

Pressekonferenz

Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum Uebergang zur Mehrwertsteuer Einführende Worte von Bundesrat G.-A. Chevallaz

11. Februar 1975

Die Aufstellung des Voranschlags der Eidgenossenschaft für 1975, und noch mehr die klaren und mutigen Entscheide der eidg. Räte anlässlich ihrer Sondersession im Januar, sind als eigentliche Feuerwehrrübungen zu bezeichnen. Die rasche Abnahme der Einnahmen, die steigenden Ausgaben unter dem doppelten Einfluss der Inflation und immer neuer, in den letzten Jahren beschlossener Aufgaben und Verbindlichkeiten, die unaufhaltsame Aufblähung des Bundesdefizits verbunden mit der Ablehnung, solche Fehlbeträge durch inflatorische Notbehelfe zu decken, zwangen uns zu solchen Uebungen. Die Folgen daraus kennen Sie: Wir haben das diesjährige Budget drastisch gekürzt, und Vorlagen zum Hereinbringen unerlässlicher Mehreinnahmen ab nächstem Jahr zum Teilersatz der Mindererträge bei den Zolleinnahmen legen wir dem Volk und den Ständen im Juni zur Abstimmung vor.

Es blieb uns keine andere Wahl, als unverzüglich zu handeln. Die getroffenen und die vorgeschlagenen Massnahmen sind denn auch bloss kurzfristig konzipiert und entspringen keineswegs der Absicht, Neuorientierungen aufzuzeigen, eine Auswahl auf längere Sicht zu treffen oder gar Prioritäten zu setzen. Die Sanierungsarbeiten an den Bundesfinanzen sind mit dieser einmaligen und provisorischen Notübung keineswegs zu Ende. Man kann sie auch nicht beliebig wiederholen, um dann in die alten und bequemen Denkgewohnheiten grosszügiger Verteilung von Bundesmillionen zurückzufallen. Diese Zeiten sind vorbei.

Die Abmagerungskur des eidgenössischen Voranschlags geht weiter, muss sich verfeinern, präzisieren und ausmünden in eine kritische Würdigung der Verbindlichkeiten und der Subventionen und in eine neue Verteilung der Kompetenzen, der Aufgaben und der Finanzmittel zwischen Bund und Kantonen.

Vor Illusionen sei jedoch nachhaltig gewarnt. Weiteren Abstrichen am

Voranschlag des Bundes sind Grenzen gesetzt, die man nicht ungestraft verletzt, ohne den Bund so zu schwächen, dass er seine Hauptfunktionen nicht mehr voll erfüllen kann.

Es erscheint mir auch nötig, in Erinnerung zu rufen, dass von 1960 bis 1973 die Gesamtausgaben der Kantone und Gemeinden von 3,9 Mia auf 20,2 Mia anstiegen, oder von 10,5 % auf 15,6 % des Bruttosozialproduktes. Während der gleichen Zeitspanne erhöhten sich die Bundesausgaben von 2,6 auf 11 Mia, oder von 7 auf 9 % des BSP. Das Wachstum des Bundesbudgets war also viel bescheidener als die Voranschläge von Kantonen und Gemeinden. Für das Jahr 1975 ist der Unterschied noch grösser, haben doch die Kantone allein Ausgaben in der Grössenordnung von 20 Mia angemeldet, d.h. sie beanspruchen 11,8 % mehr als in ihren Budgets 1974, währenddem der eidgenössische Voranschlag mit seinen 13,2 Mia Ausgaben nur 2 % über dem Budget von 1974 liegt.

Eine wesentliche Präzisierung drängt sich hier noch auf. Die Ausgaben des Bundes für seine eigenen Bedürfnisse (Verwaltung, Landesverteidigung, eidg. Hochschulen, Zinsendienst) sind von 1960 - 1973 von 1,5 auf 4,2 Mia gestiegen. Gemessen am Wachstum des BSP bildeten sich die Eigenausgaben des Bundes also prozentmässig zurück, nämlich von 4 auf 3,2 % des BSP. Sie haben sich somit weniger rasch entwickelt als das BSP, und wir können sie auf keinen Fall noch mehr komprimieren.

Sehr ausgeprägt war das Wachstum der Bundesausgaben seit 1960 auf dem Gebiet der Uebertragungen an die Kantone, an die Sozialwerke, an die Strassenrechnung und an die vielerlei Subventionen. In diesen 14 Jahren sind sie von 1,1 auf 7,5 Mia, oder von 44 auf 64 % des Bundesbudgets angestiegen. Hier liegen die Möglichkeiten zu weiteren Einschränkungen, allerdings mit Mass und Ziel, denn wenn hier ein Beschneiden der Ausgaben möglich, ja sogar notwendig sein kann - ich denke hier an eine höhere Selbstfinanzierung der Sozialwerke und an eine grössere Finanzautarkie der Kantone gegenüber dem Bund - so sind diesem Zurückschneiden wuchernder Aeste doch Grenzen gesetzt. Die Uebertragungen von Bundesmitteln an Dritte haben einen ausgewiesenen Finanzausgleichscharakter zugunsten der Kantone mit ihren

unterschiedlichen Ressourcen, und zugunsten gewisser weniger begünstigter Berufskreise, weisen aber auch Aspekte der sozialen Solidarität auf. Die mit solchen Ueberweisungen verbundenen ja dadurch eigentlich erst ausgelösten Investitionsmöglichkeiten spielen eine beträchtliche Rolle in der wirtschaftlichen Ankurbelung. Wahrscheinlich hat man in den vergangenen Jahren der Euphorie des Guten zuviel getan und damit die Inflation noch angeheizt. Es erschiene aber wenig sinnvoll, wenn wir nun zur Rezession noch beitragen, indem wir die Weiterverteilung in einer Zeit schwindender Wirtschaftsaufträge einschränken.

Wir wollen und sollen vom Anleihensweg auf dem Kapitalmarkt einen sparsamen Gebrauch machen, und im Jahr 1975 ist vorgesehen, dass die gesamte öffentliche Hand nicht mehr als 2 - 3 Mia aufnimmt, in einem Lande, wo die öffentliche Schuld schon die 35 Milliardenmarke erreicht hat. Es kann keine Rede davon sein, zum bequemen Notbehelf inflationär wirkender Währungsmassnahmen zu greifen. Als Ausweg verbleibt uns somit nur das Steuergebiet. Zwar wollen wir nicht mit neuen Steuern aufrücken, aber wir müssen für die uns entgangenen Zolleinnahmen Ersatz finden. Dabei ist festzustellen, dass die Einnahmen des Bundes den Höhenflug der Ausgaben nicht mehr erreichen, betrug doch der mittlere Anstieg der Einnahmen innert 14 Jahren bloss 9,6 % jährlich, verglichen mit 11,8 % Steigerung der Ausgaben.

Dazu kommt ein weiteres: Unser Gewichtszollsystem ist ertragsmässig weit ungünstiger als das sich der Inflation geschmeidig anpassende Wertzollsystem. In den letzten Jahren ist zudem eine eigentliche Demobilmachung der Einfuhrbelastungen erfolgt, sei es im Rahmen des GATT, der EFTA oder der EWG. Für den Bund ergaben sich grosse Ertragsausfälle, die wir für 1974 auf etwa 1,5 Mia Franken schätzen. Gewiss sind mit dieser Handelsliberalisierung auch ausgewiesene Vorteile zugunsten unserer Exportindustrie und der Verbilligung der Importe verbunden, was sich auf die Konsumpreise und auf die Produktion günstig auswirkt. Allerdings geht dabei der Bund leer aus.

Alle diese Gründe erklären, warum wir uns - allerdings verspätet - mit dem System der Mehrwertsteuer auseinander zu setzen beginnen, ein Steuersystem, das unsere sämtlichen Nachbarn längst kennen. Die Fragen

nach dem "warum" der Mehrwertsteuer werden die Herren Dr. Gerber, Vizedirektor der Steuerverwaltung und alt Ständerat Willi Rohner, Präsident der Fachkommission, denen ich für ihre hervorragenden Studien und Arbeiten angelegentlich danken möchte, erschöpfend beantworten.

Ich kann mich deshalb kurz fassen und folgende finanzpolitischen Aspekte hervorheben:

- Der Bund will sein System der Erhebung direkter Steuern mit demjenigen der Kantone und unter ihrer direkten Mitarbeit harmonisieren, wobei davon auszugehen ist, dass der Bund das primär den Kantonen gehörende Steuersubstrat nicht noch mehr beanspruchen soll, dass der Bund die Kantone auf diesem Gebiet nicht noch mehr konkurrenzieren soll.
- Gesamthaft gesehen, ist die schweizerische Fiskalität weniger drückend als diejenige unserer Nachbarn. Wo diese 35 - 42 % des BSP beanspruchen, bleiben wir in der Schweiz unterhalb 30 %. Dabei trägt die indirekte Besteuerung die geringste Last mit bloss 8,5 % des BSP im Jahr 1971 gegenüber 12 % in der BRD und 15 % in Frankreich.
- Gerade auf dem Gebiete der indirekten Besteuerung (Zölle) erleidet der Bund die hauptsächlichsten Ausfälle. Bis 1978 wird sich dieser Trend noch verschärfen. Deshalb die Absicht, auf diesem Gebiet zu kompensieren.
- Als Sofortmassnahme haben wir die Erhöhung der WUST im Feuer. Aber diese indirekte Bundessteuer ist bald an der obersten Ertragsgrenze angelangt, und sie verteilt die Fiskallast sehr ungleich.

Deshalb unser Auftrag, das Mehrwertsteuersystem auf Herz und Nieren zu prüfen, das einen besseren Ertrag und eine gerechtere Lastenverteilung verspricht und zudem die ausländische Konkurrenzlage besser berücksichtigt - bei den Exporten wie bei den Importen. Allerdings wäre es völlig verkehrt, in der Mehrwertsteuer gewissermassen jenes Wundermittel zu erblicken, das die Prosperität der Bundesfinanzen für alle Zeiten sichert. Sie ist nicht mehr als ein Element in einem Gesamtprogramm.

Im übrigen gehen die Erörterungen über das Pro und Kontra einer ver-

besserten Umsatzsteuer schon auf das Jahr 1968 zurück. Damals wurde bei der Vorbereitung einer Aenderung der Finanzordnung des Bundes seitens des Finanz- und Zolldepartementes eine Erweiterung der Verfassungskompetenz für eine nicht nur Waren, sondern auch Dienstleistungen umfassende Umsatzsteuer zur Diskussion gestellt. Die kritischen Stellungnahmen veranlassten jedoch den Bundesrat, vor derhand auf einen entsprechenden Verfassungsentwurf und damit auf die erforderliche Grundlage für eine spätere Einführung einer umfassenden Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip zu verzichten.

In der Folge wurden die Vorarbeiten für ein Ausführungsgesetz nach dem heutigen Grossistensystem in die Wege geleitet. Wegen der zunehmenden Verschlechterung der Bundesfinanzen wurde indessen diese Gesetzgebungsvorbereitung im Frühjahr 1972 abgebrochen. An deren Stelle wurden die Vorarbeiten für eine Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip an die Hand genommen. Zu diesem Zweck beauftragte der Bundesrat das Finanz- und Zolldepartement, eine Fachkommission zu bestellen mit dem Auftrag, vom steuertechnischen und verfassungsrechtlichen Standpunkt aus zu prüfen

- eine umfassende Mehrwertsteuer, von der aber Land- und Forstwirte sowie gewerbliche Kleinunternehmer befreit sein sollen, und
- eine limitierte Mehrwertsteuer, bei welcher durch Beschränkung des Steuergegenstandes weitere Firmen von der Abrechnungspflicht ausgenommen werden können.

Es ist bekannt, dass die Grossisten-Warenumsatzsteuer nur noch beschränkte Reserven hat. Satzerhöhungen lassen den Graben zwischen besteuerten Waren und steuerfreien Waren und Dienstleistungen tiefer werden. Aber auch die Wettbewerbsverzerrungen werden verschärft. Auf dem Binnenmarkt werden die Belastungsungleichheiten zwischen steuerpflichtigen und nicht steuerpflichtigen Firmen bei gewissen Branchen schon bald untragbar. Desgleichen macht sich die Belastung der Investitionen immer stärker bemerkbar. Darum muss zu einem besseren Erhebungssystem übergegangen werden. Dieses soll nicht nur die Ausdehnung der Steuer erlauben, sondern - wie es das Mehrwertsystem durch die Verrechnung aller Vorbelastungen ermöglicht - eine gleichmässige Belastung der Konsumgüter herbeiführen, also Wettbe-

werbsstörungen beseitigen.

Der Ausbau der Umsatzbesteuerung ist nicht allein wegen der integrationsbedingten Zollaussfälle unerlässlich. Der Bund muss auch noch ausgleichen, was ihm durch das Gewichtszollsystem verlorenggeht. Darüber hinaus entsprechen die Einnahmen beim Tabak trotz der vorgenommenen Steuererhöhungen bei weitem nicht den Erwartungen. Das in Aussicht stehende Wachstum der Defizite ist deshalb derart, dass eine Beschleunigung des Rechtssetzungsverfahrens bei der Mehrwertsteuer erwogen werden muss. Beim üblichen Verfahren, zuerst Aenderung der Verfassung und nachher Ausführungsgesetz, könnte eine Mehrwert-Umsatzsteuer allerfrühestens anfangs 1979 eingeführt werden. Diese lange Frist wäre um etwa anderthalb Jahre kürzer, wenn gleichzeitig mit der Verfassungskompetenz eine befristete Uebergangsbestimmung zur Bundesverfassung vorgelegt würde, welche die wichtigen Elemente einer neuen Umsatzsteuer enthält, also z.B. den Gegenstand, die Voraussetzungen der Steuerpflicht, die Ausnahmen, die Steuersätze, den Vorsteuerabzug usw. Die Frage eines derartigen Vorgehens haben wir ebenfalls in unser Vernehmlassungsverfahren einbezogen.

Abschliessend ist daran zu erinnern, dass eine Umsatzsteuer nach dem Mehrwertssystem zwar ein wichtiger Pfeiler einer längerfristigen Finanzordnung ist. Der Bundesrat wird sich in diesem Jahr aber auch noch mit der Gestaltung der direkten Bundessteuer, der Steuerharmonisierung und der Initiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (Reichtumssteuer) zu befassen haben. Gleichzeitig unterzieht er die Gesamtheit der Bundesausgaben und namentlich der Bundesbeiträge und weiterer Uebertragungen einer kritischen Durchsicht.

Im übrigen ist beabsichtigt, dem Parlament die Vorlagen zu diesen wesentlichen Elementen einer längerfristigen Finanzordnung so rechtzeitig zuzuleiten, dass die neuen Verfassungsbestimmungen Volk und Ständen Ende 1976 oder anfangs 1977 zur Abstimmung vorgelegt werden können.