

Nr. 5 / November 1978

---

**B U N D E S F I N A N Z R E F O R M      1 9 7 8**

---

Die vom Bundesrat nach dem negativen Volksentscheid vom 12. Juni 1977 neu präsentierte Steuervorlage befindet sich in der Schwebe. Sie ist in ein politisches Spannungsfeld geraten. Der vorliegende REPORT umreißt die Problematik, zeigt Lösungsvorschläge auf, gibt Meinungen wieder.

I N H A L T

1. Problemstellung	Seite 2
2. Ausgangslage	3
3. Botschaft des Bundesrates	4
4. Uebersicht über Lösungsvorschläge	6
5. Debatten im Parlament	8
6. Finanzielle Konsequenzen	10
7. Stellungnahmen politischer Parteien	11
8. Stellungnahme VFP	12

---

**VEREINIGUNG FÜR FINANZPOLITIK VFP**

Sekretariat:

Talstrasse 83  
8001 ZürichTelefon 01/211'31'79  
Postcheck 80-22032

## 1. P R O B L E M S T E L L U N G

Seit 1971 ist der Bundeshaushalt dauernd und zunehmend defizitär.

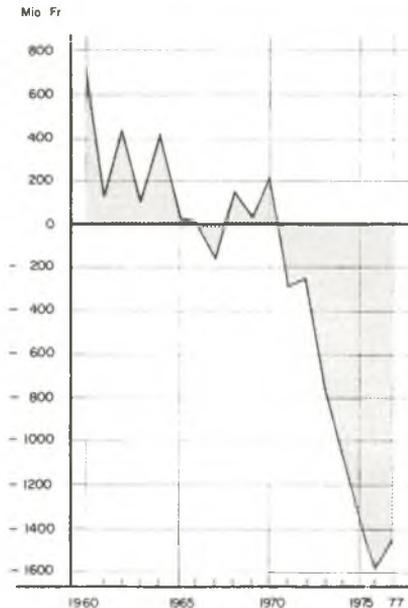
Die Verschuldung ist im Zeitraum von 1971 - 1977 von 7 auf 17 Milliarden Franken angewachsen. Ohne entsprechende Massnahmen wird die Verschuldung bis 1981 über 26 Milliarden Franken betragen.

Der Hauptgrund dieser Entwicklung ist, verbunden mit integrationspolitischen Zollaussfällen, das übermässige Ausgabenwachstum (mangelhafte Ueberprüfung der Bundesausgaben auf Notwendigkeit und Angemessenheit, Arbeitsbeschaffungsmassnahmen ausserhalb der ordentlichen Budgets), dem der Einnahmenezuwachs nicht mehr zu folgen vermochte.

Eine dauerhafte Sanierung der Bundesfinanzen drängt sich aus verschiedenen Gründen auf. Einerseits engt der Zinsaufwand für die stets grösser werdende Schuldenlast die Möglichkeiten zukünftiger Aufgabenerfüllung ein, andererseits bilden gesunde öffentliche Finanzen die wesentliche Rahmenbedingung für eine gedeihliche Weiterentwicklung von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Zudem trägt die Verstetigung von Ausgaben und Einnahmen des Bundes zur Verminderung auch der gesamtwirtschaftlichen Schwankungen bei, was bei den heutigen eher unsicheren konjunkturellen Aussichten von grosser Bedeutung ist.

Das Jahr 1982, in welchem die gegenwärtig geltende Finanzordnung ausläuft, rückt näher. Es muss daher in nächster Zukunft gelingen, tragfähige und dauerhafte Grundlagen für die Bundesfinanzen zu schaffen.

Überschüsse und Defizite des Bundes



2. A U S G A N G S L A G E

---

Die am 12. Juni 1977 von Volk und Ständen abgelehnte Finanzordnung hatte zum Ziel, den bereits kräftig redimensionierten Bundeshaushalt (überarbeiteter Finanzplan vom 9. Februar 1977, Spargesetz vom 5. Mai 1977) - hauptsächlich durch die Einführung der Mehrwertsteuer von 10 % - ab 1979 wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Zur Zügelung des Ausgabenwachstums wurden vorgängig bereits beachtliche Anstrengungen unternommen.

Daneben wurden auf der Einnahmenseite mehrere - teilweise einschneidende - Massnahmen ergriffen.

Die Ablehnung der Finanzvorlage im Jahre 1977 versagte indes den Bestrebungen, für die Bundesfinanzen wieder tragfähige und dauerhafte Grundlagen zu schaffen, den Erfolg.

Nach weiteren - in der zweiten Hälfte 1977 beschlossenen - Sparmassnahmen präsentieren sich die überarbeiteten Planungszahlen wie folgt:

<u>F I N A N Z P L A N U N G</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
(in Millionen Franken)			
<u>Ausgangslage nach dem 12. Juni 77</u>			
<u>AUSGABENUEBERSCHUESSE</u>	2500	2500	2700
<u>Uebearbeitete Planungszahlen</u>			
<u>AUSGABENUEBERSCHUESSE</u>	1526	1530	1727

Damit der Bundeshaushalt wieder ins Gleichgewicht gebracht werden kann, sind neben weiteren Ausgabenkürzungen jedoch gewisse Mehreinnahmen unerlässlich. Mit der Botschaft zur Bundesfinanzreform 1978 vom 15. März 1978 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament Vorschläge, wie durch Massnahmen auf der Einnahmenseite ein Ausgleich des Haushalts des Bundes ab 1981 erreicht werden soll.

3. B O T S C H A F T     D E S     B U N D E S R A T E S

---

Mit der Botschaft zur Bundesfinanzreform 1978 vom 15. März 1978 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament

- a. den Entwurf zur Aenderung der Bestimmungen der Bundesverfassung und der Uebergangsbestimmungen über die Umsatzsteuer und die direkte Bundessteuer
- b. den Entwurf zur Aenderung des Verrechnungssteuergesetzes (Beibehaltung des erhöhten Steuersatzes von 35 %).

Die finanziellen Konsequenzen seiner Vorschläge sieht der Bundesrat für die Jahre 1979 - 1980 - 1981 wie folgt:

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
	(in Mio Fr.)		
<u>FINANZPLANUNG</u> , überarbeitete Zahlen nach Sparprogramm 77			
<u>AUSGABENUEBERSCHUESSE</u>	- 1526	- 1530	- 1727
 <u>FINANZIELLE KONSEQUENZEN</u> der Finanzvorlage 1978 (Bundesrat)			
<u>VERBESSERUNGEN BUND</u>	--	+ 802	+ 1277
 <u>NEUE AUFGABENVERTEILUNG</u>			+ 500
 <u>G E S A M T E R G E B N I S</u>	- 1526	- 728	ausge- glichen

Die Vorschläge des Bundesrates zur Entlastung des Bundes um rund 500 Millionen Franken jährlich ab 1981 durch eine Neuverteilung der Aufgaben mit den Kantonen sind auf erheblichen Widerstand gestossen. Der Rechnungsausgleich ab 1981 ist somit noch nicht gesichert.



4. U E B E R S I C H T

über die Lösungsvorschläge	<u>B I S H E R</u>	<u>BUNDESRAT</u>	<u>STAENDERAT</u>	<u>NATIONALRAT</u>
<u>MEHRWERTSTEUER</u>	<u>WUSt</u>			
- Sätze	5,6 / 8,4 %	8%/5%/2,5%	8%/5%/2,5%	7%/4%/2%
<u>DIREKTE BUNDESSTEUER</u>				
- <u>Beginn der St'pflicht</u>	9'700/10'200 (L) (V)	15'000	15'000	15'000
- <u>Sozialabzüge für:</u>				
Verheiratete	2'500	4'000	4'000	5'000
je Kind	1'200	2'000 (alle)	2'000 (1,2) 2'500 (3 +)	2'500 (alle)
unterstützungsbed. Person	1'200	2'000	2'000	2'000
Versicherungsprämien und Zinsen	2'000	2'500	2'000 (L) 3'000 (V)	2'000 (L) 3'000 (V)
Ehefraueneinkommen	2'000	4'000	4'000	5'000
ledige St'pflichtige mit Haushalt				3'000
- <u>Steuertarif</u>		bis 100'000 Fr 1 - 12 % über 100'000 14 % bei/ab Gesamt- einkommen von Fr. 501'700 12,5 %	bis 100'000 Fr 1 - 12 % über 100'000 13,5 %	bis 100'000 Fr. 1 - 12 % bis 120'000 Fr. 14 % ab 120'000 Fr. 15 % bei/ab Gesamt- einkommen von 436'300 Franken
- <u>Höchstsatz</u>	11,5 %	12,5 %	13,5 %	13 %
- <u>Ausfall an Steuer- pflichtigen</u>	25 %	35 %	35 %	45 %
- <u>Gewinnsteuer juristischer Personen</u>				
- <u>Höchstsatz</u>	9,8 %	11,5 %	11,5 %	11,5 %
- <u>Tarif %</u>	3,63/3,63/4,84	3,5/3,5/4,5	3,5/3,5/4,5	3,5/3,5/4,5
	30 % ein Sechstel	33 1/3 % ein Viertel	33 1/3 % ein Viertel	30 % ein Viertel
<u>VERRECHNUNGSSTEUER</u>	35 %	35 %, zeitlich unbefristet	35 %, zeitlich unbefristet	35 %, zeitlich unbefristet

5. D E B A T T E N I M P A R L A M E N T

---

VORSCHLAG DES STAENDERATS (April 1978)

---

Der Ständerat hiess die Vorlage des Bundesrates ohne wesentliche Korrekturen gut. Er strebt dabei vor allem drei Hauptziele an:

- Mehreinnahmen für den Bund beschaffen
- Steuersystemwechsel vollziehen
- Kalte Progression bei der direkten Bundessteuer teilweise ausgleichen

Die konstruktiven Debatten, raschen Entscheide und fast einstimmigen Beschlüsse des Ständerates lassen darauf schliessen, dass er fest entschlossen ist, die Volksabstimmung so bald als möglich ansetzen zu können.

Hauptdifferenzen zum Bundesrat:

Der Ständerat beschloss höhere Sozialabzüge (direkte Bundessteuer) ab dem dritten Kind (Fr. 2'500, Bundesrat: Fr. 2'000 für jedes Kind). Die Abzüge für Versicherungsprämien und Zinsen staffelte er (für Ledige Fr. 2'000, für Verheiratete Fr. 3'000), während der Bundesrat einheitlich Fr. 2'500 beantragte.

Steuertarif der direkten Bundessteuer: Bis zu einem Einkommen von Fr. 100'000 übernimmt der Ständerat die Anträge des Bundesrates, erhöht dann aber für je weitere 100 Franken Einkommen die Steuer um 13 Franken 50 (Bundesrat: 14 Franken). Der Höchstsatz beträgt im Antrag des Bundesrates 12,5 Prozent.

VORSCHLAG DES NATIONALRATES (September 1978)

---

Im Nationalrat überwog die sozialpolitische Argumentation. Er beschloss einen Mehrwertsteuer-Normalsatz von 7 %, was dem Bund gegenüber den Beschlüssen des Ständerats Mindereinnahmen von 550 bzw. 800 Millionen Franken in den Jahren 1980/81 bringen wird. Auch hiess er höhere Sozialabzüge gut (Mindereinnahmen des Bundes gegenüber den Beschlüssen des Ständerats: 125 Mio Franken pro Jahr). Zur Kompensation beschloss die grosse Kammer neue Steuern (Luxussteuer, Schwerverkehrssteuer, Autobahnvignette), die ab 1980 jährlich etwa 700 Millionen Franken einbringen würden.

### Hauptdifferenzen zum Ständerat.

Der Nationalrat will einen Mehrwertsteuer-Normalsatz von 7 Prozent und einen ermässigten bzw. reduzierten Satz von 4 bzw. 2 Prozent. Der Ständerat setzte die Sätze auf 8 bzw. 5 und 2,5 Prozent fest.

Sozialabzüge bei der direkten Bundessteuer: Der Nationalrat gewährt 5000 Franken Abzug für Verheiratete und für Ehefraueneinkommen sowie 2500 Franken für alle Kinder. Der Ständerat war mit 4000 Franken für Verheiratete und Ehefrauen beziehungsweise 2000 Franken für die beiden ersten Kinder und 2500 Franken für alle weiteren Kinder nicht so grosszügig. Zudem sieht der Nationalrat neu einen Abzug von 3000 Franken für verwitwete, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige vor, die zusammen mit Kindern einen Haushalt führen.

Der Wehrsteuertarif im Vorschlag des Nationalrats steigt bei einem Einkommen über 100'000 Franken überproportional bis auf 15 % an, fällt dann wieder ab und erreicht bei 436'000 Franken 13 Prozent. Der Ständerat beschloss einen nicht überschüssenden und nicht abbrechenden Tarif von maximal 13,5 %.

Der Nationalrat schlägt die Wiedereinführung der Luxussteuer vor. Diese soll dem Bund jährlich Mehreinnahmen von 100 Mio Franken bringen.

Die Kantonsanteile am Rohertrag der direkten Bundessteuer will der Nationalrat auf 30 % begrenzen ( Ständerat: 33 1/3%). Davon soll ein Viertel (wie Ständerat) dem Finanzausgleich zufallen.

Weiter schlug der Nationalrat die Einführung einer Schwerverkehrssteuer und einer Autobahnvignette vor.

### Abstimmungsergebnisse im Nationalrat:

Mehrwertsteuer - Direkte Bundessteuer	102	Ja	60	Nein
Verrechnungssteuer	125		7	
Autobahnvignette	94		50	
Schwerverkehrssteuer	90		62	

### DIFFERENZBEREINIGUNGSVERFAHREN IM STAENDERAT (Oktober 1978)

Mit klaren Mehrheiten und einer konsequenten Haltung hat die kleine Kammer in allen wesentlichen Punkten an den Beschlüssen vom April 1978 festgehalten. Der Wehrsteuertarif wurde leicht korrigiert (Mehrbelastung schon ab 160'000 Franken), der Sozialabzug für unverheiratete Steuerpflichtige wurde vom Nationalrat übernommen und die Kantonsanteile am Rohertrag der Wehrsteuer wurden von 33 1/3 auf 30 Prozent gekürzt.

6. FINANZIELLE KONSEQUENZEN

Die voraussichtlichen finanziellen Konsequenzen der bisherigen parlamentarischen Beschlüsse zur Bundesfinanzreform 1978 lassen sich für die Jahre 1980/81 wie folgt zusammenfassen:

	<u>BUNDESRAT</u>	<u>STAENDERAT</u>	<u>NATIONALRAT</u>
	<u>1980/1981</u>	<u>1980 /1981</u>	<u>1980 / 1981</u>
		(in Mio Fr.)	
<u>Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer</u>	+1125/1600	+1135/1615	+567 / 801
<u>Mindereinnahmen bei der direkten B'steuer</u>	- 305	- 340	- 400
<u>Neue Kantonsanteile an der dir. B'steuer</u>	- 18	- 7	+ 120
<u>GESAMTVERBESSERUNG</u>	<u>+ 802/1277</u>	<u>+ 788/1268</u>	<u>+287 / 521</u>
			+ 100
			+ 360
			+ 230
			<u>+977/ 1211</u>

Die im Bereinigungsverfahren im Ständerat beschlossenen Aenderungen gegenüber den Beschlüssen vom April 1978 werden das betreffende Ergebnis um ca. 100 Millionen Franken verbessern.

Die Verrechnungssteuer von 5 % auf den Zinsen von Treuhandgeschäften bei Banken und Sparkassen ist in dieser Uebersicht nicht berücksichtigt worden.

## 7. S T E L L U N G N A H M E N      D E R      B U N D E S -

### R A T S P A R T E I E N (Fraktionserklärungen im Nationalrat)

#### Christlich-soziale Volkspartei

Beim Satz der Mehrwertsteuer und bei der direkten Bundessteuer will man flexibel sein und eine Vermittlerrolle einnehmen. Der vorgeschlagenen Besteuerung des Verkehrs steht man grundsätzlich positiv gegenüber. Die provisorische Lösung scheint wegen der prekären Lage der Bundesfinanzen zulässig zu sein. Der Finanzplan sollte überarbeitet werden.

#### Sozialdemokratische Partei

Der Mehrwertsteuer (sei es bei einem Satz von 7 oder 8 Prozent) kann nur zugestimmt werden, wenn die Banken und bestimmte Bankgeschäfte nicht aus dem Finanzpaket ausgeklammert werden. Bei der direkten Bundessteuer muss auf einer stärkeren Belastung natürlicher Personen ab einem Einkommen von 150'000 Franken beharrt werden. Die Beschlüsse des Ständerats gehen diesbezüglich zu wenig weit. Den beiden Beschlüssen zur Besteuerung des Verkehrs wird beigespflichtet.

#### Freisinnig-demokratische Partei

Begrüssung einer Mehrwertsteuer von 8 Prozent. Die Vorschläge der nationalrätlichen Kommission (7 Prozent) werden nicht abgelehnt, um nicht die ganze Vorlage zu gefährden. Die vom Ständerat gegenüber dem Antrag des Bundesrates bereits erhöhten Sozialabzüge sind das maximal anzustrebende Ziel. Der von der Finanzkommission des Nationalrats vorgeschlagene Wehrsteuertarif geht zu weit. Dem Verrechnungssteuergesetz wird zugestimmt, die Besteuerung von Treuhandguthaben wird abgelehnt. Schwere Bedenken bestehen gegenüber den Vorlagen "Schwerverkehrssteuer" und "Autobahnvignette". Diese sind nicht grundsätzlicher Natur; das Vorgehen (ohne Vernehmlassungsverfahren, keine Botschaft des Bundesrates) wird nicht gebilligt.

#### Schweizerische Volkspartei

Der Systemwechsel von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer wird begrüsst. Es sollte auf einem Satz von 8 Prozent beharrt werden. Die Einnahmehausfälle bei der direkten Bundessteuer sollten durch die Sozialabzüge nicht zu gross werden. Die "Autobahnvignette" wird befürwortet, die Besteuerung des Schwerverkehrs sollte im Rahmen der GVK geregelt werden.

## 8. S T E L L U N G N A H M E   D E R

### V E R E I N I G U N G   F U E R   F I N A N Z P O L I T I K

Die Vereinigung für Finanzpolitik (VFP) verlangt eine mittelfristige Sanierung der Bundesfinanzen. Sie erachtet die Einführung der Mehrwertsteuer als vordringlich und fordert eine dauernde Ueberprüfung der Ausgaben auf ihre Zweckmässigkeit, Notwendigkeit und Angemessenheit.

#### MEHRWERTSTEUER

Obschon durch die Vorschläge des Bundesrates wie auch durch diejenigen des Parlaments ein Rechnungsausgleich ab 1981 noch nicht gesichert ist, unterstützt die VFP die sofortige Einführung der Mehrwertsteuer zu einem Satz von 8 Prozent. Dies neben Gründen der Mittelbeschaffung aus steuertechnischen Ueberlegungen (Modernisierung des Steuersystems, Harmonisierung mit dem Ausland).

#### DIREKTE BUNDESSTEUER (Wehrsteuer)

Dem verfassungsmässigen Auftrag zum Ausgleich der kalten Progression ist nachzukommen. Die Erhöhung des Höchstsatzes sowie eine Mehrbelastung hoher Einkommen lehnt die VFP ab.

#### LUXUSSTEUER

Die VFP lehnt eine Luxussteuer als unergiebiges Sondersteuern ab.

#### BESTEUERUNG DES VERKEHRS

Die VFP lehnt die überstürzte Einführung von neuen Motorfahrzeugsteuern (Schwerverkehrssteuer, Autobahnvignette) ab. Sie begrüsst im Prinzip den Uebergang vom "Leistungsfähigkeits-" zum "Äquivalenzprinzip" der Besteuerung. Vorgängig sind aber der Aufwand der Erhebung sowie die Ergiebigkeit solcher Steuern abzuklären. Das Vorgehen des Nationalrates (ohne Vernehmlassung, keine Botschaft des Bundesrates) kann nicht gebilligt werden.

---

Auflage: 1000 Exemplare

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet. Belegexemplar erwünscht.

Verantwortlich für den REPORT: Geschäftsführender Ausschuss der Vereinigung für Finanzpolitik VFP, Talstrasse 83, 8001 Zürich

Redaktion: Anton A. Stadelmann, Sekretär VFP