

Zur Abstimmung über die Brotgetreide-SubventionierungDie Getreidezollerhöhung als Teil der "Finanzmassnahmen 1977"Zusammenfassung

Der leidvolle Weg der schweizerischen Finanzpolitik beschert dem Stimmbürger Ende Mai einmal mehr einen Urnengang zu diesem Thema. Diesmal geht es um die im vergangenen Sommer verabschiedeten "ersten Ueberbrückungsmassnahmen zur Vermeidung untragbarer Defizite im Bundeshaushalt". Das Paket enthält unter anderem eine Reduktion der Bundesbeiträge an inländisches Brotgetreide. Gegen dieses Vorhaben ist von der Sozialdemokratischen Partei das Referendum ergriffen worden, so dass sich der Souverän ein weiteres Mal zur bundesrätlichen Sparpolitik zu äussern hat. Mitte März stellte die Landesregierung den neuen Finanzplan 1979-81 vor, der unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer bis 1981 einen ausgeglichenen Haushalt ermöglichen soll. Aufgrund verschiedener Unsicherheitsfaktoren muss man sich indessen fragen, ob dieses Marschtempo eingehalten werden kann. Umso mehr Bedeutung haben deshalb Vorkehren auf der Ausgabenseite, wozu die Herabsetzung der Verbilligungsbeiträge an das Brotgetreide zu zählen sind. Es handelt sich dabei um einen Prototyp von Giesskannensubventionen, die ungeachtet ihrer Verteilungswirkung ausgerichtet werden und deshalb bei Sparanstrengungen nicht unangetastet bleiben dürfen, zumal ihre Reduktion den Konsumenten keineswegs in untragbarer Weise belastet.

1. Finanzpolitische Ausgangslage

Keine finanzpolitische Vorlage kann als isolierte Massnahme beurteilt werden. Das gilt vor allem für eine Zeit, in der sich im Bereich der Finanzpolitik vieles in Bewegung befindet. Eine Vorlage jagt die andere. Mancher Stimmbürger dürfte sich kaum mehr zurechtfinden in der Fülle vorläufiger und "definitiver" Budgets, Finanzpläne, Sparpakete sowie in den mit finanzpolitischen Fragen zusammenhängenden Referenden und Initiativen. Indes wird das Volk im laufenden Jahr gleich zweimal Gelegenheit haben, sich zu solchen Geschäften zu äussern. Einmal steht am 28. Mai ein Bestandteil des hier zu behandelnden Finanzpakets mit dem Titel "Erste Ueberbrückungsmassnahmen zur Vermeidung untragbarer Defizite im Bundeshaushalt" (Finanzmassnahmen 1977) auf dem Abstimmungskalender. Im weiteren ist voraussichtlich am 3. Dezember zum zweiten Mal über die Grundsatzfrage der Ersetzung der Warenumsatzsteuer durch die Mehrwertsteuer zu entscheiden. Wie man sich erinnert, scheiterte ein erster Anlauf im Juni des vergangenen Jahres. In der Folge suchte der Bundesrat nach neuen Möglichkeiten zur Sanierung des Bundeshaushaltes, der nach wie vor Milliardendefizite ausweist. Als Ziel gilt dabei immer noch eine ausgeglichene Rechnung bis anfangs der achtziger Jahre. Zu diesem Zweck hat die Landesregierung Mitte März einen den neuen Umständen angepasste

Finanzplan vorgelegt, der freilich durch etliche Unsicherheiten gekennzeichnet ist.

Als kurzfristige Schritte sind die in der Botschaft vom 24. August 1977 enthaltenen "Ueberbrückungsmassnahmen" gedacht (auch "Sparpaket II" genannt). Sie bezwecken durch Aenderungen sowohl auf der Ausgaben- wie der Einnahmenseite eine Haushaltsverbesserung von 480 Mio.Fr. für das laufende Jahr und von 430 Mio.Fr. ab 1979. Die insgesamt fünf geplanten Massnahmen wurden vom Parlament wie folgt angenommen:

	<u>Nationalrat</u>	<u>Ständerat</u>
1) <u>Reduktion der Verbilligungsbeiträge an inländisches Brotgetreide</u>	98 : 55	30 : 5
2) Erhöhte Preiszuschläge auf importierten Speiseölen und Speisefetten	72 : 60	27 : 7
3) Reduktion der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen	107 : 28	28 : 3
4) Erhöhung der Stempelabgabe	153 : 0	34 : 0
5) Erhöhung der Tabaksteuer	144 : 2	35 : 0

Die Teile 1), 4) und 5) unterstanden dem fakultativen Referendum. Während bei der Erhöhung der Stempelabgabe und der Tabaksteuer die Einsprachefrist ungenutzt verstrich, ergriff die Sozialdemokratische Partei der Schweiz das Referendum gegen die Herabsetzung der Verbilligungsbeiträge an inländisches Brotgetreide. Der Souverän wird also im Mai lediglich über diesen Teil der Ueberbrückungsmassnahmen abzustimmen haben.

2. Das Massnahmenpaket im einzelnen

Trotzdem sollen im folgenden sämtliche Massnahmen vorgestellt werden, da der Bundesrat das Paket als Ganzes konzipiert hat: "Wollte der Bundesrat den Investitionsbereich schonen und zudem von linearen Kürzungen auf der ganzen Ausgabenbreite absehen, so liess sich nicht vermeiden, Massnahmen im Konsumbereich zu beantragen. Durch verschiedene andere Vorkehren wie die Erhöhung der Stempelabgaben bemühte er sich indessen, innerhalb des gegebenen Rahmens eine gewisse Ausgewogenheit des Pakets zu finden" (Auszug aus der Botschaft). Die Massnahmen tragen also Kompromisscharakter, indem sowohl auf der Ausgaben- wie der Einnahmenseite angesetzt wird. Der Bundesrat wollte damit zum einen jenen Stimmen entgegenkommen, die hinter jeder kritischen Ausgabenüberprüfung sogleich staatliche Demontage wittern. Andererseits versuchte man Warnungen zu berücksichtigen, wonach ein gesunder Staatshaushalt vor allem mit entsprechenden Vorkehren auf der Ausgabenseite anzustreben ist.

2.1. Ausgabenseitige Massnahmen

2.1.1. Reduktion der Verbilligungsbeiträge an inländisches Brotgetreide

Die geltende Getreideordnung verpflichtet den Bund beim Inlandgetreide zur Uebernahme der Differenz zwischen dem höheren, kostendeckenden Produzentenpreis und dem tieferen sogenannten Abgabepreis an die Mühlen. Diese Differenz - auch Ueberpreis genannt - rührt daher, dass sich der Produzentenpreis nach den mittleren Produktionskosten für inländisches Brotgetreide (sowie den Erfordernissen der Produktionslenkung) richtet, die höher zu stehen kommen als die mittleren Gestehungskosten (einschliesslich Fracht und Zoll) für gleichwertiges Auslandgetreide, welche wiederum für den Abgabepreis bestimmend sind. Im vergangenen Jahr betrug der Unterschied insgesamt rund 150 Mio.Fr., für 1978 rechnet man mit 200 Mio.Fr., dies wegen des aufgrund stark nachgebender Weltmarktpreise zu senkenden Abgabepreises. Die Subventionsbelastung des Bundes hängt unter dem herrschenden Regime also zu einem grossen Teil von Faktoren ab, die unserem Einflussbereich entzogen sind. Wäre der Abgabepreis tatsächlich entsprechend der Entwicklung des Importpreises reduziert worden, hätte dies steigende Bundeszuschüsse zur Folge gehabt.

Durch die sofortige Erhöhung der Zollbelastung des Brotgetreides wollte der Bundesrat diese Entwicklung verhindern. Da der Importzoll Teil des Importpreises ist, bewirkt die Heraufsetzung der Zollbelastung einen höheren Importpreis. Dies hat folglich über den höheren Abgabepreis geringere Bundessubventionen zur Folge. Dass der Bundesrat die Zollanhebung bereits vorsorglich auf den 26. August 1977 vornahm, hatte lediglich den Zweck, zu "verhüten, dass nach Bekanntgabe unseres Beschlusses noch überdurchschnittlich grosse Mengen von Brotgetreide zum alten Ansatz eingeführt würden" (Botschaft).

Nun hätte man auch einen anderen Weg beschreiten können, indem die strenge Bindung zwischen Abgabepreis und Weltmarktpreis gelockert worden wäre. Dazu hätte es allerdings einer Verfassungsrevision bedurft (Art. 23bis), die indessen nicht in der Lage gewesen wäre, den Bundeshaushalt in der erwünschten kurzen Zeit zu entlasten. Der Bundesrat beabsichtigt jedoch längerfristig zwecks Aenderung des Subventionssystems diese Lösung anzustreben.

Brotgetreide wurde bisher unter den Zolltarifnummern 1001.10 und 1002.10 mit einem Ansatz von Fr. 3.--/100 kg belastet. Die Landesregierung entschloss sich für eine Erhöhung auf Fr. 28.--/100 kg. Mit diesem Satz wird ihrer Ansicht nach zweierlei erreicht: auf der einen Seite vermindert er die Bundesbeiträge spürbar; andererseits kann dennoch eine empfindliche Verteuerung von Mehl und Brot verhindert werden. Der geltende Abgabepreis wurde mit dieser Massnahme um etwa Fr. 7.--/100 kg von Fr. 64.-- auf Fr. 70.80/100 kg angehoben. Damit dürften sich die Verbilligungssubventionen des Bundes pro Jahr um ungefähr 93 Mio.Fr. vermindern (bei einer Inlandernte von 370'000 t). Dazu kommen, quasi als willkommenes "Nebenprodukt",

Zollmehreinnahmen von jährlich rund 25 Mio.Fr. (bei jährlichen Importen von rund 100'000 t), was zusammen eine jährliche Haushaltsentlastung von etwa 118 Mio.Fr. zur Folge haben dürfte. Beide Auswirkungen verteuern das Backmehl um Fr. 13.50 auf Fr. 109.50/100 kg, was für das Endprodukt Brot 10 Rappen je Kilo ausmacht.

2.1.2. Entlastung der Milchrechnung

Im Milchsektor liegt die Sachlage ähnlich wie beim Brotgetreide. Während des Milchwirtschaftsjahres 1975/76 waren nicht weniger als die Hälfte der Beitragsleistungen des Bundes an die Landwirtschaft auf die Massnahmen zur Verwertung von Milchprodukten zurückzuführen. Dies deshalb, weil der Bund verpflichtet ist, unter bestimmten Voraussetzungen Inlandbutter zu einem gegenüber dem Produzenten garantierten Preis zu übernehmen. Die Differenz zwischen diesem (höheren) Uebernahmepreis und dem (tieferen) Abgabepreis geht zu Lasten der Milchrechnung. Durch die bereits auf anfangs September 1977 vorgenommene Erhöhung des Butter-Engrospreises (Abgabepreis) um je nach Butterart zwischen 40 Rappen und 1 Franken je Kilogramm soll der Bundeshaushalt um jährlich etwa 20 Mio.Fr. entlastet werden. Dazu kommen jährliche Einnahmenerhöhungen von gut 5 Mio.Fr., welche sich aus den höheren Abgaben auf Importbutter ergeben (die eingeführte Butter wird zu den gleichen Preisen wie die Inlandbutter abgegeben).

Schliesslich sah sich der Bundesrat veranlasst, gleichzeitig die Preiszuschläge auf importierte Speiseöle und -fette zu erhöhen, um das Konkurrenzverhältnis zwischen Margarine und Butter nicht allzu sehr zuungunsten der letzteren zu verschlechtern. Dies hat zusätzlich eine Verringerung des Aufwandes für die Rapsverwertung zur Folge.

2.1.3. Herabsetzung der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen im Jahr 1978

Hier geht es darum, dass auch die Kantone ihren Teil zur Sanierung des Bundeshaushaltes leisten, denn 1976 gingen ganze 8 % der Bundesausgaben in Form von Kantonsanteilen an die Stände. Die Landesregierung beschloss deshalb im Sinne einer auf 1978 beschränkten Sofortmassnahme eine lineare Kürzung der Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen um 15 %. Dies wird unter Einschluss der Wehrsteuer, des Militärflichtersatzes, der Stempelabgaben, der Verrechnungssteuer und der gebrannten Wasser für die Rechnung des Bundes eine einmalige Verbesserung von schätzungsweise 218 Mio.Fr. und für die kantonalen Haushalte insgesamt einen Einnahmenausfall von 1 Prozent bewirken.

2.2. Einnahmenseitige Massnahmen

2.2.1. Erhöhung der Stempelabgabe (Emissions- und Umsatzabgabe) um 50 %

Diese Massnahme ist auf den 1. April 1978 in Kraft gesetzt worden. Die Heraufsetzung der Stempelabgabe um die Hälfte wird dem Bund einerseits Mehreinnahmen von 110 Mio.Fr. (1978) bzw. 200 Mio.Fr. (1979) einbringen. Da die Kantone jedoch zu einem Fünftel am Ertrag beteiligt sind, reduziert sich der erwartete Einnahmenezuwachs um jeweils 20 %. Mit der Erhöhung der Emissionsabgabe von 2 auf 3 % wird sich das Gefälle gegenüber dem Ausland noch stärker zuungunsten der Schweiz vergrössern (EWG: 1 %).

2.2.2. Erhöhung der Tabaksteuer auf Zigaretten um 20 %

Die Steueranhebung wirkt sich noch nicht im laufenden Jahr aus, da sie erst auf den 1. Oktober 1978 in Kraft tritt. Ab 1979 ist mit jährlichen Mehreinnahmen von ungefähr 100 Mio.Fr. zu rechnen. Für den Konsumenten hat die Massnahme eine Verteuerung des Pakets Zigaretten (20 Stück) um durchschnittlich 20 bis 25 Rappen zur Folge.

3. Auswirkungen

Die Tabelle vermittelt einen Ueberblick über die für den Bundeshaushalt zu erwartenden Entlastungen. Dabei handelt es sich lediglich um Schätzungen, welche grösstenteils von der Prognose der zukünftigen Steuereinnahmen des Bundes abhängen; diese unterliegen aber angesichts der unklaren wirtschaftlichen Entwicklung etlichen Unsicherheitsfaktoren.

Massnahmen	Grössenordnung Verbesserung (in Mio.Fr.)	
	1978	1979ff
1. <u>Brot</u>		
Ueberpreis auf Inlandgetreide ¹⁾	93,0	93,0
Einfuhrzölle ²⁾	25,0	25,0
2. <u>Butter</u>		
Rapsverwertung ¹⁾	3,0	3,0
Butterverwertung ¹⁾	19,9	19,9
Preiszuschläge auf Speisefetten und Speiseölen ²⁾	24,0	24,0
Abgabe auf Importbutter ²⁾	5,3	5,3
3. <u>Kantonsanteile</u>		
Wehrsteuer ¹⁾	151,7	-
Militärpflichtersatz ¹⁾	3,1	-
Stempelabgabe ¹⁾	18,1	-
Verrechnungssteuer ¹⁾	25,3	-
Gebrannte Wasser ²⁾	20,3	-
4. <u>Stempelabgaben</u>		
Satzserhöhung 50 % ²⁾	110	200
Kantonsanteil 20 % ³⁾	- 22	- 40
5. <u>Tabaksteuer</u>		
Satzserhöhung Zigaretten 20 % ²⁾	-	100
Total	476,7	430,2

1) Kürzung des Bundesbeitrages bzw. der Kantonsanteile (Minderausgaben)

2) Mehreinnahmen

3) Mehrausgaben

Quelle: "Botschaft über erste Ueberbrückungsmassnahmen zur Vermeidung untragbarer Defizite im Bundeshaushalt" (Finanzmassnahmen 1977) vom 24. August 1977.

4. Würdigung des Massnahmenpaketes und des Referendums

Wie bereits angedeutet, muss die Beurteilung der "Finanzmassnahmen 1977" in die Würdigung der Gesamtanstrengungen zur Sanierung des Bundeshaushaltes eingebettet werden, und da sind in erster Linie der neue Finanzplan 1979-81 und das Steuerpaket 1978 (Einführung der Mehrwertsteuer) zu erwähnen. Der Bundesrat steht in seinen Erklärungen nach wie vor zum Ziel, bis 1981 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt zu präsentieren. Gemäss dem kürzlich vorgestellten Finanzplan 1979-81 soll dies wie folgt geschehen:

	Voranschlag 1978	Finanzplan		
		1979	1980	1981
in Mio.Fr.				
1. Ausgangslage nach <u>12.6.77</u>				
- Ausgabenüberschuss	-2'100	-2'500	-2'500	-2'700
2. Ueberarbeitete <u>Planungszahlen¹⁾</u>				
- Ausgaben	16'168	16'805	17'568	18'003
- Einnahmen	<u>14'956</u>	<u>15'279</u>	<u>16'038</u>	<u>16'276</u>
- Defizit	-1'212 -----	-1'526 -----	-1'530 -----	-1'727 -----
3. <u>Vorgesehene Massnahmen</u>				
- Steuerpaket 1978 mit MWSt (Nettoertrag)	.	-	+ 800	+1'300
- Aufgabenteilung Bund/Kantone	.	-	-	+ 500
4. <u>Gesamtergebnis</u> (gerundet)	.	-1'500	- 700	ausge- glichen

1) Berücksichtigung der Finanzmassnahmen 1977, der Ausgabenkürzungen ohne Gesetzesänderungen und zurückgestellter neuer Vorhaben.

Quelle: "Finanzplan des Bundes für die Jahre 1979 bis 1981" vom 15. März 1978.

Das Bestreben der Landesregierung ist begrüssenswert; hingegen sind zu den obigen Zahlen einige Vorbehalte anzubringen:

- Einmal betont der Bundesrat in der Botschaft selbst, dass die "Einnahmenschätzungen ... aus heutiger Sicht insofern als optimistisch zu bezeichnen (sind), als sie nur bei der angenommenen wirtschaftlichen Entwicklung mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des Bruttosozialproduktes von nominell 4,5 Prozent und real etwa 2 Prozent verwirklicht werden können".
- Ausgabenseitig hängt eine Straffung zum Teil von noch durchzuführenden Reformen ab. Insbesondere steht die für 1981 aufgrund von Änderungen der Aufgabenteilung Bund/Kantone erhoffte Einsparung von 500 Mio.Fr. vorläufig lediglich auf dem Papier.
- Ob die aufgrund der Mehrwertsteuer erwarteten Mehreinnahmen Realität werden, wird erst die Volksabstimmung vom Dezember weisen.

Angesichts dieser Unsicherheitsfaktoren ist es umso wichtiger, bereits kurzfristig anzusetzen; hier drängen sich in erster Linie Korrekturen auf der Ausgabenseite auf, wie sie die Finanzmassnahmen 1977 zum Teil kennzeichnen. Diese bilden einen kleinen Schritt in die richtige Richtung, und zwar trotz ihres verglichen mit dem Gesamtdefizit des Bundes keineswegs übertriebenen Ausmasses. Gemessen an den budgetierten Ausgaben von 16'168 Mio.Fr. im Jahr 1978 beinhaltet das "Sparpaket II" nämlich eine Entlastung von lediglich knapp 3 %, für 1979 gar nur 2,6 %. Berücksichtigt man die einzusparenden Brotsubventionen allein - und nur um sie geht es ja in der Abstimmung vom 28. Mai - lautet die entsprechende Zahl noch 0,7 % (je 1978 und 1979).

Wenn diese einzelne Massnahme wieder aufgehoben werden sollte, würde die Sanierung des Bundeshaushaltes noch stärker als bis anhin einseitig auf einem Bein - nämlich dem der Einnahmen - stehen. Man darf nicht übersehen, dass auch aufgrund des neuesten Finanzplans die Bundesausgaben im Durchschnitt der Periode 1979-81 noch um jährlich 3,6 % zunehmen werden, verglichen mit geringeren Zuwächsen auf der Einnahmenseite von 2,9 % (exkl. Mehrwertsteuer).

Die Sozialdemokratische Partei bekämpft die Reduktion der Brotsubventionen mit sozialpolitischen Argumenten. Dabei zählt die Brotverbilligung zu den Prototypen der Giesskannensubventionen. Der Bund verbilligt heute mit einem komplizierten Mechanismus das Brot völlig undifferenziert für alle, ja sogar Pâtisseries werden dabei vergünstigt. Die Reduktion dieser Bundesbeiträge - um übrigens lediglich etwas mehr als einen Drittel - verteuert das Brot um 10 Rappen je Kilogramm (was einem Anstieg des Konsumentenpreisindex von lediglich etwa 0,1 % entsprach). Diese Mehrbelastung des Konsumenten ist schon angesichts des abnehmenden Anteils der Nahrungsmittel am Haushaltsbudget wohl kaum als unsozial zu bezeichnen und durchaus tragbar.

Das Argument, der Rückgang der Brotsubventionen verstärke über die Erhöhung des Endproduktpreises die Inflation, stellt nur einen Teil der Wahrheit dar. Die Gegner der Massnahme verschweigen, dass gerade die hohen Defizite des Bundeshaushaltes eine potentielle Inflationsgefahr bilden.

Im weiteren darf daran erinnert werden, dass der Stimmbürger unterdessen - von der Mehrwertsteuerabstimmung im vergangenen Juni abgesehen - bereits zwei klare Ja zum Sparen ausgesprochen hat. So wurde im Dezember 1974 die sogenannte Ausgabenbremse mit 930'000 Ja gegen 460'000 Nein angenommen, und auch die Unterstützung des "Sparpakets I" im Dezember 1977 lässt mit 870'000 Ja gegen 524'000 Nein nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig. Es ist deshalb zu hoffen, dass der Souverän im Mai seinen bereits mehrmals ausgesprochenen Sparbefehl bekräftigt, damit sich die Bundesfinanzpolitik wieder auf ihre noch ungelösten Hauptaufgaben (konzeptionelle Ueberlegungen zu den Bundesaufgaben, Wechsel des Umsatzsteuersystems Neuverteilung der Aufgaben Bund/Kantone) konzentrieren kann. Deren Lösung wird durch die bevorstehende Abstimmung in nachteiliger Weise verzögert und mit einem zusätzlichen Unsicherheitsfaktor belastet.