

Volksabstimmung vom 9. Juni : Finanzvorlagen : notwendige Bausteine für den Bund

Autor(en): **Rey, Jean-Noël**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue - Profil : Monatszeitschrift**

Band (Jahr): **64 (1985)**

Heft 6

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-340252>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Notwendige Bausteine für den Bund

Von Jean-Noël Rey, persönlicher Berater von Bundesrat Otto Stich

Wir werden aufgerufen, am 9. Juni über drei Verfassungsänderungen abzustimmen, die einen wesentlichen Teil der Sanierungsmassnahmen des Bundeshaushaltes bilden.

Dabei geht es zuerst einmal darum, den Kantonsanteil am Reinertrag der Stempelabgaben endgültig aufzuheben. Dann gilt es, den Kantonsanteil am Reingewinn der Alkoholverwaltung endgültig abzubauen, und schliesslich soll die Unterstützung für die Selbstversorgung mit Brotgetreide aufgehoben werden.

Die beiden ersten Vorlagen sind nicht neu, denn Volk und Stände haben dieser Neuverteilung schon einmal zugestimmt, und zwar im Rahmen der Sparmassnahmen 1980. Diese Massnahmen waren jedoch provisorisch, d.h. befristet auf die Zeitspanne von 1981 bis 1985.

Damals befand sich das erste Paket der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Vernehmlassung, und die Kantone wollten zuerst jenes Ergebnis kennen, bevor sie endgültig auf die Kantonsanteile verzichteten. Heute ist das genaue Resultat bekannt, und die Rechnung ist für die Kantone nicht so hoch ausgefallen wie erwartet. Zudem hat das Schweizervolk der Aufhebung der Ausbildungsbeiträge des Bundes, einem sowohl politisch als auch finanziell wichtigen Element der Aufgabenneuverteilung (jährlich etwa 70 Mio. Franken), nicht zugestimmt. Dieser Entscheid begünstigt die Kantone. Darüber hinaus hat die Erfahrung ganz klar gezeigt, dass der Bund dieses Geld dringend benötigt, um seine Aufgaben er-

füllen zu können. Sicher hat sich die finanzielle Situation gebessert, doch steht diese Verbesserung noch auf schwachen Füßen. Deshalb ist es wichtig, die finanzielle Tragweite der Abstimmungsvorlage vom 9. Juni zu erfassen, geht es doch um 420 Mio. Franken. *Bei einer Verwerfung der Vorlagen hätte der Bund ab 1986 und auf einen Schlag 420 Mio. Franken weniger an Einnahmen.* Die Folge davon wäre entweder eine Verschlechterung der Staatsrechnung um diesen Betrag, was kaum wünschbar ist. Oder man müsste ein neues Sparpaket auf die Beine stellen mit Kürzungen um etwa diesen Betrag, und dies ist genauso unerwünscht.

Zusammenfassend möchte ich nochmals festhalten, dass die Aufhebung der beiden Kantonsanteile nur formell Bezug zur Aufgabenverteilung hat. In Wirklichkeit ist sie Teil des Finanzplans des Bundes. Nach der 5jährigen Übergangszeit im Rahmen der Sparmassnahmen 1980 muss diese Massnahme jetzt definitiv verankert werden. Bei der dritten Vorlage geht es darum, die Unterstützung für die Selbstversorgung mit Brotgetreide aufzuheben, denn diese Subvention ist minim, und man kann kaum mehr von einem echten Nutzen sprechen. Mit der Aufhebung dieser Beiträge, eine Massnahme, die im Rahmen der Sparmassnahmen 1984 beschlossen wurde, würde der Bund gegen die 3 Mio. Franken im Jahr sparen.

Stempelabgaben

Der Bund ist befugt, auf Wertpapieren, z.B. auf Aktien, Obliga-

tionen und auch auf Versicherungsprämien, Stempelabgaben zu erheben. Bis 1980 wurde ein Fünftel des Reinertrags aus diesen Abgaben den Kantonen überlassen, und zwar proportional zur Wohnbevölkerung eines jeden Kantons. Mit dieser Regelung war beabsichtigt, den 14 Kantonen, die bei der Einführung der eidgenössischen Stempelabgaben im Jahre 1918 vergleichbare Abgaben bereits bezogen hatten, die Mindereinnahmen zu ersetzen und darüber hinaus zusätzliche Einnahmen zu verschaffen. Für die 11 Kantone, die keine Stempelabgaben kannten, wurde eine neue Einnahmenquelle erschlossen. Dieser Kantonsanteil belief sich in den ersten Jahren auf durchschnittlich 4 Mio. Franken im Jahr, erhöhte sich dann jedoch beträchtlich, parallel zum ständig wachsenden Ertrag aus den Stempelabgaben.

In jüngster Zeit wurden die Kantonsanteile im Rahmen der Sparmassnahmen zweimal durch dringliche Bundesbeschlüsse vorübergehend herabgesetzt. Sie betragen im Jahre 1975 18 Prozent und 1978 lediglich 17 Prozent des Reinertrages. In den Jahren 1981 bis 1985 wurde der Kantonsanteil ganz aufgehoben.

1984 betragen die Einnahmen aus den Stempelabgaben 1,4 Mrd. Franken, dank der Zunahme des Handels mit Wertpapieren und der steigenden Emissionstätigkeit.

Die Vorlage, über die wir abstimmen werden, sieht vor, den Kantonsanteil am Reinertrag der Stempelabgaben definitiv aufzuheben, womit dem Bund 310 Mio. Franken zufließen.

Der Begriff «Kantonsanteile» rechtfertigt sich heute nicht mehr, denn es handelt sich um eine reine Bundessteuer, die vom Bund selbst, ohne Hilfe der Kantone, erhoben wird. Die historischen Gründe, die dem System zugrundeliegen, fallen heute auch nicht mehr ins Gewicht. Die provisorische Aufhebung der Kantonsanteile seit 1981 hat auch gezeigt, dass den Kantonen keine zusätzliche Belastung daraus erwächst, denn in keinem Kanton mussten Steuern erhöht werden.

Reingewinn der Eidg. Alkoholverwaltung

In der Schweiz werden auf gebrannten Wassern Steuern und Gebühren erhoben, die der Alkoholverwaltung in den letzten zehn Jahren einen Reinertrag von jährlich 250 bis 290 Mio. Franken brachten. Davon erhielten Bund und Kantone bis 1980 je die Hälfte. Der Bund brauche seinen Anteil für AHV und IV, während die Kantone frei über ihren Anteil verfügen konnten, mit Ausnahme des sogenannten Alkoholzehntels. Jeder Kanton musste einen Zehntel seines Anteils (also 5 Prozent des Reinertrags) für die Bekämpfung des Alkoholismus verwenden.

Das Parlament hatte zweimal beschlossen, durch einen dringlichen Bundesbeschluss, den Kantonsanteil am Reingewinn der Alkoholverwaltung zu reduzieren. Demzufolge haben die Kantone vom Ergebnis des Geschäftsjahres 1974/75 bloss 45 Prozent und von jenem des Geschäftsjahres 1977/78 bloss 42,5 Prozent erhalten.

Im Rahmen der Sparmassnahmen des Bundes von 1980 wurde beschlossen, von 1981 bis 1985 die Kantonsanteile aufzuheben. Die Kantone erhielten lediglich den «Alkoholzehntel», so dass 95 Prozent der Einnahmen dem Bund zukamen. Diese Massnah-

me wurde am 30. November 1980 vom Schweizervolk mit 1 127 000 Ja gegen 459 000 Nein gutgeheissen.

Bei den Ständen fiel das Resultat noch eindeutiger aus: 21 Kantone stimmten dafür und 2 dagegen.

Jetzt geht es darum, ab 1986 eine dauerhafte Regelung zu finden. Dabei ist vorgesehen, dem Bund 90 Prozent und den Kantonen 10 Prozent des Alkoholertrages zukommen zu lassen. Der zweckgebundene Beitrag an die Kantone für die Bekämpfung des Alkoholismus wird somit verdoppelt und ihr Zweck gleichzeitig erweitert: Künftig soll nämlich auch der Missbrauch von Suchtmitteln, Betäubungsmitteln und Medikamenten bekämpft werden.

Der Bund kann seinerseits etwa 110 Mio. Franken an die AHV und die IV bezahlen. Das ist nötig. In den letzten Jahren sind die Beiträge an die AHV/IV beträchtlich gewachsen, der Bund hat immer mehr Gelder aus der allgemeinen Bundeskasse dafür aufwenden müssen, da Tabaksteuer und Alkoholerträge nicht mehr genügten. 1984 betrug die Aufwendungen aus den allgemeinen Steuermitteln für die Finanzierung von AHV und IV 2,4 Mrd. Franken. Demgegenüber standen 1 Mrd. Franken an zweckgebundenen Erträgen. Wenn 1970 die Beiträge aus der Bundeskasse 10 Prozent der Gesamtaufwendungen betrug, beliefen sich diese 1984 schon auf 70 Prozent. Der Bund benötigt also dringend die 110 Mio. Franken aus dem Alkoholgewinn für die Finanzierung der AHV/IV.

Mahllohnreduktion für Brotgetreide

Vorauszuschicken ist, dass nach heutigem Recht der Bund gehalten ist, das inländische Brotgetreide dem Produzenten zu einem gewissen Preis abzukaufen.

Die Müller können verpflichtet werden, dieses Getreide auf der Grundlage des Marktpreises zu übernehmen. Die Differenz wird vom Bund getragen, was den Bund 1984, einem Rekordjahr, beispielsweise 143 Mio. Franken kostete.

Dieses System soll nicht in Frage gestellt werden. Hingegen muss der sehr bescheidene Bundesbeitrag an den Mahllohn aufgehoben werden. Worum geht es hier genau?

Der Bauer, der dem Bund Inlandgetreide abgeliefert, ist heute verpflichtet, einen Teil davon in einer Kundenmühle mahlen zu lassen und in seinem Betrieb zu verwenden. Der Bund unterstützt diese Selbstversorgung mit jährlich etwa 2,4 Mio. Franken, indem er das Mahlen verbilligt. Er erreicht damit, dass das aus eigenem Mehl gebackene Brot nicht teurer zu stehen kommt als das des Bäckers, das zum Teil billigeres Getreide aus dem Ausland enthält.

Diese Bagatellsubvention soll jetzt aufgehoben werden, und gleichzeitig wird auf die Selbstversorgungspflicht verzichtet. Die Subvention bringt den einzelnen Bauernfamilien wenig (durchschnittlich pro Jahr etwa 50 Franken im Talgebiet und 200 Franken im Berggebiet). Andererseits entstehen wegen der Selbstversorgungspflicht unverhältnismässig hohe Verwaltungskosten von rund 600 000 Franken im Jahr.

Es gibt Leute, die behaupten, dass die Bergbauern stark getroffen würden von dieser Massnahme. Daran wage ich zu zweifeln, denn 200 Franken im Jahr sind nicht genügend, um als eine wirkliche Förderungsmassnahme bezeichnet zu werden, auch bei einem bescheidenen Haushaltsbudget.

Wir müssen vielmehr sehen, dass die direkten Massnahmen

zugunsten von Landwirtschaftsbetrieben im Berggebiet wesentlich erhöht worden sind in den letzten Jahren: So sind z. B. im Jahre 1984 50 Mio. Franken für die Förderung der ackerbaulichen Produktion und 82 Mio. Franken an Flächenbeiträgen ausgerichtet worden.

Darüber hinaus hat der Bund noch andere Massnahmen getroffen: z.B. Kostenbeiträge an Tierhalter im Berggebiet: 169 Mio. Franken; Beiträge für die Milchverwertung: 163 Mio. Franken; Forstwirtschaft und Gewässerkorrektur: 70 Mio.; Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern: 30 Mio.; Investitionsbeihilfen: 23 Mio.; Wohnbausanierungen: 14 Mio. Franken.

Im Parlament wurde auch auf die negativen Folgen für die Kundenmühlen hingewiesen, die einen grossen Teil ihrer Mahlaufträge verlieren werden. Der zahlenmässige Rückgang der Kundenmühlen, die übrigens vielfach als Nebenerwerbsbetriebe geführt werden, hat aber schon seit Jahren eingesetzt und lässt sich auch mit der Unterstützung der Selbstversorgung nicht aufhalten. Eine ernsthafte Schwächung der kriegswirtschaftlichen Landesversorgung mit Mehl ist nicht zu befürchten, da die Kapazität der vorhandenen Handelsmühlen ausreicht.

Wie steht es mit den Bundesfinanzen?

Um die drei Finanzvorlagen wirklich würdigen zu können, muss man sie im Rahmen der gesamten Bemühungen um eine Sanierung des Bundeshaushaltes sehen.

Seit zehn Jahren bilden die Bundesfinanzen eines der Hauptthemen der schweizerischen Politik. Dabei muss man sehen, dass dem Bund mit der Entwicklung zu einem modernen Staat viele

neue Aufgaben zugeteilt wurden, und diese mussten finanziert werden. Dabei möchte ich an die Sozialversicherungen, an den Umweltschutz, an den öffentlichen Verkehr, an die Entwicklungshilfe, an die Ausbildung und an die Forschung erinnern. Diese Erweiterung der Staatsaufgaben, die ebenso auf die wirtschaftliche Entwicklung wie auf die Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit zurückzuführen sind, hat dem Finanzhaushalt des Bundes arg zugeetzt. Seit 1971 zeigt die Bundeskasse ein Defizit.

Dank verschiedenen Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, gleichzeitig die Ausgaben zu beschränken und die Einnahmen zu erhöhen, hat der Ausgabenüberschuss wieder abgenommen. 1984 konnte – mit Ausnahme des Jahres 1981 – das kleinste Defizit seit 1972 ausgewiesen werden. Das ist erfreulich, doch es genügt nicht. Die Sanierung des Bundeshaushaltes ist damit noch nicht erreicht. Neue Massnahmen müssen verwirklicht werden, und dazu gehören auch die Finanzvorlagen, die am 9. Juni zur Abstimmung gelangen.

Diese figurieren bereits im Finanzplan des Bundes für die Jahre 1985 – 1987. Das Gleichgewicht des Bundeshaushaltes, das wir anstreben, ist aber nicht Selbstzweck. Es geht darum, dem Bund eine gesunde finanzielle Basis zu verschaffen, damit er sowohl heute als auch in Zukunft seine Aufgaben wahrnehmen kann. Die öffentlichen Finanzen dürfen nicht als Ziel betrachtet werden, sie sind vielmehr ein Mittel, um politische Ziele verwirklichen zu können. Wenn wir also unsere Sozialpolitik, die Krankenversicherung sichern wollen, wenn wir den Umweltschutz verstärken und den öffentlichen Verkehr fördern wollen, müssen wir uns natürlich auch um die Bereitstellung der nötigen finanziellen

Mitteln bemühen. Das wird uns sicher besser gelingen, wenn die Finanzlage des Bundes gesund ist.

Vom rein ökonomischen Standpunkt aus ist das momentane Defizit des Bundes nicht allzu schwerwiegend. Politisch ist es aber nicht tragbar. Defizite sind ungesund, sie rufen nach Sparübungen. Um Reformen durchführen zu können, brauchen wir ausgeglichene Konten, wenn möglich sogar Einnahmenüberschüsse.

Andererseits werden von allen Seiten Rufe nach Steuererleichterungen laut. Denken wir nur an den Vorort, welcher die Taxe occulte zum Verschwinden bringen will, oder an die Bankiers, welche durch Steuererleichterungen den Finanzplatz Schweiz attraktiver gestalten möchten. Wie man die daraus resultierenden Steuerausfälle kompensieren soll – dafür bestehen keine konkreten Vorschläge. Das beinhaltet Risiken. Wie sagt man so schön: Ein Spatz in der Hand ist besser als eine Taube auf dem Dach! Zwei der drei Abstimmungsvorlagen sind schon provisorisch in Kraft, bringen also keine zusätzlichen finanziellen Belastungen. Die dritte Vorlage beläuft sich auf 3 Mio. Franken im Jahr. Das ist erträglich.

Vier Gründe, um am 9. Juni ja zu sagen

Wir können der Aufhebung der Kantonsanteile am Reinertrag der Stempelabgaben, der Neuverteilung des Reingewinns der Alkoholverwaltung und der Aufhebung der Unterstützung für die Selbstversorgung mit Brotgetreide zustimmen. Mindestens vier gute Gründe gibt es dafür.

Erstens liegt es im Interesse von uns allen, einen gesunden Finanzhaushalt anzustreben. Nur eine gesunde finanzielle Basis erlaubt uns, die notwendigen Re-

formprojekte in der Sozialpolitik, im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr in zufriedenstellender Art und Weise durchzuführen. Andererseits muss der Bund im Falle eines Konjunkturrückganges über die nötigen Reserven verfügen können, um gegebenenfalls Programme zur Ankurbelung der Wirtschaft realisieren zu können.

Zweitens macht die Erhöhung der Leistungen des Bundes an die AHV/IV eine Neuverteilung

des Reingewinns der Alkoholverwaltung notwendig. Die 110 Mio. Franken zur zusätzlichen Finanzierung der AHV dürfen nicht vernachlässigt werden.

Drittens sind die Kantonsanteile an den Stempelabgaben nicht mehr gerechtfertigt, da es sich um eine reine Bundessteuer handelt, auch was den Einzug anbetrifft.

Schliesslich können wir einen echten Beitrag zur Entbürokratisierung leisten, wenn wir der

Aufhebung der mehr als bescheidenen Unterstützung für Mahllohn zustimmen, und zwar ohne damit der Landwirtschaft zu schaden.

Mit den Finanzvorlagen, die am 9. Juni dieses Jahres zur Abstimmung gelangen, steht also einiges auf dem Spiel. Es geht um die letzten Bausteine am sorgfältig geplanten Gebäude der Sanierung des Bundeshaushaltes. Es wäre ein Fehler, dies zu unterschätzen.

Finanzpolitische Probleme der Schweiz in den achtziger Jahren

Visionen für die Zukunft

Von Bundesrat Otto Stich, Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes

Ende April hat Bundesrat Otto Stich an der Basler Senioren-Universität in einer Vorlesung über die finanzpolitischen Probleme der achtziger Jahre auch seine Visionen für eine neue Finanzordnung dargelegt. Darin plädierte er für eine gerechtere und erst noch praktikable Neuordnung der Bundesfinanzen. Otto Stich sprach aber auch über die gegenwärtige Situation, die sich chaotisch ausnimmt. Hier sollte etwas Ordnung hineingebracht werden – aber die sonst ordnungsliebenden Schweizer haben noch allemal Schwierigkeiten gemacht, wenn es um die Finanzpolitik des Bundes ging. Ob es gelingt, der Schweiz zu ihrem 700jährigen Geburtstag eine neue Finanzordnung zu schenken, hängt nicht nur von Otto Stich ab, dessen Vorlesung wir hier im Wortlaut drucken.

1. Einleitung

Das Thema meines Referats lässt mir etwelche Freiheit in der Wahl der Fragestellungen, die ich vor Ihnen und mit Ihnen erörtern möchte. Unmissverständlich zwingt es mich jedoch, nicht nur zurück, sondern auch in die *Zukunft zu blicken*. Dass dies vor Ihnen geschehen soll, die Sie – wie ich selber – in der zweiten Lebenshälfte stehen, erfüllt mich mit besonderer Genugtuung.

Von der Sache her verpflichtet mich das Thema, als Finanzminister des Bundes zu den *Finanzen der öffentlichen Gemeinwesen insgesamt* zu sprechen. Da-

mit gebebe ich mich auf Glatteis. Denn eine allseits abgestimmte Interessenlage kann es zwischen dem Bundeshaushalt, 26 kantonalen Haushalten und über 3000 Gemeindehaushalten höchstens in einigen Grundsätzen geben. In der konkreten Tagespolitik sind die Probleme naturgemäss von unübersehbarer Vielfalt, ist demnach auch die Optik von Standort zu Standort und von Fall zu Fall verschieden.

Eine national koordinierte Finanzpolitik auf allen Stufen mit einheitlichen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen ist für unser Staatswesen eine utopische Vorstellung. Das ist allerdings kein Unglück, sondern vielmehr

ein anschauliches Beispiel für den Föderalismus. Die Kantone sind souveräne Staaten mit eigenen Aufgaben und eigener Finanzhoheit. Auch die Gemeinden verfügen über einen hohen Grad an Selbstverwaltung. Bei dieser weiten Streuung der Entscheidungsbefugnisse und den grossen Unterschieden von Kanton zu Kanton, von Gemeinde zu Gemeinde, gibt es nicht *eine* Finanzpolitik, sondern deren viele. Diese Eigenständigkeit bedeutet allerdings nicht, dass die politischen Ebenen nicht miteinander reden können.

Wirkungsvolle, von Leerläufen freie Zusammenarbeit dreier Ebenen in der Finanzpolitik setzt eine lagegerechte *Aufgabenverteilung* und eine klare *Zuteilung der Finanzquellen* voraus. Überdies sollten die *Steuersysteme* zweckmässig und gerecht ausgestaltet sein.

Diese Themenbereiche sind in der derzeitigen Diskussion brandaktuell. Einmal hat die durch hohe Defizite erzwungene Sanierungspolitik des Bundes seit 1975 zu Belastungen der Kantone geführt. Die Gespräche