

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
über die verfassungsmässige Neuordnung
des Finanz- und Steuerrechts des Bundes

(Vom 24. März 1976)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe zu folgenden zwei Verfassungsvorlagen zu unterbreiten:

- Bundesbeschluss über die Neuordnung der Umsatzsteuer (Art. 41^{ter}) und der direkten Bundessteuer (Art. 41^{quater}) sowie
- Bundesbeschluss über die Steuerharmonisierung (Art. 42^{quinquies}).

1 Einleitung und Übersicht

Obschon die gegenwärtig geltende Finanzordnung (BB vom 11. März 1971, AS 1971 907) erst im Jahre 1982 abläuft, lässt sich eine Neuordnung des Fiskalrechts des Bundes, wie wir schon wiederholt darlegten, so in der Botschaft vom 8. Januar 1975 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts wie auch bei der parlamentarischen Beratung des Voranschlages 1976, nicht mehr länger aufschieben. Auch wenn bei einer neuerlichen Belebung unserer Wirtschaft die Fiskaleinnahmen wieder grössere Wachstumsraten aufweisen dürften, wird es unmöglich sein, der unbefriedigenden Entwicklung des Bundeshaushalts – die bisherigen wie die im Zusammenhang mit den Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979 erstellten neuen Haushaltsperspektiven zeigen dies deutlich – allein von der Ausgabenseite her beizukommen. Denn trotz einschneidenden Massnahmen zur Beschränkung bestehender und grösster Zurückhaltung bei der Inangriffnahme neuer Aufgaben müssen wir für die Finanzplanungsjahre 1977–1979 mit *wachsenden Ausgabenüberschüssen* von rund 2400, 2780 und 3800 Millionen Franken rechnen (vgl. Abschn. 23 hienach). Dieses Ungleichgewicht im Bundeshaushalt ist keine vorübergehende Erscheinung und kann des-

halb nicht mit kurzfristigen Lösungen behoben werden. Vielmehr müssen *einnahmenseitig* jene Grundlagen geschaffen werden, die uns erlauben, zumindest die gekürzten Bundesausgaben aus laufenden Einnahmen finanzieren zu können.

Da in unserem Lande die Einnahmen aus der allgemeinen Verbrauchsbesteuerung unter anderem wegen des Abbaus der Einfuhrzölle im Vergleich zum Wachstum der Steuern vom Einkommen und selbst zum Wachstum des Bruttosozialprodukts rückläufig sind (vgl. Abschn. 3 hienach), halten wir den Zeitpunkt für gekommen, die *Umsatzsteuer* auszubauen und gleichzeitig bei der *direkten Bundessteuer* insbesondere den bisher aufgeschobenen Ausgleich der Folgen der kalten Progression zu gewähren. Besonders möchten wir die unteren Einkommen und die Firmen mit bescheidener Rendite entlasten, demgegenüber jedoch eine Erhöhung der Maximalsätze bei den natürlichen und juristischen Personen vorschlagen. Das Kernstück unseres Vorschlags bildet die Umgestaltung der heutigen Grossisten-Warenumsatzsteuer zu einer Umsatzsteuer nach dem sogenannten Mehrwertprinzip, nachdem das heutige System keine wesentlichen Reserven mehr enthält, ohne dass die steuerlichen Wettbewerbsverzerrungen in einzelnen Wirtschaftszweigen ein nicht mehr tragbares Mass erreichen. Für das Jahr 1977 lassen sich aus dieser steuerlichen Massnahme zwar noch keine finanziellen Verbesserungen herbeiführen. Mit dem beantragten beschleunigten Rechtsetzungsverfahren sollte jedoch immerhin ab 1978 die Bundesrechnung wieder einigermaßen ins Gleichgewicht gebracht werden können. Hiezu müssen wir bei der neuen Umsatzsteuer einen Normalsatz von 10% vorschlagen, für Waren des wichtigsten Zwangsbedarfs 3%, um für 1978 und 1979 zusätzliche Einnahmen von 3400 und 3500 Millionen Franken zu erreichen. Nach Abzug der Ertragseinbusse von je 400 Millionen bei der direkten Bundessteuer verbleiben somit für die beiden Jahre noch Mehreinnahmen von rund 3 Milliarden Franken. Schliesslich beantragen wir Ihnen, bei den direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden die Grundsätze über die Steuerpflicht, den Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern, das Verfahrens- und das Steuerstrafrecht zu *harmonisieren*.

Die beantragte *neue Umsatzsteuer* wird im Abschnitt 6 behandelt, die Gründe für ein beschleunigtes Rechtsetzungsverfahren unter Abschnitt 652. Abschnitt 7 bezieht sich auf die Änderungen bei der *direkten Bundessteuer*, während Abschnitt 8 den Fragen der *Steuerharmonisierung* gewidmet ist.

2 Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Haushalte

21 Gesamter öffentlicher Sektor

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges sind in unserem Land, gleich wie in andern Industriestaaten, die öffentlichen Ausgaben und damit deren Anteil am Bruttosozialprodukt als Folge der durch die rasante Entwicklung der Wirtschaft in verschiedenen Bereichen, wie demjenigen von Unterricht und Forschung, des Verkehrs, der sozialen Sicherheit usw., entstandenen Bedürfnisse erheblich angestiegen. Die Staatsausgaben sind also stärker gewachsen als die Wirtschaft. *Dabei verlief die Entwicklung in den fünfziger Jahren noch verhältnismässig ruhig.*

Insgesamt betragen die Ausgaben *des öffentlichen Sektors*, also einschliesslich jener der öffentlichen Betriebe und Anstalten sowie der öffentlichen Sozialversicherungen, im Jahre 1950 noch 5,8 Milliarden Franken und im Jahre 1960 10,5 Milliarden. Mit einem nur wenig veränderten Anteil am Bruttosozialprodukt zwischen 28 und 29% wuchsen sie in diesem Jahrzehnt ungefähr im Gleichschritt mit dem Sozialprodukt. Auf die Ausgaben der engeren Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden, also ohne Betriebe usw., entfielen 3,9 Milliarden (1950) bzw. 6,5 Milliarden (1960); deren Anteil am Sozialprodukt war somit rückläufig.

Anders verlief die *Entwicklung im Jahrzehnt 1960–1970*. Der knappen Verdoppelung der Ausgaben des gesamten öffentlichen Sektors von 1950 bis 1960 stand mit einer Erhöhung auf 32,8 Milliarden mehr als eine Verdreifachung gegenüber. Entsprechend stieg der Anteil am Sozialprodukt von 28,3 auf 35,9%, also ganz beträchtlich, an. Die engeren Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden haben dazu, im Unterschied zum vorangegangenen Jahrzehnt, kräftig beigetragen. Sie nahmen von 6,5 auf 20,3 Milliarden und, gemessen am Sozialprodukt, von 17,5 auf 22,8% zu. Seither hat sich diese Aufwärtsentwicklung fortgesetzt.

22 Entwicklung des Bundeshaushalts

Im Vergleich zum gesamten öffentlichen Sektor verlief die Entwicklung bei den Bundesausgaben eher noch ausgeprägter. Mit einem Anstieg von 1,6 Milliarden im Jahre 1950 auf 2,6 Milliarden im Jahre 1960 blieb deren Entwicklung zunächst deutlich hinter derjenigen des gesamten öffentlichen Sektors zurück. Der Ausgabenerhöhung um 964 Millionen stand eine Zunahme der Einnahmen um 1342 Millionen gegenüber.

Als Folge stark zunehmender Aufgaben namentlich im Verkehrssektor (Nationalstrassenbau) sowie in den Bereichen der Sozialen Wohlfahrt (Ausbau der AHV und Invalidenversicherung) und des Unterrichts (Beiträge an die kantonalen Hochschulen) setzte in den sechziger Jahren eine wesentlich raschere Aufwärtsentwicklung der Bundesausgaben ein. Der Erhöhung um knapp eine Milliarde im vorangegangenen Jahrzehnt folgte von 1960 bis 1970 eine solche um 5,2 Milliarden, bei einer immer noch beträchtlichen, aber doch bereits hinter dem Ausgabenwachstum zurückbleibenden Zunahme der Einnahmen um 4,7 Milliarden.

Nach 1970 setzte im Bundeshaushalt die zwar vorausgesagte, nicht aber überall ernstgenommene Wende ein. Die lange Reihe positiver Rechnungsabschlüsse – von 1946 bis 1970 erzielte der Bund Einnahmenüberschüsse von mehr als 5 Milliarden oder ungefähr 200 Millionen im Jahresdurchschnitt – wurde ab 1971 durch stark ansteigende Ausgabenüberschüsse abgelöst. Diese belaufen sich in den fünf Jahren 1971–1975 auf 3,7 Milliarden, wobei die Rechnungsabschlüsse wesentlich schlechter ausfielen, als budgetiert gewesen war. In den beiden letzten Jahren 1974 und 1975 lagen die Ausgabenüberschüsse bereits über einer Milliarde, und für 1976 muss bei Berücksichtigung der zusätzlichen Ausgaben zur Konjunkturbelebung mit einem die Milliarde erheblich übersteigenden Rechnungsdefizit

gerechnet werden. Wir stehen aber nicht nur vor einem vorübergehenden, durch die Rezession mitverursachten Engpass im Bundeshaushalt, sondern vor einem *offensichtlich strukturell bedingten Ungleichgewicht*, einer sich verschärfenden Scherenbewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben. Bei einer kleineren als der angenommenen Wachstumsrate des nominellen Bruttosozialprodukts würde sich die Lage noch mehr zuspitzen, da davon die Einnahmen stärker betroffen würden als die Ausgaben.

Unverkennbar trug zu dieser zunehmenden Verschlechterung der Haushaltelage zunächst das *überdurchschnittlich hohe Ausgabenwachstum* auf verschiedenen Gebieten bei. Von den insgesamt 18 Aufgabenbereichen seien namentlich folgende vier erwähnt, die ein stark überproportionales Wachstum aufweisen:

- Beziehungen zum Ausland
- Soziale Wohlfahrt
- Verkehr sowie
- Unterricht und Forschung

Dies fällt um so mehr ins Gewicht, als auf diese Aufgabengebiete nach dem Voranschlag 1976, ohne den Konjunkturzusatz, nahezu die Hälfte aller Bundesausgaben entfällt. Sie nahmen von 1960 bis 1976 wesentlich mehr zu als das Bruttosozialprodukt (BSP), das sich vervierfachte.

	Ausgabenzunahme, verglichen mit dem BSP
- Beziehungen zum Ausland	× 1,8
- Soziale Wohlfahrt	× 2,2
- Verkehr	× 3,5
- Unterricht und Forschung	× 3,5
- Zunahme dieser Aufgabengebiete insgesamt	× 2,7

Das überdurchschnittliche Wachstum ungefähr der Hälfte der Bundesausgaben musste die *Struktur des Bundeshaushalts* erheblich beeinflussen. Die Aufgliederung der Ausgaben in jene für die engeren bundeseigenen Zwecke und diejenigen für Übertragungen an andere Haushalte zeigt das stark zunehmende Gewicht der letztern. Von den für 1976 budgetierten Ausgaben, ohne den Konjunkturzusatz, entfallen *9,7 Milliarden Franken oder 65%, also nahezu zwei Drittel, auf Übertragungen an andere Haushalte*. Der Ausgabenanteil für die engeren bundeseigenen Bedürfnisse beläuft sich somit noch auf 35%, gegenüber knapp 60% im Jahre 1950 und noch 41% im Jahre 1970. Nahezu drei Viertel der Ausgabensteigerung gegenüber dem Voranschlag 1975 entfallen, wiederum ohne Konjunkturzusatz, auf die Erhöhung der Transferausgaben. Damit haben die Ausgaben für Übertragungen an andere Haushalte bedeutend mehr, diejenigen für den engeren bundeseigenen Bereich dagegen weniger zugenommen als das Sozialprodukt.

Diese zunehmende Verlagerung der Bundesausgaben auf die Zuwendungen an andere Haushalte erschwert die Einschränkung der Ausgaben insofern, als eine

solche mit ins Gewicht fallenden Beträgen ohne einen Abbau der Subventionen oder der Zuwendungen an die Sozialwerke nicht möglich ist. Andererseits wäre eine weitere Aufwärtsentwicklung der Bundesausgaben im bisherigen Tempo nicht tragbar. *Eine Eindämmung des angebahnten Ausgabenwachstums ist deshalb unumgänglich.*

Anders als die Ausgaben haben die *Einnahmen des Bundes* selbst in den Jahren der Überkonjunktur nur ungefähr im Gleichschritt mit dem Bruttosozialprodukt zugenommen. In den letzten Jahren blieb ihr Wachstum sogar hinter jenem der Gesamtwirtschaft zurück. Im Jahre 1973 stiegen die Fiskaleinnahmen des Bundes nur noch um 5,6% an, bei einem nominellen Wachstum des Bruttosozialprodukts von 11,4%. Wie die Gegenüberstellung der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung seit 1960 zeigt, trug das nur noch bescheidene Wachstum der Einnahmen mehr und mehr zu den stark ansteigenden Defiziten bei. Dieses war namentlich auch für die gegenüber den Voranschlägen wesentlich schlechteren Rechnungsabschlüsse der Jahre 1974 und 1975 ausschlaggebend.

Grössenordnungsmässig fliessen heute noch etwa 60% der Steuer- und Zolleinnahmen des Bundes aus der Fiskalbelastung des Verbrauchs. Davon entfällt mehr als die Hälfte auf die Warenumsatzsteuer, die ungefähr zu 50% aus Investitionen stammt und daher besonders konjunkturrempfindlich ist. Aber selbst bei einem wieder günstigeren wirtschaftlichen Verlauf werden die Einnahmen, gemessen an den Bedürfnissen, nur ungenügend zunehmen, da die Einfuhrzölle, welche einst die wichtigste und mit wachsendem Aussenhandelsvolumen eine jährlich zunehmende Fiskalquelle darstellten, immer noch an Bedeutung verlieren. Als Folge der Freihandelsvereinbarung mit der EWG werden die Industriezölle im europäischen Raum bis zum 1. Juli 1977 weitgehend beseitigt sein. Die gesamten *integrationsbedingten Zollausfälle* können nur grob geschätzt werden, da die Auswirkungen des Zollabbaues auf die Einfuhren nicht bezifferbar sind. Zum Einnahmehausfall aus der Freihandelsvereinbarung mit der EWG von 440 Millionen kommen die Einbussen durch die bereits im Rahmen der Kennedy-Runde und des Freihandelsabkommens mit der EFTA vereinbarten Zollreduktionen sowie die allerdings bedeutend weniger ins Gewicht fallenden Zollpräferenzen für Entwicklungsländer. Diese dürften gesamthaft die Grössenordnung von höchstens etwa 600 Millionen erreichen. Insgesamt sind somit die integrationsbedingten Ausfälle an Einfuhrzöllen im Jahre 1976 auf etwa 1,1 Milliarden Franken, das sind etwas mehr als 8% der budgetierten Fiskaleinnahmen, zu schätzen, gegenüber noch rund einer halben Milliarde im Jahre 1970 oder etwa 7% der damaligen Fiskaleinnahmen. Den Zollausfällen sind andererseits die unserem Lande aus dem Abbau wettbewerbsverzerrender Handelshemmnisse erwachsenden Vorteile gegenüberzustellen, die in Zeiten eines stagnierenden oder gar rückläufigen Wirtschaftswachstums besonders ins Gewicht fallen.

Nachteilig auf die Entwicklung des Zollertrages wirkte sich während der Jahre starker Preissteigerungen bei den Einfuhrgütern im weiteren das Gewichtszollsystem aus, da sich die teuerungsbedingte starke Erhöhung der Einfuhrwerte in den Zolleinnahmen nicht niederschlug. Diese systembedingten Einnahmehausfälle dürften sich ebenfalls in der Grössenordnung von einer Milliarde pro Jahr

bewegen. An den nominellen Werten gemessen, führte das Gewichtszollsystem somit zu einer Verminderung der Zollbelastung. So haben die Einfuhrzölle als Fiskaleinnahme ganz beträchtlich an Bedeutung verloren. Ihr Anteil an den gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes sank seit 1960 von rund 24% auf etwas mehr als 5% gemäss Voranschlag 1976.

23 Ausblick auf die mutmassliche weitere Entwicklung des Bundeshaushalts

Aufgrund des Voranschlages 1976 und der für die Folgejahre in Verbindung mit den Regierungsrichtlinien für die neue Legislaturperiode bis 1979 weitergeführten Finanzplanung deutet alles darauf hin, dass sich die Haushaltlage des Bundes noch weiter verschärfen wird und die Defizite entsprechend zunehmen werden. Einschliesslich der konjunkturbedingten zusätzlichen Investitionsausgaben beläuft sich das ursprünglich für 1976 budgetierte Defizit auf 1,2 Milliarden. Da dabei der zur Deckung des SBB-Defizites im Jahre 1975 erforderliche Beitrag nur zum Teil erfasst ist und durch das Arbeitsbeschaffungsprogramm 1976 zusätzliche Ausgaben entstehen, wird der Betrag jedoch wesentlich höher sein. Für die Jahre 1977-1979 bewegen sich die prognostizierten Ausgabenüberschüsse nur für die Weiterführung bestehender Aufgaben trotz beträchtlicher Einschränkungen bei den Ausgaben in Grössenordnungen von 2 bis gut 3 Milliarden. Dabei stehen auf den Gebieten der Bildungspolitik, des Verkehrs, der Sozial- und Landwirtschaftspolitik neue Aufgaben von zusammen 0,7-1,3 Milliarden pro Jahr bevor. Allein zur Deckung der stark steigenden SBB-Defizite werden in den nächsten Jahren Beträge zwischen einer halben und einer Milliarde aufgewendet werden müssen.

Selbst wenn nur die neuen Vorhaben erster Dringlichkeit berücksichtigt werden, wie dies in den Regierungsrichtlinien mit Rücksicht auf die Haushaltlage geschehen ist, und deren Inangriffnahme im Hinblick auf die Finanzierung noch etwas hinausgeschoben wird, muss nach den Finanzplanungszahlen bei der heutigen Fiskalordnung mit Defiziten gerechnet werden, die bis 1979 nahezu 4 Milliarden erreichen würden. Der von der zentralen Bundestresorerie zu deckende Geldbedarf würde sich danach in der Grössenordnung von etwa 3,5 bis gegen 5 Milliarden bewegen, da hiebei ebenfalls der Tresoreriebedarf der SBB und der PTT-Betriebe mitzubertücksichtigen ist. Infolge der starken Neuverschuldung - die Defizite müssen finanziert werden - steigen die Zinskosten nun ebenfalls stark überproportional an.

Selbstverständlich muss zunächst alles daran gesetzt werden, um das wachsende Ungleichgewicht durch ein Abbremsen der Ausgabenentwicklung auf ein tragbares Mass zu vermindern. Trotz aller Bemühungen sind aber auch der Ausgabenreduktion Grenzen gesetzt, wenn die Erfüllung der dem Bund übertragenen Aufgaben nicht wesentlich eingeschränkt und die weitere Entwicklung des Landes nicht gefährdet werden soll. Eine während längerer Zeit im erwähnten Umfange zunehmende Verschuldung wäre untragbar. Selbst bei flüssigem Kapitalmarkt

könnten die Mittel in einem solchen Ausmasse nicht ohne entsprechende Rückwirkungen auf die Zinssätze und damit auf den Frankenkurs beschafft werden. Den steigenden Finanzbedarf unter Inanspruchnahme der Notenpresse, also durch inflationäre Geldbeschaffung, zu decken, wäre im Hinblick auf die nicht zu verantwortenden Auswirkungen keine diskutable Alternative. Unter diesen Perspektiven kommt der Bund um die Erschliessung ergiebiger zusätzlicher Einnahmen nicht herum.

Zusammengefasst zeigt der auf die Regierungsrichtlinien abgestützte Finanzplan folgendes Bild:

	1977	1978	1979
	Millionen Franken		
– Gesamteinnahmen	14 708	15 645	16 093
– Gesamtausgaben bei Beschränkung der Aufgaben auf die Weiterführung des Bestehenden	16 886	18 107	19 258
– Ausgabenüberschüsse	–2 178	–2 462	–3 165
(ohne neue Vorhaben)			
– Vordringliche neue Vorhaben	69	271	511
– Arbeitsbeschaffungsprogramm 1976 ..	150	42	125
– Ausgabenüberschüsse	–2 400	–2 780	–3 800
(gerundet)			

Bei der Würdigung dieser Zahlen darf indessen nicht übersehen werden, dass die Ausgabenentwicklung bereits durch

- das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts sowie
- die Bundesbeschlüsse vom 31. Januar 1975 über den Abbau von Bundesbeiträgen und die Neufestsetzung des Beitrages an die AHV, deren ursprüngliche Geltungsdauer verlängert werden soll, wie auch
- die im Zusammenhang mit dem Voranschlag 1975 vorgenommenen Kürzungen eine gezielte Begrenzung erfahren hat. Von den für den Finanzplan 1977–1979 gemeldeten neuen Vorhaben wurden nur diejenigen erster Dringlichkeit berücksichtigt, was für den Planungszeitraum zu Ausgabenkürzungen von 500 bis 700 Millionen Franken pro Jahr führte.

Das nach diesen einschneidenden Massnahmen zur Beschränkung der Ausgaben immer noch verbleibende tiefgehende Ungleichgewicht im Bundeshaushalt kann unmöglich mit weiteren kurzfristigen Lösungen behoben werden. Vielmehr ist es unumgänglich geworden, die hängigen Finanzprobleme unverzüglich einer Lösung entgegenzuführen. Eine solche ist jedoch angesichts

- des zusätzlichen Geldbedarfes für bestehende und neue Aufgaben,
- der schwindenden Bedeutung der Einfuhrzölle infolge des integrationsbedingten Zollabbaues und des Gewichtszollsystems,

- des im Vergleich zu den Verbrauchsabgaben stark angestiegenen Anteils der Einkommens- und Vermögenssteuern sowie
 - der bei der Warenumsatzsteuer durch die mehrmalige Satzerhöhung nunmehr ausgeschöpften Reserven
- ohne die Umstellung von der bisherigen Grossisten-Warenumsatzsteuer zu einer Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip nicht denkbar.

3 Die Fiskalbelastung in der Schweiz

Die Steuerbelastung ist in den letzten Jahren allerdings auch in unserm Lande erheblich angestiegen, dürfte aber, namentlich bei der Belastung des Verbrauchs, noch eine Erhöhung zulassen. Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die Entwicklung der Fiskalbelastung in der Schweiz von 1960 bis 1979, wobei die Gesamtbelastung, das heisst die Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, erfasst werden. Die Schätzungen für das Jahr 1979 wurden mit einer Variante ohne und einer zweiten mit der vorgesehenen neuen Umsatzsteuer von 10% erstellt.

Jahr	Steuererträge von Bund, Kantonen und Gemeinden		
	Steuern auf Einkommen und Vermögen	Belastung des Verbrauchs	Steuererträge total
	in Milliarden Franken		
1960	3,5	2,2	5,7
1965	6,0	3,6	9,6
1970	10,8	5,4	16,2
1975	20,1	8,0	28,1
1979	26,4	9,6	36,0
1979 ¹⁾	26,0	13,1	39,1
	in Prozenten des Bruttosozialproduktes		
1960	9,5	5,9	15,4
1965	10,0	6,0	16,0
1970	12,1	6,1	18,2
1975	14,2	5,7	19,9
1979	15,0	5,4	20,4
1979 ¹⁾	14,7	7,4	22,1

¹⁾ Mehrwertsteuer von 10% und Massnahmen bei der Wehrsteuer berücksichtigt (vgl. Abschn. 667b und 752.5 hienach), die zusammen, gemessen an den mutmasslichen Gesamtsteuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden, 1979 zusätzliche Steuereinnahmen von 8,6% erbringen. Das sind 1,7% des Bruttosozialproduktes.

Quellen:

- 1960-1970: Öffentliche Finanzen der Schweiz 1973, Statistische Quellenwerke.
- 1975-1979: Schätzungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

4 Der bundesstaatliche Finanzausgleich

Der bundesstaatliche Finanzausgleich im weiteren Sinne schliesst sowohl die finanzpolitischen Aspekte der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Bund und Kantonen – diese werden als vertikaler Ausgleich bezeichnet – als auch das in der Regel im Vordergrund stehende Problem des horizontalen Ausgleichs unter den Kantonen ein. Eine umfassende Beurteilung des Finanzausgleichs hat daher von den *gesamten finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auszugehen*.

41 Entwicklung und Umfang der finanziellen Beziehungen Bund/Kantone

Die Finanzordnung des Bundes ist heute geprägt vom breiten Strom von Überweisungen des Bundes an die Kantone, die von rund 320 Millionen im Jahre 1950 auf fast 4 Milliarden im Jahre 1974 angestiegen sind. Sie haben sich in diesem Zeitraum also mehr als verzwölffacht, während die Gesamtausgaben des Bundes in der gleichen Periode auf das Siebenfache anstiegen. Von den Übertragungen im Jahre 1974 entfallen 3 Milliarden oder mehr als ein Fünftel der gesamten Bundesausgaben auf die mehr als 40 verschiedenen Subventionen an die Kantone (inbegriffen Kostenanteil des Bundes an den Aufwendungen für die Nationalstrassen). Hinzu kommen die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen von rund einer Milliarde.

Insgesamt flossen damit im Jahre 1974 rund 30% der gesamten Bundesausgaben an die Kantons Haushalte, während dieser Anteil im Jahre 1950 noch 18% ausmachte. Die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen haben sich somit in den letzten 25 Jahren stark zugunsten der Kantone entwickelt. Auf kantonaler Ebene spiegelt sich diese Entwicklung in steigenden Einnahmen aus Bundesquellen wieder. Im Jahre 1951 stammten nur rund 20% aus Übertragungen des Bundes; im Durchschnitt der Jahre 1971–1974 betrug dieser Anteil jedoch mehr als 25%.

Demgegenüber leisteten die Kantone im Jahre 1974 rund 500 Millionen in Form von Beiträgen an die Sozialwerke des Bundes. Selbst wenn der Ertrag der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) von 2,3 Milliarden hinzugerechnet wird – die Steuer ist rechtlich zwar keine Übertragung der Kantone, lässt sich herkunftsmässig jedoch genau auf die Kantone aufteilen, – so sind die Zahlungen des Bundes an die Kantone mit insgesamt fast 4 Milliarden um rund 1,2 Milliarden höher. Deshalb wird oft die Frage aufgeworfen, ob es nicht einfacher wäre, die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auf den Ausgleich des Saldos der beiden gegenläufigen Ströme zu beschränken. Vorweg ist indessen zu bedenken, dass sowohl die Bundesbeiträge und die Kantonsanteile als auch die direkte Bundessteuer und die Kantonsbeiträge an die bundeseigenen Sozialwerke eine *zentrale Ausgleichsfunktion* erfüllen.

Eine Analyse der Subventionen und Kantonsanteile zeigt nämlich, dass die Kantone nicht nur insgesamt einen namhaften Teil ihrer Einnahmen aus Bundesquellen beziehen, sondern ebenso, dass bei finanziellen Massnahmen des Bundes zugunsten der Kantone den *Bedürfnissen der finanzschwächeren Stände* in zunehmendem Masse Rechnung getragen wurde. So bezogen die *finanzschwachen Kantone* im Jahre 1974 *rund 45%* ihrer gesamten Einnahmen vom Bunde, wogegen sich der Anteil der *finanziell mittelstarken Kantone auf 26%* und jener der *finanzstarken Kantone auf gegen 15%* belief. Wie stark die Überweisungen des Bundes an die Kantone nach deren Finanzkraft abgestuft sind, zeigen ebenfalls die Kantoneinnahmen aus Bundesquellen je Einwohner. Pro Kopf der Bevölkerung erhielten im Jahre 1974 die finanzstarken Kantone 496 Franken, die finanziell mittelstarken Kantone 551 Franken und die finanzschwachen Kantone 1206 Franken.

Die Übertragungen des Bundes an die Kantone nach Finanzstärkeklassen
1946–1974 sind aus nachstehender Tabelle ersichtlich¹⁾.

Die Übertragungen des Bundes an die Kantone
(in Fr. pro Kopf der Bevölkerung)

Finanzstärkeklassen	1946	1951	1956	1961	1966	1971	1972	1973	1974
Finanzstarke Kantone	63.87	60.65	74.11	100.65	216.64	328.66	387.12	416.67	496.29
Mittelstarke Kantone	55.12	58.86	69.92	117.02	271.11	401.66	494.21	510.17	550.69
Finanzschwache Kantone	63.15	85.95	137.93	204.87	566.62	779.53	885.92	959.52	1 206.07
Kantone insgesamt	61.00	64.19	82.47	123.01	279.41	434.73	516.35	546.65	608.55

Die Übertragungen des Bundes an die Kantone
(in Prozenten der kantonalen Gesamteinnahmen)

Finanzstärkeklassen	1946	1951	1956	1961	1966	1971	1972	1973	1974
Finanzstarke Kantone	21,5	16,4	15,7	15,2	20,3	17,3	17,6	15,5	15,3
Mittelstarke Kantone	25,3	22,4	19,8	21,9	31,1	27,4	29,3	25,9	25,6
Finanzschwache Kantone	29,3	31,8	34,8	34,1	48,0	44,7	44,6	43,2	44,9
Kantone insgesamt	23,5	20,0	20,0	20,5	28,1	25,9	26,8	23,9	23,9

¹⁾ Die Übertragungen des Bundes an die Kantone setzen sich zusammen aus:

- Anteilen an Bundeseinnahmen (= Anteile an Steuern, einschl. Militärflichtersatz, am Reingewinn der Alkoholverwaltung und der Nationalbank sowie an den Zoll- und Monopolbussen),
- Rückvergütungen des Bundes und
- Bundesbeiträgen.

Bei diesen Zahlenvergleichen sind allerdings die Anteile des Bundes am Nationalstrassenbau eingerechnet. Aber auch wenn lediglich die Subventionen an die Kantone berücksichtigt, d. h. die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und die Leistungen für die Nationalstrassen nicht in Rechnung gestellt werden, wurde im Jahre 1974 immer noch ein beachtlicher Finanzausgleich erzielt.

Die bei den Bundesbeiträgen und Kantonsanteilen festzustellende Ausgleichswirkung ist aber auch bei den kantonalen Beiträgen an die Sozialwerke des Bundes vorhanden. Im Jahre 1974 wurden 41% der Kantonsleistungen für die AHV allein von den fünf finanzstarken Kantonen (Basel-Stadt, Genf, Zürich, Zug und Basel-Land) erbracht. Demgegenüber machten die in diese Kantone geflossenen Renten knapp 33% aus. Die Beitragsleistung der finanzstarken Kantone ist somit erheblich grösser als die entsprechende Rentensumme. Gerade umgekehrt sind die Verhältnisse bei den finanzschwachen Kantonen. Ebenso gehen von der direkten Bundessteuer ausgleichende Wirkungen aus.

Da die direkte Bundessteuer in besonders ausgeprägtem Masse progressiv gestaltet ist, kommen deren Erträge naturgemäss vorwiegend aus den wirtschaftlich und finanziell starken Landesteilen. So stammen 43% ihres Aufkommens allein aus den drei Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Genf, aus Kantonen also, welche die Bundeskasse relativ wenig beanspruchen. Demgegenüber sind die zwölf Kantone mit den höchsten Bundesleistungen mit nur 18% am Wehrsteueraufkommen beteiligt, während ihr Anteil an den Übertragungen des Bundes 38% beträgt. Die durch abgestufte Bundesbeiträge und Kantonsanteile angestrebte Finanzausgleichswirkung wird somit noch ganz wesentlich dadurch verstärkt, dass die Mittel zum grossen Teil aus den wirtschaftlich starken Zentren stammen.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen einen beachtlichen Umfang erreicht haben und auch die damit erzielten Ausgleichswirkungen beträchtlich sind. Die Tatsache, dass es in den letzten Jahren verschiedenen finanzschwachen Kantonen gelang, ihre Wirtschafts- und Finanzkraft zu stärken, ist zweifellos nicht zuletzt auch dem Erfolg der bisherigen Anstrengungen auf dem Gebiete des Finanzausgleichs zuzuschreiben. *Trotz dieser positiven Feststellungen sind wir uns indessen bewusst, dass das geltende Finanzausgleichssystem einer grundlegenden Überprüfung bedarf.*

42 Zur Aufgabenteilung Bund/Kantone

Die heutige Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen ist gekennzeichnet durch eine ausserordentlich enge Verflechtung der eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen. An der Erfüllung vieler Staatsaufgaben sind heute Bund und Kantone, und oft sogar auch noch die Gemeinden, beteiligt.

Die ursprünglich stark von der Idee der Selbständigkeit der verschiedenen Hoheiten geprägte Ausschcheidung der Kompetenzen hat im Verlaufe der Zeit einer pragmatischen gegenseitigen Durchdringung der Zuständigkeiten Platz gemacht. Die Durchschaubarkeit und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung werden

dadurch immer mehr in Frage gestellt. Aber auch das weitläufige und allzu stark aufgesplitterte Subventionswesen, welches wie die Aufgabenteilung vorwiegend das Resultat einer langen, durch momentane Beweggründe und Einzelentscheide bestimmten Entwicklung ist, vermag immer weniger zu befriedigen.

Mit der Entgegennahme der Motion Binder, die eine Neuordnung der bundesstaatlichen Aufgabenteilung verlangt, haben wir uns bereits Ende 1971 bereit erklärt, diesen schwierigen Fragenkomplex grundlegend zu überprüfen. Eine besondere Arbeitsgruppe hat bereits eine umfassende Bestandaufnahme der gegenwärtigen Aufgabenteilung vorgenommen und einige grundsätzliche Gesichtspunkte herausgearbeitet. Wie in unseren Richtlinien zur Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979 angekündigt, messen wir einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen nach wie vor zentrale Bedeutung zu. Die bisher geleisteten Vorarbeiten sollen daher weitergeführt und vertieft werden.

Das Ziel einer Neuordnung aus finanzpolitischer Sicht erblicken wir primär darin, durch eine Entflechtung der Aufgaben und vermehrte Konzentration der Bundesleistungen zu einfacheren und transparenteren Lösungen zu kommen. Im Sinne einer rationelleren und wirksameren Aufgabenteilung sollte sich der Bund finanziell an wenigen Aufgaben stark beteiligen, statt – wie heute – bei vielen Aufgaben mitzuwirken, die oftmals nur von lokaler Bedeutung sind. Bei verschiedenen der über 40 Bundessubventionen an die Kantone steht der administrative Aufwand nicht mehr in einem vertretbaren Verhältnis zum Erfolg. Durch eine allzu breit aufgefächerte Mitwirkung des Bundes wird die Eigenständigkeit und Initiative der Kantone mehr eingeengt als gefördert. Mit einer Verlagerung von bestimmten Bundesbeiträgen zu nicht zweckgebundenen – selbstverständlich nach Finanzkraft abgestuften – Kantonsanteilen liessen sich hier wohl Verbesserungen und Vereinfachungen erzielen. Solche Umlagerungen könnten jedoch nur Zug um Zug verwirklicht werden und setzen eine entsprechende Bereitschaft der Kantone voraus. Angesichts der kritischen Finanzlage des Bundes müssen jedenfalls Lösungen, die zu einer einseitigen Mehrbelastung des Bundeshaushaltes führen, ausgeschlossen werden, und zwar auch dann, wenn eine ergiebiger Umsatzsteuer eingeführt wird.

43 Zur Einnahmenverteilung Bund/Kantone

Im Bereich der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Kantonen geben aus heutiger Sicht einzig die Zuordnung der direkten Bundessteuer und die Steuerharmonisierung zu Bemerkungen Anlass. Zu beiden Fragen wird in den Abschnitten 7 und 8 Stellung genommen. Aus dem Blickwinkel des Finanzausgleichs sei hier ergänzend auf folgende Aspekte hingewiesen.

Wie dargetan, ist die direkte Bundessteuer eine wirksame Massnahme des Ausgleichs unter den Kantonen, stammen doch deren Erträge vorwiegend aus den finanzstarken Landesteilen. Abgesehen von der Ertragsbeteiligung der Kantone, entsteht durch das regional unterschiedliche Steueraufkommen zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben eine beträchtliche finanzausgleichende Wirkung.

Soweit der Steuerertrag zur Ausrichtung von Subventionen an die Kantone dient, wird mit der Beitragsabstufung nach der Finanzkraft ein zusätzlicher Ausgleich erzielt. Mit dem verschiedentlich geforderten Verzicht des Bundes auf die Besteuerung der Einkommen würde somit den finanzschwächeren Kantonen ein schlechter Dienst erwiesen. Hätten die Kantone bei Wegfall der direkten Bundessteuer den Ausfall der Bundesüberweisungen durch höhere eigene Steuern zu decken, so würde das vor allem zu Lasten der finanzschwächeren Kantone gehen. Ein Fallenlassen der direkten Bundessteuer kann daher, abgesehen von den untragbaren Einnahmehausfällen für den Bund, auch aus der Sicht des Finanzausgleichs nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden. Indessen wird sich im Zusammenhang mit der Entflechtung bei der Aufgabenverteilung und der angestrebten Straffung des Subventionswesens die Frage einer erhöhten Beteiligung der Kantone an der direkten Bundessteuer stellen. Um die hiezu unerlässliche Flexibilität zu erreichen, wollen wir bereits mit dieser Neuordnung des Finanz- und Steuerrechtes des Bundes die erforderlichen verfassungsmässigen Voraussetzungen schaffen (vgl. Abschn. 732 hienach). Wir müssen indessen daran festhalten, dass eine Erhöhung der Kantonsbeteiligung erst dann beschlossen werden kann, wenn diese durch einen Abbau von Bundessubventionen kompensiert wird.

In engem Zusammenhang mit dem Finanzausgleich unter den Kantonen steht auch die Frage der Steuerharmonisierung. Der Finanzausgleich unter den Kantonen ist ein geeignetes und der föderalistischen Struktur unseres Landes entsprechendes Mittel, allzu grosse Unterschiede in der Steuerbelastung zu mildern. Die heutigen Massnahmen leisten ohne Zweifel bereits einen wesentlichen Beitrag zur Angleichung unzumutbarer Belastungsunterschiede.

44 Zum Finanzausgleich unter den Kantonen (horizontaler Ausgleich)

Dem Finanzausgleich unter den Kantonen kommt die staats-, wirtschafts- und finanzpolitisch bedeutsame Aufgabe zu, Leistungsfähigkeit und Finanzbedarf der finanzschwächeren Kantone einigermaßen ins Gleichgewicht zu bringen und diese Kantone dergestalt in den Stand zu setzen, ihre öffentlichen Grundaufgaben zu erfüllen, ohne die Steuerzahler übermässig belasten zu müssen.

Die Massnahmen des Bundes zum Ausgleich der Unterschiede in der Finanzkraft der Kantone erstrecken sich heute auf *drei Bereiche*, nämlich

- die *Abstufung der Bundesbeiträge* nach der Finanzkraft,
- die differenzierte *Verteilung von Anteilen der Kantone an Bundeseinnahmen* sowie
- die Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone bei der *Bemessung der Kantonsbeiträge an die AHV und die IV*.

Die aus den Jahren 1958 und 1959 stammenden Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen der geltenden Finanzausgleichsordnung unter den Kantonen sind noch relativ jung. Das Hauptanliegen der damaligen Reform bestand im wesent-

lichen darin, die historisch gewachsene Regelung rechtlich besser abzustützen und systematischer zu gestalten. Die wichtigsten Instrumente des heutigen Finanzausgleichs sind in ihrer Anlage jedoch wesentlich älter.

Mit der Annahme der Motion Leu hatten wir uns bereits im Jahre 1968 bereit erklärt, den Finanzausgleich unter den Kantonen grundsätzlich zu überprüfen. Seither sind verschiedene Schritte zur Verbesserung und Verfeinerung des Finanzausgleichs getan worden. Erwähnt seien die Einführung der sogenannten gleitenden Skala bei der Abstufung der Bundesbeiträge sowie die Erhöhung und Neuverteilung des Anteils der Kantone an der Verrechnungssteuer. Die Erarbeitung einer umfassenden Neukonzeption war indessen bisher deshalb nicht möglich, weil wichtige andere Fragenkomplexe, in die das Finanzausgleichsproblem eingebettet ist, noch hängig sind. Eine grundlegende Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs lässt sich nur auf der Grundlage einer tragfähigen und dauerhaften Finanzordnung des Bundes verwirklichen. Diese Voraussetzung soll mit dieser Finanzvorlage nun geschaffen werden. Indessen befindet sich – wie bereits gesagt – die Frage einer Änderung der Aufgabenteilung Bund/Kantone, von der eine Neuordnung des Finanzausgleichs wesentlich abhängt, noch in Prüfung. Wenn es daher auch noch nicht möglich war, bereits mit dieser Vorlage ein ausgereiftes Konzept für eine tiefergreifende Revision des Finanzausgleichs zu unterbreiten, ist es doch – wie wir in den Richtlinien zur Regierungspolitik für die Jahre 1976–1979 zum Ausdruck gebracht haben – unsere *Absicht, noch in dieser Legislaturperiode eine besondere Finanzausgleichsvorlage zu unterbreiten*. Im Vordergrund stehen dabei Verbesserungen in der folgenden Richtung.

45 Die wichtigsten Anliegen einer Neuordnung des Finanzausgleichs

Bei einer Reform des Finanzausgleichs unter den Kantonen wird es in erster Linie darum gehen, das heutige System wirkungsvoller, flexibler und transparenter zu gestalten. Mit einem gezielteren Einsatz der verfügbaren Mittel wird bereits eine Steigerung des Wirkungsgrades erreicht werden können. So sollten die Massnahmen vermehrt auf die Behebung der Ursachen der unterschiedlichen Finanzkraft ausgerichtet werden. Man darf die Möglichkeiten des Finanzausgleichs allerdings nicht überschätzen. Es gibt verschiedene Faktoren, die sich einer Einflussnahme entziehen. Der Finanzausgleich bleibt daher eine Daueraufgabe jedes Bundesstaates.

Eine Verbesserung des Finanzausgleichs setzt aber auch voraus, dass die finanzschwächeren Kantone ihre eigenen Möglichkeiten optimal ausschöpfen. Die Solidarität unter den Gliedern der Eidgenossenschaft rechtfertigt einen Beitrag des Starken zugunsten des Schwachen; allerdings nur dann, wenn der einzelne alles in seiner Macht stehende tut, um sich selber zu helfen. Ein Anliegen des Finanzausgleichs bleibt daher immer auch die Förderung der Selbsthilfe.

Da eine Neugestaltung des Finanzausgleichs eine bessere Aufgabenteilung und damit eine Straffung bei den Subventionen voraussetzt, erfordert dies eine

grössere Beweglichkeit der nicht zweckgebundenen Überweisungen. Ein erster Schritt soll mit unserem Antrag, den Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer in der Verfassung nicht mehr zu fixieren, getan werden. Das verschiedentlich vorgetragene Postulat, die direkte Bundessteuer vermehrt dem Finanzausgleich dienstbar zu machen, hängt indessen vor allem davon ab, ob es gelingt, den Bundeshaushalt anderweitig zu entlasten.

Eine schwierige Frage bleibt schliesslich die Bemessung der Finanzkraft der Kantone. Massgebend hierfür ist die Zielsetzung, die dem Finanzausgleich zugrunde gelegt wird. Bei seiner Neuordnung kommt daher der Zielformulierung besonderes Gewicht zu. Ausserdem lassen sich die für die Bemessung der Finanzkraft massgebenden statistischen Grundlagen, von denen letztlich die Zuverlässigkeit der Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone entscheidend abhängt, nur schrittweise verbessern. Wir sind jedoch bestrebt, auch auf diesem Gebiete – in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzdirektoren – voranzukommen.

5 Beschaffung von Mehreinnahmen ab 1978

51 Notwendigkeit der Beschaffung von Mehreinnahmen

Die Ausgabenüberschüsse im vorstehend dargelegten Ausmasse (Abschn. 23 hievor) machen die Beschaffung namhafter Mehreinnahmen unerlässlich. Die beiden Hauptsteuern des Bundes, die Warenumsatzsteuer und die direkte Bundessteuer (Wehrsteuer) – beide letztmals stärker ausgeschöpft mit der Annahme des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1975 betreffend Erhöhung der Steuereinnahmen ab 1976 durch Volk und Stände am 8. Juni 1975 (AS 1975 II 1205) – sind in Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung geordnet; beide sind zeitlich beschränkt bis 1982 sowie mit ähnlichen sachlichen Einschränkungen versehen (Höchstsätze, Anwendungsbereich).

Diese beiden Steuern sind, das dürfte heute wohl kaum mehr bestritten sein, für den Bundeshaushalt unerlässlich. Deshalb ist in der künftigen Regelung auf eine zeitliche Beschränkung zu verzichten. Ausserdem muss die Verfassungskompetenz dem Bunde die erforderlichen Einnahmen sicherstellen. Wir sehen bei dieser Neuordnung vor, die Umsatzsteuer und die Sonderverbrauchssteuern weiterhin in Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung zu ordnen, die direkte Bundessteuer dagegen in einem neuen Artikel 41^{quater} zu verankern.

52 Notwendigkeit des Ausbaus der Umsatzsteuer

Der Umfang der unerlässlichen Mehreinnahmen verlangt einen Aus- und Umbau der heutigen Warenumsatzsteuer zu einer allgemeinen Umsatzsteuer, wie sie in den meisten andern westeuropäischen Staaten längst Anwendung findet. Der Zeitpunkt ist damit gekommen, die von uns seit Jahren angezeigte stetige Verlage-

rung der Gewichte zu den Steuern vom Einkommen und Kapital zum Stillstand zu bringen. Von den gesamten Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und Gemeinden entfielen auf die Steuern vom Einkommen und Vermögen in den Jahren 1960/61 61% und 1964/65 62,3%. Seither nahm dieser Anteil stetig zu: 1971 waren es 67,2% und 1974 bereits 71,3% (vgl. auch Abschn. 3 hievore). Diese Verschiebung ist nicht allein bei den Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden insgesamt eingetreten, sondern besonders ausgeprägt bei den Steuereinnahmen des Bundes allein. Das sprunghafte Wachstum der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) und der Rückgang der Einnahmen aus den Einfuhrzöllen haben zu dieser Verlagerung massgeblich beigetragen. In welchem Umfange sich die Struktur der Fiskaleinnahmen des Bundes in den letzten 15 Jahren verändert hat, zeigen nachstehende Zahlen:

Steuerart	1960/61	1964/65	1971	1974	1976 Voranschlag
	in Millionen Franken/Prozenten				
Steuern auf Einkommen und Vermögen Belastung des Verbrauchs	742 25,7	1 221 27,5	2 417 30,9	3 984 36,5	5 492 41,3
	2 149 74,3	3 224 72,5	5 397 69,1	6 938 63,5	7 819 58,7
Fiskaleinnahmen total	2 891 100,0	4 445 100,0	7 814 100,0	10 922 100,0	13 311 100,0

Zusammen mit den stark gestiegenen direkten Steuern vom Einkommen und Vermögen der Kantone und Gemeinden sowie den mehrmals heraufgesetzten Lohnprozenten zur Finanzierung der Sozialversicherung haben diese Belastungen heute ein Ausmass erreicht, das den Bund auf dem Gebiete der direkten Bundessteuer zu Zurückhaltung zwingt; er wird nicht darum herumkommen, Milderungen vorzusehen (vgl. Abschn. 53 hienach). Da ausserdem die weitgehend zweckgebundenen Sonderbelastungen auf Treibstoffen, Tabak und gebrannten Wassern im gegenwärtigen Zeitpunkt bei einer weiteren Verschärfung der Belastung kaum höhere Einnahmen abwerfen würden und bei den Einfuhrzöllen bis zum vollendeten Zollabbau im Rahmen des Freihandelsabkommens mit der EWG noch weitere Einbussen in Aussicht stehen, bleibt die *allgemeine Besteuerung des Verbrauchs im Inland*, also die Umsatzsteuer, die einzige namhafte Fiskalreserve des Bundes.

Ein Ausbau der Umsatzsteuer erfordert indessen eine neue Verfassungskompetenz, da der geltende Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung diese Steuer im Anwendungsbereich und in der Höhe beschränkt. Angesichts der unzureichenden Fiskaleinnahmen des Bundes wären zwar bereits ab 1977 zusätzliche Mittel nötig. Auf diesen Zeitpunkt könnten Mehreinnahmen jedoch nur auf dem Wege dringlicher Bundesbeschlüsse (Art. 89^{bis} Abs. 3 BV) erzielt werden, ein Vorgehen, das abzu-

lehnen ist. Immerhin müssen wir ein beschleunigtes Inkraftsetzen der neuen Umsatzsteuer auf den 1. Oktober 1977 beantragen, damit wenigstens ab 1978 vermehrte Einnahmen aus dieser Steuer fliessen; denn neue Massnahmen bei der Umsatzsteuer wirken sich wegen der vierteljährlichen Veranlagungsperiode und der 30tägigen Abrechnungs- und Zahlungsfristen erst vier Monate nach dem Inkrafttreten auf die Bundeseinnahmen aus. Diese beschleunigte Rechtsetzung soll durch detaillierte Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung verwirklicht werden. (vgl. im übrigen Abschn. 6 hienach.)

53 Erleichterungen bei der direkten Bundessteuer

Die mehrmalige Verschärfung der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) und das Wachstum der Nominaleinkommen, das bei einem stark progressiven Tarif ein rasches Aufsteigen in höhere Stufen bewirkt, lässt 1976/77 nahezu das Zehnfache der Einnahmen von 1960/61 erwarten. Ein Teil dieses Wachstums ist auf die Folgen der «kalten Progression» zurückzuführen, die gemäss Artikel 41^{ter} Absatz 5 der Bundesverfassung periodisch auszugleichen sind. Wir haben von derartigen Korrekturen in unseren letzten Botschaften vom 3. April 1974 und 8. Januar 1975 (BBi 1974 I 1309 und 1975 I 334) aus finanziellen und administrativen Gründen abgesehen. Demgegenüber haben Sie zur Milderung der grössten Härten für Verheiratete gestaffelte Steuerabzüge bis höchstens 70 Franken beschlossen (BB vom 31. Januar 1975; AS 1975 II 1205). Diese Erleichterung genügt indessen nicht, die Folgen der kalten Progression spürbar zurückzubilden. Wir möchten deshalb heute mit finanziellen Auswirkungen ab 1978 eine namhafte Korrektur vornehmen und gleichzeitig bei den unteren Einkommen auch eine reale Entlastung herbeiführen. So wird der Abbau des Übergewichts der direkten Steuern vor allem im Bereich der unteren und mittleren Einkommensstufen verwirklicht. Dagegen halten wir es für angemessen, den Maximalsatz hinaufzusetzen, um den sehr hohen Einkommen eine etwas höhere Steuerleistung aufzuerlegen. Aus diesen Korrekturen bei der Steuer der natürlichen Personen ergibt sich per Saldo eine Ertragseinbusse von 400 Millionen Franken (280 Mio. Fr. für den Bund, 120 für die Kantone). Bei den juristischen Personen sehen wir ebenfalls eine Umschichtung vor, einerseits durch Erleichterungen für Firmen mit bescheidener Rendite, anderseits durch eine mässige Erhöhung des Maximalsatzes. Die sich hieraus ergebenden Minder- und Mehrerträge heben sich auf.

Die beantragten Massnahmen machen eine neue Verfassungskompetenz für die direkte Bundessteuer nötig, die wir – wie bereits erwähnt – nicht mehr in Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung, sondern in einem neuen Artikel 41^{quater} unterbringen wollen. Die übergangsrechtlichen Bestimmungen zu diesen Änderungen des Wehrsteuerrechts werden in neuen Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung geregelt. (vgl. im übrigen Abschn. 7 hienach.)

54 Bemerkungen zum Zeitplan

Wegen der Dringlichkeit der Beschaffung zusätzlicher Einnahmen sollte diese Vorlage in den eidgenössischen Räten so behandelt werden, dass die Schlussabstimmung spätestens in der Dezember-Session stattfinden kann. Da die Volksabstimmung für anfangs März 1977 vorgesehen ist, ist es unerlässlich, dass der Bundesrat gestützt auf die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung unverzüglich die Arbeiten an die Hand nehmen kann für

- die zeitlich beschränkte Verordnung über die neue Umsatzsteuer (Inkrafttreten am 1. Oktober 1977) sowie
- die am Wehrsteuerbeschluss erforderlichen Anpassungen, die *rückwirkend* auf den 1. Januar 1977 in Kraft zu setzen wären, den Beginn der 19. Steuerperiode, welche die Steuerjahre 1977 und 1978 umfasst mit Fälligkeitsterminen im Frühjahr 1978 und 1979.

Insbesondere wegen der neuen Sozialabzüge bei der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) müssen in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Anordnungen zum Druck der Formulare für die Steuerdeklarationen 1977/78 vor Ende 1976 getroffen werden können (vgl. hierzu auch Abschn. 742.4 hienach).

Nur so können sich bei positivem Ausgang der Abstimmung die neue Umsatzsteuer und die Massnahmen bei der direkten Bundessteuer voll ab 1978 auswirken.

Gleichzeitig mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen auch die Botschaft zu dem am 27. Juni 1974 von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz eingereichten Volksbegehren zur Steuerharmonisierung, zur stärkeren Besteuerung des Reichtums und zur Entlastung der unteren Einkommen (Reichtumsteuer-Initiative; BBl 1974 II 258), das Sie nach Ablehnung der Initiative des Landesrings der Unabhängigen für gerechtere Besteuerung und die Abschaffung der Steuerprivilegien in der Abstimmung vom 21. März 1976 innert Jahresfrist zu behandeln haben. Die Lösung der Initianten würde zwar auf längere Sicht den mittleren und untern Einkommensstufen bei der Wehrsteuer ebenfalls Erleichterungen bringen, hingegen dem Bundeshaushalt ab 1978 noch keine Mehreinnahmen zuführen. Demgegenüber stellt unsere Vorlage durch Einführung einer tragfähigen Umsatzsteuer ab 1. Oktober 1977 die zur Erfüllung der Bundesaufgaben unerlässlichen Mittel sicher; gleichzeitig werden die unteren Einkommen von der Wehrsteuer befreit und die mittleren spürbar entlastet. Da bei unserem Konzept die Verfassungsbestimmungen für die direkte Bundessteuer *und* die Umsatzsteuer geändert werden müssen, die Reichtumsteuer-Initiative dagegen lediglich die Materie der direkten Besteuerung betrifft, kann unsere Vorlage nicht als Gegenvorschlag unterbreitet werden. Dennoch halten wir es für unerlässlich, dass das Volksbegehren und unser Fiskalprogramm miteinander verglichen werden können. Die Abstimmung über die Reichtumsteuer-Initiative wird jedoch wegen der Dringlichkeit der Mittelbeschaffung auf einen Termin nach der Abstimmung über unsere Finanzvorlage festzusetzen sein. Bei Annahme der Initiative würden die in unserer Vorlage enthaltenen Bestimmungen über die direkte Besteuerung durch jene des Volksbegehrens ersetzt.

6 Die neue Umsatzsteuer

Verfassungsgrundlage und beschleunigtes Rechtsetzungsverfahren

61 Zielsetzungen für die Gestaltung der Umsatzsteuer

Das Ziel der Umsatzbesteuerung ist die Belastung des Verbrauchs, als Gegenstück zu den direkten Steuern vom Einkommen und Vermögen. Die Umsatzsteuer wird aber nicht beim Verbraucher, sondern bei den Unternehmern erhoben, welche die Konsumenten mit Waren und anderen Konsumgütern (Dienstleistungen) beliefern. Die Steuer sollte also möglichst leicht auf die Konsumenten überwälzt werden können. Daraus ergibt sich das Postulat der *Wettbewerbsneutralität* der Steuer am Binnen- und am Aussenmarkt: Die Erhebungsmethode soll so gestaltet werden, dass die Konkurrenzverhältnisse gewahrt bleiben, dass nicht schon vom Veranlagungssystem her den einen Unternehmern die volle Überwälzung verunmöglicht und anderen ein Steuervorteil verschafft wird. Völlige Neutralität ist nur bei gleichmässiger Besteuerung aller Wirtschaftsgüter (Waren und Dienstleistungen) gegeben: Es soll nicht auf Substitutionsgüter ausgewichen werden können, und der Verbraucherpreis soll prozentual gleich hoch belastet werden, gleichgültig, auf welchem Weg das Gut zum Konsumenten gelangt.

Für den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr gilt nach internationalen Vereinbarungen das *Bestimmungslandprinzip*. Danach soll die Steuer den Konsumenten im Lande des Verbrauchs in der dortigen Belastungshöhe treffen. Deshalb darf das Ursprungsland (Exportland) seine steuerliche Belastung aufheben und das Importland seine eigene Steuer erheben. Die Ausfuhr darf somit befreit werden, wobei jedoch die allenfalls notwendige Entlastung der Ausfuhr nicht höher sein darf als die gesetzliche Vorbelastung, und die Steuer auf den Importen darf nicht höher sein als die Belastung eines entsprechenden Inlandbezuges. Das setzt ein Erhebungssystem voraus, welches die umsatzsteuerliche Belastung rechnerisch einwandfrei bestimmen lässt.

Das Postulat der *Erhebungswirtschaftlichkeit* verlangt eine rationelle Steuererhebung. Der Aufwand der Wirtschaft und der Verwaltung soll im Verhältnis zum Ertrag möglichst gering sein. Diesem Ziel entsprechen:

- möglichst Einfachheit für Unternehmer und Verwaltung und
- möglichst geringe Zahl von Steuerpflichtigen.

Diese Gebote lassen sich nicht alle zugleich erfüllen; sie schliessen sich zum Teil gegenseitig aus. Es muss indessen ein *optimaler Ausgleich* angestrebt werden.

62 Die geltende Warenumsatzsteuer

621 Entwicklung

Die Warenumsatzsteuer wurde während des Zweiten Weltkrieges aufgrund der Kriegsvollmachten des Bundesrates auf den 1. Oktober 1941 eingeführt. Sie

diente der Beschaffung zusätzlicher Mittel mit einem möglichst bescheidenen Verwaltungsapparat und wurde anfänglich nur für eine beschränkte Zeit vorgesehen.

Gegenstand der Steuer waren nur die Umsätze von Waren und die Wareneinfuhr, mit folgenden Ausnahmen (Freiliste): Gas, Wasser, Elektrizität, Getreide (einschliesslich Mais und Reis), Getreidemehl und -grüss, Kartoffeln, Brot, Kochsalz, frische Milch, Zeitungen und Zeitschriften.

Steuerpflichtig sind seit Bestehen der Steuer: Fabrikanten, andere Hersteller von Waren (gewerbliche Bearbeiter von Waren, auch Reparaturwerkstätten usw.) und, bis Ende 1971 mit gewissen Einschränkungen, das Baugewerbe, ferner der Grosshandel (daher die Bezeichnung der Steuerpflichtigen als «Grossisten»). Später wurde auch der Detailhandel mit gebrauchten Waren in die Steuerpflicht einbezogen. Nicht steuerpflichtig sind: Detailhändler, die ausschliesslich ungebrauchte, verkaufsfertig bezogene Waren umsetzen, die Landwirtschaft (Landwirte, Forstwirte, Gärtner und Weinbauern), das Gastgewerbe und die übrigen Dienstleistungsbetriebe.

Die Steuer ist nach dem Einphasenprinzip ausgestaltet. Deshalb zirkulieren Handelswaren und Werkstoffe unter den Steuerpflichtigen steuerfrei. Sie werden erst von der Steuer erfasst, wenn sie den Kreis der Steuerpflichtigen verlassen. Damit wird erreicht, dass sie auf ihrem Weg vom Produzenten bis zum Konsumenten nur einmal mit der Steuer belastet werden.

Die Steuersätze betragen anfänglich für Detaillieferungen (Lieferungen an Letztverbraucher) 2%, für Engroslieferungen (Lieferungen von Handelswaren an Wiederverkäufer und Lieferungen von Werkstoffen an Verarbeitungsbetriebe) 3% bzw. 2½% für Lebensmittel und einige weitere Waren mit niedriger Detailhandelsmarge.

Noch während der Kriegszeit (1943) wurden die Steuersätze auf 4% und 6% erhöht, für gewisse Waren jedoch die ursprünglichen Sätze von 2% und 2½% beibehalten. Auf Anfang 1956 wurde die Steuer um einen Zehntel herabgesetzt. Die ermässigten Sätze von 2% und 2½% fielen 1959 weg, weil die ihnen unterstellten Waren von der Steuer befreit wurden. Ab 1972 galten wieder die Steuersätze von 4% und 6%. 1974 traten die Steuersätze von 4,4% und 6,6% in Kraft. Seit 1. Oktober 1975 gelten die Sätze von 5,6% und 8,4%.

Die Freiliste ist in verschiedenen Etappen, zuletzt ab 1959 auf folgende Waren erweitert worden:

- Gas, Wasser, Elektrizität,
- Brennstoffe (einschliesslich Wärme in Fernheizanlagen),
- Seifen und Waschmittel bestimmter Zollpositionen,
- Ess- und Trinkwaren, ausgenommen alkoholische Getränke,
- Vieh, Geflügel, Fische,
- Getreide,
- Sämereien, Setzknollen und -zwiebeln, lebende Pflanzen, Stecklinge, Pfropfreiser sowie Schnittblumen und Zweige, auch zu Sträussen, Kränzen und dergleichen gebunden,

- Futtermittel, Silagesäuren, Streuemittel, Düng- und Pflanzenschutzstoffe,
- Medikamente,
- Zeitungen, Zeitschriften und Bücher.

Baugewerbliche Arbeiten waren bis Ende 1971 nur zu versteuern, soweit dabei Waren in Grundstücke oder Gebäude eingebaut wurden; seit 1972 sind sämtliche baugewerblichen Arbeiten zu versteuern, die Steuer ist aber in den meisten Fällen nur von drei Vierteln des Entgelts zu berechnen.

Die Zahl der Steuerpflichtigen und die Erträge der Warenumsatzsteuer waren:

Jahr	Anzahl Steuerpflichtige am Jahresende	Ertrag der Steuer in Millionen Franken
1942	39 762	132
1949	60 983	435
1950	51 631	415
1960	56 384	663
1970	74 768	1 688
1973	83 421	2 870
1974	85 787	3 271
1975	87 923	3 205

622 Die Unebenheiten des geltenden Steuersystems

Mit der *Steuersatzstaffelung* (heute 5,6% für Detail-, 8,4% für Engroslieferungen) wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Waren einmal bereits auf der Engros-, das andere Mal erst auf der Detailstufe zu versteuern sind; denn der letzte Steuerpflichtige in der Kette liefert teils an nicht steuerpflichtige Wiederverkäufer (Detailisten, Gastwirte, nicht steuerpflichtige Kleinhandwerker), teils direkt an den Konsumenten. Das Satzgefälle soll den Preisunterschied zwischen der Detail- und der Engrosstufe ausgleichen. Beispiel:

Engrosstufe 8,4% von Fr. 1000.— = Fr. 84.—

Detailstufe 5,6% von Fr. 1500.— = Fr. 84.—

Ist aber die Marge des Detailisten kleiner oder grösser als ein Drittel des Detailverkaufspreises, so ergeben sich aus der Satzstaffelung Belastungsungleichheiten. Beispiele:

Engrospreis Fr. 1000.— zu 8,4% = Fr. 84.—

Detailpreis Fr. 1200.— zu 5,6% = Fr. 67.20

Differenz — Fr. 16.80

Detailpreis Fr. 1700.— zu 5,6% = Fr. 95.20

Differenz + Fr. 11.20

Bei kleiner Marge kann der Detailist den Belastungsunterschied vermeiden, indem er sich freiwillig der Steuerpflicht unterstellt; er kann dann die Ware steuer-

frei einkaufen und hat die Steuer vom Detailverkaufspreis zum Detailsatz zu entrichten. Der Belastungsunterschied bei grosser Marge kann nach der geltenden Ordnung nicht beseitigt werden. Er benachteiligt den Steuerpflichtigen gegenüber dem nicht steuerpflichtigen Konkurrenten. Ebensovienig kann vermieden werden, dass sich nicht steuerpflichtige Wiederverkäufer teils bei Grossverteilern des Detailhandels eindecken und ihnen – weil sie nicht als Wiederverkäufer erkennbar sind – statt die Engrossteuer lediglich die Detailsteuer berechnet wird.

Der steuerfreie Warendurchlauf unter Steuerpflichtigen gilt nur für Handelswaren und Werkstoffe (das sind im wesentlichen die Waren und Stoffe, die bei der Herstellung von Waren oder Bauwerken in das Endprodukt übergehen). *Anlagegüter und Betriebsmittel* wie Fabrikgebäude, Maschinen, Transportmittel, Werkzeuge, Verkaufs- und Büroeinrichtungen usw. erhält dagegen jeder, auch der steuerpflichtige Unternehmer, mit der Steuer belastet. Die Kosten dieser Güter – und damit auch die auf ihnen lastende Steuer – gehen in die Preise der verkauften Waren, der ausgeführten Arbeiten an Waren und Bauwerken und der erbrachten Dienstleistungen ein. Die gelieferten Waren und Arbeiten sind also nicht nur mit der Steuer auf dieser Lieferung, sondern darüber hinaus mit der Steuer auf dem in den Lieferungspreis eingerechneten Kostenanteil der Anlagegüter und Betriebsmittel belastet. Auch nicht besteuerte Güter tragen diese Steuer. Ist die gelieferte Ware oder das hergestellte Bauwerk wiederum Anlagegut oder Betriebsmittel für einen Steuerpflichtigen, so tritt bei diesem eine weitere Steuerkumulation ein. Diese nicht offen zutage tretende indirekte Belastung wird als «*taxe occulte*» bezeichnet. Sie lastet auf allen Gütern und ist um so grösser, je mehr Anlagegüter und Betriebsmittel für die Herstellung und den Vertrieb einer Ware benötigt werden¹⁾.

Diese *taxe occulte* ist nicht nur verschieden hoch, sie führt überdies zu einer Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil der schweizerischen Erzeugnisse im Vergleich zu solchen aus Ländern mit Mehrwertsteuer:

- Unsere Exportgüter sind im Gegensatz zu Konkurrenzprodukten aus Mehrwertsteuerländern mit *taxe occulte* belastet.
- Beim Import kommen die Produkte aus Mehrwertsteuerländern ohne Belastung mit *taxe occulte* an die Grenze und sind deshalb auf dem Inlandmarkt konkurrenzfähiger als die mit *taxe occulte* belasteten Inlandprodukte.

Die Besteuerung der Anlagegüter und Betriebsmittel führt ausserdem zu Belastungsungleichheiten, je nachdem ob der Steuerpflichtige sie bei Dritten bezieht (dann werden sie voll mit der Steuer belastet) oder ob er sie selber gewerbsmässig oder nicht gewerbsmässig herstellt. Bei gewerbsmässiger Herstellung, d. h. wenn er gleichartige Waren oder Bauwerke auch für fremde Rechnung herstellt, hat er von ihrem vollen Wert Eigenverbrauchssteuer zu entrichten. Bei nicht

¹⁾ Beispiel: Brot ist eine Ware der Freiliste; es wird aber mit der Steuer auf einer ganzen Reihe von Hilfsmitteln für seine Herstellung und Verteilung belastet: z. B. Gebäude, Maschinen, Werkzeuge, Geräte des Landwirts (Getreideproduzent) und der Mühle, Backstuben- und Ladeneinrichtungen des Bäckers sowie Fahrzeuge und Treibstoffe für die verschiedenen Transporte (des Getreides zur Mühle, des Mehls zum Bäcker und, in vielen Fällen, des Brots zur Verkaufsstelle oder zum Gastwirt).

gewerbmässiger Herstellung, d. h. wenn er solche Waren oder Bauwerke ausschliesslich für den eigenen Bedarf herstellt, muss er nur das hierfür verwendete Material, nicht aber den Lohnaufwand usw. versteuern.

Diese Unebenheiten und Wettbewerbsverzerrungen können bei niedrigen Steuersätzen, guter Konjunkturlage und für die Schweiz günstigen Wettbewerbsverhältnissen auf dem internationalen Markt in Kauf genommen werden. Wenn sich jedoch der Wettbewerb verschärft und gleichzeitig zur Steigerung des Ertrags der Verbrauchsbesteuerung die Steuersätze wesentlich erhöht werden müssen, erlangen die geschilderten Unebenheiten und Wettbewerbsverzerrungen ein Ausmass, das nicht mehr hingenommen werden kann.

623 Verbesserung des geltenden Steuersystems

Bevor ein eingelebtes Erhebungsverfahren ersetzt wird, ist zu untersuchen, ob seine Mängel nicht behoben werden können, um seine Tragfähigkeit zu verbessern. Diese Möglichkeiten sind indessen eng begrenzt. Zu diesem Schlusse sind 1956 und 1968/69 vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement eingesetzte Expertenkommissionen gelangt¹⁾.

Beide Kommissionen beantragten zwar zur Milderung der Wettbewerbsverzerrungen des Grossistensteuersystems eine Ausdehnung der Steuerpflicht auf grössere Detailhandelsunternehmungen, waren sich aber bewusst, dass damit lediglich die wegen der Steuersatzabstufung bestehenden Ungleichheiten im Detailhandel behoben werden. Die übrigen Verzerrungen, die mit der Anwendung eines besonderen Steuersatzes für Engrosumsätze verbunden sind, bleiben nach wie vor bestehen, desgleichen die *taxe occulte*. Deshalb sind der vermehrten Ausschöpfung der Grossistensteuer Grenzen gesetzt. Die Subkommission Clerc hat seinerzeit zur Ertragsteigerung immerhin auf die Möglichkeiten einer Erhöhung des damaligen Steuersatzes von 3,6%/5,4% auf 5%/7,5%, der vollen Besteuerung der baugewerblichen Umsätze sowie einer bescheidenen Einschränkung der Freiliste hingewiesen, woraus sie unter den Verhältnissen von 1967 zusätzliche Einnahmen von 900 Millionen Franken erwartete. Nun sind wir mit den heutigen Sätzen von 5,6%/8,4% bereits über die damalige Anregung hinausgegangen. Wenn es sich auch vertreten liesse, diese Sätze noch auf 6%/9% aufzurunden, so ergäbe das lediglich eine Mehreinnahme von rund 300 Millionen Franken (Wert 1974/75). Die von der Subkommission erwähnte volle Erfassung der heute mit drei Vierteln

- 1) - Die künftige Ausgestaltung der Warenumsatzsteuer, Bericht vom 30. Mai 1956 der Studienkommission für die Warenumsatzsteuer und andere Konsumsteuern an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, Heft 2 der Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Verlag für Recht und Gesellschaft AG, Basel; Kommission Kyburg genannt.
- Umsatzsteuer und Sonderverbrauchssteuern, Berichte vom 14. Oktober 1968 und 26. Februar 1969 der Subkommission Verbrauchssteuern der Expertenkommission für die Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen, herausgegeben vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement 1969; nach ihrem Präsidenten Subkommission Clerc genannt.

des Entgelts besteuerten Umsätze des Baugewerbes brächte zusätzlich gegen 450 Millionen Franken. Gegenwärtig wäre eine solche Mehrbelastung jedoch fehl am Platze¹⁾. Ebenso wenig dürfte eine einnahmenmässig ins Gewicht fallende Einschränkung der geltenden Freiliste in Frage kommen. Einmal sind die Freilistenwaren mit einer überdurchschnittlich hohen *taxe occulte* belastet, zum andern würde die Wiederbesteuerung beispielsweise der Fleisch- und Wurstwaren sowie der Bäckerei- und Konditoreiwaren, unter Ausschluss des Brotes, die Unterstellung der Metzger, Bäcker und Konditoren selbst unter die Grossistensteuer erfordern; damit würden jene steuertechnischen Abgrenzungsprobleme wieder aufleben (Ausscheidung nach steuerbaren und steuerfreien Waren, Unterscheidung nach Detail- und Engroslieferungen), die seinerzeit wegen der Klagen der betroffenen Gewerbezweige massgeblich zur Freistellung der Konditorei- und Feinbackwaren beigetragen haben.

Die zusätzlichen Einnahmen, welche die Umsatzsteuer bei den heutigen Ansprüchen an den Bund hergeben soll, können somit auch durch ein verbessertes Grossistensystem bei weitem nicht aufgebracht werden. Diese Feststellung wird erhärtet durch die Tatsache, dass vereinzelte Befürworter einer Verbesserung und eines Ausbaus der heutigen Grossistenwarenumsatzsteuer bisher entsprechende Möglichkeiten nicht einmal anzudeuten vermochten.

Bei einer namhaften Steigerung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer müssen die heutigen Wettbewerbsverzerrungen behoben und die Steuer auf weitere Waren sowie auf bestimmte Dienstleistungen ausgedehnt werden. Zu Recht wird als stossend empfunden, dass unerlässliche Bedarfsartikel besteuert werden, hingegen Dienstleistungen, die vielfach zum gehobenen Bedarf gehören, nicht. Eine solche Ausweitung des Steuergegenstandes könnte theoretisch zwar im Rahmen der Grossistensteuer oder durch deren Weiterentwicklung zu einer Detaillistensteuer bewältigt werden. Die Subkommission Clerc hat indessen einen Einbezug der Dienstleistungen in die Grossistensteuer abgelehnt, und die Bedenken gegen eine Detailumsatzsteuer sind derart, dass schon die Kommission Kyburg empfahl, von diesem System abzusehen. Auf die wesentlichen Nachteile einer Einphasensteuer auf der Detailstufe hat auch die unter Abschnitt 64 hienach angeführte Fachkommission Mehrwertsteuer aufmerksam gemacht (Bericht Ziff. 1.5.2 S.8).

Nachdem die Frage eines Ausbaus der Grossistensteuer bereits auf Expertenebene untersucht wurde, erübrigt es sich, sie für eine verhältnismässig bescheidene Ertragssteigerung erneut durch eine Expertengruppe prüfen zu lassen (Postulat Fischer-Bern vom 3. Dezember 1975 Nr. 75.485).

¹⁾ Zwar sollen auch nach unserem Vorschlag die baugewerblichen Arbeiten nicht mehr mit drei Vierteln des Entgelts, sondern voll besteuert werden. Dieser Mehrbelastung steht indessen die Entlastung zufolge des Vorsteuerabzugs für die Anlagegüter und Betriebsmittel gegenüber (siehe dazu auch den Bericht der Fachkommission Mehrwertsteuer, Ziff. 3.2.1.2a S. 34 sowie Abschn. 661 und 668 hienach).

63 Der Übergang zum Mehrwertssystem in Westeuropa

Fast alle Länder Westeuropas sind im Laufe der letzten Jahre zum Mehrwertssystem übergegangen. Nach Prüfung verschiedener Möglichkeiten verpflichtete der Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Mitgliedstaaten mit einer ersten und einer zweiten Richtlinie vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer nach dem Mehrwertssystem. Frankreich passte ab 1968 seine Umsatzsteuer, die bereits vorher wesentliche Elemente dieses Systems enthielt, den Richtlinien an. Die Bundesrepublik Deutschland ersetzte auf den gleichen Zeitpunkt ihre Bruttoallphasensteuer durch die Mehrwertsteuer nach den EWG-Richtlinien. Die Niederlande folgten 1969, Luxemburg 1970, Belgien 1971 und Italien 1973. Von den Ländern der erweiterten Wirtschaftsgemeinschaft hatte Dänemark, das früher wie die Schweiz eine Einphasensteuer hatte, schon 1967 die Mehrwertsteuer eingeführt; Irland folgte im November 1972 und Grossbritannien am 1. April 1973. Die Nichtmitglieder Schweden und Norwegen ersetzten ihre Einphasenumsatzsteuern 1969 bzw. 1970, und Österreich ging 1973 vom Bruttoallphasen- zum Mehrwertssystem über.

Danach sind nicht nur Länder mit Bruttoallphasensteuern (volle Besteuerung jeder Umsatzstufe, vom Produzenten bis zum Einzelhandel), sondern auch solche mit Einphasensteuern zum Mehrwertssystem übergegangen, wobei die skandinavischen Länder keineswegs durch internationale Vereinbarungen dazu verpflichtet waren. Das Mehrwertsystem wurde anderen Umsatzsteuersystemen vorgezogen, weil es wettbewerbsneutral ist; der Verbraucherpreis wird prozentual stets gleich hoch belastet, gleichgültig, auf welchem Weg das Gut zum Konsumenten gelangt. Ferner ermöglicht dieses System beim grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr die genaue Entlastung von der im Ursprungsland erhobenen Steuer und die genaue Belastung mit der im Bestimmungsland geltenden Steuer (s. Abschn. 661 hienach). Die Verteilung der Steuerentrichtung auf alle Umsatzstufen (fraktionierte Steuerzahlung) vermindert die Steuerzahllast des einzelnen Unternehmers und damit auch das Risiko von Steuerausfällen für den Fiskus. Alle diese Eigenschaften des Mehrwertsystems sind für die Wirtschaft und den Staat um so wertvoller und wichtiger, je höher der Verbrauch über die Umsatzsteuer belastet wird (vgl. die Zielsetzungen in Abschn. 61 hievor).

64 Die Vorschläge der Fachkommission Mehrwertsteuer und das Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat hat im April 1972 das Finanz- und Zolldepartement beauftragt, eine Expertenkommission, bestehend aus Fachleuten der Finanzwissenschaft, der Wirtschaft und der Verwaltung, zu bestellen. Diese Fachkommission hatte vor allem die steuertechnischen Aspekte einer den schweizerischen Verhältnissen Rechnung tragenden Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip, aber auch die Formulierung der Kompetenzbestimmung in Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung zu prüfen. Gegenstand der Untersuchung sollte sein:

- eine *umfassende Mehrwertsteuer*, bei der aber die Land- und Forstwirtschaft sowie die gewerblichen Kleinunternehmungen von der Abrechnungspflicht ausgenommen werden sollten;
- eine *limitierte Mehrwertsteuer*, bei welcher der Gegenstand der Steuer unter Berücksichtigung möglichst ungestörten Wettbewerbs so begrenzt sein soll, dass nebst der Land- und Forstwirtschaft sowie der Kleinbetriebe noch weitere Unternehmen nicht unter die Abrechnungspflicht fallen.

Die *Fachkommission* hat das Ergebnis ihrer Untersuchungen und ihre Vorschläge zusammengefasst in ihrem *Bericht* vom 15. August 1974 an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement unter dem Titel «Vorschläge zur Gestaltung einer schweizerischen Umsatzsteuer nach dem Mehrwertssystem (Mehrwertsteuer)». Er wird im folgenden kurz als «Bericht» zitiert.

Das Finanz- und Zolldepartement unterbreitete diesen Bericht am 11. Februar 1975 den Kantonsregierungen, politischen Parteien, Spitzenorganisationen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie zahlreichen weiteren Organisationen der Wirtschaft, der Konsumenten usw. zur Stellungnahme bis Ende Juni 1975. In das *Vernehmlassungsverfahren* wurde auch die Frage eines beschleunigten Rechtsetzungsverfahrens im Sinne unseres Vorschlages für Artikel 9 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung einbezogen (Abschn. 652 hienach).

In ihren *Stellungnahmen* gehen die meisten Kantonsregierungen, Parteien, Spitzenverbände und Konsumentenorganisationen davon aus, dass der Bund die dringend benötigten zusätzlichen Mittel für die Erfüllung seiner Aufgaben sich durch eine vermehrte Verbrauchsbesteuerung beschaffen soll, dass aber die heutige Warenumsatzsteuer eine weitere Erhöhung der Steuersätze wegen der dadurch verschärften Wettbewerbsverzerrungen nicht erlaubt. Deshalb wird den Vorschlägen der Fachkommission im allgemeinen zugestimmt. Abgelehnt wird das System der Mehrwertsteuer nur vom Schweizerischen Gewerbeverband, von den Organisationen des Gastgewerbes und des Fremdenverkehrs sowie von der Nationalen Aktion. Vereinzelt wird empfohlen, die geltende Warenumsatzsteuer weiter auszubauen; siehe dazu Abschnitt 623 hievore.

Die Kompetenzbestimmung der Bundesverfassung (Art. 41^{ter}) soll nach Auffassung der einen weder einen Maximalsatz noch eine Befristung enthalten (wie nach dem Bericht Ziff. 5.2*b* und *e* und 5.3 S. 89–90). Andere empfehlen im Interesse der politischen Durchsetzbarkeit die Aufnahme von Höchstsätzen mit mehr oder weniger Flexibilitätsspielraum für den Bundesgesetzgeber.

Dem beschleunigten Rechtsetzungsverfahren wird von der Mehrheit der Kantonsregierungen, von der Finanzdirektorenkonferenz, von mehreren Parteien und grösseren Organisationen der Wirtschaft und der Konsumenten wegen der Dringlichkeit der Beschaffung zusätzlicher Mittel trotz staatsrechtlicher Bedenken zugestimmt. Für eine Minderheit von Kantonsregierungen sowie für mehrere Parteien, Spitzenorganisationen und weitere Kreise überwiegen jedoch die staatsrechtlichen und politischen Bedenken gegen ein solches Vorgehen. Hier ist aller-

dings beizufügen, dass im Zeitpunkt dieser Stellungnahmen das Ausmass der Defizite des Bundes noch nicht bekannt war.

Die Äusserungen zu den Vorschlägen der Fachkommission für die Ausgestaltung der Steuer im einzelnen werden, soweit nötig, bei den Ausführungen über die Gestaltung der Steuer erwähnt (Abschn. 66 und 67 hienach).

65 Neue Verfassungsbestimmungen

651 Neue Kompetenzbestimmung

Die geltende Fassung von Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung erlaubt nur die Besteuerung der Umsätze von Waren, der Wareneinfuhr sowie der gewerbmässigen Arbeiten an Fahrnis, Bauwerken und Grundstücken (unter Ausschluss der Bebauung des Bodens für die Urproduktion), nicht aber die Besteuerung von Dienstleistungen. Ferner sind die Steuersätze durch die von Volk und Ständen am 8. Juni 1975 angenommene Änderung auf 5,6% für Detaillieferungen und 8,4% für Engroslieferungen festgelegt.

Die Steigerung des Ertrags der Verbrauchsbesteuerung sowie die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen erfordern höhere Steuersätze, die Besteuerung von Dienstleistungen und auch einen Umbau des Erhebungssystems. Wir schlagen Ihnen deshalb folgende Änderungen an den Bestimmungen von Artikel 41^{ter} über die Umsatzsteuer vor:

- Die Bezeichnung «Warenumsatzsteuer» ist zu ersetzen durch «Umsatzsteuer».
- Die Befristung der Befugnis zur Erhebung der Steuer ist aufzuheben. Teilweise ist die Umsatzsteuer Ersatz für die bisher in Form von Einfuhrzöllen erhobenen Verbrauchsabgaben, für die seit jeher keine zeitliche Begrenzung bestand.
- Die Umschreibung des Steuergegenstandes ist so zu erweitern, dass auch andere Leistungen als die Lieferung von Waren und die Arbeiten an Fahrnis, Bauwerken oder Grundstücken besteuert werden können.
- Der Katalog der Ausnahmen von der Besteuerung sollte durch die Verfassungsbestimmung nicht festgelegt werden; die Aufzählung der der Steuer unterliegenden Umsätze (einschliesslich Leistungen) sowie der Ausnahmen gehört ins Ausführungsgesetz, für die Übergangszeit in die das beschleunigte Rechtsetzungsverfahren ermöglichende Übergangsbestimmung der Bundesverfassung (Abschn. 912 hienach).
- Die Begrenzung der Besteuerungskompetenz des Bundes durch einen Höchstsatz wäre an sich fallenzulassen; denn anders als bei der direkten Bundessteuer stellt sich bei der Umsatzsteuer die Frage einer quantitativen Ausscheidung zwischen Bund und Kantonen nicht. Da aber bei den bisherigen Verfassungsänderungen die Besteuerungskompetenz des Bundes bei der Umsatzsteuer wie bei der direkten Bundessteuer durch Höchstsätze begrenzt wurde, schlagen wir die Aufnahme eines Höchstsatzes in Artikel 41^{ter} mit einer Flexibilitätsmarge von einem Zehntel vor (wie im BB vom 11. März 1971 über die Weiterführung der Finanzordnung des Bundes in Art. 41^{ter} Abs. 3 am Ende; AS 1971 907).

Die heute in *Artikel 41^{ter} Absatz 1 Buchstabe b* verankerte und in Absatz 4 Buchstabe *a* der Bundesverfassung umschriebene Kompetenz zur Erhebung einer *besonderen Verbrauchssteuer* auf dem Umsatz und der Einfuhr von *Erdöl und Erdgas* und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf *Treibstoffen für motorische Zwecke* aus anderen Ausgangsstoffen ist beizubehalten.

Artikel 41^{ter} Absatz 4 Buchstabe b erlaubt die Erhebung einer *besonderen Verbrauchssteuer auf Bier*, setzt aber die Gesamtbelastung durch die Biersteuer, die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sowie durch die Warenumsatzsteuer, im Verhältnis zum Bierpreis, auf den Stand vom 31. Dezember 1970 fest.

Die Fachkommission Mehrwertsteuer hat vorgeschlagen, die Umsatzsteuer aus der Fixierung der Gesamtbelastung herauszunehmen (Bericht Ziff. 3.2.1.1d S. 31–32 und Ziff. 5.2f und 5.3 S. 89–90). Dem wird in mehreren Vernehmlassungen zugestimmt. In einigen Eingaben wird die Frage aufgeworfen, ob die Biersteuer noch gerechtfertigt sei. Von einer Kantonsregierung, einer Partei, vom Gastgewerbe und von den Brauern wird die Aufhebung der besonderen Besteuerung von Bier verlangt.

Die Sonderbelastung von Bier ist das einzige Überbleibsel der 1934 eingeführten und 1937 wieder aufgehobenen Getränkesteuer auf Wein, Obstwein, Bier und einer Reihe alkoholfreier Getränke. Die letzteren sind seit 1959 sogar von der Warenumsatzsteuer ausgenommen. Wein und Obstwein werden nur mit der Warenumsatzsteuer von 5,6% oder 8,4% belastet. Bier ist heute mit insgesamt 17,7% des Fassbier-Engrospreises der Brauer höher belastet als Wein.

Auf den Ausschankpreis in Gaststätten bezogen, macht die heutige Gesamtbelastung jedoch wesentlich weniger aus als die im Rahmen der neuen Umsatzsteuer vorgesehene Besteuerung der gastgewerblichen Leistungen zu 10% (Abschn. 667b hienach). Auch der Verkaufspreis von Bier im Detailhandel ist nach der bisherigen Ordnung zu einem erheblichen Teil mit weniger als 10% belastet. Bei der Herauslösung der Umsatzsteuer aus der in der Verfassung fixierten Gesamtbelastung des Biers ergibt sich somit ein Mehrertrag an Umsatzsteuer, der die derzeitigen Einnahmen aus Biersteuer und Zollzuschlägen auf Braurohstoffen und Bier von rund 50 Millionen Franken jährlich übersteigt. Deshalb und wegen der Stellung des Biers als Volksgetränk kann es vertreten werden, die erwähnten Sonderabgaben fallenzulassen.

Wir schlagen Ihnen deshalb vor, Artikel 41^{ter} Absatz 4 Buchstabe *b* zu streichen. Das ermöglicht, die in Absatz 4 Buchstabe *a* enthaltene Umschreibung des Gegenstandes der Sonderverbrauchsabgabe auf Treibstoffen in Absatz 1 Buchstabe *b* aufzunehmen. Als Gegenstück dazu kann die bisher in Absatz 3 enthaltene Regelung betreffend die Umsatzsteuer in Absatz 1 Buchstabe *a* eingefügt werden.

Absatz 2 betreffend den *Ausschluss der Besteuerungskompetenz der Kantone und Gemeinden* bezüglich der Umsätze, die der Bund mit einer Steuer nach Absatz 1 Buchstabe *a* oder *b* belastet oder steuerfrei erklärt, ist unverändert beizubehalten. Die Bestimmung bedeutet, dass die Kantone und Gemeinden nur Umsätze besteuern dürfen, die nicht unter die abschliessende Aufzählung der vom Bund

besteuerten oder steuerfrei erklärten Umsätze fallen, sei es im Ausführungsgesetz zu Artikel 41^{ter} oder in Artikel 9 der Übergangsbestimmung der Bundesverfassung. So ist beispielsweise die Erhebung kantonaler Handänderungsabgaben auf der Veräusserung von Grundstücken oder von kantonalen oder kommunalen Vergnügungssteuern (Billetsteuern) auf Unterhaltungsleistungen weiterhin zulässig, da diese Leistungen der Umsatzsteuer weder unterstellt noch ausdrücklich von ihr befreit werden (siehe den Entwurf für Art. 9 Abs. 3 Bst. *a* und *d* UeB BV und Abschn. 664c und *j* hienach).

Die bisherigen Absätze 4 und 5 von Artikel 41^{ter} fallen weg, weil die Kompetenz zur Erhebung der direkten Bundessteuer in Artikel 41^{quater} geregelt wird (s. Abschn. 51 und 731).

Absatz 6 betreffend die Ausführungsgesetzgebung wird wegen des Wegfalls der Absätze 3–5 zu Absatz 3.

652 Beschleunigtes Rechtsetzungsverfahren

Die Dringlichkeit der Beschaffung zusätzlicher Einnahmen macht es nötig, für die Inkraftsetzung der neuen Umsatzsteuer auf den 1. Oktober 1977 anstelle der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung nach Artikel 41^{ter} Absatz 3 in einer Übergangsbestimmung der Bundesverfassung den Erlass der Ausführungsbestimmungen für eine beschränkte Übergangszeit dem Bundesrat zu übertragen (s. Abschn. 54 hievore). In der Übergangsbestimmung sind Richtlinien für die Gestaltung der Steuer festzulegen. Innert sechs Jahren ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für den Erlass des Ausführungsgesetzes gemäss Artikel 41^{ter} Absatz 3 durchzuführen. Die Festlegung der Richtlinien für die neue Steuer in der Verfassungsvorlage hat für den Stimmbürger gegenüber einem blossen Kompetenzartikel den Vorteil, dass er sieht, wie die Steuer im wesentlichen ausgestaltet wird. Ausserdem können alsdann die in der Übergangszeit gemachten Erfahrungen ausgewertet werden.

Diese Übergangsregelung wird nicht wie bisher in Artikel 8 der Übergangsbestimmungen getroffen; denn dieser Artikel wird für die Übergangsregelung bei der direkten Bundessteuer verwendet (s. Abschn. 912).

Der bisherige Artikel 9 der Übergangsbestimmungen sah die einmalige Steueramnestie vor, die auf den 1. Januar 1969 angeordnet wurde (BB vom 5. Oktober 1967, AS 1968 397, und BG vom 15. März 1968 über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1969, SR 651). Er ist heute gegenstandslos. Deshalb kann an seine Stelle die Übergangsordnung betreffend die Umsatzsteuer treten.

66 Die Ausgestaltung der neuen Umsatzsteuer

661 Die Grundzüge der Umsatzsteuer nach dem Allphasensystem mit Vorsteuerabzug (Mehrwertsystem) (Bericht Ziff. 2.1 S. 10–13)

Dieses Besteuerungssystem besteht im wesentlichen darin, dass alle Arten von Leistungen (Warenlieferungen, Arbeiten an Waren und Bauwerken sowie Leistungen anderer Art) auf allen Stufen der Produktion und Verteilung sowie bei der Einfuhr besteuert werden. Steuerpflichtig sind daher grundsätzlich alle Urproduzenten, Importeure, Fabrikanten, Grosshändler, das Baugewerbe, die Handwerker, Detailhändler und sämtliche Dienstleistungsunternehmer. Die Kumulation der auf allen Stufen erhobenen Steuer wird dadurch vermieden, dass jeder Steuerpflichtige von der von seinem Umsatz (seinen Einnahmen) berechneten Steuer die auf den Vorstufen entrichtete und auf ihn überwälzte Steuer abziehen kann (s. dazu die vereinfachte Darstellung der Funktionsweise des Mehrwertsystems im Bericht, Ziff. 2.1e S. 11–12). Der Vorsteuerabzug kann beim Bezug sämtlicher Güter und Dienstleistungen für die Unternehmertätigkeit, also unter anderem auch beim Einkauf von Anlagegütern und Betriebsmitteln, geltend gemacht werden. Er wird auch zugestanden, wenn der Steuerpflichtige steuerbefreite Lieferungen oder Dienstleistungen ins Ausland ausführt. Übersteigt die vom eigenen Umsatz berechnete Steuer die abziehbare Vorsteuer, so hat der Steuerpflichtige die Differenz an die Steuerverwaltung zu entrichten. Übersteigen die Vorsteuern die vom eigenen Umsatz geschuldeten Steuern, so werden die überschüssenden Vorsteuern dem Steuerpflichtigen vergütet.

Diese Allphasenbesteuerung mit Vorsteuerabzug bewirkt, dass die Belastung der Konsumgüter immer genau dem gesetzlichen Steuersatz entspricht (es kommt keine *taxe occulte* hinzu), ohne Rücksicht darauf, wie viele Unternehmer direkt oder indirekt an der Herstellung und dem Vertrieb des Gutes beteiligt waren und ob hierfür wenig oder viel Anlagegüter und Betriebsmittel eingesetzt wurden. Beim Export gehen die Waren und Leistungen ohne Steuerbelastung ins Ausland. Die importierten Waren und Leistungen werden mit gleich viel Steuer belastet wie die im Inland erzeugten Güter.

662 Die Einschränkung des Kreises der Steuerpflichtigen

Die neue Form der Umsatzsteuer ist wie die bisherige Warenumsatzsteuer ohne Inanspruchnahme der Kantone ausschliesslich durch eidgenössische Ämter (Steuerverwaltung und Zollverwaltung) durchzuführen. Die Unterstellung sämtlicher Unternehmer aller Produktions- und Verteilungsstufen unter die Steuerpflicht würde jedoch die Zahl der Steuerpflichtigen von heute unter 88 000 auf rund 360 000 (gemäss Betriebszählung 1965, die Zahlen von 1975 liegen noch nicht vor) ansteigen lassen.

Im Interesse der Erhebungswirtschaftlichkeit (möglichst geringer Aufwand der Wirtschaft und der Verwaltung) soll und kann der Kreis der Steuerpflichtigen

durch folgende Massnahmen ohne wesentliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsneutralität und des Ertrags eingeschränkt werden:

- Befreiung von der Steuerpflicht für Unternehmer mit niedrigem Gesamtumsatz oder geringem Steuervorteil,
- Sonderregelung für die Landwirtschaft,
- Limitierung des Gegenstandes der Steuer.

Nach den Schätzungen der Fachkommission kann auf diese Weise nach ihren Vorschlägen die Zahl der Steuerpflichtigen auf 145 000–150 000 herabgesetzt werden (Bericht S. 67).

662a. Befreiung von der Steuerpflicht für Unternehmer mit niedrigem Gesamtumsatz oder geringem Steuervorteil

Die Fachkommission ist der Auffassung, dass für Kleinbetriebe ein Steuervorteil von bis 2000 Franken hingenommen werden kann, weil in solchen Fällen der Aufwand für Veranlagung und Bezug der Steuer in einem Missverhältnis zu dem im Spiele stehenden Steuerertrag stünde. Daraus ergibt sich, dass bei einem von der Kommission angenommenen Steuersatz von 8% Betriebe mit einem Jahresumsatz bis 30 000 Franken generell von der Steuerpflicht auszunehmen sind. Ferner hat sie empfohlen, Unternehmer mit einem Jahresumsatz von nicht mehr als 300 000 Franken auf Antrag von der Steuerpflicht zu befreien, wenn der dadurch erzielte Steuervorteil 2000 Franken jährlich nicht übersteigt. Das würde vor allem die Entlassung von Detailhandelsbetrieben mit prozentual kleiner Wertschöpfung, das heisst vor allem von Lebensmittelhändlern, ermöglichen. Die genannten Betragslimiten wären bei erheblichen Änderungen des Geldwertes und bei Änderungen des Steuersatzes anzupassen (Bericht Ziff. 2.3.1.4–6 S. 20–22).

Damit den Unternehmern die Stellung eines Antrags und der Verwaltung ein Ansturm von Gesuchen um Entlassung aus der Steuerpflicht erspart werden kann, ist die Befreiung von der Steuerpflicht bei einem Jahresumsatz von höchstens 300 000 Franken und einem Steuervorteil von nicht mehr als 2500 Franken (entsprechend der seit den Untersuchungen der Fachkommission eingetretenen Änderung des Geldwertes) ohne Antrag vorzusehen. Unternehmer mit einem Umsatz von nicht mehr als 30 000 Franken sind generell als nicht steuerpflichtig zu erklären.

662b. Sonderregelung für die Landwirtschaft

Die von der Fachkommission vorgeschlagene Sonderregelung geht von der Voraussetzung aus, dass der Landwirt grundsätzlich steuerpflichtig ist. Für den Verkauf der landwirtschaftlichen Produkte wird ein ermässiger Steuersatz vorgesehen, der dem Verhältnis der Vorsteuer auf dem Aufwand der Landwirtschaft (Anlagegüter, Betriebsmittel, Hilfsstoffe für die Produktion usw.) zum Gesamtumsatz entspricht. Das hat zur Folge, dass die vom Umsatz berechnete Steuer langfristig ungefähr gleich hoch ist wie die abziehbare Vorsteuer. Der Landwirt kann deshalb von der Abrechnungspflicht befreit werden. Verkauft er seine Produkte an steuerpflichtige Händler oder Verarbeiter (Lebensmittelhändler, Konser-

venfabriken, Holzhandel und -industrie usw.), so können diese eine Vorsteuer im Ausmass des ermässigten Satzes abziehen. Sie haben den Weiterverkauf der Produkte oder der daraus hergestellten Waren nach dem hiefür massgebenden Satz zu versteuern (Bericht Ziff. 2.2.3 S. 14–18).

Die Befreiung von der Abrechnungspflicht ist für den Landwirt im Ergebnis gleichbedeutend wie die Befreiung von der Steuerpflicht. Landwirte mit einem Umsatz bis zu 300 000 Franken sind nach der in Abschnitt 662a besprochenen Regelung rechtlich ohnehin von der Steuerpflicht ausgenommen, da ihr jährlicher Steuervorteil regelmässig 2500 Franken nicht übersteigt. Es rechtfertigt sich deshalb, auch Landwirte mit höheren Umsätzen von der Steuerpflicht zu befreien. Das hat den Vorteil, dass nicht zwei Kategorien von Landwirten unterschieden werden müssen, nämlich nicht steuerpflichtige Landwirte einerseits und steuerpflichtige, jedoch von der Abrechnungspflicht befreite Landwirte andererseits.

Nach den Berechnungen der Fachkommission entspricht ein ermässiger Satz von drei Zehnteln des Normalsatzes ziemlich genau der Vorsteuerlast auf der landwirtschaftlichen Produktion der verschiedensten Betriebsarten. Ist die Vorsteuer höher, so kann der Landwirt die sich daraus ergebenden Nachteile vermeiden, indem er sich freiwillig der Steuerpflicht unterstellt (Abschn. 665b hienach). Etwas unter dem ermässigten Satz liegt die Vorsteuerlast vor allem in Aufzuchtbetrieben im Berggebiet. Die daraus sich ergebende geringfügige Begünstigung dieser Betriebe kann in Kauf genommen werden.

Die Festsetzung eines gegenüber dem Normalsatz ermässigten Satzes für die landwirtschaftlichen Produkte kommt auch dem Postulat entgegen, die notwendigen Lebensmittel seien steuerlich zu begünstigen; denn nach dieser Regelung erhält der Letztverbraucher diese Produkte mit dem ermässigten Satz belastet. Es betrifft dies eine Reihe landwirtschaftlicher Produkte wie Milch, Kartoffeln, Gemüse, Obst, Eier. Alle übrigen Ess- und Trinkwaren, ausgenommen alkoholische Getränke, sind ebenfalls dem ermässigten Satz zu unterstellen.

In der *Forstwirtschaft* ist das Verhältnis zwischen dem mit Steuer belasteten Aufwand und dem Gesamtumsatz ungefähr gleich wie in der Landwirtschaft (Bericht Ziff. 2.2.3.1f S. 17). Deshalb sind auch die Forstwirte von der Steuerpflicht zu befreien und ist ihren steuerpflichtigen Abnehmern (Holzhandel, Holzindustrie, Baugewerbe usw.) ein Vorsteuerabzug in der Höhe des ermässigten Satzes zu gewähren. Bei freiwilliger Steuerpflicht hat jedoch der Forstwirt den Verkauf von Holz zum Normalsatz zu versteuern, da hiefür nicht der ermässigte Satz vorgesehen ist (s. Abschn. 667c hienach).

Die *Gärtnerei* und ihre Produkte, die heute in der Freiliste aufgeführt sind, sind der Landwirtschaft und ihren Produkten gleichzustellen. Es handelt sich dabei zum Teil um Hilfsmittel für die landwirtschaftliche Produktion (Sämereien, Setzlinge, Jungbäume usw.). Eine andere Behandlung der Zierpflanzen und Blumen wäre mit Abgrenzungs- und Ausscheidungsschwierigkeiten verbunden, die in einem Missverhältnis zu ihrer steuerlichen Bedeutung stünden.

Alkoholische Getränke sollen dagegen mit der Steuer zum Normalsatz belastet werden. Wenn der *Weinbauer* seine gesamte für die Herstellung von Wein

bestimmte Traubenernte einem anderen Unternehmer (Genossenschaft, private Weinkellerei, Weinhändler usw.) verkauft, kann er von der Steuerpflicht ausgenommen werden; denn beim steuerpflichtigen Verarbeiter der Trauben wird der Wein beim Verkauf steuerlich richtig erfasst. Dem Verarbeiter wird für den Kauf der Trauben der Vorsteuerabzug zum ermässigten Satz gewährt. Dagegen sind Weinbauern, die den Wein aus ihren Trauben selber herstellen und verkaufen (*selbst kelternde Weinbauern* – es sind nur einige Hundert), der Steuerpflicht zu unterstellen, ausser wenn sie unter die Befreiung als Kleinstunternehmer fallen (Abschn. 662a hievov).

Für die *Abgrenzung* der Ausnahme von der Steuerpflicht kann die Umschreibung im heutigen Recht übernommen werden. Danach sind von der Steuerpflicht befreit: Landwirte, Forstwirte, Gärtner und Weinbauern, die nur im eigenen Betrieb gewonnene Erzeugnisse der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Gärtnerei oder des Weinbaus liefern. Davon auszunehmen sind einzig die selbst kelternden Weinbauern.

Viehhändler sind wegen ihrer doppelten Beziehung zur Landwirtschaft, als Lieferanten und Abnehmer von Vieh, wie die Landwirte von der Steuerpflicht auszunehmen. Den steuerpflichtigen Abnehmern, z. B. den Metzgern, ist für die Bezüge bei den nicht steuerpflichtigen Viehhändlern der Vorsteuerabzug zum ermässigten Satz zu gewähren.

662c. *Besondere Befreiungen von der Steuerpflicht*

Tierärzte und Tierspitäler sind für ihre Untersuchung, Behandlung und Pflege von Tieren von der Steuerpflicht auszunehmen; denn diese Tätigkeit würde sonst als Herstellung von Waren (Tiere sind Waren) der Steuer unterliegen. Medizinische Leistungen sollten aber generell nicht besteuert werden. Das gilt jedenfalls für die in der Landwirtschaft genutzten Tiere (die Befreiung wurde bei der Errechnung der Vorsteuerlast und damit des ermässigten Satzes mitberücksichtigt). Damit den Tierärzten und -spitalern kein unzumutbarer administrativer Aufwand verursacht wird, ist auch die Behandlung der übrigen Tiere nicht zu besteuern.

Kunstmaler und Bildhauer sind für die von ihnen persönlich hergestellten Kunstwerke der Malerei oder Bildhauerei von der Steuerpflicht zu befreien. Dies wurde bei der Behandlung der Motionen von Ständerätin Girardin und Nationalrat Junod vom 3. Oktober 1973 in Aussicht gestellt.

662d. *Die Nichtbesteuerung gewisser Arten von Leistungen*

führt zu einer weiteren Einschränkung des Kreises der Steuerpflichtigen; denn Unternehmer, die der Steuer nicht unterstellte Tätigkeiten ausüben, sind nicht steuerpflichtig.

Bei der Auswahl der zu steuernden und der nicht der Steuer zu unterstellenden Leistungen ist folgendes zu beachten:

1. *Echte und unechte Steuerbefreiung:*

Die Nichtbesteuerung führt zu einer unechten Steuerbefreiung der Leistung: Weil der Leistungserbringer hinsichtlich dieser Umsätze nicht steuerpflichtig ist,

kann er die Steuer auf dem Einkauf von Gütern (Waren, Arbeiten an Waren und Bauwerken, Leistungen), die er für die nicht besteuerte Tätigkeit verwendet, nicht als Vorsteuer verrechnen. Die nicht besteuerten Leistungen sind insoweit vorbelastet.

Die echte Steuerbefreiung ohne Vorbelastung (= Besteuerung zum Nullsatz) setzt voraus, dass der Leistungserbringer steuerpflichtig ist, damit er die Vorsteuer auf seinem Aufwand für die steuerbefreiten Umsätze verrechnen kann. Sie erlaubt somit keine Einschränkung des Kreises der Steuerpflichtigen. Die echte Steuerbefreiung ist deshalb nur vorzusehen für den Export von Waren und Dienstleistungen, wo sie aus Wettbewerbsgründen und nach dem Bestimmungslandprinzip unerlässlich ist.

2. Ungleichheit der Wirkung, je nachdem ob die Leistungen Letztverbrauchern oder steuerpflichtigen Abnehmern erbracht werden:

Die Nichtbesteuerung ergibt nur bei Leistungen an Letztverbraucher eine Ermässigung der Endbelastung, nämlich auf die Vorsteuer vom Aufwand des Leistungserbringers. Wird aber die Leistung steuerpflichtigen Abnehmern erbracht, so tritt eine Steuerekumulation ein: Die Vorsteuer auf dem Aufwand des Leistungserbringers kommt zu der vom steuerpflichtigen Leistungsempfänger auf seinen Umsätzen geschuldeten Steuer hinzu. Die Steuerekumulation wird nur vermieden, wenn alle Leistungen bis zum letzten Unternehmer in der Umsatzkette der Steuer unterliegen; einzig in diesem Falle kann jeder Unternehmer die auf den Vorstufen entrichtete und auf ihn überwälzte Steuer verrechnen.

663 Die Auswahl der steuerbaren Leistungen im einzelnen
(Bericht S. 28–65)

Gegenstand der Steuer sollen sein:

- a. der Umsatz und die Einfuhr von Waren und Energie, mit Ausnahme von Wasser in Leitungen;
- b. die gewerbsmässigen Arbeiten an Waren, Bauwerken und Grundstücken, unter Ausschluss der Bebauung des Bodens für die Urproduktion;
- c. die entgeltliche Überlassung von Waren und eingebauten Betriebseinrichtungen zum Gebrauch oder zur Nutzung;
- d. die Beförderung und Aufbewahrung von Waren sowie die Leistungen von Spediteuren;
- e. die Abtretung oder die Überlassung zur Benützung von Patenten, Marken, Mustern, Modellen und ähnlichen immateriellen Gütern (ausgenommen Urheberrechte an Werken der Literatur und Kunst);
- f. Messungen, Vermessungen, Untersuchungen, Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, die sich auf die Herstellung von Waren oder Bauwerken beziehen oder auf die Schaffung immaterieller Güter der in Buchstabe e genannten Art abzielen;

- g. Architektur- und Ingenieurarbeiten;
 - h. die Stellung von Arbeitskräften für der Steuer unterliegende Tätigkeiten;
 - i. gastgewerbliche Leistungen;
 - j. Leistungen der Coiffeure und Kosmetiker;
 - k. Leistungen, die der Werbung oder der Bekanntmachung ohne Werbezweck dienen.
- Die Gründe für diese Auswahl der steuerbaren Tätigkeiten sind folgende:

663a. Waren und Energie

Waren und Energie bilden wertmässig den wichtigsten Teil der Konsumgüter. Es ist unbestritten, dass ihre Umsätze und ihre Einfuhr grundsätzlich auch weiterhin der Umsatzsteuer zu unterstellen sind.

Durch die *Freiliste* waren bisher eine Reihe von Waren (und Energielieferungen), vorab die Lebensmittel (mit Ausnahme der alkoholischen Getränke), von der direkten Besteuerung ihrer Umsätze ausgenommen, siehe Abschnitt 621 hievor. Auch diese Güter waren aber mit der Steuer auf den für ihre Produktion und Verteilung benötigten Anlagegütern und Betriebsmitteln belastet (s. Abschn. 622 hievor). Von einer echten Befreiung dieser Waren muss abgesehen werden, da sonst die rund 150 000 Landwirte der Steuerpflicht unterstellt werden müssten, damit sie die Vorsteuern zurückfordern können.

Die Fachkommission hat vorgeschlagen, Nahrungsmittel, Medikamente und diejenigen Hilfsmittel für die landwirtschaftliche Produktion, die bisher in der Freiliste erwähnt waren, dem ermässigten Satz von drei Zehnteln des Normalsatzes zu unterstellen. Mit dieser starken Ermässigung gegenüber dem Normalsatz wird dem Bedürfnis nach steuerlicher Begünstigung sozial wichtiger Güter wirkungsvoll Rechnung getragen (Bericht Ziff. 3.2.1.1b S. 29–30). Die Steuer zum ermässigten Satz ist ungefähr gleich hoch wie die Gesamtheit der Vorsteuern auf den Mitteln für die Herstellung und Verteilung (*taxe occulte*), die bei unechter Befreiung die Nahrungsmittel belasten würden.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde der Besteuerung zum ermässigten Satz anstelle einer unechten Befreiung denn auch fast ausnahmslos zugestimmt. Zur Vermeidung neuer Abgrenzungsfragen sind diese Warengruppen in gleicher Weise zu umschreiben wie bisher. Dem von verschiedenen Seiten geäusserten Begehren entsprechend können auch die bisher befreiten Zeitungen, Zeitschriften und Bücher dem ermässigten Satz unterstellt werden. Weiter sollte jedoch der Kreis der ermässigt besteuerten Güter nicht gezogen werden; denn ihre steuerliche Begünstigung würde im Haushalt mit bescheidenem Einkommen nicht stark ins Gewicht fallen, gesamthaft aber doch einen nicht zu unterschätzenden Steuerausfall bewirken und vor allem bei den Steuerpflichtigen, welche diese Güter für ihre Unternehmertätigkeit verwenden, gewisse Komplikationen beim Vorsteuerabzug (Ausscheidung von den normal besteuerten Zukäufen) verursachen.

Beim Wasser in Leitungen rechtfertigt sich die Nichtbesteuerung im Interesse einer möglichst niedrigen Belastung.

Als steuerbare Umsätze fallen wie bisher die Lieferungen und der Eigenverbrauch in Betracht. Während nach bisheriger Ordnung nicht nur die Verwendung für private Zwecke, sondern auch der Einsatz als Betriebsmittel für das Unternehmen des Steuerpflichtigen als Eigenverbrauch galt, beschränkt sich nach dem neuen Steuersystem der Eigenverbrauch auf die Verwendung für Zwecke ausserhalb des Unternehmens – also vor allem für den Privatverbrauch oder -gebrauch oder für eine der Steuer nicht unterliegende Tätigkeit. Damit verliert der Eigenverbrauch, dessen Erfassung und Kontrolle einen erheblichen Aufwand verursachte, wesentlich an Bedeutung.

663b. *Die gewerbmässigen Arbeiten an Waren, Bauwerken und Grundstücken (mit Ausnahme der Bebauung des Bodens für die Urproduktion)*

Diese Arbeiten sind aus den gleichen Gründen wie bisher der Steuer zu unterstellen: Der Aufwand des Konsumenten für diese Leistungen – auch sie gelten wie nach bisheriger Ordnung als «Lieferungen» – bildet einen Teil seines «Verbrauchs». Die Nichtbesteuerung würde zu störenden Wettbewerbsverzerrungen führen. In den Vernehmlassungen wird nichts dagegen eingewendet. Durch die Angleichung des Begriffs der Lieferung bei baugewerblichen Arbeiten an diejenigen bei der Lieferung von Waren werden auch die Leistungen der Generalunternehmer in die Besteuerung einbezogen (Bericht Ziff. 3.2.2.4 S. 39).

Werden die Arbeiten für eigene Rechnung des Unternehmers ausgeführt, so liegt steuerbarer Eigenverbrauch nur bei Verwendung für nicht der Steuer unterstellte Tätigkeiten vor. Darum kommt auch dem Eigenverbrauch gewerbmässig hergestellter Waren und Bauwerke weit weniger Bedeutung zu als nach der bisherigen Ordnung.

663c. *Die entgeltliche Überlassung von Waren und eingebauten Betriebseinrichtungen zum Gebrauch oder zur Nutzung*

Der Vorschlag der Fachkommission, die Vermietung von Waren zu besteuern (Bericht Ziff. 3.2.1.1e S. 32), ist unangefochten. Er ermöglicht den Vorsteuerabzug im Falle der Miete von Anlagegütern und Betriebsmitteln und vermeidet Ungleichheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der echten Vermietung mit späterem Verkauf und dem Verkauf auf Abzahlung, z. B. bei den verschiedenen Formen von «Leasing». In gewissen Fällen werden Betriebseinrichtungen vermietet, von denen ein Teil in Grundstücke eingebaut ist (z. B. Überwachungsanlagen, Gegensprechanlagen usw.). Deren Vermietung ist in gleicher Weise zu besteuern, damit diese Einrichtungen als Ganzes einheitlich behandelt werden.

663d. *Gütertransporte, Aufbewahrung von Waren und Leistungen der Spediteure*

Die Besteuerung dieser Leistungen dient vor allem der Vermeidung von Steuerkumulationen und Ausscheidungsproblemen (Bericht Ziff. 3.2.2.1 S. 36–37). Mit der von einzelnen Konsumentenvertretungen, Organisationen des öffentlichen Verkehrs und der Eidgenössischen Kommission für die schweizerische Gesamtver-

kehrskonzeption gewünschten Besteuerung zum ermässigten Satz wäre für das Wettbewerbsverhältnis zwischen dem öffentlichen, dem privaten gewerbsmässigen und dem sogenannten Werkverkehr (Warentransport durch den Fabrikanten oder Händler) kaum etwas zu gewinnen; denn nicht nur der Transport im Werkverkehr bleibt unbesteuerter, auch der Transport für fremde Rechnung wird durch den Vorsteuerabzug des Auftraggebers von der Steuerbelastung befreit. Hingegen würde die Besteuerung zum ermässigten Satz Ausscheidungsprobleme bei der Versteuerung von Warenlieferungen und Gütertransporten sowie beim Vorsteuerabzug des Transport-Auftraggebers verursachen. Die Anwendung des ermässigten Satzes ist deshalb im Interesse des grossen Kreises der davon betroffenen Steuerpflichtigen abzulehnen.

Dagegen ist die echte Steuerbefreiung (mit Vorsteuerabzug) der Gütertransporte und Spediteurleistungen beim Export-, Transit- und in gewissem Umfange beim Importverkehr vorzusehen (Bericht Ziff. 4.1.3.2.2b S. 77).

663e. *Abtretung oder Überlassung zur Benützung von Patenten, Marken, Mustern, Modellen und ähnlichen immateriellen Gütern (ausgenommen Urheberrechte an Werken der Literatur und Kunst)*

Die Besteuerung dieser Leistungen dient hauptsächlich der Vermeidung von Steuerkumulationen und soll die echte Steuerbefreiung mit Vorsteuerabzug bei Leistungen dieser Art ins Ausland gewährleisten (Bericht Ziff. 3.2.2.2 S. 37).

Es besteht dagegen kein Bedürfnis, die Verleihung von Urheberrechten an Werken der Literatur und Kunst zu besteuern; denn die steuerliche Vorbelastung solcher Werke ist verhältnismässig gering. Soweit sie in Form von Büchern, Schallplatten, Tonbändern, Filmen usw. auf den Markt gelangen, werden sie beim Verkauf dieser Waren von der Steuer erfasst. Der Schöpfer des Werkes wird dagegen nicht steuerpflichtig und ist den nicht steuerpflichtigen Kunstmalern und Bildhauern gleichgestellt. Auch die blosser Vorlesung, Aufführung oder Vorführung der Werke für Zwecke der Erziehung, des Unterrichts, der Belehrung soll nicht besteuert werden (Bericht Ziff. 3.2.2.12 S. 56). Die Unterhaltungsleistungen werden mit Rücksicht auf die kantonalen und kommunalen Vergnügungssteuern (Billetsteuern) der Steuer nicht unterstellt (Bericht Ziff. 3.2.2.13 S. 57 und Abschn. 664i und j hienach). Sie sollen deshalb auch nicht indirekt mit einer Steuer auf den Vorführungs- oder Aufführungsrechten belastet werden. Erfolgen die Vorführungen jedoch zu Werbezwecken (z. B. Filmvorführungen im Werbefernsehen), so unterliegen sie der Steuer auf Leistungen im Werbewesen (Abschn. 663k hienach).

663f. *Messungen, Vermessungen, Untersuchungen, Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, die auf die Herstellung von Waren oder Bauwerken oder auf die Schaffung immaterieller Güter nach Buchstabe e ausgerichtet sind*

Diese Leistungen sind im Bericht der Fachkommission nicht erwähnt worden. Sie sind zum Teil ebenfalls mit erheblichen Vorsteuern belastet (vor allem Forschungs- und Entwicklungsarbeiten). Im Falle der Nichtbesteuerung könnten

sich störende Wettbewerbsverzerrungen ergeben, wenn diese Leistungen steuerpflichtigen Abnehmern im Inland oder ins Ausland erbracht werden. Soweit die Leistungsempfänger nicht steuerpflichtig sind (öffentliche Hand oder Unternehmungen mit nicht besteuerteter Tätigkeit), ist ihre Besteuerung zur Vermeidung von Belastungsungleichheiten nötig: Oft ist die Entschädigung für diese Arbeiten im Preis der im Anschluss daran hergestellten Ware oder einer Bauarbeit eingerechnet; dann wird sie als Teil des Entgelts für diesen Umsatz besteuert. Die Leistung soll daher auch mit der Steuer belastet werden, wenn sie vom steuerbaren Umsatz getrennt erbracht wird.

663g. *Architektur- und Ingenieurarbeiten*

Die Leistungen von Architekten und Ingenieuren werden ebenfalls zur Beseitigung von Belastungsungleichheiten der Steuer unterstellt. Oft ist das Honorar des Architekten oder Ingenieurs im Preis der Bauarbeit oder der Herstellung einer maschinellen Einrichtung enthalten; dann wird es wegen der Besteuerung dieser Arbeit mit der Steuer belastet. Das Honorar soll deshalb auch besteuert werden, wenn der Architekt oder Ingenieur seine Leistung von der Bauarbeit oder Herstellung der maschinellen Einrichtung getrennt erbringt (Bericht Ziff. 3.2.2.3 S. 37-39).

663h. *Stellung von Arbeitskräften*

Die Stellung von Arbeitskräften für der Steuer unterliegende Tätigkeiten ist zu besteuern, damit der Besteuerung der betreffenden Arbeitsleistung nicht über die blossе Stellung von Arbeitskräften ausgewichen werden kann (Bericht Ziff. 3.2.2.5 S. 40).

663i. *Gastgewerbliche Leistungen*

Zu einer möglichst umfassenden Besteuerung des Konsums gehört auch die Besteuerung von Dienstleistungen an Letztverbraucher. Bei den gastgewerblichen Leistungen (Beherbergung und Verpflegung von Gästen) handelt es sich um die wertmässig bedeutendste Form von Dienstleistungskonsum. Es kommt hinzu, dass sie zu einem erheblichen Teil dem gehobenen Bedarf zuzurechnen sind. Die von den Vertretern des Gastgewerbes und in einigen weiteren Vernehmlassungen postulierte Nichtbesteuerung (unechte Befreiung) würde deshalb weitherum nicht verstanden. Verglichen mit der von der Fachkommission vorgeschlagenen Besteuerung zum Normalsatz ergäbe die Nichtbesteuerung zwar rund 21 000 weniger Steuerpflichtige; sie würde aber den Gesamtertrag der Umsatzsteuer um rund 7,5% schmälern¹⁾. Zur Deckung dieses Ausfalles müsste der Normalsatz um nahezu ein Steuersatzprozent erhöht werden. Dem Einwand, die Besteuerung zum

¹⁾ Bei einem Normalsatz von 10% ergäbe die Nichtbesteuerung nach den Umsatzangaben für 1971/72 einen Minderertrag von rund 540 Millionen Franken (Bericht Ziff. 3.2.2.8 S. 47 Beispiel 1). Der Gesamtertrag der Steuer wurde nach den Unterlagen für 1973 bei einem Normalsatz von 6% auf 4270 Millionen Franken geschätzt (Bericht S. 70). Bei einem Normalsatz von 10% wären es rund 7100 Millionen Franken; 540 Millionen Franken sind rund 7,5% davon.

Normalsatz würde die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Gastgewerbes gegenüber dem Ausland beeinträchtigen, ist entgegenzuhalten: Die gastgewerblichen Leistungen, auch an ausländische Touristen, unterliegen in allen umliegenden Staaten ebenfalls der Umsatzsteuer, in der Bundesrepublik Deutschland und, bezüglich bestimmter Kategorien von Gaststätten auch in Frankreich und Italien, sogar einem höheren Steuersatz als 10% (s. Bericht S. 48).

663j. *Leistungen der Coiffeure und Kosmetiker*

Die Besteuerung dieser Leistungen wurde von der Fachkommission aus Gründen der Erhebungswirtschaftlichkeit abgelehnt (Bericht Ziff. 3.2.2.11g S. 55–56). In zahlreichen Vernehmlassungen, vor allem von Konsumentenorganisationen, wird jedoch die Besteuerung dieser Dienstleistungen verlangt. Es ist ausserdem anzunehmen, dass das Verhältnis zwischen Steuerertrag und Verwaltungsaufwand in diesem Wirtschaftszweig etwas günstiger ist, als von der Fachkommission angenommen wurde. Deshalb rechtfertigt sich die Besteuerung.

663k. *Leistungen, die der Werbung oder der Bekanntmachung ohne Werbezweck dienen*

Die einheitliche Besteuerung dieser Leistungen (Bericht Ziff. 3.2.2.16 S. 60–64) entspricht dem Postulat der umfassenden Besteuerung des Werbeaufwandes, vermeidet jegliche Steuerekumulation und gewährleistet die Wettbewerbsneutralität auf diesem Gebiet. Fiskalisch ist sie allerdings von bescheidener Bedeutung, da weitaus die meisten Werbeauftraggeber vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmer sind.

In einigen Vernehmlassungen wird für die nichtkommerzielle Publizität (für gemeinnützige, karitative Institutionen, politische Parteien oder für die öffentliche Hand) eine ermässigte Besteuerung vorgeschlagen. Eine unterschiedliche Behandlung je nach dem Zweck der Publizität würde jedoch Abgrenzungs- und Ausscheidungsprobleme verursachen, die den zahlreichen davon betroffenen Steuerpflichtigen nicht zugemutet werden können.

Den von Vertretungen der Presse gestellten Begehren um ermässigte Besteuerung oder sogar echte Befreiung der Inserate kann nicht entsprochen werden. Der mit diesen Begehren verfolgte Zweck, die schutzbedürftige Presse gegenüber anderen Werbeträgern zu begünstigen, würde kaum erreicht, da weitaus die meisten Inserenten als steuerpflichtige Unternehmer die Steuer auf sämtlichen Werbeleistungen als Vorsteuer verrechnen können. Hingegen ergäben sich für diese Unternehmer aus der Sonderbehandlung der Presse Ausscheidungsschwierigkeiten beim Vorsteuerabzug. Im übrigen wird auf die Presse durch die ermässigte Besteuerung der Umsätze von Zeitungen und Zeitschriften Rücksicht genommen (Abschn. 667c); die von den Einnahmen aus Abonnementen und Einzelverkauf zum reduzierten Satz berechnete Steuer wird in der Regel niedriger sein als die zum Normalsatz erhobene abziehbare Vorsteuer auf dem gesamten Aufwand für Herstellung und Vertrieb der Presseerzeugnisse.

664 Die nicht besteuerten Leistungen

Alle von der Aufzählung im Abschnitt 663 nicht erfassten Leistungen werden der Steuer nicht unterstellt. Es sind insbesondere:

- a. die Lieferung von Wasser in Leitungen;
- b. die Verleihung von Urheberrechten an Werken der Literatur und Kunst;
- c. die Handänderung sowie die Vermietung und Verpachtung von Immobilien;
- d. die Versicherungsleistungen;
- e. die Dienstleistungen im Bankwesen, soweit sie nicht nach Abschnitt 663 besteuert werden;
- f. die Personenbeförderung;
- g. die Leistungen der Reisebüros;
- h. die Gesundheitspflege;
- i. Erziehung, Unterricht, Belehrung und Wohlfahrtspflege;
- j. Unterhaltung und Sportveranstaltungen;
- k. Beratung (Beratungsleistungen von Architekten und Ingenieuren sowie im Werbewesen werden jedoch besteuert), Vermögensverwaltung, Buchführung für Dritte und Bücherrevision;
- l. Datenverarbeitung;
- m. Vermittlungsleistungen von Handels- und Liegenschaftsagenten;
- n. Leistungen der öffentlichen Dienste, soweit sie nicht unter die Aufzählung im Abschnitt 663 fallen.

Die Gründe für die Nichtbesteuerung dieser Leistungen sind folgende:

664a. *Lieferung von Wasser in Leitungen*

Die Lieferung von gewöhnlichem Leitungswasser wird im Interesse einer möglichst niedrigen Belastung nicht besteuert. Wie heute wird nur der Sachaufwand für die Wasserversorgung belastet.

664b. *Verleihung von Urheberrechten an Werken der Literatur und Kunst*

Die Nichtbesteuerung dieser Leistungen wurde in Abschnitt 663e hievorigen begründet.

664c. *Handänderung, Vermietung und Verpachtung von Immobilien*

Die *Handänderung* von Immobilien unterliegt kantonalen Handänderungsabgaben. Es geht nicht an, auf sie die Umsatzsteuer aufzupropfen. Den Kantonen kann jetzt aber auch nicht der Verzicht auf diese Einnahmenquelle zugemutet werden. Im übrigen ergäbe die Erhebung der Umsatzsteuer eine grosse Zahl von Steuerpflichtigen, bei Handänderungen zwischen vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmungen aber keinen zusätzlichen Fiskalertrag. Eine Mehrbelastung ergäbe sich somit vor allem bei Wohnbauten. (Zum Ganzen s. Bericht Ziff. 3.2.1.2b S. 34-35.) Da die Handänderung von Immobilien der Umsatzsteuer nicht unter-

stellt wird, steht Artikel 41^{ter} Absatz 2 der Bundesverfassung der Besteuerung durch die Kantone nicht entgegen (s. Abschn. 651).

Die *Vermietung und Verpachtung* von Liegenschaften oder Gebäudeteilen soll ebenfalls nicht besteuert werden, weil sie vor allem die Wohnungsmieten verteuern würde. Hingegen ist die Möglichkeit der freiwilligen Versteuerung der Vermietung oder Verpachtung an steuerpflichtige Unternehmer vorzusehen, damit der Vermieter die Vorsteuer auf den Bauarbeiten und der Mieter die Steuer auf der Miete als Vorsteuer abziehen kann (Bericht Ziff. 3.2.1.2c S. 35; Abschn. 665b hienach).

Diesen Vorschlägen der Fachkommission wird in den Vernehmlassungen im allgemeinen zugestimmt. Ein einzelner Vorschlag, die Handänderung, Vermietung und Verpachtung zu besteuern, wenn sie vorwiegend von Kreisen mit höherem Einkommen getätigt werden, geht am Zweck der Steuer als Verbrauchsbelastung vorbei und wäre auch nicht praktikabel.

664d. *Versicherungsleistungen*

Über die steuerliche Behandlung der Versicherungsleistungen haben Sie mit der am 27. Juni 1973 beschlossenen Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben entschieden (SR 641.10). Es wäre nicht rationell, auf den gleichen Leistungen noch eine andere Bundessteuer zu erheben. Sollte sich eine Änderung der Belastung aufdrängen, so wären die Stempelabgaben anzupassen.

664e. *Bankwesen*

Die nicht besteuerten Tätigkeiten im Bankwesen sind:

- Gewährung von Kredit (Zinsgeschäfte),
- Emission von Wertpapieren, Handel mit Wertpapieren einschliesslich Kauf und Verkauf für fremde Rechnung,
- Umsätze von Barzahlungsmitteln, Buchgeld, Devisenhandel, Arbitragegeschäfte,
- Depotgeschäfte,
- Beratung und Vermögensverwaltung,
- Vermietung von Schliessfächern,
- Handel mit Münzgold.

Zur Begründung für die Nichtbesteuerung dieser Tätigkeiten verweisen wir auf die Ausführungen im Bericht der Fachkommission unter Ziffer 3.2.2.7 (S. 41–45), bezüglich des Handels mit Münzgold unter Ziffer 3.2.1.1f (S. 33). Hier ist generell daran zu erinnern, dass die Umsatzsteuer eine Verbrauchssteuer ist und den Aufwand des Verbrauchers für Warenkäufe und Leistungen im Inland belasten soll. Die Umschreibung der für eine allfällige Besteuerung in Frage kommenden Leistungen fällt sehr schwer, weshalb auch in ausländischen Umsatzsteuergesetzen von einer Besteuerung der angestammten Bankleistungen Umgang genommen wird. Die schweizerischen Banken erbringen überdies einen namhaften Teil ihrer Leistungen im oder ins Ausland, so dass diese Leistungen wegen des Bestimmungslandprinzips ohnehin echt befreit werden müssten. Dass eine zuverlässige

und praktikable Unterscheidung zwischen Ausland- und Inlandleistungen in diesem Bereich besonders heikle Fragen aufwirft und praktikable Lösungen kaum zu finden sind, ist offensichtlich. Im einzelnen sei noch folgendes hervorgehoben.

Die Besteuerung der Kreditgewährung ergäbe vor allem bei den Hypothekarkrediten für den Wohnungsbau einen fiskalischen Mehrertrag. Die damit verbundene zusätzliche Belastung des Wohnungsbaus dürfte aber wegen ihrer Auswirkungen auf die Mietzinse unerwünscht sein.

Die Emission von Wertpapieren und der Handel mit Wertpapieren unterstehen dem am 27. Juni 1973 revidierten Bundesgesetz über die Stempelabgaben (SR 641.10). Die Erhebung der Umsatzsteuer wäre hier ebensowenig zweckmässig wie bei den Versicherungsleistungen. Zudem würde sie die Stellung des Finanzplatzes Schweiz im internationalen Wettbewerb beeinträchtigen.

Bei den Umsätzen von Barzahlungsmitteln (z. B. Geldwechsel) oder Buchgeld (z. B. Giroverkehr) ist das Entgelt für die Dienstleistung der Bank nicht der gutgeschriebene oder belastete Betrag oder das gewechselte Geld. Daher würde es dem Sinn einer Konsumbesteuerung nicht entsprechen, diese «Umsätze» zu belasten. Die Banken machen sich für ihre Kosten aus den Margen zwischen dem Ein- und Verkauf der fremden Währungen usw. bezahlt. Die Besteuerung der dabei erzielten Gewinne erfolgt mit den direkten Steuern (von Bund, Kantonen und Gemeinden) vom Geschäftsertrag.

Die Besteuerung der Depotgeschäfte sowie der Beratungen und Vermögensverwaltung ist fiskalisch nicht interessant.

Es ist bei allen der Steuer nicht unterstellten Tätigkeiten der Banken zu beachten, dass auch hier nur eine unechte Befreiung vorliegt; die Banken werden mit der Steuer auf ihrem Sachaufwand für diese Tätigkeiten belastet. Das sind z. B. die Gebäude und die gesamte Einrichtung wie Datenverarbeitungsanlagen, Buchungsmaschinen, Büromobiliar und -ausstattung, ferner Büromaterial, Werbekosten usw.

664f. *Personenbeförderung*

Die Fachkommission hat die Besteuerung der Personentransporte vorgeschlagen, aber darauf hingewiesen, dass dadurch der öffentliche Verkehr höher belastet wird als der Individualverkehr; denn wenn der einzelne mit dem eigenen Fahrzeug fährt, ist nur sein Sachaufwand mit der Steuer belastet (Bericht Ziff. 3.2.2.9 S. 49–50). Die Organisationen des öffentlichen Verkehrs, zwei Parteien, die Vertretungen des Gastgewerbes und des Fremdenverkehrs, Konsumentenvertretungen sowie die Eidgenössische Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption verlangen, dass die steuerliche Schlechterstellung des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Individualverkehr vermieden wird. Von den einen wird für den öffentlichen Verkehr ein ermässiger Steuersatz, von andern die Nichtunterstellung der Personentransporte unter die Steuer (unechte Befreiung) vorgeschlagen.

Es erscheint gerechtfertigt, die öffentlichen Transportanstalten, von denen die Mehrzahl für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf Zuschüsse der öffentlichen

Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) angewiesen sind, gegenüber dem Individualverkehr nicht durch die Besteuerung schlechter zu stellen. Die Anwendung des durch die Sonderregelung für die Landwirtschaft bedingten ermässigten Satzes von drei Zehnteln des Normalsatzes (Abschn. 662b) wäre jedoch unzweckmässig, weil bei der überwiegenden Zahl der Personentransportunternehmungen einschliesslich Strassenverkehr (auch Car- und Taxiunternehmungen) die abziehbare Vorsteuer auf dem Sachaufwand (Fahrzeuge, Betriebseinrichtungen, Treibstoffe, Reparaturen usw.) regelmässig höher wäre als die von den Einnahmen berechnete Steuer. Der Fiskus müsste also dauernd Vorsteuerüberschüsse auszahlen. Von der Festsetzung eines besonderen, etwas höheren Steuersatzes, der im Durchschnitt der Vorsteuerlast entsprechen würde, muss abgesehen werden, da sich daraus für die Steuerpflichtigen lediglich administrative Komplikationen ergäben. Aus diesen Gründen kann der entgeltliche Personentransport von einer Verschlechterung der Wettbewerbslage gegenüber dem Individualverkehr nur verschont werden, indem die Personenbeförderung der Steuer nicht unterstellt wird. Dadurch wird beim gewerbmässigen Personentransport gleich wie beim Individualverkehr wie heute je nur der Sachaufwand mit der Steuer belastet.

Bei den Sportbahnen, Skilifts und anderen nicht mit dem Individualverkehr im Wettbewerb stehenden Transportunternehmungen kann die Nichtbesteuerung der Personentransporte vertreten werden, weil ein Teil dieser Unternehmungen öffentlichen Interessen dient (Erschliessung von Sportgebieten usw.) und auf Finanzhilfe der öffentlichen Hand (z. B. von Gemeinden) angewiesen ist. Eine unterschiedliche Behandlung je nach der Rentabilität des Unternehmens wäre für eine Konsumsteuer weder sachgerecht noch praktikabel.

Eine Ausnahme von der unechten Befreiung der Personentransporte ist einzig beim grenzüberschreitenden Luftverkehr wegen der internationalen Wettbewerbsverhältnisse nötig. Denn in sämtlichen Mehrwertsteuerländern wird der grenzüberschreitende Luftverkehr von jeder direkten oder indirekten Belastung mit Umsatzsteuer befreit. Deshalb ist den Luftverkehrsunternehmungen zu ermöglichen, die Personenbeförderung im Luftverkehr freiwillig zu versteuern, wobei aber die Transporte von der Schweiz ins Ausland und vom Ausland in die Schweiz wie die grenzüberschreitenden Gütertransporte echt von der Steuer befreit werden (mit Vorsteuerabzug; Bericht Ziff. 4.1.3.2.2b S. 77; Abschn. 665b hienach).

664g. Reisebüros

Die Leistungen der Reisebüros bestehen zu einem grossen Teil aus dem Verkauf von Fahrkarten, Flugbillets, Schiffsbillets usw. für Rechnung der Transportunternehmungen (Bericht Ziff. 3.2.2.10 S. 50-51). Werden die Personentransporte der Steuer nicht unterstellt und die grenzüberschreitende Personenbeförderung im Luftverkehr sogar echt von der Steuer befreit, so rechtfertigt sich die Besteuerung der Leistungen der Reisebüros nicht. Dies vor allem auch, weil der Empfänger der «Vermittlungsleistung» in der Regel nicht der Reisende, sondern das in- oder ausländische Transportunternehmen ist, für dessen Rechnung die

Fahrkarten usw. verkauft werden. Analoges gilt hinsichtlich der vermittelten gastgewerblichen Leistungen.

664h. *Gesundheitspflege*

Die Nichtbesteuerung der Gesundheitspflege dient der steuerlichen Begünstigung des Medizinalaufwandes in weitem Sinne und ist wegen der dadurch bewirkten Einschränkung des Kreises der Steuerpflichtigen erst noch mit erheblich geringerem administrativem Aufwand verbunden als die Besteuerung zum ermässigten Satz (Bericht Ziff. 3.2.2.11a-f S. 52-55). In den Vernehmlassungen wird dieser unechten Befreiung zugestimmt.

Der Verkauf von Medikamenten wird dem ermässigten Satz unterstellt (Bericht Ziff. 3.2.1.1b S. 30 sowie Ziff. 3.2.2.11d S. 54 und Abschn. 667c hienach). Er ist nicht nur von den Fabrikanten und Händlern, sondern auch von Spitalapotheken und selbstdispensierenden Ärzten zu versteuern.

664i. *Erziehung, Unterricht, Belehrung und Wohlfahrtspflege*

Die von der Fachkommission vorgeschlagene Nichtbesteuerung dieser Leistungen (Bericht Ziff. 3.2.2.12 S. 56) ist ebenfalls unangefochten. Es rechtfertigt sich nicht, die in einer einzigen Vernehmlassung postulierte Besteuerung des Autofahrunterrichts, anders zu behandeln.

664j. *Unterhaltung und Sportveranstaltungen*

Die Unterhaltung und Sportveranstaltungen sollen mit Rücksicht auf die kantonalen oder kommunalen Vergnügungssteuern (Billetsteuern) nicht mit Umsatzsteuer belastet werden (Bericht Ziff. 3.2.2.13 S. 57). Die von verschiedenen Seiten beantragte Besteuerung ergäbe eine zu grosse Gesamtbelastung. Artikel 41^{ter} Absatz 2 der Bundesverfassung steht der Besteuerung durch die Kantone oder Gemeinden nicht entgegen (Abschn. 651).

664k. *Juristische, finanzielle, wirtschaftliche, organisatorische Beratung, Vermögensverwaltung, Buchführung für Dritte und Bücherrevision*

Die Besteuerung dieser Leistungen wäre fiskalisch nicht sehr ergiebig, weil ein grosser Teil der Leistungsempfänger die Steuer verrechnen könnte. Die Nichtbesteuerung hat den Vorteil, dass sie die Zahl der Steuerpflichtigen um schätzungsweise 6000-7000 vermindert (Bericht Ziff. 3.2.2.14 S. 57-58). Vorzubehalten ist die Zulassung der freiwilligen Versteuerung von Beratungsleistungen (mit Anspruch auf Vorsteuerabzug), wenn damit schwierige oder aufwendige Ausscheidungen gegenüber der steuerbaren Abtretung oder Überlassung zur Benützung industrieller oder gewerblicher immaterieller Güter im Sinne von Abschnitt 663e und f vermieden werden können.

664l. *Datenverarbeitung*

Die Fachkommission hat die Besteuerung aller Leistungen auf dem Gebiet der Datenverarbeitung empfohlen, um den Firmen, die solche Leistungen erbringen, komplizierte Ausscheidungen zwischen steuerbaren Warenlieferungen und

nicht steuerbaren Dienstleistungen zu ersparen (s. Bericht Ziff. 3.2.2.15 S. 58–59). Die Besteuerung führt aber zu Schwierigkeiten, wenn die nicht steuerbare Buchführung für Dritte (Abschn. 664k) mit Datenverarbeitungsanlagen besorgt wird. Wir schlagen deshalb vor, die im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung erbrachten Leistungen, die nicht als Warenlieferung gelten (z. B. die Beratung, Analysen, Programmierarbeiten, Ausführung von Berechnungen), nicht der Steuer zu unterstellen, aber ihre freiwillige Versteuerung zuzulassen (Abschn. 665b hienach). Auch die Buchführung für Dritte soll bei Verwendung von Datenverarbeitungsanlagen freiwillig versteuert werden können, um Komplikationen zu vermeiden.

664m. *Vermittlungsleistungen von Handelsagenten und Liegenschaftsvermittlern*

An der Besteuerung der Vermittlungsleistungen von Handelsagenten besteht kein fiskalisches Interesse, da die Steuer in der Regel vom Leistungsempfänger als Vorsteuer abgezogen werden könnte. Die Besteuerung der Liegenschaftsvermittlung stünde im Widerspruch zur Nichtbesteuerung der Handänderung von Liegenschaften (Abschn. 664c hievor und Bericht Ziff. 3.2.2.17 S. 65).

664n. *Leistungen der öffentlichen Dienste*

Die Leistungen der öffentlichen Dienste, die nicht unter die Aufzählung in Abschnitt 663 fallen, sind nach Auffassung der Fachkommission (Bericht Ziff. 3.2.2.18 S. 65) nicht zu besteuern.

665 Kreis der Steuerpflichtigen

665a. *Regel und Ausnahmen*

Grundsätzlich sind alle Unternehmer, welche Tätigkeiten der in Abschnitt 663 genannten Art ausüben, steuerpflichtig.

Davon *ausgenommen* sind gemäss Abschnitt 662:

- Unternehmer mit geringem Steuervorteil oder niedrigem Gesamtumsatz,
- Landwirte, Forstwirte, Gärtner und Weinbauern, die nur im eigenen Betrieb gewonnene Erzeugnisse der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, der Gärtnerei oder des Weinbaus liefern, nicht aber selbst kelternde Weinbauern; ferner Viehhändler,
- Tierärzte und Tierspitäler für ihre Untersuchung, Behandlung und Pflege von Tieren,
- Kunstmaler und Bildhauer für die von ihnen persönlich hergestellten Kunstwerke der Malerei oder Bildhauerei.

665b. *Freiwillige Steuerpflicht und freiwillige Versteuerung nicht steuerbarer Umsätze*

Die freiwillige Unterstellung unter die Steuerpflicht und die freiwillige Versteuerung anderer als in Abschnitt 663 aufgeführten Leistungen sollen zugelassen

werden, wenn damit eine den Wettbewerb erheblich verzerrende Steuerkumulation vermieden oder die Veranlagung beim Steuerpflichtigen wesentlich vereinfacht werden kann. Beispiele:

- Der Landwirt, dessen Vorsteuerlast mehr als 3% seines Umsatzes ausmacht, kann sich freiwillig der Steuerpflicht unterstellen, damit ihm die überschüssende Vorsteuer vergütet wird (Abschn. 662*b* hievord und 668*a* hienach).
- Der nicht steuerpflichtige Unternehmer, der steuerpflichtigen Abnehmern Waren liefert oder steuerbare Leistungen erbringt, kann sich der Steuerpflicht unterstellen, damit auf allen Umsatzstufen – bei ihm und bei seinen Abnehmern – die Vorsteuer verrechnet werden kann (vgl. Abschn. 662*d* hievord).
- Die Immobiliengesellschaft, die ein Geschäftshaus für Fabrikations- und Handelsunternehmungen bauen lässt, kann sich für die Versteuerung der Vermietung der Steuerpflicht unterstellen, damit sie die Steuer auf den Bauarbeiten und ihre Mieter die Steuer auf der Miete als Vorsteuer verrechnen können (Abschn. 664*c* hievord).
- Das Buchhaltungsbüro, das mit einer Datenverarbeitungsanlage die Buchhaltungen steuerpflichtiger Firmen führt, kann sich für die Versteuerung dieser Arbeiten der Steuerpflicht unterstellen, damit es die Steuer auf seinem Sachaufwand und seine Auftraggeber die Steuer auf den Buchhaltungsarbeiten als Vorsteuer abziehen können (Abschn. 664 Bst. I hievord).

Die Zulassung zur freiwilligen Steuerpflicht oder freiwilligen Versteuerung nicht steuerbarer Umsätze ist aber an Bedingungen zu knüpfen, welche einen Missbrauch verhindern. So muss z. B. die Steuerpflicht für eine bestimmte Mindestdauer übernommen werden, und bei ihrer Beendigung ist für die noch vorhandenen Anlagegüter, Betriebsmittel und sonstigen Waren, für die der Vorsteuerabzug vorgenommen wurde, noch eine angemessene Steuer zu entrichten, damit keine Begünstigung gegenüber anderen nicht steuerpflichtigen Unternehmern eintritt. Eine unbedeutende Steuerkumulation gibt keinen Anspruch auf Zulassung zur freiwilligen Steuerpflicht.

665*c*. Anzahl Steuerpflichtige

Die Zahl der Steuerpflichtigen wird eher etwas höher sein, als von der Fachkommission geschätzt wurde (Bericht S. 67); denn die Anzahl der nach unseren Vorschlägen zusätzlich der Steuerpflicht unterstellten Unternehmer des Coiffeur- und Kosmetikgewerbes ist wahrscheinlich etwas grösser als diejenige der nicht steuerpflichtigen Personentransportunternehmungen ohne Güterverkehr und der Reisebüros. Die Gesamtzahl dürfte um 150 000 betragen.

666 Steuerbefreiung des Exportes von Waren und Dienstleistungen

Nach Abschnitt 663 der Steuer unterstellte Warenlieferungen und Dienstleistungen sind, wenn die Waren ausgeführt und die Dienstleistungen ins Ausland erbracht werden, von der Steuer zu befreien (Bericht Ziff. 4.1.2 und 4.1.3.1–

4.1.3.2.2 S. 73–78). Die Befreiung der Warenausfuhr ist grundsätzlich von der zollamtlichen Bescheinigung der Ausfuhr abhängig zu machen. Ein anderer Nachweis der Ausfuhr ist nur zuzulassen, wenn die Ausfuhrbescheinigung nicht vorgelegt werden kann, die Ware aber auf legalem Weg über die Grenze gebracht oder wenn jedenfalls nicht beabsichtigt wurde, die Ausfuhrkontrolle und die Einfuhrkontrolle des Bestimmungslandes zu umgehen. Der Nachweis für das Erbringen von Dienstleistungen ins Ausland ist mit den hierfür geeigneten Aufzeichnungen und Belegen zu leisten (Bestellungen, Verträge, Fakturen, Zahlungsbelege usw.).

667 Steuersätze und Steuerberechnung

667a. Nur zwei Steuersätze

Unter den Gesichtspunkten der Einfachheit und Wettbewerbsneutralität wäre die Beschränkung auf einen einzigen Steuersatz (wie in Norwegen und Dänemark) vorzuziehen. Die Befreiung der Landwirtschaft von der Steuerpflicht (rund 150 000 Unternehmer, Abschn. 662b hievov), zusammen mit dem Postulat der steuerlichen Begünstigung einiger weniger, für den Haushalt mit kleinem Einkommen besonders ins Gewicht fallender Waren, macht es jedoch nötig, neben dem Normalsatz einen ermässigten Satz von drei Zehnteln des Normalsatzes vorzusehen.

Weitere Satzabstufungen, z. B. ein erhöhter Satz für sogenannte Luxusgüter, wie in vereinzelt Vernehmlassungen vorgeschlagen wird, sind ertragsmässig nicht ergiebig und wegen der damit verbundenen Komplikationen und Mehrarbeit für die Steuerpflichtigen und die Verwaltung entschieden abzulehnen (Bericht Ziff. 3.2.1.1c S. 30–31). Diese Auffassung wird auch von mehreren Parteien, sämtlichen Spitzenorganisationen von Industrie, Handel und Gewerbe sowie von mehreren Konsumentenvertretungen geäussert.

667b. Höhe der Steuersätze

Nach der für 1978 und 1979 zu erwartenden Entwicklung des Bruttosozialproduktes und unter der Voraussetzung, dass sich die in letzter Zeit eingetretenen Veränderungen in der Ausgabenstruktur (Rückgang des Anteils der Ausgaben für steuerbare Güter) wieder einigermaßen zurückbilden, kann je Prozent Normalsatz für diese beiden Jahre mit Erträgen von 800 bis 840 Millionen Franken gerechnet werden¹⁾. Allein zur Deckung der Ausgabenüberschüsse 1978 und 1979 (Abschn. 23 hievov) sind unter Berücksichtigung der Erleichterungen bei der Wehrsteuer (Abschn. 752.5 hienach) pro Jahr durchschnittlich mindestens dreieinhalb Milliarden Franken erforderlich. Daher ist ein Normalsatz von 10% und ein ermässigtter Satz von 3% nötig.

¹⁾ Die Arbeitsgruppe für Wirtschaftsprognosen schätzt die Zuwachsraten des nominellen Bruttosozialproduktes für die Jahre 1976–1979 auf 4,8%, 5,3%, 6,3% und 6,9%.

Mutmasslicher Ertrag in Millionen Franken	1978	1979
– nach geltendem Recht (Finanzplan 1977–1979).....	4600	4900
– nach vorgeschlagenem Recht rund	8000	8400
Zusätzliche Einnahme somit rund	3400	3500

Diese Beträge können bei anderem Wachstum des Bruttosozialproduktes und der für die Umsatzsteuer massgebenden Aufwendungen niedriger oder höher sein. Vor allem ist auch zu berücksichtigen, dass über die Einnahmentwicklung der neuen Umsatzsteuer im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt noch keine Erfahrungen bestehen. Zudem muss bei den ersten Einnahmenergebnissen einer modifizierten Steuer von vornherein mit zusätzlichen Unsicherheitsfaktoren gerechnet werden. So könnten die für das erste Jahr mit 8 Milliarden Franken geschätzten Einnahmen geringer sein, weil die Abwicklung zahlreicher Geschäfte vorverlegt werden dürfte, um diese noch vor Inkrafttreten der neuen Ordnung mit den heutigen niedrigen Sätzen versteuern zu können.

667c. Der Anwendungsbereich des ermässigten Satzes

Die Umsätze der folgenden, in der bisherigen Freiliste aufgeführten Waren sind dem ermässigten Satz zu unterstellen (Abschn. 662b und 663a hievori):

- Ess- und Trinkwaren, ausgenommen alkoholische Getränke,
- Vieh, Geflügel, Fische,
- Getreide,
- Sämereien, Setzknollen und -zwiebeln, lebende Pflanzen, Stecklinge, Pfropfreiser sowie Schnittblumen und Zweige, auch zu Sträussen, Kränzen und dergleichen gebunden,
- Futtermittel, Silagesäuren, Streuemittel, Düng- und Pflanzenschutzstoffe,
- Medikamente,
- Zeitungen, Zeitschriften und Bücher.

Die Ermässigung gegenüber dem Normalsatz ist grösser als beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland, wo der herabgesetzte Satz der Hälfte des Normalsatzes (heute 11%) entspricht. Deshalb würde es zu weit gehen, wenn noch andere Waren dem Vorzugssatz unterstellt würden (Bericht Ziff. 3.2.1.1b S. 30). Das ist auch die Auffassung der Mehrheit der Kantonsregierungen, der Parteien, der Spitzenverbände der Wirtschaft und mehrerer Konsumentenvertretungen.

667d. Berechnungsgrundlage

Die Steuer soll wie bei der bisherigen Warenumsatzsteuer berechnet werden vom Entgelt für die Lieferung oder Leistung, ohne die darauf geschuldete Steuer, bei der Wareneinfuhr sowie beim Eigenverbrauch vom Wert der Ware oder der Leistung.

667e. Umsätze gebrauchter Automobile

Die Fachkommission hat darauf hingewiesen, die volle (normale) Besteuerung des Verkaufs gebrauchter, bereits mit der Steuer belasteter Waren könne dazu führen, dass die Veräußerung solcher Waren unter Umgehung des Handels direkt vom bisherigen an den neuen Verwender der Ware (also z. B. von einer Privatperson zu einer anderen Privatperson) erfolgt oder dass sich der Händler auf die bloße Vermittlung dieses Direktverkaufs beschränkt. Daraus ergibt sich eine Benachteiligung der steuerpflichtigen Händler.

Das Problem besteht vor allem im Automobilhandel, wo der kurzfristig wiederholte Verkauf gebrauchter Objekte zum üblichen Geschäftsbereich gehört (Bericht Ziff. 4.8 S. 87). Es wird daher auch von den Vertretungen des Autohandels aufgegriffen und eine Lösung im Sinne der in Österreich geltenden Regelung vorgeschlagen. Nach dieser muss der steuerpflichtige Händler, der von einem nicht steuerpflichtigen Dritten ein gebrauchtes Automobil erwirbt, beim Weiterverkauf die Steuer nur vom Betrag berechnen, um den der Verkaufspreis höher ist als sein Erwerbspreis. Es rechtfertigt sich, für den Autohandel in der Schweiz eine ähnliche Lösung vorzusehen.

667f. Bier, Tabakfabrikate und Treibstoffe

Nach Auffassung der Fachkommission sind die bisherigen Sonderregelungen betreffend die Erhebung der Umsatzsteuer auf diesen Waren aufzuheben. Die Umsätze dieser Waren sind, u. a. auch aus Gründen der administrativen Vereinfachung für die Steuerpflichtigen, auf allen Stufen von Produktion und Verteilung vom *gesamten Entgelt* ohne Umsatzsteuer zum *Normalsatz* zu versteuern (Bericht Ziff. 3.2.1, 1d S. 31–32).

Die *Biersteuer* und die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sollen im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Umsatzsteuer wegfallen (Abschn. 651).

Die Umsatzsteuer auf *Tabakfabrikaten* wird heute nur beim Fabrikanten oder bei der Einfuhr und nur zur Hälfte des Steuersatzes für Engroslieferungen erhoben. Die von der Tabakindustrie gewünschte Beibehaltung dieser Sonderregelung würde Zehntausende von Umsatzsteuerpflichtigen (Engros Händler, Detailhändler, Gastgewerbe usw.) dazu zwingen, den Einkauf und Verkauf solcher Waren von den übrigen Einkäufen und Verkäufen getrennt zu erfassen. Es ist für sie wesentlich einfacher, wenn sie die Umsätze von Tabakfabrikaten gleich wie die übrigen Umsätze behandeln können. Ausserdem ist es richtig, Tabakfabrikate wie andere Güter zum vollen Satz vom Detailverkaufspreis zu besteuern. Die in einzelnen Eingaben aufgeworfene Frage, ob die neue Gesamtbelastung aus Umsatz- und bisheriger Tabaksteuer noch tragbar sei, ist nach unserer Auffassung zu bejahen.

Wir schlagen deshalb vor, die Geltung der Bestimmungen des Tabaksteuergesetzes für die Erhebung der Umsatzsteuer aufzuheben und von einer Sonderbehandlung der Tabakfabrikate bei der Umsatzsteuer abzusehen. Indessen halten wir dafür, dass bei Einführung der erhöhten Umsatzsteuer die bisherige Tabaksteuer nicht auch noch erhöht werden darf. Deshalb verpflichten wir uns, jeden-

falls bis drei Jahre nach Erhöhung der Umsatzsteuer von einer Heraufsetzung der Tabaksteuer, die wir im Rahmen der Revision des geltenden Bundesgesetzes über die Tabakbesteuerung für später in Aussicht nehmen, abzusehen.

Der *Zollzuschlag auf Treibstoffen* für die Finanzierung der Nationalstrassen ist nach heutiger Ordnung von der Warenumsatzsteuer ausgenommen (BRB vom 9. August 1972 über den Zollzuschlag auf Treibstoffen, Art. 2; SR 632.112.711). Diese Ausnahmeregelung hat schon bisher den Treibstofflieferanten Ausscheidungsprobleme und zusätzliche Arbeit verursacht. Ihre Weiterführung im Rahmen der neuen Umsatzsteuer würde einer noch viel grösseren Zahl von Steuerpflichtigen, nämlich ausser den Treibstoffhändlern (auch den bisher zu einem guten Teil nicht steuerpflichtigen Tankstellenhaltern) vor allem den steuerpflichtigen Treibstoffverbrauchern in Industrie, Handel und Gewerbe beim Vorsteuerabzug zusätzlichen administrativen Aufwand verursachen. Deshalb ist die Sonderregelung aufzuheben und die Steuer vom Gesamtpreis einschliesslich Treibstoffzollzuschlag zu erheben. Ergibt sich daraus im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Umsatzsteuer eine zu hohe Gesamtbelastung, so ist eine entsprechende Herabsetzung des Treibstoffzollzuschlags zu erwägen, wobei der Bundesrat zum Ausgleich einen angemessenen Anteil des auf dem Zollzuschlag erzielten Umsatzsteuerertrags für die Finanzierung der Nationalstrassen verwenden kann.

668 Vorsteuerabzug, Rechnungstellung und Überwälzung der Steuer, Steuerabrechnung

668a. Vorsteuerabzug

Der Steuerpflichtige kann in seiner periodischen Abrechnung mit der Steuerverwaltung die Umsatzsteuer abziehen, die

- von anderen Steuerpflichtigen für besteuerte Lieferungen oder Leistungen auf ihn überwälzt oder die
- bei der Einfuhr entrichtet wurde oder
- die er für den Bezug von Dienstleistungen aus dem Ausland schuldet (Abschn. 669b).

Der Vorsteuerabzug ist auch zulässig für Bezüge von Erzeugnissen der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gärtnerei oder des Weinbaus bei Landwirten, Forstwirten, Gärtnern, Weinbauern und Viehhändlern, die gemäss Abschnitt 662b und 665 hievon von der Steuerpflicht befreit sind. In diesem Falle beträgt die verrechenbare Vorsteuer $\frac{3}{103}$ des bezahlten Preises.

Der Abzug ist aber nur zulässig, wenn der Steuerpflichtige die bezogenen Waren oder Leistungen für eine nach Abschnitt 663 der Steuer unterstellte oder nach Abschnitt 665b freiwillig versteuerte Tätigkeit verwendet. Der steuerbefreite Export von Waren und Leistungen (Abschn. 666) gilt dabei als der Steuer unterstellte Tätigkeit.

Übersteigen die abziehbaren Vorsteuern den Betrag der für die gleiche Abrechnungsperiode geschuldeten Steuern, so wird der Überschuss dem Steuerpflich-

tigen vergütet (s. zum Ganzen Bericht Ziff. 4.2 S. 79–80 und Ziff. 4.4.3 S. 82 sowie Abschn. 661).

668b. *Rechnungsstellung*

Grundsätzlich ist der Anspruch auf Vorsteuerabzug mit Rechnungen zu belegen, in denen die Steuer offen ausgewiesen ist. Deshalb erhält der Steuerpflichtige einen gesetzlichen Anspruch darauf, dass ihm der steuerpflichtige Lieferant oder Leistungserbringer eine Rechnung mit gesonderter Angabe der Steuer ausstellt (Bericht Ziff. 4.3.1 S. 81).

668c. *Überwälzung der Steuer*

Bei Lieferungen und Leistungen an Steuerpflichtige ist nach dem Gesagten die Steuer offen zu überwälzen. Für Lieferungen und Leistungen an Letztverbraucher hat die Fachkommission empfohlen, am bisherigen Verbot der gesonderten Überwälzung festzuhalten. Damit der Steuerpflichtige jedoch auch beim Bezug von Waren im Detailhandel den Vorsteuerabzug belegen kann, ist den Lieferanten generell zu gestatten, in der Rechnung oder Kassaquittung über die Lieferung zu Detailpreisen einschliesslich Steuer zu vermerken, zu welchem Satz die Steuer eingerechnet ist (Bericht Ziff. 4.3.1–3 S. 81).

Das Entscheidende an der vorgeschlagenen Regelung ist die einfachere Abwicklung der einzelnen Verkäufe und Leistungen und die Klarheit für den Konsumenten, mit welcher Gesamtausgabe er rechnen muss. Dieses Ziel wird mit der in Aussicht genommenen Regelung erreicht, wonach der Steuerpflichtige in Preisanschriften, Preislisten und sonstigen Angeboten für der Steuer unterliegende Lieferungen oder Leistungen an Privatpersonen den Preis nur einschliesslich Steuer angeben darf. Der Steuerpflichtige hat danach in seinen Preislisten, Preisanschriften (z. B. im Schaufenster oder an der Ware) und sonstigen Angeboten anzugeben, wieviel die Ware oder Leistung einschliesslich Steuer kostet.

Der nicht steuerpflichtige Unternehmer darf dagegen keinen Hinweis auf die Steuer anbringen (Bericht Ziff. 4.3.4 S. 82).

668d. *Steuerabrechnung*

Abrechnungsart: Als Regel soll gelten, dass der Steuerpflichtige in der Abrechnung mit der Steuerverwaltung die *in der Abrechnungsperiode ausgeführten Lieferungen und Leistungen* zu deklarieren hat; andererseits kann er in dieser Abrechnung die Vorsteuern abziehen, die ihm in der gleichen Periode für von seinen Lieferanten ausgeführte Lieferungen oder Leistungen fakturiert worden sind (*Abrechnung nach vereinbarten Entgelten*): Der Zeitpunkt, in welchem die Entgelte für die ausgeführten Lieferungen und Leistungen eingehen und die von Dritten erhaltenen Leistungen bezahlt wurden, ist dabei unmassgeblich (Bericht Ziff. 2.3.2.3 S. 24 und S. 95 zu Ziff. 1 Bst. a und b des Abrechnungsschemas).

Für verschiedene Kategorien von Steuerpflichtigen, besonders für Kleinunternehmer, kann es jedoch zweckmässiger sein, über ihre Umsätze und Vorsteuern nach Massgabe der erhaltenen und ausgeführten Zahlungen abzurechnen. Des-

halb ist auch die *Abrechnung nach vereinnahmten Entgelten* unter bestimmten Bedingungen zu ermöglichen.

Werden die Lieferungen und Leistungen erst nach erfolgter Zahlung versteuert, wird der Vorsteuerabzug aber bereits nach Eintreffen der Faktur vorgenommen, so können sich daraus für den Fiskus Zinsverluste ergeben (Abzug der Vorsteuern, bevor die Steuer entrichtet wird). Es rechtfertigt sich daher auch zur Vermeidung übermässiger Zinsverluste des Fiskus, die Bewilligung der Abrechnung nach vereinnahmten Entgelten von gewissen Bedingungen abhängig zu machen.

Als *Abrechnungsperiode* ist wie bei der bisherigen Warenumsatzsteuer das Kalendervierteljahr vorgesehen.

Bei Bedarf können durch gewisse Pauschalierungen in den Quartalsabrechnungen mit nachfolgender Berichtigung in einer Jahresabrechnung Erleichterungen ermöglicht werden (Bericht Ziff. 4.4.1 S. 82 und 6.3b S. 105). Andererseits haben Steuerpflichtige, deren Vorsteuerabzug regelmässig die von ihren Umsätzen geschuldete Steuer übersteigt (vor allem Exportfirmen), ein Interesse an möglichst rascher Auszahlung des Vorsteuerüberschusses (Bericht Ziff. 4.4.3 S. 82). Ihnen kann unter bestimmten Bedingungen die Abrechnung in kürzeren Zeitabständen bewilligt werden.

Die *Frist für die Einreichung der Steuerabrechnung und für die Zahlung* nach Ablauf des Quartals soll wie bisher 30 Tage betragen. Den in einigen Vernehmlassungen gestellten Begehren um Erstreckung dieser Frist sollte nicht entsprochen werden, weil sich sonst leicht Überschneidungen mit der nächsten Abrechnungsperiode ergeben können. Den Steuerpflichtigen ist es bei zweckmässiger Gestaltung des Rechnungswesens in der Regel möglich, die Abrechnung innert 30 Tagen einzureichen. In Ausnahmefällen soll wenigstens eine approximativ berechnete Steuer innert Frist bezahlt werden. Bei verspäteter Zahlung wird, wie nach bisherigem Recht, ein Verzugszins geschuldet.

Für die Vergütung eines Vorsteuerüberschusses wird ebenfalls eine angemessene Frist vorgesehen. Erfolgt die Vergütung später, so wird ein Vergütungszins nach dem Ansatz für den Verzugszins ausgerichtet.

669 Wareneinfuhr und Bezug von Leistungen aus dem Ausland

669a. Wareneinfuhr

Wie die Warenlieferungen auf allen Stufen der Produktion und Verteilung der Steuer unterliegen, ist grundsätzlich auch die *Wareneinfuhr zu besteuern*, ohne Rücksicht darauf, ob der Importeur nach Abschnitt 665 steuerpflichtig ist oder nicht. Unmassgeblich ist auch, für welchen Zweck die Ware im Inland verwendet wird.

Ausnahmen von der Besteuerung sind nur vorzusehen, soweit zolltechnische Bedürfnisse, internationale Abkommen, Staatsverträge oder Zollvergünstigungen, die auf eingelebten Gepflogenheiten beruhen, dies erfordern. Es handelt sich um

- Waren in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag,
- gewisse Fälle des zollfreien Warenverkehrs im Sinne von Artikel 14 des Zollgesetzes, z. B. Waren zum Gebrauch der diplomatischen Missionen und gewisser Mitglieder der diplomatischen Vertretungen; Reiseeffekten, Ausstattungsgut, Braut- und Hochzeitsgeschenke, Erbschaftsgut usw., Warenmuster ohne Wert, Kunstgegenstände zur öffentlichen Besichtigung, gewisse landwirtschaftliche Erzeugnisse der ausländischen Grenzzone,
- Wiedereinfuhr von Waren, die mit Ausfuhrfreipass ausgeführt wurden,
- Wiedereinfuhr schweizerischer Retourwaren, sofern diese nicht wegen der Ausfuhr von der Steuer befreit worden sind. Die Steuerbefreiung erfolgt hier auf dem Rückerstattungsweg.

Wird eine Ware nicht zum freien inländischen Verkehr abgefertigt, zum Beispiel im aktiven Veredelungs- und Reparaturverkehr, so entsteht eine Steuerschuld nur bedingt. Sie fällt wieder dahin, wenn der Zwischenabfertigungsschein (Freipass, Geleitschein) zufolge Wiederausfuhr der Ware gelöscht wird (Bericht Ziff. 4.1.2.2b S. 74).

Die Steuer auf der Einfuhr wird *grundsätzlich vom Wert* der Ware im Zeitpunkt der Einfuhr *durch die Zollverwaltung* erhoben. In mehreren Vernehmlassungen wird beanstandet, dass dadurch für Handels- und Fabrikationsunternehmungen vom Zeitpunkt der Einfuhr bis zum Vorsteuerabzug in der periodischen Abrechnung mit der Steuerverwaltung eine Kapitalbindung im Umfange der Steuer auf der Einfuhr entsteht. Zur Vermeidung grösserer Kapitalbindungen dieser Art werden Erleichterungen geprüft. So kann beispielsweise ein Zahlungsaufschub vorgesehen oder Steuerpflichtigen, bei denen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (grosse Zahl von Einfuhren, erheblicher Wert der eingeführten Waren, zuverlässige Buchführung und Steuerabrechnung, Zahlungsfähigkeit), von der Steuerverwaltung die *Bewilligung* erteilt werden, anstelle der Steuerzahlung an die Zollverwaltung die Steuer auf der Einfuhr in der periodischen *Abrechnung mit der Steuerverwaltung* zu deklarieren.

669b. Bezug von Leistungen aus dem Ausland

Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen in- und ausländischen Unternehmern ist auch der Bezug von Leistungen der in Abschnitt 663 genannten Art (z. B. Patente, Forschungsergebnisse, Architektenpläne, Werbeleistungen) aus dem Ausland zu besteuern. Die Steuer ist durch die Steuerverwaltung beim inländischen Empfänger der Leistung zu erheben. Verwendet dieser die Leistung für eine der Steuer unterstellte Tätigkeit, so kann er die Steuer als Vorsteuer verrechnen (Abschn. 668a). Ist der Leistungsbezüger nicht wegen seiner Umsätze im Inland steuerpflichtig (z. B. ein nicht steuerpflichtiger Unternehmer), so sind seine Leistungsbezüge aus dem Ausland aus verwaltungsökonomischen Gründen nur dann zu besteuern, wenn sie einen bestimmten Betrag übersteigen.

67 Übergangsregelungen beim Systemwechsel

Vorräte von Handelswaren und Werkstoffen für die gewerbsmässige Herstellung von Waren oder Bauwerken: War der nach neuem Recht steuerpflichtige Unternehmer vor dem Systemwechsel nicht als Grossist im Sinne des Warenumsatzsteuerbeschlusses steuerpflichtig, so sind seine Vorräte von Handelswaren und Werkstoffen sowie die bereits zu Zwischen- oder Endprodukten verarbeiteten Werkstoffe mit der von seinen Lieferanten auf ihn überwälzten Warenumsatzsteuer belastet. Diese Belastung kann er in seiner Abrechnung mit der Steuerverwaltung als Vorsteuer verrechnen (Bericht Ziff. 4.5.2 S. 83), grundsätzlich gleich wie das heute beim Eintritt in die Grossistensteuerpflicht der Fall ist.

Für *alle übrigen Waren und Einrichtungen*, auch Bauwerke, die der Steuerpflichtige im Zeitpunkt des Systemwechsels besitzt, kann die Warenumsatzsteuer, die er bei deren Bezug oder Herstellung seinen Lieferanten vergütet hat, nicht zum Abzug als Vorsteuer zugelassen werden; denn diese Abzüge würden den Finanzhaushalt des Bundes in untragbarem Mass belasten; ausserdem wäre die Ermittlung dieser Steuer sowie die Berücksichtigung der Wertverminderungen bis zum Zeitpunkt des Systemwechsels mit ausserordentlichen Schwierigkeiten verbunden (Bericht Ziff. 4.5.3 S. 83/84).

Für die nach dem Inkrafttreten der neuen Ordnung erfolgenden Bezüge kann die Vorsteuer nach Abschnitt 668a verrechnet werden. Das gilt grundsätzlich auch hinsichtlich der *Bezüge von Anlagegütern*.

Diese Regelung könnte indessen bewirken, dass von ihrem Bekanntwerden an die Anschaffung von Investitionsgütern nach Möglichkeit bis zum Inkrafttreten der neuen Ordnung hinausgeschoben wird. Das kann je nach der Wirtschaftslage unerwünschte Störungen zur Folge haben. Deshalb ist der Bundesrat zu ermächtigen, bei Bedarf den Abzug der Vorsteuer auf dem Bezug von Anlagegütern während einer beschränkten Zeit nach dem Systemwechsel so herabzusetzen, dass die in der Anfangszeit erfolgenden Bezüge solcher Güter noch mit einer Steuer vorbelastet bleiben, die niedriger ist als die Belastung mit der heutigen Warenumsatzsteuer (Bericht Ziff. 4.5.4 und 4.5.5 S. 84).

Anpassung vorher vereinbarter Preise: Wurde der Preis für eine Lieferung oder Leistung vor dem Systemwechsel vereinbart, wird aber die Lieferung oder Leistung nach diesem Zeitpunkt ausgeführt, so dass sie nach neuem Recht zu versteuern ist, so soll der Steuerpflichtige seinem Abnehmer gegenüber einen zivilrechtlichen Anspruch auf zusätzliche Vergütung des Betrages haben, um den die Steuer nach neuem Recht höher ist als vorher. Das gilt aber nur, wenn er mit seinem Abnehmer nicht ausdrücklich etwas anderes abgemacht hat. Die gleiche Regelung wurde jeweils bei der Erhöhung der Steuersätze der Warenumsatzsteuer getroffen (s. die BRB über die Änderungen des Warenumsatzsteuerbeschlusses vom 28. Juni 1971, 4. Juli 1973 und 2. Juli 1975, je in Ziffer II Abs. 3 oder 4; AS 1971 941, 1973 1061, 1975 1211).

Bei der Berechnung der Steuerdifferenz (z.B. neuer Steuersatz 10% statt bisher 5,6% oder 3% statt 0%) ist auch eine allfällige Verminderung der Vorbelastung zu berücksichtigen.

Flankierende Massnahmen zur Vermeidung ungerechtfertigter Preiserhöhungen werden im Bericht der Fachkommission für den Fall vorgeschlagen, dass sie sich nach der Wirtschaftslage im Zeitpunkt des Systemwechsels als notwendig erweisen sollten (Bericht Ziff. 4.5.6 S. 84-85). In verschiedenen Vernehmlassungen, besonders von Konsumentenorganisationen, werden solche Massnahmen ebenfalls verlangt.

Der Bundesbeschluss über die Preisüberwachung vom 19. Dezember 1975 (AS 1975 2552) ermächtigt den Bundesrat zu den nötigen Massnahmen der Preisüberwachung und Preisanschreibepflicht. Beim Inkrafttreten der neuen Steuer am 1. Oktober 1977 sollte die vorgesehene Geltungsdauer der Preisüberwachung (bis 31. Dezember 1978) ausreichend sein. Da der erwähnte Bundesbeschluss aber noch der Abstimmung von Volk und Ständen untersteht, muss für den Fall, dass er nicht angenommen werden sollte, ein Ersatz hiefür in die Übergangsbestimmung der Bundesverfassung betreffend die Umsatzsteuer aufgenommen werden.

68 Vergleich der neuen Umsatzsteuer mit der bisherigen Warenumsatzsteuer und mit ausländischen Mehrwertsteuern

681 Vergleich mit der bisherigen Warenumsatzsteuer

Gegenstand der Steuer waren bisher nur die Umsätze und Einfuhr von Waren sowie die gewerbmässigen Arbeiten an Waren, Bauwerken und Grundstücken, wobei eine umfangreiche Freiliste das Steuerobjekt stark einschränkte. Nach der neuen Ordnung unterliegen auch die Waren der bisherigen Freiliste der Steuer, aber zu einem grossen Teil dem ermässigten Steuersatz. Ferner werden gewisse Dienstleistungen neu in die Besteuerung einbezogen.

Die Erweiterung des Steuergegenstandes macht eine Ausdehnung des Kreises der Steuerpflichtigen unumgänglich, die indessen durch die Sonderregelung für die Landwirtschaft und die Befreiung der Kleinstunternehmer sowie der Unternehmer mit geringem Steuervorteil in Grenzen gehalten wird. Mit dieser Ausdehnung der Steuerpflicht und dem Einbezug des Detailhandels kann die bisherige Steuersatzstaffelung durch den einheitlichen Satz abgelöst werden, was die Steuerveranlagung wesentlich vereinfacht.

An die Stelle der vollen Erfassung der Steuer beim letzten Steuerpflichtigen in der Umsatzkette tritt die Erhebung der Steuer auf allen Stufen (fraktionierte Steuerzahlung).

Die *taxe occulte*, die sich bisher aus der Besteuerung der Anlagegüter und Betriebsmittel für Produktion und Verteilung ergab, fällt bei den besteuerten Waren und Dienstleistungen weg, weil der Vorsteuerabzug auch für alle Hilfsmittel für Produktion und Verteilung gewährt wird. Diese Änderung, verbunden mit der Einbeziehung der Detailstufe in die Steuerpflicht, gewährleistet die Wettbewerbsneutralität der Steuer am Binnenmarkt und gegenüber Produkten aus dem Ausland.

682 Vergleich mit den Mehrwertsteuern im Ausland

Die vorgeschlagene Neuordnung entspricht weitgehend den in den EWG-Ländern als Ergebnis langjähriger Untersuchungen eingeführten Mehrwertssystemen. Abweichungen bestehen weniger in den Grundzügen des Systems als in Einzelheiten.

Im Ausland unterstehen die Land- und Forstwirte teilweise oder ganz der Steuerpflicht. Dem gegenüber ist unser Vorschlag so gestaltet, dass möglichst alle Landwirte von der Steuerpflicht befreit bleiben können.

Zahlreiche Arten von Dienstleistungen, die im Ausland besteuert werden, bleiben bei uns unbesteuert (unechte Befreiung), damit der Kreis der Steuerpflichtigen nicht weiter anwächst.

In Ländern mit mehr als zwei Steuersätzen (Frankreich, Belgien und Irland haben vier Steuersätze, Italien grundsätzlich ebenfalls vier, vorübergehend sogar fünf, Luxemburg drei) wird über die daraus sich ergebenden Komplikationen geklagt. Wünschbar wäre, nur einen Einheitssatz vorzusehen (wie in Norwegen und Schweden); aber die Rücksichtnahme auf Haushalte mit kleinem Einkommen und die Sonderregelung für die Landwirtschaft machen für bestimmte Waren einen ermässigten Satz nötig. Zwei Steuersätze bestehen auch in der Bundesrepublik Deutschland, in den Niederlanden und in Österreich.

Im übrigen gelten im Ausland folgende Steuersätze:

Staat	Normalsatz	Übrige Steuersätze			
	in Prozenten des Entgelts exkl. Steuer				
Belgien	18	6	14	25	
Bundesrepublik Deutschland	11	5,5			
Dänemark	15				
Frankreich	20	7	17,6	33 1/3	
Grossbritannien	8	0		25	
Irland	20	0	10	35	40
Italien	12	3 ¹⁾	6	18	30
Luxemburg	10	5	2		
Niederlande	16	4			
Norwegen	20				
Österreich	18	8			
Schweden	17,65				

¹⁾ Nur vorübergehend.

7 Die neue Verfassungsgrundlage für die direkte Bundessteuer

71 Grundsätzliche Erwägungen

Seit 1915 betätigt sich neben den Kantonen und Gemeinden auch der Bund im Bereich der direkten Steuern. Zwar verzichtet er seit 1959 auf die Besteuerung des Vermögens natürlicher Personen. Im übrigen ist es jedoch bis heute dabei geblieben, dass das Einkommen der natürlichen Personen sowie der Gewinn und das Kapital/Vermögen der juristischen Personen von allen drei Steuerhöheiten besteuert werden (System der Überlagerung).

Im Laufe der Jahrzehnte fehlte es nicht an Vorschlägen, die eine Neuverteilung der Steuerquellen zwischen Bund und Kantonen anstrebten. Nach einer Variante hätte der Bund aus dem Gebiet der direkten Steuern überhaupt verdrängt werden sollen, nach der Maxime: die indirekten Abgaben dem Bund, die direkten Steuern den Kantonen und Gemeinden, unter Vorbehalt allfälliger Geldbeiträge an den Bund (kantonale Geldkontingente). Das andere Extrem ging dahin, dem Bund die ausschliessliche Kompetenz zur Erhebung direkter Steuern zu geben und die Kantone und Gemeinden am Ertrag angemessen zu beteiligen (Bundeseinheitssteuer). Gemäss weiteren Vorschlägen hätten die direkten Steuern entweder nach Objekten oder nach Subjekten oder nach Steuerarten zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden sollen:

- Eine Aufteilung nach Steuerobjekten hätte beispielsweise darin bestanden, dass die Kapitalerträge ausschliesslich dem Bund, das übrige Einkommen und das Vermögen aber den Kantonen und Gemeinden zur Besteuerung überlassen worden wären (eidgenössische Kapitalertragssteuer).
- Bei einer Aufteilung nach Steuersubjekten wären die natürlichen Personen durch Kantone und Gemeinden und die juristischen Personen durch den Bund besteuert worden (Bundessteuer der juristischen Personen [BIP]).
- Nach dem Kriterium der Steuerarten wären die Steuergebiete in der Weise abgegrenzt worden, dass den Kantonen die laufende Besteuerung des Einkommens und des Vermögens ungeschmälert vorbehalten geblieben wäre, dem Bund aber die Besteuerung des Vermögens bei Erbgang zugestanden hätte (Bundeserbschafts- oder -nachlasssteuer).

Schliesslich wurde auch geprüft, wie eine konkurrierende direkte Bundessteuer derart ausgestaltet werden könnte, dass der Eingriff des Bundes in die überlieferte Steuerdomäne der Kantone und Gemeinden möglichst schonend ausfällt. In diesem Sinne wurden, neben der Wehrsteuer, folgende Möglichkeiten in Erwägung gezogen:

- eine den bestehenden kantonalen und kommunalen Steuern vom Einkommen und vom Vermögen überlagerte Bundessteuer juristischer Personen, unter Verzicht auf die Besteuerung der natürlichen Personen von Bundes wegen,
- eine Bundessteuer juristischer Personen, ergänzt durch eine Steuer auf den höheren Erwerbseinkommen natürlicher Personen,

- Bundeszuschläge zu den kantonalen direkten Steuern,
- eine die kantonalen und kommunalen Steuern vom Einkommen und Vermögen ergänzende allgemeine Ertragssteuer des Bundes.

Alle diese Vorschläge wurden durch Bundesrat und Parlament nach einlässlicher Prüfung verworfen (vgl. hiezu vor allem die Botschaften des Bundesrates über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Jan. 1948, BBl 1948 I 309, und vom 1. Febr. 1957, BBl 1957 I 505). Der Bundesrat musste in der zuletzt erwähnten Botschaft feststellen: «Der Gedanke, die geltende eidgenössische Wehrsteuer durch eine direkte Bundessteuer zu ersetzen, die dank ihrer besonderen Ausgestaltung dazu geeignet wäre, die Konkurrenz zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auf dem Gebiete der direkten Steuern einzuschränken, lässt sich nicht verwirklichen. Auch für die Zukunft kann mithin die Erhebung einer nach eigenen Gesichtspunkten geordneten direkten Steuer des Bundes neben den Einkommens- und Vermögenssteuern der Kantone und Gemeinden nicht vermieden werden» (Separatausgabe S. 81, BBl 1957 I 585).

Von diesem Ergebnis muss man ausgehen, wenn zu den gegenwärtigen Vorschlägen für eine grundsätzliche Neuordnung der Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden auf dem Gebiet der direkten Steuern Stellung zu nehmen ist.

Das am 19. März 1974 vom Landesring der Unabhängigen eingereichte Volksbegehren für gerechtere Besteuerung und Abschaffung der Steuerprivilegien griff u. a. die Idee einer *Bundeseinheitssteuer* erneut auf. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 9. Dezember 1974 (BBl 1975 I 273) die Gründe dargelegt, die ihn bewogen, dem Parlament die Ablehnung einer derart konzipierten Neuordnung zu beantragen. Die eidgenössischen Räte haben sich diesen Schlussfolgerungen mit grossen Mehrheiten angeschlossen. In der Abstimmung vom 21. März 1976 ist das Volksbegehren abgelehnt worden.

Als zweite Variante zur geltenden Kompetenzordnung bleibt die Idee einer Bundessteuer für juristische Personen im Spiel, wie sie die Reichtumsteuer-Initiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vorsieht (vgl. dazu unsere Botschaft vom 24. März 1976). Nach dieser Idee wird die geltende Aufteilung der Steuerhoheit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden teilweise aufgehoben. Der Bund zieht die Besteuerung der juristischen Personen, jedenfalls derjenigen des Handelsrechts, vollständig an sich, während bei den natürlichen Personen das Überlagerungssystem beibehalten wird. Zum Ausgleich für den Verlust des Besteuerungsrechts der juristischen Personen sollen die Kantone an der direkten Bundessteuer mindestens zwei Drittel, also einen wesentlich grösseren Anteil als heute (30%), erhalten.

Die Bundessteuer für juristische Personen im Sinn der Reichtumsteuer-Initiative weist unbestrittenermassen eine Reihe von Vorteilen auf. Sie gestattet die einheitliche Besteuerung der juristischen Personen in formeller und materieller Hinsicht, was unter den Gesichtspunkten der Standort- und Wettbewerbsneutralität der Unternehmungsbesteuerung zu begrüssen ist. Die interkantonale Konkurrenz auf dem Gebiet der juristischen Personen, die sich vor allem durch die

Gewährung steuerlicher Vergünstigungen für neuzuziehende Unternehmen sowie für Domizil- und Holdinggesellschaften äussert und sowohl im Inland wie im Ausland zunehmender Kritik ruft, wird ausgeschaltet. Die Konjunkturbeeinflussung durch steuerliche Massnahmen lässt sich wirksamer handhaben, insbesondere durch einheitliche Vorschriften über Abschreibungen und Rückstellungen juristischer Personen. Bei der Besteuerung natürlicher Personen tritt keine Änderung des geltenden Überlagerungssystems ein.

Andererseits sind erhebliche Nachteile in Kauf zu nehmen. Die direkte Bundessteuer wird gegenüber der geltenden Ordnung ausgebaut, während im allgemeinen eher ein Abbau der direkten Besteuerung durch den Bund erwartet wird. Die BIP bedeutet einen aus föderalistischer Sicht nicht unbedenklichen Eingriff in die Fiskalautonomie der Kantone und bewirkt eine Änderung aller kantonalen Steuergesetze. Die von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und einer Kommission des Nationalrats ausgearbeitete Harmonisierungskonzeption, die auf der Fortführung des Überlagerungssystems beruht und diesbezüglich in dem 1974 durchgeführten Vernehmlassungsverfahren die fast einhellige Zustimmung der begrüssten Kantonsregierungen, politischen Parteien und wirtschaftlichen Organisationen fand (vgl. Abschn. 81 hienach), wird teilweise aufgegeben. Zudem ist es nicht leicht, eine befriedigende Lösung für die Verteilung des Ertragsanteils der Kantone an der BIP zu finden.

Diesen Vor- und Nachteilen einer BIP gemäss Reichtumsteuer-Initiative sind die Vor- und Nachteile einer im wesentlichen unveränderten Fortführung des geltenden Überlagerungssystems gegenüberzustellen. Diese Variante hat den Vorteil des bereits Vertrauten, was angesichts der übrigen, eingreifenden Neuerungen, die mit dieser Botschaft vorgeschlagen werden (neue Umsatzsteuer, Steuerharmonisierung) abstimmungspolitisch ins Gewicht fällt. Die bereits weit gediehenen Vorarbeiten für eine Steuerharmonisierung (Verfassungsvorschrift, Ausführungsgesetzgebung; vgl. Abschn. 8 hienach) können ohne weiteres übernommen werden, da sie auf dieser Variante beruhen. Als Nachteil könnte angeführt werden, dass die Überlagerung von direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ein kompliziertes Steuersystem darstelle. Mit der Vereinheitlichung der Besteuerungsgrundsätze, wie sie unter dem Titel der Steuerharmonisierung angestrebt wird, verliert dieser Einwand jedoch erheblich an Gewicht.

Der Vergleich der beiden Varianten zeigt, dass die Beibehaltung der geltenden Überlagerungsordnung überwiegend Vorteile aufweist. Zur gleichen Schlussfolgerung ist die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung gelangt (vgl. Schlussbericht 1973, S. 375). Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass an der geltenden Ordnung grundsätzlich festzuhalten ist.

72 Bisherige Ausgestaltung der direkten Bundessteuer

Nach geltendem Verfassungsrecht (Art. 41^{ter} Abs. 1 und 5 BV) wird die direkte Bundessteuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen sowie auf dem Reinertrag, dem Kapital und den Reserven der juristischen Personen durch

die Kantone für Rechnung des Bundes erhoben. Die Kantone sind am Ertrag zu drei Zehnteln beteiligt, wobei wenigstens ein Sechstel für den Finanzausgleich zu verwenden ist. Die Steuer ist zeitlich (Abs. 1) und bezüglich der Höchstsätze (Abs. 5) begrenzt. Bei der Festsetzung der Tarife ist auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen. Die Folgen der kalten Progression für die Steuer der natürlichen Personen sind periodisch auszugleichen. Die nähere Ausgestaltung der direkten Bundessteuer ist der Gesetzgebung vorbehalten, wobei bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Bundesgesetzes der Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer Wehrsteuer (SR 642.11) kraft Artikel 8 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung weiterhin gilt.

73 Allgemeine Neuerungen auf Verfassungsstufe

731 Systematik und Aufhebung der zeitlichen Begrenzung

Wie unter Abschnitt 51 hievor erwähnt, wird Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung ausschliesslich für die neue Umsatzsteuer und allfällige besondere Verbrauchssteuern vorbehalten. Für die direkte Bundessteuer ist demzufolge eine neue Grundlage in Artikel 41^{quater} zu schaffen.

Die übergangsrechtliche Regelung der direkten Bundessteuer – die bis zur Ablösung des geltenden Bundesratsbeschlusses vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer Wehrsteuer (SR 642.11) durch ein Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer weiterhin als «Wehrsteuer» bezeichnet wird – bleibt hingegen in Artikel 8 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung.

Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung einer direkten Bundessteuer war bisher stets befristet, nach geltendem Recht bis Ende 1982 (vgl. Art. 41^{ter} Abs. 1 Satz 2 BV). Aus den unter Abschnitt 51 hievor erwähnten Gründen ist auf jegliche Befristung zu verzichten.

732 Erhöhung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer

In den Vernehmlassungsverfahren betreffend die Steuerharmonisierung (1974) und die neue Umsatzsteuer (1975) verlangten zahlreiche Stimmen eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, insbesondere durch Erhöhung der Kantonsbeteiligung an der direkten Bundessteuer, eventuell durch Umwandlung der letzteren in eine reine Finanzausgleichssteuer.

Die Beteiligung der Kantone an der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) beträgt seit 1943 30%; davon ist seit 1959 ein Sechstel, seit 1971 wenigstens ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden (Art. 41^{ter} Abs. 5 Bst. b Satz 2 BV).

Die Frage der Kantonsbeteiligungen am Ertrag von Bundeseinnahmen (Stempelabgaben, Wehrsteuer, Militärpflichtersatz, Reingewinn der Nationalbank) ist schon in den Botschaften vom 22. Januar 1948 und vom 1. Februar 1957

über die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes grundsätzlich erörtert worden (vgl. BBl 1948 I 522 ff., 1957 I 598 ff.; Separatausgaben S. 214 ff. bzw. 94 ff.). Damals hatte sich der Bundesrat jedoch mit Begehren auseinandersetzen, die auf einen Abbau der Kantonsbeteiligungen hinausliefen. Von den damaligen Kritikern wurde geltend gemacht, die Beteiligungen hätten ein Ausmass erreicht, das mit dem Grundsatz der kantonalen Fiskalautonomie kaum in Einklang zu bringen sei und dem Gebot sauberer Ausscheidung der Steuerkompetenzen nicht entspreche; sie bewirkten ferner eine ungesunde finanzielle Abhängigkeit der Kantone vom Bund und führten zu einer Vernachlässigung in der Ausschöpfung der kantonalen Steuerquellen; sie seien schliesslich auch politisch nicht unbedenklich, da sie den Kantonen ermöglichten, sich finanzielle Mittel unter Umgehung des Mitspracherechts des Bürgers zu beschaffen. Der Bundesrat kam nach Prüfung dieser Einwände indessen zum Schluss, die Kantonsbeteiligung sei jedenfalls bezüglich der Wehrsteuer unverändert beizubehalten. Da diese durch die Kantone veranlagt und bezogen wird, sei es wichtig, die Kantone am Ergebnis mitzuinteressieren; auch würde ein Wegfall ihrer Anteile die Kantone weitgehend zur Revision ihrer eigenen Steuergesetzgebung zwingen, wozu der Bund nicht Anlass geben sollte. In der Botschaft vom 1. Februar 1957 wurde jedoch vorgeschlagen, ein Sechstel sei für die Zwecke des Finanzausgleichs unter den Kantonen abzuzweigen.

Heute wird eine Erhöhung der Kantonsbeteiligung an der direkten Bundessteuer eben gerade mit der Notwendigkeit einer Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs begründet. Dessen Ausbau drängt sich zweifellos auf. Insbesondere wird damit ein erhöhter Beitrag zu einer gewissen Belastungsangleichung innerhalb der Schweiz geleistet, ein Postulat, das im Zusammenhang mit der Steuerharmonisierung von verschiedener Seite angemeldet worden ist. Andererseits ist zu bedenken, dass der Bund angesichts der gegenwärtigen Finanzlage weiterhin auf den Ertrag aus der direkten Bundessteuer angewiesen ist. Das wird sich auch mit dem Ausbau der Umsatzsteuer einstweilen nicht grundlegend ändern. Eine Heraufsetzung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer kann deshalb vorderhand nicht in Frage kommen. Im Hinblick auf die in Aussicht genommene Neuverteilung der Aufgaben von Bund und Kantonen (vgl. Abschn. 4 hievon), die allenfalls dem Bund eine gewisse Entlastung bringen könnte, ist es jedoch angezeigt, schon jetzt die verfassungsmässige Grundlage für einen erhöhten Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer zu schaffen. Das kann auf einfache Weise dadurch geschehen, dass im Verfassungstext (Art. 41^{quater}) ein Kantonsanteil mit «mindestens» drei Zehnteln vorgesehen wird.

74 Die Besteuerung der natürlichen Personen

741 Gegenstand der Steuer

Die Steuer ist weiterhin auf das Einkommen zu beschränken. Begehren auf Wiedereinführung der Vermögenssteuer beim Bund, wie sie im 1974 durchgeführ-

ten Vernehmlassungsverfahren zur Steuerharmonisierung vereinzelt angemeldet wurden, sind abzulehnen. Die Gründe, die zum Verzicht des Bundes auf die Vermögensbesteuerung ab 1959 führten (vgl. Botschaft vom 1. Febr. 1957 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, S. 82, BBl 1957 I 586) gelten nach wie vor. Eine Ausweitung der direkten Bundessteuer durch Wiedereinführung der Vermögensbesteuerung kommt heute um so weniger in Frage, als – wie sich aus vielen Vernehmlassungen zur Steuerharmonisierung und zur neuen Umsatzsteuer ergibt – weite Kreise mit dem Ausbau der Umsatzsteuer Erleichterungen bei der direkten Bundessteuer erwarten. Auch die Reichtumssteuer-Initiative sieht keine Besteuerung des Vermögens natürlicher Personen durch den Bund vor.

742 Belastung

742.1 Ziele und Mittel

Wie unter Abschnitt 53 hievor erwähnt, sind bei der Einkommenssteuer der natürlichen Personen ins Gewicht fallende Erleichterungen im Bereich der unteren und mittleren Einkommen zu gewähren.

Seit 1971 ist in Artikel 41^{ter} Absatz 5 Buchstabe *c* der Grundsatz verankert, dass die Folgen der kalten Progression periodisch auszugleichen sind (vgl. BB vom 11. März 1971 über die Weiterführung der Finanzordnung des Bundes, AS 1971 907). Damit soll vermieden werden, dass die vom Gesetzgeber festgelegte Tarifstruktur infolge der Teuerung zu Ungunsten der kleinen und mittleren Einkommen verschoben wird. Von Anfang 1971 bis Ende 1976 dürfte die Teuerung rund 50% betragen. Dieser Entwicklung ist bisher bei der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) nur einmal Rechnung getragen worden, nämlich durch eine Streckung des Tarifs der Einkommenssteuer natürlicher Personen um 10% mit Wirkung ab 1. Januar 1973 (BG vom 21. März 1973 über die Erhöhung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer und den Ausgleich der Folgen der kalten Progression, AS 1973 1058). Wegen der zunehmend kritischer gewordenen Situation der Bundesfinanzen wurde in der Folge darauf verzichtet, die Folgen der kalten Progression auszugleichen. Der mit Bundesbeschluss vom 31. Januar 1975 betreffend Erhöhung der Steuereinnahmen ab 1976 (AS 1975 1206) den Verheirateten gewährte Abzug vom Steuerbetrag im Umfang von höchstens 70 Franken ist ein Notbehelf. Um so dringender ist heute ein weiterer Ausgleich der Folgen der kalten Progression geworden.

Der Ausgleich kann durch eine Tarifstreckung und eine Erhöhung der frankemässig festgelegten Abzüge vom Einkommen erreicht werden. Bei der Vorbereitung dieser Vorlage stellte sich indessen die Frage, ob anstelle einer weiteren Tarifstreckung nicht ein neuer Tarif ausgearbeitet werden sollte. Der heutige Tarif geht auf die Finanzordnung 1971 zurück (BB vom 11. März 1971, AS 1971 907). Er wurde in Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe *b* der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung aufgeführt (Tarif 100%), jedoch in Buchstabe *f* der gleichen

Bestimmung um 5% ermässigt (Tarif 95%). Durch Bundesbeschluss und Bundesgesetz vom 21. März 1973 (AS 1973 1064 und 1058) wurden, mit Wirkung ab Steuerperiode 1973/74, die Ermässigung aufgehoben und die Steuersätze um 10% erhöht (Tarif 110%). Neben diese mehrfachen Tarifkorrekturen, die an sich schon die Aufstellung eines neuen Tarifs nahelegen, treten Begehren auf reale Entlastung der unteren und erhöhte Belastung der hohen Einkommen. Diesen Begehren, die vor allem in der Reichtumsteuer-Initiative zum Ausdruck kommen, sollte nach unserer Auffassung in vertretbaren Grenzen Rechnung getragen werden. Wir haben uns deshalb für die Aufstellung eines neuen Tarifs entschieden.

742.2 Erhöhung des Freibetrages

Nach geltendem Recht (BB vom 31. Jan. 1975, AS 1975 1206) beginnt die Steuerpflicht bei einem steuerbaren Einkommen von 9700 Franken. Für Verheiratete setzt sie, unter Zugrundelegung eines Sozialabzuges von 2500 Franken, bei einem Einkommen von 12 200 Franken ein; dazu kommt übergangsrechtlich ein Rabatt von 20% auf dem Steuerbetrag, so dass die Steuerpflicht für Verheiratete effektiv bei 12 700 Franken beginnt.

In Verfolgung der oben (Abschn. 742.1) erwähnten Zielsetzung einer realen Entlastung der kleinen Einkommen schlagen wir eine Erhöhung des Freibetrages von 9700 auf 25 000 Franken vor. In der 15. Periode (Steuerjahre 1969/70) wären bei einer solchen Heraufsetzung des Beginnes der Steuerpflicht zusammen mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Sozialabzüge (vgl. Abschn. 742.4 hienach) rund 1,3 Millionen Pflichtige oder über 80% sämtlicher Pflichtiger mit Einkommen ab 9700 Franken gänzlich von der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) befreit worden, in der 16. Periode (Steuerjahre 1971/72, provisorische Ergebnisse) gegen 80%. Seither sind infolge der wirtschaftlichen Entwicklung einerseits neue Pflichtige von der Wehrsteuer erfasst worden, andererseits dürften zahlreiche Pflichtige in Einkommensklassen über 25 000 Franken hineingerutscht sein. Auf jeden Fall kann angenommen werden, dass durch die vorgeschlagene Erhöhung des Beginns der Steuerpflicht ab 1977 schätzungsweise zwei Drittel aller bisher Steuerpflichtigen keine Wehrsteuer mehr zu entrichten haben.

742.3 Erhöhung des Höchstsatzes

Der Höchstsatz für die Einkommenssteuer wurde in der Finanzordnung 1971 (BB vom 11. März 1971, AS 1971 907) von 7,2% auf 9,5% erhöht (Art. 41^{er} Abs. 5 Bst. c). Aufgrund der Flexibilitätsklausel in der gleichen Bestimmung («diese Sätze können ermässigt oder höchstens um einen Zehntel erhöht werden») wurde er für die Steuerjahre 1971/72 in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 3 Bst. f) um 5% reduziert und betrug somit 9,025%. Durch Bundesbeschluss und Bundesgesetz vom 21. März 1973 (AS 1973 1064 und 1058) wurde die Ermässigung jedoch rückgängig gemacht und der Höchstsatz um

10% auf 10,45% gehoben, beides mit Wirkung ab Steuerperiode 1973/74. Seit 1975 beträgt er 11,5%; eine weitere Erhöhung ist nach geltendem Recht nicht möglich, da die Flexibilitätsklausel gestrichen wurde (BB vom 31. Jan. 1975 betreffend Erhöhung der Steuereinnahmen ab 1976, AS 1975 1206).

Bei der direkten Bundessteuer hat das Festlegen von Höchstsätzen in der Verfassung wegen der quantitativen Abgrenzung zu den konkurrierenden direkten Steuern der Kantone und Gemeinden seinen guten Sinn. Der neue Artikel 41^{quater} soll deshalb weiterhin einen Höchstsatz für die Einkommenssteuer der natürlichen Personen – sowie Höchstsätze für die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen – enthalten.

Die Verwirklichung der hievord (Abschn. 742.1) umschriebenen Ziele erheischt eine Mehrbelastung der hohen Einkommen und somit eine Erhöhung des Höchstsatzes. Dabei ist jedoch eine gewisse Zurückhaltung geboten, einerseits weil der Höchstsatz innerhalb weniger Jahre um fast 60% erhöht worden ist (von 7,2% Ende 1970 auf 11,5% ab 1975), andererseits mit Rücksicht auf die Belastung hoher Einkommen bei den kantonalen und kommunalen Steuern, die in jüngster Zeit – nicht zuletzt unter dem Druck kantonaler Reichtumsteuer-Initiativen – ebenfalls kräftig erhöht worden ist. Eine Angleichung des Höchstsatzes an die höchste Minimalbelastung gemäss Reichtumsteuer-Initiative, also auf 14%, erscheint als eine Grenze, die zurzeit nicht überschritten werden sollte. Im Hinblick auf künftige Entwicklungen, insbesondere auf dem Gebiet der Bundesfinanzen, ist jedoch wiederum eine Flexibilitätsklausel in den Verfassungstext aufzunehmen, die eine weitere Anhebung des Höchstsatzes um höchstens einen Zehntel auf dem Weg der Bundesgesetzgebung erlaubt.

742.4 Erhöhte Sozialabzüge

Die Abzüge in festen Frankenbeträgen (Sozialabzüge) wurden in der Finanzordnung 1971 (BB vom 11. März 1971, AS 1971 907) mit Wirkung ab Steuerperiode 1973/74 wie folgt festgesetzt (Art. 8 Abs. 3 Bst. *b* Ziff 1 UeB-BV):

- für Versicherungsprämien und für Zinsen von Sparkapitalien (Art. 22 Abs. 1 Bst. *h* WStB) zusammen 2000 Franken,
- vom Erwerbseinkommen der Ehefrau (Art. 22 Abs. 1 Bst. *i* WStB) 2000 Franken,
- für Verheiratete (Art. 25 Abs. 1 Bst. *a* WStB) 2500 Franken,
- für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen (Art. 25 Abs. 1 Bst. *b* und *c* WStB) je 1200 Franken.

Wie unter Abschnitt 742.1 hievord ausgeführt, ist die Erhöhung der Sozialabzüge neben der Tarifstreckung ein Mittel zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression. In der Anwendung dieses Mittels ist jedoch Zurückhaltung geboten, da eine Erhöhung der Abzüge bei der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) in der Regel zu entsprechenden Begehren bei den kantonalen und kommunalen Steuern Anlass gibt. Die Erfüllung solcher Begehren fällt dort wegen der grösseren Bedeu-

tung der direkten Steuern für den öffentlichen Haushalt finanziell weit stärker ins Gewicht als beim Bund. Aufgrund dieser Überlegungen beantragen wir die Erhöhung der Sozialabzüge auf rund 20% zu beschränken. In Artikel 8 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung sind somit die Sozialabzüge mit folgenden Beträgen aufzuführen:

- für Verheiratete 3000 Franken,
- für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen je 1500 Franken,
- für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien zusammen 2500 Franken,
- vom Erwerbseinkommen der Ehefrau 2500 Franken.

Damit diese erhöhten Sozialabzüge für die am 1. Januar 1977 beginnende 19. Wehrsteuerperiode Anwendung finden können, ist es nötig, dass die Volksabstimmung über diese Vorlage anfangs März 1977 stattfindet, die Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten spätestens in der Dezember-Session 1976 erfolgt (vgl. Abschn. 54 hievov).

742.5 Neuer Tarif

Die unter Abschnitt 742.1 hievov erwähnten Gründe lassen es als angezeigt erscheinen, für das ab 1977 geltende Wehrsteuerrecht (Art. 8 UeB-BV) einen neuen Tarif aufzustellen. Damit soll der Tarifgestaltung im künftigen Gesetz über die direkte Bundessteuer, das den Wehrsteuerbeschluss baldmöglichst ablösen wird, nicht vorgegriffen werden.

Der Tarif setzt bei einem steuerbaren Einkommen von 25 000 Franken ein, was gegenüber heute (9700 Franken für Ledige) eine Erhöhung der Freigrenze (vgl. Abschn. 742.2 hievov) um 15 300 Franken bedeutet. Der Tarif wird sodann progressiv weitergeführt, mit einem obersten Teilstufensatz von 14% (bisher 13,2%). Die Progression wird nicht wie bisher bei Erreichung einer Maximalbelastung (11,5%) abgebrochen, sondern mit dem obersten Teilstufensatz fortgeführt. Die Maximalbelastung von 14% wird somit praktisch nie erreicht.

742.6 Belastungsvergleiche

Alle steuerbaren Einkommen unter 25 000 Franken fallen künftig nicht mehr unter die Steuerpflicht; die Entlastung gegenüber dem geltenden Recht beträgt hier somit 100%. Zum steuerbaren Einkommen sind noch die Sozialabzüge (vgl. Abschn. 742.4 hievov) zu rechnen, so dass sich der Beginn der Steuerpflicht je nach den Verhältnissen des einzelnen Steuerpflichtigen erhöht. Der Vergleich mit dem geltenden Recht ergibt folgendes Bild:

Beginn der Steuer vom Einkommen^{1) 2)}

Steuerpflichtiger	Geltendes Recht	Vorschlag Bundesrat
	Fr.	Fr.
Lediger	10 800	27 500
Verheirateter, ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau:		
– ohne Kinder	14 200	30 500
– mit 2 Kindern	16 800	33 500
– mit 4 Kindern	19 500	36 500
Verheirateter, mit Erwerbseinkommen der Ehefrau:		
– ohne Kinder	16 400	33 000
– mit 2 Kindern	19 000	36 000
– mit 4 Kindern	21 500	39 000

¹⁾ Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Abzüge für Berufsauslagen.

²⁾ Berücksichtigte Abzüge: Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien (Annahme für geltendes Recht: 10% bei Einkommen unter 20 000 Fr.), Abzug für Verheiratete, Abzug für Kinder und Abzug vom Erwerbseinkommen der Ehefrau.

Auch bei den über dem Freibetrag liegenden Einkommen ist die Entlastung gegenüber dem geltenden Recht teilweise beträchtlich. Sie geht zunächst über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression hinaus, nimmt bei zunehmendem Einkommen ab und geht erst im Einkommensbereich zwischen 140 000 und 200 000 Franken in eine Mehrbelastung über.

Für einen Verheirateten mit zwei Kindern, ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau, ergeben sich beispielsweise folgende *Minderbelastungen* gegenüber dem geltenden Recht:

Einkommen 33 500 Franken	80,63%
Einkommen 40 000 Franken	68,30%
Einkommen 60 000 Franken	29,80%
Einkommen 80 000 Franken	11,91%
Einkommen 100 000 Franken	6,65%
Einkommen 150 000 Franken	1,07%

Die Mehrbelastungen betragen:

Einkommen 200 000 Franken	1,44%
Einkommen 300 000 Franken	3,35%
Einkommen 500 000 Franken	7,72%
Einkommen 1 Million Franken	14,78%

Für Einzelheiten und weitere Beispiele sei auf die Tabellen 1ff. nach Abschnitt 742.7 verwiesen.

Die Belastung gemäss Reichtumsteuer-Initiative (Übergangsrecht) ist für Einkommen bis zu 100 000 Franken, unter Vorbehalt des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression, gleich wie beim geltenden Recht. Für Einkommensteile über 100 000 Franken bringt der Zuschlag von 10% (Art. 8 Abs. 3 Bst. b Ziff. 2 Satz 1 UeB-BV) jedoch ausserordentlich einschneidende Mehrbelastungen. Zwar wird der Zuschlag nach Massgabe der kantonalen und kommunalen Belastungen plafoniert (Satz 2 der soeben genannten Bestimmung), doch wird diese Begrenzung vermutlich nicht in allen Kantonen zum Tragen kommen. Wird der Zuschlag voll erhoben, dann ergeben sich beispielsweise für einen Verheirateten mit zwei Kindern, ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau, folgende Belastungen durch die direkte Bundessteuer (in Klammern: Belastung nach geltendem Recht):

Einkommen 250 000 Franken	15,86%	(10,14%)
Einkommen 500 000 Franken	19,19%	(11,33%)
Einkommen 1 Million Franken	20,34%	(11,41%)

Für Einzelheiten und weitere Beispiele sei auf die Tabellen 1ff. nach Abschnitt 742.7 verwiesen.

742.7 Auswirkungen auf den Ertrag

Die Auswirkungen unseres Vorschlages auf den Ertrag der Einkommenssteuer der natürlichen Personen ergibt folgendes Bild (Jahresertrag 1978/79 nach Stufen des steuerbaren Einkommens, Einkommensstruktur wie Statistik Wehrsteuer 15. Periode):

Einkommen Fr.	Geltendes Recht Mio. Fr.	Tarifvorschlag Mio. Fr.	Minderertrag (→) Mehrertrag (+) Mio. Fr.
- 25 000	220	-	-220
25 000- 50 000	270	100	-170
50 000-100 000	355	300	- 55
100 000-130 000	160	155	- 5
130 000 und mehr	900	950	+ 50
	1 905	1 505	-400

Die Entlastungen dürften somit rund 450 Millionen Franken ausmachen; ihnen steht eine Mehrbelastung von rund 50 Millionen Franken gegenüber.

Wehrsteuer der natürlichen Personen
Belastungsvergleiche für einen Ledigen

Tab. 1

1452

Einkommen ¹⁾	Geltendes Recht ²⁾		Tarifvorschlag ²⁾		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer) ²⁾			
					UeB-BV Art. 8 *)		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
10 800	22.—	0,20	—	—	—	—	—	—
15 000	63.80	0,43	—	—	—	—	—	—
20 000	113.30	0,57	—	—	—	—	—	—
25 000	190.30	0,76	—	—	—	—	—	—
27 500	272.80	0,99	50.—	0,18	—	—	—	—
30 000	355.30	1,18	75.—	0,25	—	—	—	—
40 000	685.30	1,71	325.—	0,81	—	—	—	—
42 600	840.40	1,97	406.—	0,95	—	—	10.—	0,02
50 000	1 328.80	2,66	850.—	1,70	—	—	750.—	1,50
60 000	2 054.80	3,42	1 600.—	2,67	—	—	1 750.—	2,92
70 000	2 934.80	4,19	2 550.—	3,64	—	—	2 750.—	3,93
80 000	3 957.80	4,95	3 550.—	4,44	—	—	3 750.—	4,69
90 000	5 057.80	5,62	4 700.—	5,22	—	—	4 750.—	5,28
100 000	6 256.80	6,26	5 900.—	5,90	—	—	5 750.—	5,75
150 000	12 856.80	8,57	12 850.—	8,57	—	—	12 650.—	8,43
200 000	19 456.80	9,73	19 850.—	9,92	(17 656.80)	(11,77)	19 650.—	9,82
250 000	26 056.80	10,42	26 850.—	10,74	(29 256.80)	(14,63)	27 125.—	10,85
300 000	32 656.80	10,89	33 850.—	11,28	(40 856.80)	(16,34)	34 625.—	11,54
400 000	45 770.—	11,44	47 850.—	11,96	(52 456.80)	(17,49)	49 625.—	12,41
500 000	57 270.—	11,45	61 850.—	12,37	(75 570.—)	(18,89)	64 625.—	12,92
1 000 000	114 770.—	11,48	131 850.—	13,18	(97 070.—)	(19,41)	139 625.—	13,96

1) Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Abzüge für Berufsauslagen, aber vor Vornahme des Abzuges für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien.

2) Berücksichtigter Abzug: Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien (Annahme: 10% vom Einkommen).

*) Auf Einkommensteilen über 100 000 Fr. wird eine Zuschlagsteuer von 10% erhoben. Diese Zuschlagsteuer entfällt oder wird reduziert, sofern die geltenden kantonalen und kommunalen Steuern zusammen die in der Verfassung neu vorgesehenen Mindestbelastungssätze erreichen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. Ia

Mehr- (+) bzw. Minderbelastung (—) gegenüber geltendem Recht
Lediger

Einkommen ¹⁾	Tarifvorschlag		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer)			
			UeB-BV Art. 8		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7
10 800	— 22.—	—100,00	Belastung wie geltendes Recht	Belastung wie geltendes Recht	— 22.—	—100,00
15 000	— 63.80	—100,00			— 63.80	—100,00
20 000	— 113.30	—100,00			— 113.30	—100,00
25 000	— 190.30	—100,00			— 190.30	—100,00
27 500	— 222.80	— 81,67			— 272.80	—100,00
30 000	— 280.30	— 78,89			— 355.30	—100,00
40 000	— 360.30	— 52,58			— 685.30	—100,00
42 600	— 434.40	— 51,69			— 830.40	— 98,81
50 000	— 478.80	— 36,03			— 578.80	— 43,56
60 000	— 454.80	— 22,13			— 304.80	— 14,83
70 000	— 384.80	— 13,11			— 184.80	— 6,30
80 000	— 407.80	— 10,30			— 207.80	— 5,25
90 000	— 357.80	— 7,07			— 307.80	— 6,09
100 000	— 356.80	— 5,70			— 506.80	— 8,10
150 000	— 6.80	— 0,05			+ (4 800.—)	+ (37,33)
200 000	+ 393.20	+ 2,02	+ (9 800.—)	+ (50,37)	+ 193.20	+ 0,99
250 000	+ 793.20	+ 3,04	+ (14 800.—)	+ (56,80)	+ 1 068.20	+ 4,10
300 000	+ 1 193.20	+ 3,65	+ (19 800.—)	+ (60,63)	+ 1 968.20	+ 6,03
400 000	+ 2 080.—	+ 4,54	+ (29 800.—)	+ (65,11)	+ 3 855.—	+ 8,42
500 000	+ 4 580.—	+ 8,00	+ (39 800.—)	+ (69,50)	+ 7 355.—	+ 12,84
1 000 000	+ 17 080.—	+ 14,88	+ (89 800.—)	+ (78,24)	+ 24 855.—	+ 21,66

¹⁾ Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und Berufsauslagen

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 2

Belastungsvergleiche für einen Verheirateten ohne Kinder Ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau

1454

Einkommen ¹⁾	Geltendes Recht ²⁾		Tarifvorschlag ²⁾		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer) ²⁾			
					UeB-BV Art. 8 *)		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
14 200	22.—	0,15	—	—	—	—	—	—
15 000	29.—	0,19	—	—	—	—	—	—
20 000	68.60	0,34	—	—	—	—	—	—
25 000	112.60	0,45	—	—	—	—	—	—
30 000	225.50	0,75	—	—	—	—	—	—
30 500	240.35	0,79	50.—	0,16	—	—	—	—
40 000	532.80	1,33	235.—	0,59	—	—	—	—
45 600	803.40	1,76	406.—	0,89	—	—	10.—	0,02
50 000	1 093.80	2,19	670.—	1,34	—	—	450.—	0,90
60 000	1 764.80	2,94	1 360.—	2,27	wie geltendes Recht	wie geltendes Recht	1 450.—	2,42
70 000	2 644.80	3,78	2 250.—	3,21	—	—	2 450.—	3,50
80 000	3 612.80	4,52	3 250.—	4,06	—	—	3 450.—	4,31
90 000	4 712.80	5,24	4 340.—	4,82	—	—	4 450.—	4,94
100 000	5 856.80	5,86	5 540.—	5,54	—	—	5 450.—	5,45
150 000	12 456.80	8,30	12 430.—	8,29	(17 006.80)	(11,34)	12 230.—	8,15
200 000	19 056.80	9,53	19 430.—	9,72	(28 606.80)	(14,30)	19 230.—	9,62
250 000	25 656.80	10,26	26 430.—	10,57	(40 206.80)	(16,08)	26 675.—	10,67
300 000	32 256.80	10,75	33 430.—	11,14	(51 806.80)	(17,27)	34 175.—	11,39
400 000	45 412.50	11,35	47 430.—	11,86	(74 962.50)	(18,74)	49 175.—	12,29
500 000	56 912.50	11,38	61 430.—	12,29	(96 462.50)	(19,29)	64 175.—	12,84
1 000 000	114 412.50	11,44	131 430.—	13,14	(203 962.50)	(20,40)	139 175.—	13,92

1) Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Abzüge für Berufsauslagen, aber vor Vornahme der Abzüge für Verheiratete sowie Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien.

2) Berücksichtigte Abzüge: Abzug für Verheiratete sowie Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien.

*) Auf Einkommensteilen über 100 000 Fr. wird eine Zuschlagsteuer von 10% erhoben. Diese Zuschlagsteuer entfällt oder wird reduziert, sofern die geltenden kantonalen und kommunalen Steuern zusammen die in der Verfassung neu vorgesehenen Mindestbelastungssätze erreichen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 2a

Mehr- (+) bzw. Minderbelastung (—) gegenüber geltendem Recht
Verheirateter ohne Kinder, ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau

Einkommen ¹⁾	Tarifvorschlag		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer)			
			UeB-BV Art. 8		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7
14 200	— 22.—	—100,00	—	—	— 22.—	—100,00
15 000	— 29.—	—100,00	Belastung wie geltendes Recht	Belastung wie geltendes Recht	— 29.—	—100,00
20 000	— 68.60	—100,00			— 68.60	—100,00
25 000	— 112.60	—100,00			— 112.60	—100,00
30 000	— 225.50	—100,00			— 225.50	—100,00
30 500	— 190.35	— 79,20			— 240.35	—100,00
40 000	— 297.80	— 55,89			— 532.80	—100,00
45 600	— 397.40	— 49,46			— 793.40	— 98,76
50 000	— 423.80	— 38,75			— 643.80	— 58,86
60 000	— 404.80	— 22,94			— 314.80	— 17,84
70 000	— 394.80	— 14,93			— 194.80	— 7,37
80 000	— 362.80	— 10,04	— 162.80	— 4,51		
90 000	— 372.80	— 7,91	— 262.80	— 5,58		
100 000	— 316.80	— 5,41	— 406.80	— 6,95		
150 000	— 26.80	— 0,22	+ (4 550.—)	+ (36,53)	— 226.80	— 1,82
200 000	+ 373.20	+ 1,96	+ (9 550.—)	+ (50,11)	+ 173.20	+ 0,91
250 000	+ 773.20	+ 3,01	+ (14 550.—)	+ (56,71)	+ 1 018.20	+ 3,97
300 000	+ 1 173.20	+ 3,64	+ (19 550.—)	+ (60,61)	+ 1 918.20	+ 5,95
400 000	+ 2 017.50	+ 4,44	+ (29 550.—)	+ (65,07)	+ 3 762.50	+ 8,29
500 000	+ 4 517.50	+ 7,94	+ (39 550.—)	+ (69,49)	+ 7 262.50	+ 12,76
1 000 000	+ 17 017.50	+ 14,87	+ (89 550.—)	+ (78,27)	+ 24 762.50	+ 21,64

¹⁾ Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Berufsauslagen.

Belastungsvergleiche für einen Verheirateten ohne Kinder

Mit Erwerbseinkommen der Ehefrau

Einkommen ¹⁾	Geltendes Recht ²⁾		Tarifvorschlag ²⁾		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer) ²⁾			
					UeB-BV Art. 8*)		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
16 400	22.—	0,13	—	—	—	—	—	—
20 000	51.—	0,26	—	—	—	—	—	—
25 000	95.—	0,38	—	—	—	—	—	—
30 000	166.10	0,55	—	—	—	—	—	—
33 000	255.20	0,77	50.—	0,15	—	—	—	—
40 000	469.95	1,17	160.—	0,40	—	—	—	—
48 100	836.40	1,74	406.—	0,84	—	—	10.—	0,02
50 000	961.80	1,92	520.—	1,04	—	—	200.—	0,40
60 000	1 621.80	2,70	1 160.—	1,93	—	—	1 200.—	2,00
70 000	2 468.80	3,53	2 000.—	2,86	wie geltendes Recht	wie geltendes Recht	2 200.—	3,14
80 000	3 392.80	4,24	3 000.—	3,75	—	—	3 200.—	4,00
90 000	4 492.80	4,99	4 040.—	4,49	—	—	4 200.—	4,67
100 000	5 592.80	5,59	5 240.—	5,24	—	—	5 200.—	5,20
150 000	12 192.80	8,13	12 080.—	8,05	(16 542.80)	(11,03)	11 880.—	7,92
200 000	18 792.80	9,40	19 080.—	9,54	(28 142.80)	(14,07)	18 880.—	9,44
250 000	25 392.80	10,16	26 080.—	10,43	(39 742.80)	(15,90)	26 300.—	10,52
300 000	31 992.80	10,66	33 080.—	11,03	(51 342.80)	(17,11)	33 800.—	11,27
400 000	45 182.50	11,30	47 080.—	11,77	(74 532.50)	(18,63)	48 800.—	12,20
500 000	56 682.50	11,34	61 080.—	12,22	(96 032.50)	(19,21)	63 800.—	12,76
1 000 000	114 182.50	11,42	131 080.—	13,11	(203 532.50)	(20,35)	138 800.—	13,88

1) Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Abzüge für Berufsauslagen, aber vor Vornahme der Abzüge für Verheiratete, Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien sowie Erwerbseinkommen der Ehefrau.

2) Berücksichtigte Abzüge: Abzug für Verheiratete, Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien sowie Abzug vom Erwerbseinkommen der Ehefrau.

*) Auf Einkommensteilen über 100 000 Fr. wird eine Zuschlagsteuer von 10% erhoben. Diese Zuschlagsteuer entfällt oder wird reduziert, sofern die geltenden kantonalen und kommunalen Steuern zusammen die in der Verfassung neu vorgesehenen Mindestbelastungssätze erreichen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 3a

Mehr- (+) bzw. Minderbelastung (—) gegenüber geltendem Recht
Verheirateter ohne Kinder, mit Erwerbseinkommen der Ehefrau

Einkommen ¹⁾	Tarifvorschlag		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer)			
			UeB-BV Art. 8		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7
16 400	— 22.—	—100,00	Belastung wie geltendes Recht	Belastung wie geltendes Recht	— 22.—	—100,00
20 000	— 51.—	—100,00			— 51.—	—100,00
25 000	— 95.—	—100,00			— 95.—	—100,00
30 000	— 166.10	—100,00			— 166.10	—100,00
33 000	— 205.20	— 80,41			— 255.20	—100,00
40 000	— 309.95	— 65,95			— 469.95	—100,00
48 100	— 430.40	— 51,46			— 826.40	— 98,80
50 000	— 441.80	— 45,93			— 761.80	— 79,21
60 000	— 461.80	— 28,47			— 421.80	— 26,01
70 000	— 468.80	— 18,99			— 268.80	— 10,89
80 000	— 392.80	— 11,58	— 192.80	— 5,68		
90 000	— 452.80	— 10,08	— 292.80	— 6,52		
100 000	— 352.80	6,31	— 392.80	— 7,02		
150 000	— 112.80	0,93	+ (4 350.—)	+ (35,68)	— 312.80	— 2,57
200 000	+ 287.20	+ 1,53	+ (9 350.—)	+ (49,75)	+ 87.20	+ 0,46
250 000	+ 687.20	+ 2,71	+ (14 350.—)	+ (56,51)	+ 907.20	+ 3,57
300 000	+ 1 087.20	+ 3,40	+ (19 350.—)	+ (60,48)	+ 1 807.20	+ 5,65
400 000	+ 1 897.50	+ 4,20	+ (29 350.—)	+ (64,96)	+ 3 617.50	+ 8,01
500 000	+ 4 397.50	+ 7,76	+ (39 350.—)	+ (69,42)	+ 7 117.50	+ 12,56
1 000 000	+ 16 897.50	+ 14,80	+ (89 350.—)	+ (78,25)	+ 24 617.50	+ 21,56

¹⁾ Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Berufsauslagen.

Belastungsvergleiche für einen Verheirateten mit 2 Kindern Ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau

Einkommen ¹⁾	Geltendes Recht ²⁾		Tarifvorschlag ²⁾		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer) ²⁾			
					UeB-BV Art. 8 *)		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
16 800	22.—	0,13	—	—	—	—	—	—
20 000	47.50	0,24	—	—	—	—	—	—
25 000	91.50	0,37	—	—	—	—	—	—
30 000	154.85	0,52	—	—	—	—	—	—
33 500	258.15	0,77	50.—	0,15	—	—	—	—
40 000	457.40	1,14	145.—	0,36	—	—	—	—
48 600	843.—	1,73	406.—	0,84	—	—	10.—	0,02
50 000	935.40	1,87	490.—	0,98	—	—	150.—	0,30
60 000	1 595.40	2,66	1 120.—	1,87	—	—	1 150.—	1,92
70 000	2 433.60	3,48	1 950.—	2,79	—	—	2 150.—	3,07
80 000	3 348.80	4,19	2 950.—	3,69	—	—	3 150.—	3,94
90 000	4 448.80	4,94	3 980.—	4,42	—	—	4 150.—	4,61
100 000	5 548.80	5,55	5 180.—	5,18	—	—	5 150.—	5,15
150 000	12 140.—	8,09	12 010.—	8,01	(16 450.—)	(10,97)	11 810.—	7,87
200 000	18 740.—	9,37	19 010.—	9,50	(28 050.—)	(14,02)	18 810.—	9,40
250 000	25 340.—	10,14	26 010.—	10,40	(39 650.—)	(15,86)	26 225.—	10,49
300 000	31 940.—	10,65	33 010.—	11,00	(51 250.—)	(17,08)	33 725.—	11,24
400 000	45 136.50	11,28	47 010.—	11,75	(74 446.50)	(18,61)	48 725.—	12,18
500 000	56 636.50	11,33	61 010.—	12,20	(95 946.50)	(19,19)	63 725.—	12,74
1 000 000	114 136.50	11,41	131 010.—	13,10	(203 446.50)	(20,34)	138 725.—	13,87

1) Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Abzüge für Berufsauslagen, aber vor Vornahme der Abzüge für Verheiratete, Kinder sowie Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien.

2) Berücksichtigte Abzüge: Abzug für Verheiratete, Abzug für Kinder sowie Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien.

*) Auf Einkommensteilen über 100 000 Fr. wird eine Zuschlagsteuer von 10% erhoben. Diese Zuschlagsteuer entfällt oder wird reduziert, sofern die geltenden kantonalen und kommunalen Steuern zusammen die in der Verfassung neu vorgesehenen Mindestbelastungssätze erreichen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 4a

Mehr- (+) bzw. Minderbelastung (—) gegenüber geltendem Recht
Verheirateter mit 2 Kindern, ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau

Einkommen ¹⁾	Tarifvorschlag		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer)			
			UeB-BV Art. 8		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
1	2	3	4	5	6	7
16 800	— 22.—	—100,00	Belastung wie geltendes Recht	Belastung wie geltendes Recht	— 22.—	—100,00
20 000	— 47.50	—100,00			— 47.50	—100,00
25 000	— 91.50	—100,00			— 91.50	—100,00
30 000	— 154.85	—100,00			— 154.85	—100,00
33 500	— 208.15	— 80,63			— 258.15	—100,00
40 000	— 312.40	— 68,30			— 457.40	—100,00
48 600	— 437.—	— 51,84			— 833.—	— 98,81
50 000	— 445.40	— 47,62			— 785.40	— 83,96
60 000	— 475.40	— 29,80			— 445.40	— 27,92
70 000	— 483.60	— 19,87			— 483.60	— 11,65
80 000	— 398.80	— 11,91	— 198.80	— 5,94		
90 000	— 468.80	— 10,54	— 298.80	— 6,72		
100 000	— 368.80	— 6,65	— 398.80	— 7,19		
150 000	— 130.—	— 1,07	+ (4 310.—)	+ (35,50)	— 330.—	— 2,72
200 000	+ 270.—	+ 1,44	+ (9 310.—)	+ (49,68)	+ 70.—	+ 0,37
250 000	+ 670.—	+ 2,64	+ (14 310.—)	+ (56,47)	+ 885.—	+ 3,49
300 000	+ 1 070.—	+ 3,35	+ (19 310.—)	+ (60,46)	+ 1 785.—	+ 5,59
400 000	+ 1 873.50	+ 4,15	+ (29 310.—)	+ (64,94)	+ 3 588.50	+ 7,95
500 000	+ 4 373.50	+ 7,72	+ (39 310.—)	+ (69,41)	+ 7 088.50	+ 12,52
1 000 000	+ 16 873.50	+ 14,78	+ (89 310.—)	+ (78,25)	+ 24 588.50	+ 21,54

¹⁾ Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Berufsauslagen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 5

Belastungsvergleiche für einen Verheirateten mit 2 Kindern

Mit Erwerbseinkommen der Ehefrau

1460

Einkommen ¹⁾	Geltendes Recht ²⁾		Tarifvorschlag ²⁾		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer) ²⁾			
					UeB-BV Art. 8 *)		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
19 000	22.—	0,12	—	—	—	—	—	—
20 000	29.90	0,15	—	—	—	—	—	—
25 000	73.90	0,30	—	—	—	—	—	—
30 000	117.90	0,39	—	—	—	—	—	—
36 000	273.—	0,76	50.—	0,14	—	—	—	—
40 000	394.70	0,99	90.—	0,22	—	—	—	—
50 000	803.40	1,61	370.—	0,74	—	—	—	—
51 100	876.—	1,71	406.—	0,79	—	—	10.—	0,02
60 000	1 463.40	2,44	940.—	1,57	—	—	900.—	1,50
70 000	2 257.60	3,23	1 720.—	2,46	—	—	1 900.—	2,71
80 000	3 137.60	3,92	2 700.—	3,38	—	—	2 900.—	3,62
90 000	4 228.80	4,70	3 700.—	4,11	—	—	3 900.—	4,33
100 000	5 328.80	5,33	4 880.—	4,88	—	—	4 900.—	4,90
150 000	11 876.—	7,92	11 660.—	7,77	(15 986.—)	(10,66)	11 460.—	7,64
200 000	18 476.—	9,24	18 660.—	9,33	(27 586.—)	(13,79)	18 460.—	9,23
250 000	25 076.—	10,03	25 660.—	10,26	(39 186.—)	(15,67)	25 850.—	10,34
300 000	31 676.—	10,56	32 660.—	10,89	(50 786.—)	(16,93)	33 350.—	11,12
400 000	44 876.—	11,22	46 660.—	11,66	(73 986.—)	(18,50)	48 350.—	12,09
500 000	56 406.50	11,28	60 660.—	12,13	(95 516.50)	(19,10)	63 350.—	12,67
1 000 000	113 906.50	11,39	130 660.—	13,07	(203 016.50)	(20,30)	138 350.—	13,84

1) Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Abzüge für Berufsauslagen, aber vor Vornahme der Abzüge für Verheiratete, Kinder, Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien sowie Erwerbseinkommen der Ehefrau.

2) Berücksichtigte Abzüge: Abzug für Verheiratete, Abzug für Kinder, Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien sowie Abzug vom Erwerbseinkommen der Ehefrau.

*) Auf Einkommensteilen über 100 000 Fr. wird eine Zuschlagsteuer von 10% erhoben. Diese Zuschlagsteuer entfällt oder wird reduziert, sofern die geltenden kantonalen und kommunalen Steuern zusammen die in der Verfassung neu vorgesehenen Mindestbelastungssätze erreichen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 5a

Mehr- (+) bzw. Minderbelastung (—) gegenüber geltendem Recht
Verheirateter mit 2 Kindern, mit Erwerbseinkommen der Ehefrau

Einkommen ¹⁾	Tarifvorschlag		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer)			
			UeB-BV Art. 8		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7
19 000	— 22.—	—100,00	Belastung wie geltendes Recht	Belastung wie geltendes Recht	— 22.—	—100,00
20 000	— 29.90	—100,00			— 29.90	—100,00
25 000	— 73.90	—100,00			— 73.90	—100,00
30 000	— 117.90	—100,00			— 117.90	—100,00
36 000	— 223.—	— 81,68			— 273.—	—100,00
40 000	— 304.70	— 77,20			— 394.70	—100,00
50 000	— 433.40	— 53,95			— 803.40	—100,00
51 100	— 470.—	— 53,65			— 866.—	— 98,86
60 000	— 523.40	— 35,77			— 563.40	— 38,50
70 000	— 537.60	— 23,81			— 357.60	— 15,84
80 000	— 437.60	— 13,95	— 237.60	— 7,57		
90 000	— 528.80	— 12,50	— 328.80	— 7,78		
100 000	— 448.80	— 8,42	— 428.80	— 8,05		
150 000	— 216.—	— 1,82	+ (4 110.—)	+ (34,61)	— 416.—	— 3,50
200 000	+ 184.—	+ 1,00	+ (9 110.—)	+ (49,31)	— 16.—	— 0,09
250 000	+ 584.—	+ 2,33	+ (14 110.—)	+ (56,27)	+ 774.—	+ 3,09
300 000	+ 984.—	+ 3,11	+ (19 110.—)	+ (60,33)	+ 1 674.—	+ 5,28
400 000	+ 1 784.—	+ 3,98	+ (29 110.—)	+ (64,87)	+ 3 474.—	+ 7,74
500 000	+ 4 253.50	+ 7,54	+ (39 110.—)	+ (69,34)	+ 6 943.50	+ 12,31
1 000 000	+ 16 753.50	+ 14,71	+ (89 110.—)	+ (78,23)	+ 24 443.50	+ 21,46

¹⁾ Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Berufsauslagen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 6

Belastungsvergleiche für einen Verheirateten mit 4 Kindern Ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau

1462

Einkommen ¹⁾	Geltendes Recht ²⁾		Tarifvorschlag ²⁾		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer) ²⁾			
					UeB-BV Art. 8 *)		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
19 500	22.—	0,11	—	—	—	—	—	—
20 000	26.40	0,13	—	—	—	—	—	—
25 000	70.40	0,28	—	—	—	—	—	—
30 000	114.40	0,38	—	—	—	—	—	—
36 500	276.—	0,76	50.—	0,14	—	—	—	—
40 000	382.15	0,96	85.—	0,21	—	—	—	—
50 000	777.—	1,55	355.—	0,71	—	—	—	—
51 600	882.60	1,71	406.—	0,79	—	—	10.—	0,02
60 000	1 437.—	2,40	910.—	1,52	—	—	850.—	1,42
70 000	2 222.40	3,17	1 680.—	2,40	—	—	1 850.—	2,64
80 000	3 102.40	3,88	2 650.—	3,31	—	—	2 850.—	3,56
90 000	4 184.80	4,65	3 650.—	4,06	—	—	3 850.—	4,28
100 000	5 284.80	5,28	4 820.—	4,82	—	—	4 850.—	4,85
150 000	11 823.20	7,88	11 590.—	7,73	(15 893.20)	(10,60)	11 390.—	7,59
200 000	18 423.20	9,21	18 590.—	9,30	(27 493.20)	(13,75)	18 390.—	9,20
250 000	25 023.20	10,01	25 590.—	10,24	(39 093.20)	(15,64)	25 775.—	10,31
300 000	31 623.20	10,54	32 590.—	10,86	(50 693.20)	(16,90)	33 275.—	11,09
400 000	44 823.20	11,21	46 590.—	11,65	(73 893.20)	(18,47)	48 275.—	12,07
500 000	56 360.50	11,27	60 590.—	12,12	(95 430.50)	(19,09)	63 275.—	12,66
1 000 000	113 860.50	11,39	130 590.—	13,06	(202 930.50)	(20,29)	138 275.—	13,83

1) Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Abzüge für Berufsauslagen, aber vor Vornahme der Abzüge für Verheiratete, Kinder sowie Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien.

2) Berücksichtigte Abzüge: Abzug für Verheiratete, Abzug für Kinder sowie Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien.

*) Auf Einkommensteilen über 100 000 Fr. wird eine Zuschlagsteuer von 10% erhoben. Diese Zuschlagsteuer entfällt oder wird reduziert, sofern die geltenden kantonalen und kommunalen Steuern zusammen die in der Verfassung neu vorgesehenen Mindestbelastungssätze erreichen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 6a

Mehr- (+) bzw. Minderbelastung (—) gegenüber geltendem Recht
Verheirateter mit 4 Kindern, ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau

Einkommen ¹⁾	Tarifvorschlag		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer)			
			UeB-BV Art. 8		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7
19 500	— 22.—	—100,00	Belastung wie geltendes Recht	Belastung wie geltendes Recht	— 22.—	—100,00
20 000	— 26.40	—100,00			— 26.40	—100,00
25 000	— 70.40	—100,00			— 70.40	—100,00
30 000	— 114.40	—100,00			— 114.40	—100,00
36 000	— 226.—	— 81,88			— 276.—	—100,00
40 000	— 297.15	— 77,76			— 382.15	—100,00
50 000	— 422.—	— 54,31			— 777.—	—100,00
51 600	— 476.60	— 54,00			— 872.60	— 98,87
60 000	— 527.—	— 36,67			— 587.—	— 40,85
70 000	— 542.40	— 24,41			— 372.40	— 16,76
80 000	— 452.40	— 14,58	— 252.40	— 8,14		
90 000	— 534.80	— 12,78	— 334.80	— 8,00		
100 000	— 464.80	— 8,80	— 434.80	— 8,23		
150 000	— 233.20	— 1,97	+ (4 070.—)	+ (34,42)	— 433.20	— 3,66
200 000	+ 166.80	+ 0,91	+ (9 070.—)	+ (49,23)	— 33.20	— 0,18
250 000	+ 566.80	+ 2,27	+ (14 070.—)	+ (56,23)	+ 751.80	+ 3,00
300 000	+ 966.80	+ 3,06	+ (19 070.—)	+ (60,30)	+ 1 651.80	+ 5,22
400 000	+ 1 766.80	+ 3,94	+ (29 070.—)	+ (64,85)	+ 3 451.80	+ 7,70
500 000	+ 4 229.50	+ 7,50	+ (39 070.—)	+ (69,32)	+ 6 914.50	+ 12,27
1 000 000	+ 16 729.50	+ 14,69	+ (89 070.—)	+ (78,23)	+ 24 414.50	+ 21,44

¹⁾ Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Berufsauslagen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 7

Belastungsvergleiche für einen Verheirateten mit 4 Kindern

Mit Erwerbseinkommen der Ehefrau

1464

Einkommen ¹⁾	Geltendes Recht ²⁾		Tarifvorschlag ²⁾		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer) ²⁾			
					UeB-BV Art. 8*)		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)	
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
21 500	22.—	0,10	—	—	—	—	—	—
25 000	52.80	0,21	—	—	—	—	—	—
30 000	96.80	0,32	—	—	—	—	—	—
39 000	290.85	0,75	50.—	0,13	—	—	—	—
40 000	320.55	0,80	60.—	0,15	—	—	—	—
50 000	645.—	1,29	280.—	0,56	—	—	—	—
54 100	915.60	1,69	406.—	0,75	—	—	10.—	0,02
60 000	1 305.—	2,18	760.—	1,27	—	—	600.—	1,00
70 000	2 046.40	2,92	1 480.—	2,11	—	—	1 600.—	2,29
80 000	2 926.40	3,66	2 400.—	3,00	—	—	2 600.—	3,25
90 000	3 964.80	4,41	3 400.—	3,78	—	—	3 600.—	4,00
100 000	5 064.80	5,06	4 520.—	4,52	—	—	4 600.—	4,60
150 000	11 559.20	7,71	11 240.—	7,49	(15 429.20)	(10,29)	11 040.—	7,36
200 000	18 159.20	9,08	18 240.—	9,12	(27 029.20)	(13,51)	18 040.—	9,02
250 000	24 759.20	9,90	25 240.—	10,10	(38 629.20)	(15,45)	25 400.—	10,16
300 000	31 359.20	10,45	32 240.—	10,75	(50 229.20)	(16,74)	32 900.—	10,97
400 000	44 559.20	11,14	46 240.—	11,56	(73 429.20)	(18,36)	47 900.—	11,98
500 000	56 130.50	11,23	60 240.—	12,05	(95 000.50)	(19,00)	62 900.—	12,58
1 000 000	113 630.50	11,36	130 240.—	13,02	(202 500.50)	(20,25)	137 900.—	13,79

¹⁾ Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Abzüge für Berufsauslagen, aber vor Vornahme der Abzüge für Verheiratete, Kinder, Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien sowie Erwerbseinkommen der Ehefrau.

²⁾ Berücksichtigte Abzüge: Abzug für Verheiratete, Abzug für Kinder, Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien sowie Abzug vom Erwerbseinkommen der Ehefrau.

^{*)} Auf Einkommensteilen über 100 000 Franken wird eine Zuschlagsteuer von 10% erhoben. Diese Zuschlagsteuer entfällt oder wird reduziert, sofern die geltenden kantonalen und kommunalen Steuern zusammen die in der Verfassung neu vorgesehenen Mindestbelastungssätze erreichen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 7a

Mehr- (+) bzw. Minderbelastung (—) gegenüber geltendem Recht
Verheirateter mit 4 Kindern, mit Erwerbseinkommen der Ehefrau

Einkommen ¹⁾	Tarifvorschlag		SPS-Initiative (Direkte Bundessteuer)					
			UeB-BV Art. 8		BV Art. 41 ^{quater} (Normaltarif)			
	Fr.	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	
1	2	3	4	5	6	7		
21 500	— 22.—	—100,00	Belastung wie geltendes Recht	Belastung wie geltendes Recht	— 22.—	—100,00		
25 000	— 52.80	—100,00			— 52.80	—100,00		
30 000	— 96.80	—100,00			— 96.80	—100,00		
39 000	— 240.85	— 82,81			— 290.85	—100,00		
40 000	— 260.55	— 81,28			— 320.55	—100,00		
50 000	— 365.—	— 56,59			— 645.—	—100,00		
54 100	— 509.60	— 55,66			— 905.60	— 98,91		
60 000	— 545.—	— 41,76			— 705.—	— 54,02		
70 000	— 566.40	— 27,68			— 446.40	— 21,81		
80 000	— 526.40	— 17,99			— 326.40	— 11,15		
90 000	— 564.80	— 14,25			— 364.80	— 9,20		
100 000	— 544.80	— 10,76			— 464.80	— 9,18		
150 000	— 319.20	— 2,76			+ (3 870.—)	+ (33,48)	— 519.20	— 4,49
200 000	+ 80.80	+ 0,44			+ (8 870.—)	+ (48,85)	— 119.20	— 0,66
250 000	+ 480.80	+ 1,94			+ (13 870.—)	+ (56,02)	+ 640.80	+ 2,59
300 000	+ 880.80	+ 2,81			+ (18 870.—)	+ (60,17)	+ 1 540.80	+ 4,91
400 000	+ 1 680.80	+ 3,77	+ (28 870.—)	+ (64,79)	+ 3 340.80	+ 7,50		
500 000	+ 4 109.50	+ 7,32	+ (38 870.—)	+ (69,25)	+ 6 769.50	+ 12,06		
1 000 000	+ 16 609.50	+ 14,62	+ (88 870.—)	+ (78,21)	+ 24 269.50	+ 21,36		

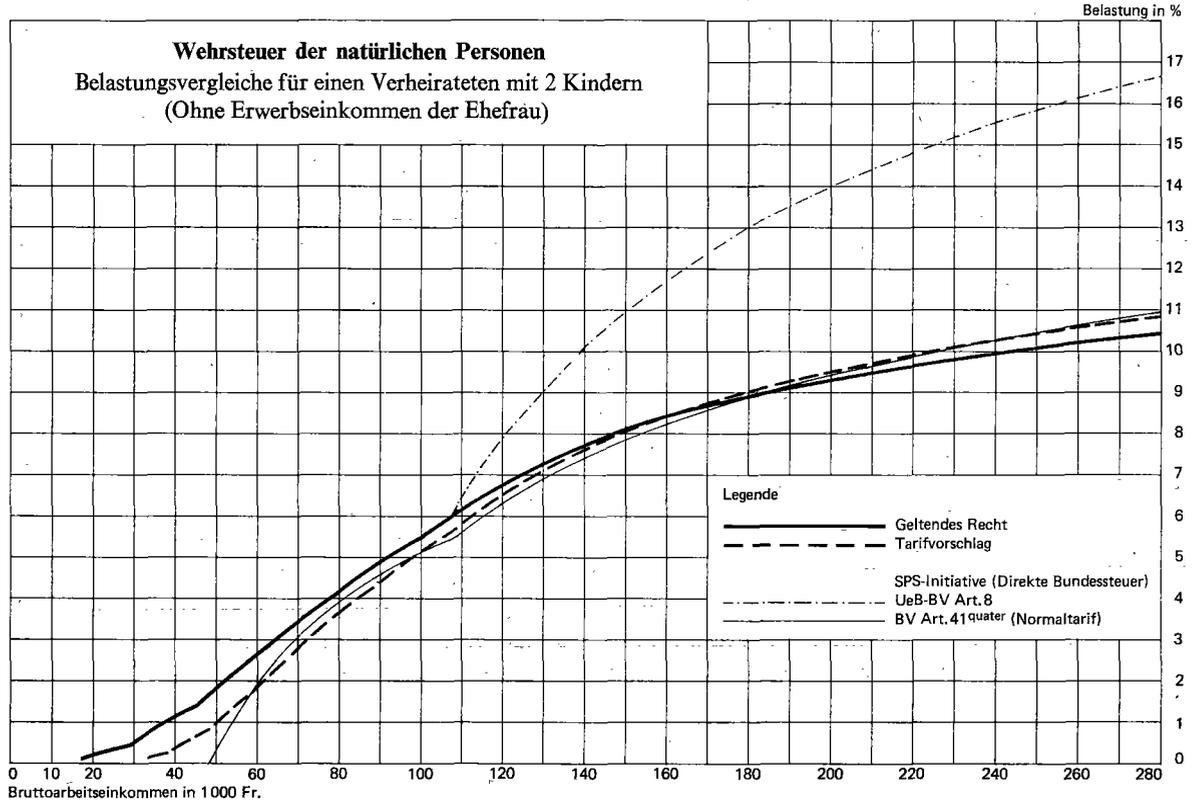
¹⁾ Einkommen nach Abzug der AHV-Beiträge und der Berufsauslagen.

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 8

1466

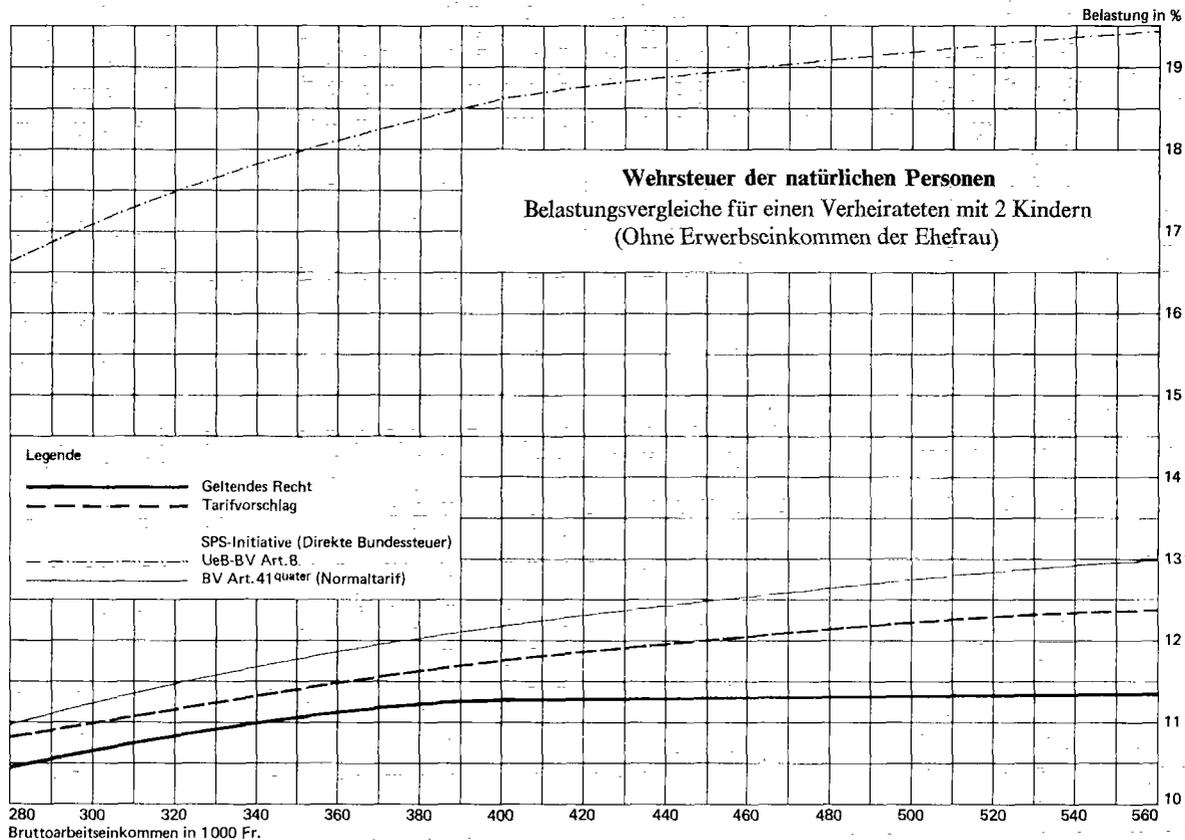
Belastungsvergleiche für einen Verheirateten mit 2 Kindern
(Ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau)



Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 8a

Belastungsvergleiche für einen Verheirateten mit 2 Kindern
(Ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau)



75 Die Besteuerung der juristischen Personen

751 Gegenstand der Steuer

Der bisher in Artikel 41^{ter} Bundesverfassung verwendete Begriff «Reinertrag» ist durch «Gewinn» zu ersetzen, da dies der betriebswirtschaftlichen und buchhalterischen Ausdrucksweise besser entspricht. Von materieller Bedeutung ist die Änderung nicht. Neben der Gewinnsteuer wird weiterhin eine Steuer auf Kapital und Reserven erhoben. Eine Aufhebung der Kapitalsteuer wird von keiner Seite verlangt und steht nicht zur Diskussion.

752 Belastung

752.1 Ziele und Mittel

Im Gegensatz zur Besteuerung der natürlichen Personen, wo der Grundsatz des periodischen Ausgleichs der Folgen der kalten Progression zu beachten ist (Art. 41^{ter} Abs. 5 Bst. c BV), drängt sich eine generelle Entlastung der juristischen Personen nicht auf. Angesichts der wiederholten Satzerhöhungen in den letzten Jahren verzichten wir aber auch darauf, bei den juristischen Personen einen Mehrertrag zu erzielen. Immerhin erscheint eine gewisse Umschichtung in der Belastung als angezeigt, insbesondere durch eine Ermässigung der Gewinnsteuer der schwach rentierenden Unternehmungen und andererseits durch eine Weiterführung der Progression zwecks stärkerer Belastung der Unternehmungen mit hoher Rendite. Bei der Mehrbelastung dürfen jedoch gewisse Grenzen nicht überschritten werden. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass die Gewinne der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften zweimal besteuert werden, einmal bei der sie erzielenden Unternehmung, ein zweites Mal, im Zeitpunkt der Ausschüttung, bei den Inhabern der Beteiligungsrechte (wirtschaftliche Doppelbelastung). Wird die Belastung zu hoch, so müssen Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung ergriffen werden. Auch ist auf die Belastungen in den Kantonen Rücksicht zu nehmen.

752.2 Erhöhung der Höchstsätze

Der Höchstsatz der Reinertragssteuer (Gewinnsteuer) wurde in der Finanzordnung 1971 in Artikel 41^{ter} auf 8% festgelegt. In den Übergangsbestimmungen wurde er jedoch um 5% auf 7,6% ermässigt (Art. 8 Abs. 3 Bst. f gemäss BB vom 11. März 1971, AS 1971 907) und für die Steuerperiode 1973/74 auf 8,8% erhöht (BB und BG vom 21. März 1973, AS 1973 1058 und 1064). Seit 1975 beträgt er 9,8% (BB vom 31. Jan. 1975, Art. 41^{ter} Abs. 5 Bst. c, AS 1975 1206).

Für die Ergänzungssteuer auf dem Kapital und den Reserven (Kapitalsteuer) nannte Artikel 41^{ter} gemäss Finanzordnung 1971 einen Höchstsatz von 0,75%. Gemäss den soeben erwähnten Rechtsgrundlagen betrug er effektiv 0,7125% in den Steuerjahren 1971/72 und 0,825% in den Steuerjahren 1973/74.

Seit 1975 ist der Höchstsatz für die Kapitalsteuer auch in Artikel 41^{ter} mit 0,825% aufgeführt.

Wir beantragen, den Höchstsatz für die Gewinnsteuer in Artikel 41^{quater} auf 11,5% festzulegen, unter Vorbehalt einer späteren Erhöhung um höchstens einen Zehntel auf 12,65% (Flexibilitätsklausel). Die Kapitalsteuer soll ihren lediglich ergänzenden Charakter beibehalten; der Höchstsatz wird in Artikel 41^{quater} von heute 0,825% auf 0,75% gesenkt, was der Finanzordnung 1971 entspricht, unter Vorbehalt einer späteren Erhöhung auf dem Weg der Gesetzgebung (Flexibilitätsklausel) um höchstens einen Zehntel.

752.3 Tarifgestaltung

Nach geltendem Recht (Art. 8 UeB-BV) wird die Reinertragssteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften nach einem Dreistufentarif berechnet, der eine proportionale Grundsteuer und zwei renditenabhängige Zuschläge vorsieht. Die Sätze betragen zurzeit 3,63% für die Grundsteuer, 3,63% für den ersten und 4,84% für den zweiten Zuschlag (vgl. Art. 57 WStB). Die übrigen juristischen Personen unterliegen grundsätzlich dem Tarif für die Einkommenssteuer natürlicher Personen. Ferner wird eine proportionale Ergänzungssteuer auf Kapital und Reserven der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften und auf dem Reinvermögen der übrigen juristischen Personen erhoben; der Steuersatz beträgt in beiden Fällen 0,825%.

Wie bei der Einkommenssteuer wird auch bei der Reinertragssteuer von einer grundsätzlichen Neugestaltung des Tarifs (z. B. der Einführung eines Zweistufentarifs oder eines Einheitssatzes) abgesehen, um die künftige Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer nicht zu präjudizieren. Hingegen wird eine Änderung der Prozentsätze der einzelnen Stufen beantragt, und zwar in dem Sinn, dass die Grundsteuer 3,5% und die beiden Zuschläge je 4% betragen. Damit wird eine Entlastung der meisten Kapitalgesellschaften und Genossenschaften erzielt. Ferner wird, analog zum vorgeschlagenen Tarif für die natürlichen Personen, die Progression nicht mehr bei Erreichung einer bestimmten Rendite abgebrochen, sondern bis zur Erreichung des neuen Höchstsatzes bei einer unendlich hohen Rendite fortgeführt.

An der proportionalen Ausgestaltung der Kapitalsteuer wird festgehalten. Im Hinblick auf die degressive Wirkung dieser Steuer wird der Steuersatz auf 0,75% herabgesetzt.

752.4 Belastungsvergleiche

Die belastungsmässigen Auswirkungen des vorgeschlagenen Tarifs gegenüber dem geltenden Recht ergeben sich aus Tabelle 9 nach Abschnitt 752.5 (Belastungsvergleiche für eine Aktiengesellschaft mit 1 Mio. Fr. Kapital). Daraus ist insbesondere ersichtlich, dass die Renditenstufen 1–29% gegenüber dem geltenden Recht entlastet werden, mit Ausnahme einer geringfügigen Mehrbelastung der

Stufen 7 und 8%. Mehrbelastungen treten erst bei Renditen über 29% ein; sie halten sich durchwegs in bescheidenem Rahmen. Letzteres kann bei der Reichtumsteuer-Initiative (Art. 8 UeB-BV) nicht gesagt werden, da diese bis zum Inkrafttreten der Bundessteuer für die juristischen Personen (Einheitssteuer gemäss Art. 41^{quater}) die Tarifsätze nach geltendem Recht um volle 50% erhöht. Allerdings sind die Vergleiche zwischen der Reichtumsteuer-Initiative (Übergangsrecht) und dem geltenden Recht bzw. dem Tarifvorschlag des Bundesrates insofern von bedingter Aussagekraft, als der 50prozentige Zuschlag gemäss Initiative sich nach Massgabe der Gesamtbelastung durch die Steuern von Bund, Kanton und Gemeinde ermässigen kann.

752.5 Auswirkungen auf den Ertrag

Die Auswirkungen unseres Vorschlages auf den Ertrag der Wehrsteuer der juristischen Personen ergibt folgendes Bild (Jahresertrag 1978/79):

	Geltendes Recht	Tarifvorschlag	Minderertrag (-) Mehrertrag (+)
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.
<i>Reinertragssteuer</i>	1 570	1 585	+ 15
<i>Kapitalsteuer</i>	175	160	-15
	1 745	1 745	0

Dem gleichbleibenden Ertrag bei den juristischen Personen steht in der Bezugsperiode 1978/79 ein Minderertrag von 400 Millionen Franken bei den natürlichen Personen gegenüber (vgl. Abschn. 742.7 hievor). Davon entfallen auf die Kantone 120 Millionen (30%) und auf den Bund 280 Millionen Franken.

Belastungsvergleiche für eine Aktiengesellschaft mit 1 Million Franken Kapital

Rendite	Steuerbarer Ertrag	Wehrsteuer vom Reinertrag						Wehrsteuer vom Kapital		
		Geltendes Recht		Tarifvorschlag		SPS-Initiative*) (Direkte Bundessteuer) UeB-BV Art. 8		Geltendes Recht	Tarifvorschlag	SPS-Initiative*) (Direkte Bundessteuer) UeB-BV Art. 8
		Fr.	% ¹⁾	Fr.	% ¹⁾	Fr.	% ¹⁾			
1	10 000	363.—	3,63	350.—	3,50	(544.50)	(5,44)	825.—	750.—	(1 237.50)
2	20 000	726.—	3,63	700.—	3,50	(1 089.—)	(5,44)	825.—	750.—	(1 237.50)
3	30 000	1 089.—	3,63	1 050.—	3,50	(1 633.50)	(5,44)	825.—	750.—	(1 237.50)
4	40 000	1 452.—	3,63	1 400.—	3,50	(2 178.—)	(5,44)	825.—	750.—	(1 237.50)
5	50 000	2 178.—	4,36	2 150.—	4,30	(3 267.—)	(6,53)	825.—	750.—	(1 237.50)
6	60 000	2 904.—	4,84	2 900.—	4,83	(4 356.—)	(7,26)	825.—	750.—	(1 237.50)
7	70 000	3 630.—	5,19	3 650.—	5,21	(5 445.—)	(7,78)	825.—	750.—	(1 237.50)
8	80 000	4 356.—	5,44	4 400.—	5,50	(6 534.—)	(8,17)	825.—	750.—	(1 237.50)
9	90 000	5 566.—	6,18	5 550.—	6,17	(8 349.—)	(9,28)	825.—	750.—	(1 237.50)
10	100 000	6 776.—	6,78	6 700.—	6,70	(10 164.—)	(10,16)	825.—	750.—	(1 237.50)
12	120 000	9 196.—	7,66	9 000.—	7,50	(13 794.—)	(11,50)	825.—	750.—	(1 237.50)
14	140 000	11 616.—	8,30	11 300.—	8,07	(17 424.—)	(12,45)	825.—	750.—	(1 237.50)
16	160 000	14 036.—	8,77	13 600.—	8,50	(21 054.—)	(13,16)	825.—	750.—	(1 237.50)
18	180 000	16 456.—	9,14	15 900.—	8,83	(24 684.—)	(13,71)	825.—	750.—	(1 237.50)
20	200 000	18 876.—	9,44	18 200.—	9,10	(28 314.—)	(14,16)	825.—	750.—	(1 237.50)
23,15	231 500	22 687.—	9,80	21 822.50	9,43	(34 030.50)	(14,70)	825.—	750.—	(1 237.50)
25	250 000	24 500.—	9,80	23 950.—	9,58	(36 750.—)	(14,70)	825.—	750.—	(1 237.50)
30	300 000	29 400.—	9,80	29 700.—	9,90	(44 100.—)	(14,70)	825.—	750.—	(1 237.50)
35	350 000	34 300.—	9,80	35 450.—	10,13	(51 450.—)	(14,70)	825.—	750.—	(1 237.50)
40	400 000	39 200.—	9,80	41 200.—	10,30	(58 800.—)	(14,70)	825.—	750.—	(1 237.50)
45	450 000	44 100.—	9,80	46 950.—	10,43	(66 150.—)	(14,70)	825.—	750.—	(1 237.50)
50	500 000	49 000.—	9,80	52 700.—	10,54	(73 500.—)	(14,70)	825.—	750.—	(1 237.50)
100	1 000 000	98 000.—	9,80	110 200.—	11,02	(147 000.—)	(14,70)	825.—	750.—	(1 237.50)

1) In Prozent des steuerbaren Ertrags.

*) Auf den Steuern vom Reinertrag, vom Kapital und von den Reserven wird ein Zuschlag von 50% erhoben. Dieser Zuschlag ermässigt sich insoweit, als die entsprechenden Steuern von Bund, Kanton und Gemeinde zusammen 30% des Reinertrages bzw. 0,8% des Kapitals und der Reserven in der nach den geltenden Vorschriften ermittelten Höhe übersteigen.

753 Minimalsteuer

Die Expertenkommission für die Motion Piller ist in ihrem Bericht von 1955¹⁾ zum Schluss gelangt, dass die Besteuerung des Reingewinnes und des Eigenkapitals nicht geeignet sei, die nicht gewinnstrebigen Unternehmungen zu angemessenen Steuerleistungen heranzuziehen (S. 143 ff.). Sie hat daraus gefolgert, dass für alle juristischen Personen eine – subsidiäre – Minimalsteuer von dem einen bestimmten Betrag übersteigenden Umsatz und vom gesamten in der Unternehmung investierten Kapital vorzusehen sei. Seither haben elf Kantone derartige Steuern eingeführt, und zwar auf folgenden Objekten (Ersatzfaktoren):

- ausschließlich auf den Bruttoeinnahmen: Freiburg und Wallis;
- auf den Bruttoeinnahmen oder auf dem Grundeigentum, auf letzterem sofern diese Steuer einen höheren Betrag als jene auf den Bruttoeinnahmen ergibt: Appenzell AR, Appenzell IR, Nidwalden, St. Gallen, Thurgau;
- ausschliesslich auf den Liegenschaften: Basel-Stadt, Graubünden und Luzern;
- auf den Bruttoeinnahmen und dem investierten Kapital: Waadt.

Dabei handelt es sich durchwegs um subsidiäre Steuern, d. h. sie sind nur geschuldet, wenn die ordentlichen Steuern auf Gewinn und Kapital den Betrag der Minimalsteuer nicht erreichen. Das Bundesgericht hat in zwei Urteilen Minimalsteuern von den Bruttoeinnahmen und auf den Liegenschaften juristischer Personen als grundsätzlich zulässig und nicht gegen das Doppelbesteuerungsverbot gemäss Artikel 46 Absatz 2 Bundesverfassung verstossend bezeichnet (vgl. Urteile vom 11. März 1970 und 16. Sept. 1970 zur thurgauischen Minimalsteuer, BGE 96 I 65 und 560).

Es ist ein altes Anliegen vor allem gewerblicher Kreise, dass auch auf Bundesebene eine Minimalsteuer auf dem Umsatz und allenfalls auf dem investierten Kapital juristischer Personen eingeführt werde. Von sozialdemokratischer Seite und vom Landesring der Unabhängigen sowie von den diesen Parteien nahestehenden Wirtschaftsorganisationen ist das Begehren jedoch stets heftig bekämpft worden. Im Nationalrat wurde 1957 festgehalten, dass aus der Verfassungsvorschrift: «Die juristischen Personen sind, ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steuerlich möglichst gleichmässig zu belasten» (jetzt Art. 41^{ter} Abs. 5 Bst. a Satz 2 BV) keine Befugnis zur Einführung einer Minimalsteuer nach Ersatzfaktoren bei der Wehrsteuer abgeleitet werden könne (vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1957, S. 579–583). Anträge, die genannte Bestimmung sei durch eine entsprechende Kompetenznorm zu ergänzen, wurden 1970 und 1974 im Nationalrat ausführlich diskutiert, aber beide Male mit grossem Mehr abgelehnt (vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1970, S. 182–188, 1974, S. 976–979).

¹⁾ «Zum Problem der gleichmässigen Besteuerung der Erwerbsunternehmungen», Bericht vom 14. Febr. 1955 der Expertenkommission zur Prüfung der Möglichkeiten gleichmässiger steuerlicher Belastung der Erwerbsunternehmungen ohne Rücksicht auf die Rechtsform an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement.

Die Erfahrungen, die mit der Minimalsteuer in den Kantonen gemacht wurden, sind vor kurzem wissenschaftlich untersucht worden (Peter Adrian Müller, Eine Minimalsteuer für juristische Personen insbesondere unter Berücksichtigung finanz- und wirtschaftspolitischer Aspekte. Diss. Bern 1974). Der Verfasser der Studie kommt bezüglich der Minimalsteuer auf dem Umsatz und auf dem investierten Kapital weder zu eindeutig positiven, noch zu eindeutig negativen Schlussfolgerungen. Zwar wertet er die Minimalsteuer «als weitgehend gelungenen Versuch»; sie erlaube eine angemessene Besteuerung von Aktiengesellschaften und Genossenschaften, die Träger einer nichtgewinnstrebigem Unternehmung sind (S. 225). Das steuerliche Problem der nicht gewinnstrebigem Unternehmung und die Frage, ob der Umsatz ein taugliches Kriterium für die Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sei, liessen sich jedoch vom rein wissenschaftlichen Standpunkt aus nicht befriedigend beantworten. Insofern lasse sich auch nicht entscheiden, ob man mittels der Minimalsteuer dem Ziel, «die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aller Gruppen möglichst gleichmässig zu Beiträgen an die gemeinsamen Bedürfnisse heranzuziehen», einen Schritt näher komme (S. 222). In fiskalischer Hinsicht wird festgehalten, «dass die Minimalsteuererträge für das Staats- und Gemeinwesen von so untergeordneter Bedeutung sind, dass ihr allfälliger Wegfall keine ins Gewicht fallende Lücke im öffentlichen Haushalt hinterlassen würde» (S. 194).

Nachdem die Einführung einer Minimalsteuer im Bund auf parlamentarischer Ebene bisher stets abgelehnt worden ist und sich auch aus der genannten Studie keine überzeugenden Gründe für die Nützlichkeit oder gar Notwendigkeit einer solchen Steuer ergeben haben, sehen wir davon ab, die Aufnahme einer entsprechenden Kompetenznorm in den Verfassungstext über die direkte Bundessteuer vorzuschlagen.

76 Künftige Neuerungen auf Gesetzesstufe

761 Gesetz über die direkte Bundessteuer

Seit 1959 hat der Bund die verfassungsrechtliche Aufgabe, den auf das Vollmachtenrecht des Bundesrates während des letzten Weltkrieges zurückgehenden Wehrsteuerbeschluss (Bundesratsbeschluss vom 9. Dez. 1940 über die Erhebung einer Wehrsteuer, abgekürzt WStB) in ordentliches Gesetzesrecht überzuführen (Art. 41^{ter} Abs. 6 BV). Eine zu diesem Zweck im Jahre 1964 eingesetzte Expertenkommission (Kommission Bühlmann) lieferte dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement im November 1970 einen Entwurf für ein Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und einen erläuternden Bericht ab. Die Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens über diesen Gesetzesentwurf wurde indessen ausgesetzt, da das Bedürfnis bestand, ihn mit dem damals in Vorbereitung stehenden Mustergesetz der von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eingesetzten Kommission Ritschard in Übereinstimmung zu bringen. Mit dieser Arbeit wurde durch den Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements und den Präsi-

dentem der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eine spezielle, aus Mitgliedern der Kommissionen Bühlmann und Ritschard bestehende Koordinationskommission betraut. Das Ergebnis der im August 1973 abgeschlossenen Arbeit besteht in einem Entwurf für ein Gesetz über die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, der inhaltlich und systematisch eine Fortentwicklung des Mustergesetzes der Kommission Ritschard darstellt, sowie in einem Entwurf für ein Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, dessen Text und Systematik soweit sachlich möglich mit dem erstgenannten Entwurf übereinstimmen. Dieser neue Entwurf für ein Gesetz über die direkte Bundessteuer wurde im Jahre 1974 gleichzeitig mit der Verfassungsvorschrift für die Steuerharmonisierung und dem Mustergesetz für die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden in ein umfassendes Vernehmlassungsverfahren geschickt (vgl. Abschn. 825 hienach). Er wird zur Zeit durch die Koordinationskommission im Lichte der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens überarbeitet.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde indessen fast ausnahmslos gewünscht, das Gesetz über die direkte Bundessteuer sei gleichzeitig mit dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden zu erlassen. Diesem Anliegen kann Rechnung getragen werden, wenn neben der verfassungsrechtlichen Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer gleichzeitig eine Bundeskompetenz für die Steuerharmonisierung im Sinn der Ausführungen unter Abschnitt 8 hienach geschaffen wird.

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die direkte Bundessteuer muss der Wehrsteuerbeschluss in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung als weiterhin anwendbar erklärt werden (Art. 8 UeB-BV, Abschn. 731 hievori). Gewisse Änderungen sind vorzusehen, insbesondere Massnahmen zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression (vgl. Abschn. 742 und 752 hievori). Hingegen ist am Ausdruck «Wehrsteuer» übergangsrechtlich festzuhalten; dessen Ersetzung durch den Ausdruck «direkte Bundessteuer» hätte einen vollständigen Neudruck des Wehrsteuerbeschlusses und der Nebenerlasse sowie die Änderung sämtlicher Formulare, Amtsbezeichnungen in Bund und Kantonen, Aufschriften usw. zur Folge, was einen nicht zu verantwortenden Arbeits- und Kostenaufwand mit sich brächte und beim Bürger Verwirrung stiften würde.

762 Gesetz über die berufliche Vorsorge

Mit Botschaft vom 19. Dezember 1975 hat der Bundesrat der Bundesversammlung den Entwurf eines Gesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) zugeleitet (BBl 1976 I 149). Darin sind – gemäss Artikel 34^{quater} Absatz 5 Bundesverfassung – auch steuerliche Vorschriften enthalten (Art. 76–79), die sowohl für die direkte Bundessteuer wie auch für die kantonalen und kommunalen Steuern gelten. Für die direkte Bundessteuer von Bedeutung ist vor allem die Regelung, wonach die Beiträge an Vorsorgeeinrichtungen vom Einkommen vollumfänglich abgezogen werden können; die entsprechenden Leistungen unterliegen andererseits der Einkommenssteuer ohne Einschränkung. Bei

der Wehrsteuer sind die Beiträge an Pensionskassen und ähnliche Vorsorgeeinrichtungen nach geltendem Recht nur beschränkt abzugsfähig (Art. 22 Abs. 1 Bst. h WStB), während die Leistungen einer nach dem Umfang der Selbstfinanzierung des Empfängers abgestuften Besteuerung unterliegen (Art. 21^{bis} WStB). Falls die steuerrechtlichen Bestimmungen des BVG in der vorgeschlagenen Form Rechtskraft erlangen, werden die einschlägigen Bestimmungen des Wehrsteuerbeschlusses an das neue Recht angepasst werden müssen.

763 Gesetz über Massnahmen bei der direkten Bundessteuer zur wirksameren Bekämpfung der Steuerhinterziehung

In seiner Botschaft vom 8. Januar 1975 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (BBl 1975 I 334) hat der Bundesrat unter Abschnitt 44 und als Beilage 10 auch Massnahmen zur wirksameren Bekämpfung der Steuerhinterziehung bei der direkten Bundessteuer vorgeschlagen. Der Gesetzesentwurf enthält unter Ziffer I erweiterte Mitwirkungspflichten des Steuerpflichtigen und Dritter im Veranlagungsverfahren (Änderungen und Ergänzungen von Art. 89 und 90 WStB) sowie verschärfte Strafsanktionen bei Steuerbetrug und Inventarbetrug (neue Art. 130^{bis} und 133^{bis}). Unter Ziffer II sind Bildung und Einsatz besonderer Steuerkontrollorgane des Bundes vorgesehen.

In der ausserordentlichen Januar-Session 1975 haben die eidgenössischen Räte beschlossen, die Vorlage 10 aus dem Massnahmenpaket zur Verbesserung des Bundeshaushaltes herauszunehmen und im ordentlichen Verfahren zu behandeln. Die Vorlage ist durch eine ständerätliche Kommission in drei Sitzungen vorberaten worden. Der Ständerat hat am 17. März 1976 den Anträgen seiner Kommission zugestimmt und den Gesetzesentwurf zuhanden des Nationalrates verabschiedet.

8 Steuerharmonisierung

81 Ausgangslage

Gemäss dem föderalistischen Aufbau des schweizerischen Bundesstaats kommt die originäre Fiskalhoheit innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken sowohl den Kantonen als auch dem Bund zu. Auf dem Gebiet der direkten Steuern haben die Kantone zuerst legifert. Die historisch bedingten Unterschiede in der Ausgestaltung der einzelnen kantonalen Steuergesetze wurden unter dem Einfluss der ab 1915 auf diesem Gebiet ebenfalls einsetzenden Gesetzgebung des Bundes (insbesondere Krisenabgabe 1934-1940, Wehrsteuer ab 1941) zwar etwas gemildert, sind aber auch heute noch erheblich. Sie werden mit der zunehmenden Mobilität der Steuerpflichtigen und der interkantonalen Verflechtung der Wirtschaftsunternehmungen je länger, je mehr als unzeitgemäss empfunden. Immer intensiver, besonders seit Mitte der sechziger Jahre, wurde deshalb der Ruf nach einer Harmonisierung der schweizerischen Einkommens- und Vermögenssteuern laut.

Konkrete Schritte in dieser Richtung wurden zuerst von seiten der Kantone unternommen. 1968 erteilte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren einer Arbeitsgruppe (Kommission Ritschard) den Auftrag, ein Mustergesetz über die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie den Text für ein interkantoniales Konkordat zur Vereinheitlichung der kantonalen Steuern vom Einkommen und Vermögen auszuarbeiten. Dieser Auftrag war im Herbst 1972 erfüllt.

An einer Arbeitstagung vom 14./15. Juni 1973 stimmte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren dem Mustergesetz der Kommission Ritschard grundsätzlich zu und empfahl es als Grundlage für die weiteren Arbeiten zur Steuerharmonisierung unter den Kantonen, für Revisionen kantonalen Steuergesetze und für den Erlass eines Gesetzes über die direkte Bundessteuer. Bezüglich der Durchsetzung der Harmonisierung kam die Konferenz zum Schluss, dass hierfür der Weg des interkantonalen Konkordats allein nicht genüge. Sie befürwortete deshalb unter gewissen Voraussetzungen die Schaffung einer auf die Grundsatzgesetzgebung (Steuerpflicht, Steuerobjekt, zeitliche Bemessung, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht) beschränkten Bundeskompetenz. Soweit die Grundsatzgesetzgebung des Bundes keine Regelung trifft, sollte es Sache der Kantone bleiben, die kantonale Steuergesetzgebung auf dem Wege der interkantonalen Vereinbarung zu harmonisieren. Mit ihrer Zustimmung zur erwähnten Kompetenzübertragung an den Bund hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren die Erwartung verbunden, dass die Verfassungsgrundlagen für die Steuerharmonisierung, den Ausbau der Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuer), einen höheren Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer (evtl. deren Umwandlung in eine Finanzausgleichsteuer) sowie für erste wesentliche Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gleichzeitig geschaffen werden. Die Steuerharmonisierung könne nur Teil einer umfassenden Finanz-, Finanzausgleichs- und Steuerreform sein und dürfe deshalb nicht isoliert behandelt werden.

Auch auf Bundesebene blieben konkrete Vorstösse im Hinblick auf eine Harmonisierung der Besteuerungsgrundsätze nicht aus. Bei der Beratung der Vorlage des Bundesrates vom 10. September 1969 zur Finanzordnung des Bundes beschloss der Nationalrat anfänglich – allerdings knapp mit 69 gegen 65 Stimmen – die Verankerung einer Bundeskompetenz zur Steuerharmonisierung in Artikel 41^{quater} Bundesverfassung. Im Differenzbereinigungsverfahren einigten sich die Räte auf gleichlautende Motionen, worin der Bundesrat beauftragt wurde, eine Verfassungsbestimmung vorzulegen, die dem Bund die Befugnis gibt, Vorschriften zur Verwirklichung der Harmonisierung der Einkommens- und Vermögenssteuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu erlassen (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Sommersession 1970, Nationalrat S. 357, Ständerat S. 163). Weitere parlamentarische Vorstösse in dieser Richtung wurden durch Nationalrat Czetz und Ständerat Herzog im Jahre 1969 und durch Nationalrat Letsch und Ständerat Luder 1972 unternommen.

Am 17. März 1971 reichte Nationalrat Stich eine parlamentarische Einzelinitiative ein. Darin soll der Bund in einem neuen Artikel 42^{quinquies} Bundesverfassung ermächtigt werden, zur Förderung der Steuerharmonisierung unter den Kan-

tonen «Vorschriften über die objektive und subjektive Steuerpflicht sowie das Verfahrensrecht zu erlassen». Ferner kann die Besteuerung der Holding- und Domizilgesellschaften durch die Bundesgesetzgebung einheitlich geregelt werden.

Der Nationalrat bestellte in der Sommersession 1971 eine Kommission zur Prüfung der Einzelinitiative Stich. Der Kommission wurde in der Folge auch eine Einzelinitiative von Nationalrat Butty vom 14. Dezember 1973 zur Behandlung zugewiesen. Diese Initiative bezweckt die Schaffung eines neuen Artikels 41^{quater} Bundesverfassung und enthält im wesentlichen folgende Vorschläge:

- Für die natürlichen Personen ist eine Bundeseinkommensteuer einzuführen.
- Die juristischen Personen werden wie bisher durch Bund, Kantone und Gemeinden besteuert.
- Der Finanzausgleich aus dem Ertrag der direkten Bundessteuer ist in dem Sinn neu zu regeln, dass höchstens ein Viertel dem Bund zukommt, sofern seine übrigen Einnahmen die Ausgaben nicht decken, während der Rest unter die Kantone zu verteilen ist im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung nach der letzten eidgenössischen Volkszählung.
- Jeder Kanton kann Zuschläge erheben, deren Ertrag ihm zukommt.
- Die Kantone behalten das Recht zur ausschliesslichen Legiferierung auf dem Gebiet der Gemeindesteuern.

Die nationalrätliche Kommission für die Behandlung der Einzelinitiativen Stich und Butty erstattete am 29. Januar 1974 einen vorläufigen Bericht und schlug darin mehrheitlich die Schaffung einer Bundeskompetenz für die Steuerharmonisierung im Sinne der Vorschläge der Finanzdirektorenkonferenz vor. In einem 1974 bei den Kantonsregierungen, politischen Parteien und interessierten Organisationen durchgeführten Vernehmlassungsverfahren fand der Gegenvorschlag weitgehende Zustimmung, während die beiden Einzelinitiativen nur wenige Befürworter fanden. Die Kommission nahm von den Ergebnissen aufgrund eines zusammenfassenden Berichts der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 30. November 1974 Kenntnis und nahm an ihrem Gegenvorschlag einige Änderungen nicht grundsätzlicher Art vor. An der Schlussitzung vom 17. März 1975 verabschiedete sie ihren Bericht, der folgende Anträge zuhanden des Ratsplenums enthält:

Die Kommissionsmehrheit beantragt die Initiativen Stich und Butty abzulehnen und auf folgenden Verfassungsartikel einzutreten:

Art. 42^{quinquies} (neu)

¹ Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

² Zu diesem Zweck erlässt er auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegen-

stand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht und überwacht deren Einhaltung. Die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerbeträge ist Sache der Kantone.

³ Gegen kantonale Entscheide in Anwendung der Grundsatzgesetzgebung des Bundes steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen.

⁴ Beim Erlass der Grundsatzgesetzgebung für die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie beim Erlass der Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer hat der Bund auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht zu nehmen. Den Kantonen ist eine angemessene Frist für die Anpassung ihrer Steuergesetzgebung einzuräumen.

⁵ Die Kantone wirken bei der Vorbereitung der Bundesgesetze mit.

Eine erste Kommissionsminderheit beantragt, auf die Initiative Stich einzutreten und den Vorschlag der Mehrheit und die Initiative Butty abzulehnen.

Eine zweite Kommissionsminderheit beantragt, auf die Initiative Butty einzutreten und den Vorschlag der Mehrheit und die Initiative Stich abzulehnen.

Der Kommissionsbericht wurde gemäss Artikel 21^{septies} Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes dem Bundesrat zur Stellungnahme überwiesen. Er ist im *Bundesblatt* 1975 II 1748 veröffentlicht.

82 Stellungnahme des Bundesrats

821 Grundsatzfrage der Schaffung einer Bundeskompetenz für die Steuerharmonisierung

Alle unter Abschnitt 81 erwähnten Vorschläge wollen die Steuerharmonisierung durch Schaffung einer Bundeskompetenz in der Verfassung erreichen. Die Variante wäre der Abschluss eines interkantonalen Konkordats gemäss Artikel 7 Bundesverfassung, eine Lösung, die die Finanzdirektorenkonferenz zunächst befürwortete, an der Tagung vom 14./15. Juni 1973 jedoch als – jedenfalls auf dem Gebiet der direkten Steuern – wenig erfolgversprechend aufgab.

Die Wünschbarkeit und Dringlichkeit einer gewissen Harmonisierung des schweizerischen Steuerrechts und die Schaffung einer Bundeskompetenz zu diesem Zweck sind heute – wie sich auch aus dem hievor (Abschn. 81) erwähnten Vernehmlassungsverfahren ergeben hat – fast allgemein anerkannt und brauchen hier nicht weiter begründet zu werden. Auch die Reichtumsteuer-Initiative enthält in ihrem Artikel 41^{quater} Bundesverfassung eine Harmonisierungsvorschrift (Abs. 2), die der von der nationalrätlichen Kommission mehrheitlich vorgeschlagenen Bestimmung (vgl. Abschn. 81 hievor) weitgehend entspricht.

Die Meinungen gehen jedoch bei der Frage auseinander, wie weit die Bundeskompetenz gehen soll. Darauf ist im folgenden näher einzutreten.

822 Gegenstand der Steuerharmonisierung

Es geht hier um die Frage, ob der Bund befugt sein soll, alle Steuern zu harmonisieren (Initiative Stich) oder nur die direkten Steuern (Initiative Butty und Gegenvorschlag der nationalrätlichen Kommission).

Wie das unter Abschnitt 81 erwähnte Vernehmlassungsverfahren über die Steuerharmonisierung gezeigt hat, besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass die Bundeskompetenz sich auf die Harmonisierung der direkten Steuern zu beschränken habe, wobei unter diesem Begriff die Steuern auf dem Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie auf dem Gewinn (Reinertrag) und dem Kapital oder Vermögen der juristischen Personen verstanden werden. Es sind dies die Haupteinnahmequellen der Kantone und Gemeinden und gleichzeitig eine wichtige Einnahmequelle des Bundes. Das Nebeneinander von 25 kantonalen Steuerordnungen, die unter sich und im Vergleich zur direkten Bundessteuer teils erheblich voneinander abweichen, ruft hier in besonderem Mass einer einheitlichen Regelung. Demgegenüber kommt beispielsweise den Erbschafts- und Schenkungssteuern eine eher untergeordnete Bedeutung zu, so dass sich hier eine Harmonisierung mittels Bundesrechts nicht aufdrängt. Die Harmonisierung dieser – vom Bund nicht erhobenen – Steuerarten kann dem interkantonalen Konkordat vorbehalten bleiben. Bei den Verbrauchssteuern andererseits tritt der Bund in fast ausschliesslicher Weise in Erscheinung; soweit er Regelungen aufstellt, insbesondere auf dem Gebiet der Umsatzsteuer, ist für konkurrierendes kantonales Recht und somit für eine Harmonisierung kein Raum. Wir sind deshalb der Auffassung, dass für eine über die direkten Steuern im dargelegten Sinn hinausgehende Harmonisierungskompetenz des Bundes kein dringendes Bedürfnis besteht.

823 Umfang der Steuerharmonisierung

Der Kommissionsvorschlag sieht lediglich die einheitliche Regelung der Besteuerungsgrundsätze vor (formelle Harmonisierung), unter ausdrücklicher Ausklammerung einer einheitlichen Steuerbelastung (materielle Harmonisierung). Die Initiative Stich steht grundsätzlich auf dem gleichen Standpunkt (vgl. dazu die dem Kommissionsbericht beiliegenden Erläuterungen), mit Ausnahme der Besteuerung der Holding- und Domizilgesellschaften, die «durch die Bundesgesetzgebung einheitlich geregelt werden kann»; auf diesem beschränkten Gebiet wird also auch eine materielle Harmonisierung angestrebt. Die Initiative Butty schliesslich geht über die beiden andern Vorschläge in dem hier interessierenden Punkt weit hinaus, indem für die natürlichen Personen eine umfassende und ausschliessliche Bundesregelung (Bundeseinheitssteuer) mit Vorschriften über die Verteilung des Ertrags auf Bund und Kantone postuliert wird.

Wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 9. Dezember 1974 über das Volksbegehren für gerechtere Besteuerung und die Abschaffung der Steuerprivilegien (Initiative des Landesrings der Unabhängigen) dargelegt hat, wäre der Übergang zum System einer Bundeseinheitssteuer mit enormen Schwierigkeiten verbunden und würde eine zu weitgehende Abkehr von der bisherigen föderalisti-

schen Konzeption der schweizerischen Steuerordnung bedeuten (S. 16 unten, BBl 1975 I 288). Die Beratung dieses Volksbegehrens in den eidgenössischen Räten und der negative Ausgang der Volksabstimmung vom 21. März 1976 haben diese Auffassung bestätigt. Die Initiative Butty geht zwar weniger weit, indem sie die juristischen Personen von der Bundeseinheitssteuer, ja sogar von der Steuerharmonisierung ausnimmt. Im grundsätzlichen bestehen die gegen die Landesring-Initiative vorgebrachten Bedenken aber auch gegenüber der Initiative Butty. Sie ist denn auch im Vernehmlassungsverfahren von 1974 nahezu einhellig abgelehnt worden (vgl. Bericht der EStV vom 30. Nov. 1974, der dem Kommissionsbericht beiliegt). Im Kommissionsbericht wird dargetan, aus welchen Gründen Eingriffe in die kantonale Finanzhoheit, wie sie die Initiative Butty mit sich bringen würde, abzulehnen sind. Der Bundesrat schliesst sich diesen Erwägungen an.

Die Initiative Stich geht in ihrem Absatz 1 in der hier interessierenden Frage nicht weiter als der Gegenvorschlag der nationalrätlichen Kommission. Die Initiative behält die Festsetzung der Tarife, Steuersätze und Freibeträge durch die Kantone zwar nicht ausdrücklich, wohl aber sinngemäss vor (vgl. die Erläuterungen in der Beilage zum Kommissionsbericht). Eine einheitliche Besteuerung durch die Bundesgesetzgebung sieht die Initiative hingegen für die Holding- und Domizilgesellschaften vor (Abs. 2). Indessen ist von einer Sondervorschrift für die Besteuerung einer bestimmten Gruppe von juristischen Personen im Verfassungstext abzusehen. Die Frage der steuerlichen Behandlung von Holding- und Domizilgesellschaften, die heute in den meisten Kantonen noch einen bevorzugten steuerlichen Status innehaben, ist, wie der Kommissionsbericht zutreffend ausführt, auf der Stufe der bundesrechtlichen Ausführungsgesetzgebung zum Harmonisierungsartikel zu regeln.

Der Bundesrat ist mit der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission und der Meinungsäusserungen im Vernehmlassungsverfahren der Auffassung, dass sich die Steuerharmonisierung, jedenfalls in einer ersten Phase, auf eine Harmonisierung der Besteuerungsgrundsätze zu beschränken hat. Insoweit als die Initiativen Stich und Butty über diese Begrenzung hinausgehen, sind sie abzulehnen. Die *Belastungsangleichung* bleibt zwar ein anzustrebendes Ziel, doch ist sie nicht durch einheitlich festgelegte Tarife und Freibeträge zu verwirklichen. Eine derartige Lösung bedeutete einen Einbruch in die kantonale Finanzhoheit und stellte zudem nur ein beschränkt taugliches Mittel für eine Belastungsharmonisierung dar, da, wie die Ausführungen zur Initiative des Landesrings der Unabhängigen und zur Reichtumsteuer-Initiative zeigen, die einzelnen Kantone und Gemeinden sehr unterschiedliche Finanzbedürfnisse haben; der bundesrechtliche Einheitstarif müsste deshalb ohnehin durch kantonale und kommunale Zuschläge ergänzt werden; eine Belastungsharmonisierung würde nicht erreicht. Besser und dem föderalistischen Staatsaufbau angemessener ist es, eine gewisse Belastungsangleichung durch eine Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs anzustreben. Dieser setzt indessen eine Harmonisierung der Besteuerungsgrundsätze voraus; denn nur wenn einmal alle Kantone die gleichen Steuern nach denselben Grundsätzen erheben, kann Gleiches mit Gleichem verglichen, können die Unterschiede der Finanzkraft zwischen den Kantonen auf zureichender Grundlage festgestellt werden.

824 Durchsetzung der Steuerharmonisierung

Gemäss Absatz 2 des Vorschlages der nationalrätlichen Kommission erlässt der Bund «Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden». Dieser Wendung liegt eine Durchsetzungskonzeption zugrunde, die man als mittelbar rechtsetzend bezeichnen kann: der Bund erteilt den kantonalen Gesetzgebern den Auftrag, auf dem Gebiet der direkten Steuern in einem bestimmten Sinn zu legislieren. Für die entsprechende Anpassung ihrer Steuergesetze wird den Kantonen gemäss Absatz 4 eine angemessene Frist eingeräumt. Den Steuerpflichtigen erwachsen aus dem Bundesgesetz keine direkten Rechtsfolgen, sondern erst durch das kantonale Steuergesetz.

Demgegenüber verlangen sowohl die Initiative Stich wie auch die Reichtumsteuer-Initiative, dass der Bund «einheitliche Vorschriften» erlässt; diese wenden sich nicht an den kantonalen und kommunalen Gesetzgeber, sondern sind für die Erhebung der durch sie geregelten Steuern direkt anwendbar (unmittelbar rechtsetzendes Gesetz).

Mit der mittelbar rechtsetzenden Methode bleibt die formelle Gesetzgebungskompetenz der Kantone uneingeschränkt erhalten, ein Umstand, der aus föderalistischer Sicht positiv zu werten ist. Zwar erfordert diese Methode ein verhältnismässig kompliziertes Rechtsetzungsverfahren: dem Erlass eines Bundesrahmengesetzes müssen auf kantonomer und teilweise auf kommunaler Ebene weitere Gesetzgebungsverfahren folgen. Dazu tritt das Risiko, dass einzelne Kantone nicht fristgemäss bundesrechtskonform legislieren können. Die unmittelbar rechtsetzende Methode hätte demgegenüber den Vorteil, auf einfachere Weise zum Ziel einheitlicher Besteuerungsgrundsätze zu führen. Andererseits bedeutet sie eine weitgehende Aufhebung der kantonalen Gesetzgebungshoheit auf dem Gebiet der direkten Steuern.

Wir sind der Auffassung, dass der mittelbar rechtsetzenden Methode aus föderalistischen Überlegungen grundsätzlich der Vözug zu geben ist. Sie darf aber nicht dazu führen, dass die Steuerharmonisierung Stückwerk bleibt. Im Bundesrahmengesetz wird deshalb eine Vorschrift aufzunehmen sein, wonach die Bestimmungen dieses Gesetzes – oder allenfalls sinngemäss diejenigen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer – auf die Veranlagung der kantonalen Steuern unmittelbar anwendbar sind, soweit ihnen das kantonale Recht nach Ablauf einer noch festzulegenden Frist widerspricht. In diesem Sinn beantragen wir Zustimmung zu der von der Kommissionmehrheit vorgeschlagenen Durchsetzungskonzeption.

825 Einbezug der direkten Bundessteuer in die Steuerharmonisierung

Sowohl der Textvorschlag der nationalrätlichen Kommission (Abs. 1) wie auch die Harmonisierungsvorschrift in der Reichtumsteuer-Initiative (Art. 41^{quater} Abs. 2) sehen mit der Wendung «Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden» den Einbezug der direkten Bundessteuer vor. Die

Initiative Stich spricht hingegen lediglich von einer «Steuerharmonisierung unter den Kantonen».

Stellt der Bund für die kantonalen und kommunalen direkten Steuern einheitliche Regelungen auf, so erscheint es als selbstverständlich, dass er sich bei der Ausgestaltung seiner eigenen direkten Steuer ebenfalls daran hält, soweit die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die direkte Bundessteuer dies sachlich erlauben. Immerhin erscheint es nützlich, diese Verpflichtung des Bundes in der Harmonisierungsvorschrift ausdrücklich festzuhalten.

Die Vorarbeiten zu einer möglichst übereinstimmenden Gesetzgebung für die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden einerseits und für die direkte Bundessteuer andererseits sind übrigens auf der Stufe der Expertenkommission praktisch abgeschlossen. Die vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam ins Leben gerufene Koordinationskommission für die Steuerharmonisierung hat Entwürfe für ein Gesetz über die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Mustergesetz) und für ein Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer ausgearbeitet. Diese wurden 1974 gleichzeitig mit den unter Abschnitt 81 erwähnten Vorschlägen für eine Verfassungsbestimmung in ein Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Organisationen geschickt. Die Koordinationskommission ist daran, ihre Gesetzesentwürfe aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zu überarbeiten. Ferner bereitet sie einen Entwurf für ein Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vor (Rahmengesetz).

826 Mitwirkung der Kantone

Der von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagene Verfassungstext sieht in den Absätzen 1 und 5 ein Mitwirkungsrecht der Kantone bei der Vorbereitung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden und des Gesetzes über die direkte Bundessteuer vor. Eine entsprechende Bestimmung fehlt in der Initiative Stich und in der Reichtumsteuer-Initiative. Gemäss Vorschlag der nationalrätlichen Kommission in Absatz 4 hat der Bund ferner «auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht zu nehmen»; eine entsprechende Bestimmung ist auch in der Reichtumsteuer-Initiative enthalten.

Es ist naheliegend und vernünftig, wenn sich der Bund bei der Ausarbeitung der Harmonisierungsgesetzgebung an die Vorarbeiten der Kantone, insbesondere der hievor erwähnten Koordinationskommission, hält; diese Vorarbeiten beruhen auf einem weitgehenden interkantonalen Konsens, von dem nicht ohne Not abgewichen werden sollte. Es kann sich jedoch naturgemäss nur um eine angemessene, niemals um eine absolute Berücksichtigung der kantonalen Vorarbeiten handeln.

Was es mit dem besonderen Mitwirkungsrecht der Kantone gemäss Absatz 5 des Vorschlages der nationalrätlichen Kommission für eine Bewandtnis hat, ist

nicht ohne weiteres ersichtlich und wird auch im Kommissionsbericht nicht ausgeführt. Offenbar wird dadurch eine Institutionalisierung der Koordinationskommission angestrebt, also eines aus Steuerexperten des Bundes, der Kantone und der Wirtschaft zusammengesetzten Gremiums, das die Harmonisierungsgesetzgebung vorzubereiten hat und auch bei späteren Änderungen je nach den Umständen eine vorbereitende oder beratende Rolle zu spielen hat. Einem in diesem Sinn auf das vorparlamentarische Stadium beschränkten Mitwirkungsrecht der Kantone könnte der Bundesrat zustimmen. Im übrigen hält er dafür, dass die bestehenden Möglichkeiten der Kantone zur Einflussnahme auf die Bundesgesetzgebung auch im vorliegenden Bereich ausreichen, um die Interessen der Kantone zur Geltung zu bringen. Die wichtigsten unter diesen Möglichkeiten sind das Recht, im vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren angehört zu werden (Vernehmlassungsverfahren), die Einflussnahme auf das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren über den Ständerat und das Referendum der Kantone im Sinne der Artikel 89 Absatz 2 und 89^{bis} Absatz 2 Bundesverfassung. Für einen Ausbau der kantonalen Mitwirkungsrechte über diesen Rahmen hinaus besteht nach Auffassung des Bundesrates kein Bedürfnis.

827 Harmonisierung der Rechtsprechung

Gemäss Absatz 3 des Vorschlages der nationalrätlichen Kommission steht gegen kantonale Entscheide in Anwendung der Grundsatzgesetzgebung des Bundes die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen. Damit soll – laut Kommissionsbericht – eine einheitliche Rechtsprechung gewährleistet werden, indem letztlich immer die gleiche Instanz zur Beurteilung zuständig ist.

Unter dem Gesichtspunkt der Steuerharmonisierung ist es in der Tat wichtig, dass die Kantone nicht nur bundesrechtskonform legislieren, sondern dass die Anwendung der harmonisierten Gesetze vom Bundesgericht frei überprüft werden kann. Hiefür bedarf es jedoch keiner speziellen Verfassungsvorschrift, da nach Absatz 2 auch das Verfahrensrecht in die bundesrechtliche Harmonisierungskompetenz einbezogen wird. Kraft dieser Bestimmung kann die Harmonisierung der Rechtsprechung in der Ausführungsgesetzgebung sichergestellt werden, ohne dass hiefür eine weitere verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden müsste. Deshalb kann auf Absatz 3 des Vorschlages der nationalrätlichen Kommission verzichtet werden.

828 Einreihung des Harmonisierungsartikels

Die Initiative Stich und der Vorschlag der nationalrätlichen Kommission sehen einen neuen Artikel 42^{quinquies} vor. Die Einreihung erscheint als sachgemäss, da bereits Artikel 42^{quater} mit dem Verbot von Steuerabkommen in einem gewissen Sinn der Charakter einer Harmonisierungsvorschrift zukommt.

829 Schlussfolgerungen und Antrag

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass wir sowohl die Initiative Stich als auch die Initiative Butty ablehnen. Dem Gegenvorschlag der nationalrätlichen Kommission stimmen wir grundsätzlich zu (mit den Vorbehalten in Abschn. 824 und 826 hievore), beantragen jedoch Streichung von Absatz 3 (vgl. Abschn. 827).

83 Ausführungsgesetzgebung

831 Vorarbeiten

Im Anschluss an die Schaffung einer Bundeskompetenz für die Steuerharmonisierung werden Ausführungsgesetze zu erlassen sein, nämlich ein Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und ein Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Rahmengesetz).

Wie unter Abschnitt 825 hievore erwähnt, stehen die Vorarbeiten hiezu auf der Stufe der Expertenkommission vor dem Abschluss. Der Bundesrat wird deshalb in der Lage sein, innert verhältnismässig kurzer Zeit nach Annahme des Harmonisierungsartikels durch Volk und Stände dem Parlament Bericht und Antrag für die Schaffung der Ausführungsgesetze zu übermitteln.

832 Neuerungen auf dem Gebiet der direkten Bundessteuer

Der Entwurf der Koordinationskommission für ein Gesetz über die direkte Bundessteuer sieht im wesentlichen Neuerungen auf folgenden Gebieten vor:

- zeitliche Bemessung;
- Besteuerung der natürlichen Personen: Steuerliche Behandlung der Kapitalgewinne, insbesondere im Bereich des beweglichen Privatvermögens, steuerliche Behandlung der Vorsorge, Familienbesteuerung;
- Besteuerung der juristischen Personen: Tarifgestaltung;
- Quellensteuer für bestimmte Kategorien von Steuerpflichtigen (ausländische Gastarbeiter, gewisse beschränkt steuerpflichtige natürliche und juristische Personen);
- Steuerstrafrecht.

833 Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Rahmengesetz)

Der Entwurf der Koordinationskommission zum Rahmengesetz enthält weitgehend die gleichen Regelungen wie der Entwurf eines Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, jedoch unter Ausschluss der Belastungselemente (Tarife, Höhe der Freibeträge und der Sozialabzüge) und der Behördenorganisation. In einzelnen Punkten sieht es Wahlmöglichkeiten für den kantonalen Gesetzgeber

vor. Andererseits enthält das Rahmengesetz Bestimmungen, die im Gesetz über die direkte Bundessteuer fehlen, insbesondere über die Grundstücksgewinnsteuer, die Vermögensteuer natürlicher Personen und über interkantonale Verhältnisse.

9 Erläuterungen zu den Verfassungsvorlagen

91 Der Bundesbeschluss über die Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer

911 Ziffer I: Bestimmungen der Bundesverfassung

Artikel 41^{ter}

Artikel 41^{ter} bildet die Verfassungsgrundlage für die allgemeine Umsatzsteuer und für die Sonderverbrauchssteuer auf Treibstoffen.

Absatz 1 umschreibt in

Buchstabe a, was Gegenstand der Umsatzsteuer sein kann: der Umsatz von Waren und Leistungen sowie die Einfuhr. Die Besteuerungskompetenz wird durch einen Höchstsatz (10%) mit einem Flexibilitätsspielraum von einem Zehntel begrenzt (vgl. Abschn. 651 hievor).

Buchstabe b übernimmt den Inhalt des heutigen Artikels 41^{ter} Absatz 4 Buchstabe *a* betreffend die Sonderverbrauchssteuer auf Treibstoffen.

Absatz 2 lautet gleich wie bisher.

Absatz 3 bestimmt wie bisher Absatz 6, dass die Ausführung dieses Artikels Sache der Bundesgesetzgebung ist (vgl. Abschn. 651 hievor).

Artikel 41^{quater}

Artikel 41^{quater} bildet die neue Verfassungsgrundlage für die direkte Bundessteuer, die bisher, zusammen mit der Warenumsatzsteuer und den besonderen Verbrauchssteuern, in Artikel 41^{ter} aufgeführt war (vgl. Abschn. 731 hievor).

Absatz 1 umschreibt Subjekt und Objekt der direkten Bundessteuer gleich wie der bisherige Absatz 5 Buchstabe *a* Satz 1 von Artikel 41^{ter}. Anstelle des Begriffs des Reinertrags tritt neu der Ausdruck «Gewinn»; von materieller Bedeutung ist diese Änderung nicht (vgl. Abschn. 751 hievor). Auf die zeitliche Begrenzung der direkten Bundessteuer (bisher Art. 41^{ter} Abs. 1 Satz 2) wird, wie bei der Umsatzsteuer, verzichtet (vgl. Abschn. 731 hievor).

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 41^{ter} Absatz 5 Buchstabe *b*. Neu ist die Beteiligung der Kantone mit «mindestens» drei Zehnteln am Rohertrag der direkten Bundessteuer (vgl. Abschn. 732 hievor).

Absatz 3 betrifft die Besteuerung der natürlichen Personen. Der Freibetrag wird von 9700 Franken (bisher Art. 41^{ter} Abs. 5 Bst. *c*) auf 25 000 Franken erhöht (Bst. *a*; vgl. Abschn. 742.2 hievor). Auf die bisherige Erwähnung des Freibetrages für Verheiratete wird verzichtet, da sich dieser Betrag aus dem Abzug für Verheiratete (Art. 8 UeB-BV bzw. Ausführungsgesetz zu Art. 41^{quater}) ergibt. Der

Höchstsatz wird von 11,5% auf 14% erhöht; ferner wird eine Flexibilitätsreserve von einem Zehntel aufgenommen (Bst. *b*; vgl. Abschn. 742.3 hievor). Buchstabe *c* übernimmt den Grundsatz des periodischen Ausgleichs der Folgen der kalten Progression (bisher Art. 41^{ter} Abs. 5 letzter Satz; vgl. Abschn. 742.1 hievor).

Absatz 4 betrifft die Besteuerung der juristischen Personen. Buchstabe *a* entspricht wörtlich dem bisherigen Artikel 41^{ter} Absatz 5 Buchstabe *a* Satz 2; daraus kann keine Kompetenz des Bundes zur Erhebung einer Minimalsteuer abgeleitet werden (vgl. Abschn. 753 hievor). In Buchstabe *b* werden der Höchstsatz für die Gewinnsteuer von 9,8% auf 11,5% erhöht und der Höchstsatz für die Kapitalsteuer von 0,825‰ auf 0,75‰ herabgesetzt; ferner wird eine Flexibilitätsreserve von einem Zehntel aufgenommen (vgl. Abschn. 752.2 hievor).

Die *Absätze 5 und 6* sind identisch mit den bisherigen Bestimmungen in Absatz 5 Buchstabe *c* Satz 1 und in Absatz 6 von Artikel 41^{ter}.

912 Ziffer II: Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung

Artikel 8

Gemäss *Absatz 1* wird das Ende 1976 geltende Wehrsteuerrecht unverändert weitergeführt, soweit nicht in den Absätzen 2 und 3 ausdrücklich etwas anderes vorgeschrieben wird. Vorbehalten sind spätere Änderungen durch Bundesgesetz im Sinne von Artikel 41^{quater} BV. Der Name «Wehrsteuer» wird bis zum Inkrafttreten des künftigen Gesetzes über die direkte Bundessteuer beibehalten (vgl. Abschn. 761 hievor).

In *Absatz 2* ist demzufolge nur noch zu regeln, was auf dem Gebiet der Besteuerung der natürlichen Personen neu ist, nämlich die erhöhten Sozialabzüge (Bst. *a*, vgl. Abschn. 742.4 hievor) und der Tarif (Bst. *b*, vgl. Abschn. 742.5 hievor).

In entsprechender Weise enthält *Absatz 3* die Neuerungen bei der Besteuerung der juristischen Personen, nämlich die neuen Sätze für den Dreistufentarif, der für die Reinertragssteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften Anwendung findet (Bst. *a*, vgl. Abschn. 752.3 hievor), und den Satz für die Kapitalsteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften und die Vermögenssteuer der übrigen juristischen Personen (Bst. *c*, vgl. Abschn. 752.2 hievor). Buchstabe *b*, wonach die übrigen juristischen Personen die Steuer vom Einkommen nach den Bestimmungen für die natürlichen Personen entrichten, bringt zwar gegenüber dem geltenden Recht keine Neuerung; er wird jedoch der Vollständigkeit halber aufgeführt.

Absatz 4 beauftragt den Bundesrat, den Wehrsteuerbeschluss den Änderungen in den Absätzen 2 und 3 anzupassen.

Artikel 9

Artikel 9 regelt den Übergang von der bisherigen Warenumsatzsteuer zur neuen Umsatzsteuer und die damit zusammenhängenden Massnahmen bei den Sonderverbrauchsabgaben auf Bier, Treibstoffen und Tabakfabrikaten.

Absatz 1 verlängert die Geltungsdauer der bisherigen Bestimmungen über die Warenumsatzsteuer und über die Gesamtbelastung des Biers (durch die Biersteuer, Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sowie Warenumsatzsteuer) nach dem Stand vom 31. Dezember 1976 bis zum Inkrafttreten der vom Bundesrat erlassenen Ausführungsbestimmungen betreffend die neue Umsatzsteuer, das für den 1. Oktober 1977 vorgesehen ist (s. Abschn. 54 hievoro).

Absatz 2 erteilt dem Bundesrat den Auftrag, anstelle des ordentlichen Gesetzgebers die Ausführungsbestimmungen betreffend die neue Umsatzsteuer für eine Übergangszeit von längstens sechs Jahren zu erlassen (Abschn. 652 hievoro).

Diese Gesetzesdelegation umfasst den Erlass sämtlicher für die Durchführung der Steuer nötigen Bestimmungen wie beispielsweise die Regelung des örtlichen und sachlichen Geltungsbereichs, der Steuerpflicht (Regel, Ausnahmen, Beginn und Ende, An- und Abmeldung, Steuernachfolge, Steuervertretung und Haftung für die Steuer), der Berechnung der Steuer, Entstehung der Steuerschuld, Veranlagung und Entrichtung der Steuer, Buchführung und Steueraufsicht, Auskunftspflichten, des Entscheid- und Rechtsmittelverfahrens, der Strafbestimmungen und des Übergangsrechts.

Innert der Frist von sechs Jahren sind diese Bestimmungen durch ein Ausführungsgesetz gemäss Artikel 41^{ter} Absatz 3 zu ersetzen.

Absatz 3 enthält die für die Gestaltung der Ausführungsbestimmungen des Bundesrates verbindlichen Grundsätze.

Buchstabe a bestimmt, dass diejenigen Unternehmer steuerpflichtig sind, welche Umsätze der in den Ziffern 1–11 abschliessend aufgezählten Arten im Inland erzielen, und dass sie diese Umsätze zu versteuern haben. Die Aufzählung der steuerbaren Umsätze entspricht den Ausführungen in den Abschnitten 663a–663k hievoro.

Buchstabe b unterstellt die Wareneinfuhr und den Bezug von Leistungen aus dem Ausland der Steuer (vgl. Abschn. 669 hievoro).

Buchstabe c bezeichnet die Ausnahmen von der Steuerpflicht entsprechend den Abschnitten 662a–662c und 665a hievoro.

Buchstabe d nennt die von der Steuer befreiten Umsätze. Es sind:

1. die Ausfuhr von Waren und die ins Ausland erbrachten Leistungen gemäss Abschnitt 666 hievoro sowie
2. die vom Bundesrat zu bezeichnenden Dienstleistungen, die mit der Ausfuhr oder Durchfuhr von Waren zusammenhängen. Es handelt sich vor allem um den Gütertransport und die Spediteurleistungen beim Export- und Transitverkehr (vgl. Bericht Ziff. 4.1.3.2.2b S. 77).

Buchstabe e bestimmt die Steuersätze (Normalsatz 10%, ermässiger Satz 3%) und den Anwendungsbereich des ermässigten Satzes im Sinne der Abschnitte 667a–667c hievoro.

Buchstabe f bezeichnet in Satz 1 als Berechnungsgrundlage für die Steuer wie das bisherige Recht das Entgelt ohne Steuer und, wo ein solches fehlt (z. B. beim

Eigenverbrauch), sowie bei der Einfuhr den Wert der Ware oder Leistung (vgl. Abschn. 667d hievor). Die Sätze 2 und 3 betreffen die Sonderregelung für den Handel mit gebrauchten Automobilen gemäss Abschnitt 667e hievor.

Buchstabe g enthält die Grundsätze für den Vorsteuerabzug entsprechend Abschnitt 668a hievor.

Nach *Buchstabe h* ist in der Regel vierteljährlich über die Steuer abzurechnen (Abschn. 668d hievor).

Buchstabe i ermöglicht in *Ziffer 1* die in Abschnitt 665b besprochene Zulassung zur freiwilligen Steuerpflicht oder freiwilligen Versteuerung nicht steuerbarer Umsätze. Aufgrund dieser Bestimmung ist auch die Befreiung der Personenbeförderung im Luftverkehr von der Schweiz ins Ausland und vom Ausland in die Schweiz möglich (vgl. Abschn. 664f hievor).

Ziffer 2 erteilt dem Bundesrat eine generelle Ermächtigung zur Anordnung von Vereinfachungen innerhalb bestimmter Grenzen. Gestützt darauf können beispielsweise Käsereien, Fischer und Fischzuchtanstalten den Landwirten gleichgestellt und ihren steuerpflichtigen Abnehmern dementsprechend der Vorsteuerabzug im Sinne von Buchstabe g Satz 2 gewährt werden.

Absatz 4 beauftragt den Bundesrat, den Übergang von der Warenumsatzsteuer zur neuen Form der Umsatzsteuer zu regeln. Dazu gehören nach Abschnitt 67 hievor:

- die Gewährung des Vorsteuerabzugs für die Vorräte von Handelswaren und Werkstoffen und
- Die Anpassung vorher vereinbarter Preise an die nach der neuen Ordnung geschuldete Steuer, ferner gemäss

Buchstabe a die vorübergehende Einschränkung des Vorsteuerabzugs für Anlagegüter, falls die Wirtschaftslage dies erfordern sollte, und nach

Buchstabe b der Erlass von Vorschriften über die Preisüberwachung und Preisanschreibepflicht, falls der Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1975 für die Überwachung der Preise (AS 1975 2552) verworfen werden sollte.

Absatz 5 regelt die mit dem Übergang zur neuen Umsatzsteuer zusammenhängenden Änderungen an Erlassen betreffend die Sonderverbrauchsabgaben auf Bier, Treibstoffen und Tabakfabrikaten.

Buchstabe a: Der Zollzuschlag auf Braurohstoffen und Bier wird im Zusammenhang mit dem Wegfall der Biersteuer aufgehoben (vgl. Abschn. 651 und 667f hievor).

Buchstabe b: Entgegen der bisherigen Ausnahmeregelung von Artikel 2 des Bundesratsbeschlusses vom 9. August 1972 über den Zollzuschlag auf Treibstoffen (SR 632.112.711), wonach die Warenumsatzsteuer auf diesem Zollzuschlag nicht erhoben wurde, ist inskünftig dieser Zollzuschlag in das für die Berechnung der Umsatzsteuer massgebende Entgelt einzubeziehen. Diese Änderung und der übrige Inhalt von Buchstabe b entspricht Abschnitt 667f hievor.

Buchstabe c entzieht die Erhebung der Umsatzsteuer auf Tabakfabrikaten der

Anwendung von Bestimmungen des Tabaksteuergesetzes aus den ebenfalls in Abschnitt 667f dargelegten Gründen.

Absatz 6 beauftragt den Bundesrat, die von den Änderungen in Absatz 5 betroffenen Erlasse anzupassen. Es sind:

- der Generalzolltarif (SR 632.10) wegen der Aufhebung des Zollzuschlags auf Brauohstoffen und Bier sowie
- Artikel 2 des Bundesratsbeschlusses vom 9. August 1972 über den Zollzuschlag auf Treibstoffen (SR 632.112.711).
- In den Artikeln 2 und 21 des Bundesgesetzes vom 21. März 1969 über die Tabakbesteuerung (SR 641.31) ist das Wort «Warenumsatzsteuer» zu streichen. Ferner hat der Bundesrat den Übergang von der bisherigen zur geänderten Ordnung auf diesen Gebieten zu regeln.

Absatz 7 enthält die in Abschnitt 667f erwähnte Zusicherung, dass bei Einführung der neuen Umsatzsteuer die bisherige Tabaksteuer noch während drei Jahren nach diesem Zeitpunkt nicht erhöht wird.

913 Ziffer III: Inkrafttreten der geänderten Verfassungsbestimmungen

Für das Inkrafttreten der geänderten Verfassungsbestimmungen wird der 1. Januar 1977 vorgesehen, weil an diesem Tag eine neue zweijährige Veranlagungsperiode für die direkte Bundessteuer (Wehrsteuer) beginnt. Dagegen müssen die bundesrätlichen Ausführungsbestimmungen für die neue Umsatzsteuer am 1. Oktober 1977 in Kraft treten (s. Abschn. 54 hievior).

914 Ziffer IV: Abstimmung von Volk und Ständen

Die Änderungen der Verfassungsbestimmungen sind nach Artikel 123 der Bundesverfassung der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten.

92 Die Verfassungsvorschrift über die Steuerharmonisierung

Artikel 42^{quinquies}

Absatz 1 enthält den Auftrag an den Bund zur Steuerharmonisierung. Diese ist auf die direkten Steuern beschränkt (vgl. Abschn. 822 hievior), umfasst aber andererseits die direkten Steuern aller drei Hoheitsträger (vgl. Abschn. 825 hievior).

Absatz 2 umschreibt den Umfang der Steuerharmonisierung (vgl. Abschn. 823 hievior): Die Bundeskompetenz soll sich auf die formelle Harmonisierung beschränken (Satz 1), unter Ausschluss der materiellen Harmonisierung (Satz 2). Satz 1 ist ferner zu entnehmen, dass für die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden ein mittelbar rechtsetzendes Bundesgesetz (Rahmengesetz) zu erlassen ist (vgl. Abschn. 824 hievior).

Absatz 3 hat die Bedeutung einer Übergangsvorschrift. Einerseits ist bei der Ausführungsgesetzgebung auf die Vorarbeiten der Kantone, insbesondere der Koordinationskommission für die Steuerharmonisierung, Rücksicht zu nehmen

(Satz 1, vgl. Abschn. 825 und 831 hievor). Andererseits haben die Kantone ihre Steuergesetze innerhalb angemessener Frist an das Bundesrahmengesetz anzupassen (Satz 2, vgl. Abschn. 824 hievor).

Absatz 4 garantiert den Kantonen ein spezielles Mitwirkungsrecht im vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, und zwar sinngemäss sowohl beim erstmaligen Erlass wie bei späteren Abänderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Rahmengesetz, vgl. Abschn. 826 hievor).

10 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Heute muss die Umsatzsteuerverwaltung bei rund 88 000 Steuerpflichtigen mit einem Bestand von rund 310 Personen auskommen (wegen dauernder Rekrutierungsschwierigkeiten und Personalstopp). Dieser Personalbestand ist ungenügend. Vor allem können mit den gegenwärtig im Aussendienst tätigen Buchsachverständigen zu wenig Kontrollen in den Betrieben der Steuerpflichtigen durchgeführt werden.

Der Übergang zur neuen Umsatzsteuer bewirkt voraussichtlich eine Erhöhung der Zahl der Steuerpflichtigen auf ungefähr 150 000, also um etwa 70%. Diese Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen wird nicht eine Personalvermehrung im gleichen Verhältnis erfordern. Die gesamten Lohn- und Arbeitsplatzkosten von 310 Personen machten 1973 und 1974 mit 20–22 Millionen Franken ungefähr 0,7% des Ertrags der Warenumsatzsteuer aus. Bei der für die Durchführung der neuen Umsatzsteuer unumgänglichen Erhöhung des Personalbestandes werden die Kosten im Verhältnis zum Erwarteten Steuerertrag geringer sein als heute.

Die Änderungen bei der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) sowie die vorgeschlagene Steuerharmonisierung haben bei der eidgenössischen Steuerverwaltung keinen Mehrbedarf an Personal zur Folge.

11 Volkswirtschaftliche Aspekte der Steuermassnahmen

11.1 Auswirkungen auf die Preise

Die Einführung einer neuen Umsatzsteuer mit einem Normalsatz von 10% wird Preiserhöhungen mit sich bringen, die aber nicht mit inflationären Einflüssen auf Kosten der Kaufkraft des Frankens verwechselt werden dürfen. In der Tat werden Güter und Dienstleistungen nicht teurer durch die Geldentwertung, sondern durch eine stärkere steuerliche Belastung.

Die vorgeschlagene Umsatzsteuer nach dem Mehrwertssystem ist Ersatz für die Grossisten-Warenumsatzsteuer und die Zollaussfälle. Ihre Wirkung auf die Preise ist unterschiedlich. Einige Elemente – insbesondere die Dienstleistungen –

sind nämlich neu der Steuer unterstellt, andere dagegen unterliegen seit jeher der geltenden Warenumsatzsteuer. Daraus ergeben sich differenzierte Preisänderungen. Insgesamt bringt die neue Steuer eine höhere Belastung als die Grossisten-Warenumsatzsteuer. Die rund 3,5 Milliarden Mehreinnahmen, von denen ein nicht unwesentlicher Teil als Ersatz für die Zollauffälle dient, verursachen somit eine schwer quantifizierbare Preiserhöhung, die je nach den konjunkturellen Verhältnissen variieren wird.

Die Auswirkungen der neuen Umsatzsteuer zum Normalsatz von 10% auf die Haushaltausgaben können wegen der Schattenbelastung (*taxe occulte*) selbst rechnerisch nicht genau festgestellt werden. Nach geltendem Recht dürfte die Haushaltbelastung heute im Durchschnitt insgesamt etwa 2,7% betragen. Demgegenüber muss längerfristig gesehen bei unserem Vorschlag mit höchstens 5% gerechnet werden. Dabei werden Haushalte mit bescheidenem Einkommen und kinderreiche Familien vor allem wegen des stark herabgesetzten Satzes von 3% für Nahrungsmittel etwas weniger belastet, weil bei diesen Bevölkerungsgruppen der Aufwand für steuerlich begünstigte Güter einen verhältnismässig grossen Teil der Gesamtausgaben beansprucht. Überdies ist bei der Haushaltbelastung durch Verbrauchsabgaben in Rechnung zu stellen, dass sich der stufenweise Abbau der Zollbelastungen auch für den Verbraucher günstig auswirkt.

Bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Fiskalmassnahmen darf schliesslich nicht übersehen werden, dass bei der direkten Bundessteuer künftig Einkommen bis 25 000 Franken befreit und auch darüber liegende mittlere Einkommen spürbar entlastet werden. So fallen von den Mindereinnahmen aus der direkten Bundessteuer von 400 Millionen Franken 390 Millionen auf Einkommen bis 50 000 Franken (vgl. auch Abschn. 742.7).

11.2 Wirtschaftslage und Inkraftsetzung der neuen Umsatzsteuer

Die neue Steuer dürfte die Nachfrage beeinflussen und den *Konsum* möglicherweise etwas bremsen. Das Ausmass der Wirkungen wird insbesondere von der Konjunkturlage abhängen. Im übrigen steht das Konsumverhalten nicht immer im Einklang mit rationalen Überlegungen.

Für die *Exportwirtschaft*, und damit indirekt auch für die Binnenwirtschaft, bringt die Umsatzsteuer nach dem Mehrwertssystem durch den Wegfall der «*taxe occulte*» Vorteile.

Was die *Investitionen* betrifft, ist eine Prognose äusserst schwierig. Gegenüber dem Grossistensystem bringt das Mehrwertssystem eine Erleichterung bei den Investitionskosten, indem die steuerpflichtigen Unternehmen bei den Anschaffungen die Möglichkeit haben, die Steuer in Abzug zu bringen. Ausserdem werden die Investitionen durch eine Stabilisierung der Bundesschuld von niedrig gehaltenen Zinssätzen begünstigt.

Man muss unter diesen Umständen bei der Einführung der neuen Umsatzsteuer mit momentanen Fluktuationen rechnen. Die Aussicht auf eine Umsatzsteuer von 10% kann zu einer vermehrten Nachfrage nach Konsumgütern führen,

die dann nach der Inkraftsetzung der Steuer wieder rückläufig wird. Einige Unternehmen könnten versucht sein, im Zuge dieses Aufschwungs die Preise zu erhöhen, deshalb die Bedeutung der in Abschnitt 67 erwähnten Preisüberwachung.

Das Herbeiführen einer Steuererhöhung und einer Systemänderung beansprucht längere Zeit, insbesondere wegen unseres Gesetzgebungsverfahrens. Demzufolge ist es nicht möglich, die Konjunkturlage im Zeitpunkt des Inkrafttretens zuverlässig vorauszusagen. Zudem hat sich eine Änderung der Finanzordnung nach den allgemeinen Wirtschaftsbedingungen und nicht in erster Linie nach der momentanen konjunkturellen Lage zu richten. So gesehen ist es wichtig, die laufenden Ausgaben auf längere Sicht durch ordentliche Einnahmen zu decken. Dennoch muss man sich die Frage nach der Wirkung der Einführung der neuen Umsatzsteuer in einer Zeit der Rezession oder des wirtschaftlichen Wachstums stellen. Die beste Voraussetzung wäre zweifellos ein Aufschwung mit stabilen Preisen. Da das Inkrafttreten der neuen Umsatzsteuer jedoch nicht beliebig festgesetzt werden kann, muss sich eine sachliche Beurteilung nicht nur auf die wirtschaftlichen Effekte bei ihrer Einführung – auch in einer Zeit der Rezession – erstrecken, sondern ebenfalls auf die möglichen Auswirkungen von Ersatzmassnahmen in der gleichen Grössenordnung.

11.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen von möglichen Alternativmassnahmen

Man kann, rein hypothetisch, drei Ersatzmöglichkeiten, gemeinsam oder getrennt, ins Auge fassen:

Der Bund könnte sich die notwendigen Einnahmen durch eine *andere Steuer* oder durch einen *Ausbau der Grossisten-Warenumsatzsteuer* sichern. Im ersteren Falle käme nur eine Heraufsetzung der direkten Bundessteuer oder der Sozialbeiträge in Frage. Eine derartige Erhöhung würde das heute schon gestörte Gleichgewicht noch weiter zuungunsten der Einkommensbelastung verschieben. Sie würde auch zur Verteuerung unserer Produkte führen, und so die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft erschweren, ohne dass durch Rückerstattungen, wie bei der Umsatzsteuer, solche Nachteile behoben werden könnten. Die Erhöhung der Grossistensteuer würde zu ökonomischen und technischen Schwierigkeiten führen (Wettbewerbsverzerrung, «taxe occulte» und Verteuerung der Exporte, vgl. auch Abschn. 622 und 623).

Der Bund könnte resignierend sein Defizit hinnehmen und die *Schulden* anwachsen lassen oder sich der *Notenpresse* bedienen.

Eine derartige Politik würde allerdings die Interessen der Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit tangieren. Zum Schuldendienst käme eine gefährliche Beanspruchung des Kapitalmarktes, der die Bedürfnisse der privaten Wirtschaft kompromittieren würde und die Zinse in die Höhe schnellen liesse. Damit würde unsere Währung für die Auslandsgelder noch attraktiver. Eine expansive Geldpolitik zur Verhinderung der Zinserhöhung müsste in einen starken Inflationsdruck ausmünden.

Der Bund könnte die fehlenden Einnahmen durch entsprechende *Sparmassnahmen* nicht ausgleichen. Eine derartige Reduktion der Ausgaben könnte nämlich in ihrer Gesamtheit nur im Transferbereich gegenüber Dritten (65% der Bundesausgaben) vorgenommen werden. Die Folge wäre die Übertragung der Probleme auf eine andere Ebene (Kantone, Gemeinden, soziale Institutionen usw.). Der Bund müsste ausserdem, auf drastische Weise, auch seinen Beitrag zur Wiederbelebung der Wirtschaft kürzen.

Daraus ist ersichtlich, dass sich anstelle einer neuen Umsatzsteuer keine Ersatzlösung anbietet, die nicht mit namhaften wirtschaftlichen Nachteilen verbunden wäre.

12 Abschreibung von Motionen und Postulaten

Wir beantragen die Abschreibung folgender Motionen und Postulate, die durch die beiliegenden Verfassungsvorlagen erledigt sind:

- 1959 P 7709 Ausführungsgesetzgebung zur Finanzordnung (N 6. 3. 59, Widmer)
- 1969 P 10104 Bundessteuer für juristische Personen (N 13. 3. 69, Weber Max)
- 1969 M 10203 Steuerpolitik (N 12. 6. 69, Conzett; S 17. 6. 69)
- 1969 M 10241 Koordinierte Steuerpolitik (S 17. 6. 69, Herzog; N 12. 6. 69)
- 1969 P 10250 Neuordnung der Bundesfinanzen (N 10. 6. 69, Eisenring)
- 1970 M zu 10360 Steuerharmonisierung (N 11. 6. 70, Kommissionen für die Änderung der Finanzordnung des Bundes; S 2. 6. 70)
- 1972 P 11237 Bundessteuer-System (N 4. 10. 72, Weber-Aldorf)
- 1972 M 11243 Mehrwertsteuer, Verfassungsgrundlage (N 6. 6. 72, Eisenring; S 5. 10. 72)
- 1972 P 11416 Steuerkonkurrenz der Kantone (N 4. 12. 72, Rüttimann)
- 1973 P 11407 Finanz- und Steuerordnung des Bundes (S 7. 3. 73, Luder)
- 1973 P 11394 Finanz- und Steuerordnung des Bundes (N 19. 3. 73, Letsch)
- 1973 M 10874 Steuerreform (N 19. 3. 73, Biel)
- 1973 M 11798 Umsatzsteuerpflicht von Kunstschaffenden (N 3. 12. 73, Junod; S 13. 12. 73)
- 1973 M 11800 Umsatzsteuerpflicht von Kunstschaffenden (S 13. 12. 73, Girardin-Lise; N 3. 12. 73)
- 1974 P 11950 Dienstleistungssteuer (N 5. 12. 74, Oehen)
- 1975 M zu 75022 Finanz- und Steuerreform. Konzept (N 19. 6. 75, Finanzkommission; S 1. 10. 75)
- 1975 P 75485 Ausbau der Warenumsatzsteuer (Fischer-Bern, eingereicht am 3. 12. 75)

13 Schlussbemerkungen und Antrag

Der Bundesrat gibt sich Rechenschaft, dass die Umstellung von der heutigen Warenumsatzsteuer auf eine Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip eine Ope-

ration darstellt, die nicht einfach zu verwirklichen ist. Die Fakten, vor denen wir im Bundeshaushalt stehen, zwingen jedoch zu diesem Schritt. Es hätte die Sache wesentlich erleichtert, wenn die Umstellung des Systems der Umsatzbesteuerung zunächst ohne gleichzeitige Erhöhung der Steuerbelastung hätte vorgenommen werden können. Dies war jedoch nicht möglich, wenn der Bund die ihm übertragene Aufgaben soll erfüllen können und sich das Verhältnis zwischen der Besteuerung des Verbrauchs sowie des Einkommens und Vermögens nicht noch weiter zu Lasten der letzteren verschieben soll. Wir hätten es ferner begrüsst, wenn die Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip im normalen Verfahren (zuerst Schaffung der Verfassungsgrundlage und gestützt darauf der Ausführungsgesetzgebung) hätte eingeführt werden können. Aber auch in diesen wichtigen Punkten müssen wir uns dem faktischen Zwang fügen, da bei der bereits erreichten und sich für die nähere Zukunft abzeichnenden Lage im Bundeshaushalt zuviel auf dem Spiele steht, als dass ohne eine den heutigen Erfordernissen angepasste Neuordnung des Fiskalrechts des Bundes auszukommen wäre.

Wie erwähnt, hat die Fiskalbelastung auf dem Verbrauch seit einiger Zeit bedeutend weniger zugenommen als diejenige auf dem Einkommen und Vermögen. Bezogen auf die Voranschlagszahlen 1976, haben sich die gesamten Steuereinnahmen des Bundes seit 1969 mehr als verdoppelt, während sich der Rhythmus der Ausgabensteigerung verstärkte. Bei weitem nicht zu verdoppeln vermochte sich dabei der Ertrag aus der Belastung des Verbrauchs, wogegen sich die Einnahmen aus den Steuern auf dem Einkommen und Vermögen mehr als verdreifachten. Diese Entwicklung weist ebenfalls darauf hin, dass eine Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip in der Grössenordnung der heutigen Warenumsatzsteuer nicht ausreichend wäre. Mit den zunehmenden grossen und dringlichen Aufgaben ist der moderne Leistungs- und Sozialstaat mit Fragen konfrontiert, die er mit den herkömmlichen Mitteln nicht mehr bewältigen kann. Bei der Vorlage der neuen Umsatzsteuer geht es somit vordringlich darum, den Bundeshaushalt wieder auf einen gesunden Boden zurückzuführen und den Bund damit in den Stand zu setzen, wichtige Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben zu erfüllen. Ohne einen gesunden Staatshaushalt ist eine gedeihliche Entwicklung des Landes nicht möglich.

Gestützt auf diese Darlegungen beantragen wir Ihnen, den beiliegenden Entwürfen zu einem Bundesbeschluss über die Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer sowie zu einem Bundesbeschluss über die Steuerharmonisierung zuzustimmen.

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

Bern, den 24. März 1976

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Gnägi

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über die Neuordnung der Umsatzsteuer
und der direkten Bundessteuer

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 24. März 1976¹⁾,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 41^{ter}

¹ Der Bund kann ferner folgende Steuern erheben:

- a. eine Steuer auf dem Umsatz von Waren und Leistungen sowie auf der Einfuhr. Die Steuer beträgt höchstens 10 Prozent des Entgelts; dieser Satz kann bis um einen Zehntel erhöht werden;
- b. eine besondere Verbrauchssteuer auf dem Umsatz und der Einfuhr von Erdöl und Erdgas und der bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkte sowie von Treibstoffen für motorische Zwecke aus anderen Ausgangsstoffen. Auf den Ertrag der Steuern auf Treibstoffen für motorische Zwecke findet Artikel 36^{ter} sinngemäss Anwendung.

² Umsätze, die der Bund mit einer Steuer nach Absatz 1 belastet oder steuerfrei erklärt, dürfen von den Kantonen und Gemeinden keiner gleichgearteten Steuer unterstellt werden.

³ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

Art. 41^{quater} (neu)

¹ Der Bund kann im weitem eine direkte Bundessteuer erheben:

- a. vom Einkommen der natürlichen Personen;

¹⁾ BBl 1976 I 1384

b. vom Gewinn, vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen.

² Die direkte Bundessteuer wird für Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben. Vom Rohertrag der Steuer fallen mindestens drei Zehntel den Kantonen zu; davon ist wenigstens ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden.

³ Für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen gilt:

- a. die Steuerpflicht beginnt frühestens bei einem reinen Einkommen von 25 000 Franken;
- b. die Steuer beträgt höchstens 14 Prozent. Dieser Satz kann höchstens um einen Zehntel erhöht werden;
- c. die Folgen der kalten Progression werden periodisch ausgeglichen.

⁴ Für die Steuer vom Gewinn, vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen gilt:

- a. die juristischen Personen werden, ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steuerlich möglichst gleichmässig belastet;
- b. die Steuer beträgt höchstens 11,5 Prozent vom Gewinn und höchstens 0,75 Promille vom Kapital und von den Reserven. Diese Sätze können höchstens um einen Zehntel erhöht werden.

⁵ Bei der Festsetzung der Tarife gemäss den Absätzen 3 und 4 ist auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen.

⁶ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 8

¹ Unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung nach Artikel 41^{quater} (direkte Bundessteuer) bleiben die am 31. Dezember 1976 geltenden Bestimmungen über die Wehrsteuer mit den nachstehenden Änderungen in Kraft.

² Für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen gilt:

- a. die Abzüge betragen:
 - für Verheiratete 3000 Franken;
 - für Kinder je 1500 Franken;
 - für unterstützungsbedürftige Personen je 1500 Franken;
 - für Versicherungsprämien und für Zinsen von Sparkapitalien zusammen 2500 Franken;

vom Erwerbseinkommen der Ehefrau 2500 Franken;

- b. die Steuer für ein Jahr beträgt:
- | | |
|--|------------------|
| bis 24 999 Franken Einkommen | 0 Franken; |
| für 25 000 Franken Einkommen | 50 Franken |
| und für je weitere 100 Franken Einkommen | 1 Franken mehr; |
| für 30 000 Franken Einkommen | 100 Franken |
| und für je weitere 100 Franken Einkommen | 3 Franken mehr; |
| für 40 000 Franken Einkommen | 400 Franken |
| und für je weitere 100 Franken Einkommen | 6 Franken mehr; |
| für 50 000 Franken Einkommen | 1 000 Franken |
| und für je weitere 100 Franken Einkommen | 8 Franken mehr; |
| für 60 000 Franken Einkommen | 1 800 Franken |
| und für je weitere 100 Franken Einkommen | 10 Franken mehr; |
| für 80 000 Franken Einkommen | 3 800 Franken |
| und für je weitere 100 Franken Einkommen | 12 Franken mehr; |
| für 100 000 Franken Einkommen | 6 200 Franken |
| und für je weitere 100 Franken Einkommen | 14 Franken mehr. |

³ Für die Steuer der juristischen Personen gilt:

- a. Kapitalgesellschaften und Genossenschaften entrichten vom Reinertrag:
eine Steuer von 3,5 Prozent als Grundsteuer;
einen Zuschlag von 4 Prozent auf dem Teil des Reinertrages, der 4 Prozent Rendite übersteigt oder, wenn Kapital und Reserven weniger als 50 000 Franken betragen, auf dem Teil des Reinertrages, der 2000 Franken übersteigt;
einen weiteren Zuschlag von 4 Prozent auf dem Teil des Reinertrages, der 8 Prozent Rendite übersteigt oder, wenn Kapital und Reserven weniger als 50 000 Franken betragen, auf dem Teil des Reinertrages, der 4000 Franken übersteigt;
- b. die übrigen juristischen Personen entrichten die Steuer vom Einkommen nach den Bestimmungen für die natürlichen Personen;
- c. die Steuer vom Kapital und von den Reserven der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sowie vom Vermögen der übrigen juristischen Personen beträgt 0,75 Promille.

⁴ Der Bundesrat passt den Wehrsteuerbeschluss den Änderungen in den Absätzen 2 und 3 an.

Art. 9

¹ Bis zum Inkrafttreten der vom Bundesrat nach den Absätzen 2–4 erlassenen Ausführungsbestimmungen betreffend die Umsatzsteuer bleiben die am 31. Dezember 1976 geltenden Bestimmungen über die Warenumsatzsteuer und über die Gesamtbelastung des Biers in Kraft.

² In Abweichung von Artikel 41^{ter} Absatz 3 erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen betreffend die Umsatzsteuer nach Artikel 41^{ter} Absatz 1

Buchstabe *a*. Diese Ausführungsbestimmungen werden innert sechs Jahren seit ihrem Inkrafttreten durch ein Ausführungsgesetz gemäss Artikel 41^{ter} Absatz 3 ersetzt.

³ Die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates richten sich nach folgenden Grundsätzen:

a. Steuerpflichtig sind die Unternehmer für ihre folgenden Umsätze (einschliesslich Eigenverbrauch) im Inland:

1. Umsatz von Waren einschliesslich Energie, mit Ausnahme von Wasser in Leitungen;
2. gewerbmässige Arbeiten an Waren, Bauwerken und Grundstücken, unter Ausschluss der Bebauung des Bodens für die Urproduktion;
3. entgeltliche Überlassung von Waren oder eingebauten Betriebseinrichtungen zum Gebrauch oder zur Nutzung;
4. Beförderung und Aufbewahrung von Waren sowie Leistungen von Speditoren;
5. Abtretung oder Überlassung zur Benützung von Patenten, Marken, Mustern und Modellen und ähnlichen immateriellen Gütern (ausgenommen Urheberrechte an Werken der Literatur und Kunst);
6. Messungen, Vermessungen, Untersuchungen, Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, die auf die Herstellung von Waren oder Bauwerken oder auf die Schaffung immaterieller Güter nach Ziffer 5 ausgerichtet sind;
7. Architektur- und Ingenieurarbeiten;
8. Stellen von Arbeitskräften für Tätigkeiten, die der Steuer unterliegen;
9. gastgewerbliche Leistungen;
10. Leistungen der Coiffeure und Kosmetiker;
11. Leistungen, die der Werbung oder der Bekanntmachung ohne Werbezweck dienen.

b. Der Steuer unterliegen ferner die Einfuhr von Waren und der Bezug von Dienstleistungen nach Buchstabe *a* aus dem Ausland.

c. Von der Steuerpflicht für die Umsätze im Inland sind ausgenommen:

1. Unternehmer mit einem jährlichen Gesamtumsatz nach Buchstabe *a* von höchstens 300 000 Franken, sofern der nach Abzug der Vorsteuer verbleibende Steuerbetrag regelmässig 2500 Franken jährlich nicht übersteigt, und Unternehmer mit einem jährlichen Gesamtumsatz von nicht mehr als 30 000 Franken;
2. Landwirte, Forstwirte, Gärtner und Weinbauern, die ausschliesslich im eigenen Betrieb gewonnene Erzeugnisse der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gärtnerei oder des Weinbaus liefern, nicht aber selbst kelternde Weinbauern; Viehhändler;

3. Tierärzte und Tierspitäler für ihre Untersuchung, Behandlung und Pflege von Tieren;
 4. Kunstmaler und Bildhauer für die von ihnen persönlich hergestellten Kunstwerke.
- d. Von der Steuer sind befreit:
1. die Ausfuhr von Waren und die ins Ausland erbrachten Leistungen unter den vom Bundesrat festzusetzenden Bedingungen;
 2. die vom Bundesrat zu bezeichnenden, mit der Ausfuhr oder Durchfuhr von Waren zusammenhängenden Dienstleistungen.
- e. Die Steuer beträgt:
1. 3 Prozent auf den Umsätzen und der Einfuhr von
Ess- und Trinkwaren, ausgenommen alkoholische Getränke,
Vieh, Geflügel, Fischen,
Getreide,
Sämereien, Setzknollen und -zwiebeln, lebenden Pflanzen, Stecklingen,
Pfropfreisern sowie Schnittblumen und Zweigen, auch zu Sträussen,
Kränzen und dergleichen gebunden,
Futtermitteln, Silagesäuren, Streuemitteln, Düng- und Pflanzenschutz-
stoffen,
Medikamenten,
Zeitungen, Zeitschriften und Büchern;
 2. 10 Prozent auf den Umsätzen und der Einfuhr anderer Waren sowie auf
allen übrigen der Steuer unterstellten Leistungen.
- f. Die Steuer wird berechnet vom Entgelt ohne die auf dem Umsatz geschuldete Steuer; beim Fehlen eines Entgelts sowie bei der Einfuhr ist der Wert der Ware oder Leistung massgebend.
Beim Handel mit gebrauchten Automobilen kann die Steuer vom Unterschied zwischen dem Verkaufspreis und dem Ankaufspreis berechnet werden. Der Bundesrat setzt die Bedingungen fest.
- g. Der Steuerpflichtige kann in seiner Steuerabrechnung als Vorsteuer abziehen:
1. die von anderen Steuerpflichtigen auf ihn überwälzte Steuer,
 2. die bei der Einfuhr von Waren oder auf dem Bezug von Leistungen aus dem Ausland entrichtete Steuer,
- sofern er die mit diesen Steuern belasteten Waren, Bauwerke, Grundstücke oder Leistungen für Umsätze nach Buchstabe a im In- oder Ausland verwendet.
Verwendet der Steuerpflichtige in gleicher Weise Erzeugnisse der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gärtnerei oder des Weinbaus, die er von nicht steuerpflichtigen Unternehmern der in Buchstabe c Ziffer 2 genannten Art bezogen hat, so kann er $\frac{3}{103}$ des Preises als Vorsteuer abziehen.
- h. Über die Steuer und den Abzug der Vorsteuer wird in der Regel vierteljährlich abgerechnet.

i. Der Bundesrat kann

1. die freiwillige Unterstellung unter die Steuerpflicht und die freiwillige Versteuerung anderer als in Buchstabe *a* genannter Umsätze mit Anspruch auf Vorsteuerabzug für bestimmte Fälle zulassen, wenn damit eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung vermieden oder die Veranlagung beim Steuerpflichtigen wesentlich vereinfacht werden kann;
2. Vereinfachungen anordnen, wenn sich daraus kein Mehrertrag an Steuer, kein namhafter Steuerausfall, keine beachtenswerte Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse und keine übermäßige Erschwerung der Steuerabrechnung für andere Steuerpflichtige ergibt.

⁴ Der Bundesrat regelt den Übergang von der Warenumsatzsteuer zur neuen Umsatzsteuer. Er kann auch

- a.* für die erste Zeit nach deren Inkrafttreten den Vorsteuerabzug für Anlagegüter einschränken,
- b.* Vorschriften über die Preisüberwachung und Preisanschreibepflicht erlassen.

⁵ Gleichzeitig mit den Ausführungsbestimmungen betreffend die Umsatzsteuer treten folgende Änderungen an anderen Erlassen in Kraft:

- a.* Der Zollzuschlag auf Braurohstoffen und Bier wird aufgehoben.
- b.* Der Zollzuschlag auf Treibstoffen für die Finanzierung der Nationalstrassen ist in das für die Berechnung der Umsatzsteuer massgebende Entgelt einzubeziehen. Der Bundesrat kann zum Ausgleich der dadurch bewirkten Mehrbelastung der Treibstoffe den Zollzuschlag herabsetzen und einen angemessenen Anteil des auf dem Zollzuschlag erzielten Umsatzsteuerertrags für die Finanzierung der Nationalstrassen verwenden.
- c.* Die Erhebung der Umsatzsteuer auf Tabakfabrikaten richtet sich künftig nach den aufgrund der Absätze 2-4 erlassenen Ausführungsbestimmungen.

⁶ Der Bundesrat passt die von den Änderungen nach Absatz 5 betroffenen Erlasse an.

⁷ Die Tabaksteuer bleibt bis drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen über die neue Umsatzsteuer auf dem Stand vom 31. Dezember 1976.

III

Die in den Ziffern I und II genannten Bestimmungen treten am 1. Januar 1977 in Kraft.

IV

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

(Entwurf)

Bundesbeschluss über die Steuerharmonisierung

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung zweier parlamentarischer Initiativen,
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom
17. März 1975¹⁾ und in die Botschaft des Bundesrates vom 24. März 1976²⁾,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 42^{quinquies} (neu)

¹ Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

² Zu diesem Zweck erlässt er auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht und überwacht ihre Einhaltung. Die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerbeträge ist Sache der Kantone.

³ Beim Erlass der Grundsatzgesetzgebung für die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie beim Erlass der Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer hat der Bund auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht zu nehmen. Den Kantonen ist eine angemessene Frist für die Anpassung ihrer Steuergesetzgebung einzuräumen.

⁴ Die Kantone wirken bei der Vorbereitung der Bundesgesetze mit.

¹⁾ BBl 1975 II 1748

²⁾ BBl 1976 I 1384

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanz- und Steuerrechts des Bundes (Vom 24. März 1976)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.024
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.05.1976
Date	
Data	
Seite	1384-1502
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 697

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.