

02.078

Botschaft über die neue Finanzordnung

vom 9. Dezember 2002

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung sowie den Bundesbeschluss über den Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen, mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. Dezember 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Befugnis des Bundes zur Erhebung der direkten Bundessteuer (dBSt) und der Mehrwertsteuer (MWST) – sie stellen die wichtigsten Einnahmequellen des Bundes dar – sind bis Ende 2006 befristet. Die neue Finanzordnung (NFO) muss als Minimalerfordernis die entsprechenden Verfassungsbestimmungen ablösen und die Bundesfinanzen einnahmenseitig für die Zeit nach 2006 auf eine neue verfassungsmässige Grundlage stellen.

Die neue Finanzordnung verfolgt drei Ziele:

- Sicherung der beiden Haupteinnahmequellen MWST und dBSt;*
- Nachführung der Bundesverfassung;*
- Vereinfachung und Verbesserung des Steuersystems.*

Änderungen werden einzig für die MWST und die dBSt vorgeschlagen. Konkret beinhaltet die neue Finanzordnung folgende Anpassungen der Bundesverfassung:

- 1. Aufhebung der Befristung der MWST und der dBSt;*
- 2. Aufhebung der Kapitalsteuer juristischer Personen;*
- 3. Anpassung des Höchstsatzes der Gewinnsteuer juristischer Personen an den geltenden Satz von 8,5 Prozent;*
- 4. Nachführung bzw. Aufhebung der Übergangsbestimmungen zur MWST;*
- 5. Beschränkung der MWST auf einen Normalsatz und einen reduzierten Satz, verbunden mit der definitiven Aufhebung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen per Ende 2006.*

Mit der ersten Anpassung wird das erste der drei erwähnten Ziele angestrebt, mit der zweiten bis vierten Änderung das zweite Ziel. Die fünfte Änderung (Aufhebung des Sondersatzes) dient der Verwirklichung des dritten Ziels, das heisst der Vereinfachung des Steuersystems und der Herstellung der Wettbewerbsneutralität.

Die unstrittene Frage des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen wird nicht in die Abstimmung über die neue Finanzordnung einbezogen, sondern separat unterbreitet.

Die neue Finanzordnung ist eine schlanke Vorlage. Das liegt im Wesentlichen am Nein von Volk und Ständen zum Verfassungsartikel zu einer Energielenkungsabgabe vom 24. September 2000. Nach diesem Abstimmungsergebnis hält es der Bundesrat nicht für opportun, zum gegenwärtigen Zeitpunkt erneut eine Finanzordnung mit ökologischen Anreizen vorzulegen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Notwendigkeit einer neuen Verfassungsgrundlage

Die Haupteinnahmequellen des Bundes – die direkte Bundessteuer (dBSt) und die Mehrwertsteuer (MWST) – sind bis Ende 2006 befristet. Die neue Finanzordnung (NFO) muss die entsprechenden Verfassungsbestimmungen ablösen und die Bundesfinanzen einnahmenseitig für die Zeit nach 2006 auf eine neue Verfassungsgrundlage stellen.

In seinem Finanzleitbild vom 4. Oktober 1999 hält der Bundesrat fest, die neue Finanzordnung werde zum Anlass genommen, «weitergehende Reformen des Steuersystems an die Hand zu nehmen. Insbesondere soll eine Steuerreform mit ökologischen Anreizen verwirklicht werden».¹ Die nicht erneuerbaren Energien sollten mit einer besonderen Abgabe besteuert und der Steuerertrag zur Entlastung der Lohnnebenkosten eingesetzt werden. Eine solche Steuer würde Anreize zum schonenden Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen schaffen und die Besteuerung breiter abstützen. Dieses Ziel hätte mit einem Verfassungsartikel über eine Energieleakungsabgabe verwirklicht werden sollen, der jedoch am 24. September 2000 von Volk und Ständen verworfen wurde. Der Bundesrat respektiert diese Entscheidung und verzichtet darauf, das Projekt der neuen Finanzordnung mit einer Neuauflage der ökologischen Steuerreform zu verbinden. Längerfristig gedenkt der Bundesrat jedoch, die Diskussion wieder aufzunehmen. Die neue Finanzordnung bringt somit erheblich weniger Änderungen als ursprünglich vorgesehen.

1.1.2 Begriffe

«Finanzordnung» lautet das dritte Kapitel des dritten Titels der Bundesverfassung vom 18. April 1999. Die Regelung der Bundesfinanzen in diesem Kapitel (Art. 126–135 BV) stützt sich auf die folgenden drei Säulen ab:

¹ *Finanzleitbild. Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundesrates*, 4.10.1999, S. 31.

Finanzordnung des Bundes

Art. 126–135 sowie 196 und 197 BV

Haushaltführung (Art. 126 BV)	Projekt Neue Finanzordnung (NFO) Grundsätze der Besteuerung (Art. 127–134 BV)	Finanzausgleich (Art. 135 BV)
<ul style="list-style-type: none">– Ausgleich der Finanzrechnung– Tilgung des Bilanzfehlbetrags– Mechanismus der Schuldenbremse	<ul style="list-style-type: none">– Allgemeine Grundsätze (Art. 127 BV)– Rechtsgrundlagen für die vom Bund erhobenen Steuern (Art. 128, 130–134 BV)– (formelle) Harmonisierung der direkten Steuern (Art 129 BV)– Übergangsbestimmungen über die Zweckbindung des MWST-Ertrags und die Verankerung des befristeten Sondersatzes für Beherbergungsleistungen (Art. 196 und 197 BV).	<p>Finanzausgleich zwischen den Kantonen unter Berücksichtigung der Finanzkraft sowie der Berggebiete</p>

Im vorliegenden Entwurf bezieht sich der Begriff der «neuen Finanzordnung» ausschliesslich auf die mittlere Säule im obigen Schema, das heisst auf die Verfassungsgrundlage für die Steuereinnahmen des Bundes und auf die (formelle) Harmonisierung der kantonalen Fiskaleinnahmen. In der vorliegenden Botschaft bedeutet «neue Finanzordnung», sofern nicht ausdrücklich anders vermerkt, diese Finanzordnung im engeren Sinn.

Mit der NFO wird die Besteuerung durch den Bund auf Verfassungsstufe und somit auf grundsätzliche Weise geregelt. Die abschliessende Festlegung der Anzahl MWST-Sätze in der Bundesverfassung kann als Konkretisierung des Finanzleitbildes verstanden werden. Verschiedene Ziele des Finanzleitbildes sind indessen für eine Regelung im Rahmen der NFO zu konkret. Sie können auf dem Gesetzesweg erreicht werden, wie die folgenden zwei Beispiele zeigen.

Steuerpaket 2001:

Am 28. Februar 2001 hat der Bundesrat die Botschaft zum Steuerpaket 2001 verabschiedet. Diese umfassende Reform, die zahlreichen parlamentarischen Vorstössen Rechnung trägt, hat strukturelle Verbesserungen auf den Gebieten der Ehepaar- und Familienbesteuerung, der Umsatzabgabe und der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums zum Ziel.

Unternehmensbesteuerung:

Mit der Reform der Unternehmensbesteuerung im Jahr 1997 wurden wichtige Ziele insbesondere bei der Besteuerung von Holdinggesellschaften erreicht und die steuerlichen Rahmenbedingungen für die schweizerische Wirtschaft erheblich verbessert. Als Kernstück der Reform wurde auf Bundesebene der bisherige Abzug für Beteiligungserträge auf die Beteiligungsgewinne ausgedehnt. Im Weiteren umfasste die Reform die Einführung einer proportionalen Gewinnsteuer von 8,5 Prozent (4,25 % für Vereine, Stiftungen, usw.). Diese löste die nach dem Dreistufentarif erhobene Kapitalsteuer ab, welche insbesondere die mit bescheidenen Eigenmitteln ausgestatteten Unternehmen, namentlich die KMU, benachteiligt hatte. Im Januar 2000 hat das EFD eine Expertenkommission unter der Leitung von Professor Xavier Oberson eingesetzt. Die Kommission sollte die bestehende Steuer- und Abgabenbelastung von Körperschaftlich organisierten Unternehmen und deren Teilhabern mit derjenigen von Inhabern von Personengesellschaften vergleichen. In der Folge wurde die Kommission vom EFD beauftragt, ein Konzept einer rechtsformneutralen Unternehmensbesteuerung zu entwickeln. Sie kam zum Schluss, dass eine absolut rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung im schweizerischen Steuersystem kaum realisierbar sei. Hingegen könnte unter Einbezug der rechtsformabhängigen Besteuerung der Sozialversicherungen die Wettbewerbsneutralität für Kapital- und Personengesellschaften erreicht werden. Der Bundesrat hat daraufhin die Eidgenössische Steuerverwaltung mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Reformvorschlags beauftragt. Er wird voraussichtlich noch in der zweiten Jahreshälfte 2003 dem Parlament die Botschaft zur *Unternehmenssteuerreform II* unterbreiten. Ziel der Reform ist eine weitere Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen. So soll die gegenwärtig noch bestehende wirtschaftliche Doppelbelastung weitgehend beseitigt werden. Dies mittels Einführung einer Teilbesteuerung der Einkünfte der Risikokapitalgeber (Aktionäre, Gesellschafter usw.). Dadurch wird die Entscheidungsneutralität des Steuersystems spürbar gestärkt, verlieren doch steuerliche Überlegungen an Relevanz für das Reinvestitions- und Ausschüttungsverhalten der Unternehmen. Diese Wirkung kann erzielt werden, indem steuerlich grundsätzlich nicht mehr zwischen Kapitalerträgen und Kapitalgewinnen unterschieden wird.

Ferner werden weitere flankierende Massnahmen namentlich zugunsten von Personenunternehmungen angestrebt. Allerdings ist der finanzielle Rahmen für die Gesamtheit dieser Neuerungen nach wie vor eng begrenzt.

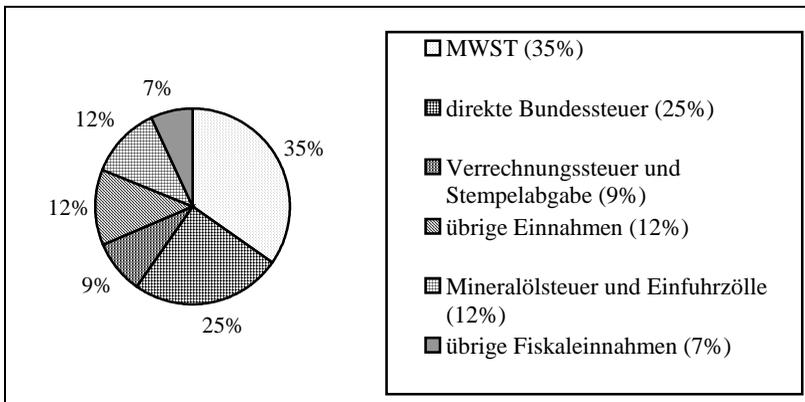
1.2 Die bestehende Finanzordnung

1.2.1 Der Status quo

1.2.1.1 Die Bundeseinnahmen

Die Bundesverfassung räumt dem Bund explizit die Kompetenz zur Erhebung bestimmter Steuern ein. Gemeint sind der Militärpflichtersatz (Art. 59 Abs. 3 BV), die direkten Steuern (Art. 128 BV), die Mehrwertsteuer (Art. 130 BV), verschiedene besondere Verbrauchssteuern (Art. 131 Abs. 1 BV), die Stempelsteuer (Art. 132 Abs. 1 BV), die Verrechnungssteuer (Art. 132 Abs. 2 BV) sowie die Zölle (Art. 133 BV). Sie ermächtigt den Bund zudem unter gewissen Voraussetzungen implizit zur Erhebung von Lenkungsabgaben, von Kausalabgaben sowie von Sonderabgaben wie Zusatzgebühren für die Beaufsichtigung der Banken und Privatversicherungen. Die Verfassung legt ausserdem fest, dass bestimmte Bundeseinnahmen zweckgebunden verwendet werden, so die Spielbankenabgabe (Art. 106), die Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen (Art. 86 BV) oder die Schwerverkehrsabgabe (Art. 85 BV).

Bundeseinnahmen 2001



Die direkte Bundessteuer (dBSt) und die Mehrwertsteuer (MWST) sind die wichtigsten Einnahmequellen des Bundes. Zusammen machen sie rund 60 Prozent der Bundeseinnahmen aus. Die Befugnis des Bundes, diese beiden Steuern zu erheben, ist durch Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung bis Ende 2006 befristet (Art. 196 Ziff. 13 und 14 Abs. 4 BV). Damit die Finanzierung der Bundesaufgaben über 2006 hinaus gewährleistet ist, müssen diese Bestimmungen angepasst werden.

Die Höchstsätze der dBSt und der MWST sind wegen ihrer grossen politischen Bedeutung in der Bundesverfassung festgehalten. Gegenwärtig beträgt der Höchstsatz der direkten Bundessteuer 11,5 Prozent des Einkommens natürlicher Personen und 9,8 Prozent des Reinertrags juristischer Personen (Art. 128 BV). Der Höchstsatz der Mehrwertsteuer wurde bei ihrer Einführung auf 6,5 Prozent festgelegt (Art. 130 BV). Am 1. Januar 1999 wurde er um einen Prozentpunkt angehoben, um die Finanzierung der AHV zu sichern. Eine befristete Anhebung auf 7,6 Prozent folgte

am 1. Januar 2001, um die Kosten der grossen Infrastrukturvorhaben im öffentlichen Verkehr (u.a. Neue Eisenbahn-Alpentransversale) mitzufinanzieren. Während die Verbrauchssteuern vor allem vom Bund erhoben werden, erfolgt die Besteuerung des Einkommens auch durch die Kantone und Gemeinden. Der Bund erhebt die dBSt nicht nur, weil er auf diese Einnahmen nicht verzichten kann, sondern auch, weil diese Steuer zum interkantonalen Finanzausgleich beiträgt.

1.2.2 Das schweizerische Steuersystem im internationalen Vergleich

1.2.2.1 Föderalistische Struktur

Das schweizerische Steuersystem ist auf Grund der föderalistischen Struktur des Landes ausgesprochen dezentralisiert. Jedes seiner Gemeinwesen, das heisst der Bund, die 26 Kantone und die rund 2900 Gemeinden, hat das verfassungsmässig verankerte Recht, Steuern zu erheben. Bestimmte Steuern und Abgaben stehen ausschliesslich dem Bund zu. Mit den Kantonen teilt er sich das Recht, auf dem Einkommen natürlicher Personen sowie auf dem Reinertrag juristischer Personen direkte Steuern zu erheben. Der Bund kann nur diejenigen Steuern erheben, die (explizit oder implizit) in der Bundesverfassung verankert sind. Die Kantone machen von ihrer Steuerhoheit Gebrauch, indem sie selber direkte und andere Steuern sowie Abgaben erheben, die nicht dem Bund vorbehalten sind. Die Kompetenzen der Gemeinden zur Erhebung von Steuern sind in der jeweiligen Kantonsverfassung geregelt.

In den vergangenen Jahren wurden die direkten Steuern aufgrund des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) harmonisiert. Um auch die vertikale Harmonisierung zu ermöglichen, entspricht die Zielsetzung dieses Rahmengesetzes weitgehend derjenigen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG), das am selben Tag verabschiedet wurde. Das StHG legt die Grundsätze über die Besteuerung von Einkommen und Vermögen natürlicher Personen, die Gewinn- und Kapitalsteuer juristischer Personen und die Grundstückgewinnsteuer fest. Diese sogenannte «formelle» Harmonisierung umfasst insbesondere die Steuerpflicht, den Steuergegenstand, das Verfahrens- und das Steuerstrafrecht sowie – bis zu einem gewissen Grade – die zeitliche Bemessung. Sie berührt jedoch nicht die Harmonisierung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge, die Sache der Kantone sind. Es findet also keine materielle Harmonisierung statt und die kantonalen Unterschiede bei der Steuerlast bleiben bestehen. Das StHG ist am 1. Januar 1993 in Kraft getreten. Es räumte den Kantonen für die Anpassung ihrer Steuergesetzgebung eine Frist von acht Jahren, das heisst bis Ende 2000, ein. Das DBG ist seit dem 1. Januar 1995 in Kraft. Heute haben die meisten Kantone die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden harmonisiert.

1.2.2.2 Direkte und indirekte Steuern

Die föderalistische Struktur des schweizerischen Steuersystems hat eine weitere Besonderheit zur Folge: das Überwiegen der direkten Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuern) gegenüber den indirekten (Verbrauchssteuern). Da sich die steuerlichen Kompetenzen der Kantone und Gemeinden weitgehend auf Einkommens- und Vermögenssteuern beschränken und ihre gesamten Steuereinnahmen diejenigen des Bundes übertreffen, stammen die staatlichen Einnahmen in der Schweiz zum grossen Teil aus der direkten Besteuerung. Im internationalen Vergleich² gehörte die Schweiz 1999 zur Spitzengruppe jener OECD-Länder mit dem höchsten Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern; 69,1 Prozent ihrer Steuereinnahmen stammten aus der direkten Steuer. Eine höhere Quote wiesen die USA (78,5 %) und Australien (75,0 %) auf, gefolgt von Japan (67,6 %). Der Durchschnitt der OECD-Länder lag bei 55,4 Prozent, jener der EU-Länder bei 56,0 Prozent.

1.2.2.3 Die gesamte Steuerlast

Die derzeit am häufigsten verwendete Methode für den internationalen Vergleich von Steuerlasten besteht darin, die gesamten Fiskaleinnahmen eines Staates (Steuern und obligatorische Sozialversicherungsbeiträge) zu seinem Bruttoinlandprodukt (BIP) in Beziehung zu setzen. Die jüngsten OECD-Statistiken³ weisen 1999 für die Schweiz eine Fiskalquote von 34,4 Prozent aus. Dieser Wert liegt weit unter dem Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten (41,6 %), über der Steuerquote der USA (28,9 %) und Japans (26,2 %), jedoch unter dem Durchschnitt der OECD-Länder (37,3 %).

Die in den letzten Jahren mehrmals geänderte Berechnungsweise des BIP hat infolge der Erhöhung der BIP (als Denominatoren) zu tieferen Fiskalquoten in den EU-Staaten geführt. Im Falle Dänemarks stieg das BIP spürbar um 5 Prozentpunkte, was zu einer Verringerung seiner Fiskalquote um 2,5 Punkte führte. Die Schweiz hat diese Änderungen der Berechnungsweise noch nicht vollzogen. Ende 2003 wird die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einer Revision unterzogen und die Umstellung auf das heute in allen EU-Ländern geltende System (SEC 95) vollzogen. Es ist eine entsprechende Verringerung der Schweizer Fiskalquote zu erwarten. Wegen der neuen Abgrenzung der öffentlichen Haushalte und dem damit erforderlichen Ausschluss der Krankenkassen- und SUVA-Prämien dürfte die Fiskalquote um weitere 4,5 Prozentpunkte sinken.

² *Quelle:* Revenue Statistics of OECD member countries 1965–2000, OECD Paris 2001.

³ *Quelle:* OECD 1999 Revenue Statistics

1.3

Geschichte der heutigen Finanzordnung

1.3.1

Die jüngsten Reformprojekte im Überblick

Die Vorarbeiten für die geltende Finanzordnung begannen Ende der Achtzigerjahre. Im Rahmen der Legislaturplanung 1987–1991 (BBl 1988 I 395) legte der Bundesrat sein Konzept zur Neuordnung der Bundesfinanzen vor. Wichtigste Ziele waren die Modernisierung der Warenumsatzsteuer, insbesondere die Beseitigung der so genannten «taxe occulte», die steuerliche Erfassung gewisser Dienstleistungen sowie die Einführung einer Abgabe auf nicht erneuerbaren Energien.

Auf Grund der parlamentarischen Debatte über die Regierungsrichtlinien, in der insbesondere das Projekt einer Abgabe auf nicht erneuerbaren Energien auf heftigen Widerstand stiess, schickte der Bundesrat am 21. November 1988 vier Varianten für eine Neuordnung der Bundesfinanzen in die Vernehmlassung. In der ersten Variante schlug er eine modernisierte Warenumsatzsteuer und die Einführung einer Energieabgabe vor. Die zweite Variante betraf eine Revision der Warenumsatzsteuer ohne Verfassungsänderung. Die dritte Variante zielte auf eine Modernisierung der Warenumsatzsteuer und eine stärkere Besteuerung der Energie. Die vierte Variante sah schliesslich nur die Einführung der MWST vor. Die sorgfältige Analyse der Vernehmlassungsergebnisse hatte ergeben, dass zahlreiche befragte Kreise dem Systemwechsel zur MWST zustimmten. Der Bundesrat hielt jedoch die Unterbreitung einer entsprechenden Vorlage zur Abstimmung für zu riskant. Er schlug stattdessen einen offen formulierten Verfassungsartikel vor, der eine spätere Einführung der MWST erlauben würde. Gleichzeitig legte er eine Modernisierung der Warenumsatzsteuer im Rahmen von Übergangsbestimmungen vor.

Die eidgenössischen Räte beurteilten diese Vorschläge als zu zaghaft und unausgereift. Die parlamentarischen Beratungen führten schliesslich zu einem Massnahmenpaket, das die Einführung der MWST, eine Revision der Stempelabgaben und den Übergang zur Proportionalbesteuerung bei den juristischen Personen im Rahmen der direkten Bundessteuer umfasste. In der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 wurde die Neuordnung der Bundesfinanzen von Volk und Ständen verhältnismässig deutlich verworfen. Ein wesentlicher Grund für die Ablehnung dürfte im vorgeschlagenen Massnahmenpaket und der damit verbundenen Komplexität der Vorschläge gelegen haben.

Daraufhin unterbreitete der Bundesrat mit der Botschaft vom 18. Dezember 1991 (BBl 1992 I 785) eine bewusst einfach gestaltete Vorlage. Deren Ziel war es im Wesentlichen, die Erhebung der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer über das Jahr 1994, das Auslaufdatum der damals geltenden Bundesfinanzordnung, hinaus sicherzustellen. Nach Auffassung des Bundesrats sollte das bestehende Steuersystem vorerst unverändert beibehalten werden. Zunächst sollte eine Verfassungsgrundlage für eine moderne Verbrauchssteuer geschaffen werden. Der Systemwechsel hätte anschliessend im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung vorgeschlagen werden sollen. Die Vorlage des Bundesrates verknüpfte die Warenumsatzsteuer nicht mit anderen Sachfragen wie dem Ersatz der Finanzordnung oder der Umwandlung der Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern. Diese Fragen wurden in zwei separaten Bundesbeschlüssen geregelt.

In den parlamentarischen Beratungen erfuhr die Vorlage des Bundesrats verschiedene Änderungen. So beschloss das Parlament, Volk und Ständen die Ablösung der Warenumsatzsteuer durch eine Mehrwertsteuer zu unterbreiten. Es verabschiedete vier getrennte Vorlagen, nämlich den Wechsel von der Warenumsatzsteuer zur MWST, eine Erhöhung des Satzes der Warenumsatzsteuer um 0,3 Prozentpunkte, die Kompetenz zur Erhebung eines Mehrwertsteuerprozents für die Finanzierung der AHV/IV sowie die Umwandlung der Fiskalzölle in interne Verbrauchssteuern. Am 28. November 1993 wurden die vier Vorlagen von Volk und Ständen angenommen. Sie bilden seither die gesetzliche Grundlage für die geltende und per Ende 2006 ablaufende Finanzordnung.

1.3.2 Lehren aus der Vergangenheit

Die Geschichte der Bundesfinanzen zeigt, dass Änderungen der Bundesfinanzordnung in Volksabstimmungen keinen leichten Stand haben. Zahlreiche Finanzvorlagen sind gescheitert, die letzte im Jahr 1991. Auch wenn die Gründe für die Ablehnung von Vorlage zu Vorlage verschieden waren, lassen sich doch mehrere Lehren aus der Vergangenheit ziehen.

Die Bundesfinanzen stellen ein komplexes System dar, das sich vielfältig auf Wirtschaft und Gesellschaft auswirkt. Grössere Änderungen der Finanzordnung können erhebliche Verschiebungen der Steuerbelastung zur Folge haben. Das bedeutet, dass es jeweils Gewinner und Verlierer gibt. Deshalb ist darauf zu achten, dass allfällige Änderungen in der Verteilung der Steuerlast unter verschiedenen Aspekten ausgewogen gestaltet werden. Entscheidend sind beispielsweise Auswirkungen auf die Verteilung der Steuerlast zwischen Privathaushalten und Unternehmen, zwischen verschiedenen Einkommensschichten, aber auch zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen und Regionen.

Je mehr Änderungen vorgesehen sind, umso schwerer sind ihre Folgen abzuschätzen und zu kommunizieren. Somit ist es von Vorteil, wenn eine Vorlage für eine neue Finanzordnung eine gut überschaubare Anzahl von Neuerungen enthält. Ein solches Vorgehen bietet Gewähr für Transparenz und die Vorlagen wirken nicht überladen, was ihre Chancen erhöht, von Volk und Ständen angenommen zu werden.

Schliesslich müssen Vorlagen, die mit Erhöhungen der Steuerlasten verbunden sind, zweifellos höhere Abstimmungshürden nehmen als Reformen, die keine Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen und die Steuerbelastung haben. Auch wenn die Abstimmung über die jüngste Finanzordnung 1993 eine Steuererhöhung zur Folge hatte und dennoch erfolgreich ausging, ist bei solchen Vorhaben mit ernst zu nehmendem Widerstand von Seiten der Wirtschaft und der Bevölkerung zu rechnen. Die Bevölkerung muss nachvollziehen können, dass sie von einer Steuererhöhung unmittelbar profitieren wird, wie dies bei der Abstimmung über das Mehrwertsteuerprozent zu Gunsten der AHV/IV der Fall war.

Der vorliegende Entwurf einer neuen Finanzordnung, den der Bundesrat mit dieser Botschaft unterbreitet, trägt diesen Aspekten voll und ganz Rechnung. Die neue Finanzordnung beinhaltet keine grössere Umverteilung der Steuerlast und enthält als schlanke Vorlage nur einige wenige Anpassungen der bestehenden Finanzordnung. Dem Bund erwachsen Mehreinnahmen einzig aus der Aufhebung des Mehrwertsteuer-Sondersatzes für Beherbergungsleistungen. Der Zweck der Vorlage besteht darin, dem Bund nach Ablauf der geltenden Finanzordnung (Ende 2006) weiterhin seine wichtigsten Einnahmequellen zu sichern.

Die frühzeitige Vorbereitung der Anpassungen ermöglicht es, die Vorschläge mit aller gebotenen Sorgfalt auszuarbeiten. Somit steht genügend Zeit für die parlamentarische Beratung und die Abstimmungsvorbereitung zur Verfügung.

1.4 Ziele der neuen Finanzordnung

Die in dieser Botschaft vorgestellte neue Finanzordnung verfolgt mit fünf Verfassungsänderungen drei Ziele:

- Die gegenwärtigen Haupteinnahmequellen des Bundes sollen auf eine dauerhafte verfassungsmässige Grundlage gestellt werden.
- Die Finanzordnung soll im Steuerbereich den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden (Nachführung der Bundesverfassung).
- Am Steuersystem sollen gezielte Verbesserungen und Vereinfachungen vorgenommen werden.

Diesen Zielen lassen sich die Verfassungsänderungen wie folgt zuordnen:

- | | | |
|---|---|---|
| 1. Aufhebung der Befristung der dBSt und der MWST | } | Sicherung der Haupteinnahmequellen |
| 2. Aufhebung der Kapitalsteuer der juristischen Personen | } | Nachführung der Bundesverfassung |
| 3. Anpassung des Höchstsatzes der Gewinnsteuer der juristischen Personen an den geltenden Satz | | |
| 4. Nachführung bzw. Aufhebung von Übergangsbestimmungen über die MWST | | |
| 5. Beschränkung auf zwei MWST-Sätze. Verankerung des befristeten Sondersatzes für Beherbergungsleistungen bis 2006, ohne Möglichkeit einer weiteren Verlängerung. | } | Verbesserung und Vereinfachung des Steuersystems |

Der Bundesrat hat in seinem Finanzleitbild vom 9. Oktober 1999 die Finanzpolitik des Bundes in ihren Grundzügen – Ziele, Grundsätze und Instrumente – festgelegt. Das Finanzleitbild definiert die finanzpolitischen Strategien, die sich auf anerkannte wissenschaftliche Grundsätze stützen. Es dient als Wegweiser für eine moderne Finanzpolitik, die den zukünftigen Herausforderungen gewachsen sein soll. An diesem Leitbild muss sich auch die neue Finanzordnung messen.

Die drei Ziele der neuen Finanzordnung stehen in Einklang mit den Anforderungen des Finanzleitbildes und erfüllen namentlich folgende Vorgaben:

- Haushaltsneutralität;
- Steuerquotenziel;
- Grundsätze der Besteuerung.

Sie werden nachstehend kurz erläutert:

Haushaltsneutralität: Das Finanzleitbild stellt die folgenden beiden Zielvorgaben voran :

1. Die Finanzpolitik sorgt für Stabilität und begünstigt das Wirtschaftswachstum. Sie fördert damit die Beschäftigung, die Wohlfahrt und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.
2. Der Bund sorgt für die Erhaltung gesunder öffentlicher Finanzen, damit die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele dauerhaft erfüllt werden können.

Grundlage der Finanzpolitik ist somit ein ausgeglichener Haushalt. Dieser darf durch die neue Finanzordnung nicht in Frage gestellt werden. Steuersenkungen sind nur so weit möglich, als sie den Bundeshaushalt nicht in ein strukturelles Defizit zu stürzen drohen. Aus heutiger Sicht besteht neben dem Steuerpaket 2001 kein Spielraum für eine weitere Steuersenkung. Ein wesentliches Ziel der neuen Finanzordnung besteht folglich darin, den Bundeshaushalt möglichst im Gleichgewicht zu halten und die bestehenden Haupteinnahmequellen des Bundes zu sichern, damit dieser seine Aufgaben weiterhin finanzieren kann.

Steuerquotenziele: Ein im Hinblick auf die Verfassungsbestimmungen zur Besteuerung wichtiges Unterziel des Finanzleitbildes betrifft die Steuerquote: Von allen mit der Schweiz vergleichbaren OECD-Mitgliedstaaten soll unser Land eine der tiefsten Steuerquoten aufweisen. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass der Bundesrat die Höchstsätze der MWST und der dBSt weiterhin in der Verfassung verankern will. Die Hürde zur Anhebung der Steuerbelastung soll also möglichst hoch bleiben und das Risiko von Ermessensentscheidungen auf der Einnahmenseite möglichst gering gehalten werden. Mit dem Mechanismus der Schuldenbremse und der darin enthaltenen Ausgabenregel soll diese auf der Einnahmenseite bereits geltende Einschränkung auch auf die Ausgabe Seite übertragen werden. Indem die neue Finanzordnung von der heutigen verfassungsmässigen Höchstbelastung für die dBSt (Satz der Gewinnsteuer; Aufhebung der Kapitalsteuer) ausgeht, beseitigt sie den Spielraum, den die Verfassung für Steuererhöhungen gegenwärtig bietet, und trägt damit zur Beibehaltung einer tiefen Steuerquote bei.

Grundsätze der Besteuerung: Das Finanzleitbild ortet im Steuersystem einigen Reformbedarf. Es enthält zudem eine Reihe von Grundsätzen der Besteuerung (Steuergerechtigkeit, möglichst geringe Steuerbelastung, Wettbewerbsneutralität, Ergiebigkeit), aber auch steuerrechtliche und steuertechnische Grundsätze.

Gemessen an den zahlreichen Forderungen diverser Interessenverbände und an den Reformvorschlägen aus wissenschaftlichen Kreisen mögen die vorgeschlagenen Änderungen bescheiden anmuten. Sie lassen sich gleichwohl unter den folgenden vier Gesichtspunkten kurz begründen:

- In einigen Fällen ist nicht die Bundesverfassung, sondern die Gesetzesstufe die geeignete Ebene, um diese Forderungen, die das Steuersystem betreffen, umzusetzen.
- In Bezug auf die Höhe der Steuerbelastung besteht aus Sicht des Bundesrates derzeit kein finanzpolitischer Spielraum für Steuersenkungen, die über das im Steuerpaket 2001 vorgeschlagene Mass hinausgehen.
- Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine Befristung grundlegenden Reformen des Steuersystems an sich abträglich ist. Der Bundesrat ist der Meinung, dass nicht der befristete Charakter der dBSt und der MWST Auslöser tief greifender Reformbemühungen sein kann, sondern nur der breit abgestützte politische Wille, das schweizerische Steuersystem grundlegend umzubauen. Bei der Mehrheit der schweizerischen Akteure lässt sich jedoch gegenwärtig kein solcher Wille ausmachen. Des Weiteren sind die MWST und die dBSt die beiden Haupteinnahmequellen des Bundes, ohne die er seine Aufgaben nicht erfüllen könnte. Die Aufhebung ihrer Befristung ist somit in erster Linie unter diesem Gesichtspunkt zu betrachten. Schliesslich wird die dBSt bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs eine Schlüsselrolle spielen. Erstens beruht der Ressourcenindex auf der Statistik der direkten Bundessteuer und zweitens sollen 13/30 des heutigen Kantonsanteils für die Mitfinanzierung des Finanzausgleichs im engeren Sinn eingesetzt werden.
- In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass es überladene und zu komplexe Reformvorlagen der Finanzordnung meist schwer gehabt haben, die Abstimmungshürde zu nehmen. Diese Erfahrung mahnt zur Vorsicht bei der Gestaltung der neuen Vorlage.

Der Bundesrat hat deshalb einen schlanken Entwurf in die Vernehmlassung geschickt. Alle Kantone und die Mehrheit der Parteien (ausgenommen die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) und die Christlichsoziale Partei der Schweiz (CSP) haben es begrüsst, dass sich der Entwurf auf das Wesentliche beschränkt und so seine Chancen auf einen Abstimmungserfolg nicht gefährdet. Zahlreiche Berufsverbände haben diese Meinung geteilt. Hingegen waren der Christlichnationale Gewerkschaftsbund (CNG) und die Arbeitgeberverbände der Auffassung, dem Projekt fehle es an Weitsicht. Letztere haben es bedauert, dass der Bund das von Wirtschaftskreisen erarbeitete «Steuerkonzept für die Schweiz» nicht stärker berücksichtigt habe.

1.5 Bestandteile der neuen Finanzordnung

Änderungen bzw. Anpassungen sind nur bei der dBSt und der MWST vorgesehen. Bei diesen beiden Steuern sollen Höchstsätze weiterhin in der Verfassung verankert werden. Bei der dBSt für juristische Personen wird der Höchstsatz an den geltenden Satz von 8,5 Prozent angepasst und die Kapitalsteuer aufgehoben. Die Befristung der Erhebungskompetenz des Bundes für die dBSt und die MWST wird ebenso aufgehoben. Bei der MWST wird es einen Normalsatz und einen reduzierten Satz geben. Ende 2006 wird der Sondersatz für Beherbergungsleistungen aufgehoben. Schliesslich werden die meisten Übergangsbestimmungen zur MWST gestrichen bzw. nachgeführt.

1.5.1 Anpassung und Festlegung von Höchstsätzen in der Verfassung

Ein wirksames Mittel zur Begrenzung des Gesamtsteuerertrages bzw. der Steuerbelastung des Steuerpflichtigen sind die Maximalsätze. Diese sollten in der Verfassung verankert sein, weil sie sich dann nur unter erschwerten Bedingungen ändern lassen. Das wiederum erhöht die Standortattraktivität. Die Verankerung eines Höchstsatzes in der Bundesverfassung bringt zum Ausdruck, dass die Verfassungsgeber, und damit die Steuerpflichtigen, zu Belastungen durch Bundessteuern, die über diesen Wert hinausgehen, auch künftig mitbestimmen wollen.

1.5.1.1 Direkte Bundessteuer

Bei der dBSt konkurriert der Bund mit den Kantonen und Gemeinden um das gleiche Steuersubstrat. Seit der Inkraftsetzung der letzten Verlängerung der Bundesfinanzordnung ist bei der dBSt auf dem Gesetzgebungsweg der Höchstsatz bei der Steuer auf dem Reinertrag der juristischen Personen von 9,8 auf 8,5 Prozent gesenkt worden, dies im Zusammenhang mit der Abschaffung des Dreistufentarifs zugunsten einer proportionalen Gewinnsteuer. Die neue Finanzordnung trägt dieser Reduktion Rechnung, indem der Höchstsatz an den geltenden Satz von 8,5 Prozent angepasst wird.

In der Vernehmlassung unterstützen alle Kantone und die Mehrheit der Parteien (FDP, CVP, SVP, EVP, CSP, Jungfreisinnige) sowie der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer den Vorschlag des Bundesrates, die Höchstsätze für die dBSt und für die MWST in der Verfassung zu verankern. Die meisten Kantone wiesen darauf hin, dass die direkten Steuern im Wesentlichen in die kantonale und kommunale Steuerhoheit fallen, weshalb es zwingend notwendig sei, die steuerlichen Möglichkeiten des Bundes weiterhin in der Verfassung zu begrenzen. Andere Kantone betonten die wichtige Rolle der dBSt im interkantonalen Finanzausgleich und damit den Nutzen, den sie ihnen bringt.

Alle Kantone, die FDP, die CVP und die christlichen Nichtregierungsparteien sind für die Anpassung des Höchstsatzes für die Gewinnsteuer juristischer Personen an den heute geltenden Satz. Die SVP und die Wirtschaftsdachorganisationen möchten den Satz auf 8 Prozent senken, wie dies der Nationalrat bei der Beratung des Steuer-

pakets 2001 beschlossen hat. Die SP und der SGB dagegen wollen den gegenwärtigen Höchstsatz von 9,8 Prozent beibehalten. Der Ständerat hat an seinen Beratungen zum Steuerpaket 2001 in der Herbstsession 2002 mit 32 gegen 11 Stimmen beschlossen, den Höchstsatz auf 8,5 Prozent zu belassen. Der Bundesrat wird deswegen vorschlagen, den Höchstsatz für die Gewinnsteuer juristischer Personen an den heutigen Satz von 8,5 Prozent anzupassen. Gegenwärtig lässt die Haushaltlage keine zusätzlichen Steuersenkungen zu.

Die FDP, Economiesuisse, der SGV und Gastrosuisse forderten in der Vernehmlassung eine Abschwächung der Progression der dBSt für natürliche Personen. Die Umsetzung des Massnahmenpakets zur Familienbesteuerung wird die Progression der dBSt für eine gewisse Anzahl von Steuerpflichtigen abschwächen. Der Bundesrat wird in nächster Zukunft einen Ausgleich der kalten Progression der dBSt vornehmen. Mit der Anpassung der neuen Steuertarife werden bestimmte Steuerpflichtige weniger stark belastet.

1.5.1.2 Mehrwertsteuer

Das Höchstsatzsystem räumt dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit ein, bei der MWST für bestimmte Umsätze einen tieferen Steuersatz vorzusehen. Heute kennt die schweizerische MWST grundsätzlich zwei Steuersätze, einen Normalsatz und einen reduzierten Satz; in der Verfassung wird bereits der Normalsatz nach oben limitiert. Daneben gilt befristet bis Ende 2003 ein Sondersatz für Beherbergungsleistungen. Der Normalsatz von 7,6 Prozent gilt für alle der Steuer unterliegenden Umsätze, für die nicht der reduzierte Satz oder der Sondersatz zur Anwendung kommt. Die Liste der dem reduzierten Satz unterliegenden Leistungen ist abschliessend. Der Normalsatz ist also der grundsätzlich geltende Steuersatz, die Anwendung des reduzierten Satzes und des Sondersatzes die Ausnahme, die restriktiv gehandhabt werden sollte. Ausserdem legt die neue Finanzordnung die Mindesthöhe des reduzierten Satzes fest. Bei Anpassungen des Normalsatzes wird das Verhältnis zwischen Normalsatz und reduziertem Satz nicht durch die Verfassung vorbestimmt. Der Gesetzgeber wird entscheiden können, ob eine relative oder absolute Differenz beibehalten werden soll.

Die Festlegung des Höchstsatzes der MWST in der Verfassung wird von allen Kantonen, der Mehrheit der Parteien (FDP, CVP, SVP, EVP, CSP und Jungfreisinnige) sowie der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet. Einzig die SP und der CNG sind dagegen.

1.5.2 Abschaffung der Kapitalsteuer

Mit der Reform der Unternehmensbesteuerung 1997 wurde die auf dem Kapital und den Reserven der juristischen Personen erhobene Kapitalsteuer vollständig abgeschafft. Der Bundesrat beantragte die Abschaffung in seiner Botschaft vom 26. März 1997 (BBl 1997 II 1191), im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

«Juristische Personen, die keine Gewinne erzielen und trotzdem die Kapitalsteuer zu bezahlen haben, müssen diese Steuerschuld aus ihrem Eigenkapital begleichen. In einem am Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientierten Steuersystem sollten indessen Steuern, die zu einem Substanzverzehr führen, grundsätzlich keinen Platz haben. Mit wenigen Ausnahmen wird im Ausland keine Kapitalsteuer der juristischen Personen erhoben. Die Schweiz könnte sich, indem sie die Kapitalsteuer auf Bundesebene abschaffen würde, eines bisherigen Standortnachteils entledigen».

Der Bundesrat geht aus diesen Gründen nicht davon aus, dass auf Bundesebene die Kapitalsteuer wieder eingeführt wird. Vorübergehende oder dauernde Einnahmenerhöhungen müssten in Zukunft anders finanziert werden.

Alle Vernehmlassungsteilnehmer sind sich darin einig, dass die Verfassungsbestimmung über die Kapitalsteuer für juristische Personen aufgehoben werden kann. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, auf die Verfassungsgrundlage für eine Kapitalsteuer zu verzichten.

1.5.3 Aufhebung der Befristung der dBSt und der MWST

Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung der dBSt und der MWST ist bis Ende 2006 befristet (Art. 196 Ziff. 13 und Ziff. 14 Abs. 4 BV). Hinsichtlich der Umsatzsteuer (ehemals WUST, heute MWST) und auch der dBSt war die Steuererhebungskompetenz des Bundes seit jeher befristet. Ursprünglich beruhte die Idee der Befristung von verfassungsmässigen Kompetenzen zur Steuererhebung auf dem Vollmachenrecht des Bundesrates im Zweiten Weltkrieg. Diese Befristung wurde dann beibehalten und seit 1959 ist sie bezüglich der beiden Hauptsteuern des Bundes in der Bundesverfassung verankert. Sie sollte die Steuerlast der Bürgerinnen und Bürger in einem vernünftigen Rahmen halten. Es ging darum, in regelmässigen Abständen die Steuerpolitik zu überdenken sowie Volk und Stände in grösseren zeitlichen Abständen über die Grundlagen der Bundesfinanzordnung entscheiden zu lassen.

In der Vernehmlassung sprachen sich die überwiegende Mehrheit der Kantone, die SP und die meisten Nichtregierungsparteien für die Aufhebung der zeitlichen Befristung der dBSt und der MWST aus. Diese Vernehmlassungsteilnehmer sind der Meinung, dass diese Steuern zwei – unverzichtbare – Haupteinnahmequellen des Bundes bilden. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) hingegen, die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) und die Liberale Partei sind dagegen. Sie halten wie die Wirtschaftsdachorganisationen und die Mehrheit der Berufsverbände eine regelmässige Auseinandersetzung mit dem Steuersystem für angebracht.

Heute stellt sich jedoch die Frage, ob die während des Krieges berechtigte zeitliche Begrenzung noch zeitgerecht und wünschbar ist, wenn man bedenkt, dass diese beiden Steuern 60 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes ausmachen. Die Erhebung der MWST liegt ausschliesslich in der Kompetenz des Bundes (Art. 134 BV) und steht nicht in Konkurrenz zu Kantonen und Gemeinden. Angesichts der internationalen Situation und der Tendenz der übrigen OECD-Länder hin zu indirekten Steuern ist eine Infragestellung des Prinzips der Verbrauchssteuer unerwünscht. Bei der Diskussion über die Volksinitiative «für eine Abschaffung der dBSt» haben sich

zudem die Kantone für die Erhaltung der dBSt ausgesprochen, insbesondere wegen ihrer Bedeutung für den interkantonalen Finanzausgleich. Die dBSt dürfte bei der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs eine Schlüsselrolle spielen.

Die Vergangenheit hat deutlich gezeigt, dass die Befristung die Reformbereitschaft nicht erhöht hat. Und es gibt andere geeignete Mittel, beispielsweise das fakultative Referendum (Art. 141 BV) oder – wie bereits erwähnt – die Verankerung von Höchstsätzen in der Verfassung, um einem überbordenden Wachstum der Bundessteuern entgegenzuwirken. Dadurch wird nämlich gewährleistet, dass das Volk bei der Bewilligung der Erhebung von Einnahmen mitwirken kann. Die demokratische Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren verpflichtet die staatlichen Institutionen somit auch ohne Befristung der Steuererhebungskompetenzen wirkungsvoll zur Zurückhaltung. Reformen sollten unabhängig von zeitlichen Limiten vorgenommen werden können, wenn die Zeit dazu reif ist und sie sachlich begründet sind, nicht erst wenn zufälligerweise der Ablauf der Befristung naht. Eine sinnvolle Finanzplanung muss auf lange Sicht erfolgen können, unter Berücksichtigung der politischen Prioritäten, der Wirtschaftslage und der internationalen Entwicklungen.

Der Bundesrat schlägt deshalb trotz der Opposition der bürgerlichen Parteien und der Arbeitgeberorganisationen vor, die Befristung der dBSt und der MWST aufzuheben. Der Bund kann auf diese Einnahmen nicht verzichten. Bisher wurden keine tauglichen Alternativen zur dBSt entwickelt, die ohne weitreichende Umverteilung der Steuerlast unter den Steuerpflichtigen das gleiche Einnahmenvolumen gewährleisten könnten.

1.5.4 Anzahl Sätze bei der MWST

1.5.4.1 Beschränkung auf zwei Sätze

Der normale Satz und der Sondersatz

Das Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (MWSTG) enthält ausdrücklich die Grundsätze der Wettbewerbsneutralität, der Überwälzbarkeit sowie der Ergiebigkeit. Danach muss die MWST nach möglichst einfachen und rationellen Regeln erhoben werden, die sowohl für die Verwaltung als auch für die Steuerpflichtigen am wenigsten Aufwand und Kosten verursachen. Der Aufwand der Unternehmer und der Steuerverwaltung ist im Verhältnis zum Steuerertrag gering zu halten. Das Ziel einer möglichst geringen administrativen Belastung der Unternehmen ergibt sich aus dem Charakter der MWST als Verbrauchssteuer. Nach dem Willen des Verfassungs- und des Gesetzgebers sollen ja letztlich nicht die steuerpflichtigen Unternehmen, sondern die Konsumenten die Steuer tragen.

Ein einfach und transparent ausgestaltetes Steuersystem ist zudem ein wichtiger Faktor für die Standortattraktivität. Eine geringe und damit übersichtliche Anzahl Steuersätze erhöht die Transparenz. Unterschiedliche Steuersätze verzerren die relativen Preise: Von steuerlich stark belasteten Gütern und Dienstleistungen wird tendenziell zu wenig, von wenig oder gar nicht belasteten umgekehrt zu viel produziert.

Aus erhebungswirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Überlegungen heraus soll deshalb für die MWST nach Ansicht des Bundesrates neben dem Normalsatz bloss ein einziger reduzierter Steuersatz bestehen. Dieser soll überdies einschränkend

gehandhabt werden und die Liste der Leistungen, die ihm unterliegen, soll abschliessend sein. So sind in Art. 36 Abs. 1 MWSTG nur Gegenstände des täglichen Bedarfs (Wasser, Nahrungsmittel, Arzneimittel, Zeitungen) sowie einige wenige, klar umrissene Dienstleistungen (gewisse kulturelle Dienstleistungen) dem reduzierten Steuersatz unterstellt.

Die Mehrwertsteuer kennt mit den Steuerbefreiungen im Sinne von Art. 19 MWSTG einen echten Nullsatz, doch findet dieser grundsätzlich nur auf Exportgeschäfte Anwendung. Bei diesen abschliessend aufgezählten Leistungen ist zum einen der Umsatz selbst von der Steuer befreit, und zum andern wird auf allen Lieferungen und Dienstleistungen, die für die Erbringung solcher Leistungen benötigt werden, ein Vorsteuerabzug gewährt.

Von den Steuerbefreiungen sind die ausgenommenen Umsätze im Sinne von Art. 18 MWSTG zu unterscheiden, bei denen zwar der Umsatz nicht steuerpflichtig ist, die Vorsteuer aber nicht zurückerstattet wird. Sowohl die von der Steuer befreiten, als auch die von der Steuer ausgenommenen Umsätze sind im MWSTG abschliessend geregelt.

Die neuen Forderungen

Einige Vernehmlassungsteilnehmer kritisierten die Beschränkung der MWST auf zwei Sätze. Sie fanden, die Sätze müssten stärker differenziert werden, um den Vorwurf der «unsozialen» MWST aus dem Weg zu räumen. Der SGV forderte die Einführung eines Sondersatzes für die personalintensiven Branchen, Gastrosuisse einen Sondersatz für das Gastgewerbe, und der Verband öffentlicher Verkehr und Seilbahnen Schweiz wünschten einen Sondersatz für die Dienstleistungen des öffentlichen und des touristischen Verkehrs.

Der SGV verwies auf die Europäische Union, wo in verschiedenen Ländern heute ein reduzierter Satz für gewisse personalintensive Sektoren angewendet wird. Ziel dieser EU-Massnahme ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Armut. Indem die Belastung in Sektoren, in denen vornehmlich unqualifizierte Arbeitnehmer beschäftigt werden, deutlich gesenkt wird, soll für die Arbeitgeber ein Anreiz zur Anstellung von nicht qualifiziertem Personal geschaffen werden. Sie erhofft sich davon indirekt die Integration eines Teils der Schwarzmarkt-Tätigkeit in den legalen Kreislauf. In der Schweiz erreicht die Arbeitslosigkeit aber nicht dasselbe Ausmass wie in der EU, und über 60 Prozent⁴ der hiesigen Arbeitslosen sind qualifizierte Arbeitnehmer. Das Ziel kann also nicht das gleiche sein. Zudem ist hervorzuheben, dass diese Richtlinie unverbindlich ist. Neun der fünfzehn Mitgliedstaaten vollziehen sie, darunter wichtige Handelspartner (Deutschland und Österreich) jedoch nicht. Es handelt sich dabei zudem um einen Versuch über einen Zeitraum von höchstens drei Jahren, der voraussichtlich am 31. Dezember 2002 endet. Anschliessend werden die Kommissionsmitglieder eine Evaluation vornehmen, ob Arbeitsplätze tatsächlich geschaffen wurden und welche Auswirkungen auf das System der MWST zu beobachten sind.

Die EU-Richtlinie sieht einen ermässigten Mehrwertsteuersatz für Dienstleistungen vor, sofern sie die folgenden vier Bedingungen erfüllen: Arbeitsintensivität, weit-

⁴ Quelle: seco, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Juni 2002.

gehend direkte Erbringung an den Endverbraucher, überwiegend lokaler Charakter und nicht wettbewerbsverzerrend; zudem muss ein enger Zusammenhang zwischen den durch die Ermässigung des Satzes bedingten Preissenkungen und der absehbaren Zunahme der Nachfrage und der Beschäftigung bestehen. Fünf Arten personalintensiver Dienstleistungen erfüllen diese Kriterien⁵.

Der SGV fordert für drei der Sektoren, die in der Richtlinie aufgezählt werden, einen Sondersatz, nämlich für das Coiffeurgewerbe, die Renovation von Wohnbauten und die Wohnungsreinigung, möchte aber auch einen Sondersatz für die Erstellung von privaten Wohnbauten, die Textilreinigung und das Gastgewerbe. Die Forderungen des SGV gehen deutlich über die EU-Bestimmungen hinaus.

Der Bundesrat hat deswegen beschlossen, nicht auf diese Forderungen einzutreten, unter anderem, weil sie nicht den Grundsätzen des Finanzleitbildes – nämlich Wettbewerbsneutralität und Verbesserung und Vereinfachung des Steuersystems – entsprechen. Um keinen Wirtschaftszweig zu bevorzugen, will der Bundesrat die Forderungen von Gastrosuisse nach einem Sondersatz für das Gastgewerbe nicht berücksichtigen. Analog dazu geht der Bundesrat auch nicht auf die Forderungen des Verbandes öffentlicher Verkehr und der Seilbahnen Schweiz ein, die einen Sondersatz für die Transportdienstleistungen im öffentlichen Verkehr und Tourismus einführen möchten.

1.5.4.2 Sondersatz für Beherbergungsleistungen

Der geltende Artikel 130 Absatz 1 BV ist sehr offen formuliert; da er nur den Höchstsatz, nicht aber die Anzahl der Sätze vorschreibt, schliesst er die Einführung von Sondersätzen nicht aus. Basierend darauf hat der Gesetzgeber im Artikel 36 Absatz 2 des Mehrwertsteuergesetzes einen tieferen MWST-Sondersatz für Beherbergungsleistungen festgelegt.⁶ Der Sondersatz beträgt für Beherbergungsleistungen inklusive Frühstück 3,6 Prozent. Er ist bis Ende 2003 gültig.

Im Entwurf für eine neue Finanzordnung, den der Bundesrat in die Vernehmlassung schickte, wurde die Aufhebung des Sondersatzes vorgeschlagen. Der Sondersatz war seinerzeit als befristete Massnahme gedacht, um der kritischen Situation, in der sich die Branche zu diesem Zeitpunkt befand, Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund war er zuerst in die Übergangsbestimmungen des Verfassungsartikels zur Mehrwertsteuer, anschliessend in das Mehrwertsteuergesetz aufgenommen worden. Es ist unbestritten, dass der Sondersatz heute de facto eine strukturpolitisch motivierte Finanzhilfe darstellt. Artikel 7 Buchstabe g des Subventionsgesetzes besagt aber, dass auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen in der Regel verzichtet wird. Der Sondersatz ist Teil der Massnahmen zur Förderung des Tourismus in der Schweiz. Im Gegensatz zu den anderen Fördermassnahmen, die gezielt zur

⁵ Es handelt sich um kleine Reparaturdienstleistungen (Fahrräder, Schuhe und Lederwaren, Kleidung und Haushaltswäsche), um Renovation und Instandsetzung von Privatwohnungen (mit Ausnahme des Materials), um Reinigung von Fenstern und privaten Haushalten, die Hauspflege und das Coiffeurgewerbe.

⁶ Vor dem Inkrafttreten des Mehrwertsteuergesetzes per 1. Januar 2001 war die explizite Ermächtigung für die Festlegung eines Sondersatzes für «bestimmte im Inland erbrachte Tourismusleistung» in den Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung (Art. 196 Ziff. 14 Art. 3) verankert.

Anwendung kommen, handelt es sich beim Sondersatz um eine allgemeine Massnahme, die flächendeckend und bedarfsunabhängig ausgerichtet wird (Subvention nach dem Giesskannenprinzip). Seine Aufhebung darf jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist in den Gesamtkontext der Tourismusförderung zu stellen.

Der Bundesrat hat am 20. September 2002 ein Massnahmenpaket zur Tourismusförderung verabschiedet, das den Tourismusregionen erlauben soll, ihre Strukturen und die Qualität ihres Angebots zu verbessern. Die geplanten Massnahmen werden die strukturellen Mängel der Branche gezielter und wirkungsvoller beseitigen können als eine pauschale steuerliche Begünstigung. Das Programm erstreckt sich über einen Zeitraum von fünf Jahren (2003–2007) und besteht aus drei Teilen:

1. Die Verlängerung des Programms Innotour um fünf Jahre: Dieses Programm zur Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus wird mit 25 Millionen dotiert.
2. Ein zinsfreier Kredit von 100 Millionen über die nächsten fünf Jahre an den Schweizer Hotelier-Verein (SHV). Damit kann der SHV eine gewisse Anzahl Hotels mit Hilfe von «prêts mezzanines» mit Risikokapital ausstatten, um ihr unzureichendes Eigenkapital aufzustocken. «Prêts mezzanines» sind Mischfinanzierungen, die Drittkapital und Anteile an Eigenkapital verbinden. Die Darlehen werden aufgrund des verfügbaren Cashflows oder der Verschuldungsmöglichkeit dieser Hotels vergeben. Das Modell des Bundes geht von einem höheren Verschuldungsgrad aus als die Banken. Die Rückzahlung kann über 20 bis 25 Jahre anstelle der üblichen, von den Banken verlangten 15 Jahre erfolgen. Dadurch können Betriebe mit guten Ertragsaussichten die Qualität ihres Angebots verbessern und auf die neuen Kundenbedürfnisse ausrichten.
3. Die Beteiligung des Bundes mit 10 Millionen, verteilt über fünf Jahre, zur Lancierung einer Qualifikationskampagne bei der Berufsbildung im Tourismus.

Da die neue Finanzordnung voraussichtlich 2004 zur Volksabstimmung gelangt, besteht die Möglichkeit, dass diese Massnahmen zum Zeitpunkt der Abschaffung des Sondersatzes noch nicht vollständig greifen. Aus diesem Grund wurden im Vernehmlassungsentwurf zwei Varianten vorgeschlagen, nämlich die Aufhebung des Sondersatzes auf Ende 2003 (Variante 1) und die befristete Weiterführung des Sondersatzes bis Ende 2006 (Variante 2), dem längstmöglichen Geltungshorizont der aktuellen Finanzordnung.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vertraten etwa zehn Kantone sowie die SP und die meisten Nichtregierungsparteien die Ansicht, der Sondersatz für die Beherbergungsleistungen bilde eine strukturpolitisch motivierte Finanzhilfe des Bundes. Die Variante 2003 (Variante 1) erhielt in der Vernehmlassung die Zustimmung nur weniger Vernehmlasser. Zahlreiche Kantone, die FDP, die CVP, die christlichen Nichtregierungsparteien und verschiedene Dachorganisationen (mit Ausnahme des SGV) ziehen eine Verlängerung des Sondersatzes auf gesetzlichem Weg bis 2006 vor (Variante 2), damit die Schweizer Hotellerie sich an das neue Umfeld anpassen und zuvor von den geplanten flankierenden Massnahmen profitieren könne. Die SVP, die FDK, die Tourismus- und Bergkantone, der SGV und alle Verbände, die im weitesten Sinne mit der Tourismusförderung zu tun haben (Hotel-

lerie, Gastgewerbe, regionale Handelskammern, Bauwesen, öffentlicher Verkehr usw.) lehnen die Abschaffung des Sondersatzes nach 2006 hingegen kategorisch ab.

Bei einem Verzicht des Sondersatzes wird geltend gemacht, dass – im Vergleich zum Status quo – die Schweizer Hoteliers gegenüber den Anbietern der umliegenden Länder benachteiligt werden. Zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hotellerie gegenüber der europäischen Konkurrenz sind die Argumente der Tourismuskreise einzeln zu prüfen.

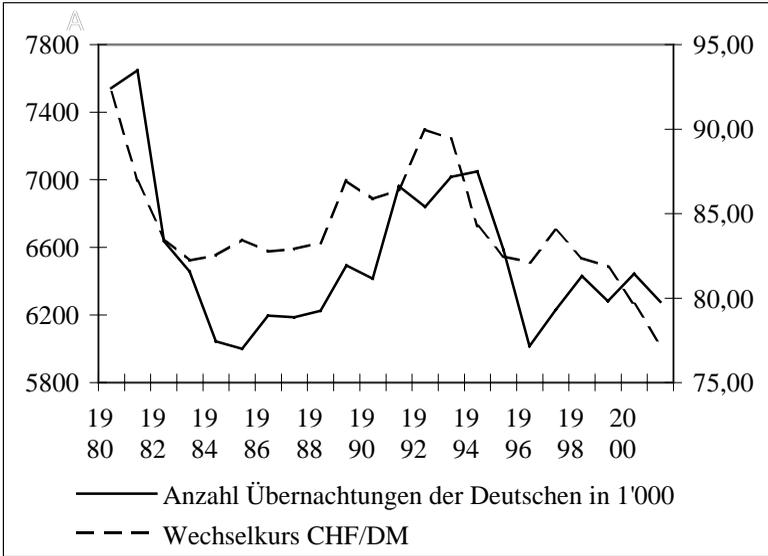
Der Sondersatz wird unter anderem mit dem Exportcharakter des Tourismus und der Anwendung des Bestimmungslandsprinzip bei Exporten begründet. Die Kantone und die Kreise, die heute die Beibehaltung des Sondersatzes befürworten, sind der Meinung, der Exportcharakter des Tourismus rechtfertige den Sondersatz weiterhin. Die Statistiken der letzten zwanzig Jahre weisen effektiv einen höheren Anteil an ausländischen gegenüber Schweizer Touristen aus (59 %). Der Verbrauch der Leistungen erfolgt im Gegensatz zu Exportgütern in diesem Fall jedoch nicht im Ausland, sondern in der Schweiz, weshalb sie im Falle der steuerlichen Begünstigung in der Schweiz in keinem anderen Land besteuert werden. Die Anwendung des «Bestimmungslandsprinzips» bei der Hotellerie mit einem Sondersatz führt somit im Umfang der Reduktion zu einer definitiven Steuerbegünstigung, von der ausländische und inländische Konsumentinnen und Konsumenten gleichermaßen profitieren.

Von den fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union praktizieren zwölf einen Sondersatz der MWST für das Hotelgewerbe. Dieser Satz liegt durchschnittlich über dem Normalsatz der Schweiz. Er beträgt derzeit in Italien zehn, in Spanien sieben, in Frankreich 5,5, in Deutschland 16, in Österreich zehn und in Grossbritannien 17,5 Prozent. Die Tourismuskreise setzen den Sondersatz jedoch immer in Beziehung zur gesamten Steuerbelastung. Im internationalen Vergleich bleibt die fiskalische Belastung in der Schweiz – gemessen am Bruttoinlandprodukt – eine der tiefsten unter den OECD-Ländern. Nach den jüngsten vorliegenden Statistiken⁷ belief sich die Schweizer Steuerquote 1999 auf 22,2 Prozent. Kein EU-Land weist eine so niedrige Steuerquote auf. Der Durchschnitt in der Europäischen Union beträgt 30,2 Prozent und die wichtigsten Konkurrenten der Schweiz wie Frankreich (29,3 %), Italien (30,9 %) oder Österreich (28,9 %) weisen alle eine höhere Steuerquote auf. Untersuchungen über die Steuerbelastung der Unternehmungen führen zu ähnlichen Ergebnissen. Im Falle der Anhebung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen auf den Normalsatz würde die Schweizer Hotellerie nicht einer höheren Gesamtbelastung unterworfen sein als ihre europäische Konkurrenz.

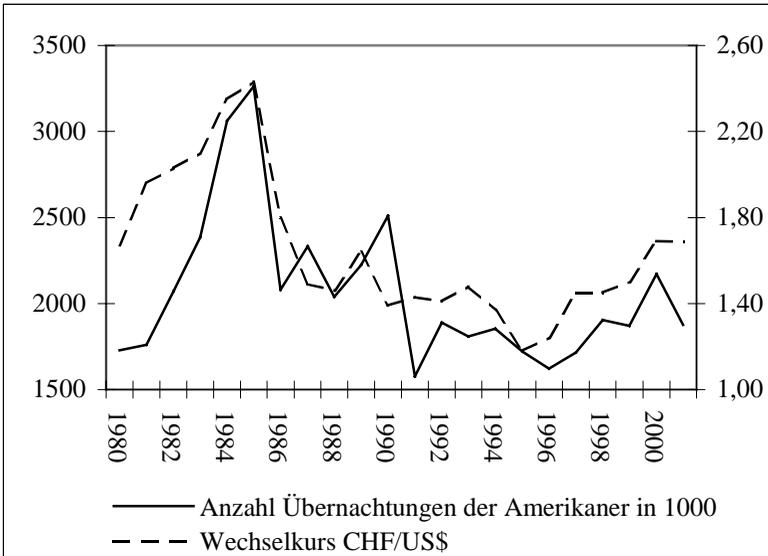
Die Tourismuskreise erwähnten in ihren Stellungnahmen auch die Wettbewerbslage und insbesondere den harten Schweizer Franken, um den Sondersatz zu rechtfertigen. Die Überprüfung des Zusammenhangs zwischen der Anzahl Übernachtungen von Personen aus dem Ausland und der Wirtschaftslage sowie dem Wechselkurs hat in der Tat ergeben, dass insbesondere dem Wechselkurs eine grosse Bedeutung zukommt (vgl. die Abbildungen zum Verhältnis zwischen der Anzahl Übernachtungen von Deutschen und Amerikanern und dem jeweiligen Wechselkurs).⁸

⁷ *Quelle:* Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–2000, OECD Paris 2001.
⁸ 40 % der ausländischen Touristen stammen aus den USA und aus Deutschland.

Verhältnis zwischen dem Wechselkurs SFR/DM beziehungsweise Euro und der Anzahl Übernachtungen der Deutschen



Verhältnis zwischen dem Wechselkurs SFR/US-Dollar und der Anzahl Übernachtungen der Amerikaner



Nach der Aufwertung des Frankens gegenüber diesen Währungen im Jahre 1986 gingen die Übernachtungen um vier Prozent zurück, 1989 und 1997 hingegen nahmen sie infolge der Abwertung des Frankens um vier beziehungsweise sieben Prozent zu. Die spürbare Zunahme der Übernachtungen 1997 war also im Wesentlichen damals wie bereits 1989 durch besonders vorteilhafte Wechselkurse bedingt. Die Zunahme im Jahr 1997 kann nicht in erster Linie der Einführung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen zugeschrieben werden, sondern ist vielmehr die Folge eines Zusammentreffens besonders günstiger Umstände, in welchem die Abwertung des Schweizer Frankens eine ausschlaggebende Rolle gespielt hat. Zudem ist die Hotellerie nicht als einzige Branche von den Wechselkursen abhängig; diese Abhängigkeit ist das Los aller Exportindustrien. Die beiden wichtigsten Exportindustrien der Schweiz kommen nicht in den Genuss besonderer Subventionen, um den Schwankungen des Schweizer Frankens gegenüber dem Dollar oder dem Euro sowie dem Auf und Ab der Konjunktur zu trotzen.

Die Befürworter der Beibehaltung des Sondersatzes nannten häufig auch die hohen Lebenshaltungskosten in der Schweiz als Argument. Ein Vergleich zwischen der Anzahl Übernachtungen und der Entwicklung des Preisniveaus in der Schweiz sowie der Wechselkurse der DM beziehungsweise des Euro und des Dollars ergab auch hier den dominierenden Einfluss des Wechselkurses. Dieses Ergebnis ist leicht zu erklären. Vergleicht ein ausländischer Tourist die Destination Schweiz mit einer anderen, interessiert ihn nicht, ob die Lebenshaltungskosten in der Schweiz gestiegen sind. Er berechnet den Endpreis der Leistung in seiner eigenen Währung (aufgrund des Preises in der Schweiz und des Wechselkurses) und stellt diesen anderen Angeboten gegenüber.

Die Tourismuskreise weisen sodann darauf hin, dass das System der MWST die personalintensiven Branchen besonders stark belastete. Sie hielten fest, dass 40 Prozent des steuerbaren Umsatzes der Hotellerie dazu dienen, die Personalkosten zu decken und dass es dafür keinen Vorsteuerabzug gebe. Grundsätzlich haben die Unternehmen die Möglichkeit, einen Teil der MWST auf die Konsumenten, die Lieferanten und die Angestellten zu überwälzen. Inwieweit sie dies können, hängt von der Elastizität von Angebot und Nachfrage auf den Dienstleistungs- und Gütermärkten ab. Wenn die personalintensiven Branchen die MWST auf die Konsumenten überwälzen können, sind sie nicht stärker benachteiligt als die kapitalintensiven.

In ihrer Argumentation unterstreichen die Tourismuskreise ausserdem, dass die europäischen Länder über ein grösseres Budget zur Förderung des Tourismus verfügten als die Schweiz (42,5 Millionen Euro). Sie erwähnten für 1997 als Beispiel Spanien mit 141,7 Millionen, Frankreich mit 58,2 Millionen und Österreich mit 57,3 Millionen Euro. Diese Zahlen stützen sich auf den Jahresbericht 1997 der Weltorganisation für Tourismus (World Tourism Organisation). Diese Organisation warnt nun aber gerade davor, die Budgets der einzelnen Länder miteinander zu vergleichen, weil deren Kostenstruktur sich fundamental unterscheidet. In einigen Fällen sind die Kosten der Regionen nicht eingeschlossen, während in anderen Fällen auch die Beteiligung des Privatsektors verbucht wird.

Im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren hat die ständerätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben ebenfalls betont, die Hotellerie müsse sich den neuen Bedürfnissen der Kundschaft nach mehr Komfort anpassen und in eine modernere Infrastruktur investieren. Solche Ausgaben ziehen aber einen grossen Finanzie-

rungsbedarf nach sich, und seit Ende der Neunzigerjahre sind die Banken bei der Vergabe von Krediten viel strenger geworden. Das betrifft nicht nur die Hotellerie, sondern alle Wirtschaftssektoren. Langfristig hat niemand ein Interesse daran, dass der Bund eine nicht überlebensfähige Infrastruktur subventioniert. Die Branche muss restrukturiert werden, auch wenn dies schmerzlich ist, damit das Überleben des Schweizer Tourismus gesichert werden kann. Der Bundesrat soll die Hotellerie vielmehr mit Hilfe des Massnahmenpakets zur Tourismusförderung bei der Modernisierung ihrer Infrastruktur unterstützen.

Aus den bereits genannten Gründen der Wettbewerbsneutralität, der Einfachheit und Transparenz, schlägt der Bundesrat vor, den Sondersatz im Rahmen der neuen Finanzordnung nicht mehr weiterzuführen. Um den Tourismusregionen genügend Zeit zu geben, von den flankierenden Massnahmen des Massnahmenpakets zur Tourismusförderung zu profitieren, und in Anbetracht der internationalen Konjunkturschwäche will der Bundesrat den Sondersatz bis Ende 2006 – statt wie ursprünglich vorgesehen bis Ende 2003 – verlängern. Es handelt sich um eine ausserordentliche Massnahme, die in die Übergangsbestimmungen aufgenommen wird. Eine weitere Fristerstreckung über 2006 hinaus ist nicht mehr möglich. Es wäre sowohl vom wirtschaftlichen als auch vom politischen Standpunkt aus gesehen nicht vertretbar, auf der einen Seite über eine Reihe von Massnahmen zur Tourismusförderung die Restrukturierung dieses Sektors vorantreiben zu wollen und gleichzeitig einen Sondersatz beizubehalten, der zu einer Subventionierung nach dem Giesskannenprinzip führt.

Die Frage eines Sondersatzes wäre bei einer spürbaren Erhöhung des Normalsatzes der MWST im Hinblick auf einen EU-Beitritt unter Berücksichtigung der Steuererleichterungen für die Hotellerie in anderen europäischen Ländern neu zu prüfen.

Das geltende Mehrwertsteuergesetz sieht bis 2003 einen Sondersatz vor. An ihrer Sitzung vom 3. Mai 2002 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats eine Initiative eingereicht. Sie schlägt darin vor, Artikel 26 Absatz 2 des MWSTG dahingehend zu ändern, dass die Gültigkeit dieses Sondersatzes bis zum 31. Dezember 2006 verlängert wird. Sie erachtet diesen Zeitraum für notwendig, damit der Hotelleriesektor mit Hilfe der flankierenden Massnahmen aus dem Massnahmenpaket zur Tourismusförderung eine Restrukturierung vornehmen kann. Der Ständerat hat am 19. September 2002 beschlossen, den Sondersatz für Beherbergungsleistungen bis 2006 zu verlängern.

Die umstrittene Frage des Sondersatzes wird nicht in die Abstimmung über die neue Finanzordnung einbezogen werden (Entwurf A). Der Sondersatz wird in den Übergangsbestimmungen geregelt, und über seine Aufhebung soll separat abgestimmt werden (Entwurf B).

1.5.5 Aufhebung und Anpassung der Übergangsbestimmungen zur MWST

Im Rahmen der neuen Finanzordnung sollen die umfassenden Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung aufgehoben werden, die für die fristgerechte Einführung der MWST im Jahr 1995 nötig waren.

1.5.5.1 Ausführungsbestimmungen

Bezüglich der umfangreichen Ausführungsbestimmungen (Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 BV) ist die Ablösung der Übergangsbestimmungen mit der Inkraftsetzung des Mehrwertsteuergesetzes auf Beginn des Jahres 2001 materiell bereits erfolgt. Im Sinne einer Nachführung der Bundesverfassung können die diesbezüglichen Abschnitte aufgehoben werden.

1.5.5.2 Entlastung unterer Einkommensschichten

Die Verfassung sieht in der bisherigen Übergangsbestimmung (Art. 196 Ziff. 14 Abs. 2 BV) vor, dass fünf Prozent des Ertrages der MWST von 1995 bis 1999 für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung zu Gunsten unterer Einkommensschichten verwendet werden. Die Bundesversammlung hat diese Zuweisung bis Ende 2003 verlängert⁹). Im Vernehmlassungsentwurf wurde vorgeschlagen, diese übergangsrechtliche Bestimmung in das Dauerrecht aufzunehmen. Dieser Vorschlag stiess auf Kritik. Mehrere Kantone, die christlichen Nichtregierungsparteien und einige Verbände waren dafür. Die CVP, die Liberale Partei, die Jungfreisinnigen, die Finanzdirektorenkonferenz (FDK), verschiedene Kantone und Arbeitgeberverbände aber waren dagegen, da ihrer Ansicht nach die Finanzierung der Sozialwerke (AHV/IV und Krankenversicherung) zu den Grundaufgaben des Staates gehört, der dieser sich – ob mit oder ohne Zweckbindung – nicht entziehen könne.

1999 haben die Eidgenössischen Räte den Status quo diskussionslos verlängert. Es besteht also kein Grund, heute erneut eine Debatte darüber zu lancieren. Der Bundesrat schlägt vor, die Übergangsbestimmung über die Zweckbindung von fünf Prozent des Mehrwertsteuerertrags zur Verbilligung der Krankenkassenprämien für untere Einkommensschichten nachzuführen, so dass der aktuelle Verwendungszweck mit dem Inkrafttreten der neuen Finanzordnung verlängert wird und die Bundesversammlung nach fünf Jahren erneut über die künftige Verwendung dieser Mehrwertsteuerprozentanteile entscheiden kann.

1.6 Längerfristige Strategie

1.6.1 Ökologische Steuerreform

Am 24. September 2000 haben Volk und Stände die Grundnorm abgelehnt, auf die sich die neue, mit ökologischen Anreizen versehene Finanzordnung gestützt hätte. Aus politischen Gründen verzichtet der Bundesrat darauf, in der jetzigen Legislatur einen neuen Verfassungsartikel für eine ökologisch geprägte Steuerreform zu unterbreiten. Der negative Ausgang der Volksabstimmung über diese Grundnorm auferlegt ihm in dieser Frage eine gewisse Zurückhaltung. Die Verlagerung der Steuerlast auf die Energie bleibt jedoch ein wichtiges Element der schweizerischen Umwelt-, Klima- und Energiepolitik. Der Bundesrat hat es deswegen für legitim erachtet, diese Frage in einigen Jahren wieder aufzugreifen.

⁹ Verordnung der Bundesversammlung vom 16. Dezember 1999 über die Verwendung des Ertrages aus der MWST in den Jahren 2000 bis 2003.

In der Vernehmlassung schlug der Bundesrat vor, bei der Diskussion über die all-fällige Einführung einer Energieabgabe die Frage der ökologischen Steuerreform erneut aufs Tapet zu bringen. Sie war zwar nicht eigentlich Teil der neuen Finanzordnung, der Bundesrat wollte aber die Meinung der Vernehmlassungsteilnehmer bezüglich seiner langfristigen Strategie einholen. Sein Vorschlag wurde von der CVP, der Liberalen Partei, allen Kantonen sowie zahlreichen Berufsverbänden unterstützt. Die Sozialdemokratische Partei, der Gewerkschaftsbund (SGB), der CNG und der Schweizerische Umweltschutzverband verlangen, dass der Bund die Frage unverzüglich prüfe, während die SVP, die FDP, die Arbeitgeberverbände und die Automobilkreise sich klar dagegen aussprechen, dass sich der Bundesrat in absehbarer Zeit erneut mit diesem Anliegen beschäftige.

Der Bundesrat wird gegen Ende der jetzigen Legislaturperiode eine neue Auslegung vornehmen. Er wird den Eidgenössischen Räten Ende 2003 einen Bericht unterbreiten, in dem er seine Situationsanalyse und Absichten erläutern wird. Dieser Bericht wird zwei Betrachtungsweisen enthalten: die ökologische und die wirtschaftspolitische. Es wird dabei in erster Linie darum gehen, die etwaige Notwendigkeit eines Vorgehens im Sinne des bereits in Kraft getretenen CO₂-Gesetzes zu prüfen. Sollten nämlich die Ziele in Bezug auf eine Reduktion der CO₂-Emissionen mit Sondermassnahmen, wie sie im Rahmen der Energiepolitik vorgesehen sind (SuisseEnergie), nicht erreicht werden können, stellt das CO₂-Gesetz ein geeignetes Mittel zu deren Durchsetzung dar. Eine CO₂-Abgabe könnte ab 2004 eingeführt werden, als erste Etappe auf dem Weg zu einem ökologischeren Steuersystem. In zweiter Linie wird sich der Bericht mit dem Fortgang der europaweiten Debatte beschäftigen und dafür sorgen, dass die Schweizer Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten nicht benachteiligt werden. Die EU-Staaten haben sich verpflichtet, bezüglich des Entwurfs für eine Energiesteuer-Richtlinie noch vor Ende 2002 zu einer Einigung zu kommen. Die neue Situation, die sich daraus ergeben wird, wird eingehend zu prüfen sein. Schliesslich wird der Bericht auch die Erfahrungen auf dem Gebiet der ökologischen Steuerreformen, die von anderen europäischen Staaten wie z.B. Deutschland gemacht wurden, enthalten.

1.6.2 Harmonisierung der Erbschafts- und Schenkungssteuern

Der Bundesrat hatte sich in seinem Finanzleitbild zum Ziel gesetzt, «in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen» die «formelle Harmonisierung der kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern voranzutreiben». In den vergangenen Jahren hatten verschiedene parlamentarische Vorstösse die Einführung einer Bundessteuer auf Erbschaften und Schenkungen oder die Harmonisierung der kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern gefordert. Der Bundesrat hat sich gegen eine Ablösung der kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern durch eine entsprechende Bundessteuer ausgesprochen. Demnach verblieb die Frage der Harmonisierung der kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern. Analog zum Recht über die direkten Steuern handelte es sich hierbei um eine formelle Harmonisierung, das heisst eine Harmonisierung, die die Steuerpflicht, den Steuergegenstand, das Verfahrens- und das Steuerstrafrecht umfasst, nicht jedoch die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge. Diese formelle Harmonisierung setzt die Verankerung einer

2.1.2 Besteuerung des Kapitals der juristischen Personen (Art. 128 Abs. 1 Bst. c)

Obwohl mit der Reform der Unternehmensbesteuerung 1997 auf Gesetzesebene die Besteuerung von Kapital und Reserven der juristischen Personen abgeschafft wurde, ist sie in der Verfassung immer noch vorgesehen. Da gemäss den oben angeführten Argumenten mit einer Wiedereinführung dieser Steuer nicht gerechnet werden kann, soll die Verfassungsbestimmung ersatzlos gestrichen werden.

2.1.3 Aufhebung der Befristung (Art. 196 Ziff. 13)

Um die zeitliche Beschränkung der Erhebung der direkten Bundessteuer zu beseitigen, reicht es, Artikel 196 Ziffer 13 der geltenden Übergangsbestimmungen ersatzlos zu streichen. Die zweitwichtigste Einnahmenquelle des Bundes wird somit dauerhaft in der Verfassung verankert.

2.2 Mehrwertsteuer

2.2.1 Höchst- und Mindestsatz (Art. 130 Abs. 1)

Die Verfassung erteilt dem Bund im neuen Artikel 130 Absatz 1 ausdrücklich die Kompetenz, eine MWST mit einem Normalsatz von maximal 6,5 Prozent und einem reduzierten Satz von mindestens 2,0 Prozent zu erheben. Dies bedeutet, dass nur *ein* reduzierter Satz möglich ist, was stark der Vereinfachung der MWST dient. Das Steuermass ist folglich nach oben sowie auch nach unten begrenzt.

2.2.2 Demographiezuschlag AHV/IV (Art. 130 Abs. 2)

Für die Zweckbindung AHV/IV soll die geltende Mechanik übernommen werden: Verankerung im Haupttext der Verfassung, explizite Nennung der Demographie-Voraussetzung, Delegation an den Gesetzgeber. Damit wird erreicht, dass der Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über die Anhebung der MWST-Sätze für die AHV/IV (SR 641.203) wirksam bleibt. Damals wurde der ordentliche Steuersatz (6,5 Prozent) um 1 Prozentpunkt, der reduzierte Steuersatz (2 Prozent; vgl. Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 Bst. e BV) um 0,3 Prozentpunkte und der Beherbergungssatz (zunächst 3 Prozent; vgl. Bundesbeschluss vom 22.03.96 über einen Sondersatz der MWST für Beherbergungsleistungen, AS 1996 2379) um 0,5 Prozentpunkte erhöht. Die Bundesversammlung setzt den Bundesbeschluss vom 20. März 1998 auf Antrag des Bundesrates ausser Kraft, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 41^{ter} Absatz 3^{bis} aBV (entspricht Art. 130 Abs. 3 der geltenden BV) nicht mehr erfüllt sind.

2.2.3 Zuschlag für Eisenbahngrossprojekte (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e)

Bei der Zweckbindung für Eisenbahngrossprojekte könnte an sich auf ein ähnliches System, wie es zur Zeit in der AHV/IV gilt, übergegangen werden. Während aber der demographiebedingte Finanzierungsbedarf in der Sozialversicherung von unbestimmter Dauer und von potenziell wiederkehrendem Charakter ist, werden die Eisenbahngrossprojekte nach ihrer Realisierung kaum mehr eine Sonderfinanzierung erfordern. In diesem Bereich möchte der Bundesrat daher an der Verankerung des Zuschlages in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung und an der Kompetenzdelegation zugunsten des Bundesrates festhalten.

2.3 Nachführung der Übergangsbestimmungen

2.3.1 Entlastung unterer Einkommensschichten (Art. 130 Abs. 3 und 197 Ziff. 2)

Nach Artikel 130 Absatz 3 BV werden 5 Prozent des nicht zweckgebundenen Mehrwertsteuerertrags für Massnahmen zur Entlastung unterer Einkommensschichten verwendet. Die gegenüber Artikel 130 Absatz 2 der geltenden BV hinzugefügte Präzisierung, dass nur die nicht zweckgebundenen Einnahmen als Basis für die Berechnung des Anteils gelten, entspricht dem Status quo: Die Steuereinnahmen aus dem Zuschlag für AHV/IV und Eisenbahngrossprojekte werden nicht teilweise auch diesem Verwendungszweck zugeführt. Streng genommen folgt dieser Zusatz bereits aus der eindeutigen Zweckbindung dieser Zuschläge in Artikel 130 Absatz 2 und Artikel 196 Ziffer 3 Absatz 2 Buchstabe e BV. Die explizite Beschränkung auf den nicht zweckgebundenen Teil der Einnahmen dient einerseits der Vermeidung von Missverständnissen (insbesondere infolge der Umstellung von Abs. 2 und Abs. 3), verdeutlicht aber auch den Willen des Bundesrates, bei künftigen zweckbestimmten Satzerhöhungen für die Sozialversicherungen den Anteil zur Entlastung unterer Einkommensschichten an den Gesamteinnahmen nicht proportional steigen zu lassen. Die neue Übergangsbestimmung zu Artikel 130 (Art. 197 Ziff. 2) stellt eine Neuauflage von Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung dar, wobei der Ausgangszeitpunkt nicht mehr die Einführung der MWST, sondern das Inkrafttreten der neuen Finanzordnung ist.

Indem sie zunächst für 5 Jahre die Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung vorsieht, konkretisiert die Übergangsbestimmung von Artikel 197 Ziffer 2 (erster Satz) zunächst den Grundsatz der Entlastung unterer Einkommensschichten. Zudem schafft sie im zweiten Satz ein selbstständiges (sich unmittelbar auf die Verfassung stützendes) Ordnungsrecht der Bundesversammlung im Sinne von Artikel 163 Absatz 1 BV. Beim Beschluss der Bundesversammlung würde es sich daher um eine selbstständige Parlamentsverordnung handeln, wie sie in der BV auch an anderer Stelle vorgesehen ist.¹⁰ Parlamentsverordnungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie

¹⁰ Vgl. Art. 82 Abs. 3 (Strassenverkehr), Art. 159 Abs. 4 (Ausgabenbremse), Art. 173 Abs. 1 Bst. c (ausserordentliche Umstände) und Art. 196 Ziff.3 Abs. 3 (Eisenbahngrossprojekte).

rechsetzende Normen enthalten (Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 GVG; SR 171.11) aber nach Artikel 141 Absatz 1 BV (e contrario) nicht dem fakultativen Referendum unterliegen.

2.3.2 Streichung der provisorischen Ausführungsbestimmungen (Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1)

Volk und Stände hatten in der Abstimmung vom 28. November 1993 einer neuen Bundesfinanzordnung zugestimmt. Demgemäss kann der Bund auf Lieferungen von Gegenständen und auf Dienstleistungen einschliesslich Eigenverbrauch sowie auf Einführen eine MWST erheben. Aus Dringlichkeitsgründen wurde nicht der ordentliche Gesetzgeber mit der Einführung der MWST betraut, sondern der Bundesrat wurde ermächtigt, die Ausführungsbestimmungen bis zum Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung zu erlassen (vgl. Übergangsbestimmung Art. 8 aBV; Einleitungssatz zur geltenden Übergangsbestimmung Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 BV). Nur auf diese Weise war eine zeitgerechte Ablösung der bis Ende 1994 befristeten alten Finanzordnung überhaupt möglich. Der Bundesrat war bei der konkreten Ausgestaltung der MWST jedoch nicht völlig frei, sondern an eine Reihe von Grundsätzen (Steuersubjekt und -objekt, Steuerausnahmen, Steuerbefreiungen, Steuersatz, Vorsteuer), die der Verfassungsgeber aufgestellt hatte, gebunden (vgl. Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 der geltenden BV). Diese Grundsätze gelten aber nicht für den ordentlichen Gesetzgeber; dieser hat sich einzig an die in Artikel 130 BV (nach geltender und neuer Fassung) enthaltenen Vorgaben zu halten (dazu zählt insbesondere das Steuermass). Aus diesem Grund ist Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 1 der geltenden Übergangsbestimmungen BV ersatzlos zu streichen.

2.3.3 Aufhebung der Befristung (Art. 196 Ziff. 14 Abs. 4)

Analog zur dBSt genügt es, Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 4 der geltenden Übergangsbestimmungen ersatzlos zu streichen, um die bisherige zeitliche Beschränkung der Erhebung der MWST zu eliminieren.

2.4 Sondervorlage: MWST-Sondersatz für Beherbergungsleistungen (Art. 197 Ziff. 2 Abs. 2)

Die im letzten Abschnitt beschriebene Beschränkung auf zwei Steuersätze impliziert die Aufhebung des heute noch geltenden dritten, des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen. Wie im allgemeinen Teil dargelegt, wäre eine sofortige Aufhebung unter Umständen für die Hotellerie nachteilig, dann nämlich, wenn die vorgesehenen begleitenden Massnahmen noch nicht greifen würden. Statt einer sofortigen Aufhebung des Sondersatzes schlägt der Bundesrat deshalb eine befristete Weiterführung bis Ende 2006 vor. Diese wird in einer neuen Übergangsbestimmung zu Artikel 130 der Bundesverfassung geregelt, die sich am Artikel 36 Absatz 2 des Mehrwertsteuergesetzes orientiert, ergänzt um die genannte Befristung. Die Bestimmung legt den Satz nicht genau fest, sondern grenzt ihn zwischen Normalsatz und reduziertem Satz ein.

Es ist gleichwohl nicht auszuschliessen, dass der befristete Charakter dieser Steuern die rechtzeitige Durchführung von Strukturreformen bisher erschwert hat. Mit der Aufhebung der Befristung wird man sich auf diejenigen Anpassungen konzentrieren können, die in einer sich ständig wandelnden Welt erforderlich sind, ohne zugleich und regelmässig lange Diskussionen über die Berechtigung der beiden Steuern führen zu müssen. Denkbar ist auch, dass ein positiver Entscheid den Ruf von politischer Stabilität, den unser Land im Ausland geniesst, festigen und damit die Attraktivität der Schweiz als Wirtschaftsstandort und für Investoren erhöhen wird.

3.3.2 Verringerung der Anzahl Mehrwertsteuersätze

Die MWST wird gemeinhin dafür gelobt, dass sie den Wettbewerb kaum verzerrt. Das gilt allerdings nur bei einer einheitlichen Besteuerung. Die Anwendung mehrerer Sätze verändert hingegen das Preisgefüge und begünstigt einzelne Wirtschaftszweige gegenüber andern. Generell und insbesondere aus gesamtwirtschaftlicher Optik sind Sondersätze bei der Umsatzbesteuerung möglichst zu vermeiden. Ihre Aufhebung steigert die gesamtwirtschaftliche Effizienz.

Die Verringerung der Anzahl Mehrwertsteuersätze wird zur Abschaffung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen führen, der noch bis Ende 2006 gilt. Der Tourismus ist der einzige Wirtschaftszweig, für den ein Sondersatz vorgesehen ist. Faktisch handelt es sich um die Subventionierung eines Wirtschaftszweigs, während mit dem reduzierten Satz vielmehr sozial und staatspolitische Ziele angestrebt werden. Überdies ist der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit, der den Sondersatz gerechtfertigt hatte, durch die günstige Entwicklung der Wechselkurse seit Einführung der MWST teilweise kompensiert worden. In finanz- und ordnungspolitischer Hinsicht ist der Sondersatz ohnehin ein umstrittenes Mittel. Seine Aufhebung trägt zu einer gleichmässigeren Besteuerung der Gesamtwirtschaft und zu einer Vereinfachung des Steuersystems bei; für die Hotellerie wird sie aber ohne jeden Zweifel eine Verschlechterung gegenüber der jetzigen Situation bewirken.

Das vom Bundesrat beschlossene Massnahmenpaket zur Tourismusförderung hilft den betreffenden Regionen, ihre Hotellierstrukturen und die Qualität ihres Angebots so zu verbessern, so dass sie bis Ende 2006 für die Aufhebung des Sondersatzes gewappnet sein werden. Es wird sie bei der Weiterführung und der Beschleunigung des vor einigen Jahren eingeleiteten Restrukturierungsprozesses unterstützen. Ziffer 1.5.4.2 über den Sondersatz für Beherbergungsleistungen geht ausführlich auf die einzelnen Massnahmen ein.

4 Legislaturplanung

Die Abfassung der Botschaft über die neue Finanzordnung ist in der Legislaturplanung 1999–2003 angekündigt worden.¹¹ Die neue Finanzordnung bezweckt die Sicherstellung der Erhebungsgrundlagen der MWST und der dBSt über 2006 hinaus. Im ursprünglichen Projekt war auch eine Steuerreform mit ökologischen Anreizen vorgesehen. Da der Verfassungsartikel zu einer Energielenkungsabgabe vom

¹¹ BBl 2276

Volk und von den Ständen im September 2000 jedoch verworfen wurde, hat der Bundesrat beschlossen, keine Neuauflage einer ökologischen Steuerreform in die NFO einzubauen.

5 Verhältnis zum Europäischen Recht

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, entfaltet das europäische Steuerrecht keine unmittelbare Wirkung auf die schweizerische Steuerrechtsordnung. Dennoch wird das schweizerische Steuerrecht zunehmend durch die europäische Rechtsentwicklung beeinflusst und geprägt. So wollte der Verfassungsgeber die schweizerische Verbrauchsbesteuerung bewusst derjenigen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten annähern.

Nach der Einführung des Mehrwertsteuersystems im Jahre 1967 hat die Europäische Gemeinschaft mit der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (Abl. L 145 vom 13. Juni 1977, S. 1 ff) eine einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage geschaffen. Im Hinblick auf eine Annäherung der Mehrwertsteuersätze sind dann in der Richtlinie 92/77/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG (Abl. L 316 vom 31. Oktober 1992, S. 1 ff) erstmals für sämtliche Mitgliedstaaten verbindliche Mindestsätze festgelegt worden. Diese Mindestsätze galten bis zum 31. Dezember 1996; sie wurden seither vom Rat für jeweils zwei weitere Jahre neu bestimmt, letztmals mit der Richtlinie 2001/41/EG des Rates vom 19. Januar 2001 zur Änderung der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Geltungsdauer des Mindestnormalsatzes (Abl. L 22 vom 24. Januar 2001, S. 1 ff) bis zum 31. Dezember 2005. Gemäss dieser neusten Richtlinie ist der Normalsatz von jedem Mitgliedstaat als ein Prozentsatz der Besteuerungsgrundlage festzulegen und hat mindestens fünfzehn Prozent zu betragen. Daneben dürfen die Unionsstaaten einen oder zwei ermässigte Steuersätze anwenden. Diese ermässigten Steuersätze sind ebenfalls als ein Prozentsatz der Besteuerungsgrundlage festzulegen und dürfen nicht weniger als fünf Prozent betragen. Sie sind zudem nur zulässig auf bestimmten, im Anhang H der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG bezeichneten Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen (wie die Güter des lebensnotwendigen und des kulturellen Bedarfs).

Die schweizerische Mehrwertsteuer-Regelung hält sich hinsichtlich des Steuerobjekts an die Vorgaben des europäischen Richtlinienrechts. Die schweizerischen Steuersätze sind aber deutlich niedriger als diejenigen in der Europäischen Union. Ein etwaiger EU-Beitritt würde eine Verfassungsänderung erforderlich machen, um die MWSt auf den heute in der Europäischen Union vorgeschriebenen Mindestsatz von 15 Prozent anzuheben. Dasselbe gälte für den ermässigten Satz (Sondersatz), der zwecks Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht auf mindestens 5 Prozent festzulegen wäre.

Das Gemeinschaftsrecht enthält gegenwärtig keine einheitliche Regelung der Gewinnbesteuerung der juristischen Personen. Es ist dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen, die entsprechenden Steuersätze festzulegen. Die vorgeschlagenen Änderungen der Verfassungsgrundlage zur direkten Bundessteuer sind somit in Bezug auf das europäische Recht problemlos.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Vom Grundsatz der Einheit der Materie

Die Einführung einer Neuen Finanzordnung setzt die Teilrevision der Verfassung voraus. Nach Artikel 194 Absatz 2 der Bundesverfassung muss aber jede Teilrevision unter anderem die Einheit der Materie wahren. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist eine formelle Schranke, die es bei jeder Teilrevision der Bundesverfassung zu beachten gilt. Der Grundsatz findet ohne weiteres auch auf eine Initiative Anwendung, die von den staatlichen Behörden aus geht.

Nach Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte ist «die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht».

Der Grundsatz der Einheit der Materie bezweckt die tatsächliche, freie und unverfälschte Bekundung des Wählerwillens, namentlich bei Abstimmungen. Bei Abstimmungen ist deshalb darauf zu achten, dass den Wählerinnen und Wählern keine Initiativen unterbreitet werden, die verschiedene Gegenstände enthalten, zwischen denen kein ausreichender sachlicher Zusammenhang besteht.

Verfassungs- und Gesetzgeber legen den Grundsatz der Einheit der Materie sehr grosszügig aus und errichten in Bezug auf dessen freie Auslegung relativ wenig Schranken. Die jüngste Entwicklung lässt jedoch eine restriktivere Praxis erwarten.

Einer der beiden Gegenstände, die der Bundesrat zur Abstimmung unterbreiten will (Vorlage A), betrifft sowohl die direkte Bundessteuer als auch die Mehrwertsteuer. Angesichts der offenkundigen Unterschiede dieser beiden Arten von Steuern kann man sich fragen, ob der sachliche Zusammenhang zwischen ihnen als ausreichend im Sinne von Artikel 194 Absatz 2 Bundesverfassung gelten darf (siehe weiter oben).

Der Bundesrat ist indes der Ansicht, dass das Prinzip der Einheit der Materie mit der Vorlage A nicht verletzt wird: Die einzige materielle Veränderung innerhalb dieser Vorlage stellt die Aufhebung der Befristung dar. Obwohl sie sowohl bei der direkten Bundes- als auch bei der Mehrwertsteuer erfolgen soll, ist sie in Bezug auf die finanzpolitischen Zielsetzungen eine einheitliche gesetzgeberische Massnahme, welche die Haupteinnahmenquellen des Bundes langfristig sicherstellen soll.

Zur Umsetzung der neuen Finanzordnung bedarf es einer Teilrevision der Bundesverfassung (Änderung von Art. 128, 130, 196 und Einführung eines neuen Artikels 197 Absatz 2). Der Bundesrat sieht dafür zwei separate Bundesbeschlüsse vor: Einen Bundesbeschluss über eine neue Finanzordnung (Entwurf A) und den Bundesbeschluss über einen Sondersatz der MWST für Beherbergungsleistungen (Entwurf B). Beide unterstehen dem obligatorischen Referendum und müssen spätestens am 1. Januar 2007 in Kraft treten.

Beschluss B wird von der Annahme des Beschlusses A durch Volk und Stände abhängen. Er wird nur in Kraft treten können, wenn der Beschluss A in einer Volksabstimmung angenommen wird. Daraus folgt, dass der Beschluss B nicht in Kraft treten könnte, selbst wenn er im Gegensatz zum Beschluss A angenommen würde. Über beide Vorlagen werden Volk und Stände separat Beschluss fassen. Dieses Abstimmungsverfahren ist insofern mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) vereinbar, als der Beschluss B gegenüber dem Beschluss A eine Materie von untergeordneter Bedeutung beschlägt. Wäre dies nicht der Fall, müssten die beiden Beschlüsse einander in Form von Varianten mit partiell unterschiedlichem Inhalt gegenübergestellt werden; dabei müsste ein Abstimmungsverfahren nach dem Modell der Abstimmung über Volksinitiative und Gegenvorschlag (Art. 139 Abs. 6 BV) zur Anwendung kommen, was das Bundesrecht indessen nicht vorsieht (vgl. hierzu Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, 1995, N 214 und 720).