

1.5. Sanierungsmassnahmen für die Bundesfinanzen 1994

Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt

(vom 19. Oktober 1994)

Der Bundesrat musste feststellen, dass die Sanierungsprogramme 1992 (siehe Ziff. 1.4. hiervor) und 1993 zwar ihre volle Wirkung entfalten, die strukturelle Überlastung des Haushalts aber weiterhin auf unannehmbar hohem Niveau verharrt. Dies hat nicht nur wachsende Fehlbeträge, sondern auch einen markanten Anstieg der Staatsquote und der Verschuldung zur Folge.

Aus diesen Gründen ist ein drittes Sanierungspaket unumgänglich. Ziel dieser weiteren Sanierungsrunde ist die Beseitigung der strukturellen Haushaltsdefizite im Umfang von knapp 4 Milliarden Franken (inkl. Entlastungen bei den Zinsausgaben).

Erneut soll dieses Ziel zum einen mit **Sparmassnahmen**, zum andern mit **Mehreinnahmen** erreicht werden.

Die **Sparmassnahmen** sind prioritär und belaufen sich auf gut 2,3 Milliarden (1997). Sie setzen sich aus zwei Hauptgruppen zusammen:

- **gezielte Kürzungsmassnahmen** (rund 2,1 Milliarden): Diese Kürzungen erstrecken sich über alle Aufgabengebiete des Bundes, wobei Landwirtschaft und Sozialwerke so weit als möglich und die NEAT gänzlich verschont wurden. Hingegen konnte der Transferbereich Bund-Kantone in dieser Sanierungsrunde nicht ganz ausgeklammert werden.
- Die vorgesehenen Kürzungen bedingen 5 Bundesverfassungs- und 16 Gesetzesänderungen. Daneben sorgt der Bundesrat mit Verordnungsänderungen und finanzplanerischen Vorgaben für weitere Entlastungen.
- Verlängerung der für die Jahre 1993 - 1995 beschlossenen **linearen Beitragskürzung** um zwei weitere Jahre mit eingeschränktem Geltungsbereich (rund 250 Millionen)

Von diesen Massnahmen liegen Einsparungen in der Höhe von rund 1,5 Milliarden in der alleinigen Kompetenz des Bundesrates. Das Parlament wird nur über etwa 750 Millionen zu befinden haben.

Auf der **Einnahmenseite** werden Verbesserungen von insgesamt 1,3 Milliarden beantragt.

- Ertragsneutral ist die Änderung bei den **Stempelabgaben**: Die Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten soll von 3 auf 2 % gesenkt werden. Zudem ist die Einführung einer Freigrenze von 250'000 Franken für kleine und mittlere Unternehmen vorgesehen, damit diese bei ihrer Gründung keine Emissionsabgabe entrichten müssen. Diese Ausfälle von rund 180 Millionen werden durch eine Erhöhung des Sachversicherungsstempels von 1,25 auf 5 % vollumfänglich ausgeglichen.
(Siehe auch Ziff. 3.4.)
- Bei der **direkten Bundessteuer** ist die Einführung eines Proportionaltarifs von 9,8 % für juristische Personen bei gleichzeitiger Anrechnung der Kapitalsteuer an die Gewinnsteuer vorgesehen (200 - 300 Millionen, nach Abzug des Kantonsanteils an den Bundeseinnahmen).

- Eine Reform der **Tabaksteuer** (insbesondere neuer Steuertarif für Zigaretten) soll Mehreinnahmen von 75 Millionen bringen.
- Die gewichtigste Massnahme ist die Verteuerung der **fossilen Energieträger**: Der Grundzoll auf Treibstoffen (inkl. Dieselöl) soll um 15 Rappen pro Liter und der Heizölzoll von 30 Rappen auf 4 Franken je 100 kg Heizöl bzw. beim Erdgas von 10 Rappen auf 2.50 pro 100 kg brutto erhöht werden (gut 1 Milliarde).
Der Bundesrat rechtfertigt diese Massnahme damit, dass die fiskalische Belastung der Brennstoffe in der Schweiz durchschnittlich tiefer ist als im Ausland, obwohl sie ab dem 1. Januar 1995 der Mehrwertsteuer (6,5 %) unterliegen.

Die **Zweckbindung** bei den Treibstoffzöllen soll ausserdem so gelockert werden, dass künftige Bahninfrastrukturinvestitionen damit finanziert werden können. Auch auf die Treibstoffzoll-rückerstattungen (z.B. an die Land- und Forstwirtschaft, die Berufsfischerei, die konzessionierten Transportunternehmungen, die PTT usw.) soll verzichtet werden.

Zusätzlich zu den Spar- und Einnahmenbeschlüssen hat der Bundesrat eine ganze Reihe von **Überprüfungen und strukturellen Reformen** in Gang gesetzt, welche zu einer nachhaltigen Sanierung des Bundeshaushaltes beitragen sollen (z.B. Überprüfung der Normen und Standards im Hoch- und Strassenbau, sämtlicher Bundessubventionen, des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen sowie der in der Bundesverfassung und in Gesetzen verankerten Bestimmungen über die Haushaltsführung). Im weiteren gehören dazu auch die Reform der Regierung und der Verwaltung und die konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips in der Umweltschutzgesetzgebung.

Parlamentarische Verhandlungen

- 1994, 10. November: Die Finanzkommission des Nationalrats reduziert den Spareffekt des Sanierungspakets von 4 auf 2,4 Milliarden. So kommt für sie insbesondere eine Erhöhung des Treibstoffgrundzolls sowie der Heizöl- und Gaszölle nicht in Frage. Auch die auf die Schiene ausgeweitete Zweckbindung der Treibstoffzölle wird abgelehnt.
Bei der direkten Bundessteuer schlägt die Kommission einen Proportionalersatz von 9,4 % anstatt wie vom Bundesrat beantragt von 9,8 % vor.

- 1995, 23. - 25. Januar: Erwartungsgemäss bleiben im Laufe der Beratungen des Nationalrats die meisten bundesrätlichen Anträge auf der Strecke. Zwar erhöht die grosse Kammer ausgabenseitig die Zielvorgabe von 250 Millionen bei den linearen Beitragskürzungen auf 300 Millionen (111 zu 13 Stimmen), reduziert aber gleichzeitig die beantragten gezielten Ausgaben-kürzungen von 500 auf 175 Millionen (101 zu 1 Stimme).
Die ertragsneutrale Revision des Stempelgesetzes (Herabsetzung der Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten von 3 auf 2 % und Erhöhung des Sachversicherungsstempels von 1,25 auf 5 %) wird ohne grössere Diskussion gutgeheissen (98 zu 39 Stimmen).

Die Einnahmenseite wird noch drastischer beschnitten: Lediglich die Erhöhung der Tabaksteuer (75 Millionen) findet die Zustimmung des Nationalrats (120 zu 1 Stimme). Beim Kernstück der Mehreinnahmen hingegen, der höheren Besteuerung von Benzin, Diesel, Heizöl und Erdgas, wird Nichteintreten beschlossen (109 zu 59 Stimmen).

Auch die Lockerung der Zweckbindung der Treibstoffzölle zugunsten der Bahn stösst, ebenso wie der Verzicht auf die Rückerstattung an Bauern und konzessionierte Verkehrsbetriebe, auf Ablehnung (94 zu 69 Stimmen).

Die Vorlage der proportionalen Gewinnbesteuerung bei der direkten Bundessteuer wird an den Bundesrat zurückgewiesen. Allerdings ist der Rückweisungsantrag der FdP-Fraktion mit der Auflage verbunden, "bis Ende 1996 einen Gesetzesentwurf zur Revision des Unternehmenssteuerrechts vorzulegen und dabei insbesondere die für den Wirtschafts-

standort Schweiz dringlichen Änderungen aufkommensneutral zu berücksichtigen (u.a. Erleichterungen bei grenzüberschreitenden Umstrukturierungen, Gewinn- und Verlustverrechnung von im Konzernverbund zusammengefassten Unternehmen, Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung)".

Der Antrag einer SP-Minderheit der Finanzkommission auf Einführung einer Vermögenssteuer bei der direkten Bundessteuer (ab 200'000 Fr. Vermögen) wird abgelehnt (93 zu 40 Stimmen und 8 Enthaltungen).

- 1995, 1. Februar: Auch die ständerätliche Kommission begnügt sich mit einem Minimalprogramm. Bei den Mehreinnahmen spricht sie sich lediglich für die Erhöhung der Tabaksteuer aus. Hingegen verstärkt sie den Spardruck gegenüber dem Nationalrat leicht und will zusätzlich 104 Millionen kürzen.
- 1995, 3. Februar: Nach der nationalrätlichen fordert nun auch die ständerätliche Finanzkommission ein viertes Sanierungsprogramm, noch bevor das dritte unter Dach und Fach ist. Dabei werden Mehreinnahmen nicht mehr absolut ausgeschlossen. Bis ins Jahr 2000 sollen die Ausgaben so stark reduziert werden, dass wenigstens 80 % des strukturellen Defizits, mindestens aber 2,5 Milliarden Franken eingespart werden können. Zur Erreichung dieses Ziels soll jedes Departement einen Beitrag von in der Regel drei Prozent leisten.
- 1995, 6. März: Der Bundesrat zieht die Anträge zur Zweckerweiterung der Treibstoffzölle und zu einer Benzin- bzw. Dieseltollerhöhung zurück, da neue Pläne bestehen, einen befristeten Benzinzollzuschlag allenfalls für die direkte Sonderfinanzierung der Neat zu erheben.
- 1995, 7. - 9. März: Das Sanierungspaket 1994 löste auch im Ständerat fast durchwegs Kritik aus.
Wie schon der Nationalrat, reduziert auch die kleine Kammer den Entlastungseffekt der Sanierungsmassnahmen von 4 auf 2,4 Milliarden.

In bezug auf die Ausgaben verwirft der Ständerat den überwiegenden Teil der gezielten Sparvorschläge, heisst aber die Verlängerung der linearen Beitragskürzung mit einem Sparziel von 300 Millionen pro Jahr (im Einklang mit dem Erstrat) einstimmig gut.

Bei den Mehreinnahmen beschliesst der Ständerat Nichteintreten auf die - vom Bundesrat inzwischen zurückgezogene - Benzin- und Dieseltollerhöhung (28 zu 7 Stimmen) sowie auf die Erhöhung des Heizöl- und Gaszolls (22 zu 9 Stimmen).

Auch auf den Proportionaltarif bei der Unternehmensbesteuerung tritt der Rat erst gar nicht ein (17 zu 13 Stimmen), da diese Massnahme mit Mehreinnahmen für den Bund gekoppelt sei.

Immerhin passieren die Reformen der Tabakbesteuerung und der Stempelabgaben oppositionslos.

Mit 26 zu 0 Stimmen überweist der Ständerat eine Motion, die vom Bundesrat bis Mitte 1996 ein viertes Sanierungsprogramm verlangt, wie es auch schon seine Finanzkommission beantragt hatte (siehe 3. Februar).

Zur Bereinigung einiger Differenzen bezüglich Sparvorschläge und Proportionaltarif bei den juristischen Personen geht das Sanierungspaket an den Nationalrat zurück.

- 1995, 14. März: Der Nationalrat bereinigt die beim Proportionaltarif bestehende Differenz und beschliesst knapp Nichteintreten auf die Vorlage und somit Verzicht auf die mit Auflagen verbundene Rückweisung an den Bundesrat (74 zu 72 Stimmen).
In bezug auf die Sparanträge hält der Nationalrat jedoch an seinen früheren Entscheiden fest.
Die Motion des Ständerats im Hinblick auf ein neues Sanierungsprogramm zur Beseitigung des strukturellen Defizits wird gutgeheissen (98 zu 51 Stimmen).
Das Paket geht an den Ständerat zurück.

- 1995, 15./16. März: Die letzten Differenzen bezüglich Sparanträge werden zuerst im Ständerat, dann im Nationalrat endgültig bereinigt.
- 1995, 24. März: In der Schlussabstimmung heissen die eidgenössischen Räte sieben Erlasse der Sanierungsmassnahmen definitiv gut, unter anderem
 - = das **Spargesetz**, mit dem rund zwanzig Erlasse abgeändert werden (164 zu 4 und 39 zu 0 Stimmen);
 - = den **Bundesbeschluss über lineare Beitragskürzungen** in den Jahren 1995 und 1996 (142 zu 23 und 39 zu 2 Stimmen);
 - = die Reform der **Tabakbesteuerung** (164 zu 3 und 43 zu 0 Stimmen);
 - = die Revision des **Stempelsteuergesetzes** (160 zu 2 und 43 zu 0 Stimmen).

Diese Erlasse unterliegen dem fakultativen Referendum.

- 1995, 19. September bzw. 18. Dezember: Da die Referendumsfristen für die Stempelsteuer-Revision bzw. die Tabaksteuer-Reform unbenutzt abgelaufen sind, setzt der Bundesrat das Inkrafttreten der beiden Gesetzesänderungen auf den 1. Januar 1996 bzw. den 1. März 1996 fest.