

Bundesblatt

Bern, den 27. Mai 1974 126. Jahrgang Band I

Nr. 21

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 68.– im Jahr, Fr. 38.– im Halbjahr, Ausland Fr. 82.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

11 936

Botschaft

des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt

(Vom 3. April 1974)

Sehr geehrter Herr Präsident.

sehr geehrte Damen und Herren.

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe

- zu einem Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt sowie
- zu einem Bundesbeschluss über die Änderung der Finanzordnung des Bundes zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt (Art. 41^{ter} Art. 8 Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung).

1 Übersicht

Die Botschaft schildert zuerst die *Ausgangslage*. Seit 1971 ist der Bundeshaushalt in wachsendem Ausmass defizitär geworden. Ein eigentliches Alarmsignal bildete die Rechnung 1973, die statt des budgetierten Ausgabenüberschusses von rund 200 Millionen Franken mit einem Defizit von gegen 800 Millionen Franken abschloss. Auch im laufenden Jahr deutet alles auf eine wesentliche Erhöhung des Budgetdefizits. Die Finanzplanung 1975 bis 1979 bestätigt die rapide Verschlechterung der Haushaltslage, werden doch jährliche Defizite in der Grössenordnung von gegen 2 bis 4 Milliarden Franken prognostiziert. In dieser Lage wird ein *Paket von Massnahmen* mit folgender Zielsetzung vorgeschlagen: Einerseits müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Ausgabenentwicklung besser in den Griff zu bekommen und auf ein tragbares Mass abzubremesen. Andererseits sollen dem Bund vermehrte Einnahmen verschafft werden.

Auf der *Ausgabenseite* geht es darum, Begonnenes fertigzustellen, bevor Neues angefangen wird, sowie darum, die knappen Finanzen und Personalbestände besser einzuteilen. Zu diesem Zweck müssen besondere Kompetenzen erteilt werden. Ausdrücklich abgesehen wird von einem Eingriff in bestehende Verpflichtungen.

Zur *Beschaffung zusätzlicher Einnahmen* wird in erster Linie eine weitere Erhöhung der Sätze der Warenumsatzsteuer auf 6 Prozent bei Detaillieferungen und auf 9 Prozent bei Engroslieferungen vorgeschlagen. Da diese Massnahmen allein zur Deckung des Mehrbedarfs nicht ausreichen, muss in beschränktem Ausmass auch die direkte Bundessteuer (Wehrsteuer) herangezogen werden. Der Höchstsatz für die Steuern vom Einkommen der natürlichen Personen soll auf 12 Prozent, und die Steuern vom Reinertrag der juristischen Personen sollen auf 9 Prozent erhöht werden, bei gleichzeitiger Erhöhung des ersten Zuschlags im Dreistufentarif auf 4,4 Prozent.

Es muss nachdrücklich unterstrichen werden, dass trotz Minderausgaben und Mehreinnahmen das Gleichgewicht namentlich in den Jahren 1975 und 1978/79 bei weitem nicht erreicht ist. Insofern handelt es sich um ein Minimalprogramm, das durch weitere Anstrengungen bei der Budgetaufstellung ergänzt werden muss.

2 Ausgangslage

21 Kritische Finanzlage des Bundes

In den im Zusammenhang mit dem Voranschlag 1974 veröffentlichten Perspektiven des Bundeshaushaltes für die Jahre 1975 und 1976 hat der Bundesrat festgestellt, der Bund werde infolge des sich verschärfenden Auseinanderklaffens von Ausgaben und Einnahmen bald in eine ernste Finanzkrise geraten, wenn nicht rechtzeitig für Abhilfe gesorgt werde. Er kündigte deshalb an, er werde so rasch als möglich konkrete Vorschläge für Korrekturmassnahmen sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite ausarbeiten. Wir unterbreiten Ihnen hiermit entsprechende Vorschläge in Form eines Massnahmenpaketes.

Die seit dem vergangenen Herbst durchgeführten erneuten Untersuchungen zeigen, dass die Aussichten für die kommende Entwicklung des Bundeshaushaltes nicht besser geworden sind, im Gegenteil. Einmal hat die Rechnung des Jahres 1973 um rund 600 Millionen Franken schlechter abgeschlossen als budgetiert, beträchtlich schlechter als selbst pessimistische Prognosen erwarten liessen; aber auch die Schätzungen für die kommenden Jahre stellen sich in heutiger Sicht ungünstiger dar. Als Folge der sich rapid verschlimmernden Haushaltslage des Bundes sowie seiner zwei grossen Verkehrsbetriebe SBB und PTT sind in der zentralen Tresorerie bereits ernsthafte Schwierigkeiten aufgetreten, die nur durch zusätzliche Geldaufnahmen und durch einen weiteren Griff auf die zurzeit noch vorhandenen Reserven eingermassen gemeistert werden konnten. Abgesehen davon, dass sich mit dem schlechten Rechnungsergebnis auch die Ausgangslage für die künftige Entwicklung verschlechtert hat, wird sich aller Voraussicht nach ebenfalls die Teuerung bei Erdölprodukten ungünstig auf die Haushaltslage auswirken. Abhilfemassnahmen sind deshalb noch dringender geworden. Es könnte nicht verantwortet werden, die inflatorische Entwicklung über den Bundeshaushalt noch mehr anzukurbeln. Während der immer noch andauernden Überkonjunktur sollte der Bund im Gegenteil – wie früher – Einnahmenüberschüsse

erzielen und Mittel für Zeiten einer weniger günstigen wirtschaftlichen Entwicklung äufnen. Dass sich die Finanzlage während Jahren im Sog eines beispiellosen Aufschwunges immer wieder besser entwickelt hat als vorausgesehen, darf nicht zu der Annahme verleiten, dies werde auch in Zukunft so sein. Auch wäre es eine gefährliche Illusion anzunehmen, der Bund könne während längerer Zeit Defizite in der Grössenordnung desjenigen der Rechnung 1973 verkraften.

In Zeiten von Arbeitslosigkeit und einer Wirtschaftsrezession liesse sich eine Defizit- und Schuldenwirtschaft des Bundes rechtfertigen. In einer Periode der Vollbeschäftigung aber, wie wir sie zum Glück heute noch erleben, werden grössere Bundesdefizite

- die für schwierigere Zeiten angelegten Reserven vorzeitig erschöpfen.
- die Kontinuität der Aufgabenerfüllung auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet gefährden,
- den Kapitalmarkt zusätzlich belasten und eine gesunde Wirtschaftsentwicklung, die Erschliessung neuer Energiequellen und die Finanzierung der Kantone und Gemeinden erschweren,
- den Zinssätzen zusätzlichen Auftrieb verleihen, zum Nachteil insbesondere des Wohnungsbaues und der Landwirtschaft,
- dem inflationären Auftrieb neue Nahrung geben und damit die Sparguthaben, die Renten und die Löhne weiter entwerthen.

Gelingt es dem Bunde nicht, seine Finanzen gesund zu erhalten, so wird er bald seine Glaubwürdigkeit hinsichtlich der Teuerungskämpfung verlieren. Damit würde er der schweizerischen Wirtschaft in ihrer Gesamtheit Schaden zufügen.

Dass sich die Bundesfinanzen nicht in einem vorübergehenden Engpass befinden, dass es sich vielmehr um ein strukturell bedingtes und längerfristiges Ungleichgewicht handelt, geht sowohl aus der bisherigen Entwicklung, den dabei deutlich gewordenen Entwicklungstendenzen wie auch aus den Prognosen für die kommenden fünf Jahre hervor. Die wesentlichen Merkmale der bereits früher dargelegten Lagebeurteilung seien deshalb nachfolgend unter Berücksichtigung der seitherigen Änderungen nochmals kurz hervorgehoben.

22 Bisherige Entwicklung des Bundeshaushaltes

Seit Beginn der sechziger Jahre ist die Entwicklung der Bundesfinanzen durch ein ausgeprägtes, in den vergangenen Jahren sich stark beschleunigendes Wachstum der Ausgaben gekennzeichnet. Angesichts dieser Tendenz ist denn auch schon vor Jahren eine erhebliche Verschlechterung der Situation vorausgesagt worden.

Infolge konjunkturbedingt unerwartet hoher Einnahmen ist die bereits Mitte der sechziger Jahre befürchtete Wende jedoch erst zu Beginn des laufenden Jahrzehnts eingetreten. Sie zeichnete sich allerdings schon vorher ab, indem die

Finanzrechnungen seit 1965 meist nur noch knapp ausgeglichen und neue Einnahmen jeweils schon nach verhältnismässig kurzer Zeit aufgezehrt waren. Im Jahre 1971 ist der Bund in eine eigentliche Defizitperiode geraten, wie folgende Zahlen zeigen:

Jahr	Rechnungsergebnis	schlechter als budgetiert
	in runden Millionen-Beträgen	
1970.....	+ 200	
1971.....	— 300	— 200
1972.....	— 250	— 430
1973.....	— 780	— 580
1974.....	— 200 ¹⁾	?

¹⁾ = budgetiert, Rechnung wird schlechter sein.

Allein in den drei Jahren 1971 bis 1973 hat der Bund Defizite von rund 1300 Millionen Franken in Kauf nehmen müssen, mit der Folge, dass die in den früheren Jahren geäuften Reserven weitgehend aufgezehrt wurden. Die Bedeutung dieses Umschwunges wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Bundesrechnung während der ganzen Nachkriegszeit – abgesehen von einer geringfügigen Ausnahme – nur zweimal ein Defizit aufwies, nämlich 1952 im Zusammenhang mit der Koreakrise sowie 1967.

Von 1946 bis 1970 wurden Einnahmenüberschüsse von insgesamt etwas mehr als 5 Milliarden oder ungefähr 200 Millionen im Jahresdurchschnitt erzielt. Dank dieser günstigen Entwicklung konnte der Bund nicht nur die aus der Kriegszeit verbliebenen Belastungen zu einem grossen Teil abbauen, sondern darüber hinaus ohne zusätzliche Belastung des Kapitalmarktes 2800 Millionen für den Nationalstrassenbau vorschiesen, den Kapitalbedarf der SBB teilweise befriedigen und Anlagen für schlechtere Zeiten tätigen. Nach Auflösung dieser Reserven wird er nun stattdessen zur Deckung eigener Bedürfnisse an den Geld- und Kapitalmarkt gelangen müssen, was in der heutigen Zeit zu unerwünschten Anspannungen führen muss, und kaum zu verantworten ist. Die Summen, um die es hier geht, sind von einem Gewicht, das die bisherigen Verhältnisse entscheidend verändert. Wenn an die Stelle eines Einnahmenüberschusses in der Höhe des langjährigen Durchschnittes von 200 Millionen ein Defizit von 800 Millionen tritt, kommt dies einer Verschlechterung der Bundestresorerie um eine Milliarde gleich; das ist rund ein Viertel dessen, was der Kapitalmarkt im Jahr ohne Überbeanspruchung für öffentliche Anleihen zur Verfügung stellen kann. Wenn der Bund bei der Beschaffung seiner Mittel mit den übrigen öffentlichen Gemeinwesen, dem Kraftwerkbau und mit der Privatwirtschaft in diesem Ausmass in Konkurrenz treten müsste, so hätte dies schwerwiegende Folgen. Seine Finanzierungsschwierigkeiten würden sich zwangsläufig auf die andern Bereiche unserer Wirtschaft auswirken, diese damit in ihrer Entwicklung behindern und die für ein gesundes Wachstum erforderlichen Rationalisierungsmassnahmen erheblich er-

schweren, wenn nicht sogar in Frage stellen. Eine wesentliche Erhöhung der Nachfrage am Kapitalmarkt wird zudem unausweichlich zu einer Zinssatzsteigerung mit den bekannten Auswirkungen auf den Hypothekarzins, die Mieten und das übrige Preisniveau führen.

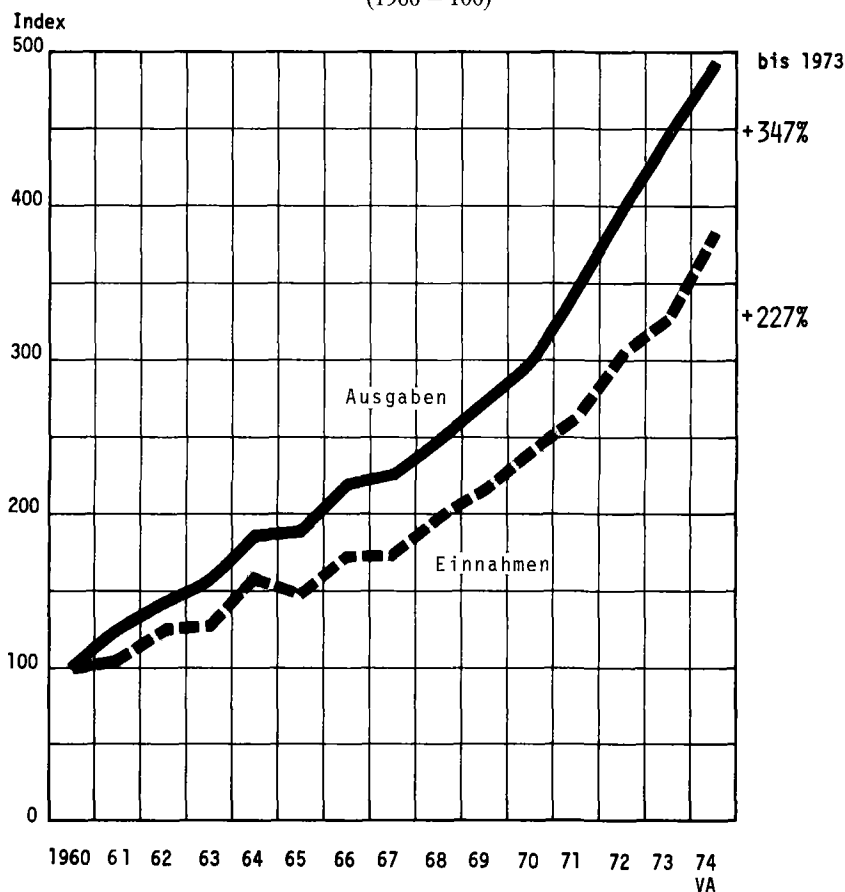
Während der Bund früher in der Lage war, die defizitären Rechnungsabschlüsse von Kantonen und Gemeinden bis zu einem gewissen Grad in ihrer gesamtwirtschaftlichen Auswirkung zu kompensieren, trägt er nun seinerseits zu einer Verschärfung des gesamtwirtschaftlichen Nachfrageüberhanges und damit des inflationären Auftriebes bei.

Schliesslich ist die Tatsache zu beachten, dass in den letzten Jahren die Rechnungen des Bundes – wie aus den obenstehenden Zahlenvergleichen hervorgeht – regelmässig wesentlich schlechter abschlossen, als budgetiert worden war. Es darf also nicht mehr damit gerechnet werden, dass sich die Verhältnisse günstiger entwickeln werden als vorausgesagt.

Dass die schlechte Finanzlage – wie erwähnt – nicht nur das Resultat eines vorübergehenden Engpasses ist, zeigt schon ein Blick auf die Entwicklung der letzten Jahre. Von 1960 bis 1973 haben die Ausgaben des Bundes, wie die folgende Grafik veranschaulicht, um nahezu 350 Prozent zugenommen, sich also verviereinhalbfacht. Dabei erfolgte dieser Zuwachs fast zur Hälfte in den Jahren seit 1970 (4 Mia. von insgesamt 9 Mia. Zunahme). Die Einnahmen sind demgegenüber im gleichen Zeitraum um rund 230 Prozent angestiegen, haben sich also nur etwas mehr als verdreifacht. Von der Zunahme von insgesamt 7,5 Milliarden entfielen trotz Mehreingängen aus der Revision der Finanzordnung, der höheren Belastung von Tabak, Alkohol und Treibstoff nur 2,9 Milliarden auf die Jahre nach 1970. Der Anstieg der Einnahmen blieb also allein in diesen drei Jahren um mehr als 1 Milliarde hinter jenen der Ausgaben zurück.

Die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen 1960–1974

(1960 = 100)



Dass sich die Scherenbewegung zwischen Ausgaben und Einnahmen vor allem in den letzten Jahren verschärft hat, ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass ein wesentlicher und ständig steigender Teil der Bundesaussgaben erheblich rascher zunimmt als das Bruttosozialprodukt, die Einnahmen dagegen nur ungefähr im Gleichschritt mit diesem anwachsen. Im Jahre 1973 lag die Zuwachsrate der Einnahmen sogar um knapp 6 Prozent unter jener des Sozialproduktes. Im Lichte dieser Feststellung erscheinen auch die für 1974 budgetierten Einnahmen als ausserordentlich hoch. Ihre Realisierung kann nicht als gesichert betrachtet werden. Dies um so weniger, als die Verteuerung des Erdöls voraussichtlich zu einer stärkeren Abflachung des wirtschaftlichen Wachstums und damit gewichti-

ger Einnahmenpositionen führen wird, als noch im Zeitpunkt der Aufstellung des Budgets 1974 angenommen werden konnte.

Das starke *Ausgabenwachstum* ist zunächst darauf zurückzuführen, dass die Staatsausgaben – wie das die Kommission Jöhr¹⁾ seinerzeit nachgewiesen hat – von der Teuerung weit mehr betroffen werden, als im Index der Konsumentenpreise zum Ausdruck kommt. Für die Ausgabenexplosion in den letzten Jahren fielen allerdings die gewaltig gesteigerten Ansprüche, welche von allen Seiten an den Bund gestellt wurden, bedeutend stärker ins Gewicht als die Teuerung. Im Perspektivenbericht²⁾ ist gezeigt worden, in welchem Ausmass der Anteil des Bundes an der Erfüllung wichtiger Aufgaben im Verhältnis zu den Aufwendungen der Kantone und Gemeinden von 1950 bis 1972 gestiegen ist.

Dabei hat sich indessen nicht nur das Verhältnis innerhalb gewichtiger Ausgaben zulasten des Bundes verschoben; es sind auch die Aufwendungen für gewichtige Aufgabengebiete an sich ganz beträchtlich angestiegen, wie folgende Vergleichszahlen zeigen.

	Ausgaben des Bundes in Millionen Franken				Entwicklung seit 1950 (1950 = 100)		
	1950	1960	1970	1973	1960	1970	1973
Beziehungen zum Ausland ..	40	82	317	474	205	793	1 185
Landesverteidigung	536	969	2 014	2 556	181	376	477
Unterricht und Forschung ..	40	113	660	1 195	283	1 650	2 988
Soziale Wohlfahrt	265	326	1 322	2 457	123	499	927
Verkehr	76	160	1 257	1 742	211	1 654	2 292
Landwirtschaft	120	346	778	1 105	288	648	921
Bruttosozialprodukt	19 920	37 055	88 850	131 100	186	446	658

Die Entwicklung der *Einnahmen*, die – wie erwähnt – in den letzten Jahren hinter jener der Ausgaben zurückblieb, wird weitgehend durch die besondere Struktur der Fiskalordnung des Bundes bestimmt.

Stammten im Jahre 1964 noch 21,5 Prozent der gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes aus den Einfuhrzöllen, so hat sich seither dieser Anteil ständig verringert und ist im Jahre 1973 auf 13,1 Prozent abgesunken, eine Tendenz, die sich weiter fortsetzen wird. Die Ursache für diese rückläufige Entwicklung liegt vor allem in unserem spezifischen Zollsystem, bei dem die Abgaben nicht nach dem Wert, sondern nach dem Gewicht bemessen werden. Der Ertrag unserer Zölle kann sich daher nur parallel zur mengenmässigen Ausweitung der Einfuhren entwickeln, bleibt also von Veränderungen der Preise unberührt. In Zeiten starker Teuerung nimmt dergestalt die reale Zollbelastung und damit die Elastizität der Zolleinnahmen ständig ab. Hinzu kommen die Ausfälle aus dem Zollabbau

¹⁾ Bericht der eidgenössischen Expertenkommission zur Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Finanzplanung im Bunde: Juli 1966

²⁾ Perspektiven des Bundeshaushaltes für die Jahre 1975 und 1976; 24. Oktober 1973

(EFTA, Kennedy-Runde, Freihandelsvereinbarung mit der EWG), die nicht genau ermittelbar sind, sich aber schätzungsweise im Jahre 1975 insgesamt bereits auf gegen 1 Milliarde belaufen dürften.

Ein weiterer Grund für das abflachende Wachstum der Bundeseinnahmen besteht darin, dass die proportionale *Warenumsatzsteuer*, die 1973 nahezu 30 Prozent der Fiskaleinnahmen einbrachte, bestenfalls langfristig gesehen etwa im Gleichmass mit dem Bruttosozialprodukt zunimmt. Da ausser Konsumgütern auch die Investitionen besteuert werden, wird der Ertrag von daher massgebend beeinflusst. In Zeiten reger Investitionstätigkeit nimmt er stark zu wie beispielsweise in den Perioden 1960/1963 und 1969/1971, bei abflauender Investitionstätigkeit bleibt er dagegen hinter dem Wirtschaftswachstum zurück. Ausserdem wird die Warenumsatzsteuer auf reinen Dienstleistungen nicht erhoben. Da in einer wachsenden Volkswirtschaft der Anteil der Dienstleistungen an der Gesamtnachfrage langfristig gesehen grösser wird, kann das dazu führen, dass der mit der Warenumsatzsteuer belastete Teil der Inlandnachfrage relativ abnimmt.

Gesamthaft betrachtet dürfte die *Hauptursache der ungleichgewichtigen Entwicklung des Bundeshaushaltes* darin liegen, dass die *staatliche Aufgabenerfüllung* heute auch in unserem Land einen im internationalen Vergleich *hohen Stand* erreicht hat, *bei einer Fiskalbelastung* jedoch, die *unter jener vergleichbarer Industriestaaten liegt*. Auch wenn internationale Steuerbelastungsvergleiche in verschiedener Hinsicht problematisch sind, ist doch die Feststellung interessant, dass nach neuesten Erhebungen der OECD die fiskalische Belastung in der Schweiz erheblich unter derjenigen der vergleichbaren Industriestaaten Westeuropas liegt. So belief sich im Jahre 1971 der Anteil der Fiskaleinnahmen (inklusive Sozialversicherungsbeiträge) am Bruttosozialprodukt in unserem Lande auf knapp 24 Prozent, während diese Quote in Deutschland 34, in Belgien 35, in Frankreich 36, in Österreich 37 und in Holland gar 42 Prozent betrug.

23 Künftige Entwicklung des Bundeshaushaltes

Im Perspektivenbericht vom 24. Oktober 1973 wurden auf Grund der damals verfügbaren Unterlagen für die Jahre 1975 und 1976 Defizite in der Grössenordnung von je 1,1 Milliarden vorausgesagt. In der Zwischenzeit sind diese Schätzungen nochmals überprüft und gleichzeitig bis zum Jahre 1979 erweitert worden. Es ist dies jener Zeitpunkt, in dem mit einem tragfähigeren Umsatzsteuersystem (Mehrwertsteuer) sollte gerechnet werden können. Die neuesten Untersuchungen bestätigen die schon auf Grund der bisherigen Zahlen festgestellte Tendenz eines zunehmenden Auseinanderklaffens der Ausgaben und Einnahmen. Durch den Rechnungsabschluss für 1973 ist deutlich geworden, dass die Lage bereits kritischer ist als bisher angenommen. Damit ist naturgemäss auch der Ausgangspunkt für künftige Schätzungen verschlechtert worden. Dabei kann heute noch nicht überblickt werden, in welchem Ausmass sich die Ölteuerung und die dadurch bedingte Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums auf den Bundeshaushalt auswirken wird. Alles deutet darauf hin, dass sich das schon bestehende Ungleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen noch verschärft.

Auch zeigt sich immer mehr, dass die Kosten neuer Vorhaben, die in den letzten Jahren in Angriff genommen wurden, zum Teil recht erheblich unterschätzt worden sind.

Weil in dieser Lage Prognosen recht schwierig sind, andererseits die Zeit zum Handeln drängt, hat die Finanzverwaltung versucht, mit Hilfe von drei verschiedenen Schätzungsmethoden, zu ermitteln, innerhalb welcher Streubreite die Entwicklung des Bundeshaushaltes bis 1979 verlaufen dürfte. Das Ergebnis ist in der folgenden Grafik enthalten. Es kann dahin zusammengefasst werden, dass auch in den kommenden Jahren, selbst bei einer erheblichen Abbremsung der Ausgabenentwicklung, mit beträchtlichen Defiziten gerechnet werden muss, wobei diese, wie in der Vergangenheit, steigende Tendenz aufweisen. Soweit hierfür volkswirtschaftliche Orientierungswerte massgebend sind, wurde auf eine Vorausschätzung des Bruttosozialproduktes abgestellt. Diese rechnet für den massgebenden Zeitraum zunächst mit nominellen Wachstumsraten von 9 und dann von 7 Prozent, bei einem realen Wachstum in der Grössenordnung von durchschnittlich etwa 3 Prozent.

Wie jede Prognose baut auch diese Bruttosozialproduktschätzung auf zahlreichen Annahmen auf. So wird unterstellt, dass die Massnahmen zur Teuerungs-bekämpfung weitergeführt werden und es damit gelingt, die Inflationsrate wesentlich zu senken. Im weiteren wird, insbesondere als Folge der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und auf dem Energiesektor, mit einem geringeren realen Wachstum unserer Wirtschaft gerechnet, wobei alle diese Annahmen besonders heute mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet sind.

Zu den verschiedenen Prognosezahlen sei folgendes ausgeführt:

231 Einnahmenschätzungen

Bei der Würdigung dieser Schätzungen ist zu beachten, dass für 1974 dank der Ausschöpfung der Flexibilitätsreserven bei der Warenumsatz- und der Wehrsteuer (vgl. Abschn. 421 und 431 hienach) ein verhältnismässig hoher Einnahmenzuwachs budgetiert werden konnte. Wie bereits erwähnt, ist es im Lichte des Rechnungsergebnisses 1973 sowie des verlangsamten Wachstums wichtiger Nachfragekomponenten allerdings fraglich, ob dieser im ganzen Umfang realisiert wird. Nachdem in den verflossenen Jahren infolge der seit 1971 ergriffenen Massnahmen die Erträge erheblich zunahmen – 1974 wären es schätzungsweise 1,2 Milliarden oder 80 Prozent der budgetierten Einnahmensteigerung –, muss ab 1975 bei unveränderter Fiskalordnung mit wesentlich geringeren Zuwachsraten gerechnet werden. Namentlich die Zunahme des Ertrages der Verbrauchssteuern dürfte vergleichsweise bescheiden ausfallen, während die Steuern auf dem Einkommen und Vermögen, weil die Einkommen weiter ansteigen, ab 1976 eher höhere Einnahmen abwerfen sollten.

Generell ist festzustellen, dass die Entwicklung wichtiger Fiskaleinnahmen des Bundes von der zunehmenden Inflation nachteilig beeinflusst wird. Die Elastizität der Bundeseinnahmen (Verhältnis zwischen der prozentualen Zunahme der Einnahmen und derjenigen des Bruttosozialproduktes) nimmt mit zunehmender

Teuerung ab. Die dem Wirtschaftsverlauf und den Ausgaben nachhinkende Einnahmenentwicklung ist somit nicht nur ein vorübergehendes, sondern ein strukturelles Problem.

Die Perspektiven auf der Einnahmenseite sind um so unbefriedigender, als die bisherigen Schätzungen auf Grund der jüngsten Entwicklung optimistisch erscheinen. So müsste, gestützt auf die Eingänge in den letzten Monaten, die Prognose wichtiger Fiskaleinnahmen, insbesondere der Verrechnungssteuer und der Stempelabgaben wie auch der Treibstoffzölle, zum Teil erheblich nach unten korrigiert werden. Da es indessen gegenwärtig ausserordentlich schwierig ist, die kommende Entwicklung abzuschätzen, und der Streubereich bei der Schätzung dieser Einnahmen ohnehin gross ist, möchten wir von einer solchen Änderung vorläufig absehen, um uns nicht der Gefahr einer zu pessimistischen Darstellung auszusetzen. Es muss jedoch schon jetzt mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, dass die erwähnten Steuern bei einem Anhalten der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen die geschätzten Beträge nicht erreichen werden. Es versteht sich, dass die zuständigen Fachstellen die Entwicklung aufmerksam verfolgen. Die Schätzungen werden laufend überprüft und, sobald zuverlässigere Unterlagen vorliegen, allenfalls neuen Verhältnissen angepasst werden. Vorläufig muss bei der Beurteilung von der allgemeinen Annahme ausgegangen werden, dass die in der Orientierung über die mutmasslichen Ergebnisse der nächsten Jahre (Abschn. 233) verwendeten Einnahmenezahlen mit grosser Wahrscheinlichkeit zu hoch sind. Das bedeutet, anders ausgedrückt, dass mit noch höheren Ausgabenüberschüssen gerechnet werden muss.

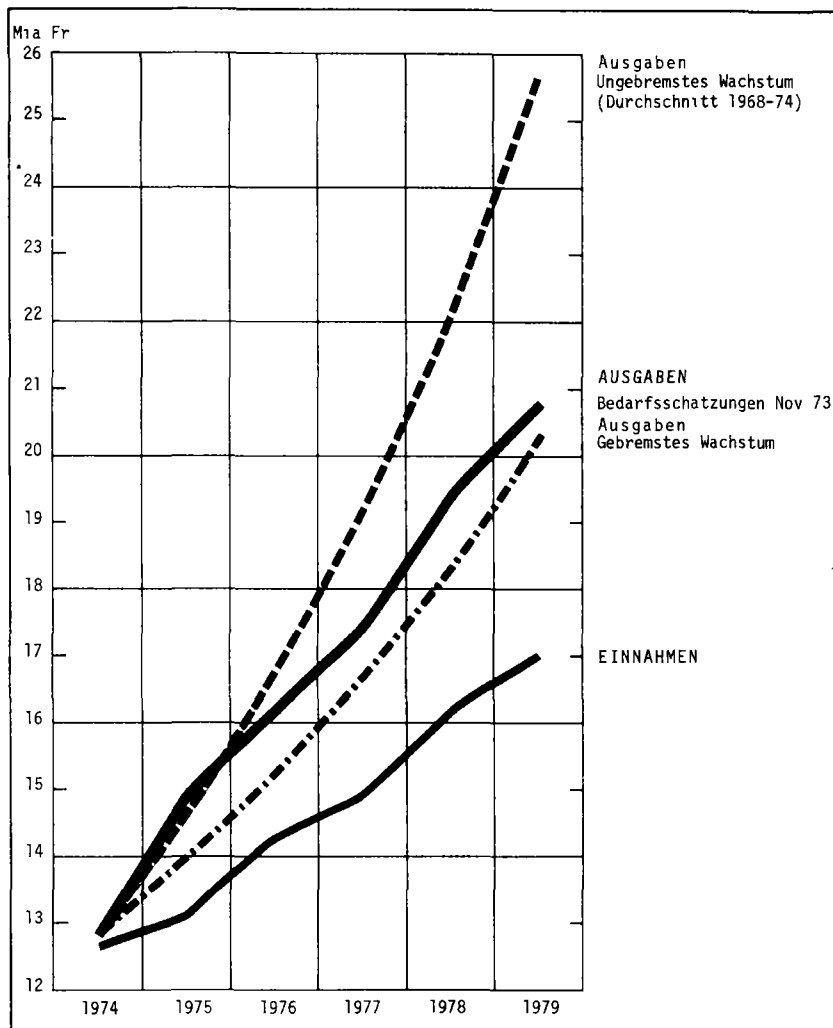
232 Ausgabenschätzungen

232.1 Allgemeiner Trend

Würde sich das Wachstum der Ausgaben im Bereiche der wichtigsten Aufgabengebiete im Tempo der letzten Jahre fortsetzen (Extrapolation der Ausgabenentwicklung 1968 bis 1974), so würden diese bis 1979 auf über 25 Milliarden ansteigen, und es ergäben sich stark zunehmende Defizite in völlig untragbaren Grössenordnungen (vergleiche die folgende Grafik, oberste Ausgabenkurve). Es kann selbstverständlich keine Rede davon sein, den Ausgaben in diesem Ausmasse freien Lauf zu lassen. Ihre Finanzierung wäre im Rahmen der in Frage kommenden Möglichkeiten schlechterdings unmöglich. Dabei darf allerdings auch nicht übersehen werden, dass heute schon ein ansehnlicher Teil der Bundesausgaben infolge bereits gefasster Beschlüsse oder infolge nicht beeinflussbarer Fakten in Richtung des extrapolierten Trends wächst. Das Abbremsen des bisherigen Tempos und Zügeln der Ausgabenentwicklung ist – wie die Erfahrung lehrt – ein mühsamer und ausserdem nur allmählich wirkender Prozess. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass der Bund bei rückläufiger wirtschaftlicher Entwicklung gezwungen sein wird, zur Nachfragebelebung entweder bisherige Ausgaben zu erhöhen oder neue Förderungsmassnahmen zu ergreifen. Der Bundesrat würde selbstverständlich nicht tatenlos zuschauen, wenn der auf bestimmten Märkten bereits zu erkennende Rückgang in eine eigentliche Rezession, verbun-

den mit verbreiteter Arbeitslosigkeit, umschlagen sollte. Bei einer solchen Lage müssten, im Gegensatz zu heute, auch grossere Defizite im Bundeshaushalt in Kauf genommen werden.

Die Entwicklung des Bundeshaushaltes 1974-1979



Ausgaben-überschüsse in Mio Fr	1840	1910	2520	3220	3780	BEDARFSSCHÄTZUNG
	850	900	1750	2100	3250	Gebremstes Wachstum
	1500	2400	4250	5900	8650	Ungebremstes Wachstum

232.2 Variante gebremster Entwicklung

Selbst wenn nur jenen Ausgaben, die für eine gedeihliche und ausgewogene Entwicklung des Landes von besonderer Bedeutung sind, im Sinne einer erhöhten Priorität weiterhin eine überdurchschnittliche Zuwachsrate eingeräumt, bei allen andern Ausgaben die Zunahme jedoch – je nach Bedeutung für ein gesundes Wachstum – entweder unter oder höchstens auf die Zuwachsrate des Bruttosozialproduktes festgelegt würde, ergäbe sich immer noch eine erheblich über der mutmasslichen Einnahmenentwicklung liegende Kurve (unterste Ausgabenkurve in der Grafik). Auch bei einem solchen, verglichen mit dem bisherigen Verlauf recht beträchtlich abgebremster Ausgabenwachstum wäre mit Defiziten zu rechnen, die schon bald eine Milliarde übersteigen und bis 1979 auf über 3 Milliarden anwachsen dürften.

232.3 Kurve der Bedarfsschätzungen

Geht man bei der Ermittlung des mutmasslichen Ausgabenverlaufes von den Bedarfsschätzungen der Departemente aus, so erhält man eine Kurve, die zunächst mit dem bisherigen Trend verläuft, dann zwischen den beiden andern Kurven liegt und sich schliesslich gegen 1979 der unteren Kurve nähert. Bei dieser der Wirklichkeit – wenigstens für die nächste Zukunft – vermutlich am nächsten kommenden Schätzungsmethode ist unter Verwendung von Erfahrungszahlen zunächst der Zahlungsbedarf für die kleineren, vielfach zum laufenden Betrieb gehörenden Ausgabenkategorien ermittelt worden. Dieser wurde alsdann um den für die sieben wichtigsten Aufgabengebiete eingehender ermittelten Bedarf erhöht.

Auch wenn es sich dabei um grobe Schätzungen handelt, muss die darauf basierende Prognose doch ernster genommen werden als frühere Zahlen dieser Art. Es ist schon darauf hingewiesen worden, dass in diesen Schätzungen die Auswirkungen der Teuerung der Erdölprodukte noch nicht enthalten sind. Auch wurde auf vielen Gebieten eher knapp gerechnet. Die Bedarfsschätzungen enthalten beispielsweise keine über die heute geltende Regelung hinausgehende Leistungen auf dem Gebiete der Agrarpolitik und auch keine Aufwendungen für neue Bedürfnisse, wie beispielsweise den Agglomerationsverkehr. Auch die Aufwendungen für das Personal sind eher knapp berechnet worden. Endlich ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben für neue Aufgaben zu Beginn in der Regel über-, für die späteren Jahre jedoch eher unterschätzt werden. Es ist deshalb nach den in den vergangenen Jahren gemachten Erfahrungen eher wahrscheinlich, dass die Ausgabenkurve – dem allgemeinen Trend folgend – in der zweiten Hälfte der Schätzungsperiode etwas stärker steigen wird.

Jedenfalls ist im Interesse einer realistischen Beurteilung die Annahme angezeigt, dass die ermittelte Kurve der Bedarfsschätzungen eher an einer untern als an einer obern Grenze liegt. Es wird deshalb nötig sein, die Bemühungen, das Ausgabentempo besser in den Griff zu bekommen, zu verstärken, kann es doch anders, selbst bei Erschliessung erheblicher Mehreinnahmen, kaum mehr gelingen, Ausgaben- und Einnahmenentwicklung wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

233 Mutmassliche Ergebnisse

Stellt man die wahrscheinlichste Ausgabenkurve, d.h. die bereinigten Bedarfsschätzungen, den mutmasslichen Einnahmen gegenüber, so ergibt sich für die Jahre 1975 bis 1979 folgendes Bild:

	1975	1976	1977	1978	1979
	in Millionen Franken				
Ausgaben gemäss Bedarfsschätzungen	14 940	16 210	17 420	19 420	20 780
Einnamenschätzungen	13 100	14 300	14 900	16 200	17 000
Ausgabenüberschüsse	-1 840	-1 910	-2 520	-3 220	-3 780

Die neuesten Schätzungen bestätigen somit die bereits früher festgestellte Scherenbewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben. Sofern keine Gegenmassnahmen ergriffen werden, wird sich diese sogar in noch verschärfter Form fortsetzen. Würden die Ausgaben nach dem bisherigen Trend weiterlaufen, ergäben sich noch erheblich grössere Defizite.

Defizite in den sich abzeichnenden Grössenordnungen wären schlechterdings untragbar. Sie könnten höchstens bei einem allgemeinen Beschäftigungseinbruch verantwortet werden. Ein solcher ist jedoch aus heutiger Sicht nicht zu erwarten. Es kann vielmehr weiterhin mit einer Vollausslastung der vorhandenen Kapazitäten gerechnet werden. Für den Fall eines allfälligen unerwarteten Beschäftigungseinbruches müssten selbstverständlich ohne Verzug besondere Vorkehren getroffen werden. Der Bundesrat beabsichtigt keineswegs, eine Deflationspolitik zu betreiben.

Mit dem Übergang zu einer ausgesprochenen Defizitwirtschaft würde der Bund die im Rahmen der Teuerungsbekämpfung befolgte restriktive Geldpolitik durchkreuzen. Vor allem würde die Möglichkeit der Kreditbeschaffung für die übrigen öffentlichen Haushalte und die Privatwirtschaft ganz erheblich eingeengt, was – wie schon ausgeführt – zu schweren Wachstumsstörungen führen müsste. Ist ein optimales Wirtschaftswachstum doch nur dann zu erreichen, wenn Staat und private Wirtschaft ihre Tätigkeit möglichst im Gleichschritt und unter Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten weiter entwickeln. Über einen ausgesprochen defizitären Bundeshaushalt würden Teuerungseffekte ausgelöst, welche die bisherigen Bemühungen um deren Eindämmung weitgehend illusorisch machen würden. Um zu verhindern, dass der Bundeshaushalt so zum gefährlichen Inflationsherd wird mit weit über seinen Bereich hinausgreifenden Wirkungen, ist rasches Handeln geboten. Dies um so mehr, als nach dem schlechten Abschluss der Rechnung 1973 die Situation heute wesentlich kritischer ist als noch vor kurzem angenommen.

24 Erwägungen für das einzuschlagende Vorgehen

Gelingt es nicht, das finanzielle Gleichgewicht im Bundeshaushalt möglichst rasch wiederherzustellen, wird der Bund nur die Wahl haben, entweder die mit wachsenden Defiziten verbundenen schwerwiegenden Folgen in Kauf zu nehmen oder aber für die gedeihliche Weiterentwicklung des Landes wichtige Leistungen zu reduzieren.

Angesichts der sich verschärfenden Scherenbewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben kann die Finanzlage des Bundes nicht nur durch Erschliessung zusätzlicher Einnahmen verbessert werden. Sollen die Ausgaben den weniger rasch wachsenden Einnahmen nicht noch mehr davonlaufen, muss das Tempo ihres Wachstums durch eine strengere Auswahl merklich gebremst und in tragbare Grössenordnungen gebracht werden. Die Sanierungsbemühungen müssen sich deshalb auch auf die Ausgaben erstrecken. Vor allem ist gegenüber allen Forderungen auf Mehrbelastung der Bundeskasse grösste Zurückhaltung geboten. Angesichts der bereits sehr angespannten Finanzlage wird der Bund auf einige Zeit nicht mehr in der Lage sein, neue ins Gewicht fallende Mehrbelastungen zu übernehmen, ohne dass gleichzeitig für deren Finanzierung gesorgt wird.

Es wird allerdings auch nicht möglich sein, mit einem Schlag eine Gesundung der Verhältnisse herbeizuführen. Diese wird vielmehr einige Zeit erfordern. Kritisch sind namentlich die unmittelbar vor uns liegenden Jahre, weil es bei der gegebenen Fiskalordnung nicht möglich ist, zusätzliche Einnahmen sofort zum Fliessen zu bringen, und auch Massnahmen auf der Ausgabenseite sich erst allmählich auswirken. Unter Berücksichtigung der innert nützlicher Frist realisierbaren Lösung schlägt der Bundesrat ein Paket kombinierter Massnahmen vor, welche der Entwicklung sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite begegnen sollen. Der Weg eines Dringlichkeitsbeschlusses, der in einer solchen kritischen Situation auf den ersten Blick angezeigt erscheint, ist im Hinblick auf die Einnahmenbeschlüsse nicht gangbar, wäre es doch unzweckmässig, neue Einnahmen auf Grund befristeter und in ihrem Bestand nicht gesicherter Rechtsgrundlagen zu erheben.

25 Konsultationsverfahren

Da die Zeit drängt, war es allerdings nicht möglich, ein förmliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Das Eidgenössische Finanzdepartement ist jedoch vom Bundesrat beauftragt worden, die politischen Parteien, die kantonalen Finanzdirektoren und die Spitzenverbände mündlich zu konsultieren. Bei diesen Konsultationen wurde der Wille, die Ausgabenentwicklung in den Griff zu bekommen, allgemein begrüsst. Hinsichtlich der zur Diskussion stehenden konkreten Massnahmen gingen die Auffassungen naturgemäss auseinander. Wir haben uns bemüht, ihnen soweit als möglich Rechnung zu tragen.

Die Notwendigkeit der Beschaffung zusätzlicher Einnahmen wurde von keiner Seite bestritten. Ebensowenig stiess auf Opposition, dass angesichts der Einnahmen-Einbussen bei den Zöllen vor allem die Warenumsatzsteuer zu erhöhen sei.

In bezug auf die Heranziehung der direkten Bundessteuer als Quelle zusätzlicher Einnahmen hat die Ansicht überwogen, es sei hier grösste Zurückhaltung zu üben. Vereinzelt wird eine Heraufsetzung der Höchstsätze bei den natürlichen und eine stärkere Belastung der juristischen Personen befürwortet. In bezug auf den Ausgleich der Folgen der kalten Progression gehen die Meinungen ausserordentlich stark auseinander; immerhin haben sich verhältnismässig viele Stimmen, vor allem auch aus dem Kreise der kantonalen Finanzdirektoren, gegen einen Ausgleich ausgesprochen. Hinsichtlich eines allfälligen Überganges zum System der jährlichen Postnumerandobesteuerung bei den juristischen Personen hat sich eine starke Minderheit der Konsultierten für eine Verschiebung dieser Neuierung bis zur Inangriffnahme einer Dauerlösung ausgesprochen. Einzelne Stimmen hingegen befürworten sogar eine Ausdehnung des Postnumerandosystems auf die natürlichen Personen, während die Mehrheit sich zu dieser Frage überhaupt nicht geäussert hat. Deutlich überwiegen die Stimmen gegen eine Erhöhung des Kantonsanteils an der Wehrsteuer. Entschiedene Gegner hat auch der Vorschlag, die zeitliche Befristung für Warenumsatz- und Wehrsteuer aufzuheben, auf den Plan gerufen.

Die Lösung, die wir Ihnen heute vorschlagen und die teilweise von den im Konsultationsverfahren zur Diskussion gestellten Vorschlägen abweicht, trägt dem Umstande Rechnung, dass sich die damals bekanntgegebenen Prognosezahlen im Lichte der neuesten Ergebnisse noch verschlechtert haben.

3 Das Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt

31 Konzept

Bei den naturgemäss nicht einfachen Bemühungen, den Lauf der Ausgaben auf einen besseren Kurs zu bringen, muss sich der Bund an zwei wesentliche Bedingungen halten:

- Die *verfassungsmässige Zuständigkeit* für die Haushaltsführung soll *nicht berührt*, vielmehr die gemeinsame Verantwortung von Parlament und Regierung gestärkt werden. Dabei wird es Aufgabe der Bundesversammlung sein, die grossen Linien der Finanzplanung und Ausgabenpolitik festzulegen. Dem Bundesrat sollen andererseits vermehrte Mittel zu deren Durchsetzung in die Hand gegeben werden.
- *Bestehende Pflichten* sollen *weder abgewälzt* noch dürfen *eingegangene Zusicherungen gebrochen* werden. Deshalb sind grundsätzlich *nur neue Verpflichtungen* gewissen im Interesse des Ganzen notwendigen Einschränkungen zu unterwerfen. Eine andere Haltung wäre gegenüber den finanziell ebenfalls bedrängten Kantonen und Gemeinden nicht vertretbar. Es muss in Kauf genommen werden, dass sich dadurch der Bremsweg beträchtlich verlängert und trotz Mehreinnahmen der Budgetausgleich nicht erreicht werden kann.

In grossen Zügen bieten sich zwei *Kategorien von Massnahmen* an, die auf folgende *Leitgedanken* zurückgeführt werden können:

- Zuerst ist das *Begonnene fertigzustellen*, bevor *Neues angefangen* wird. In der Überforderung tut eine *Atempause* not.
- Die knappen *Finanzen* und *Personalbestände des Bundeshaushaltes* müssen besser eingeteilt werden. Ziel muss sein, aus den *beschränkt verfügbaren Mitteln noch mehr herauszuholen*. Dies heisst Konzentration der Kräfte auf das Wesentliche, Durchsetzen rationeller Lösungen, Verzicht auf unnötige Perfektion und Setzen von Prioritäten. Die Ausgaben sollen mit anderen Worten straffer und auf längere Sicht *geplant* werden.

Nach welchen *Kriterien* sind die zu treffenden *Massnahmen* auszuwählen? Mit linearen Abstrichen könnten zwar Ausgaben am einfachsten gekürzt werden. Indessen ist jeder Schematismus aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen. Er lässt die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Aufgaben unberücksichtigt und würde auch Wichtiges beeinträchtigen. Die Auswahl der Massnahmen muss deshalb nach der Dringlichkeit und Priorität der einzelnen Gebiete getroffen werden. Auf der andern Seite wird es nicht möglich sein, die zu ergreifenden Massnahmen von der Erarbeitung eines geschlossenen und allseits gebilligten Systems von Zielvorstellungen für die staatlichen Aufgaben abhängig zu machen. Dies wäre schon aus zeitlichen Gründen nicht vertretbar, muss doch alles daran gesetzt werden, die bedrohte finanzielle Handlungsfähigkeit rasch wieder zurückzuerlangen. Eine übertriebene Kasuistik verbietet sich daher gleichermassen wie das Aufspüren der hintertrieben Kürzungsmöglichkeit. Die vorzuschlagenden Massnahmen müssen *einfach, praktikabel* und *genereller Natur* sein.

Der *Aufschub von Neuem zugunsten der Weiterführung von Begonnenem* lässt sich im einzelnen realisieren durch Erstrecken gesetzlicher Ausführungsfristen und durch den vorübergehenden Verzicht auf die Durchführung sowie die Einschränkung bewilligter Vorhaben. Einzelne dieser Massnahmen erfordern keine gesetzlichen Kompetenzen, sondern liegen in der unmittelbaren Verantwortung von Parlament und Regierung. Dies gilt generell für eine *vermehrte Zurückhaltung gegenüber neuen Bundesaufgaben*. Finanzpolitisches Mass lässt sich nicht auf dem Gesetzgebungsweg erzwingen.

Eine klassische *Führungsmassnahme* besteht in der *Vorgabe der für einen bestimmten Zeitraum verfügbaren Mittel*. Dadurch wird Klarheit über den Rahmen geschaffen und das Aufstellen von Sachplänen nach Massgabe der zeitlichen und aufgabenmässigen Priorität ermöglicht. Planung bietet Gewähr für eine überlegte und rationelle Verwendung knapper Finanzen. Es versteht sich von selbst, dass diese Planung nicht einseitig von den Bundesstellen, sondern nur im Zusammenwirken mit den zuständigen kantonalen und gegebenenfalls kommunalen Stellen zu erarbeiten sein wird. Artikel 30 des Finanzhaushaltsgesetzes, der dem Bundesrat die Pflicht zur Koordination der Finanzplanung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auferlegt, findet hier ein weites Anwendungsfeld. Das verfassungsmässige Kreditbewilligungsrecht der eidgenössischen Räte wird durch diese Vorgaben nicht tangiert. Es wird im Gegenteil aufgewertet, indem das

Parlament mit der Festlegung mehrjähriger Ausgabenlimiten in die Lage versetzt wird, rechtzeitig auf den Verlauf wichtiger Aufgaben einzuwirken.

Bewusst abgesehen wurde von der früher oft diskutierten Einführung sogenannter *Ausgabenbremsen*. Bisherige Erfahrungen mit Vorschriften über qualifizierte Mehrheiten oder unverbindliche Deckungsklauseln zeigen, dass derartige Bestimmungen in der Praxis wenig wirksam sind.

Verschiedene Gründe sprechen dafür, dass die *beantragten Massnahmen in der Form eines Gesetzes* zu beschliessen sind:

- Wenn die Bundesversammlung in die Lage versetzt werden soll, bei den finanziell stark ins Gewicht fallenden Ausgaben mit Investitionscharakter (Art. 1 Abs. 2 Bst. a) rechtzeitig auf deren Ausmass und allenfalls nötige zeitliche Staffelung Einfluss zu nehmen, so reichen die bisherigen Steuerungsinstrumente nicht aus. Derartige Führungsmassnahmen greifen rechtlich über den nur für ein bestimmtes Rechnungsjahr wirkenden Voranschlag hinaus und bedürfen der nötigen Verankerung. Damit wird auch klargestellt, dass bei der Zusicherung neuer Bundesbeiträge auf Grund von Subventionsgesetzen auf die finanziellen Möglichkeiten des Bundes Rücksicht zu nehmen ist.
- Der zwingende Auftrag an den Bundesrat, den *Personalbestand* auf das absolut Notwendige zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2. Bst. b), hat auf der gleichen Rechtsstufe zu stehen wie die Erlasse, die dem Bund Aufgaben übertragen und dadurch die Einstellung von Personal bedingen.
- Dem Bundesrat wird ermöglicht, gesetzliche Fristen zu erstrecken (Art. 2) und allgemeinverbindliche Bestimmungen (Tarifannäherung, Art. 4) zu ändern. Diese Kompetenzen dürfen nur auf dem Wege des Gesetzes eingeräumt werden.
- Die *Erhebung kostendeckender Gebühren* (Art. 5) ist eine allgemeinverbindliche Massnahme und bedarf deshalb der gesetzlichen Grundlage.

Dabei ist zu beachten, dass das Gesetz selbst noch nicht die konkreten Massnahmen beinhaltet, sondern nur die Möglichkeiten zu ihrer Durchsetzung schafft. Was insbesondere die Absteckung des Finanzrahmens im Investitionsbereich (Art. 1 Abs. 2 Bst. a) betrifft, so wird dies in einer zweiten Phase, zusammen mit der Vorbereitung des Voranschlages 1975, an die Hand genommen werden. Die Bundesversammlung wird alsdann Gelegenheit erhalten, sich zu den konkreten Zahlen zu äussern.

32 Ausmass der angestrebten Ausgabenenkung

Die auf Grund der vorgeschlagenen Massnahmen im Vergleich mit den Zahlen der Bedarfsschätzung realisierbare Senkung der Ausgaben lässt sich heute noch nicht abschliessend beziffern. Ihr Ausmass hängt vor allem davon ab, wie weit es gelingen wird, das bisherige Tempo in der Aufgabenerfüllung durch das Mittel der Kontingentierung und zeitlichen Erstreckung zu bremsen. Immerhin kann auf Grund erster unverbindlicher Schätzungen der Finanzverwaltung damit gerechnet werden, dass bei konsequenter Ausschöpfung aller in diesem Gesetz

gebotenen Möglichkeiten jährliche Einsparungen von rund 200 bis 300 Millionen in den beiden ersten und zwischen 500 Millionen und 1 Milliarde Franken in den drei folgenden Jahren resultieren dürften. Fest steht jedenfalls, dass die erzielbaren Einsparungen zusammen mit den erwarteten Mehreinnahmen bei weitem nicht ausreichen werden, um die für die nächsten Jahre prognostizierten Defizite auszumerzen. Im übrigen wird durch diese Schätzungen bestätigt, dass sich die angestrebten Kurskorrekturen erst allmählich auswirken, indem wie erwähnt grundsätzlich nicht in bestehende Verpflichtungen eingegriffen wird, sondern nur neue Zusicherungen gebremst werden sollen.

33 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes

331 Artikel 1: Ziele und Mittel

Absatz 1 umschreibt die allgemeine Zielsetzung des Gesetzes, die darin besteht, im Rahmen der Bemühungen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt die Ausgaben auf das unbedingt Notwendige zu beschränken und die neuen Verpflichtungen auf die finanziellen Möglichkeiten des Bundes auszurichten. Es soll damit der klare und für alle Stufen verbindliche Wille zum Ausdruck gebracht werden, inskünftig nur das absolut Dringliche an die Hand zu nehmen und bloss Wünschbares und Nützlichendes grundsätzlich aufzuschieben, d. h. bei der Aufgabenerfüllung vermehrt nach Prioritätsgesichtspunkten vorzuziehen.

Absatz 2 nennt die wesentlichen Mittel, die zur Erreichung des gesteckten Zieles eingesetzt werden sollen:

Durch *Buchstabe a* wird die Bundesversammlung in die Lage versetzt, für *Ausgaben mit Investitionscharakter* einen für die Jahre 1975 bis 1979 geltenden *finanziellen Rahmen* festzulegen. Dieser Rahmen bildet die unerlässliche Grundlage für eine auf die finanziellen Möglichkeiten ausgerichtete Sachplanung. Es wird dem Parlament damit eine seiner Mitverantwortung für den Bundeshaushalt entsprechende Führungsmöglichkeit eingeräumt. Dabei hat es nicht die Meinung, dass ein für die Finanzplanung einmal festgesetzter Rahmen unabänderlich sei. Die Bundesversammlung wird selbstverständlich das Recht haben, derartige Entschiede neuen veränderten Verhältnissen anzupassen, was zweckmässigerweise im Zusammenhang mit Budgetbeschlüssen geschehen kann.

Unter Ausgaben mit Investitionscharakter sind Aufwendungen für Bauten, Materialbeschaffungen und Forschung im bundeseigenen Bereich sowie Leistungen an andere öffentliche Haushalte oder Dritte mit der gleichen Zweckbestimmung zu verstehen. Welche Gebiete in die mehrjährige Rahmenplanung einzubeziehen sind, wird im einzelnen noch näher abzuklären sein. Man wird sich zweckmässigerweise auf ins Gewicht fallende Positionen (mit jährlichen Aufwendungen von beispielsweise über 10 Mio. Fr.) beschränken. Bei den in der Finanzplanung 1975–1979 erfassten Gesamtausgaben von rund 89 Milliarden dürften etwas über 25 Milliarden Franken oder gegen 30 Prozent der Ausgaben über den Zahlungs-

rahmen gesteuert werden können. Die Aufteilung auf die einzelnen Jahreskredite wird mit dem Voranschlag erfolgen und damit ebenfalls in der Zuständigkeit der Bundesversammlung bleiben.

Die für die einzelnen Sachgebiete festzulegenden Rahmenzahlen für die Fünfjahrperiode 1975–1979 werden Ihnen mit besonderer Vorlage in Form eines einfachen Bundesbeschlusses voraussichtlich zusammen mit dem Voranschlag 1975 unterbreitet werden. Schon heute kann gesagt werden, dass diese Rahmenzahlen nicht unter dem heute erreichten Stand liegen werden. Hingegen lässt sich das bisher angenommene Entwicklungstempo nicht durchstehen. Es geht also darum, das Wachstum zu bremsen.

Buchstabe b verpflichtet den Bundesrat, den Personalbestand auf das absolut Notwendige zu begrenzen. Wir haben dabei zunächst die Absicht, den bisher bewilligten Gesamtbestand durch eine flexiblere Praxis, d. h. durch interne Umteilungen, besser auszuschöpfen. Im weiteren sollen die Bemühungen um eine Rationalisierung der Verwaltungstätigkeit intensiviert werden.

Im Rahmen der Anstrengungen zur Eindämmung der Staatsausgaben kommt der gezielten Steuerung des Personalzuwachses grosse Bedeutung zu. Neben den direkten Lohnkosten fallen erhebliche Aufwendungen für Unterbringung, Ausrüstung und laufenden Betrieb an. Auch in der Bundesverwaltung kostet jeder neue Arbeitsplatz eine erhebliche Summe. Dazu kommt ein weiterhin praktisch ausgetrockneter Arbeitsmarkt, der die Personalbedürfnisse des Bundes in Konkurrenz zu denjenigen anderer öffentlicher Körperschaften, Betriebe und der ganzen Wirtschaft unseres Landes treten lässt.

Mit der Plafonierung des Personalzuwachses in den Departementen (einschliesslich der Technischen Hochschulen), der Bundeskanzlei sowie der eidgenössischen Gerichte bezwecken wir eine starke Drosselung des Personalzuwachses. Dieser soll jedenfalls unter einer jährlichen Zunahme von 1 Prozent liegen, wie er beispielsweise in der Vereinbarung vom 1. Juni 1973 zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen über gemeinsame Richtlinien zur Aufstellung der Voranschläge vorgesehen war. Damit wird allerdings der Spielraum der Bundesverwaltung für die Übernahme neuer Aufgaben stark eingeschränkt. Nach unseren Schätzungen dürfte aber die vorgesehene Erhöhung für die allerdringendsten Bedürfnisse der Dienststellen ausreichen. Damit soll ein vermehrter Zwang zur Rationalisierung und Umstrukturierung geschaffen werden. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen sollte es beim heutigen Bestand von über 33 000 Arbeitskräften möglich sein, noch gewisse unausgeschöpfte Reserven durch Umteilungen in den Bestandeszahlen der einzelnen Dienststellen besser auszunutzen. Im übrigen wird es unerlässlich sein, den vorgesehenen Personalzuwachs für die nächsten 5 Jahre zum voraus festzulegen und den Departementen und Dienststellen damit den für eine verbesserte Planung und Bewirtschaftung notwendigen Rahmen vorzugeben.

Im Sinne einer flankierenden Massnahme wird auch den Hilfskräften vermehrte Beachtung geschenkt werden müssen. Einerseits ist dafür zu sorgen, dass den Personaleinschränkungen und dem Zwang zur Rationalisierung nicht einfach

durch den Beizug von Hilfskräften ausgewichen werden kann. Andererseits ist es unter Bewirtschaftungsgesichtspunkten sinnvoll, wenn vorübergehende Engpässe und Arbeitsspitzen vermehrt als bisher durch Hilfskräfte abgedeckt werden können. Dieses Doppelziel kann dadurch erreicht werden, dass einerseits das *Kreditvolumen für Hilfskräfte* – in gleicher Weise wie dies im Voranschlag 1974 geschehen ist – limitiert, andererseits die bisherige strenge Praxis bezüglich der vorübergehenden Inanspruchnahme von Personalkrediten für die Bezahlung von Aushilfen etwas gelockert wird.

Buchstabe c ermächtigt den Bundesrat, früher bewilligte, aber noch nicht realisierte Bau- oder Beschaffungsvorhaben des Bundes zu vereinfachen, einzuschränken oder hinauszuschieben und damit die erforderlichen Zahlungskredite zu verringern oder zeitlich zu erstrecken. Der gleichen Überprüfung sollen auch bewilligte Projektierungsvorhaben unterzogen werden können. Diese Bestimmung bezieht sich nur auf bundeseigene Vorhaben. Die Kantone werden durch diese Massnahme nicht berührt. Es ist auch keineswegs beabsichtigt, auf diesem Weg vom Parlament bewilligte Vorhaben grundsätzlich in Frage zu stellen. Hingegen bedarf der Bundesrat dieser ausdrücklichen Ermächtigung, um früher bewilligte Vorhaben des Bundes den gleichen strengen Massstäben zu unterwerfen, wie dies künftig für alle neuen Vorhaben noch mehr als bisher unumgänglich sein wird.

Absatz 3 schreibt vor, dass die einzugehenden Verpflichtungen für bundeseigene Vorhaben und die Zusicherung neuer Bundesbeiträge auf den nach Absatz 2 Buchstabe *a* festgesetzten Rahmen auszurichten sind. Es geht dabei nur um bundeseigene Vorhaben sowie um *neue* Zusicherungen von Bundesbeiträgen. Grundsätzlich sollen zuerst die bestehenden Verpflichtungen erfüllt werden. Bei *neuen* Zusicherungen muss vermehrt auf die Möglichkeit Rücksicht genommen werden, die versprochenen Zahlungen in späteren Jahren auch wirklich leisten zu können. Es darf zu keinen «Investitionsruinen» kommen. Gestützt auf die Rahmencahlen müssen daher die zulässigen neuen Verpflichtungen festgelegt werden. Dies soll wie bisher durch Rahmenkredite oder Jahreszusicherungskredite, die zusammen mit den Voranschlägen bewilligt werden, geschehen. Dies erleichtert das Aufstellen und Überprüfen der Sachpläne auf den einzelnen Aufgabengebieten. Vor allem sind auch die Kantone für ihre Finanzplanung auf diese Angaben angewiesen. Es handelt sich hier um die konsequente Weiterführung eines Systems, das bereits heute mit gutem Erfolg angewendet wird.

Diese Bestimmung ist im übrigen auch deshalb wichtig, weil in der Praxis gelegentlich geltend gemacht wird, die einzelnen Subventionsgesetze stünden bei den Zusicherungen einer Rücksichtnahme auf die finanziellen Möglichkeiten entgegen.

Absatz 4 macht deutlich, dass die in Artikel 1 vorgesehenen Massnahmen im Rahmen des Möglichen grundsätzlich auch für die Schweizerischen Bundesbahnen und die PTT-Betriebe Anwendung finden sollen. Es braucht wohl nicht besonders hervorgehoben zu werden, dass die Haushaltsführung der beiden grossen Verkehrsbetriebe eng mit dem Gesamthaushalt des Bundes zusammenhängt

und teilweise – beispielsweise bezüglich Tresorerie – sogar unmittelbar mit ihm verflochten ist. Der unterschiedlich geordneten Zuständigkeitsordnung und den Besonderheiten der Betriebe wird mit dem Hinweis auf eine sinngemässe Anwendung Rechnung getragen.

332 Artikel 2: Erstreckung gesetzlicher Fristen

Artikel 2 ermächtigt den Bundesrat, gesetzliche Fristen zur Vollendung von Werken und Vorhaben um höchstens fünf Jahre zu erstrecken, soweit dies für die Einhaltung der bewilligten Kredite erforderlich ist. Die Notwendigkeit dieser Kompetenzvorschrift ergibt sich aus Artikel 1 Absätze 2 und 3 des Gesetzesentwurfes, wonach einerseits für Ausgaben mit Investitionscharakter ein für mehrere Jahre geltender finanzieller Rahmen festzusetzen ist (Abs. 2 Bst. a), andererseits neue Beitragszusicherungen auf eben diesen Rahmen auszurichten sind (Abs. 3). Sollte mit Rücksicht auf die Haushaltlage der finanzielle Rahmen nicht hoch genug angesetzt werden können, um bestimmte Vorhaben und Werke innerhalb der gesetzlichen Fristen auszuführen, wäre eine Fristerstreckung wohl die einzig mögliche Alternative. Auf dieses Sicherheitsventil kann deshalb nicht verzichtet werden.

333 Artikel 3: Tarifannäherung

Durch diese Bestimmung soll der Bundesrat ermächtigt werden, die Annäherung von Tarifen konzessionierter Bahnunternehmen für die nichteinheimische Bevölkerung an jene der Schweizerischen Bundesbahnen einzuschränken.

Mit der dem Bundesrat eingeräumten Kompetenz soll der Zweck des Tarifannäherungsbeschlusses vom 5. Juni 1959 (SR 742.402.2), «die wirtschaftliche Entwicklung geographisch oder aus andern Gründen benachteiligter Landesgegenden zu fördern» (Art. 1 TAB), grundsätzlich nicht berührt werden. Für die einheimische Bevölkerung wird sich an der bisherigen Vergünstigung nichts ändern, da sie im Personenverkehr nach wie vor bei den meisten Bahnen praktisch in den Genuss der SBB-Tarife kommt. Ausnehmen kann der Bundesrat nur den allgemeinen, d. h. den nichteinheimischen, Personenverkehr sowie den Gepäck-, den Güter- und den Tierverkehr. Dies hätte zur Folge, dass der nichteinheimische Bahnbenützer voraussichtlich höhere Beförderungspreise entrichten müsste, weil vom Bund keine entsprechenden Ausfallentschädigungen mehr gewährt würden. Der Bundesrat erachtet eine solche Massnahme als gerechtfertigt, da es sich der Bund bei der heutigen Finanzlage nicht mehr leisten kann, Beiträge zu gewähren, auf die der einzelne Begünstigte nicht angewiesen ist (z. B. Fahrpreisverbilligungen bei Touristenbahnen). Dabei ist sich der Bundesrat bewusst, dass es nicht überall oder wenigstens nicht innert kurzer Frist gelingen wird, den Wegfall der Ausfallentschädigung voll durch Tarifierhöhungen auszugleichen. Der Bund wird daher nach Artikel 58 des Eisenbahngesetzes vermehrt an die Aufrechterhaltung des Betriebes der defizitären Bahnen beitragen müssen. Trotzdem

könnte er bei voller Ausnützung der Kompetenz doch einen ins Gewicht fallenden Betrag einsparen, da zahlreiche Bahnen kostendeckende Beförderungspreise verlangen können, ohne dass Frequenzeinbussen zu erwarten sind.

334 Artikel 4: Krisenverhütung

Auf Grund dieser Bestimmung hat der Bundesrat im Rahmen der Ausgabenplanung die nötigen Vorbereitungen für den Fall einer rückläufigen wirtschaftlichen Entwicklung zu treffen.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen auf dem Ausgabensektor soll keineswegs eine allgemeine Deflationspolitik eingeleitet werden. Wirtschaftliche Prosperität und Vollbeschäftigung sollen – wenn im Interesse der Inflationsbekämpfung auch bei etwas gebremstem Wachstum – auf jeden Fall erhalten bleiben. Wie einleitend gesagt, könnte der Bundesrat nicht tatenlos zusehen, wenn die in einzelnen Sektoren bereits erkennbaren Abflachungserscheinungen in eine eigentliche Rezession ausmünden sollten. In diesem Falle käme der Bundesrat kaum darum herum, der Wirtschaft zusätzliche Impulse zu verleihen und zur Nachfragebelebung entweder bisherige Ausgaben zu erhöhen oder neue Förderungsmassnahmen zu ergreifen, wobei unter Umständen auch grössere Haushaltsdefizite in Kauf genommen werden müssten. Es sollen deshalb rechtzeitig die nötigen Vorbereitungen getroffen werden, damit der Bundesrat bei rückläufiger wirtschaftlicher Entwicklung rasch eingreifen und ohne Verzug gezielte Aktionen zur Wiederankurbelung der Wirtschaft einleiten kann. Da der Bund für solche Situationen schon bisher vorgesorgt hat, indem er in grossem Ausmasse Projekte zurückgestellt und Arbeitsbeschaffungsreserven gebildet hat, erhält der Bundesrat mit der beantragten Vorschrift lediglich den klaren und zwingenden Auftrag, diese Vorsorgepolitik in die Ausgabenplanung einzubeziehen.

335 Artikel 5: Gebühren

Artikel 5 beauftragt den Bundesrat, Bestimmungen über die Erhebung von angemessenen Gebühren für Verfügungen und andere Verrichtungen der Bundesverwaltung zu erlassen.

Nach dem geltenden Recht sind neben Einzelerlassen Gebühren allgemein im Verwaltungsrechtspflegeverfahren geordnet. Sowohl richterliche als auch zweitinstanzliche Verwaltungsbehörden sind gehalten, die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühr und Barauslagen, grundsätzlich der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 153 Abs. 1 Bst. b und 156 OG/Art. 63 VwVG). Nicht erfasst von dieser Regel sind hingegen erstinstanzliche Verfügungen; enthält das entsprechende Bundesgesetz keine Bestimmungen über Gebühren, was oft der Fall ist, so kann mangels gesetzlicher Grundlage bloss eine bescheidene Kanzleigebür verlangt werden (vgl. dazu Art. 13 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren). Hier liegt offenbar eine Lücke vor, die es zu schliessen gilt. Im Hinblick auf die angespannte Finanz-

lage des Bundes ist es nicht mehr zu verantworten, wenn für Verfügungen, die im Interesse eines Privaten getroffen werden und welche der Verwaltung oft erhebliche Kosten verursachen, bloss eine Kanzleigebühr berechnet werden kann.

Bei andern Dienstleistungen, für die Gebühren erhoben werden sollen, sind insbesondere Gutachten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements im internationalen Privatrecht sowie Arbeiten der Vermessungsdirektion zu erwähnen. Beide Arbeiten können von Privaten wirtschaftlich weiterverwertet werden, was entsprechende angemessene Gebühren rechtfertigt. Nicht unter diese Bestimmung sollen dagegen kleinere Verrichtungen der Verwaltung fallen.

34 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit dieses Bundesgesetzes ergibt sich, soweit dasselbe neue Bestimmungen enthält, aus den Artikeln 42^{bis} und Artikel 85, Ziffer 1–3, 10 der Bundesverfassung. Von materieller Bedeutung ist dabei Artikel 42^{bis} der Bundesverfassung, wonach der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes unter Rücksichtnahme auf die Lage der Wirtschaft abzutragen ist. Durch diese Bestimmung wird der Bund zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik verpflichtet. Bei allen Massnahmen auf den Gebieten der Wirtschafts- und Finanzpolitik ist den Erfordernissen einer ausgeglichenen Konjunktur und der Krisenverhütung möglichst Rechnung zu tragen. Nach der zitierten Verfassungsbestimmung hat der Bund in Zeiten der Hochkonjunktur Fehlbeträge der Bilanz abzutragen, wenigstens aber eine weitere Verschuldung zu vermeiden und somit ein ausgeglichenes Budget anzustreben (Einnahmen decken Ausgaben).

Die Zuständigkeit des Bundes zur Begrenzung des Personalbestandes (Art. 1 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes) liegt darin begründet, dass dem Bund all jene Kompetenzen zustehen, die zur Ausübung der übrigen verfassungsmässigen Kompetenzen notwendig sind. Hiezu gehört insbesondere die Organisationsgewalt, d.h. die Kompetenz, zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben die notwendige Organisation und den entsprechenden Personalbestand zu bestimmen. Dabei ist auf die finanziellen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen (Art. 42^{bis} BV). Im Hinblick auf die gegenwärtige Finanzlage des Bundes ist eine Beschränkung des Personalzuwachses angezeigt.

4 Der Bundesbeschluss betreffend Änderung der Finanzordnung des Bundes

41 Notwendigkeit von Mehreinnahmen

Die für die nächsten Jahre zu erwartenden Defizite haben ein derartiges Ausmass, dass es unmöglich sein wird, sie allein durch Massnahmen auf der Ausgabenseite zu beseitigen. Selbst wenn es gelingt, alle vorgeschlagenen und sonst in Frage kommenden Einsparungsmöglichkeiten voll auszunützen, werden immer noch Ausgabenüberschüsse in der Grössenordnung von 1,5 bis gegen 3

Milliarden Franken verbleiben. Unter diesen Umständen kann es bei der gegenwärtigen Konjunkturlage staats- und wirtschaftspolitisch nicht verantwortet werden, mit Anpassungen auf der Einnahmenseite zuzuwarten, bis die Vorlagen für die mittelfristig in Aussicht genommenen Massnahmen, die in einem grösseren Zusammenhang gelöst werden müssen, spruchreif sind.

Der Bund wird sich zur Deckung der Zollaussfälle und der stark angestiegenen Ausgaben in erster Linie an den Ausbau der Verbrauchsbesteuerung halten müssen, was ihm erlauben wird, das einzig ertragreiche Steuersubstrat der Kantone, die Steuern vom Einkommen und Vermögen, zu schonen. Ein umfassender Ausbau der Umsatzsteuern verlangt indessen den Übergang vom heutigen Grossistensystem zum Mehrwertsystem, wie es heute in allen westeuropäischen Industriestaaten Anwendung findet. Gegenwärtig sind entsprechende Vorarbeiten auf Expertenstufe im Gange, und wir hoffen, bis Ende dieses Jahres das Vernehmlassungsverfahren über diesen Bericht und die Vorschläge der Expertenkommission einleiten zu können.

Daneben läuft die steuerpolitische Diskussion auch hinsichtlich anderer Probleme auf Hochtouren. Wir erwähnen die Neugestaltung der direkten Bundessteuer und ihre Verteilung zwischen Bund und Kantonen, die Steuerharmonisierung und die Reichtumssteuer.

Als ersten Schritt in diesem Bereich haben wir kürzlich Vorlagen über die Steuerharmonisierung einschliesslich eines Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer den Kantonen, den politischen Parteien und den Wirtschaftsorganisationen zur Vernehmlassung zugeleitet.

Wir werden, soweit es an uns liegt, alles daran setzen, dass in der Behandlung dieser mittelfristigen Geschäfte keine Verzögerungen eintreten. Hingegen müssen wir uns angesichts der Dringlichkeit der durch diese Vorlage vorgesehenen Einsparungen und Mehreinnahmen auf möglichst einfache Lösungen beschränken. Deshalb beantragen wir die folgenden in verhältnismässig kurzer Zeit wirksamen Erhöhungen bei der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer.

42 Erhöhung der Warenumsatzsteuer ab 1. April 1975

421 Bisherige Massnahmen bei der Warenumsatzsteuer

Mit der Finanzordnung 1971–1982 (BB vom 24. Juni 1971/AS 1971 907) wurden mit Wirkung ab 1. Januar 1972 die Sätze der Warenumsatzsteuer von 3,6 Prozent für Detaillieferungen und 5,4 Prozent für Engroslieferungen auf 4 und 6 Prozent festgesetzt und damit wieder auf den Stand von 1943 bis 1955 gebracht. Dabei wurde die ab 1950 mehrmals erweiterte Freiliste weiterhin unverändert beibehalten, indessen die Besteuerung der baugewerblichen Arbeiten neu geordnet (bis zum 31. Dezember 1971 war der steuerbare Teil des Entgelts je nach Art der baugewerblichen Arbeit unterschiedlich hoch und betrug im Durchschnitt aller baugewerblichen Umsätze um 60 % des Entgelts; ab 1. Januar 1972 wurde dieser Anteil für die Regelfälle einheitlich auf drei Viertel des Gesamtentgelts

festgesetzt). Damit stieg der Anteil der Warenumsatzsteuer an den Fiskalmassnahmen des Bundes wieder auf den Prozentsatz der Jahre 1943 bis 1955.

Schliesslich wurde mit Wirkung ab 1. Januar 1974 die in Artikel 41^{ter} Absatz 3 BV enthaltene Flexibilitätsreserve von einem Zehntel ausgeschöpft und die Sätze der Warenumsatzsteuer wurden auf 4,4 Prozent für Detail- und 6,6 Prozent für Engroslieferungen erhöht (BG vom 21. März 1973).

Die finanziellen Auswirkungen der im Rahmen der Finanzordnung 1971–1982 bisher vorgenommenen Änderungen der Warenumsatzsteuer werden wie folgt geschätzt:

Jahr	Massnahme	Geschätzter Mehrertrag ¹	Budgetierter Gesamtertrag	Rechnungs- ergebnis
		in Millionen Franken		
1971	Sätze von 3,6% und 5,4%	—	1 830	1 945
1972	Satzerhöhung auf 4% und 6% sowie Neuordnung im Baugewerbe	260	2 450	2 482
1973		410	3 050	2 870
1974	+ Satzerhöhung auf 4,4% und 6,6%	450 + 235	3 385	•
1975		480 + 340	3 775	•

¹⁾ Bei der Warenumsatzsteuer ist zu berücksichtigen, dass Mehreinnahmen regelmässig erst ein Vierteljahr nach Inkraftsetzen einer Erhöhung zu fliessen beginnen. Diese Mehrerträge stehen weit hinter den Einbussen an Zollerträgen zurück, die der Bund zufolge der Gewichtsbemessung der Zölle und der bisherigen Zollreduktionen in Kauf nehmen musste (ohne die neu entstehenden Ausfälle infolge des Freihandelsabkommens mit den Europäischen Gemeinschaften).

422 Gründe für eine neue Erhöhung der Warenumsatzsteuer

Die vermehrte Inanspruchnahme insbesondere der allgemeinen Verbrauchssteuer ist einmal unerlässlich, um der immer deutlicher werdenden Tatsache entgegenzuwirken, dass in unserem Land die Belastung der Einkommen stetig stärker ansteigt als diejenige des Verbrauchs. Diese Entwicklung ist einerseits die Folge davon, dass bei wachsender Wirtschaft die Einnahmen aus den progressiven direkten Steuern, selbst wenn die Folgen der kalten Progression beseitigt würden, überdurchschnittlich zunehmen, wogegen die Einnahmen aus den Verbrauchssteuern, die proportional oder, wie beispielsweise die Zölle, nach dem Gewicht bemessen werden, hinter dem Zuwachs des Bruttosozialprodukts zurückstehen. Darüber hinaus erleidet der Bund durch die im Rahmen der Kennedy-Runde sowie der Freihandelsabkommen mit der EFTA und den Europäischen Gemeinschaften vereinbarten Zollreduktionen laufend höhere Einnahmefälle. Die bisherigen Verluste dürften nach den heutigen Einfuhrwerten im Vergleich zu 1960/61 jährlich schätzungsweise insgesamt einen Betrag in der Grössenordnung von gegen 1,5 Milliarden Franken erreichen. Dazu kommen nun neu noch die Einbussen aus dem EWG-Freihandelsabkommen, die seinerzeit für 1978, das erste Jahr mit voller Auswirkung des stufenweisen Abbaus, auf 1010

Millionen Franken geschätzt wurden, für die Übergangszeit von 1973 bis 1977 auf 94, 276, 455, 668 und 826 Millionen Franken¹⁾. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Einkommen nicht nur durch Steuern, sondern zunehmend auch noch durch steigende Sozialbeiträge zur Finanzierung der öffentlichen Sozialwerke belastet werden und der Bund nach Artikel 41^{ter} Absatz 5 Buchstabe c BV verpflichtet ist, bei der Festsetzung des Tarifs für die direkte Bundessteuer auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen. Deshalb schlagen wir vor, es seien die erforderlichen zusätzlichen Einnahmen zur Hauptsache durch eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer zu beschaffen. Diese Steuer trägt nämlich noch heute vergleichsweise nicht mehr an den Bundeshaushalt bei als in den Jahren 1943 bis 1949, wogegen in den übrigen europäischen Industriestaaten die Umsatzsteuer infolge der Ausweitung der öffentlichen Tätigkeit längst in ganz anderem Umfange genutzt wird als bei uns. Zudem halten wir es für richtig, die Einbussen an Einfuhrzöllen wiederum durch eine Belastung des Verbrauchs wettzumachen.

Der verfassungsmässige Rahmen würde es zwar gestatten, auf dem Wege der Gesetzgebung (Art. 8 Abs. 1 UeB-BV) die heute nur zu drei Vierteln des Entgelts erfassen baugewerblichen Umsätze voll zu belasten und die Liste der von der Steuer befreiten Waren einzuschränken und so gewisse Mehreinnahmen zu erreichen. Wir sind indessen der Auffassung, es sollte wegen der das Baugewerbe besonders treffenden konjunkturpolitischen Massnahmen im gegenwärtigen Zeitpunkt von einer Änderung der ab 1972 geltenden Steuerordnung für baugewerbliche Arbeiten (¾ des Entgelts zum normalen Detailsatz, BB vom 24. Juni 1971 / AS 1971 907) Umgang genommen werden. Änderungen, wie sie mit der vollen Besteuerung der baugewerblichen Umsätze verbunden wären, sollten sich bei der Warenumsatzsteuer, die von den steuerpflichtigen Firmen unter eigener Verantwortung zu veranlagern und zu entrichten ist, nicht in allzu kurzen Zeitabständen folgen. Wegen der zeitlichen Dringlichkeit dieser Vorlage ist ohnehin darauf zu achten, dass nicht Massnahmen getroffen werden, die weitreichende Revisionen des geltenden Warenumsatzsteuerrechts erfordern. Dies ist mit ein Grund, weshalb wir mit dieser Vorlage auch keine Einschränkungen der Freiliste beantragen, wie dies im mündlichen Vernehmlassungsverfahren von Anfang März 1974 verschiedentlich verlangt worden war. Die Anwendung eines reduzierten Steuersatzes, wie er dabei kaum zu umgehen wäre, würde nämlich nicht allein die Veranlagung der Steuer erschweren, sondern – soll ein wesentlicher Mehrertrag erreicht werden – zumindest die Wiederbesteuerung auch von Fleisch und Wurstwaren sowie von Feinsswaren wie Konfiserie- und Backwaren ohne Brot erfordern. Damit wäre kurzfristig die Unterstellung von schätzungsweise 10 000 heute befreiter Unternehmungen unter die Warenumsatzsteuerpflicht verbunden. Deshalb nehmen wir lediglich eine Heraufsetzung der Steuersätze in Aussicht.

¹⁾ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 16. August 1972 / BBl 1972 II 726 f. über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften, wobei auch bereits angemeldet wurde, dass später die Rechtsgrundlagen für einen Ausbau der allgemeinen Verbrauchssteuer geschaffen werden müssten.

423 Erhöhung der Warenumsatzsteuersätze auf 6 und 9 Prozent

Da die in Artikel 41^{ter} Absatz 3 BV festgesetzten Höchstsätze von 4 Prozent für Detaillieferungen und 6 Prozent für Engroslieferungen zuzüglich eines Zehntels bereits voll ausgeschöpft sind (BG vom 21. März 1973 / AS 1973 1058), kann eine Heraufsetzung nur auf dem Wege einer Verfassungsänderung herbeigeführt werden. Angesichts des grossen Finanzbedarfs und der bedeutenden Zollaussfälle sehen wir vor, die Höchstsätze in Artikel 41^{ter} neu auf 6 Prozent für Detail- und 9 Prozent für Engroslieferungen festzusetzen, statt der heute geltenden 4 und 6 Prozent mit einem maximalen Zuschlag von einem Zehntel. Wir sind uns bewusst, dass die Mehreinnahmen aus der Warenumsatzsteuer die gesamten Mindereinnahmen aus den Einfuhrzöllen nicht auszugleichen vermögen. Indessen dürften sie mit den übrigen Massnahmen jedenfalls in den Jahren 1976 und 1977 voraussichtlich knapp genügen, die Lücken zwischen Ausgaben und Einnahmen vorübergehend einigermassen zu schliessen. Ausserdem lässt die Grossisten-Einphasensteuer höhere Sätze ohne beachtenswerte Verzerrungen des Wettbewerbs nicht zu. Mit Steuersätzen von 6 Prozent auf der Detailstufe und 9 Prozent auf der Engrosstufe ergäben sich folgende mutmasslichen Eingänge in Millionen Franken (Warenumsatzsteuerertrag im Jahre 1973 2870 Mio. Fr., vgl. Abschn. 421 hievore):

	1974 in Millionen Franken	1975	1976	1977	1978	1979
4,4%/6,6%	3 385	3 775	4 090	4 395	4 700	5 060
Mehrertrag bei 6/9%	—	685	1 485	1 600	1 710	1 840
Gesamtertrag	3 385	4 460	5 575	5 995	6 410	6 900

Die Warenumsatzsteuer wird vierteljährlich deklariert und abgeliefert, so dass Mehreinnahmen erst ein Kalendervierteljahr nach Inkrafttreten einer Steuererhöhung zu fliessen beginnen. Für das Jahr 1975 kann deswegen von vorneherein der volle Mehrertrag nicht erzielt werden, setzte dies doch ein Inkrafttreten bereits auf den 1. Oktober 1974 voraus. Die Erhöhung wird jedoch, sofern die Verfassungsvorlage von den eidgenössischen Räten in der Herbstsession 1974 verabschiedet wird und die Abstimmung am 8. Dezember 1974 stattfindet, frühestens auf den 1. April 1975 in Kraft gesetzt werden können, weil den steuerpflichtigen Unternehmen für die erforderlichen Anpassungen mindestens noch eine Frist von drei Monaten eingeräumt werden muss. Die neue Ordnung würde sich demnach einnahmenmässig erst ab 1. Juli 1975 auswirken, so dass sich für 1975 lediglich die Hälfte (rund 685 Mio. Fr.) des für das volle Jahr auf 1370 Millionen Franken geschätzten Mehrertrages der Warenumsatzsteuer ergeben würde.

Mit dem vorgesehenen Steuersatz von 6 Prozent für die Detailstufe (Engrosstufe 9%) bleibt die schweizerische Warenumsatzsteuer immer noch weit hinter den Umsatzsteuern der andern europäischen Industriestaaten zurück, obwohl sie nebst Verbrauchsgütern auch die Investitionen belastet. Ihr Gesamtge-

wicht dürfte bei diesem Satz beispielsweise etwa die Hälfte der heute 11 prozentigen Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) der Bundesrepublik Deutschland erreichen. Zwar bleiben bei den Umsatzsteuern nach dem Mehrwertsystem die Investitionen im Bereich der steuerpflichtigen Unternehmen soweit frei, als sie für die Produktion oder Verteilung besteuert Güter genutzt werden; die übrigen Anlagegüter, insbesondere die Investitionen der öffentlichen Hand und der privaten Haushalte, bleiben jedoch steuerbar. Ausserdem werden im Ausland in der Regel nicht allein die Waren unserer weitreichenden Freiliste der Steuer unterstellt, sondern auch ein Grossteil der Dienstleistungen. Diese beträchtlichen Unterschiede im Umfange der steuerbaren Lieferungen von Waren und Dienstleistungen erschweren Vergleiche mit ausländischen Umsatzsteuern. Immerhin lässt sich feststellen, dass bei Steuersätzen von 6 und 9 Prozent der Ertrag unserer Warenumsatzsteuer um $3\frac{1}{4}$ Prozent des Bruttosozialprodukts ausmachen wird, wogegen dieser Anteil in den EWG-Staaten (ausgenommen Grossbritannien) sowie in Österreich, Norwegen und Schweden heute über 4 bis gegen 9 Prozent erreichen dürfte, in der Bundesrepublik Deutschland $6\frac{1}{2}$ Prozent.

424 Andere Massnahmen auf dem Gebiet der Verbrauchsbesteuerung

Im Zuge des mündlichen Vernehmlassungsverfahrens sind vereinzelt Vorschläge gemacht worden, die im Bereiche der Verbrauchsbesteuerung zusätzliche oder neue Einnahmen erbringen sollten. Die meisten dieser Massnahmen beanspruchen einen derartigen Aufwand an verwaltungsmässigen und legislatorischen Vorkehren, dass sie im Rahmen der gegenwärtigen kurzfristig ins Werk zu setzenden Vorlage schon aus diesem Grunde nicht in Frage kommen. Denn eine Verzögerung liesse sich angesichts der Finanzlage des Bundes nicht verantworten.

Das gilt einmal vom vorgeschlagenen Übergang vom heutigen Gewichts- auf das Wertzollsystem, der anlässlich der Einführung des neuen Zolltarifs anfangs der 60er Jahre geprüft und abgelehnt wurde. Derzeit prüfen wir die Frage erneut im Hinblick darauf, ob und inwieweit ein solcher Übergang heute angesichts des weltweiten Zollabbaus im Rahmen von GATT, EFTA und EWG für die Schweiz noch von praktischem Wert und von fiskalpolitischem Nutzen wäre.

Die erneute Einführung einer Luxussteuer würde zweifellos die durch die seinerzeitige Luxussteuer hervorgerufenen Probleme neu aufleben lassen, insbesondere die Frage, welche Güter als Luxus bezeichnet werden können und wie die Steuer zu erheben wäre (Unterstellung einer grossen Anzahl von Gewerbe- und von Detailhandelsbetrieben unter die Steuerpflicht) sowie das bei allen derartigen Steuern notorische Missverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Steuerertrag.

Die Vereinheitlichung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern steht bereits in Prüfung (vgl. z.B. Motion Renschler); da deren Ertrag aber den Kantonen zufließt, würde sie keine Verbesserung des Finanzhaushaltes des Bundes bedeuten.

Die Verwirklichung von auf die Erhöhung der Tabaksteuer oder die fiskalische Belastung der gebrannten Wasser abzielenden Vorschlägen fällt in die

Kompetenz des Bundesrates und wird gegenwärtig hinsichtlich der Tabaksteuer geprüft. Wegen der Zweckbindung dieser Einnahmen für die AHV und IV würde die allgemeine Bundeskasse durch derartige Massnahmen nur bedingt entlastet.

43 Massnahmen bei der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer)

431 Bisherige Massnahmen bei der Wehrsteuer

Im Bundesbeschluss vom 24. Juni 1971 (AS 1971 907) über die Weiterführung der Finanzordnung des Bundes wurde der seit 1965 geltende Tarif der Wehrsteuer vom Einkommen der natürlichen Personen im Hinblick auf die sogenannte kalte Progression, mit Wirkung ab *1. Januar 1971* neu gestaltet; ferner wurden die Sozialabzüge erhöht. Der neue Einkommenssteuertarif brachte allen Steuerpflichtigen mit steuerbarem Einkommen bis zu 88 700 Franken eine Entlastung. Andererseits wurden die höheren Einkommen durch Weiterführung der Progression bis zu einem Maximalsatz von 9,5 Prozent (vorher 8%) etwas stärker belastet. Die nach dem neuen Tarif geschuldete Steuer wurde um 5 Prozent ermässigt (vorher 10%). Da die erhöhten Sozialabzüge aus veranlagungstechnischen Gründen erst ab 1. Januar 1973 angewendet werden konnten, wurde für die Jahre 1971 und 1972 die Ermässigung auf 25 Prozent für die ersten 100 Franken und auf 15 Prozent für die nächsten 400 Franken Jahressteuer erhöht.

Bei den juristischen Personen ergaben sich keine Änderungen, mit Ausnahme der Herabsetzung der Ermässigung von 10 auf 5 Prozent.

Auf *1. Januar 1973* kamen erstmals (anstelle des bisherigen behelfsmässigen Staffelrabattes) die gemäss Bundesbeschluss vom 11. März 1971 erhöhten Sozialabzüge zur Anwendung. Durch Bundesgesetz vom 21. März 1973 wurde mit Wirkung ab 1. Januar 1973 die in Artikel 41^{ter} Absatz 5 BV enthaltene Flexibilitätsreserve ausgeschöpft und die Wehrsteuer um 10 Prozent erhöht. Gleichzeitig wurde zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression der Tarif der natürlichen Personen von 1971 um 10 Prozent gestreckt. Die ab 1. Januar 1971 geltende Ermässigung von 5 Prozent wurde auf 1. Januar 1973 aufgehoben (BB vom 21. März 1973).

Die finanziellen Auswirkungen der im Rahmen der Finanzordnung 1971–1982 bisher vorgenommenen Änderungen der Wehrsteuer werden wie folgt geschätzt:

Wehrsteuer

Jahre	Massnahme	in Millionen Franken			
		Geschätzter Mehrertrag	Budgetierter Gesamt- ertrag	Rechnungs- ergebnis	
(Steuerjahre) 1969/70	–	1970	–	1 235	1 175
(Bezug) 1970/71		1971	–	1 235	1 087
(Steuerjahre) 1971/72	Natürliche Personen	1972	– 20	1 550	1 526
(Bezug) 1972/73	– Neuer Tarif				
	– Erhöhung des Maximalsatzes von 8 auf 9,5%				
	– Ermässigung 5% und zusätzlich auf den ersten 100 Fr. Steuer 25%, auf den nächsten 400 Fr. 15% (Staffelrabatt anstelle erhöhter Sozialabzüge)				
	Juristische Personen				
	– Ermässigung 5% (bisher 10%)	1973	– 20	1 430	1 538
(Steuerjahre) 1973/74	Natürliche Personen	1974	+ 100	2 100	
(Bezug) 1974/75	– Tarifstreckung um 10%				
	– Aufhebung der Ermässigung von 5%				
	– Erhöhung der Steuerbeträge um 10%				
	– Anwendung der erhöhten Sozialabzüge (dafür Wegfall Staffelrabatt)				
	Verheiratete von 2 000 auf 2 500 Fr.				
	Kinder von 1 000 auf 1 200 Fr.				
	Versicherungen von 500 auf 2 000 Fr.				
	Sparzinsen von				
	Erwerbseinkommen der Ehefrau (neu) 2 000 Fr.				
	Juristische Personen	1975	+ 100	2 100	
	– Aufhebung der Ermässigung von 5%				
	– Erhöhung der Steuerbeträge um 10%				

432 Erhöhung der Höchstsätze für natürliche und juristische Personen

Da die vorgeschlagene Erhöhung der Warenumsatzsteuer für die Deckung des finanziellen Mehrbedarfs des Bundes nicht ausreicht, sollten auch über die Wehrsteuer Mehreinnahmen erzielt werden. Diese dürften sich allerdings nur in bescheidenem Rahmen halten, da sonst das Übergewicht der Einnahmen aus der direkten Steuer gegenüber demjenigen aus der indirekten noch verstärkt würde.

Für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen schlagen wir vor, in Artikel 41^{ter} Absatz 5 Buchstabe c BV den Höchstsatz von 9,5 auf 12 Prozent

zu erhöhen. Dabei hat es die Meinung, dass der geltende Tarif (Art. 2 Abs. 1 und 2 BG vom 21. März 1973, AS 1973 1058) unverändert fortgeführt wird, ausser für die letzte Tarifstufe, die nicht mehr mit 10,45 Prozent, sondern mit 12 Prozent belastet wird. Damit werden die hohen Einkommen über 243 000 Franken etwas stärker erfasst, ohne dass die Interessen der Kantone berührt werden (vgl. Art. 41^{ter} Abs. 5 Bst. c Satz 1 BV), da diese aus Konkurrenzgründen die sehr hohen Einkommen zurückhaltend besteuern.

Für die Steuer vom Reinertrag der juristischen Personen schlagen wir Erhöhungen in zweifacher Hinsicht¹⁾ vor. Einmal eine Erhöhung des Höchstsatzes auf 9 Prozent (Art. 41^{ter} Abs. 5 Bst. c BV). Da der Satz von 8 Prozent durch Bundesgesetz vom 21. März 1973 (AS 1973 1058) indessen bereits auf 8,8 Prozent angehoben worden ist, wirkt sich diese neue Erhöhung nur unbedeutend aus; sie trifft zudem nur Gesellschaften mit hoher Rendite. Unter den vorliegenden Umständen erscheint es uns angezeigt, auch Gesellschaften, die nur eine mittlere Renditestufe erreichen, zu etwas höheren Steuerleistungen heranzuziehen. Wir sind deshalb der Auffassung, dass im Dreistufentarif gemäss Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe c Ziffer 1 UeB-BV (unter Berücksichtigung der Satzerhöhungen gemäss BG vom 21. März 1973, AS 1973 1058, setzt sich dieser Tarif wie folgt zusammen: Grundsteuer 3,3%, erster Zuschlag 3,3%, zweiter Zuschlag 4,4%) der erste Zuschlag auf 4,4 Prozent zu erhöhen ist.

Die vorgeschlagenen Satzerhöhungen für natürliche und juristische Personen ergäben folgende Mehrerträge (vgl. Abschn. 431):

	1975	1976	1977	1978	1979
	in Millionen Franken				
<i>Geltendes Recht</i> ¹⁾	2 100	2 800	2 800	3 500	3 500
(ab 1. Jan. 1973)					
<i>Vorschlag gemäss Entwurf</i>					
Natürliche Personen					
Erhöhung Maximalsatz von 10,45					
auf 12%	—	+ 45	+ 45	+ 55	+ 55
Juristische Personen					
Tarif 3,3/4,4/4,4					
(statt 3,3/3,3/4,4)					
Maximalsatz 9% (statt 8,8%)	—	+ 70	+ 70	+ 90	+ 90
Bruttoertrag	2 100	2 915	2 915	3 645	3 645
Bund	1 470	2 040	2 040	2 550	2 550
Kantone 30%	630	875	875	1 095	1 095

¹⁾ Um eine klarere Übersicht über die Auswirkungen zu erhalten, sind bei der Wehrsteuer die Sollerträge übersetzt, im Gegensatz zur Staatsrechnung, in welcher die Isterträge ausgewiesen werden.

433 Verzicht auf die Flexibilitätsreserve

Gemäss Artikel 41^{ter} Absatz 5 Buchstabe *c* Satz 3 BV können die verfassungsmässigen Höchstsätze der direkten Bundessteuer «ermässigt oder höchstens um $\frac{1}{10}$ erhöht werden». Mit den in Abschnitt 432 vorgeschlagenen Erhöhungen der Höchstsätze dürften die Belastungen durch die direkte Bundessteuer ein Ausmass erreichen, das unseres Erachtens kaum mehr überschritten werden kann, ohne im Rahmen der geltenden Ordnung den verfassungsrechtlichen Grundsatz zu verletzen, wonach bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen ist (Satz 1 der erwähnten Verfassungsbestimmung).

Auf die Flexibilitätsreserve von 10 Prozent kann deshalb um so mehr verzichtet und der zweitletzte Satz von Artikel 41^{ter} Absatz 5 Buchstabe *c* BV gestrichen werden, als in den übrigen Tarifstufen die in Artikel 41^{ter} Absatz 5 Buchstabe *c* BV bisher vorgesehene Flexibilität durch das Bundesgesetz vom 21. März 1973 vollständig ausgeschöpft worden ist. Für allfällige künftige Satzerhöhungen bedarf es keiner ausdrücklichen Verfassungsbestimmung, sondern bloss einer Ermächtigung an den Bundesrat durch Bundesgesetz.

434 Verzicht auf den Ausgleich der Folgen der kalten Progression

Der Bundesgesetzgeber hat seit 1971 den verfassungsmässigen Auftrag zum periodischen Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen (Art. 41^{ter} Abs. 5 BV). Eine erste Anpassung mit Wirkung ab Steuerjahr 1973 erfolgte durch Bundesgesetz vom 21. März 1973 über die Erhöhung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer und den Ausgleich der Folgen der kalten Progression (AS 1973 1058), indem die Teilstufen des Tarifs (Art. 8 Abs. 3 Bst. *b* Ziff. 2 UeB-BV) um 10 Prozent gestreckt wurden. Wollte man dem verfassungsrechtlichen Auftrag zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression weiterhin nachleben, so müssten auf 1. Januar 1975 nicht nur die 1971 festgesetzten Sozialabzüge erhöht, sondern auch der Tarif der Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen nochmals gestreckt werden. Das ergäbe ab 1976 Mindereinnahmen von mehreren Hundert Millionen Franken. Derart bedeutende Mindererträge bei der direkten Bundessteuer sind im Rahmen einer Vorlage, die auf die Beschaffung von Mehreinnahmen beim Bund abzielt, schlechterdings nicht zu vertreten.

Wir beantragen deshalb, das verfassungsrechtliche Gebot des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression beizubehalten, aber im Bundesbeschluss über die Änderung der Finanzordnung auf jeden Ausgleich der Folgen der kalten Progression zu verzichten.

435 Einführung der jährlichen Veranlagung nach dem Postnumerandosystem

Erhebliche Mehreinnahmen liessen sich bei Fortdauer der ansteigenden Lohn- und Gewinnentwicklung dadurch erzielen, dass die Wehrsteuer vom heutigen zweijährigen auf einen einjährigen Veranlagungsrhythmus umgestellt würde,

wobei für die Veranlagung ausschliesslich die im Steuerjahr selbst erzielten Einkünfte massgebend wären (einjährige Veranlagung nach dem Postnumerandosystem). In seiner Botschaft vom 2. Oktober 1972 über steuerliche Massnahmen (BB1 1972 II 1125) hat der Bundesrat deshalb das Finanz- und Zolldepartement angewiesen, «die Einzelheiten eines solchen Übergangs zusammen mit den kantonalen Fachinstanzen so beförderlich abzuklären, dass möglichst bald eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreitet werden kann». Auf Grund dieses Auftrages entstand ein Gesetzesentwurf vom August 1973, der die Einführung der jährlichen Veranlagung der Wehrsteuer nach dem Postnumerandosystem ab Steuerjahr 1979 mit einer Übergangsperiode in den Jahren 1977 und 1978 vorsah. Der Entwurf wurde im Herbst 1973 den Kantonsregierungen, politischen Parteien und wirtschaftlichen Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet.

Im Verlauf der Vorarbeiten zu der heutigen Verfassungsvorlage stellte sich die Frage, ob das neue Veranlagungssystem, wie es der Gesetzesentwurf vom August 1973 vorsieht, in die Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts des Bundeshaushaltes aufgenommen werden sollte. Nun verhält es sich aber so, dass die jährliche Veranlagung aus praktischen Gründen nicht bei der Wehrsteuer allein eingeführt werden kann. Die Kantone, die jetzt ihre eigenen Steuern wie die Wehrsteuer im herkömmlichen Zweijahres-Rhythmus nach dem Pränumerandosystem veranlagern (das sind für die natürlichen Personen alle Kantone ausser Basel-Stadt, Genf, Neuenburg und Solothurn), müssten ebenfalls auf das bei der Wehrsteuer neu geltende System umstellen, wenn sie nicht ein Nebeneinander der beiden Veranlagungsmethoden und dadurch einen erheblichen administrativen Mehraufwand in Kauf nehmen wollen.

Nach den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens lässt sich eine solche Umstellung jedoch frühestens auf das Steuerjahr 1979 vollziehen, mit einer Übergangsperiode in den Jahren 1977 und 1978. Dementsprechend käme eine Umstellung bei der Wehrsteuer ebenfalls erst auf diesen Zeitpunkt in Frage; ins Gewicht fallende Mehreinnahmen aus der Umstellung auf die einjährige Veranlagung wären nicht vor 1980 zu erwarten.

Unter diesen Umständen verzichten wir darauf, im Rahmen des vorliegenden Massnahmenpakets, das auf die Beschaffung von Mehreinnahmen innert kurzer Frist ausgerichtet ist, die Einführung der jährlichen Veranlagung bei der Wehrsteuer vorzuschlagen.

44 Beibehaltung der Befristung von Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer

Obwohl Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer nahezu die Hälfte der Fiskaleinnahmen des Bundes einbringen, ist ihre Erhebung bis 1982 befristet (Art. 41^{ter} Abs. 1 letzter Satz BV). Es wäre naheliegend, diese Befristung fallen zu lassen. Indessen verzichten wir im Rahmen der vorliegenden Vorlage bewusst darauf, diesen Antrag zu stellen, in der Meinung, dass diese Frage bei Anlass der Vorlagen über die Einführung einer Mehrwertsteuer, verbunden mit der Steuerharmo-

nisierung und einer Neuordnung der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen behandelt werden muss.

45 Mehrerträge

Aus den Erhöhungen der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer sind folgende Mehrerträge zu erwarten (vgl. Tab. 1 im Anhang):

	1975	1976	1977	1978	1979
	in Millionen Franken				
Warenumsatzsteuer	685	1 485	1 600	1 710	1 840
Wehrsteuer brutto	–	115	115	145	145
Mehrerträge Bund	685	1 565	1 680	1 810	1 940
Mehrertrag Kantone		35	35	45	45

46 Erläuterung der Verfassungsvorlage

461 Ziffer I: Änderungen von Artikel 41^{ter}

Absatz 3 Satz 3 enthält die neuen Maximalsätze für die Warenumsatzsteuer von 6 Prozent für Detaillieferungen und 9 Prozent für Engroslieferungen. Diese Besteuerungskompetenz wird ab 1. April 1975 durch Artikel 8 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung mit den Sätzen von 6 Prozent und 9 Prozent sofort ausgeschöpft (vgl. Abschn. 462).

Absatz 5: Die *Buchstaben a und b* dieser Bestimmung werden unverändert übernommen und geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

In *Buchstabe c* wird *Satz 1* ebenfalls unverändert übernommen. *Satz 2 Lemma 1* bringt die Erhöhung des Steuersatzes vom Einkommen der natürlichen Personen von 9,5 auf 12 Prozent (vgl. die Ausführungen in Abschn. 432). Entsprechend dem Tarif gemäss Artikel 2 Absätze 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1973 über die Erhöhung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer und den Ausgleich der Folgen der kalten Progression (AS 1973 1058), der mit Ausnahme des Satzes für 242 900 Franken übersteigende Einkommensteile unverändert übernommen wird, beginnt die Steuerpflicht frühestens bei einem reinen Einkommen von 9700 Franken, bei verheirateten Personen bei einem solchen von 12 200 Franken (unveränderte Fortführung des Abzuges von 2500 Franken für verheiratete Personen gemäss Art. 8 Abs. 3 Bst. b Ziff. 1 UeB-BV in der heute geltenden Fassung).

In *Satz 2 Lemma 2* wird der Steuersatz vom Reinertrag der juristischen Personen von 8 auf 9 Prozent erhöht (vgl. die Ausführungen in Abschn. 432).

Satz 2 Lemma 3 bestimmt, dass der Steuersatz vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen 0,825 Promille (statt 0,75‰) beträgt. Das bedeutet keine Erhöhung gegenüber der Belastung gemäss heutigem Recht, da der

Satz von 0,75 Promille bereits mit Wirkung ab 1973 um 10 Prozent auf 0,825 Promille erhöht worden ist (Art. 2 Abs. 2 BG vom 21. März 1973, AS 1973 1058).

Satz 3 enthielt bisher die Vorschrift über die Ermässigung oder die Erhöhung um einen-Zehntel der in Buchstabe *c* erwähnten Steuersätze; er wird aufgehoben (vgl. Abschn. 433). Dagegen bleibt das bisher in *Satz 4* enthaltene Gebot des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen bestehen (vgl. Abschn. 434).

462 Ziffer II: Neuer Artikel 8 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung

Artikel 8 UeB-BV enthielt bisher die gemäss Finanzordnung 1971–1982 für die Verwirklichung der ab 1971 zu treffenden Massnahmen auf dem Gebiet der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer nötigen Änderungen.

Der Bundesrat hat gemäss Artikel 8 Absatz 5 UeB-BV durch Beschlüsse vom 28. Juni/17. November 1971 diese Änderungen in den Warenumsatz- und den Wehrsteuerbeschluss eingefügt. Gleich ist er nach Erlass des Bundesbeschlusses vom 21. März 1973 über die Aufhebung der Ermässigung der Wehrsteuer (AS 1973 1064) und des Bundesgesetzes vom 21. März 1973 über die Erhöhung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer und den Ausgleich der Folgen der kalten Progression (AS 1973 1058) vorgegangen (BRB vom 4. Juli 1973).

Absatz 1 des neuen Artikels 8 UeB-BV bestimmt deshalb, dass das Ende 1974 geltende Warenumsatzsteuer- und Wehrsteuerrecht unverändert weitergeführt wird, soweit nicht in den Absätzen 2 und 3 ausdrücklich etwas anderes vorgeschrieben wird, nämlich die ab 1. Januar 1975 für die Wehrsteuer (Abs. 3) und ab 1. April 1975 für die Warenumsatzsteuer geltenden neuen Sätze (Abs. 2).

Absatz 2 umschreibt mithin die Änderungen am Bundesratsbeschluss über die Warenumsatzsteuer, die vom 1. April 1975 an wirksam sein sollen, nämlich die Erhöhung der Steuersätze für Detaillieferungen auf 6 Prozent, für Engroslieferungen auf 9 Prozent. Die meisten Arbeiten des Baugewerbes unterliegen wie nach heutigem Recht weiterhin nur mit drei Vierteln des Entgelts der Steuer zum (erhöhten) Satz für Detaillieferungen.

In *Absatz 3* ist für die Wehrsteuer nur noch zu regeln, was gegenüber dem geltenden Wehrsteuerrecht neu ist, nämlich die Erhöhung des Höchstsatzes vom Einkommen der natürlichen Personen von derzeit 10,45 auf 12 Prozent (Bst. *a*; vgl. hiezu die Bemerkungen in Abschn. 432, zweiter Abs.), ferner die Erhöhung des Höchstsatzes auf dem Reinertrag der juristischen Personen von derzeit 8,8 auf 9 Prozent und die Erhöhung auf 4,4 Prozent der zweiten Belastungsstufe des für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften geltenden Dreistufentarifs (Bst. *b*; vgl. die Ausführungen in Abschn. 432, dritter Abs.).

Absatz 4 beauftragt den Bundesrat, den Warenumsatzsteuerbeschluss und den Wehrsteuerbeschluss den Änderungen der Steuersätze anzupassen und bei der Warenumsatzsteuer die privatrechtlichen Auswirkungen der Steuersatzerhöhung hinsichtlich der Überwälzung zu ordnen.

Hiefür ist bei der Warenumsatzsteuer ein Bundesratsbeschluss vorgesehen, durch welchen in den Artikeln 19 und 49 des Warenumsatzsteuerbeschlusses die Steuersätze geändert werden. In einem zweiten Teil wird, wie in den bisher zu solchen Änderungen ergangenen Bundesratsbeschlüssen (z. B. BRB vom 4. Juli 1973; AS 1973 1061), für die Übergangszeit näher bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die erhöhten Steuersätze zur Anwendung kommen und dass der Lieferer vom Abnehmer die zusätzliche Vergütung des Betrages verlangen kann, um den die geschuldete Steuer höher ist als nach den bisherigen Bestimmungen, sofern das Lieferungsentgelt vor dem 1. April 1975 vereinbart und nicht ausdrücklich etwas anderes abgemacht wurde.

47 Verfassungsmässigkeit

Der beiliegende Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Änderung der Finanzordnung des Bundes bezweckt eine Partialrevision der Bundesverfassung im Sinne von Artikel 121 BV, die auf dem Wege der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden kann. Der Weg des dringlichen Bundesbeschlusses nach Artikel 89^{bis} Absätze 1 und 3 BV, wie er bisher bei Finanzordnungen des Bundes noch nie beschritten worden ist, hilft nämlich nichts. Im Falle der Verwerfung bliebe er nur ein Jahr in Kraft. Diese kurze Zeitspanne könnte erst noch nur teilweise ausgenutzt werden, weil der Wirtschaft nach der Beschlussfassung eine ausreichende Frist zur Anpassung an die Erhöhung der Warenumsatzsteuer zugestanden werden müsste.

5 Schlussbemerkungen

Das Massnahmenprogramm, das wir Ihnen angesichts der rapiden Verschlechterung der Finanzlage des Bundes unterbreiten, soll den für die nächsten fünf Jahre erwarteten Defiziten entgegenwirken. Dabei ist zu beachten, dass die ihm zugrunde gelegten Prognosen nicht von den ungünstigsten Perspektiven ausgehen. Durch die vorgeschlagenen Massnahmen soll der Bund in die Lage versetzt werden, die ihm obliegenden wichtigen Aufgaben auch in Zukunft zu erfüllen. Es handelt sich um ein Minimalprogramm, das bei den Einnahmen keine Schmälerung erträgt, aber auch keine wesentlichen neuen Ausgaben erlaubt, ohne dass entsprechende zusätzliche Einnahmen beschafft werden. Im Rahmen der Bemühungen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt wird es zudem nötig sein, die Ausgaben selektiver und nach strengeren Kriterien zu beurteilen und ihre Effizienz zu erhöhen.

Das vorgeschlagene Massnahmenprogramm präjudiziert die nicht mehr aufschiebende Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht, ebensowenig die Erarbeitung einer längerfristigen Finanzordnung. Die im Blick auf diese Ziele bereits angelaufenen Arbeiten werden ohne Beeinträchtigung weitergeführt. Die vorgeschlagenen kurzfristigen Massnahmen sind jedoch notwendig, weil es gilt, durch rasches Handeln das Vertrauen in die Kreditfähigkeit des Bundes und die Kontinuität seiner Politik zu erhalten.

Gestützt auf diese Darlegungen beantragen wir Ihnen, den beiliegenden Entwürfen zu einem Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt sowie zu einem Bundesbeschluss über die Änderung der Finanzordnung des Bundes zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt zuzustimmen.

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

Bern, den 3. April 1974

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident.

Brugger

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

**Bundesgesetz
über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung
des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 42^{bis} und Artikel 85 Ziffern 1–3 und 10 der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 3. April 1974¹⁾,

beschliesst:

Art. 1

Ziele und Mittel

¹ Zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt sind die Bundesaufgaben auf das unbedingt Notwendige zu beschränken und die neuen Verpflichtungen auf die finanziellen Möglichkeiten des Bundes auszurichten.

² Zu diesem Zwecke

- a.* setzt die Bundesversammlung für Ausgaben mit Investitionscharakter einen für die Jahre 1975 bis 1979 geltenden finanziellen Rahmen fest;
- b.* begrenzt der Bundesrat den Personalbestand auf das absolut Notwendige;
- c.* kann der Bundesrat bereits bewilligte Projektierungs-, Bau- oder Beschaffungsvorhaben des Bundes vereinfachen, einschränken oder hinausschieben.

³ Bundeseigene Vorhaben und neue Zusicherungen von Bundesbeiträgen sind auf den nach Absatz 2 Buchstabe *a* festgesetzten Rahmen auszurichten.

⁴ Dieser Artikel findet auf den Finanzhaushalt der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe sinngemäss Anwendung.

¹⁾ BBl 1974 I 1309

Art. 2

Erstreckung gesetzlicher Fristen

Der Bundesrat kann gesetzliche Fristen zur Vollendung von Werken und Vorhaben um höchstens fünf Jahre erstrecken, soweit dies zur Einhaltung der bewilligten Kredite erforderlich ist.

Art. 3

Tarifannäherung

Der Bundesrat kann die Annäherung von Tarifen konzessionierter Bahnunternehmen für die nichteinheimische Bevölkerung an jene der Schweizerischen Bundesbahnen einschränken.

Art. 4

Krisenverhütung

Der Bundesrat trifft im Rahmen der Ausgabenplanung die nötigen Vorbereitungen für den Fall einer rückläufigen wirtschaftlichen Entwicklung.

Art. 5

Gebühren

Der Bundesrat erlässt Bestimmungen über die Erhebung von angemessenen Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung.

Art. 6

Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am 1. Januar 1975 in Kraft.

(Entwurf)

**Bundesbeschluss
über die Finanzordnung des Bundes
(Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt)**

Änderung vom

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 85 Ziffer 14, 118 und 121 Absatz 1 der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 3. April 1974¹⁾,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 41^{ter} Abs. 3 und 5 Bst. c

³ Die Warenumsatzsteuer nach Absatz 1 Buchstabe *a* kann erhoben werden auf dem Umsatz von Waren, auf der Wareneinfuhr und auf gewerbsmässigen Arbeiten an Fahrnis, Bauwerken und Grundstücken, unter Ausschluss der Bebauung des Bodens für die Urproduktion. Das Gesetz bezeichnet die Waren, welche von der Steuer ausgenommen sind. Die Steuer darf bei Detaillieferungen 6 Prozent, bei Engroslieferungen 9 Prozent des Entgelts nicht übersteigen.

⁵ ...

- c. bei der Festsetzung der Tarife ist auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen. Die Steuer beträgt höchstens
 - 12 Prozent vom Einkommen der natürlichen Personen; die Steuerpflicht beginnt frühestens bei einem reinen Einkommen von 9700 Franken, bei verheirateten Personen bei einem solchen von 12200 Franken,

¹⁾ BBl 1974 I 1309

- 9 Prozent vom Reinertrag der juristischen Personen,
- 0,825 Promille vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen.

Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen sind periodisch auszugleichen.

II

Artikel 8 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 8

¹ Unter Vorbehalt der Änderung durch Bundesgesetz im Rahmen von Artikel 41^{ter} bleiben mit den Änderungen nach den Absätzen 2–4 hienach die am 31. Dezember 1974 geltenden Bestimmungen über die folgenden Steuern in Kraft:

- a.* die Warenumsatzsteuer;
- b.* die Wehrsteuer;
- c.* die Biersteuer.

² Mit Wirkung ab 1. April 1975 beträgt die Warenumsatzsteuer bei Detaillierungen 6 Prozent und bei Engroslieferungen 9 Prozent des Entgelts.

³ Bei der Wehrsteuer beträgt für die nach dem 31. Dezember 1974 beginnenden Steuerjahre:

- a.* der Höchstsatz der Steuer vom Einkommen natürlicher Personen 12 Prozent;
- b.* der Zuschlag auf der Steuer vom Reinertrag der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften auf dem Teil des Reinertrages, der 4 Prozent Rendite übersteigt oder, wenn Kapital und Reserven weniger als 50 000 Franken betragen, auf dem Teil des Reinertrages, der 2000 Franken übersteigt, 4,4 Prozent. In allen Fällen ist die Steuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften auf 9 Prozent des gesamten Reinertrages begrenzt.

⁴ Der Bundesrat hat die Beschlüsse über die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer den Änderungen in den Absätzen 2 und 3 anzupassen. Bei der Warenumsatzsteuer hat er für die Übergangszeit auch die Auswirkungen hinsichtlich der Überwälzung zu ordnen.

III

Die in den Ziffern I und II genannten Bestimmungen treten am 1. Januar 1975 in Kraft.

IV

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt

Tabellen

Tab. 1 Erträge

Wehrsteuer der natürlichen Personen

Tab. 2	Sozialabzüge und Tarife
Tab. 3	Belastung des steuerbaren Einkommens
Tab. 4a und b	Tarifvergleiche
Tab. 5a	Belastungsvergleiche für einen Ledigen
Tab. 5b	Belastungsvergleiche für einen Verheirateten ohne Kinder
Tab. 5c	Belastungsvergleiche für einen Verheirateten mit 2 Kindern

Wehrsteuer der juristischen Personen

Tab. 6a	Tarifvergleiche
Tab. 6b	Belastungsvergleiche für eine Aktiengesellschaft mit 1 Million Franken Kapital

Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt

Erträge in Millionen Franken

Tabelle 1

	1975	1976	1977	1978	1979
I. Warenumsatzsteuer					
1 <i>Geltendes Recht ab 1 Januar 1974</i> ¹⁾ 4,4/6,6%	3 775	4 090	4 395	4 700	5 060
2 <i>Satzerhöhung ab 1 April 1975</i> gemäss Entwurf 6,9% Mehr- ertrag	4 460 685	5 575 1 485	5 995 1 600	6 410 1 710	6 900 1 840
II. Wehrsteuer					
1 <i>Geltendes Recht ab 1 Januar 1973</i> ¹⁾ Tarif 110%, Maximalsatz nat Pers 10,45% jur Pers 8,8% } Bund 70% Kantone 30%	2 100 1 470 630	2 800 1 960 840	2 800 1 960 840	3 500 2 450 1 050	3 500 2 450 1 050
2 <i>Änderungen ab 1 Januar 1975</i> gemäss Entwurf Natürliche Personen – Maximalsatz 12,0% Juristische Personen – Tarif 3 3/4 4/4,4% (statt 3,3/3 3/4,4%), Maximal- satz 9,0%		+ 45	+ 45	+ 55	+ 55
		+ 70	+ 70	+ 90	+ 90
Bruttoertrag	2 100	2 915	2 915	3 645	3 645
Bund 70%	1 470	2 040	2 040	2 550	2 550
Kantone 30%	630	875	875	1 095	1 095
Mehrertrag gegenüber gelten- dem Recht					
Brutto	–	+ 115	+ 115	– 145	+ 145
Bund	–	+ 80	+ 80	+ 100	+ 100
Kantone	–	+ 35	+ 35	+ 45	+ 45
III. Mehrertrag für den Bund					
Warenumsatzsteuer	+ 685	+ 1 485	+ 1 600	– 1 710	+ 1 840
Wehrsteuer		+ 80	+ 80	– 100	+ 100
	+ 685	+ 1 565	+ 1 680	– 1 810	+ 1 940

¹⁾ BG vom 21. März 1973

Wehrsteuer der natürlichen Personen
Sozialabzüge und Tarife

Tabelle 2

	1971	Geltendes Recht (BG vom 21. März 1973)	Entwurf
<i>a Sozialabzüge</i>	Fr	Fr	
Abzug für Verheir- tete	2 000 —	2 500.—	
Abzug je Kind . . .	1 000 —	1 200 —	
Abzug für Versiche- rungsprämien und (ab 1973) für Zinsen auf Sparkapitalen	500.—	2 000.—	
Abzug vom Er- werbseinkommen der Ehefrau	—	2 000.—	wie geltendes Recht

b. Tarif	Fr.		Fr.		Fr.	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Die Steuer für ein Jahr beträgt:	für 8 999.—	—	für 9 699.—	—		
	für 9 000.—	20.—	für 9 700.—	22.—		
	je weitere 100.—	1.—	je weitere 100.—	1.10		
	für 20 000.—	130.—	für 22 000.—	157.30		
	je weitere 100.—	3.—	je weitere 100.—	3.30		
	für 35 000.—	580.—	für 38 500.—	701.80		
	je weitere 100.—	6.—	je weitere 100.—	6.60		
	für 50 000.—	1 480.—	für 55 000.—	1 790.80		
	je weitere 100.—	8.—	je weitere 100.—	8.80		
	für 65 000.—	2 680.—	für 71 500.—	3 242.80		
	je weitere 100.—	10.—	je weitere 100.—	11.—		
	für 85 000.—	4 680.—	für 93 500.—	5 662.80		
	je weitere 100.—	12.—	je weitere 100.—	13.20		
	für 220 800.—	20 976.—	für 242 800.—	25 370.40	für 556 600.—	66 792.—
	je weitere 100.—	9.50	für 242 900.—	25 383.05	je weitere 100.—	12.—
			je weitere 100.—	10.45		
	Die nach diesem Tarif berechneten Beträge werden ermässigt um 25% auf den ersten 100 Fr. Jahressteuer 15% auf den nächsten 400 Fr. Jahressteuer 5% auf dem 500 Fr. übersteigenden Teil der Jahressteuer		Tarif einschliesslich 10% Erhöhung		Tarif einschliesslich 10% Erhöhung	

wie geltendes Recht

Wehrsteuer der natürlichen Personen **Belastung des steuerbaren Einkommens**

Tabelle 3

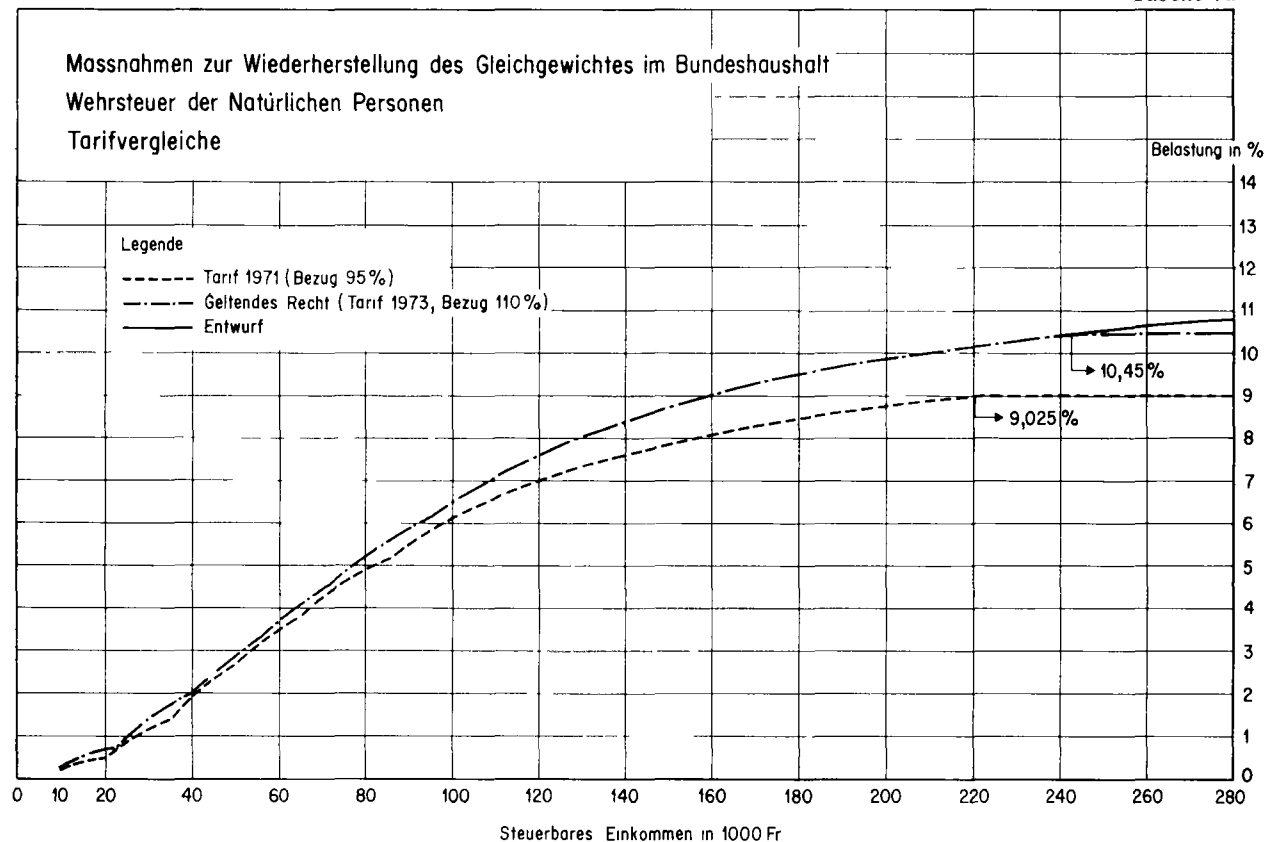
Steuerbares Einkommen	1971 ¹⁾ (BB vom 11. März 1971)		Geltendes Recht ²⁾ (BG vom 21. März 1973)		Entwurf ³⁾	
	Fr	%	F ₁	%	Fr	%
1	2	3	4	5	6	7
9 700	20.25	0,21	22.—	0,23		
10 000	22.50	0,22	25.30	0,25		
15 000	60.—	0,40	80.30	0,54		
20 000	100.50	0,50	135.30	0,68		
22 000	151.50	0,69	157.30	0,72		
25 000	228.—	0,91	256.30	1,03		
30 000	355.50	1,18	421.30	1,40		
35 000	491.—	1,40	586.30	1,68		
38 500	690.50	1,79	701.80	1,82		
40 000	776.—	1,94	800.80	2,00		
45 000	1 061.—	2,36	1 130.80	2,51		
50 000	1 346.—	2,69	1 460.80	2,92		
55 000	1 726.—	3,14	1 790.80	3,26		
60 000	2 106.—	3,51	2 230.80	3,72		
65 000	2 486.—	3,82	2 670.80	4,11		
70 000	2 961.—	4,23	3 110.80	4,44		
71 500	3 103.50	4,34	3 242.80	4,54		
75 000	3 436.—	4,58	3 627.80	4,84		
80 000	3 911.—	4,89	4 177.80	5,22		
85 000	4 386.—	5,16	4 727.80	5,56		
90 000	4 956.—	5,51	5 277.80	5,86		
93 500	5 355.—	5,73	5 662.80	6,06		
95 000	5 526.—	5,82	5 860.80	6,17		
100 000	6 096.—	6,10	6 520.80	6,52		
120 000	8 376.—	6,98	9 160.80	7,63		
140 000	10 656.—	7,61	11 800.80	8,43		
160 000	12 936.—	8,08	14 440.80	9,03		
180 000	15 216.—	8,45	17 080.80	9,49		
200 000	17 496.—	8,75	19 720.80	9,86		
220 800	19 867.20	9,00	22 466.40	10,18		
242 900	21 861.70	9,00	25 383.05	10,45	25 383.60	10,45
250 000	22 502.50	9,00	26 125.—	10,45	26 320.80	10,53
300 000	27 015.—	9,00	31 350.—	10,45	32 920.80	10,97
500 000	45 065.—	9,01	52 250.—	10,45	59 320.80	11,86
556 600	50 173.15	9,01	58 164.70	10,45	66 792.—	12,00
1 000 000	90 190.—	9,02	104 500.—	10,45	120 000.—	12,00

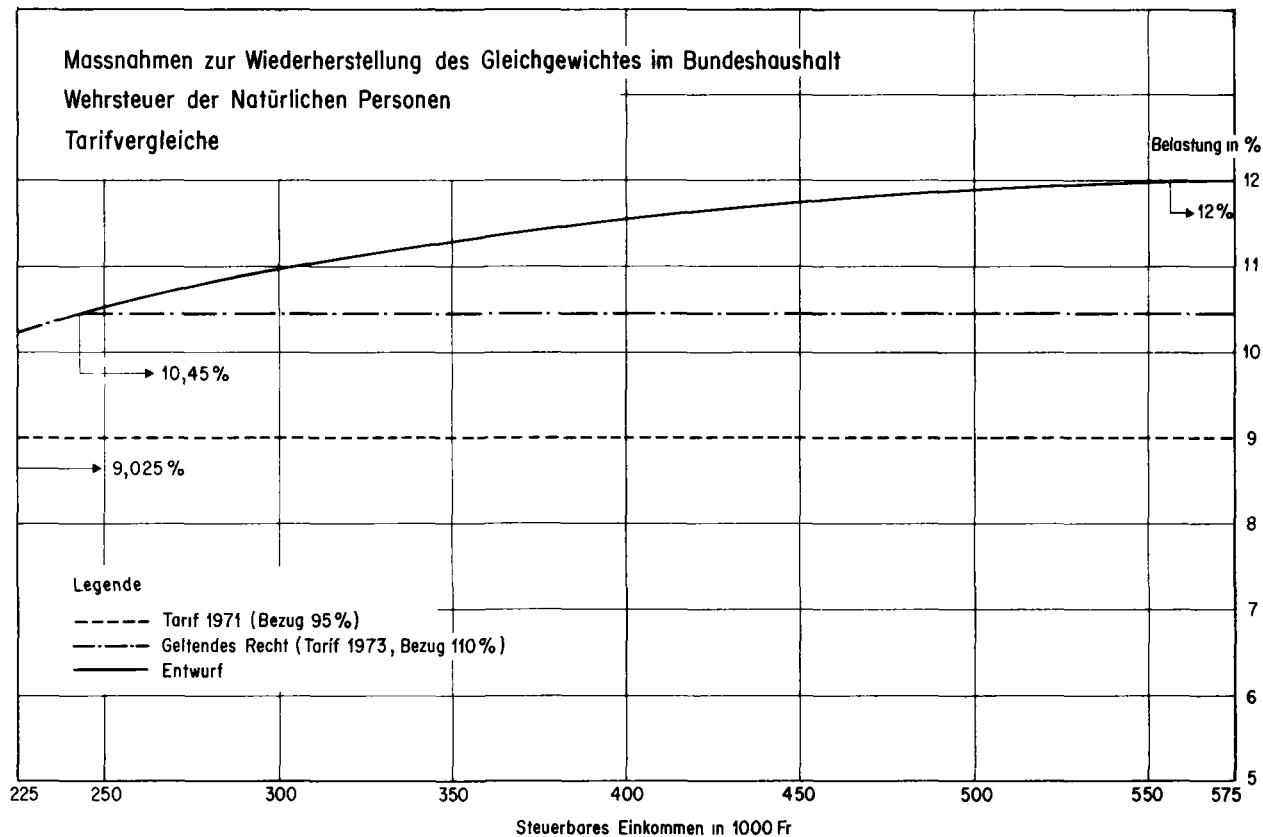
¹⁾ Staffelfrabatt. 25% auf den ersten 100 Fr. der Jahressteuer
15% auf den nächsten 400 Fr. der Jahressteuer
5% auf dem 500 Fr. übersteigenden Teil der Jahressteuer
Maximalsatz 9,025% (9,5%./% Ermässigung von 5%), abzüglich 60 Fr., ab 220 800 Fr. Einkommen.

²⁾ Tarif 1971 um 10% gestreckt. Anstelle des behelfsmässigen Staffelfrabattes erhöhte Sozialabzüge. Bezug 110%, Maximalsatz 10,45% (9,5% + Zuschlag von 10%) ab 242 900 Fr. Einkommen.

³⁾ Maximalsatz 12% ab 556 600 Fr. Einkommen.

Tabelle 4a





Wehrsteuer der natürlichen Personen
Belastungsvergleiche für einen Ledigen

Tabelle 5a

Einkommen ¹⁾	Geltendes Recht ²⁾		Entwurf ²⁾	
	Fi	%	Fr	%
1	2	3	4	5
10 800	22.—	0,20	wie geltendes Recht	wie geltendes Recht
15 000	63 80	0,43		
20 000	113 30	0,57		
25 000	190.30	0,76		
30 000	355.30	1,18		
40 000	685 30	1,71		
50 000	1 328.80	2,66		
60 000	2 054.80	3,42		
70 000	2 934.80	4,19		
80 000	3 957.80	4,95		
90 000	5 057.80	5,62	26 056.80 32 656.80 45 856.80 59 056.80 119 760.—	10,42 10,89 11,46 11,81 11,98
100 000	6 256.80	6,26		
150 000	12 856.80	8,57		
200 000	19 456.80	9,73		
250 000	25 916.—	10,37		
300 000	31 141.—	10,38		
400 000	41 591.—	10,40		
500 000	52 041.—	10,41		
1 000 000	104 291.—	10,43		

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

²⁾ Berücksichtigter Abzug: Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien.

Wehrsteuer der natürlichen Personen **Belastungsvergleiche für einen Verheirateten ohne Kinder**

Tabelle 5b

Einkommen ¹⁾	Ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau				Mit Erwerbseinkommen der Ehefrau			
	Geltendes Recht ²⁾		Entwurf ²⁾		Geltendes Recht ³⁾		Entwurf ³⁾	
	Fr	%	Fr	%	Fr	%	Fr	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
13 600	22.—	0,16	wie geltendes Recht	wie geltendes Recht	—	—	wie geltendes Recht	wie geltendes Recht
15 000	36.30	0,24			—	—		
15 800	44.—	0,28			22.—	0,14		
20 000	85.80	0,43			63.80	0,32		
25 000	140.80	0,56			118.80	0,48		
30 000	272.80	0,91			206.80	0,69		
40 000	602.80	1,51			536.80	1,34		
50 000	1 163.80	2,33			1 031.80	2,06		
60 000	1 834.80	3,06			1 691.80	2,82		
70 000	2 714.80	3,88			2 538.80	3,63		
80 000	3 682.80	4,60	25 726.80	10,29	3 462.80	4,33	25 462.80	10,19
90 000	4 782.80	5,31			4 562.80	5,07		
100 000	5 926.80	5,93			5 662.80	5,66		
150 000	12 526.80	8,35			12 262.80	8,18		
200 000	19 126.80	9,56			18 862.80	9,43		
250 000	25 654.75	10,26			25 445.75	10,18		
300 000	30 879.75	10,29			30 670.75	10,22		
400 000	41 329.75	10,33			41 120.75	10,28		
500 000	51 779.75	10,36			51 570.75	10,31		
1 000 000	104 029.75	10,40	119 460.—	11,95	103 820.75	10,38	119 220.—	11,92

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

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

³⁾ Berücksichtigte Abzüge: Abzug für Verheiratete, Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien sowie Abzug vom Erwerbseinkommen der Ehefrau.

Wehrsteuer der natürlichen Personen
Belastungsvergleiche für einen Verheirateten mit 2 Kindern

Tabelle 5c

Einkommen ¹⁾	Ohne Erwerbseinkommen der Ehefrau				Mit Erwerbseinkommen der Ehefrau			
	Geltendes Recht ²⁾		Entwurf ³⁾		Geltendes Recht ²⁾		Entwurf ³⁾	
	Fr	%	Fr	%	Fr	%	Fr	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
16 300	22.—	0,14	wie geltendes Recht	wie geltendes Recht	—	—	wie geltendes Recht	wie geltendes Recht
18 500	44.—	0,24			22.—	0,12		
20 000	59.40	0,30			37.40	0,19		
25 000	114.40	0,46			92.40	0,37		
30 000	193.60	0,65			147.40	0,49		
40 000	523.60	1,31			457.60	1,14		
50 000	1 005.40	2,01			873.40	1,75		
60 000	1 665.40	2,78			1 533.40	2,56		
70 000	2 503.60	3,58			2 327.60	3,33		
80 000	3 418.80	4,27			3 207.60	4,01		
90 000	4 518.80	5,02	wie geltendes Recht	wie geltendes Recht	4 298.80	4,78	wie geltendes Recht	wie geltendes Recht
100 000	5 618.80	5,62			5 398.80	5,40		
150 000	12 210.—	8,14			11 946.—	7,96		
200 000	18 810.—	9,40			18 546.—	9,27		
250 000	25 403.95	10,16			25 146	10,06		
300 000	30 628.95	10,21			30 419.95	10,14		
400 000	41 078.95	10,27			40 869.95	10,22		
500 000	51 528.95	10,31			51 319.95	10,26		
1 000 000	103 778.95	10,38			103 569.95	10,36		
			25 410 —	10,16			31 746.	10,58
			32 010 —	10,67			44 946.—	11,24
			45 210	11,30			58 146.—	11,63
			58 410.	11,68			118 932.—	11,89
			119 172 —	11,92				

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

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

³⁾ Berücksichtigte Abzüge: Abzug für Verheiratete, Abzug für Kinder, Abzug für Versicherungsprämien und Zinsen auf Sparkapitalien sowie Abzug vom Erwerbseinkommen der Ehefrau.

Wehrsteuer der juristischen Personen
Tarifvergleiche

Tabelle 6a

	1971	Geltendes Recht	Entwurf
	Steuer vom Reinertrag		
Eine Steuer von ...Prozent als Grundsteuer,	2,85%	3,3%	3,3%
einen Zuschlag von ...Prozent auf dem Teil des Reinertrages, der 4 Prozent Rendite übersteigt oder wenn Kapital und Reserven weniger als 50 000 Franken betragen, auf dem Teil des Reinertrages, der 2000 Franken übersteigt,	2,85%	3,3%	4,4%
einen weiteren Zuschlag von ...Prozent auf dem Teil des Reinertrages, der 8 Prozent Rendite übersteigt oder, wenn Kapital und Reserven weniger als 50 000 Franken betragen, auf dem Teil des Reinertrages, der 4000 Franken übersteigt,	3,80%	4,4%	4,4%
in allen Fällen ist die Steuer auf ...Prozent des gesamten Reinertrages begrenzt	7,60%	8,8%	9,0%
	Der Maximalsatz wird erreicht bei einer Rendite von		
	22%	22%	17,04%
	Steuer vom Kapital		
	0,7125‰	0,825‰	0,825‰

Wehrsteuer der juristischen Personen
Belastungsvergleiche für eine Aktiengesellschaft mit 1 Million Franken Kapital

Tabelle 6b

Rendite %	Steuerbarer Ertrag Fr	Wehrsteuer vom Reinertrag				Wehrsteuer vom Kapital gemäss geltendem Recht und Entwurf
		Geltendes Recht		Entwurf		
		Fr	% 1)	Fr	% 1)	
1	2	3	4	5	6	7
1	10 000	330	3,30	330	3,30	825
2	20 000	660	3,30	660	3,30	825
3	30 000	990	3,30	990	3,30	825
4	40 000	1 320	3,30	1 320	3,30	825
5	50 000	1 980	3,96	2 090	4,18	825
6	60 000	2 640	4,40	2 860	4,77	825
7	70 000	3 300	4,71	3 630	5,19	825
8	80 000	3 960	4,95	4 400	5,50	825
9	90 000	5 060	5,62	5 610	6,23	825
10	100 000	6 160	6,16	6 820	6,82	825
12	120 000	8 360	6,97	9 240	7,70	825
14	140 000	10 560	7,54	11 660	8,33	825
16	160 000	12 760	7,98	14 080	8,80	825
17,04	170 400	13 904	8,16	15 336	9,00	825
18	180 000	14 960	8,31	16 200	9,00	825
20	200 000	17 160	8,58	18 000	9,00	825
22	220 000	19 360	8,80	19 800	9,00	825
25	250 000	22 000	8,80	22 500	9,00	825
30	300 000	26 400	8,80	27 000	9,00	825
40	400 000	35 200	8,80	36 000	9,00	825
50	500 000	44 000	8,80	45 000	9,00	825
100	1 000 000	88 000	8,80	90 000	9,00	825

¹⁾ In Prozent des steuerbaren Ertrages.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt (Vom 3. April 1974)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1974
Date	
Data	
Seite	1309-1361
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 048

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.