

80.045

## **Botschaft über die Änderung des Warenumsatzsteuerbeschlusses**

vom 25. Juni 1980

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Änderung des Warenumsatzsteuerbeschlusses (Besteuerung der Energieträger) mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

25. Juni 1980

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Chevallaz  
Der Bundeskanzler: Huber

---

## Uebersicht

Im Bericht des Bundesrates vom 16. Januar 1980 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979 - 1983 (BB1 1980 I 588) wird die Verwirklichung eines Programms zur mittelfristigen Wiederherstellung des Gleichgewichts des Bundeshaushaltes als das zentrale Anliegen in der Legislaturperiode bezeichnet. Dazu gehört auf der Einnahmenseite u.a. die Unterstellung der bisher steuerbefreiten Energieträger (Gas, Elektrizität, feste und flüssige Brennstoffe) unter die Warenumsatzsteuer (WUST). Diese Massnahme wird dem Bund für ein volles Jahr Mehreinnahmen von etwa 300 Millionen Franken bringen.

## Botschaft

### 1 Allgemeiner Teil

#### 11 Ausgangslage

Seit 1971 ist der Bundeshaushalt von ständig wachsenden Ausgabenüberschüssen gekennzeichnet. Die Hintergründe dieser Entwicklung, die Auswirkungen der bisher ergriffenen und die Notwendigkeit neuer Sanierungsmassnahmen sind in den Berichten vom 16. Januar 1980 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979 - 1983 (BB1 1980 I 588) und zum Legislaturfinanzplan des Bundes für die Jahre 1981 - 1983 (BB1 1980 I 707) ausführlich dargestellt. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf beabsichtigen wir, die Möglichkeiten der Umsatzbesteuerung im Rahmen der bestehenden Verfassungsgrundlagen besser auszuschöpfen, indem die WUST auf sämtliche bisher befreite Energieträger (Gas, Elektrizität und Brennstoffe) ausgedehnt wird.

Diese Massnahme, die dem Bund jährliche Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 300 Millionen Franken einbringen soll, nimmt im Sanierungskonzept für den Bundeshaushalt einen bedeutenden Platz ein.

Die Haushaltsanierung bildet ein vordringliches Anliegen der Richtlinien der Regierungspolitik in der begonnenen neuen Legislaturperiode. Wie die inzwischen abgeschlossene Staatsrechnung des Bundes für 1979 zeigt, hat die Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt an Bedeutung noch zugenommen, da das Defizit erneut merklich angestiegen ist und nunmehr nahe an der 2-Milliarden-Grenze liegt. Neben der schwergewichtig im Vordergrund stehenden Einschränkungen des Ausgabenwachstums ist die Erschliessung zusätzlicher Einnahmen unumgänglich, nachdem diese im letzten Jahr - trotz der einmalig hohen Gewinnablieferung der PTT-Betriebe - um mehr als 200 Millionen Franken hinter dem Vorjahresbetrag zurückblieben.

Bei jährlichen Zinskosten von bald 1 Milliarde Franken ist die Beseitigung chronischer, grosser Defizite auch im Hinblick auf den möglichst wirkungsvollen Einsatz der Bundesmittel dringlich geworden. Die Zinskosten liegen nunmehr auf der Höhe der Bundesbeiträge an die Krankenversicherung sowie der Bundesleistungen für die Invalidenversicherung. Sie sind viermal so hoch wie die Bundesbeiträge für den Gewässerschutz. Im Hinblick auf die bei normalen wirtschaftlichen Verhältnissen von grösseren Defiziten ausgehenden inflationären Wirkungen hat die Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt zudem gesamtwirtschaftliche Bedeutung.

## 12 Die umsatzsteuerrechtliche Behandlung der Energie

### 121 Historische Entwicklung

Mit seiner Botschaft vom 19. Januar 1940 über Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (BB1 1940 37) schlug der Bundesrat dem Parlament unter anderem vor, für eine befristete Zeit eine WUST zur Sicherung des Schuldentilgungsplanes und zur Deckung von Fehlbeträgen der Staatsrechnung zu erheben. Die eidgenössischen Räte übernahmen diesen Vorschlag im Bundesbeschluss vom 11. April 1940 über Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (BB1 1940 432), der nach der Annahme durch Volk und Stände als Uebergangsbestimmung zur Bundesverfassung die Rechtsgrundlage für die Erhebung einer WUST hätte bilden sollen. Der Beschluss sah vor (Art.11 Abs.3), dass "Gas, Wasser und Elektrizität sowie die wichtigsten Nahrungsmittel von der Steuerpflicht auszunehmen" seien. Wegen der Kriegssereignisse wurde dieser Bundesbeschluss nicht der Abstimmung durch Volk und Stände unterbreitet. Angesichts der Dringlichkeit des Finanzbedarfes und in Anlehnung an den Beschluss der Bundesversammlung vom 11. April 1940, beschloss der Bundesrat statt dessen am 30. April 1940 (AS 56 410), die WUST, die Wehrsteuer und das Wehropfer gestützt

auf seine ausserordentlichen Vollmachten gemäss Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (AS 55 769) einzuführen. Der Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1941 über die Warenumsatzsteuer (AS 57 793) trat am 1. Oktober 1941 in Kraft; er bestimmte schon damals, dass im Bereiche der Energie von der Steuer befreit waren "die Lieferung, der Eigenverbrauch und der Bezug von Gas (Kochgas in eingebauten Erdübertragungsleitungen)" und von "Elektrizität (elektrischer Strom in feststehenden Uebertragungsleitungen)".

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 20. November 1942 über die Abänderung des Warenumsatzsteuerbeschlusses (AS 58 1102) wurden die geltenden Steuersätze ab 1. Januar 1943 verdoppelt. Feste und flüssige Brennstoffe wurden jedoch in dem Sinne privilegiert, als die Steuer hierauf bloss zu 2 Prozent für Detaillieferungen (statt 4%) und zu 2,5 Prozent für Engros-lieferungen (statt 6%) erhoben wurde. Diese Begünstigung erfuhr durch den Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1954 über die Ausführung der Finanzordnung 1955 - 1958 (AS 1954 1316) eine Ausdehnung auf sämtliche, also auch auf gasförmige Brennstoffe. An der generellen Befreiung für das Kochgas selbst wurde dabei nichts geändert.

Ihre heutige Fassung erhielt die sogenannte Freiliste des Artikels 14 Absatz 1 Buchstabe b des Warenumsatzsteuerbeschlusses durch den Bundesratsbeschluss vom 15. Juli 1958 über die Anpassung des Warenumsatzsteuerbeschlusses an Artikel 8 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung (AS 1958 471). Damals wurden die Brennstoffe mit Wirkung ab 1. Januar 1959 dem Gas und der Elektrizität gleichgestellt und somit ebenfalls generell von der WUST befreit.

## 122 Die geltende Ordnung: Steuerbefreiung der Energieträger

Heute umfasst die Liste der von der WUST befreiten Waren folgende Energieträger:

- Gas (Kochgas in eingebauten Erdübertragungsleitungen)
- Elektrizität (elektrischer Strom in feststehenden Uebertragungsleitungen)
- Brennstoffe (einschliesslich Wärme in Fernheizanlagen).

Der WUST unterliegen somit im Energiebereich derzeit nur die Treibstoffe. Werden jedoch Treibstoffe als Werkstoffe für die gewerbemässige Herstellung von Waren oder Bauwerken verwendet, ist die Lieferung von Treibstoffen an steuerpflichtige Unternehmer von der WUST befreit. Als Werkstoff gilt der Treibstoff nur, wenn die daraus gewonnene Energie als im hergestellten Endprodukt enthalten angesehen werden kann. Werkstoffeigenschaft kommt dem Treibstoff somit beispielsweise zu, wenn der steuerpflichtige Abnehmer ihn zum direkten motorischen oder zum diesel-elektrischen Antrieb von Produktionsmaschinen verwendet. Gleiches gilt für Treibstoffe und Schmiermittel für die auf einer Baustelle eingesetzten Maschinen und Förderanlagen. Nicht als Werkstoffe, sondern als (besteuerte) Betriebsmittel gelten dagegen grundsätzlich Treibstoffe für Fahrzeuge zum Warentransport oder Treibstoffe und Schmiermittel für den Transport von Waren zu oder von einer Baustelle.

#### 123 Die Neuordnung: Besteuerung sämtlicher Energieträger

Grundlage für die Erhebung der WUST ist seit deren Inkrafttreten am 1. Oktober 1941 der Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1941. Dieser Beschluss, der sich auf Artikel 4ter Absätze 1 und 3 der Bundesverfassung sowie auf Artikel 8 Absätze 1 und 2 der Uebergangbestimmungen der Bundesverfassung abstützt, ist kein Bundesgesetz im formellen Sinne, steht aber materiell auf einer Stufe, die einem Bundesgesetz vergleichbar ist. Eine Aenderung des Bundesratsbeschlusses, zumal sie derart weitreichende Auswirkungen hat wie die Ausdehnung der WUST auf Waren, die bisher von der Steuer befreit waren, ist auf Gesetzesstufe zu erlassen, damit die verfassungsmässigen Rechte der eidgenössischen Räte und des Volkes gewahrt bleiben. Nach Artikel 4ter Absatz 3 der Bundesverfassung bezeichnet denn auch das Gesetz die Waren, welche von der WUST ausgenommen sind.

Die Energieträger Gas, Elektrizität und Brennstoffe können der WUST unterstellt werden, indem die entsprechenden Positionen in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b des Warenumsatzsteuerbeschlusses gestrichen werden. Damit wird erreicht, dass die genannten Energieträger inskünftig steuerlich gleich behandelt werden wie alle übrigen der Steuer unterliegenden Waren. Dies gilt sowohl für den Steuersatz als auch in bezug auf das Erhebungssystem. Import-, Fabrikations- und Handelsunternehmen der Gas-, Elektrizitäts- und Brennstoffbranche werden zum Überwiegenden Teil steuerpflichtig. Die Lieferungen von Energie zwischen diesen Unternehmen sollen steuerfrei bleiben. Der steuerliche Zugriff erfolgt erst auf der Stufe zwischen dem letzten Energieverteiler und dem Verbraucher.

Für die steuerliche Behandlung ist die Verwendung der gelieferten Energie durch den Abnehmer massgebend. Verwendet er sie als Wiederverkaufsware oder als Werkstoff für die gewerbemässige Herstellung von Waren oder Bauwerken (sog. Prozessenergie), liegt eine Engroslieferung vor. Ist der Abnehmer ein obligatorisch oder freiwillig steuerpflichtiger Unternehmer, kann die Energielieferung an ihn gegen Abgabe seiner Grossistenerklärung steuerfrei ausgeführt werden. Lieferungen an nichtsteuerpflichtige Abnehmer sind jedoch zu 8,4 Prozent zu versteuern. Verwendet dagegen der Abnehmer die Energie für einen andern Zweck, zum Beispiel für die Raumheizung oder die Beleuchtung, ist die Lieferung an ihn in jedem Fall zum Satz für Detaillieferungen (5,6%) zu versteuern. Bei Lieferungen an Private und an die öffentliche Hand dürfte dies die Regel sein. Auch steuerpflichtige Unternehmer gelten in bezug auf diese Energie als Konsumenten und können sie nicht wie die Werkstoffe steuerfrei gegen Grossistenerklärung beziehen. Die meisten industriellen und gewerblichen Produktionsbetriebe verwenden Elektrizität, Gas sowie feste oder flüssige Brennstoffe sowohl als Prozessenergie (z.B. für den Antrieb von Produktionsmaschinen) als auch für die Beleuchtung und Raumheizung. Die Lieferanten kennen indessen die Anteile dieser beiden Verwendungsarten,

die eine steuerlich unterschiedliche Behandlung bedingen, in der Regel nicht. Selbst die Abnehmer verfügen in vielen Fällen nicht über die nötigen Unterlagen für eine genaue Feststellung der Verwendung (z.B. weil der gesamte Stromverbrauch von einem einzigen Zähler erfasst wird, oder weil für die Erzeugung der Wärme, die den verschiedenen Zwecken dient, nur eine Heizanlage besteht). Ist der Abnehmer ein steuerpflichtiger Unternehmer, muss die Pflicht zur Ausscheidung zwischen Engros- und Detaillieferung zweckmässigerweise ihm überbunden werden, weil es sinnvoller ist, eine allfällige unrichtige Versteuerung auf der Abnehmerstufe zu korrigieren als beim Energielieferanten. Das bedeutet, dass der Abnehmer entweder alle Energielieferungen steuerfrei gegen Abgabe seiner Grossistenerklärung beziehen kann und den nicht als Werkstoff verwendeten Anteil im Eigenverbrauch zu versteuern hat, oder dass er diese Lieferungen zu 5,6 Prozent steuerbelastet bezieht und für den Werkstoffanteil bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung periodisch eine Steueranrechnung verlangt.

Problematischer ist es, wenn der Abnehmer ein nicht steuerpflichtiger Unternehmer ist. Das trifft insbesondere zu für landwirtschaftliche Betriebe, Gärtnereien und das gesamte Gastgewerbe. Hier wird die Ausscheidung zwischen Engroslieferungen (z.B. Energie für Treibhausheizungen oder zum Kochen in Hotels und Restaurants) und Detaillieferungen (Energie insbes. für Raumheizung und Beleuchtung) durch den steuerpflichtigen Energieverteiler vorgenommen werden müssen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung wird dafür sorgen müssen, dass für diese Fälle mit Pauschalregelungen im Sinne der Ordnung, die vor 1959 für die Brennstoffe galt, eine administrativ einfache Lösung gefunden wird.

#### 124 Auswirkungen auf den Landesindex der Konsumentenpreise

Die Besteuerung der Energieträger beeinflusst die Index-Rubrik "Heizung und Beleuchtung". Berücksichtigt man einerseits die Gewichtung dieser Rubrik im Landesindex der Konsumentenpreise



und ihre überdurchschnittliche Preiserhöhung in den letzten Jahren und nimmt man andererseits an, dass die WUST vollständig auf die Preise der Energieträger überwälzt wird, so kann der direkte Einfluss der Unterstellung der Energieträger unter die WUST auf den Landesindex der Konsumentenpreise etwa 0,3 Prozent betragen.

Zu diesem direkten Einfluss muss noch ein - allerdings nur grob abschätzbarer - indirekter Einfluss hinzu gerechnet werden. Er entsteht, wenn die Energieträger, die nicht als Werkstoffe für die gewerbsmässige Herstellung gelten, bei steuerpflichtigen Unternehmern der Steuer unterliegen. In der Annahme, dass sich die dadurch erhöhten Produktionskosten der Konsumgüter auf ihren Verkaufspreis auswirken, ergibt sich eine weitere Erhöhung des Landesindex der Konsumentenpreise von rund 0,1 Prozent.

#### 125 Mögliche weitere Massnahmen und Gründe für den Verzicht

Es stehen grundsätzlich drei Möglichkeiten offen, die Ausscheidungsschwierigkeiten für die Wirtschaft (s. Abschn.123) teilweise zu vermeiden. Diese Varianten sind indessen der vorgeschlagenen Neuordnung unterlegen.

##### 125.1 Einschränkung des Werkstoffbegriffes im Energiebereich

Von wenigen, administrativ leicht erfassbaren Ausnahmen abgesehen, würden sich sämtliche Ausscheidungen zwischen Engroslieferungen und Detaillieferungen erübrigen, wenn der folgende neue Absatz 2 zu Artikel 18 in den Warenumsatzsteuerbeschluss aufgenommen würde:

"Energie gilt nur als Werkstoff, wenn sie zur gewerbsmässigen Erzeugung von Energie aufgebraucht wird oder dabei abfällt."

Eine solche Bestimmung hätte zur Folge, dass Engroslieferungen von Energie praktisch nur noch zwischen Produzenten und Verteilern der Gas-, Elektrizitäts- und Brennstoffindu-

strie vorkämen und zudem gegen Grossistenerklärung steuerfrei ausgeführt werden könnten. Alle andern Energiebezüge, also auch solche von Prozessenergie durch Industrie und Gewerbe, wären dann als Detaillieferungen steuerbar. Der Vorteil dieser Regelung für die steuerpflichtigen Unternehmer läge darin, dass sie - sei es als Energielieferant oder als Energiebezüger - von der Pflicht, schwierige Abgrenzungen vorzunehmen, entbunden wären. Im weitern könnten damit zusätzliche Einnahmen von rund 100 Millionen Franken erzielt werden.

Die Nachteile erscheinen indessen gravierender. Die Besteuerung der als Werkstoff verwendeten Energie führt zu einer Erhöhung der Investitions- und Betriebsmittelbesteuerung der Wirtschaft (sog. "taxe occulte"), welche bereits heute die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Unternehmer gegenüber ausländischen Anbietern im In- und Ausland zu beeinträchtigen vermag. Ausserdem müsste aus Gründen der Rechtsgleichheit der seit jeher angewandte Werkstoffbegriff im Bereich der Treibstoffe ebenfalls aufgehoben werden.

#### 125.2 Steuerbefreiung aller Energielieferungen zwischen Grossisten

Zweck dieser Massnahme wäre, zu vermeiden, dass die "taxe occulte" verstärkt wird durch die steuerliche Belastung des Anteils der Energie, den die Wirtschaft nicht als Werkstoff, sondern zum Beispiel für die Raumheizung und die Beleuchtung verwendet. Er liesse sich verwirklichen, indem der folgende neue Absatz 3bis zu Artikel 15 in den Warenumsatzsteuerbeschluss aufgenommen würde:

"Energielieferungen zwischen Grossisten gelten als Engroslieferungen."

Danach könnten die als Grossisten eingetragenen Unternehmer die gesamte für ihre Geschäftstätigkeit verwendete Energie steuerfrei gegen Grossistenerklärung beziehen. Die Ausscheidung

zwischen Energie als Werkstoff oder für andere Zwecke entfielen bei sämtlichen Energielieferungen an Grossisten, nicht aber bei den Lieferungen an nichtsteuerpflichtige Unternehmer. Auch bei dieser Variante, die im Ergebnis einer Mehrwertsteuer entspricht, müsste die heutige Praxis bei den Treibstoffen angepasst werden. Ueberdies liesse sich der Mehrertrag von rund 300 Millionen Franken pro Jahr, den wir von der Besteuerung sämtlicher Energieträger erwarten, bei weitem nicht erreichen.

### 125.3 Erhebung der WUST auf der Produktionsstufe

Es wurde ebenfalls erwogen, die WUST auf der Energie nur beim Erzeuger und beim Importeur zu erheben. Diese Lösung erscheint auf den ersten Blick bestechend. Sie wäre sowohl für die Wirtschaft als auch für die Verwaltung administrativ einfach. Steuerpflichtig würden nur die Hersteller und Importeure von Elektrizität, Gas und Brennstoffen. Auf die Unterstellung der Handelsunternehmen im Energiesektor würde verzichtet. Die Steuer würde auf dem Einfuhrwert oder auf dem Lieferpreis des inländischen Herstellers zum Satz für Engroslieferungen (8,4%) erhoben. Durch Ueberwälzung ginge sie in den Preis ein und würde schliesslich den Verbraucher treffen. Ausscheidungsfragen entfielen dabei. Ein ähnliches Erhebungsverfahren wird heute bei der Umsatzbesteuerung von Tabakfabrikaten und des Bieres angewendet.

Dieses Verfahren eignet sich indessen ausschliesslich für Waren, die vom Fabrikanten konsumreif verkauft und nicht von andern Unternehmern als Betriebsmittel oder als Werkstoff für die gewerbsmässige Herstellung anderer Waren verwendet werden. Gerade dies trifft aber für die Energie in beträchtlichem Umfange zu. Gegenüber der vorgeschlagenen Neuordnung hätte diese Variante den Nachteil, dass steuerpflichtige Unternehmer auch für den von ihnen als Werkstoff verwendeten Energieanteil steuerlich belastet werden, was eine Verstärkung der Investitions- und Betriebsmittelbesteuerung ("taxe occulte") darstellt.

Die Vorschläge der Eidgenössischen Kommission für die Gesamtenergiekonzeption (GEK) für eine Energiepolitik mit zusätzlichen Bundeskompetenzen, welche die Erhebung von Abgaben einschliessen, sind in den Szenarien III b-d niedergelegt. Die Finanzierung der Energiepolitik soll demnach ab 1985 durch eine fiskalische Belastung des Energieverbrauchs sichergestellt werden. Bemessungsgrundlage für diese Abgabe, deren Ertrag für die Förderung energiepolitischer Massnahmen zweckgebunden sein soll, wäre der Wärmeinhalt der einzelnen Energieträger. Dies bringt mit sich, dass die einzelnen Energieträger prozentual unterschiedlich stark belastet werden, Heizöl zum Beispiel stärker als Gas und Elektrizität.

Im Gegensatz dazu kommt in der vorgeschlagenen Neuordnung nur der Preis als Bemessungsgrundlage in Frage. Demzufolge werden sämtliche neu der WUST unterstellte Energieträger prozentual gleich stark belastet. Lenkungseffekte auf die Energieverbrauchsstruktur (Förderung der Substitution), wie sie möglicherweise bei einer Energiebesteuerung gemäss GEK-Vorschlägen eintreten könnten, sind daher mit der Besteuerung der Energie im Rahmen der WUST nicht zu erwarten. Es ist indessen durchaus möglich, dass die generelle Verteuerung, die sich durch die WUST ergibt, eine gewisse Sparwirkung haben wird. Die heutige Lage lässt es nach Meinung des Bundesrates nicht mehr zu, den Energieverbrauch steuerlich zu privilegieren.

Als frühester Zeitpunkt für die Einführung einer besondern Energiesteuer nach den GEK-Vorschlägen gilt das Jahr 1985. Demgegenüber beantragen wir, die Besteuerung der Energieträger durch die WUST auf anfangs 1982 in Kraft zu setzen. Damit die bevorstehenden energiepolitischen Entscheide durch den Einbezug der bisher befreiten Energieträger in die WUST nicht präjudiziert werden, ist vorgesehen, diese Unterstellung zu überprüfen, sofern sich herausstellen sollte, dass andere Energieabgaben beschlossen werden müssen.

## 127 Ergebnisse von Konsultationen

### 127.1 Allgemeines

Die betroffenen Wirtschaftskreise hatten Gelegenheit, sich zu den technischen Aspekten und zu Fragen der praktischen Durchführung dieser Massnahme zu äussern. Das grundsätzliche Begehren um Gleichbehandlung sämtlicher Energieträger wird durch die vorgeschlagene Lösung verwirklicht. Andern Anregungen kann die Verwaltungspraxis im Rahmen der vorgesehenen Regelung Rechnung tragen.

### 127.2 Ueberwälzung der Steuer

Alle Befragten fordern, dass die Steuer den Abnehmern offen in Rechnung gestellt werden darf. Begründet wird dieses Begehren damit, dass Gas- und Elektrizitätstarife grossenteils politische Preise seien und dass für Tarifierhöhungen Volksabstimmungen erforderlich seien. Bei offener Ueberwälzung müsse dagegen der Tarif nicht geändert werden.

Diese Auffassung können wir nicht teilen. Eine offene Ueberwälzung der WUST führt zu einer Erhöhung des Gas- oder Strompreises, ob der Tarif als solcher geändert wird oder nicht. Wenn im Übrigen die eidgenössischen Räte die Unterstellung der Energie unter die WUST beschliessen und das Volk dieser Massnahme zustimmt - sei es stillschweigend durch Verzicht auf das Referendum oder in einer Volksabstimmung - müsste dies auch das Einverständnis mit der entsprechenden Erhöhung der Gas- und Strompreise einschliessen.

Aus Brennstoffhändlerkreisen wird die offene Ueberwälzung der WUST damit begründet, dass der Preis für das Heizöl mehrmals täglich wechseln könne. Die Verpflichtung zur verdeckten Ueberwälzung habe bei dieser Sachlage grosse administrative Schwierigkeiten zur Folge.

Vor dem 1. Oktober 1951 war die Art der Ueberwälzung (offen oder verdeckt) den Beteiligten freigestellt, wobei man immerhin von der Vermutung ausging, der festgesetzte Preis bei Detaillieferungen verstehe sich einschliesslich der Steuer sofern die Beteiligten nicht etwas anderes vereinbart hätten. Diese Regelung erschwerte den Preisvergleich und führte nicht selten zu Täuschungen des Konsumenten. Aus diesen Gründen wurde seit dem genannten Datum die offene Ueberwälzung für alle Detaillieferungen verboten. Ausgenommen waren nur Lieferungen, die der steuerpflichtige Unternehmer zu Preisen ausführte, die er in seinem Geschäftsbetrieb für Engroslieferungen forderte (vgl. Bundesratsbeschluss vom 24. Juli 1951 betreffend Ueberwälzung der Warenumsatzsteuer; AS 1951 708). Dieses Verbot der offenen Ueberwälzung der WUST auf Detaillieferungen hat sich bewährt. Erst mit der Verordnung des Bundesrates vom 11. Dezember 1978 über die Bekanntgabe von Preisen (AS 1978 2081) wurde es für Detaillieferungen für den gewerblichen Gebrauch gelockert. Es besteht kein Anlass, an der geltenden Regelung etwas zu ändern. Vollends untragbar wäre eine Zulassung der offenen Ueberwälzung auf Detaillieferungen, wenn die Eidgenössische Steuerverwaltung, wie im Abschnitt 123 ausgeführt wurde, zur Vereinfachung des administrativen Aufwandes für die Steuerpflichtigen pauschale Steuersätze zulassen würde.

### 127.3 Weitere Begehren und Anregungen

Vereinzelte wird gewünscht, die Energieträger seien der WUST bloss zu herabgesetzten, beispielsweise zu den halben Steuersätzen (2,8% für Detaillieferungen, 4,2% für Engroslieferungen) zu unterstellen. In einem Gutachten vom 7. Januar 1980 kommt indessen das Bundesamt für Justiz zum Schluss, dass die in Artikel 41ter Absatz 3 der Bundesverfassung und in Artikel 8 Absatz 2 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung festgelegten Steuersätze nicht Höchst-, sondern Festsätze sind, von denen ohne Verfassungsänderung nicht abgewichen werden kann. Im Hinblick auf die bevorstehende Verfassungsvorlage für die Verlängerung der Finanzordnung soll aber im jetzigen Zeitpunkt von einer Verfassungsänderung abgesehen werden.

Der Schweizerische Gewerbeverband verlangt, dass sämtliche Energielieferungen zwischen steuerpflichtigen Unternehmern steuerfrei gegen Grossistenerklärung ausgeführt werden können (vgl. dazu Abschn.125.2), und dass alle Lieferungen von Energie an Nichtsteuerpflichtige, ungeachtet des Verwendungszweckes, als Detaillieferungen zu gelten hätten. Damit würde aber für Energielieferungen eine Regelung geschaffen, die von der für alle übrigen steuerbaren Waren geltenden Ordnung abweicht. Sie passt nicht in das System der WUST hinein.

## 2 Finanziells und personelle Auswirkungen

### 21 Finanzielle Auswirkungen für den Bund

Die Unterstellung der bisher befreiten Energieträger unter die WUST dürfte dem Bund jährliche Mehreinnahmen von rund 300 Millionen Franken bringen.

Bei einem - allerdings geringen - Teil dieser Steuereinnahmen handelt es sich indessen um unechte Erträge, da sie aus der steuerlichen Belastung des Bundes für Heizung und Beleuchtung seiner eigenen und anderer von ihm benützter Gebäude stammen. Weitere Unsicherheitsfaktoren bei der Schätzung des Ertrages sind die nicht voraussehbaren Preisentwicklungen auf dem Energiesektor sowie der nur annähernd feststellbare Anteil der Energiebezüge, der von den steuerpflichtigen Unternehmern als Werkstoff verwendet wird und der daher steuerfrei ist.

Die in Tabelle 1 zum Legislaturfinanzplan des Bundes für die Jahre 1981 - 1983 (881 1980 I 707) für 1981 angegebenen zusätzlichen Mehreinnahmen von 280 Millionen Franken aus der erweiterten Umsatzbesteuerung lassen sich nicht erreichen. Diese Position umfasst neben der Unterstellung der Energie unter die WUST auch die Besteuerung des Münz- und Feingoldes (Ertrag rund 10 Mio. Fr. im Jahr), die am 1. Januar 1980 in Kraft getreten ist, sowie die vorgesehene volle Besteuerung

der Tabakfabrikate (Ertrag rund 50 Mio. Fr. im Jahr). Bei der Erstellung des Finanzplanes ging man davon aus, dass die Besteuerung der Energieträger im Rahmen der WUST zu einem früheren Zeitpunkt als anfangs 1982 in Kraft gesetzt werden könne. Deshalb weist diese Position für 1981 und auch für 1982 einen höheren Ertrag aus als nach den heutigen Gegebenheiten realisierbar ist.

## 22 Finanzielle Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden

Die öffentliche Hand gilt in bezug auf die von ihr bezogenen Waren als Konsument. Inskünftig werden somit auch Energielieferungen an Kantone und Gemeinden zu 5,6 Prozent zu versteuern sein. In der Annahme, dass dieses Steuerbetreffnis überwältigt wird, ergibt sich für die Heizung und Beleuchtung kantonaler und kommunaler Gebäude ein gewisser Mehraufwand.

## 23 Personelle Auswirkungen

Die Besteuerung der Energieträger hat zur Folge, dass gegen 2'000 Unternehmer, die sich mit der Einfuhr, der Herstellung oder Verteilung von Gas, Elektrizität und Brennstoffen befassen, neu der Steuerpflicht unterstellt werden. Im weitern ist zu erwarten, dass eine gewisse Anzahl von nicht obligatorisch steuerpflichtigen Unternehmern anderer Branchen (insbes. Bäcker, Metzger, Detailhandelsunternehmen) sich freiwillig der Steuerpflicht unterstellen werden, um den von ihnen als Werkstoff verwendeten Anteil der Energie steuerfrei beziehen zu können. Insgesamt muss mit einer Erhöhung der Zahl der Steuerpflichtigen um etwa 5'000 gerechnet werden. Mit dem heutigen Personalbestand - insbesondere der internen und externen Kontrolldienste - ist die ordnungsgemässe Ueberprüfung einer derartigen Zahl neuer Steuerpflichtiger nicht mehr möglich. Der Bundesrat behält sich vor, den eidgenössischen Räten über den Voranschlag 1982 den entsprechenden Mehrbedarf von 20 neuen Stellen für die Erfüllung dieser zusätzlichen Arbeiten zu beantragen.



Nach Artikel 41ter der Bundesverfassung ist der Bund zur Erhebung einer WUST befugt. Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung. Gegenstand der WUST ist in erster Linie der Umsatz von "Waren" (Art.41ter Abs.3 BV). Unter den üblichen Begriff der "Ware" fallen zweifellos auch die Brennstoffe oder das Gas, nicht ohne weiteres aber die elektrische Energie. Indessen gilt nach Artikel 17 des Warenumsatzsteuerbeschlusses als Ware auch, was Gegenstand eines Energielieferungsvertrages sein kann. Damit ist auch die elektrische Energie erfasst. Artikel 17 des Warenumsatzsteuerbeschlusses aber findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 8 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung, wonach die am 31. Dezember 1974 geltenden Bestimmungen über die Warenumsatzsteuer weiterhin in Kraft bleiben. Die Unterstellung aller Energieträger unter die WUST ist daher verfassungsmässig.

**Bundesgesetz**  
**über die Änderung des Warenumsatzsteuerbeschlusses**  
**(Besteuerung der Energieträger)**

*Entwurf*

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 41<sup>ter</sup> Absätze 3 und 6 der Bundesverfassung und Artikel 8  
Absatz 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. Juni 1980<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

**Art. 1**

Der Warenumsatzsteuer unterliegen auch die Lieferungen, der Eigenverbrauch  
und der Bezug folgender Waren:

- a. Gas (Kochgas in eingebauten Erdübertragungsleitungen);
- b. Elektrizität (elektrischer Strom in feststehenden Übertragungsleitungen);
- c. Brennstoffe (einschliesslich Wärme in Fernheizanlagen).

**Art. 2**

Der Bundesrat passt den Beschluss vom 29. Juli 1941<sup>2)</sup> über die Warenumsatz-  
steuer den Änderungen von Artikel 1 an.

**Art. 3**

<sup>1)</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2)</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

7230

<sup>1)</sup> BBl 1980 II 909

<sup>2)</sup> SR 641.20

## Botschaft über die Änderung des Warenumsatzsteuerbeschlusses vom 25. Juni 1980

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.07.1980
Date	
Data	
Seite	909-926
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 083

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.