

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Entwurf der Regierung zum Ersatz der neuen Bundesfinanzordnung**

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Rinderknecht, Matthias

## Bevorzugte Zitierweise

Rinderknecht, Matthias 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Entwurf der Regierung zum Ersatz der neuen Bundesfinanzordnung, 1992 - 1993*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 19.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Öffentliche Finanzen</b>	1
Finanz- und Ausgabenordnung	1

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>MWST</b>	Mehrwertsteuer
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband
<b>WUST</b>	Warenumsatzsteuer
<b>SBV</b>	Schweizerischer Bauernverband
<b>Swissmem</b>	Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie

---

<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>USAM</b>	Union suisse des arts et métiers
<b>ICHA</b>	Impôt sur le chiffre d'affaires
<b>USP</b>	Union Suisse des Paysans
<b>Swissmem</b>	L'association de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux

# Allgemeine Chronik

## Öffentliche Finanzen

### Finanz- und Ausgabenordnung

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 25.02.1992  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Nachdem die Neuordnung der Bundesfinanzen am 2. Juni 1991 von Volk und Ständen abgelehnt worden war, musste der Bundesrat damit beginnen, eine neue flexible Lösung auszuarbeiten, weil die geltende Ordnung Ende 1994 ausläuft. Der **Entwurf der Regierung** sah einerseits die **unbefristete Erneuerung** der Verfassungsgrundlage für die beiden Haupteinnahmequellen, **der Warenumsatzsteuer (WUST) und der direkten Bundessteuer**, mittels eines offen formulierten Verfassungsartikels, vor. Aus abstimmungspolitischen Gründen sollten darin Höchstsätze von 6,2% für Detaillieferungen und 9,2% für Engroslieferungen verankert sein. Andererseits sollten gleichzeitig auf Verfassungsstufe die Grundlagen für eine Modernisierung der WUST sowie für die Umwandlung der Fiskalzölle auf Mineralölen, deren Derivaten und auf Autos resp. Autobestandteilen in besondere Verbrauchssteuern geschaffen werden. Der Bundesrat sah vor, in einem zweiten Schritt, wenn die Weiterführung der Finanzordnung sichergestellt ist, die Ausweitung der Umsatzsteuer auf den Dienstleistungsbereich und die Beseitigung der Taxe occulte anzugehen.<sup>1</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 07.04.1992  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Die nationalrätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben trat, obwohl sich eine Mehrheit für einen direkten Übergang zur Mehrwertsteuer (MWSt) aussprach, auf die Vorlage des Bundesrats ein und organisierte im April ein Hearing mit den interessierten Kreisen. Dabei äusserten sich **nur Vertreter des Gewerkschaftsbundes positiv zum Vorschlag des Bundesrates**, der Vorort und der Gewerbeverband räumten hingegen der Abschaffung der Taxe occulte absolute Priorität ein und sprachen sich für die sofortige Einführung einer Mehrwertsteuer aus. Gewerbeverbandsdirektor Triponez forderte bezüglich einer Mehrwertsteuer jedoch Ausnahmeregelungen für gewisse Gewerbebezüge sowie die Aufhebung der Biersteuer. Ebenso sollte gemäss Gewerbeverband die Befristung der direkten Bundessteuer in der Verfassung verankert bleiben. Auch Konsumentenorganisationen forderten Ausnahmeregelungen, insbesondere im Bereich Grundnahrungsmittel.<sup>2</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 25.03.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Im Plenum stimmte der **Nationalrat** nach heftiger Debatte gegen eine rechtsbürgerliche Minderheit mit 110 zu 48 Stimmen für den höheren Satz von 6,5%. Er befürwortete auch die soziale Abfederung in dem Sinne, dass fünf Prozent des Steuerertrags zur Entlastung von unteren Einkommen eingesetzt werden sollten. Der Bundesbeschluss C über Massnahmen zur Erhaltung der Sozialversicherung, welcher die Möglichkeit einer Erhöhung des Satzes um ein Prozent zur Mitfinanzierung der AHV beinhaltet, wurde ohne lange Diskussion gutgeheissen. Hingegen wurde der Minderheitsantrag Thür (gp, AG), welcher eine Verfassungsgrundlage für eine ökologische Umweltabgabe auf Energieträgern und anderen natürlichen Ressourcen einführen wollte, klar verworfen. Die grosse Kammer lehnte den Antrag Wyss (fdp, BS) nach Aufteilung der Vorlage in einen ersten Teil zum Systemwechsel und einen zweiten Teil zur Höhe des Steuersatzes ganz knapp ab.<sup>3</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 18.06.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Die kleine Kammer als Zweitrat hingegen befürwortete jedoch gegen den Willen der Sozialdemokraten und insbesondere gegen die vehemente Intervention Bundesrat Stichs aus abstimmungspolitischen Gründen eine zweigeteilte Vorlage, die den Stimmberechtigten einerseits den Systemwechsel zur Mehrwertsteuer mit demselben Satz der WUST von 6,2% und andererseits in einer zweiten Vorlage eine Erhöhung des Satzes auf 6,5% vorschlug. Die bürgerliche Mehrheit im Ständerat beurteilte die Chancen eines Systemwechsels in der Volksabstimmung als viel besser, wenn den Stimmenden nicht gleichzeitig wie bei den früheren Multipackvorlagen ein höherer Steuersatz vorgeschlagen wird. Bei einigen Enthaltungen **nahm der Ständerat den Bundesbeschluss zur Umwandlung der WUST in eine Mehrwertsteuer bei gleichbleibendem Satz einstimmig an** und hiess mit grossem Mehr den zweiten Teil der Vorlage, welcher die Erhöhung des Satzes um 0,3 Prozent vorsieht, mit 27 gegen zwei Stimmen gut.<sup>4</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.06.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Im rasch angesetzten **Differenzbereinigungsverfahren** akzeptierte der Nationalrat auf Antrag der Kommission die Beschlüsse des Ständerats betreffend die Zweiteilung mit 109 zu 62 Stimmen. Im Gegenzug schwenkte die kleine Kammer bei der Regelung des sozialen Ausgleichs auf den Beschluss des Nationalrats ein. Die fünf Prozent des Steuerertrags sollen somit nicht wie gemäss der ersten Lesung im Ständerat zugunsten der Arbeitslosenversicherung, sondern für die Entlastung von unteren Einkommen mittels Krankenkassenprämienvergünstigung verwendet werden. Bei den übrigen Teilen des Entwurfs, so auch bei der Frage einer späteren Erhöhung des Steuersatzes um maximal ein Prozent zugunsten der Sicherstellung der AHV, konnten die minimalen Differenzen zwischen den beiden Kammern problemlos beseitigt werden. **Die gesamte Vorlage umfasste schlussendlich vier Bundesbeschlüsse**, über welche die Stimmberechtigten separat abstimmen mussten: der erste betraf die Neugestaltung der Finanzordnung und dabei vor allem die Ersetzung der WUST durch eine Mehrwertsteuer von 6,2%, der zweite die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 6,5%, der dritte die Möglichkeit, den Mehrwertsteuersatz um 1 % zugunsten der Sozialversicherung zu erhöhen und der vierte die ertragsneutrale Umwandlung von Zöllen auf Mineralölen, Autos und Autoersatzteilen in Steuern.<sup>5</sup>

**POSITIONSPAPIER UND PAROLEN**  
DATUM: 24.09.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

**Der Schweizerische Bauernverband (SBV) empfahl seinen Mitgliedern die Annahme der Mehrwertsteuer mit dem höheren Satz.** Der Gewerkschaftsbund unterstützte ebenfalls den Systemwechsel und den höheren Satz, obwohl sich durch die lineare Verbrauchssteuer – relativiert durch den niedrigeren Steuersatz für lebensnotwendige Güter des täglichen Gebrauchs – gewisse Nachteile für die Konsumenten und Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen ergeben. Der Beschluss blieb deshalb vor allem innerhalb des linken Flügels umstritten. Auch die Bankiervereinigung empfahl den Systemwechsel zum höheren Satz.<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 15.10.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Der **Bundesrat**, welcher zu Beginn des Jahres noch unschlüssig war, ob er eine Modernisierung des alten WUST-Modells oder eine komplette Systemänderung unterstützen sollte, rang sich nach Abzeichnung der klaren Befürwortung des Mehrwertsteuermodells durch die Bundesratsparteien **ebenfalls zu einer Unterstützung dieses Modells mit einem Satz von 6,5%** durch. Ursprünglich hatte er in seiner Botschaft lediglich die Schaffung einer Verfassungsgrundlage zur Einführung einer modernen Umsatzsteuer vorgesehen. Finanzminister Otto Stich wehrte sich jedoch mit Nachdruck gegen die Zweiteilung der Umwandlung der Vorlage, welche den Stimmbürgern die Wahl zwischen einem Satz von 6,2 und 6,5% liess. Im Falle einer Annahme des geringeren Satzes befürchtete er Einnahmeherausfälle in der Höhe von rund CHF 570 Mio. Seine Äusserungen im Abstimmungskampf, wonach er die Ablehnung des Systemwechsels einer Annahme mit dem Satz von 6,2% vorziehe, stiess denn bei den bürgerlichen Parteien und Spitzenverbänden auf Unverständnis. Der Finanzminister unterstrich daraufhin fünf Wochen vor der Abstimmung anlässlich der Debatte zum Budget 1994 – dieses sah in der Zwischenzeit ein Defizit von CHF 7.1 Mrd. vor – den Ernst der Situation und die sich daraus abzeichnende Notwendigkeit des höheren Steuersatzes.<sup>7</sup>

**POSITIONSPAPIER UND PAROLEN**  
DATUM: 25.10.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Im Schweizerischen **Aktionskomitee "Für eine moderne Finanzordnung"**, an dem sich die drei bürgerlichen Bundesratsparteien, die LP und der LdU beteiligten, fehlten die SP und die GP. Letztere hatte Stimmfreigabe zum Systemwechsel beschlossen, unterstützte jedoch die drei übrigen Vorlagen zur Ausgestaltung der Mehrwertsteuer. Nachdem die Wirtschaftsförderung der SP zugesichert hatte, sich einer Empfehlung für den tieferen Steuersatz zu enthalten, empfahl die Parteispitze dem Vorstand den Systemwechsel zur Annahme. Alle vier Regierungsparteien sowie der LdU und die EVP empfahlen viermal Ja zu den Mehrwertsteuervorlagen. Innerhalb der SVP scherten allerdings drei kleine Kantonalparteien in bezug auf den Systemwechsel aus, wobei die Sektionen Luzern und Zug ein Nein empfahlen und Genf Stimmfreiheit herausgab. Die Liberalen befürworteten hingegen nur den Systemwechsel und die Umwandlung der Zölle in Verbrauchssteuern.<sup>8</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 29.10.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Das **Kernstück der Vorlage blieb** wie bei der 1991 vom Volk verworfenen Vorlage **der Wechsel von** der wettbewerbsverzerrenden einphasigen **Warenumsatzsteuer**, welche neben den Gütern auch Investitionen besteuert, **zur** reinen allphasigen Konsumsteuer auf Waren und Dienstleistungen in der Form der **Mehrwertsteuer**. Der Wegfall der "taxe occulte" soll die Wirtschaft um rund CHF zweieinhalb Mrd. jährlich entlasten und auf diese Weise eine erhöhte Konkurrenzfähigkeit gegenüber ausländischen Produkten ermöglichen. Neu werden auch Dienstleistungen besteuert, wodurch rund 75'000 Betriebe zusätzlich steuerpflichtig werden. Betriebe des Kleingewerbes, welche unter CHF 75'000 steuerbares Einkommen vorweisen, werden von der Mehrwertsteuer aber nicht erfasst. Verschiedene, im Inland erbrachte Leistungen sollen künftig ohne Anspruch auf Vorsteuerabzug von der Mehrwertsteuer befreit sein. Dazu gehören unter anderem die in einer sogenannten Negativliste der Übergangsbestimmungen aufgeführten Bereiche wie der Brief- und Paketpostverkehr, das Gesundheitswesen, Leistungen der Fürsorge und der sozialen Sicherheit, die Erziehung und Jugendbetreuung, kulturelle Leistungen, Versicherungsumsätze, Umsätze im Bereich des Geld- und Kapitalverkehrs (ausser Vermögensverwaltung und Inkassogeschäft), Wetten und Lotterien sowie der Verkauf von Gärtnerei- und Landwirtschaftsprodukten. Ein reduzierter Satz von zwei Prozent (bisher 1,9% unter dem WUST-Regime) soll für Ess- und Trinkwaren (ausser Alkohol), Getreide und Sämereien sowie für Zeitungen und Bücher gelten.<sup>9</sup>

POSITIONSPAPIER UND PAROLEN  
DATUM: 11.11.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Rund vier Monate vor der Volksabstimmung **eröffneten die grossen Wirtschaftsverbände die Kampagne für ein Ja zur Mehrwertsteuer**. Der Arbeitgeberverband, der Vorort, die Wirtschaftsförderung, der Gewerbeverband (SGV) und auch der Verband Schweizerischer Maschinenindustrieller (VSM) äusserten sich grundsätzlich positiv zum Systemwechsel, liessen aber – abgesehen vom SGV, der den Satz von 6,2% unterstützte – noch nichts zur Höhe des Satzes verlauten, den sie ihren Mitgliedern empfehlen wollten.<sup>10</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 19.11.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

Die Dachverbände des **Gastgewerbes und der Coiffeure**, deren Dienstleistungen der bisherigen WUST nicht unterstellt waren, **empfohlen ihren Mitgliedern die Ablehnung des Systemwechsels**. Die Gegnerschaft gruppierte sich hauptsächlich um den Schweizerischen Wirteverband, der Führungsfunktion übernahm. Daneben engagierten sich auch die politischen Randparteien wie zum Beispiel die Schweizer Demokraten (SD) und die PdA. Exponenten der Grünen Partei – vorwiegend aus der deutschsprachigen Schweiz – bildeten ein links-grünes gegnerisches Komitee, weil sie einen verstärkten Arbeitsplatzabbau durch die bevorzugte Behandlung von kapitalintensiven Investitionen befürchteten. Schützenhilfe erhielten die bürgerlichen Gegner von gewissen Kantonalsektionen der FDP und der SVP vor allem betreffend die Satzerhöhung und die Massnahmen zugunsten der Sozialversicherung. Der Schweizer Tourismus-Verband (STV) machte seine Zustimmung zum Systemwechsel und zur Höhe des Steuersatzes von der Einführung eines Sondersatzes in der Höhe von zwei Prozent zugunsten seiner Branche abhängig. Im Rahmen des Artikels acht der Übergangsbestimmungen der Vorlage hätte der Bundesrat die Kompetenz, für exportabhängige Dienstleistungszweige einen tieferen Satz vorzuschlagen, der vom Parlament noch bewilligt werden müsste. In der Annahme, der Bundesrat würde den Hoteliers einen reduzierten Satz gewähren, hatte der **Hotelierverein seinen Mitgliedern ein Ja zum Systemwechsel empfohlen**, musste aber auf seinen Entscheid zurückkommen, um wie der Tourismus-Verband die Zustimmung vom Versprechen eines niedrigeren Satzes zugunsten der Hotellerie abhängig zu machen. Die Tourismusbranche hoffte darauf, ihre Anliegen mittels einer Motion Nationalrat Bezzolas (fdp, GR) durchzusetzen (Mo. 93.3544); im Ständerat wurde eine gleichlautende Motion von Kuchler (cvp, OW) eingereicht (Mo. 93.3546).<sup>11</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 02.12.1993  
MATTHIAS RINDERKNECHT

### Finanzordnung

Abstimmung vom 28. November 1993

Beteiligung: 45,4%  
Ja: 1 247 400 (66,7%) / 19 6/2 Stände  
Nein: 674 031 (33,3%) / 1

Parolen:

Ja: FDP, SP, CVP, SVP (2\*), LP, LdU, EVP, EDU; Vorort, SGV, SBV, SGB, Bankiervereinigung, Tourismus-Verband, Hotelier-Verein.

Nein: AP (1\*), SD, PdA, Lega; Wirteverband, Coiffeurmeister-Verband, Bäcker- und Konditorenmeisterverband, Metzgermeisterverband, Centre Patronal.  
Stimmfreigabe: GP.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen.

### **Beitrag zur Gesundung der Bundesfinanzen (Satz 6,5%)**

Abstimmung vom 28. November 1993

Beteiligung: 45,4%  
Ja: 1 163 887 (57,7%) / 15 6/2 Stände  
Nein: 852 439 (42,3%) / 5

Parolen :

Ja: FDP (4\*), CVP, SP, SVP (6\*), GP, LdU (1\*), EVP; Tourismus-Verband, Hotelier-Verein, SGB.

Nein: LP, AP, SD, PdA, Lega, EDU; gleiche Verbände wie bei Finanzordnung.

Stimmfreigabe: Vorort, SGV, VSM.

\* In Klammern Anzahl abweichender Kantonalsektionen.

### **Massnahmen zur Erhaltung der Sozialversicherung**

Abstimmung vom 28. November 1993

Beteiligung: 45,4%  
Ja: 1 258 782 (62,6%) / 19 6/2 Stände  
Nein: 752 472 (37,4%) / 1

Parolen:

Ja: FDP (6\*), CVP, SP, SVP (8\*), GP, LdU (1\*), EVP; Tourismus-Verband, Hotelier-Verein, SGB.

Nein: LP, AP, SD, PdA, Lega, EDU; SGV und gleiche Verbände wie bei Finanzordnung.

Stimmfreigabe: Konsumentinnenforum Schweiz.

\* In Klammern Anzahl abweichender Kantonalsektionen.

### **Besondere Verbrauchssteuern**

**Abstimmung vom 28. November 1993**

Beteiligung: 45,4%  
Ja: 1 212 002 (60,6%) / 17 6/2 Stände  
Nein: 786 396 (39,4%) / 3

Parolen :

Ja: FDP, CVP, SP, SVP (3\*), LP, GP, LdU, EVP; Vorort, SGV, RN, Tourismus-Verband, Hotelier-Verein, SGB.

Nein: AP, SD, PdA, Lega; gleiche Verbände wie bei Finanzordnung.

\* In Klammern Anzahl abweichender Kantonalsektionen.

Alle vier Vorlagen des Finanzpaketes wurden **mit Ja-Anteilen zwischen knapp 58 und 67%** bei einer Stimmbeteiligung von 45,4% **angenommen**. Der Kanton Zürich verzeichnete bei allen vier Teilen des Finanzpaketes die stärkste Zustimmung. Am negativsten war die Einstellung im Kanton Wallis, gefolgt vom Tessin.

Die **Vox-Analyse** zeigte, dass bei den ersten beiden Vorlagen die Zustimmung unter hoch gebildeten und gut verdienenden Urnengängern aus städtischen Gebieten am höchsten war. Am meisten Ablehnung erfuhren die zwei Vorlagen bei wenig Gebildeten, bei Landwirten, in der Arbeiterschaft mit niedrigem Einkommen sowie in ländlichen und peripheren Gebieten. In der deutschsprachigen Schweiz war die Zustimmung generell höher als in der Romandie und im Tessin. In bezug auf die politischen Einstellungen war die Befürwortung bei Anhängern der SP, der Zentrumparteien LdU/EVP sowie der Freisinnigen am grössten, während sie bei jenen der SVP und bei Parteiungebundenen am geringsten war. Bei den Entscheidungsmotiven der Ja-Stimmenden zur Frage des Systemwechsels spielte das finanzpolitische Argument und die Anpassung an das Steuersystem der Staaten der Europäischen Union die grösste Rolle. Hingegen schienen die spezifischen Vorteile einer Mehrwertsteuer nur zweitrangig zu sein. Unter den Nein-Stimmenden überwog neben einer diffusen Abwehr vor mehr Steuern vor allem die Angst vor einem Teuerungsschub sowie das Argument, der Bund solle besser mehr sparen als zusätzliche Steuern eintreiben. Dieses Element spielte bei den Nein-

Stimmenden vor allem in der Frage zur Höhe des Steuersatzes die ausschlaggebende Rolle. Die Inhalte der beiden übrigen Vorlagen über die Massnahmen zur Erhaltung der Sozialversicherung und jene über die besonderen Verbrauchssteuern waren von den Befragten sehr viel ungenauer und summarischer wahrgenommen worden als die beiden ersten Beschlüsse.<sup>12</sup>

---

1) BBl, 1992, I, S. 785 ff.

2) TA, 7.4.92; Presse vom 7.2.92

3) AB NR, 1993, S. 329 ff.; AB NR, 1993, S. 384 ff.; AB NR, 1993, S. 431 ff.; NZZ, 17.3. und 18.3.93; DP, 25.3.93

4) AB SR, 1993, S. 314 ff.; AB SR, 1993, S. 539 ff.; AB SR, 1993, S. 580 f.

5) AB NR, 1993, S. 1235 ff.; AB NR, 1993, S. 1452; BBl, 1993, II, S. 875 ff.; Hebdo, 17.6.93

6) NZZ, 24.9.93; Presse vom 7.9.93; Bund, 8.9.93

7) Presse vom 26.3., 15.6. und 14.9.93; Blick, 15.9.93; Bund, 14.10.93; BZ, 15.10.93

8) TA, 7.10.93; BZ, 25.10.93

9) BaZ, 27.7.93; DP, 16.9. und 30.9.93; SHZ, 14.10.93; TA, 15.10.93; LNN, 29.10.93

10) Presse vom 9.7.93; DP, 11.11.93

11) NQ, 6.7., 13.7. und 5.11.93; NZZ, 4.9. und 28.10.93; Bund, 30.10. und 2.11.93; Presse vom 3.9.93; BÜZ, 14.9.93; WoZ, 19.11.93; VO, 24.6.93; SoZ, 31.10.93; Verhandl. B.vers., 1993, V, S. 65 und 146

12) BBl, 1994, I, S. 460 ff.; Presse vom 29.11.93; DP, 2.12.93; Vox, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 1993, Adliswil 1994