

Abstimmung vom 2.6.1991

Einführung der Mehrwertsteuer scheidert erneut – dieses Mal an der Komplexität der Vorlage

Abgelehnt: Bundesbeschluss über die Neuordnung der Bundesfinanzen

Roswitha Dubach

Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.

Empfohlene Zitierweise: Dubach, Roswitha (2010): Einführung der Mehrwertsteuer scheidert erneut – dieses Mal an der Komplexität der Vorlage. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 478–480.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Ende 1994 läuft die geltende Finanzordnung aus (vgl. Vorlage 308). Sie gewährleistet dem Bund die Kompetenz zur Erhebung der Warenumsatzsteuer (WUSt) und der direkten Bundessteuer, welche die wichtigsten Einnahmequellen des Bundes darstellen. Der Souverän hat schon zweimal, nämlich 1977 und 1979 (vgl. Vorlagen 268 und 297), die Ablösung der WUSt durch die Mehrwertsteuer (MWSt) abgelehnt. Deshalb sieht der Bundesrat bei der aktuellen Erneuerungsvorlage der Finanzordnung, die er in seiner Botschaft «zur Neuordnung der Bundesfinanzen und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben» im Juni 1989 vorstellt – von einem entsprechenden Systemwechsel ab. Dies, obwohl ein solcher im Vernehmlassungsverfahren von den meisten Parteien und einflussreichen Interessenverbänden eigentlich favorisiert worden war. Der Bundesrat schlägt in seiner Botschaft aber vor, die WUSt in eine reine Konsumsteuer umzuwandeln, um ihren grössten Nachteil (die wettbewerbsverzerrende *taxe occulte*) zu eliminieren. Ferner will der Bundesrat die bisherige Befristung von WUSt und direkter Bundessteuer aus der Verfassung streichen und durch weitere Verfassungsänderungen die Grundlagen schaffen für eine Umwandlung der Fiskalzölle in Verbrauchssteuern und für eine mögliche WUSt-Erhöhung um maximal 1,3% zur Finanzierung der AHV. Zudem will er im Rahmen der Neuordnung der Finanzordnung auch die Stempelabgaben revidieren, um die Steuerbelastungen des schweizerischen Finanzmarktes an die Verhältnisse im Ausland anzugleichen.

Im Parlament wird die Vorlage von zahlreichen Änderungsanträgen begleitet und lange und kontrovers diskutiert. In der Wintersession 1990 verabschieden die beiden Räte mit 120 zu 31 (Nationalrat) und 32 zu 2 Stimmen (Ständerat) schliesslich ein Kompromisspaket. Es umfasst neben der Revision der Finanzordnung auch eine Revision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben sowie eine Anpassung des Bundesgesetzes über die direkten Steuern, die den Proportionaltarif für die Besteuerung von juristischen Personen vorsieht. Dabei modifiziert das Parlament die gesamte Finanzordnungsvorlage des Bundesrates dergestalt, dass es entgegen den bundesrätlichen Absichten den Systemwechsel zur Mehrwertsteuer beschliesst.

GEGENSTAND

Am 2. Juni 1991 haben Volk und Stände über eine Revision der Finanzordnung abzustimmen, die einen Teil einer dreiteiligen Neuordnung der Bundesfinanzen darstellt. Dabei treten die beiden anderen vom Parlament beschlossenen Neuerungen – die Revision des Bundesgesetzes über Stempelabgaben und die Revision des Bundesgesetzes über die direkten Steuern – nur in Kraft, wenn die Stimmberechtigten der Finanzordnungsvorlage bzw. den betreffenden Verfassungsänderungen zustimmen. Die Vorlage sieht vor, erstens die WUSt abzuschaffen und durch die MWSt zu ersetzen. Der Höchstsatz der Umsatzsteuer bleibt dabei unverändert bei 6,2%. Einzelne Dienstleistungen (so das Gesundheitswesen, Erziehung, Bildung oder Sport) sind von der MWSt ausgenommen und

dem Hotel- und Gastgewerbe wird in den ersten fünf Jahren ein Steuer-sondersatz von 4% gewährt. Zweitens soll die Befristung der direkten Bundessteuer und der Umsatzsteuer aufgehoben werden und drittens zur Sicherung der AHV-Renten das Parlament für eine befristete Zeit einen Zuschlag zur Umsatzsteuer von höchstens 1,3% beschliessen können. Viertens schliesslich sollen die Zölle auf Mineralölen und Automobilen in Verbrauchssteuern umgewandelt werden.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Von den Regierungsparteien unterstützt einzig die SP die Vorlage von Anfang an mit deutlicher Mehrheit. Auch die drei bürgerlichen Bundesratsparteien befürworten das Finanzpaket, allerdings beschliessen bei der FDP ein Drittel aller Kantonalsektionen dennoch die Neinparole. Bei der SVP stellen sich unter anderem die beiden grössten Kantonalsektionen, jene der Kantone Zürich und Bern, gegen die Vorlage. Von den kleineren Parteien bekämpfen die LP, die SD, die AP sowie die Grünen und die PdA die Vorlage, während der LdU und die EVP sie unterstützen.

Ende März gründen über 40 eidgenössische Parlamentarier aus allen bürgerlichen Parteien in Bern ein «schweizerisches Aktionskomitee gegen das neue Steuerpaket». Sie bemängeln vor allem, das Steuerpaket sei weder ertragsneutral noch europatauglich. Zudem bedauern sie, dass keine Steuersenkungen vorgesehen sind und das Parlament im Gegenteil die Befristung der direkten Bundessteuern aufgehoben habe. Wenig später entsteht ein überparteiliches Aktionskomitee für die Unterstützung der Finanzreform, dem 85 ebenfalls vor allem bürgerliche Parlamentsmitglieder angehören.

Im Abstimmungskampf engagieren sich die auch zahlreiche Verbände aus den unterschiedlichsten Bereichen. Der Gewerbeverband, der Schweizer Wirtverband, der Verband freier Berufe, die Vereinigung privater Lebensversicherer sowie das Redressement National stellen sich vehement gegen die Finanzvorlage. Dass auch der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins die Neinparole ausgibt, verblüfft hingegen Parteien und Öffentlichkeit, weil dieser mächtigste Wirtschaftsverband ursprünglich eine massgebliche Rolle bei der Forderung nach einer Umgestaltung der Warenumsatz- in eine Mehrwertsteuer gespielt hatte. Unisono bemängeln die Interessenverbände, dass die direkte Bundessteuer nicht eliminiert oder wenigstens wesentlich zurückgestutzt wurde und stattdessen noch unbefristet in der Verfassung verankert worden sei.

Der Bauernverband, der Schweizerische Tourismusverband und die Schweizerische Bankiervereinigung – die vor allem am Abbau der Stempelsteuer interessiert ist – sowie die Gewerkschaften unterstützen das Paket. Von den industriellen Branchenverbänden geben der Verband Schweizerischer Maschinenindustrieller und die Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittelindustrie die Jap parole aus, während die Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie sich zu keiner Parole entschliessen kann. Kurz vor der Abstimmung einigt sich auch die

kantonale Finanzdirektorenkonferenz darauf, die Vorlage zu unterstützen.

Vor der Abstimmung steht damit eine breit organisierte Front von Gegnern einer insgesamt wenig überzeugenden Gruppe von Befürwortern gegenüber. Dabei findet während der gesamten Kampagne ein Zahlenkrieg zwischen Gegnern und Befürwortern statt. Die Gegner zweifeln die von SP-Bundesrat Otto Stich vorgerechnete Ertragsneutralität der gesamten Vorlage an, sodass dieser sich vor der Abstimmung gezwungen sieht, gegen die, wie er sagt, Falschinformationen der gegnerischen Komitees und des Gewerbeverbandes zu intervenieren und seine Berechnung der Ertragsneutralität darzulegen.

ERGEBNIS

Allerdings vermag diese Intervention die Unklarheiten der Vorlage nicht zu beseitigen. Bei einer tiefen Stimmbeteiligung von 33,3% lehnen die Stimmenden die Vorlage mit 54,4% Neinstimmen ab. Nur die Kantone Basel-Stadt und Zürich, in denen sich der Finanzsektor und ein guter Teil der Exportwirtschaft für das Paket ausgesprochen haben, nehmen die Vorlage mit 55,8% bzw. 55,1% klar an. Graubünden stimmt der Vorlage ebenfalls zu, aber nur ganz knapp mit 50,1% Ja-Stimmen. Am deutlichsten lehnen die Kantone Wallis und Genf mit 76,2% resp. 74,3% Neinstimmen ab.

Gemäss Abstimmungsanalyse vermochte die Vorlage nur wenige Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu mobilisieren. Für die Mehrheit war es schwierig, sich angesichts der Komplexität eine eigene Meinung zur Neuordnung der Bundesfinanzen und deren Auswirkungen auf die eigene Person zu bilden. Unter den Ablehnenden finden sich Personen mit geringem Bildungsgrad, mit wenig Vertrauen in die Regierung und ohne Parteibindung in der Überzahl. Die Umfrage zeigt jedoch auch, dass sich das Nein der Gegner offenbar eher gegen Steuern im Allgemeinen richtete und nicht gegen das Prinzip der Mehrwertsteuer als solches.

QUELLEN

BBI 1989 III 1; BBI 1990 III 1657. Erläuterungen des Bundesrates. APS 1988 bis 1991: Öffentliche Finanzen – Bundesfinanzordnung. Vox Nr. 42.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.