlage des Bundes muss im Rahmen dieser Reform vorläufig von einer Entlastung der Anlagegüter und Betriebsmittel abgesehen werden. Die Sanierung des Bundeshaushaltes wird bereits einschneidende Massnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite bedingen. Zusätzliche Ausfälle von über 2 Milliarden Franken können deshalb schlicht nicht mehr aufgefangen werden.

Entlastungen bei der direkten Bundessteuer wirken sich vor allem bei den hohen und höchsten Einkommen aus und müssten durch eine Verstärkung der Konsumbesteuerung kompensiert werden. Eine solche Steuerreform wäre sozial unausgewogen und dürfte damit auch an den referendumpolitischen Hürden scheitern.

Im internationalen Vergleich charakterisiert sich unser Steuersystem durch einen relativ hohen Anteil der direkten Steuern und ein entsprechend kleines Gewicht der Verbrauchssteuern. Verschiedene Kreise fordern deshalb eine Steuerreform, welche die Gewichte von den direkten zu den indirekten Steuern verschiebt. Der Bundesrat nimmt dieses Anliegen ernst, muss ihm indessen folgende zwei Überlegungen entgegenstellen:

- Entscheidender als die Steuerstruktur ist für die internationale Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft die Höhe der gesamten Fiskalbelastung. Bezüglich dieser zentralen Kennziffer weist die Schweiz unter den westeuropäischen Staaten nach wie vor die tiefsten Werte aus. Besser schneiden einzig die beiden Wirtschaftsgrossmächte USA und Japan ab, die interessanterweise ebenfalls eine sehr tiefe Verbrauchssteuerbelastung kennen.
- Ins Gewicht fallende Veränderungen unseres föderalistisch aufgebauten Steuersystems können nicht alleine mit Massnahmen auf Bundesebene herbeigeführt werden. Der Anteil der dem Bund verbleibenden Einnahmen aus der direkten Bundessteuer an den gesamten direkten Steuern der drei staatlichen Ebenen beträgt weniger als 10 Prozent. Selbst bei einer vollständigen Verlagerung dieser Einnahmen auf die Verbrauchsbelastung würde sich die Steuerstruktur bloss um ein paar wenige Prozentpunkte verändern. Die heutigen Verhältnisse sind in erster Linie Folge der verfassungsmässigen Begrenzung der Umsatzsteuer einerseits sowie der kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern andererseits. Entscheidende Korrekturen der schweizerischen Steuerstruktur werden an diesen beiden Punkten ansetzen müssen und nicht an der für den sozialen und interkantonalen Ausgleich wichtigen direkten Bundessteuer.

132 Einfachheit und Haushaltsneutralität der Vorlage

Die Vorlage vom 2. Juni ist nicht zuletzt an ihrer ambitiösen Zielsetzung gescheitert. Die fein austarierten Vorschläge wirkten als Ganzes zu kompliziert. Massgeblich dazu beigetragen haben einerseits die durch das Parlament vorge-

nommenen Verknüpfungen der Finanzordnung mit der Stempelreform und der Neugestaltung des Tarifs für juristische Personen bei der direkten Bundessteuer sowie andererseits die für die Modernisierung der Umsatzsteuer notwendigen detaillierten Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung. Das Gesamtpaket war für viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger schwer verständlich. Die zahlreichen Verknüpfungen und Querbezüge behinderten auch die Meinungsbildung. Ergebnis dieser Paketlösung war eine unheilvolle Kumulation der Opposition gegen einzelne ihrer Elemente.

Im Rahmen der neuen Vorlage gilt es diesen Erfahrungen Rechnung zu tragen. Das Konzept des Bundesrates ist deshalb bewusst einfach gestaltet.

Erstens verzichtet es auf jegliche Verknüpfungen zwischen den einzelnen Sachfragen. In diesem Sinn unterbreitet der Bundesrat den Ersatz der Finanzordnung und die Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern mit zwei getrennten Bundesbeschlüssen. Die Massnahmen zur Sanierung des Bundeshaushaltes werden dem Parlament mit separater Botschaft zugeleitet.

Zweitens beschränkt sich die Vorlage für den Ersatz der Finanzordnung auf eine Änderung des Artikels 41^{ter} BV. 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. Durch die Beschreitung des üblichen zweistufigen Rechtsetzungsverfahrens kann die Vorlage auf jene Grundsatzfragen beschränkt werden, die der Verfassung und damit auch einer obligatorischen Volksabstimmung angemessen sind. Sie kann deshalb auf detaillierte und entsprechend komplizierte Übergangsbestimmungen verzichten und wird weder mit einzelnen Reformpunkten belastet, noch hat sie Mehreinnahmen zur Folge. Mit der Annahme des neuen Verfassungsartikels bleibt bei der WUSt vorerst alles beim alten. Änderungen sind nur auf dem Wege der Gesetzgebung möglich und unterstehen damit über das fakultative Referendum wieder dem Vetorecht des Volkes.

133 Schaffung von Handlungsspielraum bei der Umsatzsteuer

Die direkte Bundessteuer wurde durch das Parlament erst vor kurzer Zeit (Ende 1990) im Rahmen eines Bundesgesetzes neu geregelt. Aus den bereits dargelegten Gründen (vgl. Ziff. 121) sieht der Bundesrat bei dieser Steuer keinen Reformbedarf. Die bisherigen Bestimmungen von Artikel 41^{ter} sollen deshalb – abgesehen von der Aufhebung der zeitlichen Befristung – unverändert übernommen werden. Dies gilt insbesondere auch für die in der Verfassung verankerten Höchstsätze. Bei den direkten Steuern konkurriert der Bund mit den Kantonen und Gemeinden gewissermassen um das gleiche Steuersubstrat. Eine Streichung der Höchstsätze für die direkte Bundessteuer würde deshalb auf massiven Widerstand der Kantone stossen und damit die gesamte Vorlage ernsthaft gefährden.

Bei der WUSt kann dagegen auch nach dem Nein vom 2. Juni längerfristig nicht über die schwerwiegenden Mängel der heutigen Ausgestaltung hinweggesehen werden. Der Bundesrat beabsichtigt, dem Parlament in einem zweiten

Schritt, wenn der Ersatz der Finanzordnung und das Sanierungsprogramm sichergestellt sind, konkrete Vorschläge für eine Umsatzsteuerreform zu unterbreiten. Dabei werden die Ausweitung der Umsatzsteuer auf den Dienstleistungsbereich sowie die Beseitigung der *taxe occulte* im Vordergrund stehen. Der neue Verfassungsartikel verzichtet deshalb auf die bisherigen sachlichen Beschränkungen der WUST, insbesondere ihres Steuergegenstandes, und räumt damit dem Gesetzgeber den notwendigen Spielraum ein, eine moderne, möglichst wettbewerbs- und aussenhandelsneutrale Konsumsteuer auf Waren und Dienstleistungen zu schaffen. Fallenzulassen ist bei der Umsatzsteuer ebenfalls die Befristung. Die Verbrauchsbelastung ist seit jeher praktisch ausschliesslich dem Bund vorbehalten und bildet damit seine primäre Finanzierungsbasis. Aus politischen Erwägungen soll indessen auf Verfassungsstufe am bisherigen Höchstsatz festgehalten werden. Dies, obwohl der Bund in Anbetracht des weiter fortschreitenden Zollabbaus wie auch der Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik (vermehrte Direktzahlungen an Stelle von Preis- und Absatzgarantien) bei der Verbrauchsbesteuerung auf eine gewisse Flexibilität angewiesen sein wird.

134 Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern

In Erfüllung internationaler Verpflichtungen werden mit den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen die Grundlagen für eine Umwandlung der Fiskalzölle in interne Verbrauchssteuern geschaffen. Von der Umwandlung betroffen sind die Fiskalzölle auf Mineralölen und Produkten daraus sowie auf Automobilen und Automobilteilen. Die Verbrauchssteuern treten für diese Waren an die Stelle der Zölle. Dieser Wechsel ist weitgehend technischer Natur, für den Verbraucher ändert sich praktisch nichts. Die Umwandlung erfolgt haushaltsneutral, an der bisherigen Zweckbindung der Treibstoffzolleinnahmen für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr wird festgehalten, obwohl aus finanzpolitischer Sicht eine Lockerung angezeigt wäre.

Die Umwandlung der Fiskalzölle in Verbrauchssteuern soll als ein thematisch in sich abgeschlossenes Gebiet in einem separaten Bundesbeschluss geregelt werden.

14 Verfassungsbestimmung zur Umsatzbesteuerung

141 Verzicht auf eine sofortige Modernisierung der Warenumsatzsteuer, vorläufige Weiterführung des heutigen Rechts

Nach der Ablehnung der von den eidgenössischen Räten am 14. Dezember 1990 beschlossenen Neuordnung der Bundesfinanzen in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 stellt sich vor allem die Frage, in welcher Weise und auf welchen Zeitpunkt die heute geltende Verbrauchssteuer zu modernisieren sei. Die erneute Verwerfung eines substantiellen Umbaus unseres Steuersystems legt es nahe, von einem sofortigen Neuanlauf zur Einführung der Mehrwertsteuer abzusehen. Die vorliegenden Abstimmungsanalysen zeigen mit aller Deutlichkeit, dass eine neue, nun vierte Mehrwertsteuervorlage auch in den kommenden Jah-

ren mit einem sehr hohen politischen Risiko verbunden sein dürfte. Könnte der blosser Systemwechsel allenfalls noch eine gewisse Realisierungschance haben, so müssen eigentliche materielle Änderungen der Verbrauchsbesteuerung nach wie vor mit einer ablehnenden Mehrheit rechnen. Der Widerstand gegen die Einführung der Mehrwertsteuer konzentriert sich dabei immer mehr auf die direkt Betroffenen in jenen Wirtschaftszweigen, die neu der Steuerpflicht unterstellt würden.

Die sich abzeichnende, markante Verschlechterung der Haushaltsperspektiven des Bundes in den neunziger Jahren lässt es ferner auch nicht zu, die Beseitigung der *taxe occulte* im Rahmen der nun anstehenden Revision zu verwirklichen.

Daraus ergibt sich, dass das für die Erhebung der Umsatzsteuer geltende Recht, mithin die Belastung des Verbrauchs im Rahmen der Warenumsatzsteuer, vorläufig unverändert weiterzuführen sein wird. Die das Warenumsatzsteuerrecht kennzeichnenden Besonderheiten, namentlich das Bestehen der Produktionsmittelbesteuerung (*taxe occulte*), die relativ enge Umschreibung der Steuerpflicht, welche insbesondere die Detaillisten und Dienstleistungsunternehmen ausklammert, sowie die Freiliste, verursachen zwar gewisse Wettbewerbsverzerrungen, Rechtsungleichheiten und Steuerekumulationen; sie verleihen andererseits aber der Warenumsatzsteuer eine ausgeprägte und wohl einmalige Erhebungswirtschaftlichkeit. Wenn es politisch nicht gelingt, die Verbrauchsbesteuerung in der Schweiz auf eine breitere Basis zu stellen, sie insbesondere auf den weiten Kreis von Dienstleistungen auszudehnen, so trägt die Besteuerung der Anlagegüter und Betriebsmittel wenigstens dazu bei, der Warenumsatzsteuer ein verhältnismässig ergiebiges Aufkommen zu sichern. Man kann sich deshalb fragen, ob das Bestehen der *taxe occulte* nicht eben der Preis für einen derart schmalen Steuergegenstand ist, wie ihn die heutige Warenumsatzsteuer kennt.

An den Vorschriften des Bundesratsbeschlusses über die Warenumsatzsteuer, welche die Verbrauchsbesteuerung in der heutigen Form regeln, ändert sich somit vorerst nichts. Unser Vorschlag zu Artikel 8 UeB-BV bringt diese Rechtslage zum Ausdruck, indem er anordnet, dass – unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung im Sinne von Artikel 41^{ter} BV – die am 31. Dezember 1994 geltenden Bestimmungen über die Warenumsatzsteuer in Kraft bleiben (vgl. Ziff. 231).

142 Spielraum der neuen Verfassungsbestimmung

Abgesehen von der Festsetzung eines Höchstsatzes, räumt die neue Verfassungsbestimmung des Artikels 41^{ter} dem Bund nur die Kompetenz ein, eine Umsatzsteuer zu erheben. Volk und Ständen wird damit eine einfache, überschaubare und sich auf das Grundsätzliche beschränkende Vorlage unterbreitet. Diese vermeidet damit die Nachteile, die mit dem am 2. Juni 1991 verworfenen Paket verbunden waren. Ein solches Vorgehen mag zwar politisch stärker umstritten sein als eine blosser Weiterführung der heutigen Ordnung, weist aber auf der andern Seite gewichtige Vorteile auf. Insbesondere

– beschränkt sich die Vorlage auf jene Grundsatzfragen, die für eine obligatorische Volksabstimmung angemessen sind; sie enthält nur die Grundlage für

die Erhebung einer Umsatzsteuer, sieht also von detaillierten Übergangsbestimmungen ab;

- verzichtet sie für die unmittelbare Zukunft auf isolierte Korrekturen der heute geltenden Ordnung;
- wird längerfristig Handlungsspielraum für die Verbesserung und Weiterentwicklung unseres Steuersystems geschaffen.

Die Ausführung der neuen Bestimmungen des Artikels 41^{ter} bleibt im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens dem Bundesgesetzgeber vorbehalten. Dieser kann somit in einem zweiten Schritt die Ausführungsgesetzgebung zur Umsatzsteuer erlassen, so wie es bereits der geltende Absatz 6 des Artikels 41^{ter} vorsieht (zweistufiges Rechtsetzungsverfahren).

Werden die vom Bundesrat beantragten Änderungen des Artikels 41^{ter} von Volk und Ständen angenommen, so steht es in der Kompetenz des ordentlichen Gesetzgebers, über die materielle Ausgestaltung der Verbrauchsbesteuerung sowie über deren Erhebungsmethode zu legiferieren. Die mit der neuen Verfassungsbestimmung verbundene Kompetenz umfasst dabei – abgesehen vom Höchstsatz – sämtliche wesentlichen Gestaltungselemente einer jeden Umsatzsteuer, nämlich:

- Art der Steuererhebung: Der Gesetzgeber hätte zunächst die Frage zu entscheiden, nach welcher Methode oder nach welchem System die Verbrauchssteuer erhoben werden soll. Im Vordergrund stehen dabei das Einphasensystem und das Mehr- oder Allphasensystem (insbesondere das System der Mehrwertsteuer). Beim Einphasensystem, welches der heute bestehenden Warenumsatzsteuer als Grossistensteuer eigen ist, sind die unter Steuerpflichtigen ausgetauschten Umsätze steuerfrei. Die Steuer wird erst bei Umsätzen von Steuerpflichtigen an Nichtsteuerpflichtige erhoben. Man spricht hier auch vom System der aufgeschobenen Steuerzahlung. Beim Allphasensystem mit Vorsteuerabzug, der sogenannten Mehrwertsteuer, auch System der fraktionierten Steuerzahlung genannt, dagegen wird die Steuer bei den Steuerpflichtigen auf jeder Wirtschaftsstufe erhoben. Dank des ihm zustehenden Vorsteuerabzuges schuldet der Steuerpflichtige jedoch dem Fiskus nur den Differenzbetrag zwischen der Steuer auf seinen Verkäufen und der Steuer, die ihm von seinen Lieferanten auf seinen Einkäufen berechnet wurde.

Mit der Festlegung der Steuerfreiheit im Einphasensystem oder des Vorsteuerabzuges bei der Mehrwertsteuer hat der Gesetzgeber zugleich darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfange er die *taxe occulte* beseitigen, also die Anlagegüter und Betriebsmittel von der Steuer entlasten will.

- Umfang des Steuergegenstandes: Im weiteren wäre es Aufgabe des Gesetzgebers zu bestimmen, welche Wirtschaftsgüter er der Umsatzsteuer unterstellen will. Dabei handelt es sich einerseits um die Lieferungen von Waren und andererseits um die Dienstleistungen. Bei den letzteren muss der Gesetzgeber entscheiden, wie weit er den Kreis der steuerbaren Dienstleistungen ziehen, welche Dienstleistungen er insbesondere aus sozialpolitischen Gründen oder auch aus anderen Erwägungen von der Steuer ausnehmen will. Bei einer Ausdehnung des Steuerobjektes auf konsumnahe Dienstleistungen wie insbesondere gastgewerbliche Leistungen und Personenbeförderungen hätte der

Gesetzgeber zu berücksichtigen, dass sich hierfür wohl nur das Mehrwertsteuersystem eignet. Im Mehrphasensystem muss sich der Erbringer einer Dienstleistung nicht darum kümmern, ob der Abnehmer steuerpflichtig ist oder nicht. Bei einer Einphasensteuer hingegen muss er dies abklären, da nur an Steuerpflichtige erbrachte Dienstleistungen steuerfrei sind. Namentlich bei konsumnahen Dienstleistungen wäre indessen eine solche Pflicht mit unzumutbaren Komplikationen verbunden und würde zudem Missbräuchen Tür und Tor öffnen.

- Kreis der Steuerpflichtigen: Der Gesetzgeber hätte zudem festzulegen, welche Unternehmen als Umsatzsteuerpflichtige herangezogen werden sollen und wie die Anzahl der Steuerpflichtigen, auch im Interesse der Erhebungswirtschaftlichkeit, wirksam eingeschränkt werden kann. Es geht hier insbesondere um die Befreiung gewisser Unternehmen (z. B. Kleinbetriebe, Urproduzenten) von der Steuerpflicht.
- Umfang der Steuerbefreiungen: Ferner stünde es im Ermessen des Gesetzgebers, den Umfang der Steuerbefreiungen festzulegen, vor allem der Export- sowie bestimmter Inlandumsätze. Letztere würden auf eine Steuerfreiliste (Nullsatz) gesetzt, so wie sie schon das geltende Warenumsatzsteuerrecht kennt.
- Festsetzung des Steuermasses: Endlich ginge es darum, das Steuermass festzusetzen. In diesem Punkt wäre der Gesetzgeber allerdings insoweit an das Verfassungsrecht gebunden, als dieses im Artikel 41^{ter} Absatz 3 vorschreibt, dass die Umsatzsteuer höchstens 6,2 Prozent beträgt. Innerhalb dieses Rahmens wäre es jedoch dem Gesetzgeber anheimgestellt, die Anzahl und die Höhe der Steuersätze zu bestimmen. Er könnte beispielsweise neben einem Normalsatz, der 6,2 Prozent nicht übersteigen darf, einen oder mehrere reduzierte Steuersätze vorsehen und über die Zuordnung der einzelnen Waren und Dienstleistungen zu diesen ermässigten Steuersätzen legiferieren.

Es ergibt sich somit, dass der Gesetzgeber aufgrund des neuen Verfassungsartikels bei der Ausgestaltung der vom Bund zu erhebenden Umsatzsteuer einzig an das Höchstmass der Steuer gebunden wäre, sonst aber die einzelnen Gestaltungselemente der Umsatzsteuer nach seinem Ermessen wählen könnte. Er hätte damit insbesondere die Möglichkeit auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung, vom Steuermass abgesehen, eine Mehrwertsteuer einzuführen, die mit dem Recht der EG über die Harmonisierung der Umsatzsteuern kompatibel ist. Eine solche Änderung bliebe allerdings dem fakultativen Referendum und damit dem Vetorecht des Volkes unterstellt.

143 **Zur Frage des Höchstsatzes**

An sich spräche viel dafür, den Höchstsatz der Umsatzsteuer aus der Verfassung zu streichen, wie dies der Bundesrat aus grundsätzlichen Erwägungen schon im Jahre 1969 vorgeschlagen hatte¹⁾. Sowohl der weiter fortschreitende

¹⁾ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung der Finanzordnung des Bundes vom 10. September 1969, BBl 1969 II 768 f.

Zollabbau als auch die Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik (vermehrte Direktzahlungen anstelle von Preis- und Absatzgarantien) werden auf Kosten des Bundes mit einer spürbaren Entlastung der Konsumenten verbunden sein. Soll sich die Steuerstruktur nicht noch stärker in Richtung direkte Steuern verschieben, ist deshalb der Bund bei der Festsetzung der Höhe der weitaus wichtigsten indirekten Steuer längerfristig auf eine gewisse Flexibilität angewiesen.

Der Bundesrat ist sich jedoch bewusst, dass die politische Akzeptanz einer Verfassungsbestimmung für die Umsatzsteuer ohne Festlegung des Höchstsatzes fraglich bleibt. Er unterbreitet deshalb dem Parlament eine Vorlage, die an der verfassungsmässigen Verankerung des Höchstsatzes für die Umsatzsteuer festhält (vgl. Ziff. 22).

144 Die Aufhebung der Befristung

Die Warenumsatzsteuer besteht seit gut 50 Jahren. Die steuerliche Belastung des Verbrauchs ist seit jeher praktisch ausschliesslich dem Bund vorbehalten und bildet damit die primäre Quelle für die Finanzierung der Bundesaufgaben. Ihre Berechtigung darf heute wohl als unbestritten gelten. Dies umso mehr, als die Zollerträge, aus denen sich die Eidgenossenschaft in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens vor allem finanziert hatte, im Zuge des weltweiten Abbaus der Handelsschranken bekanntlich massiv zurückgegangen sind und auch in den kommenden Jahren noch weiter an Gewicht verlieren werden. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die nicht mehr zeitgemässe Befristung der Umsatzsteuer fallenzulassen.

Die Erfahrungen mit den vergangenen Finanzvorlagen haben zur Genüge bewiesen, dass die Befristung die Reformbereitschaft nicht erhöht hat. Vielmehr reichte die Zeit jeweils nicht aus, um grundsätzliche Änderungen der Finanzordnung erfolgreich anzugehen. In diesem Sinne war die Befristung der Lösung wichtiger Anliegen hinderlich. Unabhängig von zeitlichen Limiten sind Reformen des Steuersystems dann einzuleiten, wenn sie sachlich notwendig sind. Es bestehen hierzu auf sämtlichen politischen Ebenen genügend Instrumente und Mitwirkungsrechte.

In den kommenden Jahrzehnten dürfte vor allem von seiten der europäischen Integrationsbemühungen ein ständiger Reformdruck auf unsere Finanzordnung ausgehen. Die sich hieraus aufdrängenden Anpassungen sollten in Angriff genommen werden können, ohne gleichzeitig in festen zeitlichen Abständen aufwendige und zeitraubende Diskussionen über die Existenzberechtigung einer der beiden wichtigsten Bundessteuern führen zu müssen.

15 Verfassungsbestimmung zur direkten Bundessteuer

151 Verzicht auf materielle Änderungen

Entsprechend dem Verfassungsauftrag aus Artikel 42^{quiquies} und Artikel 41^{ter} haben die eidgenössischen Räte am 14. Dezember 1990 nach mehr als sieben-

jährigen Beratungen die Steuerharmonisierungsvorlage mit deutlichen Mehrheiten gutgeheissen. In der Folge hat der Bundesrat das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) auf den 1. Januar 1993 in Kraft gesetzt. Gestützt darauf haben die kantonalen Gesetzgeber binnen acht Jahren die kantonalen Steuergesetze in bezug auf Steuerpflicht, Steuergegenstand, Verfahrens- und Steuerstrafrecht den Grundsätzen des Harmonisierungsgesetzes anzupassen. Im Rahmen der Steuerharmonisierung wurde auch die Neuregelung der direkten Bundessteuer am 14. Dezember 1990 mit 122 zu 18 Stimmen im Nationalrat und 39 zu 2 Stimmen im Ständerat gutgeheissen und in einem neuen Bundesgesetz (DBG) verankert. Das DBG wird am 1. Januar 1995 in Kraft treten. Damit kann der auf das Vollmachtenrecht des Bundesrates während des Zweiten Weltkriegs zurückgehende Bundesratsbeschluss über die direkte Bundessteuer (vormals Wehrsteuerbeschluss genannt) endlich in ordentliches Gesetzesrecht übergeführt und neu geregelt werden. StHG und DBG sind aufeinander abgestimmt und bezwecken insgesamt die Verwirklichung der Steuerharmonisierung. Kommt dem StHG die Aufgabe zu, die horizontale Harmonisierung der direkten Steuern (im Verhältnis zwischen den Kantonen) zu verwirklichen, so bezweckt das DBG namentlich die vertikale Harmonisierung (im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen).

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurden im Rahmen der direkten Bundessteuer verschiedene Neuerungen eingeführt, welche erhebliche, dauernde und nicht kompensierte Einnahmenausfälle mit sich brachten. Dazu gehören die regelmässige, vollständige Elimination der Folgen der kalten Progression, die Einführung des vollen steuerlichen Abzugs für Beiträge im Rahmen der beruflichen Vorsorge und das «Sofortprogramm» zur Entlastung von Ehepaaren mit und ohne Kinder. Einnahmenausfälle wird auch die vorgesehene Änderung beim Beteiligungsabzug im Rahmen der Gewinnsteuer für juristische Personen (Wechsel von der Rohertrags- zur Nettoertragsmethode) im neuen Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer zur Folge haben.

Bereits im Rahmen der letzten Vorlage vom 5. Juni 1989 zur Neuordnung der Bundesfinanzen wurde die direkte Bundessteuer ausdrücklich von der Reform ausgeklammert. Die Befürworter weiterer Entlastungen oder gar der Abschaffung der direkten Bundessteuer haben auch seither keine brauchbaren Alternativen der Einnahmenbeschaffung aufzuzeigen vermocht. Dies erst recht nicht, wenn auch dem Gesichtspunkt der sozialen Ausgewogenheit und damit der politischen Mehrheitsfähigkeit die notwendige Beachtung geschenkt wird. Angesichts der Tatsache, dass sich die Haushaltsperspektiven seit 1989 stark verschlechtert haben, lassen sich aber weitere, nicht kompensierte Entlastungen bei der direkten Bundessteuer heute noch weniger rechtfertigen. Hinzu kommt der eingangs erwähnte Umstand, dass das Parlament nach einlässlich geführten Beratungen die direkte Bundessteuer eben erst umfassend neu geregelt hat. Ein Anlass für eine materielle Reform der direkten Bundessteuer im Rahmen der Vorlage zum Ersatz der Finanzordnung besteht somit nicht. Die bisherigen Bestimmungen von Artikel 41^{ter} sollen deshalb – abgesehen von der zeitlichen Befristung – unverändert übernommen werden.

152 Die Bedeutung der direkten Bundessteuer für die Kantone und den Finanzausgleich

Mit der direkten Bundessteuer konkurriert der Bund mit den Kantonen und Gemeinden zwar gewissermassen um das gleiche Steuersubstrat. Die direkte Bundessteuer entfaltet jedoch eine nicht unbedeutende Finanzausgleichswirkung, wird doch den finanzschwachen Kantonen von ihrem Steueraufkommen bei einem durchschnittlichen Kantonsanteil von 30 Prozent ein bedeutend höherer Anteil überlassen als den finanzstarken Kantonen (Zahlen des Jahres 1990):

Effektive Kantonsanteile in Prozent der Steuereingänge

JU	84,3	FR	41,0	AG	29,0
VS	58,7	GR	38,9	BL	27,5
UR	52,8	TI	38,2	GL	27,1
AI	52,4	AR	36,8	NW	25,6
NE	50,8	SO	36,6	GE	21,4
LU	44,9	SG	34,2	ZH	20,8
OW	44,1	VD	32,5	BS	20,2
BE	42,9	SZ	30,8	ZG	19,7
TG	42,0	SH	29,8		

Nach Inkrafttreten der Neuregelung beim Finanzausgleich mit der direkten Bundessteuer anfangs 1992 werden sich diese Anteile noch weiter zugunsten der finanzschwächeren Kantone verschieben.

Erreicht wird dieser Finanzausgleich mit der starken Umverteilungswirkung der sogenannten «Finanzausgleichsquote» (derzeit 13/30 des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer). Entscheidend ist dabei die Tatsache, dass der Ertrag der direkten Bundessteuer zu einem beträchtlichen Teil aus den finanzstarken Kantonen stammt, so dass bereits aus der Mittelherkunft eine merkliche Umverteilung resultiert.

Aufgrund einer im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes «Regionalprobleme» des Schweizerischen Nationalfonds erschienenen Studie¹⁾ steht fest, dass hinsichtlich der Mittelherkunft die WUST keine so grossen Unterschiede zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Kantonen aufweist. Daraus ergibt sich, dass bei einer Ablösung des Finanzausgleichs mit der direkten Bundessteuer durch einen solchen mit der Umsatzsteuer eine vergleichbare Umverteilung zu Gunsten der finanzschwachen Kantone nur mit einer deutlichen Erhöhung des den Kantonen für den Finanzausgleich gesamthaft zustehenden Anteils zu realisieren wäre. Um dem Bund die dazu notwendigen Mittel zur Verfügung stellen zu können, müsste demnach eine Erhöhung der schweizerischen Gesamtsteuerbelastung in Kauf genommen werden.

¹⁾ Meier A. (Hrsg.), Regionale Belastungswirkungen von Bundeseinnahmen, WUST-Aufkommen nach Steuerüberwälzung, Bern 1984

In der politischen Diskussion um die direkte Bundessteuer wird als Alternative zur Radikallösung ihrer gänzlichen Aufhebung gelegentlich auch die Reduzierung auf eine reine Finanzausgleichssteuer propagiert. Eine solche Lösung würde gleich in zweifacher Hinsicht eine Verschiebung der Steuerlasten von den einkommensstarken zu den einkommensschwächeren Bevölkerungskreisen zur Folge haben. Die für den Bund entstehenden Einnahmeherausfälle müssten durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer kompensiert werden, was für die kleineren und mittleren Einkommen mit einer spürbaren Mehrbelastung verbunden wäre. Zusätzlich müssten die Kantone auf die sog. «Steueraufkommensquote» von derzeit 17/30 des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer verzichten. Sie wären deshalb gezwungen, ihre Steuern entsprechend zu erhöhen. Da die Progression bei der direkten Bundessteuer deutlich höher ist als in den kantonalen Steuertarifen, hätte diese Umschichtung von Bundes- in Kantonssteuern eine zusätzliche Mehrbelastung der Steuerpflichtigen in den unteren Einkommensklassen zur Folge, während die einkommensstarken Bevölkerungsschichten ein zweites Mal entlastet würden.

Nicht zuletzt ist die Bedeutung der direkten Bundessteuer im Lichte der langjährigen Bemühungen um eine Steuerharmonisierung in unserem Lande hervorzuheben. So trägt die direkte Bundessteuer in formeller wie in materieller Hinsicht zur Angleichung der verschiedenen Steuersysteme in der Schweiz bei, was angesichts der kontinuierlich wachsenden Steuerbelastungsunterschiede unter den Kantonen nicht vernachlässigt werden sollte.

In formeller Hinsicht liefert die direkte Bundessteuer gesamtschweizerisch einheitliche Bemessungsgrundlagen und erfüllt dadurch auch wichtige einkommens- und vermögensstatistische Funktionen; dies unter anderem für interkantonale und interkommunale Vergleiche.

Angesichts der vorstehend nur summarisch dargestellten Bedeutung der direkten Bundessteuer für die Kantone und den Finanzausgleich erstaunt es nicht, dass sich im Rahmen der erst angelaufenen politischen Diskussion um eine Abschaffung oder Redimensionierung der direkten Bundessteuer namentlich kantonale Finanzdirektoren wiederholt klar für deren vollumfängliche Beibehaltung ausgesprochen haben.

153 Die Aufhebung der Befristung

Die direkte Bundessteuer besteht wie die WUST seit rund 50 Jahren. Auch sie ist eine Hauptfinanzierungsquelle des Bundeshaushalts, wobei die Kantone zu 30 Prozent an deren Ertrag beteiligt sind. Ihre verfassungsmässige Befristung mutet deshalb ebenfalls anachronistisch an.

In Zeiten eines raschen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels kann auch die Ausgestaltung der direkten Bundessteuer nicht als definitiv angesehen werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sie ebenfalls immer wieder kritisch hinterfragt werden muss. Der Wegfall der Befristung bedeutet also auch bei der direkten Bundessteuer nicht, dass künftig keine grundlegenden Änderungen mehr in Angriff genommen werden können.

Im Fall der direkten Bundessteuer ist eine Befristung um so weniger nötig, als kürzlich eine Verfassungsinitiative für die stufenweise Abschaffung der direkten Bundessteuer angekündigt worden ist. Bei deren Zustandekommen werden Volk und Stände somit ohnehin Gelegenheit haben, sich über den Weiterbestand der direkten Bundessteuer auszusprechen.

16 Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern

161 Staatsvertragliche Verpflichtung

In Artikel 4 Absatz 1 des Abkommens vom 22. Juli 1972 (SR 0.632.401) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat sich die Schweiz verpflichtet, auf Industrieprodukten nicht nur die Schutzzölle, sondern auch die Fiskalzölle zu beseitigen. Diese dienen vorab der Erzielung öffentlicher Einnahmen und nicht dem Schutz einheimischer Industrien. Nach der gleichen Bestimmung kann unser Land seine Fiskalzölle jedoch in interne Abgaben umwandeln, die sowohl eingeführte als auch im Inland erzeugte Waren belasten.

Die Schweiz stellte ferner den USA anlässlich der Tokio-Runde des GATT 1979 (AS 1979 2603) in einem Briefwechsel in Aussicht, sie werde die Zölle auf Motorfahrzeugen und Teilen davon durch nichtdiskriminierende interne Steuern ersetzen. Gegenwärtig erhebt unser Land noch Fiskalzölle auf Mineralölen, Erdgas und den daraus gewonnenen Produkten sowie auf Automobilen, Autoteilen und Kinofilmen.

Sowohl in den Verhandlungen über den EWR als auch in der Uruguay-Runde hat es sich gezeigt, dass von der Schweiz die Erfüllung der im Freihandelsabkommen von 1972 und im GATT abgegebenen Zusagen in nächster Zeit erwartet wird.

162 Bisherige Bemühungen

Es war von Anfang an klar, dass unser Land auf die Einnahmen aus den Fiskalzöllen, die mehr als drei Milliarden Franken ausmachen, nicht einfach verzichten kann. Etwas anderes als die Umwandlung in besondere Verbrauchssteuern kommt deshalb nicht in Betracht. Im Sommer 1983 gab das Finanzdepartement einen «Bericht über die Umwandlung von Fiskalzöllen in Verbrauchssteuern» und den Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Änderung von Artikel 41^{ter} Absatz 4 der Bundesverfassung in die Vernehmlassung. Die Vorlage wurde vorwiegend positiv aufgenommen.

Verschiedene Stellungnahmen bezeichneten indessen den Zeitpunkt einer Revision wegen der Häufung sachverwandter Vorlagen, wie des Treibstoffzollgesetzes, der Verordnungen über die Strassenverkehrsabgaben oder der Verfassungsbestimmungen über die Verkehrspolitik als ungünstig. Der Bundesrat nahm am 29. August 1984 vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis und beauftragte das Finanzdepartement ohne Fristansetzung, Entwürfe zur Verfas-

sungsänderung auszuarbeiten. Der Bundesrat teilte die Bedenken über den Zeitpunkt und verschob die Revision auf die laufende Legislaturperiode.

Im Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1990 (BB1 1990 III 1657) über die Neuordnung der Bundesfinanzen, welcher in der Abstimmung von Volk und Ständen abgelehnt wurde, war die Umwandlung der Fiskalzölle in interne Verbrauchssteuern vorgesehen. Gegen diese Umwandlung wurden im Vorfeld der Abstimmung von keiner Seite Bedenken geäussert. Sie ist daher zusammen mit dem Ersatz der Finanzordnung, aber diesmal als separate Vorlage, Volk und Ständen nochmals zu unterbreiten.

163 Grundzüge der Neuordnung

Seit 1971 steht dem Bunde laut Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung die Befugnis zu, eine besondere Verbrauchssteuer «auf Erdöl und Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus anderen Ausgangsstoffen» zu erheben. Diese Bestimmung umfasst nicht alle Mineralölserzeugnisse, die jetzt einem Fiskalzoll unterliegen. Die Formulierung muss daher ergänzt werden. Zudem soll dem Bund die noch fehlende Kompetenz zur Erhebung einer Verbrauchssteuer auf Automobilen und ihren Bestandteilen eingeräumt werden.

Hingegen möchte der Bundesrat auf die Besteuerung der Kinofilme verzichten. Der entsprechende Fiskalzoll im Umfang von rund 1 Million würde ersatzlos wegfallen.

Es ist vorgesehen, die beiden neuen Steuern durch die Zollverwaltung nicht nur bei der Einfuhr, sondern auch auf den allenfalls im Inland erzeugten Waren erheben zu lassen. Das Nähere ist auf dem Wege der Gesetzgebung zu regeln. Wir möchten aber schon jetzt unsere Auffassung zu einigen wichtigen Fragen bekanntgeben.

164 Gewichts- oder Wertbesteuerung

Wie die Zölle soll auch die neue Mineralölsteuer nach dem Gewicht oder dem Volumen bemessen werden. Eine Besteuerung nach dem Wert empfiehlt sich nicht. Dies hätte, weil sich die Preise der Mineralölprodukte häufig und stark ändern, entsprechende Schwankungen bei der Belastung der Konsumenten und beim Steuerertrag zur Folge. Daher besteuern auch unsere Nachbarstaaten die Mineralölprodukte nach Gewicht oder Volumen.

Gegenwärtig sind Automobile nach dem Gewicht zollpflichtig. Eine Gewichtsbesteuerung wäre zwar möglich, sie drängt sich aber hier nicht auf. Als Folge markanter Preissteigerungen, wobei die Zollansätze nur unwesentlich reduziert wurden, ist die durchschnittliche fiskalische Belastung bei der Einfuhr von Automobilen beträchtlich – beispielsweise in der Zeit von 1981 bis 1990 von 6,2 Prozent auf 4,1 Prozent – zurückgegangen. Der vorgesehene Übergang zur Wertbesteuerung verhindert eine weitere Erosion der Einfuhrabgaben auf Automobilen, ohne aber deren fiskalische Belastung insgesamt, das heisst pro Ver-

tragspartei des GATT, zu erhöhen. So weist die neue Automobilsteuer keineswegs den Charakter einer Luxussteuer auf. Sie wird auch die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen drängt sich eine Lösung auf, welche auf die separate Besteuerung der einzelnen Autoteile verzichtet.

165 Zweckbindung der Mineralölsteuer

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 laut Artikel 36^{ter} BV sollen beibehalten werden.

Für die Steuerbegünstigungen auf Mineralölen, die nicht als Treibstoffe verwendet werden (z. B. Heizöl), und auf Treibstoffen für bestimmte Verwendungen (z. B. für die Landwirtschaft, das Baugewerbe und die konzessionierten Transportunternehmungen) sowie für die Steuerbefreiungen sollen grundsätzlich die gleichen Regelungen übernommen werden, wie sie heute für die Zölle gelten.

166 Verhältnis zum Ersatz der Finanzordnung

Mit der Umwandlung der Fiskalzölle in Verbrauchssteuern werden keine Mehreinnahmen angestrebt. Nur solche Produkte sollen der Verbrauchssteuer unterworfen werden, die schon heute einem Fiskalzoll unterliegen. Motorräder beispielsweise fallen nicht darunter.

Das Vorhaben soll zwar zusammen mit dem Ersatz der Finanzordnung behandelt, Volk und Ständen aber als separate Vorlage unterbreitet werden. Der Wechsel des fiskalischen Systems vom Zoll zur Steuer ist vorab rechtlicher und technischer Natur und sollte, zumal er auch haushaltsneutral vollzogen wird, auf keine Bedenken stossen.

17 Wirtschaftliche Auswirkungen

Die vorliegenden Vorschläge des Bundesrates beschränken sich auf haushaltsneutrale Grundsatzfragen, die auf dem Gesetzgebungsweg konkretisiert werden sollen. Wirkungen auf die Wirtschaft sind erst bei Inkrafttreten der nachgeordneten Erlasse zu erwarten.

2 Besonderer Teil

21 Artikel 36^{ter} der Bundesverfassung

Die Zweckbindung der Einnahmen aus der fiskalischen Belastung der Treibstoffe wird nicht geändert. Hingegen erfordert die Ersetzung der Zölle durch Verbrauchssteuern eine Anpassung der Begriffe.

22 Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung

Artikel 41^{ter} bildet die Verfassungsgrundlage für die allgemeine Umsatzsteuer, im weiteren für die besonderen Verbrauchssteuern auf Waren der in Absatz 4 genannten Art sowie für die direkte Bundessteuer.

Absatz 1 belässt die Aufzählung dieser drei Steuern, ersetzt indessen in seinem Buchstaben a den Ausdruck «Warenumsatzsteuer» durch den Oberbegriff «Umsatzsteuer». Dieser umfasst sämtliche Steuern, welche den Umsatz von Waren und Leistungen belasten, gleichgültig, nach welchem System sie erhoben werden. Darunter können sowohl Einphasen- als auch Mehrphasensysteme, wie zum Beispiel die Mehrwertsteuer, fallen. Die zeitliche Befristung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer wird durch die Streichung des letzten Satzes dieses Absatzes aufgehoben. In Buchstabe b ist der Ausdruck «auf dem Umsatz und der Einfuhr» zu streichen, weil für die Besteuerung allenfalls im Inland geförderten Erdöls oder produzierten Treibstoffes (z. B. aus Rapsöl) die Erhebungsstufe nicht präjudiziert werden soll.

Absatz 3 beschränkt sich darauf, den Höchstsatz der Umsatzsteuer verfassungsmässig vorzuschreiben. Aufgrund der mit dem Bundesbeschluss über den Ersatz der Finanzordnung neu umschriebenen Verfassungsgrundlage für die Umsatzsteuer liegt es künftig in der Kompetenz des ordentlichen Bundesgesetzgebers, darüber zu entscheiden, wie die allgemeine Verbrauchs- oder Konsumsteuer auszugestalten sein wird. Er kann insbesondere festlegen, welche Umsätze der Steuer zu unterstellen sind, ob namentlich auch Dienstleistungen in das Steuerobjekt einbezogen werden sollen, für welche Unternehmen die Steuerpflicht vorzusehen ist und ob für die Steuererhebung zum System der Mehrwertsteuer überzugehen ist (vgl. Ziff. 142). Dabei hat er allerdings die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze für die Besteuerung, namentlich der Wettbewerbsneutralität, der Rechtsgleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aber auch das Erfordernis der Erhebungswirtschaftlichkeit zu beachten. Kraft der neuen Bestimmung von Absatz 3 sind dem Gesetzgeber ferner in bezug auf das zu wählende Steuermass Schranken gesetzt. Der Rahmen des Höchstsatzes von 6,2 Prozent, der dem heutigen Detailsatz entspricht, erlaubt es aber, neben dem Normalsatz für gewisse Umsätze einen herabgesetzten oder sogar einen Nullsatz vorzusehen. Zu erwähnen bleibt schliesslich, dass der Gesetzgeber bei der Ausübung der ihm delegierten Rechtsetzungskompetenzen die Neugestaltung der Umsatzbesteuerung auch schrittweise vornehmen kann.

Absatz 4 schafft die Grundlage für die Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern. Er gibt dem Bund die Kompetenz, auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten und auf Treibstoffen aus anderen Ausgangsstoffen sowie auf Automobilen und ihren Bestandteilen Verbrauchssteuern zu erheben und ersetzt damit gleichzeitig die bisherige Bestimmung von Buchstabe a. Der Gesetzgeber erhält die Kompetenz, die Steuer auf losen Automobilteilen in die Steuer auf Automobile einzubeziehen. In Buchstabe b wird lediglich der Ausdruck «Warenumsatzsteuer» in «Umsatzsteuer» umgewandelt. Materielle Änderungen bei der Bierbesteuerung gibt es keine.

23 Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung

231 Warenumsatzsteuer und Biersteuer: Artikel 8 UeB-BV

Die Erhebung der Warenumsatzsteuer wird heute insbesondere im Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1941 über die Warenumsatzsteuer geregelt, diejenige der Biersteuer im Bundesratsbeschluss vom 4. August 1934 über die eidgenössische Getränkesteuer. Ferner ist die Verordnung Nr. 4g des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 19. Oktober 1973 zu erwähnen, die Sonderbestimmungen über die Erhebung der Warenumsatzsteuer auf Bier enthält. Artikel 8 UeB-BV stellt in Anbetracht dieser Rechtslage sicher, dass bei Ablauf der heute geltenden Finanzordnung die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Bestimmungen über die Warenumsatzsteuer und die Biersteuer weiterhin in Kraft bleiben, wenn auf dieses Datum hierüber noch keine Bundesgesetze im Sinne von Artikel 41^{ter} in Kraft gesetzt worden sind. Da die neue Bestimmung von Artikel 41^{ter} Absatz 3 für die Umsatzsteuer bloss noch einen Höchstsatz von 6,2 Prozent kennt, ist für die Dauer der Weitergeltung des Warenumsatzsteuerrechts die darin angeordnete Staffelung der Steuersätze (6,2 % für Detaillieferungen und 9,3 % für Engroslieferungen) ausdrücklich vorzubehalten.

Die Absätze 2–4 von Artikel 8 UeB-BV können gestrichen werden. Sie sind hinfällig geworden, nachdem der Gesetzgeber ohnehin von den dort genannten Bestimmungen abweichen kann und im Falle der direkten Bundessteuer auch bereits davon Gebrauch gemacht hat.

Nach Artikel 41^{ter} Absatz 4 Buchstabe b soll die Gesamtbelastung des Bieres durch die Biersteuer, die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sowie durch die Warenumsatzsteuer, im Verhältnis zum Bierpreis, auf dem Stand vom 31. Dezember 1970 bleiben. Abgesehen davon, dass auch hier das Wort «Warenumsatzsteuer» durch die Bezeichnung «Umsatzsteuer» zu ersetzen ist, wird an dieser Verfassungsvorschrift weder durch den Bundesbeschluss über den Ersatz der Finanzordnung noch durch den Bundesbeschluss über besondere Verbrauchssteuern etwas geändert. Nach dem heute geltenden Warenumsatzsteuerrecht beträgt die Warenumsatzsteuer auf Bier 8,2 Prozent (Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 4g des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 19. Okt. 1973). Wenn das aufgrund des neuen Verfassungsrechts erlassene Bundesgesetz über die Umsatzsteuer in Kraft tritt, muss der erwähnte Ansatz von 8,2 Prozent herabgesetzt werden, da dannzumal die Umsatzsteuer höchstens 6,2 Prozent beträgt. Der Gesetzgeber wird bei der Schaffung eines Umsatzsteuergesetzes dem Auftrag von Artikel 41^{ter} Absatz 4 Buchstabe b nachzuleben haben, wonach die Gesamtbelastung des Bieres auf dem Stand vom 31. Dezember 1970 bleiben soll.

232 Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen: Artikel 16 UeB-BV

Artikel 16 UeB-BV ist entbehrlich geworden. Das Treibstoffzollgesetz (SR 725.116.2) setzt in Artikel 1 Absatz 1 den Zollzuschlag auf Treibstoffen auf 30 Rappen je Liter fest.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage beschränkt sich auf eine haushaltsneutrale Revision der Verfassungsbestimmungen und ist mit keinen unmittelbaren finanziellen und personellen Auswirkungen verbunden.

4 Legislaturplanung

In der Legislaturplanung 1987–1991 wurde die am 2. Juni verworfene Vorlage angekündigt. Angesichts der auf Ende 1994 befristeten Finanzordnung muss zwingend und in kurzer Zeit eine neue Vorlage unterbreitet werden, so dass Volk und Stände rechtzeitig über die notwendige Ersatzregelung befinden können.

5 Verhältnis zum internationalen Recht

51 Europäische Gemeinschaften

In Artikel 99 Absatz 1 des Vertrages zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (sog. Römer Vertrag) erhielt die EG-Kommission damals den Auftrag zu prüfen, wie die Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, einschliesslich der Ausgleichsmassnahmen für den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, im Interesse des Gemeinsamen Marktes harmonisiert werden können. Gestützt namentlich auf diese Bestimmung und auf Vorschlag der EG-Kommission erliess der Rat der EG am 11. April 1967 die erste Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern¹⁾. In der Erwägung, dass es das Hauptziel des Römer Vertrages ist, im Rahmen einer Wirtschaftsunion einen Gemeinsamen Markt zu schaffen, in dem ein gesunder Wettbewerb herrscht und der ähnliche Merkmale aufweist wie ein Binnenmarkt, schrieb diese Richtlinie den Mitgliedstaaten vor, ihr Umsatzsteuersystem durch das in Artikel 2 dieser Richtlinie bezeichnete gemeinsame Mehrwertsteuersystem zu ersetzen. Die meisten Mitgliedstaaten kannten damals kumulative Mehrphasensteuersysteme. In der zweiten Richtlinie, die ebenfalls vom 11. April 1967 datiert, legte der Rat der EG die Struktur und die Anwendungsmodalitäten dieses Steuersystems fest²⁾. Mit diesen beiden Richtlinien wurde ein erster Schritt auf dem Wege der Harmonisierung der Umsatzsteuern in den Mitgliedstaaten getan, indem eine Allphasensteuer mit Vorsteuerabzug (sog. Mehrwertsteuer) als für die Gemeinschaft verbindliche Umsatzsteuerart bezeichnet wurde.

Mit dem Erlass der sechsten Richtlinie vom 17. Mai 1977 leitete der Rat der EG die zweite Phase der Umsatzsteuerharmonisierung ein³⁾. Politischer und rechtlicher Ausgangspunkt für diese Richtlinie war der Beschluss des Rates der EG

¹⁾ ABL. L/71 vom 14. April 1967, S. 3101 ff.

²⁾ ABL. L/71 vom 14. April 1967, S. 1303 ff.

³⁾ ABL. L/145 vom 13. Juni 1977, S. 1 ff.

vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften¹⁾. Nach diesem Beschluss wird der Haushalt der Gemeinschaften ab 1. Januar 1975, von sonstigen Einnahmen abgesehen, vollständig aus eigenen Mitteln der Gemeinschaften finanziert. Diese eigenen Mittel umfassen unter anderem Mehrwertsteuereinnahmen, die sich durch Anwendung eines gemeinsamen Satzes aus der Belastung der steuerpflichtigen Umsätze in den Mitgliedstaaten ergeben. Um diese Mehrwertsteuereinnahmen nach einem einheitlichen Massstab zu erheben, war es notwendig, grundsätzlich alle Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, mit Ausnahme der Zahl und der Höhe der Steuersätze, zu vereinheitlichen. Der Beschluss vom 21. April 1970 diente damit zweierlei Zwecken: Einerseits schuf er eine Grundlage für eigene Einnahmen der EG aus einem Schlüssel, der an den privaten Verbrauch und damit an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten anknüpft; andererseits zwang er zu einer weitgehenden Harmonisierung der Umsatzsteuern.

Die sechste Richtlinie, welche die Schaffung einer einheitlichen steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage für das gemeinsame Mehrwertsteuersystem zum Gegenstand hat, zielt zwangsläufig auf eine bis ins Detail gehende Rechtsangleichung, um eine uniforme Bemessungsgrundlage für die EG-Einnahmen zu bewirken und Abweichungen im Verteilungsschlüssel zu verhindern. Zwar ist diese Richtlinie – wie Richtlinien überhaupt – für die Mitgliedstaaten nach einer Verabschiedung nur im Hinblick auf das zu erreichende Ziel verbindlich (Art. 189 Abs. 3 des Römer Vertrages), so dass auch weiterhin jeder Mitgliedstaat sein eigenes Umsatzsteuergesetz hat; die diese verbleibende Freiheit, über Form und Mittel der Zielverwirklichung zu entscheiden, wird jedoch durch das in vielen Einzelheiten vorgegebene Ziel in weitem Masse eingeschränkt.

Die sechste Richtlinie enthält Vorschriften insbesondere über den Steuergegenstand (Lieferungen; Kreis der Dienstleistungen, wobei grundsätzlich sämtliche als Dienstleistungen zu qualifizierenden Umsätze der Steuer unterstellt, mithin nicht die steuerbaren, sondern die steuerfreien Dienstleistungen als Ausnahmen von diesem Grundsatz aufgezählt werden; Einfuhren; Eigenverbrauchstatbestände), über die Steuerpflicht eines Unternehmens, über den Vorsteuerabzug sowie über die Steuerbefreiungen aus Exportgründen. Dagegen werden die Steuersätze, das heisst die Zahl und Höhe der Steuersätze sowie die Abgrenzung der Waren und Dienstleistungen, die den einzelnen Steuersätzen unterliegen, durch die sechste Richtlinie noch nicht harmonisiert. Neben dem Normal-satz dürfen die Mitgliedstaaten derzeit somit auch erhöhte und ermässigte Steuersätze anwenden²⁾.

Die EG-Kommission hat in ihrem Weissbuch vom 14. Juni 1985 ein detailliertes Programm mit einem genauen Zeitplan für die Vollendung des Binnenmarktes vorgeschlagen. Diese ist nach Artikel 8a des Römer Vertrages – in der Fassung der am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte – bis

¹⁾ ABl. L/94 vom 28. April 1970, S. 19 ff.

²⁾ Vgl. die eingehende Darstellung des Rechts der EG über die Harmonisierung der Umsatzsteuern in der Botschaft zur Neuordnung der Bundesfinanzen und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben vom 5. Juni 1989, BBl 1989 III 76 ff.

zum 31. Dezember 1992 vorgesehen. Nach der Überzeugung der EG-Kommission setzt der Binnenmarkt voraus, dass innerhalb der Gemeinschaft alle Arten von Schranken, auch die Steuergrenzen, abgeschafft und die indirekten Steuern in erheblichem Umfang weiter harmonisiert werden. Im Teil III des Weissbuches hat sie daher eine weitere Annäherung der Strukturen und der Steuersätze bei den indirekten Steuern (Mehrwertsteuer und besondere Verbrauchssteuern auf Zigaretten, auf anderen Tabakwaren als Zigaretten, auf alkoholischen Getränken sowie auf Mineralölen) gefordert.

Die Massnahmen, welche die EG-Kommission auf dem Gebiet der Umsatzsteuer zur Erreichung dieses Ziels für notwendig hält, hat sie in ihrer Gesamtmitteilung «Vollendung des Binnenmarktes – Annäherung der Sätze und Harmonisierung der Strukturen der indirekten Steuern» am 15. Juli 1987 beschlossen und am 7. August 1987 dem Rat der EG vorgelegt. Es handelt sich dabei um ein Paket von mehreren Richtlinienvorschlägen und ein Arbeitspapier für einen gemeinschaftlichen Mehrwertsteuer-Clearingmechanismus¹⁾.

Diese Kommissionsvorschläge hatten eingehende Diskussionen und starke Kontroversen ausgelöst, weshalb eine Einigung hierüber scheiterte. In der Folge hat der Rat «Wirtschaft und Finanzen» (ECOFIN-Rat) in mehrjährigen Verhandlungen eine Lösung der anstehenden Harmonisierungsprobleme gesucht. In der Tagung vom 24. Juni 1991 erzielte dieser Rat eine politische Grundsatzvereinbarung über die Harmonisierung der Mehrwertsteuer und der besonderen Verbrauchssteuern in der EG für eine am 1. Januar 1993 beginnende Übergangszeit, die grundsätzlich bis Ende 1996 dauern und dannzumal durch ein endgültiges Besteuerungssystem ersetzt werden soll, bei dem der Übergang vom heute geltenden Bestimmungslandprinzip zum Ursprungslandprinzip vorgesehen ist. Die als Schlussfolgerungen bezeichneten Ratsbeschlüsse, die auf dem Wege des Erlasses einer Richtlinie noch Rechtsverbindlichkeit erlangen müssen, sehen für die Beseitigung der Steuergrenzen zwischen den EG-Mitgliedstaaten im wesentlichen folgendes vor:

- Annäherung der Steuersätze: Anstelle der von der EG-Kommission im Jahre 1987 vorgeschlagenen Bandbreiten für die Mehrwertsteuersätze sollen gemäss der Ratsvereinbarung vorerst bloss Mindestsätze vorgeschrieben werden. Der Normalsatz hat mindestens 15 Prozent zu betragen. Neben diesem Normalsatz können die Mitgliedstaaten bis zu zwei ermässigte Steuersätze anwenden, die indessen 5 Prozent nicht unterschreiten dürfen. Den ermässigten Steuersätzen können insbesondere folgende Waren und Dienstleistungen unterstellt werden:
 - Nahrungsmittel und Getränke (mit Ausnahme der alkoholischen Getränke);
 - pharmazeutische Produkte;
 - medizinische Hilfsmittel und Apparate für Behinderte;
 - Bücher, Zeitungen und Zeitschriften;
 - Beförderungen von Personen;
 - Vermietung von Campingplätzen;

¹⁾ ABl. C/250 vom 18. September 1987, S. 2 und 3f. sowie ABl. C/252 vom 22. September 1987, S. 2ff.

- Leistungen von Schriftstellern und Komponisten;
- Strassenreinigung und Müllbeseitigung.

Beizufügen ist, dass die Anwendung eines oder zweier ermässiger Steuersätze nicht zwingend, sondern lediglich als Empfehlung vorgesehen ist. Im Rahmen der Übergangsregelung dürfen die Mitgliedstaaten unter dem neuen ermässigten Satz von 5 Prozent liegende Steuersätze und sogar den Nullsatz beibehalten, sofern sie bereits am 1. Januar 1991 in Kraft waren. Dagegen müssen alle über den nationalen Normalsatz hinausgehenden, mithin erhöhten Steuersätze (Luxussteuersätze) auf den 1. Januar 1993 abgeschafft werden.

- Beseitigung der Steuergrenzen: Während einer Übergangsphase, die vom 1. Januar 1993 bis Ende 1996 dauern wird, sollen die Steuergrenzen zwischen den EG-Mitgliederstaaten wegfallen; dabei wird aber für diese Zeit an der Besteuerung gemäss dem Bestimmungslandprinzip festgehalten. Dies bedeutet, dass es in diesem Zeitraum bei der dem Bestimmungslandprinzip entsprechenden umsatzsteuerlichen Entlastung durch den Mitgliedstaat des Exporteurs und der umsatzsteuerlichen Belastung durch den Mitgliedstaat des Importeurs bleibt. In Wirklichkeit entfallen damit lediglich die Kontrollen an den Binnengrenzen innerhalb der EG. Um die für die steuerliche Entlastung im Exportland und die für die steuerliche Belastung im Importland nötigen Angaben sicherzustellen, sieht ein Vorschlag für die Übergangsregelung bei der Mehrwertsteuer unter anderem einen periodischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten vor. Die Beseitigung der Steuergrenzen stellt mithin eine blosse Verfahrensänderung dar, das heisst eine Verlagerung des Kontrollverfahrens von den Grenzen der EG-Mitgliedstaaten in die der Steuerpflicht unterstellten Unternehmen und über neu zu schaffende EDV-Zentralen der Mitgliedländer. Die Herbeiführung binnenmarktähnlicher Verhältnisse, wie sie in der Präambel der sechsten Umsatzsteuerrichtlinie der EG als Ziel angestrebt wird, würde erst mit dem auf den 1. Januar 1997 in Aussicht genommenen Übergang zum Ursprungslandprinzip erreicht, gemäss welchem nicht bloss die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der EG entfallen müssten, sondern überdies und vor allem der umsatzsteuerliche Grenzgleich, die steuerliche Entlastung der Ausfuhr und die Besteuerung der Einfuhr, abzuschaffen wäre. Auch nach einem solchen Wechsel sollen indessen die Steuereinnahmen dem Land des Verbrauchs der Ware oder Leistung zukommen. Um dies zu erreichen, wäre nach den Vorstellungen der EG-Kommission ein Verrechnungs- oder Clearingsystem einzuführen, welches sicherzustellen hätte, dass die im Ausfuhr-Mitgliedstaat erhobene Umsatzsteuer dem Einfuhr-Mitgliedstaat erstattet wird. Über die Ausgestaltung eines solchen Mechanismus konnte indessen noch keine Einigung erzielt werden.

Wie bereits in Ziffer 142 festgehalten worden ist, erlaubt es die vom Bundesrat vorgeschlagene offene Verfassungsbestimmung für die Umsatzsteuer, eine mit dem Umsatzsteuerrecht der EG kompatible Umsatzsteuergesetzgebung zu erlassen. Davon ausgenommen wäre einzig das Steuermass, das mit dem im neuen Artikel 41^{ter} Absatz 3 angeordneten Höchstsatz von 6,2 Prozent weit unter dem Mindestniveau läge, das die EG künftig für den Normalsatz festschreiben wollen.

Die Schweiz ist gegenüber der EG staatsvertraglich verpflichtet, die Fiskalzölle zu beseitigen; mit der Umwandlung in interne Verbrauchssteuern (vgl. Ziff. 161) wird dieser Verpflichtung entsprochen. Im Unterschied zur Schweiz erheben gegenwärtig alle EG-Mitgliedstaaten auf Mineralölen Verbrauchssteuern. Im Rahmen der Schaffung des Binnenmarktes wird die EG die Verbrauchssteuern auf Mineralöle durch den Erlass von Richtlinien harmonisieren. Diese werden insbesondere Bestimmungen über das Veranlagungsverfahren, das Steuerobjekt und die Steuersätze beinhalten.

Die Harmonisierung der Verbrauchssteuern in der EG hat keinen direkten Einfluss auf die Gestaltung der Verbrauchssteuern in der Schweiz. Im Hinblick auf die Entwicklung der europäischen Integration bietet sich nun aber die Möglichkeit, allenfalls vorhandene handelspolitische Unebenheiten zu beseitigen.

52 EWR-Vertrag

Der zwischen den EG und der EFTA ausgehandelte EWR-Vertrag klammert insbesondere auch das Umsatzsteuerrecht aus, weshalb sich für die Schweiz daraus keine Verpflichtung ergibt, ihr derzeit geltendes Umsatzsteuerrecht anzupassen. Dagegen hat die EG in den Verhandlungen ihr Begehren auf eine Abschaffung der Fiskalzölle im Einklang mit der entsprechenden, im Freihandelsabkommen von 1972 eingegangenen Verpflichtung, bestätigt.

53 GATT

Das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das am 30. Oktober 1947 abgeschlossen worden war und dem die Schweiz mit Wirkung ab 1. August 1966 beigetreten ist (SR 0.632.21), ordnet insbesondere im Teil 51, Artikel 551 Ziffer 2 an, dass die aus dem Gebiet eines Vertragspartners in das Gebiet eines anderen Vertragspartners eingeführten Erzeugnisse weder direkt noch indirekt mit irgendwie gearteten Steuern oder anderen inneren Abgaben belastet werden sollen, welche höher sind als diejenigen, die die gleichartigen Erzeugnisse einheimischen Ursprungs direkt oder indirekt belasten. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen enthalten keine diskriminierenden Elemente.

Synoptische Übersicht über die bisherigen und beantragten Verfassungsbestimmungen

Antrag

geltendes Recht
(nur Absätze, die geändert werden)

Bundesbeschluss

über den Ersatz der Finanzordnung

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen
Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates
vom 18. Dezember 1991¹⁾,
beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 41^{ter} Abs. 1, Bst. a, Schlusssatz und Abs. 3Art. 41^{ter} Abs. 1 und 3

¹⁾Der Bund kann ausser den ihm nach Artikel
41^{bis} zustehenden Steuern erheben:

¹⁾Der Bund kann ausser den ihm nach Artikel
41^{bis} zustehenden Steuern erheben:

a. eine Umsatzsteuer;

a. eine Warenumsatzsteuer

....

b. besondere Verbrauchssteuern auf dem Um-
satz und der Einfuhr von Waren der in Absatz
4 genannten Art;

c. eine direkte Bundessteuer

*Der Schlusssatz "Die Befugnis zur Erhebung der in
den Buchstaben a und c genannten Steuern ist bis
Ende 1994 befristet."*

Die Befugnis zur Erhebung der in den Buchsta-
ben a und c genannten Steuern ist bis Ende 1994
befristet.

wird gestrichen.

¹⁾ BBl 1992 I 785

³Die Umsatzsteuer beträgt höchstens 6,2 Prozent,

³Die Warenumsatzsteuer nach Absatz 1 Buchstabe a kann erhoben werden auf dem Umsatz von Waren, auf der Wareneinfuhr und auf gewerbsmässigen Arbeiten an Fahrnis, Bauwerken und Grundstücken, unter Ausschluss der Bebauung des Bodens für die Urproduktion. Das Gesetz bezeichnet die Waren, die von der Steuer ausgenommen oder zu einem tieferen Satz zu besteuern sind. Die Steuer beträgt bei Detaillieferungen höchstens 6,2 Prozent, bei Engroslieferungen höchstens 9,3 Prozent.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 8

Unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung im Sinne von Artikel 41^{ter} bleiben die am 31. Dezember 1994 geltenden Bestimmungen über die Warenumsatzsteuer mit den darin festgesetzten Steuersätzen von 6,2 Prozent für Detaillieferungen und von 9,3 Prozent für Engroslieferungen sowie über die Biersteuer in Kraft.

Art. 8

¹Unter Vorbehalt von Bundesgesetzen im Sinne von Artikel 41^{ter} bleiben die am 31. Dezember 1981 geltenden Bestimmungen über die Warenumsatzsteuer, die direkte Bundessteuer (bisher Wehrsteuer) und die Biersteuer mit den nachstehenden Änderungen in Kraft.

²Mit Wirkung ab 1. Oktober 1982 gelten für die Warenumsatzsteuer folgende Bestimmungen:

- a. der Steuersatz beträgt bei Detaillieferungen 6,2 Prozent und bei Engroslieferungen 9,3 Prozent des Entgelts;
- b. Kunstmaler und Bildhauer sind für die selbst hergestellten Kunstwerke von der Steuerpflicht befreit.

³Bei der direkten Bundessteuer gelten für die nach dem 31. Dezember 1982 beginnenden Steuerjahre folgende Bestimmungen:

- a. Die Abzüge vom Einkommen der natürlichen Personen betragen:
 - für Verheiratete 4000 Franken;
 - für jedes Kind 2000 Franken
 - für jede unterstützungsbedürftige Person 2000 Franken

- für verwitwete, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige, die zusammen mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen einen Haushalt führen, 3000 Franken;
 - für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien zusammen:
 - für Verwitwete, Geschiedene oder Ledige 2500 Franken;
 - für Verheiratete 3000 Franken
 - vom Erwerbseinkommen des zweitverdienenden Ehegatten 4000 Franken;
- b. auf der von natürlichen Personen geschuldeten Steuer wird eine Ermässigung gewährt, diese beträgt:
- 30 Prozent auf den ersten 100 Franken Jahressteuer,
 - 20 Prozent auf den nächsten 300 Franken Jahressteuer,
 - 10 Prozent auf den nächsten 500 Franken Jahressteuer;
- c. die bis Ende 1982 den Verheirateten gewährte Ermässigung auf dem Steuerbetrag wird aufgehoben;
- d. der Eidgenössischen Erlasskommission für die direkte Bundessteuer wird ein Vizepräsident beigegeben. Gesuche um Erlass der direkten Bundessteuer werden bis zu einem Steuerbetrag von 1000 Franken von der zuständigen kantonalen Amtsstelle entschieden.

⁴Der Bundesrat passt die Beschlüsse über die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer den Änderungen in den Absätzen 2 und 3 an. Bei der Warenumsatzsteuer wird er für die Übergangszeit auch die Auswirkungen hinsichtlich der Überwälzung ordnen. Die Bezeichnung "Wehrsteuer" wird in allen Erlassen durch "direkte Bundessteuer" ersetzt.

III

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Bundesbeschluss
über besondere Verbrauchssteuern
vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen
Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates
vom 18. Dezember 1991 ¹⁾,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 36^{ter} Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 2

¹Der Bund verwendet die Hälfte des Reinertrages der Mineralölsteuer auf Treibstoffen und den ganzen Ertrag eines Mineralölsteuerzuschlages wie folgt für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

.....

²Soweit der Ertrag des zweckgebundenen Teils der Mineralölsteuer zur Sicherstellung der in Absatz 1 genannten Aufgaben nicht ausreicht, erhebt der Bund einen Mineralölsteuerzuschlag.

Art. 41^{ter} Abs. 1 Bst. b und Abs. 4

¹Der Bund kann ausser den ihm nach Artikel 41^{bis} zustehenden Steuern erheben:

.....

Art. 36^{ter} Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 2

¹Der Bund verwendet die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls und den gesamten Ertrag eines Zollzuschlages wie folgt für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

.....

²Soweit der Ertrag des zweckgebundenen Grundzolls zur Sicherstellung der in Absatz 1 genannten Aufgaben nicht ausreicht, erhebt der Bund einen Zollzuschlag.

Art. 41^{ter} Abs. 1 Bst. b und Abs. 4

¹Der Bund kann ausser den ihm nach Artikel 41^{bis} zustehenden Steuern erheben:

.....

¹⁾ BBl 1992 I 785

- b. besondere Verbrauchssteuern auf Waren der in Absatz 4 genannten Art;

...

⁴Besondere Verbrauchssteuern nach Absatz 1 Buchstabe b können erhoben werden:

- a. auf Erdöl, andern Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen aus andern Ausgangsstoffen (Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag nach Art. 36^{ter});
- b. auf Bier. Die Gesamtbelastung des Bieres durch die Biersteuer, die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sowie durch die Umsatzsteuer bleibt, im Verhältnis zum Bierpreis, auf dem Stand vom 31. Dezember 1970;
- c. auf Automobilen und ihren Bestandteilen. Der Gesetzgeber kann die Steuer auf losen Teilen in die Steuer für Automobile einbeziehen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 16

Aufgehoben.

III

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

- b. besondere Verbrauchssteuern auf dem Umsatz und der Einfuhr von Waren der in Absatz 4 genannten Art;

...

⁴Besondere Verbrauchssteuern nach Absatz 1 Buchstabe b können erhoben werden:

- a. auf Erdöl und Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus andern Ausgangsstoffen. Auf den Ertrag der Steuern auf Treibstoffen für motorische Zwecke findet Artikel 36^{ter} sinngemäss Anwendung.
- b. auf Bier. Die Gesamtbelastung des Bieres durch die Biersteuer, die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sowie durch die Warenumsatzsteuer bleibt, im Verhältnis zum Bierpreis, auf dem Stand vom 31. Dezember 1970.

Art. 16

Unter Vorbehalt der Änderungen durch die Gesetzgebung beträgt der Zollzuschlag auf Treibstoffen 30 Rappen je Liter.

Bundesbeschluss über den Ersatz der Finanzordnung

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. Dezember 1991¹⁾,
beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 41^{ter} Abs. 1, Bst. a, Schlusssatz und Abs. 3

¹ Der Bund kann ausser den ihm nach Artikel 41^{bis} zustehenden Steuern erheben:

a. eine Umsatzsteuer;

...

Der Schlusssatz «Die Befugnis ...» wird gestrichen.

³ Die Umsatzsteuer beträgt höchstens 6,2 Prozent.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 8

Unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung im Sinne von Artikel 41^{ter} bleiben die am 31. Dezember 1994 geltenden Bestimmungen über die Warenumsatzsteuer mit den darin festgesetzten Steuersätzen von 6,2 Prozent für Detaillieferungen und von 9,3 Prozent für Engroslieferungen sowie über die Biersteuer in Kraft.

III

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Bundesbeschluss über besondere Verbrauchssteuern

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. Dezember 1991,¹⁾
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 36^{ter} Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 2

¹ Der Bund verwendet die Hälfte des Reinertrages der Mineralölsteuer auf Treibstoffen und den ganzen Ertrag eines Mineralölsteuerzuschlages wie folgt für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

...

² Soweit der Ertrag des zweckgebundenen Teils der Mineralölsteuer zur Sicherstellung der in Absatz 1 genannten Aufgaben nicht ausreicht, erhebt der Bund einen Mineralölsteuerzuschlag.

Art. 41^{ter} Abs. 1 Bst. b und Abs. 4

¹ Der Bund kann ausser den ihm nach Artikel 41^{bis} zustehenden Steuern erheben:

b. besondere Verbrauchssteuern auf Waren der in Absatz 4 genannten Art;

⁴ Besondere Verbrauchssteuern nach Absatz 1 Buchstabe b können erhoben werden:

- a. auf Erdöl, andern Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen aus andern Ausgangsstoffen (Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag nach Art. 36^{ter});
- b. auf Bier. Die Gesamtbelastung des Bieres durch die Biersteuer, die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sowie durch die Umsatzsteuer bleibt, im Verhältnis zum Bierpreis, auf dem Stand vom 31. Dezember 1970;
- c. auf Automobilen und ihren Bestandteilen. Der Gesetzgeber kann die Steuer auf losen Teilen in die Steuer für Automobile einbeziehen.

¹⁾ BBl 1992 I 785

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 16

Aufgehoben

III

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

5144

Botschaft zum Ersatz der Finanzordnung und zu den besonderen Verbrauchssteuern vom 18. Dezember 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.079
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.02.1992
Date	
Data	
Seite	785-824
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 128

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.