

# Bundesblatt

Bern, den 23. September 1974 126. Jahrgang Band II

Nr. 38

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

12 074

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschaffung weiterer Einnahmen**

(Vom 29. August 1974)

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

- Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe
- zu einem Bundesbeschluss betreffend die Änderung des Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 über die Finanzierung der Nationalstrassen und
  - zu einem Bundesgesetz über die Änderung des Generalzolltarifs.

Die Vorlage schildert im ersten Kapitel die Situation der Bundesfinanzen. Die wesentlichen Argumente für die vorgeschlagenen neuen Einnahmen finden sich im zweiten Kapitel. Über die Gründe, die zur vorsorglichen Inkraftsetzung führten, wird in Abschnitt 23 berichtet. Die Einzelheiten zur Erhöhung des Zollzuschlages auf Treibstoff und des Heizölzolls gehen aus den Kapiteln 3 und 4 hervor.

Die beantragten jährlichen Mehreinnahmen machen auf der Basis der Vorjahresentwicklung beim Treibstoff rund 400 Millionen und beim Heizöl rund 170 Millionen Franken aus.

### **1 Ausgangslage: Situation der Bundesfinanzen**

Seit 1971 hat sich die Lage des Bundeshaushaltes ständig verschlechtert. Die Rechnung 1973 schloss bekanntlich mit einem alarmierenden Ausgabenüberschuss in der in Friedenszeiten noch nie erreichten Höhe von 800 Millionen Franken ab. Dieses mahnende Ergebnis und die vorausgesagte weitere Verschlechterung der Bundesfinanzen waren für den Bundesrat Anlass, den Räten mit Botschaft vom 3. April 1974 über die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt ein Massnahmenpaket vorzuschlagen (BBl 1974 I 1305 ff.).

In dieser Vorlage wurde jedoch unterstrichen, dass trotz der vorgeschlagenen Massnahmen auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite das Gleichgewicht bei weitem nicht erreicht würde und es sich um ein Minimalprogramm handle, das durch weitere Anstrengungen bei der Budgetaufstellung ergänzt werden müsse (BBl 1974 I 1310). Es wurde auch darauf hingewiesen, dass sich die Einnahmenschätzungen im Lichte der gegenwärtigen Entwicklung als zu optimistisch erweisen könnten, was das Defizit vergrössern würde (BBl 1974 I 1317 f.). Dies ist leider eingetroffen.

Im Vergleich zum Voranschlag 1974 wiesen die Eingaben der Departemente für den Voranschlag 1975 eine Zunahme der Ausgaben um 18 Prozent aus, während die Einnahmenvermehrung lediglich noch 1,6 Prozent, bei einem geschätzten Wirtschaftswachstum von 9–10 Prozent, betragen dürfte. Die Budgeteingaben ergaben ein Defizit von rund 2300 Millionen, das sind gegen 560 Millionen mehr als auf Grund früherer Bedarfsschätzungen prognostiziert worden war.

Der Bundesrat ist entschlossen, alle irgendwie in Betracht fallenden Kürzungsmöglichkeiten voll auszunützen.

Die *beschränkte Elastizität der Bundesausgaben* – rund 60 Prozent sind absolut starr gebunden, beispielsweise die Sozialversicherungen, Kantonsanteile und vertragliche Verpflichtungen – lässt jedoch nur einen verhältnismässig engen Bereich für echte Abstriche in Frage kommen. Soweit sich das Ergebnis der Kürzungsanstrengungen voraussehen lässt, darf damit gerechnet werden, dass in verschiedenen Stufen Ausgaben in einer Grössenordnung von rund 500 Millionen eingespart werden können. Die Mehreinnahmen für 1975 von rund 700 Millionen aus dem Massnahmenpaket in der Fassung des Nationalrates werden mit entsprechenden Vorbehalten in das Budget eingestellt. Auf Grund dieser verschiedenen Schritte würde der Voranschlag 1975 mit einem Defizit von ungefähr 1100 Millionen abschliessen, was unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten höchst unerfreulich wäre und bei der Finanzierung auf dem Geld- und Kapitalmarkt zu grössten Schwierigkeiten führen müsste.

Der ausgesprochene Rückgang, ja die Stagnation der Fiskaleinnahmen bestätigt die Feststellung, dass die Einnahmenstruktur beim Bund im Unterschied zu derjenigen der Kantone und Gemeinden rasch und stark auf konjunkturelle Schwankungen reagiert. Von der Belastung des Verbrauchs – rund 70 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes fliessen aus dieser Quelle – entfällt nicht ganz die Hälfte auf die Warenumsatzsteuer, die ungefähr zu 50 Prozent aus Investitionen stammt und daher besonders konjunkturrempfindlich ist. Bei den übrigen Einnahmen aus der Verbrauchsbelastung dienen nicht wertmässige, sondern reale Grössen als Besteuerungsgrundlage. Das hat zur Folge, dass besonders in Zeiten hoher Teuerung der Steuerertrag weit hinter der Ausgabenentwicklung zurückbleibt.

Leider bestätigt auch die im Gang befindliche Überarbeitung der Finanzplanung 1976 bis 1979 die seit langem vorausgesagte Scherenbewegung zwischen Ausgaben und Einnahmen. Gegenüber den in der Botschaft zum Massnahmenpaket veröffentlichten Planungszahlen ist mit einer weiteren erheblichen Verschlech-

terung zu rechnen. Wie beim Budget ist dies die Folge der vorab teuerungsbedingt wachsenden Ausgaben, während die Einnahmenschätzungen beträchtlich zurückkorrigiert werden mussten.

Selbst nach einer ersten Bereinigung der Finanzplanung bei durchgehender Ausklammerung geplanter Vorhaben, wie auch unter Einbezug der Einnahmen aus dem Massnahmenpaket, bestehen immer noch substantielle Defizite, die sich 1976 von gegen 800 Millionen bis 1979 auf rund 1700 Millionen erhöhen würden. Der Bundeshaushalt konnte also noch nicht ins Gleichgewicht gebracht werden, sondern es sind weitere Anstrengungen nötig. Ohne zusätzliche Einnahmen müsste der Bund vermehrt den ebenfalls überlasteten Geld- und Kapitalmarkt beanspruchen und dabei die Zinse weiter in die Höhe treiben oder andere Anleger aus dem Markt verdrängen. Er würde damit seine im Rahmen der Teuerungskämpfung befolgte restriktive Geldpolitik durchkreuzen und die Möglichkeit der Kreditbeschaffung für die übrigen öffentlichen Haushalte sowie die Privatwirtschaft erheblich einengen und die verfassungsmässige Pflicht verletzen, eine den Gesamtinteressen dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen und den Geldwert zu stabilisieren.

## **2 Begründung der vorgeschlagenen neuen Einnahmen**

### **21 Erhöhung des Zollzuschlages auf Treibstoffen**

Die Aufwendungen des Bundes für den Nationalstrassenbau sind zufolge der Teuerung, der vermehrten Auflagen des Umweltschutzes und der vorgesehenen Beiträge an die Betriebs- und Unterhaltskosten der Kantone weiterhin im Steigen begriffen. Gleichzeitig gehen die Treibstoffzolleinnahmen zurück. Es war schon immer unbestritten, dass der Vorschuss aus allgemeinen Bundesmitteln an den Nationalstrassenbau von gegenwärtig rund 2800 Millionen einschliesslich Zinsen vollumfänglich durch zweckgebundene Einnahmen abzutragen sei.

Schon für den Herbst 1973 war deshalb intern in Aussicht genommen, den Treibstoff-Zollzuschlag zu erhöhen. Die Erdölkrise zwang dazu, diese Absicht zunächst zurückzustellen. In der Zwischenzeit hat sich die Lage bei den Preisen für Erdölprodukte einigermassen stabilisiert.

Wie bereits in der Einleitung ausgeführt, hat sich der Bundeshaushalt erheblich verschlechtert. Es mussten in bedeutendem Ausmass Ausgaben gekürzt werden, wobei nach der Struktur der Bundesausgaben die Investitionen die Hauptlast zu tragen hatten. Auch im Bereich des Nationalstrassenbaues kam man nicht um Kürzungen herum.

Es ist in dieser Lage völlig ausgeschlossen, dass die weiterhin steigenden Aufwendungen für den Nationalstrassenbau vom Bund übernommen oder gar der Vorschuss erhöht werden könnte. Im Jahre 1973 war es zwar erstmals möglich, den Vorschuss um rund 60 Millionen zu reduzieren, weil zufolge der Kürzung des Ausgabenbudgets für die Nationalstrassen die Ausgaben geringer waren

als die aus Treibstoffzoll und dem zusätzlichen Bundesbeitrag erzielten Einnahmen.

Da die Treibstoffzolleinnahmen sich nicht in erwartetem Masse entwickelt haben und dieses Jahr im Vergleich zum Vorjahr wahrscheinlich zurückgehen werden, kann selbst bei Stabilisierung der Baukosten in den nächsten Jahren kaum mit einer namhaften Amortisation gerechnet werden. Der Bund ist indessen dringend darauf angewiesen, die in guten Zeiten aus allgemeinen Mitteln zur Verfügung gestellten Vorschüsse zurückzuerhalten, damit diese zur Erfüllung anderer, bereits laufender und dringlicher Aufgaben verwendet werden können. Wenn das Nationalstrassenprogramm nicht ganz drastisch reduziert werden soll, bleibt kein anderer Weg, als den Treibstoff-Zollzuschlag nochmals zu erhöhen. Verglichen mit den Abgaben auf Treibstoffen anderer Länder, namentlich der Nachbarstaaten, lässt sich dies durchaus rechtfertigen. Da die Erhöhung in erster Linie dazu dienen muss, eine Erhöhung des Vorschusses zu verhindern und diesen im Gegenteil rascher als vorgesehen abzutragen, liegt auf der Hand, dass, im Gegensatz zu früher, neue Zuschlagsrappen keinen Beitrag aus allgemeinen Bundesmitteln mehr auslösen können, dieser somit auf den heute erreichten Betrag zu limitieren ist.

## 22 Erhöhung des Zolles auf Heizöl

Man mag sich die Frage stellen, weshalb trotz der Preissteigerungen beim Erdöl die Zollbelastung auf Heizöl erhöht werden soll.

Seit 1920 ist der Ansatz von 30 Rappen je 100 kg brutto unverändert geblieben und trotz völlig veränderter Verhältnisse nie erhöht worden. Das hat dazu geführt, dass in der Schweiz das Heizöl einer wesentlich tieferen Belastung unterliegt als in den angrenzenden Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Auf Heizöl bestehen im übrigen keine handelsvertraglichen Bindungen.

Bisher wurde eine Zollerhöhung auf Heizöl als Einnahmenreserve betrachtet, die für später aufgespart werden müsse. Diese Auffassung bestand insbesondere bei der Schaffung des am 1. Januar 1960 in Kraft getretenen neuen Zolltarifs. Heute ist der Zeitpunkt für die Ausschöpfung dieser bedeutendsten Reserven an Fiskaleinnahmen zweifellos gekommen, verfügt doch der Bund, wie ausgeführt, nicht mehr über genügend Mittel, um dringende Aufgaben zu erfüllen.

Die vorgeschlagene Erhöhung von 1.10 Franken bzw. 2 Franken je 100 kg brutto erscheint zwar im Vergleich zur bisherigen, extrem niedrigen Belastung als recht hoch. Es ist aber doch zu bedenken, dass gemessen an den zeitweise sehr hohen und schwankenden Heizölpreisen, ja sogar im Verhältnis zu den Preisen verschiedener Lieferanten diese Zollerhöhung als mässig bezeichnet werden darf. Es könnte auch angeführt werden, dass es sich bei der wachsenden Energieknappheit und den Geboten des Umweltschutzes rechtfertigen lässt, diese Produkte nicht noch länger fiskalisch schonungsvoll zu behandeln; es besteht im Gegenteil ein Interesse daran, durch vermehrtes Kostenbewusstsein den Anreiz für eine möglichst sparsame Verwendung zu erhöhen.

## 23 Vorsorgliche Inkraftsetzung

Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über den schweizerischen Zolltarif (SR 632.10) ermächtigt den Bundesrat, einzelne Ansätze des Zolltarifs, unter gleichzeitiger Vorlage eines Antrages zu einem entsprechenden Bundesbeschluss, von sich aus zu erhöhen, wenn dies zur Gewährleistung des mit der Tarifierhöhung verfolgten Zwecks unerlässlich ist.

Der Bundesrat hat mit Verordnung vom 29. August 1974 mit Wirkung ab 30. August 1974, Mitternacht, von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die vorsorgliche Inkraftsetzung des erhöhten Zollzuschlages auf Treibstoffen und des Zolles auf Heizölen soll verhüten, dass nach Bekanntgabe der Absicht zur Erhöhung die Zeit bis zur Inkraftsetzung der gesetzlichen Grundlage dazu benutzt wird, überdurchschnittlich grosse Treibstoff- und Heizölmengen zum alten Ansatz einzuführen. Ohne die getroffene Massnahme könnte der mit der Erhöhung verfolgte Zweck, nämlich die Beschaffung zusätzlicher Mittel für den Bundeshaushalt und die Nationalstrassenfinanzierung im besondern, nicht von Anfang an erreicht werden, da die Einnahmen aus den Erhöhungen infolge geringerer Importe während einiger Monate nach der Inkraftsetzung der Vorlagen reduziert wären. Die Lager würden erst dann mit höher verzolltem Treibstoff und Heizöl ergänzt werden, wenn wieder Lagerraum frei wäre. Bei der Einführung des Zollzuschlages auf Treibstoffen dauerte dies fast ein halbes Jahr.

## 3 Erhöhung des Zollzuschlages auf Treibstoffen

### 31 Bisherige Kosten und Stand des Vorschusses im Nationalstrassenbau

Seit Beginn des Nationalstrassenbaues, im Jahr 1959, haben Bund und Kantone zusammen bis Ende 1973 11 800 Millionen dafür ausgegeben; vom Anteil des Bundes, der rund 10 000 Millionen beträgt, waren in jenem Zeitpunkt rund 73 Prozent abbezahlt.

Der Vorschuss des Bundes an den Nationalstrassenbau, der sich daraus ergibt, dass der Bund entsprechend der gewählten Finanzierungsart zu Beginn mehr in dieses Werk investiert, als er jährlich aus den Erträgen des Treibstoffzolles und des zweckgebundenen Zollzuschlages einnimmt, betrug Ende 1973 2726,4 Millionen. Gegenüber 1972 war er zufolge Ausgabenkürzungen bei der Budgetierung erstmals um 58 Millionen zurückgegangen.

### 32 Stand des Nationalstrassenbaues

Nach der heutigen Kilometrierung weist das beschlossene Nationalstrassennetz eine Länge von 1847 km auf. Ende 1973 standen 851,8 km Nationalstrassen oder 46 Prozent des Netzes in Betrieb, nämlich:

Sechsspurige Autobahnen .....	44,4 km
Vierspurige Autobahnen .....	510,4 km
Zweispurige Autostrassen .....	<u>201,3 km</u>
Total Autobahnen und Autostrassen .....	756,1 km
Gemischverkehrsstrassen .....	<u>95,7 km</u>
Total .....	851,8 km

Gegenwärtig sind 303,3 km Nationalstrassen oder 16,5 Prozent der Netzlänge im Bau, nämlich:

Sechsspurige Autobahnen .....	30,0 km
Vierspurige Autobahnen .....	198,8 km
Zweispurige Autostrassen .....	<u>56,6 km</u>
Total Autobahnen und Autostrassen .....	285,4 km
Gemischverkehrsstrassen .....	<u>17,9 km</u>
Total .....	303,3 km

Gegenüber dem Vorjahr hat sich die im Bau befindliche Länge um 60 km verringert. Im generellen Projekt genehmigt waren Ende 1973 total 1513,4 km oder 81,9 Prozent des gesamten Netzes.

Gestützt auf den Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über die Finanzierung der Nationalstrassen (SR 632.112.71) ist im April 1972 in Fortsetzung eines ersten langfristigen Bauprogrammes für die Nationalstrassen (vom August 1967) das zweite langfristige Bauprogramm beschlossen worden. Hierbei wurde festgelegt, dass das Programm alljährlich unter grundsätzlicher Einhaltung der Prioritätenfolge dem jeweiligen neuen Kosten- und Projektierungsstand sowie den finanz- und konjunkturpolitischen Gegebenheiten anzupassen sei. Ein entsprechend modifiziertes Bauprogramm wurde im Juli 1973 verabschiedet; gegenüber dem Bauprogramm von 1972 war eine Zurückstellung fast aller noch nicht begonnenen Bauabschnitte und ein Erstrecken verschiedener im Bau befindlicher Abschnitte notwendig geworden.

### 33 Zunahme der Kosten

Bereits in den beiden letzten Jahren war es dem Bund angesichts der angespannten Wirtschafts- und Finanzlage nicht mehr möglich, die gemäss seinerzeitigem Finanzierungsprogramm für die Nationalstrassen erforderlichen jährlichen Budgetmittel im vollen Umfange zur Verfügung zu stellen. Abstriche waren nötig, um der konjunkturellen und der allgemeinen Haushaltssituation Rechnung zu tragen. Beim Nationalstrassenbau selbst zeigen sich Mehrkosten in der Projektierung und im Bau, in höheren Landerwerbskosten, in gestiegenen Aufwendungen zufolge Erweiterung des Werkes und Erhöhung der Betriebssicherheit, in geologischen Schwierigkeiten sowie in der Berücksichtigung von Erfordernissen des Natur- und Heimatschutzes und des Umweltschutzes. Diese Mehraufwendungen belasten das Bauprogramm von der Kostenseite her erheblich, was ebenfalls zu entsprechenden Verzögerungen im Bau von Nationalstrassenabschnitten und Zu-

rückstellungen im Bauprogramm führte. Diese Tendenzen haben sich in letzter Zeit noch verstärkt.

Eine Mehrkostenanalyse im Nationalstrassenbau im Jahre 1973 ergibt gegenüber dem Vorjahr folgendes Bild:

Kostenanalyse	Kostendifferenz	
	Mio Fr	Prozent der Gesamtzunahme
<i>Projektierung:</i>		
Mehraufwendungen .....	+ 131,3	+ 7,1
Teuerung .....	+ 78,2	+ 4,2
<i>Landerwerb:</i>		
Teuerung .....	+ 141,3	+ 7,7
<i>Bau:</i>		
Kostenreduktionen .....	— 120,6	— 6,5
Neu berücksichtigte Arbeiten .....	+ 21,0	+ 1,1
Erhöhung der Spurenzahl .....	+ 27,0	+ 1,5
Wegnetz- und Leitungsanpassungen .....	+ 228,1	+ 12,3
Zusätzlicher Aufwand für Betriebssicherheit	+ 80,9	+ 4,4
Ausserordentliche geologische Schwierigkeiten .....	+ 158,9	+ 8,6
Zusätzlicher Aufwand für Umweltschutz .....	+ 220,6	+ 11,9
Teuerung .....	+ 744,3	+ 40,3
Diverse Gründe .....	+ 136,8	+ 7,4
Gesamtdifferenz .....	+ 1847,8	

Der Bund beteiligt sich zurzeit gestützt auf die Möglichkeiten des geltenden Rechts an den jährlichen Kosten des Betriebs der Nationalstrassentunnel und an grossen Wiederherstellungsarbeiten, wie Belagererneuerungen auf ganzen Strassenzügen. Auch auf diesem Gebiet steigen die jährlichen Aufwendungen; im Jahr 1972 betragen sie 2,7 Millionen, im Jahre 1973 machten sie 3,3 Millionen aus und für 1974 sind 8,5 Millionen budgetiert. Da die Belastung der Kantone mit dieser Aufgabe zu gross geworden ist, haben wir ferner das Verfahren zur Ergänzung der Verfassungsgrundlage eingeleitet, um künftig in umfassender Weise an die Kosten des Betriebs und Unterhalts der Nationalstrassen Beiträge auszurichten. Nach den Schätzungen in der Botschaft vom 24. April 1974 über die Änderung von Artikel 36<sup>bis</sup> der Bundesverfassung (BBl 1974 I 1384 ff.) werden die jährlichen Kosten nach Fertigstellung des Nationalstrassennetzes auf dem Preisstand von 1972 rund 170 Millionen betragen. Rechnet man, um die für den Bund ungünstigste Variante aufzuzeigen, mit einer Beteiligung an diesen Kosten im Rahmen der bisherigen Anteilsätze für den Bau der Nationalstrassen, würden sich die Bundesaufwendungen auf der gleichen Preisbasis auf rund 146 Millionen belaufen. Schreit die Teuerung wie bisher weiter, dürften sich diese Beträge mindestens verdoppeln.

### 34 Entwicklung der Einnahmen

Leider stehen diesen Mehrkosten der Nationalstrassen keine entsprechenden Mehreinnahmen aus dem Treibstoffzoll gegenüber. Bereits im Jahre 1973 sind die Treibstoffeinfuhren unter den Schätzungen geblieben. Im ersten Halbjahr 1974 sind an Treibstoffzöllen (Grundzoll und Zuschlag) rund 85 Millionen weniger eingegangen als in der gleichen Periode des Vorjahres. Das ist bedeutend weniger als in der Finanzplanung erwartet. Gegenwärtig ist es schwierig, Prognosen für die weitere Entwicklung der Treibstoffzolleinnahmen der nächsten Jahre zu stellen. Die allgemeine Lage auf dem Automobilmarkt, die gestiegenen Benzinpreise, die treibstoffsparenden Massnahmen und die allgemeine Unsicherheit in der Wirtschaftslage lassen für das Jahr 1974 eher eine Mindereinfuhr und für die nächsten Jahre eine geringe Steigerung gegenüber dem laufenden Jahr vermuten.

### 35 Beurteilung der vorgeschlagenen Erhöhung des Zollzuschlages auf Treibstoffen

Wir schlagen eine Erhöhung des für die Nationalstrassen zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke um 10 Rappen auf insgesamt 30 Rappen je Liter vor. Nur mit diesen zusätzlichen Mitteln kann der Nationalstrassenbau nach einem von den Erfordernissen des Verkehrs her gesehen noch verantwortbaren Bauprogramm weitergeführt sowie der Vorschuss und die Amortisationsdauer in tragbarem Rahmen gehalten werden. Es liegt nicht zuletzt im Interesse des Strassenbaues und der Strassenbenützer, wenn vermieden wird, dass die Verzinsung der Nationalstrassenschuld einen zu grossen Teil der Einnahmen verschlingt.

Um die zulässige Höhe der Zollbelastung beurteilen zu können, ist einmal die Tragbarkeit für den einzelnen Konsumenten zu betrachten, wobei aber auch die Vorteile zu würdigen sind, welche die Nationalstrassen ihren Benützern bieten. Bedeutungsvoll ist zudem das Verhältnis des Treibstoffpreises zu den Preisen in den umliegenden Staaten.

Die Mehrbelastung, die dem einzelnen Automobilisten durch die Zuschlags-erhöhung von 10 Rappen erwächst, ergibt sich aus folgender Darstellung:

Jahreskilometerleistung	Treibstoffverbrauch in Litern je 100 Kilometer/Belastung in Franken		
	5	8	12
5 000 .....	25.-	40.-	60.-
10 000 .....	50.-	80.-	120.-
15 000 .....	75.-	120.-	180.-
20 000 .....	100.-	160.-	240.-

Diese Zahlen zeigen, dass eine Erhöhung des Zollzuschlages um 10 Rappen im Vergleich zu den gesamten Betriebskosten eines Automobils nicht von wesentlicher Bedeutung ist. Die zusätzlichen Leistungen der Verkehrsteilnehmer werden überdies durch die bedeutenden Vorteile der Nationalstrassen aufgewogen. Je mehr Nationalstrassenabschnitte dem Verkehr übergeben werden, desto grösser ist auch der Vorteil, der den Strassenbenützern aus dem Fortschreiten des Nationalstrassenbaues erwächst. Der Einfluss der Treibstoffzollerhöhung auf die Konsumentenpreise ist nicht zu überschätzen. Die Überwälzungsmöglichkeit ist einzig beim Geschäftsverkehr gegeben, der einer allgemeinen Schätzung entsprechend nur etwa einen Drittel des gesamten Strassenverkehrs ausmacht.

Vergleiche mit den Benzinpreisen in dem uns umgebenden Ausland zeigen, dass die Schweiz gegenwärtig den billigsten Treibstoff anbietet.

	Normalbenzin Liter	Superbenzin Liter
Schweiz: Grenzzone .....	88/89 Rp.	91/93 Rp.
Mittelland .....	88/89 Rp.	91/93 Rp.
Bergzone .....	89/90 Rp.	93/94 Rp.
Frankreich Grenzzone .....	1.06 sFr.	1.15 sFr.
BRD Grenzzone .....	—,99 sFr.	1.07 sFr.
Österreich .....	—,95 sFr.	1.06 sFr.
Italien: Einheimische .....	1.27 sFr.	1.33 sFr.
Ausländische Touristen .....	1.— sFr.	1.05 sFr.

(Stand 26. 8. 1974)

Wie aus dieser Darstellung der heutigen Benzinpreise ersichtlich ist, besteht auch bei einer Erhöhung des Zollzuschlages um 10 Rappen noch ein Preisgefälle zum Ausland. Damit kann angenommen werden, dass mit der Heraufsetzung des Zollzuschlages das Tanken durch Ausländer in der schweizerischen Grenzzone nicht zu ungünstig beeinflusst wird.

Auch im Ausland haben die Treibstoffpreise zufolge erhöhter staatlicher Abgaben eher steigende Tendenz, weshalb sich das Verhältnis von unserem Land zum umgebenden Ausland wahrscheinlich kaum verschlechtern wird. Der Bundesbeschluss über die Finanzierung der Nationalstrassen gibt indessen dem Bundesrat die Zuständigkeit, die Entwicklung im Auge zu behalten.

### 36 Ertrag

Berechnet auf den Einfuhrmengen des Jahres 1973 bedeutet 1 Rappen Zollzuschlag 40 Millionen Mehreinnahmen jährlich. Mit der beantragten Erhöhung um 10 Rappen wäre demnach mit Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 400 Millionen zu rechnen.

### 37 Erläuterung der vorgeschlagenen einzelnen Bestimmungen

#### Artikel 1

Die vorgeschlagene Erhöhung des Zollzuschlages auf Treibstoffen erfordert keine Gesamtrevision des Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 über die Finanzierung der Nationalstrassen. In ihren Grundzügen bleibt die bereits durch das Verfassungsrecht vorgezeichnete Art der Kostentragung unverändert. Elemente der Finanzierung sind der bisherige Grundanteil von 24 Prozent des Treibstoffzoll-Reinertrages, ein Zollzuschlag und ein jährlicher Beitrag aus allgemeinen Bundesmitteln. Der neue Vorschlag besteht darin, dass der zweckgebundene Zollzuschlag auf Treibstoffen von bisher 20 Rappen je Liter auf 30 Rappen je Liter erhöht wird (Abs. 1). Die Absätze 2 und 3 des vorgeschlagenen neuen Artikels 1 entsprechen in ihrem materiellen Gehalt dem geltenden Recht; es sind lediglich redaktionelle Anpassungen an die Neuformulierung von Absatz 1 notwendig. Auch soll im neuen Bundesbeschluss über die Finanzierung der Nationalstrassen im Hinblick auf die kommende Subventionierung des Betriebes und Unterhaltes der Nationalstrassen durch den Bund nicht mehr von den Kosten des Nationalstrassenbaues allein, sondern allgemeiner von den Kosten der Nationalstrassen gesprochen werden.

#### Artikel 2

Der jährliche Beitrag des Bundes aus allgemeinen Bundesmitteln an die Kosten der Nationalstrassen wird auf maximal 150 Millionen Franken stabilisiert. Der Bund ist nicht in der Lage – wie dies beim gegenwärtig geltenden Recht der Fall war – je Rappen Zollzuschlagserhöhung 7,5 Millionen Franken als zusätzlichen Beitrag aus allgemeinen Bundesmitteln beizusteuern. Wird der Zollzuschlag herabgesetzt, vermindert sich der jährliche Beitrag des Bundes um 7,5 Millionen Franken je Rappen Zollzuschlag.

Die übrigen Bestimmungen des geltenden Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 über die Finanzierung der Nationalstrassen bleiben unverändert.

### 38 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses ergibt sich aus Artikel 28 der Bundesverfassung und Artikel 36<sup>ter</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung über die Finanzierung des Nationalstrassenbaues.

Nach Artikel 36<sup>ter</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung ist der Bundesbeschluss allgemeinverbindlicher Natur und daher dem fakultativen Referendum unterstellt.

## 4 Erhöhung des Zolls auf Heizöl

### 41 Tariflage

Das Heizöl ist im Zolltarif unter Nr. 2710.70 mit der Bezeichnung «Heizöle zu Feuerungszwecken» erfasst und unterliegt einem Zollansatz von 30 Rappen je 100 kg brutto.

Der Zoll auf Heizöl gilt als Fiskalzoll, wurde als solcher der EFTA und der EWG notifiziert und ist daher vom Zollabbau ausgenommen. Die durch das Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften geforderte Wettbewerbsneutralität bei Fiskalzöllen wird durch die Erhöhung gewahrt. Im übrigen ist der Zolltarif Heizöl handelsvertraglich nicht gebunden und kann damit autonom erhöht werden.

### 42 Erwägungen zur Zollerhöhung

Es bestehen drei Heizölqualitäten und Preisklassen, die bei Festlegung spezifischer Zollansätze zu berücksichtigen sind: Heizöl Extra-Leicht (Mengenanteil 75%), Heizöl Mittel (3%) und Heizöl Schwer (22%). Ersteres ist ein hochwertiges Destillat-Heizöl und wird für den Hausbrand sowie zum kleinen Teil für industrielle und gewerbliche Feuerung verwendet. Das Heizöl Mittel stellt ein Gemisch von Erdöl-Rückstandsöl mit Destillat dar und dient zum Heizen grosser Gebäulichkeiten, während das billigste Heizöl Schwer ein Rückstandsöl ist, das in erster Linie in grossen Industrie-Ölfeuerungen Verwendung findet.

Die drei Qualitäten des Heizöls unterstanden bisher dem gleichen spezifischen Zoll, was in Anbetracht des geringen Ansatzes durchaus vertretbar war. Es stellt sich die Frage, ob dies beibehalten werden oder ob das Industrie-Heizöl mit einem tieferen Gewichtszoll belegt werden soll als das Hausbrand-Heizöl.

Abnehmer des Heizöls Schwer sind hauptsächlich folgende Industrien: Zement, Chemie, Glas, Keramik, Papier, Maschinen. Die thermischen Kraftwerke verwenden Heizöl Schwer für Dampf- und Gasturbinen zum Antrieb von Generatoren. Mit jeder Erhöhung des Ansatzes für Heizöl werden die Produktionskosten der Industrie erhöht, ein Moment, das beim Heizöl Extra-Leicht nicht besonders in Betracht fällt. Das Industrie-Heizöl Schwer kann indessen nicht von einer Beitragsleistung an das erhöhte Finanzbedürfnis des Bundes ausgeschlossen werden. Wenn aber für die verschiedenen Qualitäten ein einheitlicher Gewichtszoll festgelegt würde, so ergäbe sich für das Heizöl Schwer eine wesentlich höhere wertmässige Belastung als für Heizöl Extra-Leicht. Deshalb erscheinen uns differenzierte Zollansätze angezeigt, die eine gleiche, dem handelsstatistischen Einfuhrwert entsprechende prozentuale Belastung bewirken.

### 43 Zollansätze

Gestützt auf die Erwägungen in Abschnitt 42 sind wir der Ansicht, dass mit einem Zollansatz von 1.10 Franken je 100 kg brutto für das Heizöl Schwer

(Rückstandsöl, Industrieheizöl) und 2 Franken pro 100 kg brutto für die Qualitäten Extra-Leicht und Mittel eine gerechte Fiskalbelastung geschaffen wird, die den fiskalischen und volkswirtschaftlichen Belangen am besten Rechnung trägt. Die wertmässige Zollbelastung wird bei diesen Ansätzen für das Heizöl Schwer 6,3 Prozent und für Heizöl Extra-Leicht 8,1 Prozent betragen (beide Prozentangaben beziehen sich auf die handelsstatistischen Mittelwerte des Monats Juni 1974). Da die Carburas, Schweizerische Zentralstelle für die Einfuhr flüssiger Treib- und Brennstoffe, Zürich, eine einheitliche Gebühr für die kriegswirtschaftliche Pflichtlagerhaltung von 1.20 Franken je 100 kg Heizöl erhebt, ergibt die gesamte Belastung beim Heizöl Schwer (Ansatz 1.10 Fr.) 12,1 Prozent und beim Heizöl Extra-Leicht (Ansatz 2 Fr.) 12,2 Prozent.

Noch zu erwähnen ist, dass Heizöle in der Schweiz nicht der Warenumsatzsteuer unterliegen, während die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich eine Mehrwertsteuer erheben. Das Heizöl Extra-Leicht ist wertmässig in der Bundesrepublik Deutschland unter Einschluss der Umsatzsteuer mit ungefähr 15 Prozent und in Frankreich mit 18 Prozent belastet, während das Heizöl Schwer in der Bundesrepublik Deutschland mit ungefähr 19 Prozent und in Frankreich mit 15 Prozent besteuert wird. Diese Ansätze liegen deutlich über der Belastung, wie sie in der Schweiz auch nach Verwirklichung der vorgeschlagenen Zollerhöhung gelten würde.

#### 44 Zollertrag

Die Importmengen haben in den letzten Jahren ständig zugenommen. Hingegen weist das erste Semester 1974 gegenüber der gleichen Periode des Vorjahres einen Rückgang auf, was auf die Tankfüllungen im Winter 1973, die vorübergehende Kontingentierung, das Sparen zufolge der zeitweise sehr hohen Heizölpreise sowie auf die milde Witterung der ersten drei Monate 1974 zurückzuführen sein dürfte.

Berechnet auf die Importmengen 1973 ergibt sich mit den neuen Zollansätzen ein *Mehrertrag von 167 Millionen Franken*, und zwar 146 Millionen beim Heizöl Extra-Leicht und Mittel und 21 Millionen beim Heizöl Schwer.

#### 45 Auswirkung auf andere Erdölprodukte zu nichtmotorischen Zwecken und auf das Erdgas

Unter den Tarifnummern 2710.30, 32, 40, 50 und 60 sind andere Erdölprodukte zu nichtmotorischen Zwecken als Heizöle aufgeführt, deren Zollansatz 1 Franken je 100 kg brutto beträgt. Der Zollertrag aus diesen Positionen ist relativ gering, weshalb nur dort eine Erhöhung vorzunehmen ist, wo es sich, wie bei den Heizölen, um eine fiskalisch wichtige Ware handelt. Um alle Öle zu Feuerungszwecken gleich zu behandeln, sollen zum Heizen verwendetes Petrol und Benzin tarifarisch ebenfalls bei den Heizölen eingestuft werden.

Von grösserer Bedeutung ist die Auswirkung beim Erdgas. Es unterliegt einer Nettobelastung von 20 Rappen je 100 kg (Tarifnummer 2711.20). Der handelsstatistische Mittelwert im Juni 1974 belief sich auf 10.70 Franken, woraus eine wertmässige Zollbelastung von etwa 2 Prozent resultiert. Die Importmengen sind vorerst noch relativ gering. Im Hinblick auf seine momentan nicht ins Gewicht fallende fiskalische Bedeutung, ferner auf die hohen Investitionskosten der Erdgaswirtschaft und die erwünschte Diversifikation der Energieträger sind wir der Ansicht, dass die Frage der Zollerhöhung vorderhand zurückzustellen sei. Anlass zur Neuprüfung könnten zum Beispiel neue bedeutende Erdgasimporte geben.

## 46 Erläuterungen zu den Artikeln

### *Artikel 1*

Wie in Abschnitt 41 dargelegt, sind die Heizöle unter Tarifnummer 2710.70 (Ansatz 30 Rp.) gruppiert, mit Ausnahme von Petrol und Benzin zu Feuerungszwecken, für welche ein Ansatz von 1 Franken zur Anwendung kommt. Mit dem Text des vorliegenden Entwurfes müssen daher, weil die vorgesehenen Heizölansätze höher sind, Öle jeder Art zu Feuerungszwecken erfasst werden. Aus den in Abschnitt 42 erläuterten Gründen ist eine unterschiedliche Verzollung der Rückstandsöle und der anderen Öle in Aussicht genommen. Unter die neue Nummer 2710.74 fallen Heizöl Extra-Leicht und Mittel sowie Petrol, Benzin usw. Da die Qualitätsbezeichnungen des Heizöls Änderungen unterliegen können, wurde für das Heizöl Schwer der raffinieretechnische Ausdruck «Rückstandsöle» gewählt.

### *Artikel 2*

Die Carburia lagert Heizöl Extra-Leicht in den von ihr verwalteten sogenannten Bundestankanlagen. Zollgesetzlich stellen diese Lager Privatlager dar. Gleich wie bei den Treibstoffen ist auch für die Heizöle eine gesetzliche Bestimmung nötig, um bei Auslagerungen (Abgabe an Importeure) nach dem Tag des Inkrafttretens des Bundesgesetzes den erhöhten Zollansatz anwenden zu können.

## 47 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass des vorgeschlagenen Bundesgesetzes ergibt sich aus Artikel 28 der Bundesverfassung. Das Bundesgesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

## 5 Antrag

Gestützt auf diese Darlegungen beantragen wir Ihnen, den beiliegenden Entwürfen zu einem Bundesbeschluss über die Änderung des Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 über die Finanzierung der Nationalstrassen sowie zu einem Bundesgesetz über die Änderung des Generalzolltarifs zuzustimmen.

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

Bern, den 29. August 1974

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Brugger**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

(Entwurf)

**Bundesbeschluss**  
**über die Finanzierung der Nationalstrassen**  
**Änderung vom**

*Die Bundesversammlung*  
*der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 29. August 1974<sup>1)</sup>,

*beschliesst:*

I

Der Bundesbeschluss vom 17. März 1972<sup>2)</sup> über die Finanzierung der Nationalstrassen wird wie folgt geändert:

*Art. 1 Abs. 1-3*

<sup>1</sup> Zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen wird ein zweckgebundener Zollzuschlag auf Treibstoffen für motorische Zwecke von 30 Rappen je Liter erhoben.

<sup>2</sup> Bei Vorliegen besonderer Verhältnisse kann der Bundesrat den Zollzuschlag vorübergehend bis auf 20 Rappen je Liter herabsetzen.

<sup>3</sup> Der Zollzuschlag fällt dahin, wenn er für die Tilgung des Vorschusses des Bundes an die Nationalstrassen nicht mehr benötigt wird.

*Art. 2*

*Jährliche Beiträge aus allgemeinen Bundesmitteln*

Vom Inkrafttreten dieses Beschlusses an leistet der Bund an die Kosten der Nationalstrassen einen jährlichen Beitrag von 7,5 Millionen Franken je Rappen Zollzuschlag, höchstens jedoch 150 Millionen Franken. Wird der Zollzuschlag herabgesetzt, vermindert sich der jährliche Beitrag des Bundes um 7,5 Millionen Franken je Rappen Zollzuschlag.

<sup>1)</sup> BBl 1974 II 493

<sup>2)</sup> SR 632.112.71

II

- <sup>1</sup> Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.
- <sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

(Entwurf)

## Bundesgesetz über die Änderung des Generalzolltarifs

*Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 28 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 29. August 1974<sup>1)</sup>,

*beschliesst*

### Art. 1

#### *Änderung des Generalzolltarifs*

Die Tarifnummer 2710.70 des schweizerischen Generalzolltarifs (Teil B, Einfuhr-Zolltarif) wird wie folgt geändert:

Tarif-Nr	Bezeichnung der Ware	Zollansatz Fr je 100 kg brutto
ex 2710.	– Öle jeder Art zu Feuerungszwecken (Heizöl usw.).	
70	– – Rückstandsöle . . . . .	1.10
74	– – andere . . . . .	2.—

### Art. 2

#### *Verzollungen ab Privatlager*

Bei Verzollungen ab Privatlager (Art. 42 des Zollgesetzes) wird der Zollansatz angewendet, der im Zeitpunkt der endgültigen Einfuhrabfertigung in Kraft steht.

<sup>1)</sup> BBl 1974 II 493

## Art. 3

*Vollzugsbestimmungen*

<sup>1</sup> Der Bundesrat erlässt die Ausführungs- und Übergangsbestimmungen und bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschaffung weiterer Einnahmen (Vom 29. August 1974)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	12074
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.09.1974
Date	
Data	
Seite	493-510
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 150

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.