



<b>Inhalt:</b>	<b>Seite:</b>
- Zur Neuordnung der Bundesfinanzen	1
I. Darlegung der Vorlage aus grundsätzlich positiver Sicht	2
II. Kritische Betrachtungen	12
- Nein zur Neuordnung der Bundesfinanzen (Pressemitteilung Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins)	18
- Volle Freizügigkeit ja, aber nicht so! (Pressemitteilung Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen)	19
- Literatureingang	20

\* \* \*

## **Zur Neuordnung der Bundesfinanzen**

### **Bundesfinanzen: Haltung der Wirtschaftsförderung**

Die Haltung der Wirtschaft gegenüber dem am 2. Juni zur Abstimmung gelangenden Bundesfinanzpaket ist geteilt. Die Schweizerische Handelskammer und der Schweizerische Gewerbeverband haben die Nein-Parole beschlossen. Die Schweizerische Bankiervereinigung unterstützt das Finanzpaket, während die Versicherungswirtschaft es ablehnt. Die grossen industriellen Mitglieder des Vororts sind in dieser Frage unterschiedlicher Ansicht.

Aufgrund einer uneinheitlichen Meinung innerhalb der Wirtschaft wird die Wirtschaftsförderung keinen Abstimmungskampf im befürwortenden oder ablehnenden Sinne führen. Vielmehr wird sie sich auf eine reine Informationstätigkeit konzentrieren, mit dem Ziel, die zu befürwortenden und die abzulehnenden Teile des Finanzpakets näher auszuleuchten. Die nachfolgende Dokumentation ist deshalb in einen befürwortenden und einen ablehnenden Teil aufgliedert.

## I. Darlegung der Vorlage aus grundsätzlich positiver Sicht

---

### Zusammenfassung

Am 2. Juni hat der Schweizer Souverän wieder einmal über eine neue Finanzordnung zu befinden. Die geltende Verfassungsgrundlage zur Erhebung der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer, die dem Bundeshaushalt 1990 zusammen über 55 Prozent der Gesamteinnahmen brachten, läuft Ende 1994 aus. Bundesrat und Parlament begnügen sich bei dieser Vorlage nicht mit einer schlichten Weiterführung der geltenden Ordnung, sondern ergreifen die Gelegenheit zu grundlegenden Änderungen bei der Steuererhebung. Die Hauptziele der neuen Finanzordnung sind die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit für den Werk- und Finanzplatz Schweiz, eine breitere Abstützung der Konsumsteuer und damit tendenziell eine vermehrte Verlagerung auf die indirekten Steuern. Mit dem Uebergang zu einer Mehrwertsteuer nach europäischem Vorbild werden nicht nur die *Taxe occulte* eliminiert, sondern neu auch alle Dienstleistungen der Umsatzsteuer unterstellt. Die Revision des Stempelsteuergesetzes strebt eine Entlastung bestimmter Bankkundengeschäfte an.

Die Verwirklichung dieser alten und mehr als berechtigten Anliegen der Wirtschaft musste im Parlament mit zum Teil unerwünschten Kompromissen erkaufte werden. Der Uebergang vom renditeabhängigen Dreistufentarif zum Proportionaltarif bei der Erfassung der Unternehmensgewinne im direkten Bundessteuergesetz erweist sich als schwerwiegende Belastung der Vorlage. Die drei Teile der Gesamtvorlage sind so miteinander verbunden worden, dass sie nur gesamthaft in Kraft treten können.

Der Wegfall der verfassungsmässigen Befristung bei der Kompetenz zur Erhebung der direkten und der indirekten Bundessteuer stösst staats- und ordnungspolitisch ebenfalls auf Widerstand, dürfte aber in der praktischen Bedeutung überschätzt werden. Auch die mit der Verfassungsänderung vorgesehene mögliche Finanzierung von AHV-Aufwendungen für demographisch bedingte Mehrauslagen belastet die Vorlage, obwohl sie in den Beratungen des Parlamentes entschärft werden konnte. Die Chancen des Paketes, die Hürde der Volksabstimmung zu nehmen, erscheinen zur Zeit als eher gering. Ob bei einer Ablehnung der Vorlage die erklärermassen reformbedürftige geltende Finanzordnung allerdings rasch auf eine deutlich bessere Weise den Wünschen der Wirtschaft angepasst werden könnte, ist zumindest fraglich.

---

### 1. Zur Geschichte der Bundesfinanzordnung

Bekanntlich wurden im Zweiten Weltkrieg sowohl die Wehrsteuer (die nachmalige direkte Bundessteuer) wie auch die Warenumsatzsteuer auf dem Vollmachtenweg eingeführt. Sie sollten dem Bund helfen, seine dazumal gigantische Verschuldung (bis zum vierfachen Betrag der jährlichen Bundeseinnahmen) abzutragen, um nachher wieder ausser Kraft gesetzt zu werden. Folgerichtig waren beide Steuern befristet, erstmals bis 1949. Die Auseinandersetzung um diese provisorische Finanzordnung des Bundes hält bis auf den heutigen Tag an. Dabei ging es je nach Finanzlage des Bundes teils um die grundsätzliche Berechtigung zur Weiterführung einer dieser beiden Steuern, teils um deren Höhe und in jüngster Zeit immer mehr auch deren strukturelle Ausgestaltung, die eindeutige Geburtsfehler aufweist.

Ab anfangs der fünfziger Jahre bis ungefähr Mitte der sechziger Jahre erholte sich der Bundeshaushalt von den schweren Belastungen der Krisen- und Kriegszeit und verzeichnete beachtliche Ueberschüsse. Dennoch gelang es nicht, weder die eine noch die andere der notrechtlich eingeführten Steuern wieder aufzuheben. 1952 scheiterte eine von linken Kreisen lancierte Volksinitiative auf Abschaffung der Umsatzsteuer, 1957 kämpften bürgerliche Krei-

se engagiert aber ohne Erfolg um den damals finanzpolitisch vertretbaren Verzicht auf die Wehrsteuer. Die lineare Warenumsatzsteuer und die stark progressive Wehrsteuer hatten sich zu einem sozialpolitischen Junktum entwickelt, dessen Auflösung nicht mehr mehrheitsfähig war.

Als Folge der sowohl quantitativ wie auch qualitativ wachsenden Ansprüche an den Zentralstaat wurde ab Mitte der sechziger Jahre jede neu aufgelegte Finanzordnung von Bundesrat und Parlament dazu benutzt, die Steuerbelastung durch Heraufsetzung der Höchstsätze in der Verfassung zu verschärfen. Anfänglich machte der Souverän noch widerwillig mit (zuletzt beim zweiten Anlauf im Juni 1975). 1977 und 1979 jedoch verweigerte er den beantragten massiven Mehreinnahmen die Zustimmung, obwohl der Bundeshaushalt damals Milliardendefizite schrieb. Es blieb keine andere Lösung, als die geltende Finanzordnung bis zum Jahre 1994 zu verlängern. Dieser Umstand hat neben negativen Auswirkungen jedoch auch zu einer erwünschten Ausgabendisziplinierung im Staatshaushalt geführt.

Das Parlament sah sich zur Schnürung von Sparpaketen gezwungen. Diese Sparanstrengungen sowie die in den konjunkturell starken achtziger Jahren reichlich fliessenden Staatseinnahmen liessen die Defizite im Bundeshaushalt verschwinden. Mit dem Budget 1991 schreiben wir zum sechsten Mal schwarze Zahlen im Zentralstaat. Nachdem die Zunahme der Staatsquote in der Schweiz zwischen 1960 - 1976 von 27,4 auf 41,7 %, das heisst um über die Hälfte, zugenommen hat, zeigt sie sich seit 1980 mit rund 40 Prozent des BIP stabil (Bund, Kantone, Gemeinden, Betriebe und Sozialversicherungen). Auf den Bundeshaushalt entfällt in dieser Zeit ein konstanter Anteil von gegen 10 Prozent. Die ungebrochene Anspruchsinflation an den Staat, tatsächlich anfallende neue und wichtige Aufgaben sowie die deutlich nachlassende Ausgabendisziplin des Parlamentes stellen allerdings die weitere Stabilität der Staatsquote in Frage.

## 2. Jahrelanges Ringen um Strukturbereinigungen

Es ist wohl vor allem der notrechtlichen Entstehung der direkten und der indirekten Bundessteuer zuzuschreiben, dass sie mit schwergewichtigen Strukturmängeln behaftet sind. Als sich die Steuerbelastung allgemein noch in vertretbaren Grenzen hielt, waren diese Mängel nicht so spürbar. Durch die Erhöhung der Sätze jedoch sind sie immer schmerzhafter geworden.

### 2.1. Die Eliminierung der Taxe occulte

Der Strukturfehler der indirekten Steuer WUST besteht darin, dass auch Anlagegüter und Betriebsmittel mit der Konsumsteuer belastet sind. Im Einphasensystem unserer Konsumsteuer kann diese Belastung nicht verrechnet werden, schlägt damit auf den Endpreis durch und begründet einen Wettbewerbsnachteil für unsere Unternehmen, die mit ausländischen Produkten in Konkurrenz stehen. Die schweizerische Schattensteuer auf Investitionen und Betriebsmittel bringt heute der Bundeskasse rund 2,1 Mrd. Franken ein.

Seit der Verwerfung der Mehrwertsteuer in den Jahren 1977 und 1979 hat die Wirtschaft daher die Eliminierung dieser Taxe occulte als vordringliches Anliegen angemeldet. Bereits anfangs der achtziger Jahre deponierten die Räte dieses Begehren mit einer Motion beim Bundesrat. Eine Studienkommission unter alt Ständerat Heimann hat in der Folge mögliche Verbesserungen aufgezeigt. Danach sollten Investitionen und Betriebsmittel innerhalb des geltenden Einphasensystems von der WUST befreit werden. Die daraus resultierenden Ausfälle sollten durch andere Massnahmen kompensiert werden, wobei der volle WUST-Satz für die baugewerblichen Leistungen und die Unterstellung der Energieträger unter die WUST den Hauptbeitrag hätten leisten sollen. Der Bundesrat konnte sich aber nicht dazu durchringen, die-

ses Konzept rasch einer verfassungsmässigen Konkretisierung zuzuführen. Statt dessen wurde eine punktuelle Finanzvorlage nach der anderen präsentiert. Der erste Vorschlag aus dem Finanzdepartement betraf die Erhöhung der Zollzuschläge auf Heizöl, welche über Nacht in Kraft gesetzt worden war und vom Parlament mühsam wieder rückgängig gemacht werden musste. Als weiterer Schlag ins Wasser erwies sich das Festhalten an der Unterstellung der Energie-träger unter die WUST, ohne gleichzeitig die daraus fliessenden Einnahmen für die Kompensation der Ausfälle aus der Eliminierung der Taxe occulte einzusetzen. Folgerichtig lehnte das Parlament diese Massnahme ab. Der Bundeshaushalt benötigte zu jenem Zeitpunkt keinerlei Mehreinnahmen, sondern strukturelle Bereinigungen. Schliesslich stellte das eidg. Finanzdepartement als weiteren Versuchsballon die sog. 10-prozentige Energieabgabe zur Diskussion, welche die Kompensationsvorschläge aus dem Konzept Heimann hätte ersetzen und zur Deckung der Einnahmeneinbussen aus der Abschaffung der Taxe occulte verwendet werden sollen. Da die Prozessenergie von dieser Energieabgabe nicht ausgenommen war, sondern sogar extrem stark hätte belastet werden sollen, weigerte sich das Parlament klar, die Abschaffung der Taxe occulte auf den Investitionen durch eine Taxe occulte auf dem Betriebsmittel Energie zu ersetzen.

Der geschlossene Kampf der bürgerlichen Parteien gegen diese falsch konzipierte Energieabgabe verschaffte dem Konzept Heimann einmal mehr Auftrieb und führte letztlich zur Botschaft des Bundesrates vom 5. Juni 1989, mit welcher dieser die Modernisierung unserer WUST unter Eliminierung der Taxe occulte vorschlug.

## 2.2. Entlastungen bei der direkten Bundessteuer

Als Sonderopfer in schwierigen Zeiten und auch mit Rücksicht auf das kantonale Steuersubstrat wurde die Wehrsteuer als eigentliche Reichtumssteuer ausgestaltet. Diesen Charakter hat sie in all den erfolgten Revisionen nicht verloren, im Gegenteil, er wurde eher verschärft. So erbringen heute knapp vier Prozent der natürlichen Personen gegen 50 Prozent des Ertrages dieser Steuer. (Gesamtsteueraufkommen aus der direkten Bundessteuer 6,7 Mrd. Rechnung 1990.) Der Anteil der direkten Steuern am gesamten Steueraufkommen des Bundes ist seit 1960 stetig gestiegen. Kein anderes Land finanziert sich so stark aus Steuern auf der Arbeitsleistung und belastet den Konsum vergleichsweise so wenig. Der Ruf nach einer Trendwende bei dieser Entwicklung wird daher seit langem erhoben. Der Bundesrat hat jedoch in seiner Botschaft von 1983 zur Revision der gesetzlichen Grundlagen zur Erhebung der direkten Bundessteuer die Zeichen der Zeit nicht erkannt. Die Progression für die natürlichen Personen wurde einmal mehr verschärft, und den juristischen Personen wurde keinerlei Entgegenkommen zugestanden.

Dennoch sind in der Zwischenzeit ein paar Entlastungen bei der direkten Bundessteuer möglich geworden, wenn auch im wesentlichen nur für natürliche Personen und nicht für die Unternehmen. Unter dem Druck von zwei Volksinitiativen wurden einerseits der automatische Ausgleich der kalten Progression und andererseits eine leichte Verflachung der Progression für verheiratete Steuerpflichtige sowie die Erhöhung bestimmter Sozialabzüge durchgesetzt, ohne dass für irgend eine Gruppe von Steuerpflichtigen Mehrbelastungen eingeführt worden wären. Die Steuererleichterungen sind demnach ohne Kompensation für den Bundeshaushalt erfolgt. Beizufügen bleibt, dass auch der volle Abzug der Beiträge an die berufliche Vorsorge seit 1985 zu einer Entlastung für die natürlichen Steuerpflichtigen geführt hat, die ebenfalls nicht mit anderweitigen Mehrbelastungen ausgeglichen worden sind.

In diesem Sinne konnte dem alten und mehr als berechtigten Begehren nach Abbau der direkten Bundessteuer und einer Verlagerung zu den indirekten Steuern zulasten der ersteren in kleinen Schritten Nachachtung verschafft werden.

### 2.3. Wettbewerbsverbesserungen bei den Stempelsteuern

Bei den beiden letzten Mehrwertsteuervorlagen wurden die Bankdienstleistungen vor allem aus administrativen Gründen nicht der Konsumsteuer unterstellt. Dafür erhöhte man den Satz der Stempelsteuern um die Hälfte. Die Ablehnung der Mehrwertsteuer führte dann aber nicht zu einer Rückgängigmachung dieser massiven Verschärfung. Im Verlaufe des letzten Jahrzehntes zeigte es sich immer mehr, dass die einsame Höhe schweizerischer Stempelsteuersätze und ihre breite Anwendung für unseren Finanzplatz in einem zunehmend deregulierten Umfeld einen spürbaren Konkurrenznachteil bedeuten.

In den Jahren 1984 und 1985 wurden in den eidgenössischen Räten insgesamt drei Motionen überwiesen mit dem Ziel, die fiskalischen Rahmenbedingungen für den schweizerischen Finanzplatz zu verbessern. Man wollte vor allem jene Wertschriftengeschäfte wieder in die Schweiz zurückholen bzw. deren Abwanderung aufhalten, welche wegen der schweizerischen Umsatzabgabe im Ausland wesentlich günstiger abgewickelt werden können.

Auch diese Vorstösse mussten lange auf ihre Verwirklichung warten und werden auch mit der jetzt vorgelegten Revision des Stempelsteuergesetzes nur teilweise erfüllt. Die Revisionsvorlage stand von allem Anfang an unter dem Zwang, die Steuerausfälle möglichst gering zu halten. Als sich eine ertragsneutrale Revision des Stempelsteuergesetzes trotz mehrmaligen Abstrichen als nicht machbar erwies, pochte der Finanzminister darauf, die ungedeckten Einnahmeherausfälle im Rahmen der Finanzordnung einzubringen.

## 3. Die Vorlage im einzelnen

### 3.1. Unbeliebte Paketlösung

Die harzige Entstehungsgeschichte der jetzt zur Debatte stehenden Finanzvorlage erklärt die Notwendigkeit eines Gesamtpaketes. Es allein kann den worst case für die Wirtschaft verhindern, der sich folgendermassen hätte präsentieren können:

Die Stempelsteuergesetzrevision erleidet in einem fakultativen Referendum Schiffbruch. Die Entlastungen für den Finanzplatz treten nicht in Kraft. Auch die Mehrwertsteuer nimmt in der obligatorischen Verfassungsabstimmung die Hürde von Volks- und Ständemehr nicht. Die Taxe occulte bleibt bestehen. Hingegen tritt der Proportionaltarif für die Gewinnbesteuerung der Unternehmen im Rahmen der sonst unbestrittenen, weil für die natürlichen Personen vorteilhaften, direkten Bundessteuergesetzes in Kraft.

Aus diesen Ueberlegungen heraus schnürte man das Paket. Wenn man schon den Schritt zum Proportionaltarif im Interesse einer parlamentarischen Mehrheit zugunsten der grundsätzlichen Neuordnung unserer Bundesfinanzen tun muss, so soll die daraus resultierende Mehrbelastung für bestimmte Unternehmen wenigstens mit einer entsprechend verbesserten Konkurrenzfähigkeit bei den indirekten Steuern entgolten werden.

Die Tatsache, dass das Referendum gegen das Stempelsteuergesetz nicht ergriffen worden ist, beweist, dass auch die Linksparteien sich in das Kompromisspaket haben einbinden lassen und die Nichterfassung der Treuhandguthaben durch die Stempelsteuergesetzrevision mittragen.

### 3.2. Korrekturen bei der Stempelsteuer

Die Revisionsvorlage stellt einen Kompromiss dar mit Entlastungen einerseits, aber auch mit neuen Belastungen.

#### a) Entlastungen

Die Umsatzabgabe wird vollständig aufgehoben auf

- Euroemissionen (Ausgabe von Obligationen und Aktien in fremder Währung durch ausländische Gesellschaften)
- ausländische Geldmarktpapiere (Laufzeit bis 12 Monate)
- der Vermittlung von ausländischen Obligationenkäufen und -verkäufen zwischen zwei ausländischen Vertragsparteien (Ausland-Ausland-Geschäft)
- den Handelsbeständen der Wertschriftenhändler

#### b) Neue Belastungen

Wiedereinführung einer Emissionsabgabe auf inländischen Obligationen, Kassenobligationen und Geldmarktpapieren zu folgenden Sätzen:

- Anleiheobligationen 1,2 ‰ je Jahr Laufzeit
- Kassenobligationen 0,6 ‰ je Jahr Laufzeit
- Geldmarktpapiere 0,6 ‰ je Jahr Laufzeit  
(Erhebung pro rata temporis)

Des Weiteren führt die Neudefinierung des Effektenhändlerbegriffs zu geschätzten Mehreinnahmen von 70 Mio. Franken.

Eine sehr problematische Massnahme bei der Revision des Stempelsteuergesetzes ist die Wiedereinführung einer Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien zu einem Satz von 2,5 Prozent. Es ist unverständlich, dass der Finanzminister und die Linksparteien auf diesem Sündenfall mit einer solchen Hartnäckigkeit beharrt haben, dass ein Abrücken davon das ganze Kompromisswerk in Frage gestellt hätte. Zum ersten ist der Versicherungsstempel finanzpolitisch überflüssig. Die daraus erhofften 100 Mio. Franken Bundeseinnahmen sind im Rahmen des Gesamtpaketes vernachlässigbar. Zum zweiten ist diese Massnahme innerhalb einer Vorlage, welche als Hauptziel die Europakonformität nennt, systemwidrig. Und zum dritten regen sich auch verfassungsmässige Bedenken, indem die Altersvorsorge, die trotz beruflicher Vorsorge auch im freien Versicherungs sparen bestehen kann, fiskalisch gefördert und nicht behindert werden sollte.

#### c) Unerfüllte Anliegen

In wichtigen Bereichen ist es aus fiskalischen Kompensationsgründen im übrigen nicht gelungen, für unseren Finanzplatz gleich lange Spiesse mit dem Ausland herzustellen. So fehlen Entlastungen bei der Emissionsabgabe auf Kapitaleinlagen in Aktiengesellschaften, wo wir mit 3 Prozent eine dreimal so hohe Abgabe erheben wie die Länder der EG. Auch die Beibehaltung der Emissionsabgabe auf Anteilen der Anlagefonds zu einem Satz von 0,9 Prozent wird den Trend zu luxemburgischen Fonds verstärken, anstatt ihn zu bremsen. Ebenso unterliegt die Vermittlung von Aktieneinkäufen und -verkäufen zwischen zwei ausländischen Vertragsparteien weiterhin der Umsatzabgabe.

### 3.3. Eine europakonforme Mehrwertsteuer

Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft an das Parlament aus europa- und abstimmungspolitischen Gründen gegen einen sofortigen Uebergang zur Mehrwertsteuer ausgesprochen. Er wollte insbesondere vermeiden, dass die Abstimmung über die Finanzreform zu einem Votum für oder wider Europa wird. Die notwendige Befreiung der Konsumsteuer von der Taxe occulte

sollte durch eine Modernisierung der indirekten Steuer erreicht werden, welche auch den Einbezug bestimmter Dienstleistungen anvisiert hätte.

a) Allphasensystem mit Vorsteuerabzug

Das Parlament hat anders entschieden. Es verlässt das Einphasensystem der WUST und geht zum Allphasensystem der Mehrwertsteuer über. Dabei wird die Steuer grundsätzlich auf allen Stufen des Produktions- und Verteilungsprozesses erhoben. Der Steuerpflichtige muss seine gesamten der Steuer unterliegenden Umsätze pro Abrechnungsperiode zusammenzählen und davon die steuerbefreiten Exporte abziehen. Von diesem Umsatzergebnis ist die Steuer zu den gesetzlichen Sätzen zu berechnen, wobei der Steuerpflichtige die Summe der Vorsteuern in Abzug bringen kann, die ihm während der gleichen Abrechnungsperiode belastet worden sind. Den verbleibenden Nettobetrag hat der Steuerpflichtige dem Fiskus abzuliefern. Ergibt sich ein Ueberschuss zu seinen Gunsten, wird ihm dieser gutgeschrieben oder ausbezahlt. Die Abrechnungsperiode beträgt grundsätzlich drei Monate. Hat der Steuerpflichtige jedoch regelmässig einen Ueberhang an Vorsteuerabzügen (z.B. bei einem hohen Anteil an Exporten), dürfte eine raschere Abrechnungskadenz eingeräumt werden, weil sonst der Pflichtige für den Bund zu lange die "Bank" spielen muss.

b) Einbezug aller Dienstleistungen

Eine Mehrwertsteuer nach europäischem Vorbild erfasst alle Dienstleistungen. Dies ist auch für unser Land erwünscht. In einer Volkswirtschaft, in welcher der Dienstleistungssektor immer wichtiger wird und gegen 60 Prozent der Arbeitsplätze bereitstellt, ist eine reine Warenumsatzsteuer zu wenig breit abgestützt. Wenn das Steuersubstrat schmaler wird, müssen entweder die Sätze angehoben werden, was die Wettbewerbsverzerrung durch die Taxe occulte zusätzlich verschärft, oder man weicht auf die Einkommenssteuer aus, was nicht die Lösung sein kann. Das Parlament hat sich deshalb entschlossen, die neue Mehrwertsteuer mit Bezug auf den Geltungsbereich gleich auszugestalten, wie dies in der EG und zahlreichen weiteren Ländern auch der Fall ist. Neu der Steuerpflicht unterstehen somit Miet- und Leasinggeschäfte (nicht Wohnungsmieten), Leistungen von Spediteuren und Reisebüros, die Personenbeförderung, Architektur- und Ingenieurarbeiten, Leistungen der Generalunternehmer, des Baugewerbes, der Werbebranche, der elektronischen Datenverarbeitung, der Coiffeure und Kosmetiker sowie des Gastgewerbes, wobei für diesen letzten Wirtschaftszweig während fünf Jahren ein reduzierter Satz von 4 Prozent zur Anwendung kommen soll. Sonst gilt der Satz von 6,2 Prozent. Die Unterscheidung zwischen Engros- und Detailhandel entfällt. Ebenso wird die Freiliste aufgehoben. Ess- und Trinkwaren, Futtermittel, Medikamente und Zeitungen unterstehen allerdings einem reduzierten Satz von 1,9 Prozent.

Damit wird jedoch nur vermeintlich eine neue Belastung für die Güter des täglichen Gebrauchs geschaffen, indem im Preis dieser Waren in Zukunft keine Taxe occulte mehr enthalten ist. Die Belastung des Endpreises eines Produktes durch die Schattensteuer entspricht unter dem geltenden System der WUST in etwa dem neuen Satz für die ehemalige Freiliste von 1,9 Prozent.

Die bis anhin ebenfalls der Freiliste angehörenden Energieträger (ohne Treibstoff) werden neu dem vollen Satz der Mehrwertsteuer unterstellt. Lediglich die Alternativenergien sind von der Steuer ausgeschlossen. Die beabsichtigte Ausweitung der Steuer auf alle Arten des Konsums lässt die Zahl der steuerpflichtigen Betriebe um 75'000 Einheiten steigen, was die Opposition des Gewerbes verständlich macht. Ausgenommen von der Steuerpflicht sind Kleinbetriebe mit einem jährlichen Umsatz bis zu 75'000 Franken. Des weiteren können auch diejenigen Betriebe mit einem Umsatz bis maximal 250'000 Franken von der Steuerpflicht befreit werden, wenn ihr daraus resultierender Steuervorteil nicht mehr als 4'000 Franken beträgt.

### 3.4. Uebergang zum Proportionaltarif

Bereits 1983 schlug der Bundesrat in seiner Botschaft zur Revision der direkten Bundessteuer den ertragsneutralen Uebergang vom geltenden renditeabhängigen Dreistufentarif zum proportionalen Gewinnsteuertarif von 8 Prozent vor. Nach seiner Ueberzeugung ist allein dieser Tarif - der in den OECD-Ländern die Regel darstellt - wettbewerbsneutral, weil er das investierte Eigenkapital unberücksichtigt lässt. In der praktischen Anwendung begünstigt der proportionale Tarif junge, noch wenig eigenkapitalisierte Firmen und bringt grossen, gut eigenkapitalisierten Unternehmen eine spürbare Mehrbelastung. Wenn der Gewinn unter Einsatz von viel Eigenkapital erwirtschaftet werden muss, schmälert das die Rendite, was sich im geltenden Recht in einer Steuerreduktion niederschlägt.

Der Uebergang zum Proportionaltarif dürfte aus der Sicht des Bundesrates eine Restanz aus dem Kampf gegen die Bankeninitiative sein, wo man bei einer Ablehnung dieser Initiative in Aussicht stellte, die Banken über die Gewinnsteuern stärker zur Kasse zu bitten. Grundsätzlich gibt es sowohl für einen renditeabhängigen wie auch für einen proportionalen Tarif gute Gründe. Allerdings ist ein proportionaler Tarif schlecht vereinbar mit einer gleichzeitig erhobenen Kapitalsteuer.

Für unser Land scheint der Zeitpunkt für einen Wechsel schlecht gewählt. Die Umverteilung des Steuerdruckes innerhalb der Wirtschaft geht in erster Linie zulasten der grossen industriellen Publikumsgesellschaften und der Dienstleistungsbranche, die in den nächsten Jahren dem erhöhten Wettbewerbsdruck aus dem übrigen Europa ganz besonders ausgesetzt sein werden. Der Ständerat hat sich wiederholt und konsequent für den renditeabhängigen Dreistufentarif gewehrt. Im Nationalrat dagegen war leider von Anfang an recht viel Sympathie für den Proportionaltarif vorhanden. Als Bundesrat Stich und die Linksparteien den Uebergang zum Proportionaltarif schliesslich zur Bedingung machten für die Unterstützung der gesamten Finanzvorlage, schwenkte das Parlament auf diese Lösung ein und versuchte mit dem Gesamtpaket wenigstens das Schlimmste zu verhindern.

## 4. Die finanziellen Folgen des Gesamtpaketes

Die Schätzung der finanziellen Auswirkungen des Gesamtpaketes führt im wesentlichen zu einer ertragsneutralen neuen Finanzordnung. Die Staatsquote wird nicht oder jedenfalls nicht spürbar erhöht.

Als Saldo der Mehrwertsteuer resultieren nach Verrechnung der Einnahmehausfälle aus der Taxe occulte mit den neuen Einnahmen aus der Erweiterung des Anwendungsbereiches rund 600 Mio. Franken. Demgegenüber hat die Revision des Stempelsteuergesetzes Ausfälle von 490 Mio. Franken zur Folge. Der Uebergang zum proportionalen Gewinnsteuertarif von 8 % ist ertragsneutral. Es verbleibt demnach ein Ueberschuss von 110 Mio. Franken zugunsten der Bundeskasse. Wenn nach Ablauf der vorgesehenen fünf Jahre auch für das Gastgewerbe der volle Satz von 6,2 Prozent zur Anwendung kommt, erhöht sich dieser Ueberschuss auf über 400 Mio. Franken.

Diese Zahlen sind in Relation zu setzen zum gesamten Bundeshaushalt, der zur Zeit rund 33 Mrd. Franken umsetzt. Die maximal möglichen Mehreinnahmen bewegen sich also in der Grössenordnung von gut einem Prozent des Bundeshaushaltes. Dabei ist zu beachten, dass die Schätzungen zur neuen Finanzordnung sich auf das konjunkturell starke Basisjahr 1987 abstützen. Die Annahme könnte also leicht auch zu optimistisch ausgefallen sein. Zudem muss betont werden, dass die Entlastungen bei der direkten Bundessteuer aus der Abzugsfähigkeit der BVG-Beiträge, aus dem vollen Ausgleich der kalten Progression und aus dem sogenannten Sofortprogramm zugunsten von Ehepaaren und Familien, die sich gesamthaft auf hunderte von Millionen belaufen, in den Zahlen zur neuen Finanzordnung nicht berücksichtigt sind.



## 5. Weitere mit der neuen Finanzordnung verknüpfte Verfassungsänderungen

### 5.1. Der Wegfall der Befristung

Sowohl die WUST wie auch die direkte Bundessteuer (ehemals Wehrsteuer) sind heute in der Verfassung befristet. Die neue Vorlage will nun auf die Befristung der beiden Steuern verzichten. Dies mag stören, erweist sich aber bei einer nüchternen Beurteilung als finanzpolitisch nicht entscheidend. Die mehrfache Ablehnung von Finanzordnungen durch den Souverän hat sich jeweils gegen die Erhöhung der Steuerbelastung und nicht grundsätzlich gegen die direkte Bundessteuer gerichtet. Jedenfalls wurde der blossen Verlängerung der Erhebungskompetenz immer zugestimmt. Wichtig ist, dass eine Reduktion der direkten Bundessteuer oder der Mehrwertsteuer auf Gesetzesstufe auch ohne Befristung in der Verfassung jederzeit machbar ist. Auch eine Verfassungsinitiative auf Reduktion oder Abschaffung der direkten Bundessteuer ist durch die fehlende Befristung nicht behindert. Nicht möglich ist dagegen eine Ueberschreitung der Höchstsätze, die sowohl bei der direkten wie auch bei der indirekten Steuer in der Verfassung verbleiben. Dies ist die Schranke, die nicht fallen darf.

### 5.2. Mehrwertsteuer für die AHV

Die Vorlage sieht eine mögliche Finanzierung der AHV über die Umsatzsteuer vor. Sofern die Finanzierung der AHV wegen der demographischen Entwicklung nicht mehr gewährleistet ist, kann das Parlament den Steuersatz der Umsatzsteuer vorübergehend mit einem dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss um höchstens 1,3 Prozentpunkte anheben. Im Maximum könnten damit auf der heutigen Grundlage rund 2 Mrd. Franken zusätzlich für die AHV erzielt werden.

Diese verfassungsmässig bereitgestellte Finanzreserve ist vielen ein Dorn im Auge. Auch das Parlament hat sich damit recht schwer getan. Auf der anderen Seite ist einzuräumen, dass eine Finanzierung von demographisch bedingten Mehrausgaben über die lineare Konsumsteuer, an welche auch die Rentner beitragen, einem weiteren Zugriff auf Lohnprozente bei weitem vorzuziehen ist. Zudem kann diese Finanzierung nur zum Tragen kommen, wenn gegen einen entsprechenden Bundesbeschluss nicht das Referendum ergriffen wird. Sollte sich das Parlament nicht an die verfassungsmässige Vorgabe halten und die Mehrwertsteuer für reale Leistungsverbesserungen anzapfen, kann der Souverän sein Veto einlegen.

Die Befürchtung, dass die Hürde einer erhöhten Konsumsteuer leichter zu überwinden sei als die Schranke vermehrter Lohnprozente, hat wohl etwas für sich. Andererseits muss man aber bedenken, dass die Linksparteien zukünftige AHV-Finanzierungen bei weitem nicht nur über Lohnprozente sehen, sondern z.B. auch einen Zugriff auf Vermögenserträge ernstlich in Erwägung ziehen.

## 6. Gesamtwürdigung

Gesamthaft betrachtet erweist sich die neue Finanzordnung als schweres Fuder, das mit dem Odium des Kompromisses behaftet ist und niemanden wirklich zu begeistern vermag. Neben wichtigen Errungenschaften enthält das Gesamtpaket ein paar schwer verdauliche Brocken. Der Uebergang zum Proportionaltarif erweist sich als unnötige Belastung, ebenso die Unterstellung der Lebensversicherungsprämien unter die Stempelsteuerpflicht, womit die angestrebte Europakonformität einen schweren Einbruch erleidet.

Die neu unter die Steuerpflicht fallenden Gewerbebetriebe haben verständlicherweise keine Freude an der Mehrwertsteuer. Immerhin ermöglicht ihnen diese jedoch, die heute auf den Betriebsmitteln und Anlagegütern geschuldeten Steuern zu verrechnen. Zudem müsste nicht zuletzt auch das Gewerbe an einem konkurrenzfähigen Finanz- und Werkplatz Schweiz interessiert sein. Und diesem Ziel glaubt das Parlament aller Kritik zum Trotz mit der neuen Finanzordnung einen wesentlichen Schritt näher zu kommen. Ob die Stolpersteine der Vorlage es rechtfertigen, diese Chance einmal mehr zu verpassen, muss dem Urteil eines jeden einzelnen überlassen bleiben. Eine Ablehnung der neuen Finanzordnung dürfte aber wohl eine schwierige Situation hinterlassen. Nach einer dritten Ablehnung der Mehrwertsteuer durch den Souverän kann sich das Parlament wohl kaum umgehend eine Neuauflage dieser Steuer leisten, auch wenn noch so sehr versichert wird, die Ablehnung habe sich nicht gegen den Systemwechsel, sondern lediglich gegen einzelne unerwünschte Teile des Gesamtpaketes gerichtet. Die Vorstellung schliesslich, eine Mehrwertsteuer mit höheren Sätzen wäre mehrheitsfähig, wenn nur gleichzeitig die direkte Bundessteuer abgeschafft würde, erscheint nach der langen und dornenvollen Geschichte unserer Finanzordnung wenig realistisch.

### Neuordnung der Bundesfinanzen - Finanzielle Auswirkungen

#### Mehrwertsteuer

	<u>Mio.Fr.</u>
1. Vorsteuerabzug für Steuer auf Anlagegütern und Betriebsmitteln der Steuerpflichtigen (Beseitigung der Taxe occulte)	- 2'115
2. Erhöhung der für die subjektive Steuerpflicht massgebenden Umsatzlimite auf Fr. 75'000 bzw. auf Fr. 250'000 bei einem Steuervorteil unter Fr. 4'000	- 20
3. Besteuerung der bisher befreiten Energieträger zum Normalsatz	+ 310
4. Besteuerung der baugewerblichen Arbeiten zum Normalsatz	+ 500
5. Besteuerung der bisher befreiten Seifen und Waschmittel zum Normalsatz	+ 45
6. Besteuerung der übrigen bisher befreiten Waren zu einem reduzierten Steuersatz	+ 480
7. Besteuerung von Dienstleistungen	<u>+ 1'400</u>
<b>Mehrertrag in den ersten 5 Jahren</b>	<b>+ 600</b>
Nach Ablauf von 5 Jahren: Volle Belastung des Gastgewerbes	<u>+ 310</u>
<b>Mehrertrag insgesamt</b>	<b>+ 910</b>
Zusätzliches Steuerpotential wegen AHV-Zuschlag von 1,3 Prozentpunkten (referendumsfähig)	+ 1'800

Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, 14. Dez. 1990

**Revision des Stempelgesetzes - Finanzielle Auswirkungen**

	<u>Mio.Fr.</u>
Befreiung der Handelsbestände von der Umsatzabgabe	- 220
Befreiung der Euro-Emissionen und Ausland/Ausland-Geschäfte von der Umsatzabgabe	- 280
Steuerbefreiung ausländischer Geldmarktpapiere	- 130
Umsatzabgabe auf der Emission von inländischen Obligationen	- 65
Emissionsabgabe auf inländischen Obligationen	+ 230
Stempelabgabe auf Prämien der Lebensversicherung	+ 105
Uebrigere Massnahmen (insbesondere neuer Effektenhändlerbegriff)	+ 70
Aufhebung der Syndizierungsvorschriften der Nationalbank	<u>- 200</u>
<b>Ertragsausfall:</b>	<b>- 490</b>

Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, 14. Dez. 1990

Auskunftsperson wf: Dr. E. Raths

(Doss.: Nr. 31 - Finanzen, allg.)

## II. Kritische Betrachtungen

### Ein überhöhter Preis

---

#### Zusammenfassung

Am 2. Juni 1991 gelangt der Bundesbeschluss über die Neuordnung der Bundesfinanzen zur Volksabstimmung. Mit ihm sollen im wesentlichen die Mehrwertsteuer eingeführt und die Befristung für die beiden Haupteinnahmenquellen des Bundes aus der Verfassung eliminiert werden. Mit der Verfassungsvorlage sind weitere steuerliche Neuerungen verbunden. Die Revision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben kann nur im Fall eines positiven Ausgangs der Volksabstimmung in Kraft treten, desgleichen die proportionale Gewinnsteuer für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die im neuen Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer geregelt ist.

Während die Mehrwertsteuer und die Ermässigung der Stempelabgaben zu begrüßen sind, wiegen andererseits die Mängel des Pakets so schwer, dass dieses abzulehnen ist. Dazu zählen ausser der Proportionalsteuer die sich ergebenden Mehreinnahmen, der Verzicht auf eine adäquate Reduktion der direkten Bundessteuer, der für die AHV bestimmte Zuschlag auf der Umsatzsteuer, das Versäumnis, spezifische baugewerbliche Arbeiten von kantonalen und kommunalen Werkhöfen der Umsatzsteuer zu unterstellen, und schliesslich die Stempelabgabe auf Prämien für Lebensversicherungen.

---

#### 1. Die positiven Elemente

##### 1.1 Mehrwertsteuer und Abbau der Stempelabgaben

Der Bundesbeschluss über die Neuordnung der Bundesfinanzen vom 14. Dezember 1990 enthält als wichtigstes Element die Einführung einer Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip. Sie wird von den Spitzenverbänden der Wirtschaft befürwortet und dürfte weitgehend unbestritten sein, ist doch dieses System in der EG und allen übrigen Ländern der EFTA eingeführt. Die Umstellung hat u.a. zur Folge, dass die umsatzsteuerliche Belastung der Anlagegüter (Investitionen) und Betriebsmittel der steuerpflichtigen Unternehmungen und damit eine krasse Benachteiligung der schweizerischen Wirtschaft gegenüber der ausländischen Konkurrenz aus der Welt geschafft wird. Andererseits stösst sie bei einem Teil jener Berufsgruppen auf Opposition, die neu der Umsatzsteuerpflicht unterstellt würden.

Mit der Abstimmungsvorlage (Verfassungsstufe) ist das Schicksal der Revision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben verbunden. Diese Änderung bewirkt in der Substanz einen überfälligen Abbau der Stempelabgaben, womit eine Annäherung an die Verhältnisse im übrigen Europa und eine Aufwertung der Wettbewerbsposition des schweizerischen Finanzplatzes erreicht werden kann.

#### 2. Die negativen Elemente

##### 2.1 Fiskalistischer Charakter

Die Hauptkritik ergibt sich daraus, dass die Vorlage zu Mehreinnahmen für den Bund und damit zu einer Erhöhung der Steuerbelastung sowie der Ausgaben führt, obwohl als Grundsatz

akzeptiert war, dass die Neuordnung aufkommensneutral konzipiert werden müsse. Die Mehrwertsteuer bewirkt im Vergleich zur WUSt Zusatzeinnahmen von etwas über 900 Mio. Fr. (die Zahlen basieren auf den Verhältnissen 1987), wobei sich dieses Plus wegen des Sondersatzes von 4% für gastgewerbliche Leistungen während einer Übergangszeit von fünf Jahren auf rund 600 Mio. Fr. reduziert. (Die Mehrwertsteuer würde wahrscheinlich auf das Jahr 1994 in Kraft treten.) Aus der Revision des Stempelabgabengesetzes resultieren Minder-einnahmen von fast 300 Mio. Fr. Der Saldo beziffert sich somit auf einen Zuwachs der Ein-nahmen von etwas über 300 Mio. Fr. jährlich, nach fünf Jahren von über 600 Mio. Wenn der Zuschlag auf der Mehrwertsteuer von 1,3 Prozentpunkten ausgeschöpft wird, ergibt das weitere 1,8 Mrd. Fr. Die unter dem Titel der Aufhebung der Syndizierungsvorschriften für Anleihsenmissionen ausländischer Schuldner geltend gemachte weitere Einbusse von 200 Mio. Fr. darf hier nicht berücksichtigt werden, weil noch offen ist, ob und zu welchem Zeitpunkt die betreffenden Stempelabgaben hinfällig werden.

Das Argument, der Positivsaldo von 300 Mio. bzw. 600 Mio. jährlich bewege sich im Bereich der Schätzungsfehler oder sei im Verhältnis zum gesamten Ausgabenvolumen des Bundes zu vernachlässigen, geht am Kern der Sache vorbei. Angesichts der grossen Einnahmenüberschüsse des Bundes in den letzten Jahren wäre es angezeigt gewesen, Mindereinnahmen in Kauf zu nehmen. Prioritäres Anliegen der Finanzpolitik muss eine deutliche Senkung der Fiskalbelastung und insbesondere derjenigen im Bereich der direkten Steuern sein. Die gesamte Steuerbelastung, inkl. Beiträge zur Sozialversicherung, erhöhte sich in der Schweiz von 20,7% des Bruttoinlandprodukts 1965 auf 32,5% 1988, somit um 60%. In kaum einem andern vergleichbaren Land ist eine so steile Verschärfung der Fiskalität zu verzeichnen. Diese Fehlentwicklungen der Vergangenheit müssen korrigiert, und dem Trend zur Reduktion der Besteuerung des Einkommens und des Unternehmensertrags in vielen andern Industrieländern muss Rechnung getragen werden.

Die Erfahrung lehrt zudem, dass reichlich fliessende Steuerquellen die Ausgabenfreudigkeit der Behörden, vor allem auch des Parlaments, stimulieren. Dies kam beispielsweise in der Budgetberatung der eidgenössischen Räte vom Dezember 1990 wieder zum Ausdruck. Dabei wurden die Ausgaben gegenüber dem Entwurf des Bundesrates für 1991 um 700 Mio. Fr. aufgestockt. Der wiederholt auch vom Parlament bekräftigte Grundsatz, wonach die Ausgaben nicht stärker ansteigen dürfen als das Sozialprodukt, wurde über Bord geworfen. Um die Ausgaben in Schranken zu halten, bietet sich als politisch einzig wirksamer Weg an, der öffentlichen Hand nur knappe Einnahmen zuzugestehen. Diesem Erfordernis widerspricht die aktuelle Finanzvorlage.

## 2.2 Direkte Bundessteuer

Die einzige verfassungsrechtliche Änderung bei der direkten Bundessteuer besteht darin, dass die Befristung fallengelassen wird. Dies ist vor allem deshalb nachteilig, weil es dadurch politisch schwieriger würde, die direkte Bundessteuer in der Zukunft in Frage zu stellen oder sie substantiell zu reduzieren. Es ist denn auch ein weiterer gravierender Mangel der Vorlage, dass sie keine Ermässigung der direkten Bundessteuer vorsieht. Die Wirtschaft hat während der parlamentarischen Verhandlungen grossen Wert auf eine solche Massnahme gelegt. Die vorberatende Kommission des Nationalrats hatte in erster Lesung eine lineare Reduktion von 10% beschlossen; diese ist aber dem Kompromiss mit der Sozialdemokratie zum Opfer gefallen. Mit einer Reduktion hätte man Mehreinnahmen vermeiden oder allenfalls geringfügige Einbussen provozieren können, was durchaus vertretbar, ja erwünscht wäre. Zudem hätte damit ein Signal gesetzt und die Bereitschaft bekundet werden können und sollen, dass man in kommenden Schritten eine Verlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern vornehmen wolle, ohne dass es notwendig gewesen wäre, den Mehrwertsteuer-Satz bereits zu Beginn höher als auf 6,2% festzulegen. Dass die Bundeseinkommenssteuer durch eine extrem steile Progression charakterisiert ist und mittlere und höhere Einkommen übermässig stark belastet, ist nicht ein Argument gegen, sondern zugunsten von Erleichterungen.

Auf mittlere und längere Sicht ist eine Umsatzsteuer nach dem Allphasensystem - es bestehen denkbare Modelle, die die umsatzsteuerliche Belastung der Betriebsmittel und Investitionen auch in einem Einphasensystem (WUSt) beseitigen - nur sinnvoll und rationell, wenn sie wesentlich mehr Fiskalertrag mobilisiert als die geltende WUSt. Der Wechsel zu diesem Steuersystem bedeutet einen erheblichen administrativen Mehraufwand seitens der Wirtschaft und der Verwaltung; er rechtfertigt sich nicht, wenn man sich mit einem annähernd gleichen Steueraufkommen zufrieden gibt. Im internationalen Vergleich ist die Belastung des Konsums mit indirekten Steuern in der Schweiz ausserordentlich bescheiden; 1988 betrug sie 6,1% des Bruttoinlandprodukts, gegenüber 9,4% in der Bundesrepublik Deutschland und zum Teil wesentlich mehr als 10% in allen andern europäischen Ländern der OECD. Ein Steuerparadies ist die Schweiz in der Tat noch hinsichtlich der Verbrauchsbelastung, nicht jedoch in den andern Fiskalgebieten. Der Ausbau der Umsatzsteuer kann realistischerweise nur sukzessive erfolgen, wobei jeweils im gleichen Ausmass die direkte Bundessteuer oder andere volkswirtschaftlich schädliche Abgaben zu reduzieren oder aufzuheben sind.

### 2.3 Proportionalsteuer für Kapitalgesellschaften

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer wurde von den eidgenössischen Räten ebenfalls am 14. Dezember 1990 verabschiedet. Es steht an sich mit dem Bundesbeschluss über die Neuordnung der Bundesfinanzen und der Änderung des Stempelabgabengesetzes gleichen Datums in keinem Zusammenhang, hat doch der Bundesrat seinen Entwurf für das Gesetz schon im Jahre 1983 unterbreitet. Mit diesem Erlass wird die direkte Bundessteuer, bis heute noch Gegenstand eines Bundesratsbeschlusses aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges (vom 9. Dezember 1940), in ein reguläres Bundesgesetz übergeführt. Mit der Vorlage zur Neuordnung der Bundesfinanzen wurde in der Schlussphase der parlamentarischen Beratungen nur der Art. 68 des Gesetzes verknüpft; er führt die Proportionalsteuer ein und lautet: "Die Gewinnsteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften beträgt 8 Prozent des Reingewinns."

Art. 222 des gleichen Gesetzes legt fest:

- "1 Wird der Bundesbeschluss über die Neuordnung der Bundesfinanzen oder die Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (89.041) in der Volksabstimmung verworfen, findet Artikel 68 keine Anwendung.
- 2 In diesem Fall entrichten die Kapitalgesellschaften und Genossenschaften von ihrem Reingewinn für ein Steuerjahr: eine Steuer von 3,63 Prozent als Grundsteuer; einen Zuschlag von 3,63 Prozent auf dem Teil des Reingewinns, der 4 Prozent Rendite übersteigt oder, wenn Kapital und Reserven weniger als 50'000 Franken betragen, auf dem Teil des Reingewinns, der 2'000 Franken übersteigt; einen weiteren Zuschlag von 4,84 Prozent auf dem Teil des Reingewinns, der 8 Prozent Rendite übersteigt oder, wenn Kapital und Reserven weniger als 50'000 Franken betragen, auf dem Teil des Reingewinns, der 4'000 Franken übersteigt.
- 3 Die Steuer ist in allen Fällen auf 9,8 Prozent des gesamten Reingewinns begrenzt.
- 4 Rendite im Sinne von Absatz 2 ist das in Prozenten ausgedrückte Verhältnis des steuerbaren Reingewinns zum durchschnittlichen Betrag des einbezahlten Grund- oder Stammkapitals und der Reserven in dem während der Berechnungsperiode abgeschlossenen Geschäftsjahr. "

Die übrigen Teile des Gesetzes sind nicht vom Schicksal der Verfassungsvorlage abhängig. Der Grund für diese Konstruktion liegt darin, dass die Linksparteien die Proportionalsteuer u.a. deshalb verlangt haben, weil sie eine höhere Reingewinnsteuer der Banken zur Folge hat, die (bzw. deren Kunden) durch die Reduktion der Stempelabgaben entlastet würden (auch diese Gesetzesrevision wurde daher in das Gesamtpaket eingebaut).

Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Nicht nur die Banken, sondern auch die Versicherungsgesellschaften und viele Unternehmungen der Industrie werden durch die Proportionalsteuer verstärkt zur Kasse gebeten, teilweise massiv. Zwar würde die Beseitigung der Besteuerung der Investitionen (Taxe occulte) infolge des Übergangs zur Mehrwertsteuer für die Industrie und andere Bereiche der Wirtschaft eine spürbare fiskalische Erleichterung bewirken. Dadurch, wie auch durch die Reduktion der Stempelabgaben, wird jedoch nur eine offensichtliche und schwerwiegende Benachteiligung grosser Teile der schweizerischen Wirtschaft gegenüber der ausländischen Konkurrenz eliminiert, was dringend notwendig ist; es ist verfehlt, hierfür noch einen Preis in Gestalt einer höheren Gewinnsteuer zu verlangen.

Der Proportionalatz bedeutet, dass im Rahmen der Bundessteuer der Gewinn von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften einheitlich mit 8 Prozent besteuert wird. Dies ist schon deshalb fragwürdig, weil die Kantone weiterhin die renditeabhängige Besteuerung anwenden, wie sie gegenwärtig auch im Bund in der Form des Dreistufentarifs gilt. Diese Besteuerungsart hat sich in der Schweiz über Jahrzehnte hinweg bewährt. Auf einen knappen Nenner gebracht, bedeutet die renditeabhängige Besteuerung, dass der Gewinn einer Unternehmung um so geringer belastet wird, je grösser das zu seiner Erwirtschaftung eingesetzte Eigenkapital ist.

Es wird immer wieder eingewendet, dass durch dieses System die etablierten Unternehmungen mit viel Eigenkapital begünstigt, arbeitsintensive Unternehmungen sowie junge Firmen mit noch wenig eigenen Mitteln benachteiligt würden. Eine schonende Behandlung der ausreichend mit Eigenkapital ausgestatteten Unternehmungen ist jedoch erwünscht. Es besteht ein volkswirtschaftliches Interesse an möglichst vielen solchen Unternehmungen. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten verfügen sie über eine grössere Durchhaltekraft als vermehrt fremdfinanzierte Firmen. Es lässt sich auch die Überlegung anstellen, dass ein Reinertrag von beispielsweise 50'000 Fr. nicht im gleichen Mass steuerwürdig ist, wenn dieser Gewinn von einer Unternehmung mit einem Eigenkapital von 1 Mio. Fr. erwirtschaftet wird, als wenn die Unternehmung über ein Kapital von nur 100'000 Fr. verfügt (und somit mehr arbeitsintensiv ist). Auch darf nicht übersehen werden, dass ausgeschüttete Gewinne von Kapitalgesellschaften in der Schweiz immer noch einer Doppelbelastung unterliegen, indem die Dividende beim Aktionär zusätzlich als Einkommen besteuert wird. Ein Mehrstufentarif hat den Vorteil, dass er jenen Gewinn, der als Verzinsung des Eigenkapitals charakterisiert werden kann, mit einem tieferen Satz erfasst, gleichgültig ob er ausgeschüttet wird oder zur Selbstfinanzierung der Unternehmung dient; er bewirkt insofern eine gewisse Annäherung an die fiskalische Behandlung der Zinskosten. Die Kapitalsteuer, die gemäss Beschluss der eidgenössischen Räte beibehalten wird, hat nur eine gewisse Berechtigung im Zusammenhang mit der renditeabhängigen Gewinnsteuer.

Was schliesslich junge Unternehmungen betrifft, so ist es eher unwahrscheinlich, dass sie schon hohe Gewinne erzielen und damit einer entsprechend starken Fiskalbelastung unterliegen, sofern sie überhaupt die Rechtsform der juristischen Person aufweisen. Sind sie aufgrund ihrer geschäftlichen Aktivitäten kapitalintensiv, verfügen sie über einen grösseren Anteil von Fremdkapital. Da sie die darauf entfallenden Zinsen als Kosten absetzen können, reduziert sich auch der steuerbare Gewinn.

Eine vertiefte Analyse, die sich nicht an Schlagworten orientiert, zeigt eindeutig, dass die geltende Besteuerungsart nach Renditeabhängigkeit der Proportionalsteuer weit überlegen ist und daher beibehalten werden muss.

#### 2.4 Zuschlag zur Umsatzsteuer zwecks Finanzierung der AHV

Der zulässige Höchstsatz der Umsatzsteuer wird in der Verfassung auf 6,2% festgelegt. Art. 41ter Abs. 3bis BV bestimmt dann:

" Ist wegen der demographischen Entwicklung die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge nicht mehr gewährleistet, so kann zu deren Sicherstellung mit einem

" Ist wegen der demographischen Entwicklung die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge nicht mehr gewährleistet, so kann zu deren Sicherstellung mit einem dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss der Steuersatz der Umsatzsteuer vorübergehend um höchstens 1,3 Prozentpunkte angehoben werden. "

Gemäss Steueraufkommen von 1987 würde dieser Zuschlag (Erhöhung auf 7,5%) einen Ertrag von 1,8 Mrd. Fr. ergeben. Die Wirtschaft hat eine solche Kompetenznorm strikt abgelehnt. Es ist grundsätzlich verfehlt, die verfassungsrechtliche Begrenzung des Steuermasses (die auch für die direkte Bundessteuer gilt) auf diese Weise zu relativieren. Die Umsatzsteuer darf zudem nicht zweckgebunden sein, auch nicht teilweise. Es könnten sich sonst ausser der AHV noch anderweitige Finanzierungsbedürfnisse einstellen, weit mehr als zu verkraften wären.

Alle Erfahrung zeigt, dass eine derartige vorsorgliche Einnahmenquelle den Gesetzgeber veranlassen würde, bei der Bemessung der AHV/IV-Leistungen noch grosszügiger zu sein. Dadurch würde der Ausgleichsfonds verstärkt und vorzeitig beansprucht, und die demographische Entwicklung käme früher und ausgeprägter zur Geltung. Finanzierungsbedarf, Leistungsniveau und Demographie lassen sich nicht strikt auseinanderhalten. Zwar wäre das Referendum gegen einen Bundesbeschluss zur Erhebung des Zuschlags möglich, aber faktisch wenig realistisch, wenn der Gesetzgeber in Teilschritten jeweils nur Promille beschliessen würde. Dass der Zuschlag nur "vorübergehend" erhoben werden könnte, stellt keine Einschränkung dar; die relevante Periode könnte 20 Jahre oder länger andauern.

Wenn die AHV mit einem demographisch bedingten, finanziellen Engpass konfrontiert sein wird, was zu Beginn des nächsten Jahrhunderts der Fall sein dürfte, ist eine Gesamtüberprüfung vorzunehmen. Je nach wirtschaftlicher Situation kann es dann angezeigt, ja geboten sein, den Schwierigkeiten primär durch Modifikationen im Leistungsbereich zu begegnen, sei es auch nur dadurch, dass das Wachstum der Ausgaben gebremst oder diese stabilisiert werden. Drängt sich darüber hinaus eine Erhöhung der Einnahmen auf, braucht nicht zum vornherein ausgeschlossen zu werden, dass man sich auf einen Ausbau der Umsatzsteuer stützen könnte. Mit dem in der Verfassungsvorlage enthaltenen zweckgebundenen Zuschlag werden jedoch die Entscheide einseitig präjudiziert.

## 2.5 Regelung für baugewerbliche Arbeiten

Die Fachverbände der Bauwirtschaft haben seit Jahren mit guten Gründen verlangt, dass auch die öffentliche Hand für spezifizierte baugewerbliche Arbeiten umsatzsteuerpflichtig sein soll. Es ist bedauerlich, dass sich ein entsprechender Antrag in den Räten nicht durchsetzen konnte; er lautete: "Der Steuer unterliegen im weiteren die marktfähigen baugewerblichen Leistungen, die von kantonalen und kommunalen Werkhöfen für ihre Gemeinwesen und von Werkstätten privatwirtschaftlicher Unternehmen für den eigenen Bedarf dieser Unternehmen erbracht werden; die Steuerpflicht tritt jedoch nur ein, sofern ihr Wert den Betrag von 1 Mio. Fr. im Jahr übersteigt." Mit einer solchen Regelung könnte insbesondere verhindert werden, dass die Umsatzsteuer zum Nachteil des Privatsektors zu einer Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivitäten von Kantonen und Gemeinden führt, und diese würden gezwungen, eine einwandfreie Kostenkalkulation zu erstellen. Sie ist um so mehr gerechtfertigt, als baugewerbliche Arbeiten inskünftig dem Normalsatz der Umsatzsteuer, anstatt nur drei Vierteln davon, unterliegen sollen, woraus eine Zusatzbelastung von 500 Mio. Fr. p.a. resultiert.



## 2.6 Stempelabgabe auf Prämien für Lebensversicherungen

Mit dem revidierten Stempelabgabengesetz soll auf Prämien für Lebensversicherungen eine Stempelabgabe von 2,5% eingeführt werden, was dem Bund rund 100 Mio. Fr. jährlich einbringen würde. Damit wird eine sinnvolle Form der individuellen Vorsorge gegenüber andern fiskalisch diskriminiert. Die Abgabe ist verfassungsrechtlich fragwürdig, statuiert doch Art. 34quater Abs. 6 BV, dass der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik fördere.

Auskunftsperson wf: Dr. E. Raths

(Doss.: Nr. 31 - Finanzen, allg.)

Beschlüsse der Schweizerischen Handelskammer vom 25. März 1991

## Nein zur Neuordnung der Bundesfinanzen

Das von den eidgenössischen Räten am 14. Dezember 1990 verabschiedete Finanzpaket enthält auf der positiven Seite den Uebergang auf eine europakompatible Mehrwertsteuer, die Abschaffung der investitionsbremsenden Schattensteuer sowie den Abbau der überhöhten Stempelsteuer. Auf der negativen Seite steht - neben der Besteuerung der Prämien auf Lebensversicherungen, dem Zuschlag von 1.3. Umsatzprozenten zur Finanzierung der AHV u.a.m. - vor allem die Tendenz zu Mehreinnahmen, der Verzicht auf gleichzeitige Reduktion der Direkten Bundessteuer für juristische und natürliche Personen im Vordergrund.

Die Schweizerische Handelskammer, der grosse Vorstand des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, gelangt nach einer sorgfältigen Analyse der Vor- und Nachteile zum Schluss, dass die vorliegende Kompromisslösung - trotz eminentem Interesse an einer Mehrwertsteuer, dem Wegfall der Taxe occulte und der steuerlichen Entlastung bei den Stempelabgaben - nicht unterstützt werden kann. Nach ihrem Dafürhalten ist bei Annahme des vorliegenden Finanzpaketes damit zu rechnen, dass die Steuerbelastung insgesamt steigt. Es geht nach dem Dafürhalten der Schweizerischen Handelskammer nicht an, in der Schweiz zusätzliche Steuern zu verordnen, während die steuerlichen Rahmenbedingungen in den meisten Ländern, mit denen die schweizerische Wirtschaft in hartem Konkurrenzkampf steht, verbessert werden. Zudem erweist es sich als störender Mangel, dass die Direkte Bundessteuer ohne Befristung in der Bundesverfassung verankert werden soll.

Aus diesen Ueberlegungen verlangt die Schweizerische Handelskammer, dass die Fiskalbelastung in der Schweiz markant gesenkt wird. Nach ihrer Vorstellung muss die Mehrwertsteuer vor allem zu einer spürbaren Reduktion der Direkten Bundessteuer führen. Nur so bringt die längst fällige Verlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern die von der Wirtschaft benötigte Entlastung.

Neben dem Uebergang zum Proportionaltarif und der Unterstellung der Lebensversicherungsprämien unter die Stempelabgaben lehnt die Schweizerische Handelskammer insbesondere den in der neuen Finanzordnung vorgesehenen zweckgebundenen Zuschlag zur Umsatzsteuer zwecks Finanzierung der AHV ab. Die Erfahrung lehrt, dass solche Einnahmen auf Vorrat weitere Begehrlichkeiten wecken und sämtliche Anstrengungen, nach vertretbaren Einsparungen zu suchen, zum vorneherein unterlaufen.

Nach Ansicht der Schweizerischen Handelskammer wird mit der Ablehnung des eindeutig überladenen "Multipack" der Weg freigelegt für ein zeitgemässes Steuersystem, das Leistung und Innovation belohnt und die Unternehmer zu neuen Investitionen ermuntert. Sie wird sich aus diesem Grunde nach dem 2. Juni dafür einsetzen, dass innert kurzer Frist Volk und Ständen eine neue Finanzvorlage mit einer EG-kompatiblen Mehrwertsteuer ohne belastende "Pferdefüsse" vorgelegt werden kann.

(Doss.: Nr. 31 - Finanzen, allg.)

## **Volle Freizügigkeit ja, aber nicht so**

Der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen spricht sich für die Einführung der vollen Freizügigkeit auf der Basis der Mitgabe der erworbenen Vorsorgeansprüche aus. Der Bundesrat hat aber entgegen dem Willen der zuständigen Fachkommission ein kompliziertes, administrativ aufwendiges und praxisfremdes Spezialgesetz vorgeschlagen. Dieser Entwurf, der mit seiner "überbetrieblichen Perspektive" eine gesamtschweizerische Schematisierung der Eintritts- und Austrittsregelung herbeiführen will, greift in unzulässiger Weise in gewachsene Vorsorge- und Finanzierungsstrukturen der Vorsorgeeinrichtungen ein. Die bundesrätlichen Vorschläge könnten zur Folge haben, dass der technische Anpassungsdruck im Finanzierungsbereich zu unnötigen Leistungsreduktionen führt. Schliesslich wird auch die Freiheit der Sozialpartner bei der bedarfsgerechten Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge weiter eingeschränkt.

Einen Gesetzesvorschlag, der im Ergebnis zu einer Nivellierung der derzeitigen Kassenvielfalt führt, die berufliche Vorsorge administrativ stärker belastet und den weiteren Ausbau der Zweiten Säule behindert, lehnt die Arbeitgeberschaft entschieden ab. Der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen verlangt die rasche Einführung der vollen Freizügigkeit im Rahmen der bestehenden Strukturen durch eine Revision der obligationenrechtlichen Bestimmungen im Sinne der Vorschläge der Eidgenössischen Kommission für die berufliche Vorsorge.

(Doss.: Nr. 28 - Altersfragen/Personalvorsorge)

## Literatureingang \*

- Fröhlich, Hans-Peter:** Freier Kapitalverkehr in Europa. Köln, DIV, 1990. 75 S. 90-11173
- Fürer, Guido:** Risk Management im internationalen Bankgeschäft. Bern, Haupt, 1990. 262 S. 90-11206
- Futterlieb, Werther:** 1971-1991. Ich schwöre es. Zwanzig Jahre Bundesrat von Kurt Furgler bis Kaspar Villiger. Lugano-Pregassona, Edizioni Edelweiss, 1990. 161 S. 91-11286
- Ganzheitlicher Umweltschutz.** Hrsg. Martin Faulstich, Karl Erich Lorber. Stuttgart, Hirzel, 1990. 154 S. 91-11279
- Gasteyger, Curt:** Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945-1990. Eine Darstellung und Dokumentation über das Europa der Nachkriegszeit. Köln, Verlag Wissenschaft und Politik, 1990. 445 S. 90-11195
- Gewerkschaften in Deutschland.** Aus der Legitimationskrise zu neuer Macht? Hrsg. Werner Dichmann. Köln, DIV, 1990. 136 S. 90-11164
- Götz-Coenenberg, Roland:** Die Wirtschaft des Baltikums. Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1990. 32 S. 91-11233
- Goedevert, Daniel:** Die Zukunft ruft. Management, Märkte, Motoren. 3.Aufl., Herford, Busse + Seewald, 1990. 272 S. 90-11214
- Greminger, Walter:** EG - EFTA - EWR. Rein oder raus? Zollikon, Leuen Verlag 1990. 91 S. 91-11272
- Hättenschwiler, Walter:** Radiohören im Umbruch. Hörerforschung und ihre Ergebnisse in der Schweiz. Zürich, Seminar für Publizistikwissenschaft der Univ. Zürich, 1990. 249 S. Dissertation 90-11200
- Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung.** Hrsg. Günther Schanz. Stuttgart, Poeschel, 1991. XVII,1193 S. 91-11228

---

\*Die aufgeführte Literatur kann - Eigenbedarf vorbehalten - ausgeliehen werden. Bitte Herrn von Ellerts, Tel. 01 383 82 70 verlangen.