

Die Schweiz vor der Einführung einer "Mehrwertsteuer"?

Autor(en): **Ebner, Fritz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **52 (1972-1973)**

Heft 3

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162747>

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.

schweigen konnte und sich entschloss, zu einem frontalen Angriff gegen die Chinafreundlichkeit bestimmter Kreise überzugehen. In diesem Fall könnte man von einer prophylaktischen Aktion sprechen. Der massive und grollende Ton der beiden Presseangriffe stempelt jedes Liebäugeln mit China zu einem Staatsverbrechen. Jedermann soll sich offenbar bewusst werden, dass etwas derartiges einem Hochverrat gleichkommt. Damit soll höchst suggestiv ein Abschreckungsdamm gegen pro-chinesische Strömungen errichtet werden. – Aber ebensogut kann dahinter ein anderer Plan stecken: der Versuch, die Verfolgung von oppositionellen Intellektuellen und Studenten, von denen ein Teil im Januar verhaftet wurde, irgendwie mit der «chinesischen Krankheit» in Verbindung zu setzen. Ob das zutrifft, wird man aus den politischen Prozessen, die offenbar in der Sowjetukraine vorbereitet werden, herauslesen können.

FRITZ EBNER

Die Schweiz vor der Einführung einer «Mehrwertsteuer»?

Finanzpolitische Perspektiven

In seinem «Bericht an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971 bis 1975» vom 13. März 1972 entwirft der Bundesrat ein *düsteres Bild von der künftigen Entwicklung der Bundesfinanzen*. Ab 1973 müsse mit einer zunehmenden Anspannung im Bundeshaushalt gerechnet werden. Der zusammen mit dem Voranschlag 1972 präsentierte Finanzplan weist für 1973 einen Ausgabenüberschuss von 511 Mio. Franken und für 1974 einen solchen von 578 Mio. Franken aus. In den nachfolgenden Budgetperioden seien, so legt der Bundesrat dar, Fehlbeträge in der Grössenordnung von 1 Mia. Franken jährlich zu erwarten. Dabei ist die Verminderung der Zolleinnahmen, welche im Fall der Herstellung einer Freihandelszone für industrielle Erzeugnisse mit der EWG zu verzeichnen sein wird und nach abgeschlos-

senem Zollabbau (ab 1978) rund 1 Mia. Franken pro Jahr erreichen dürfte, noch nicht berücksichtigt. Die unerfreuliche Prognose erhält eine Bekräftigung durch das ungünstige Ergebnis der eidgenössischen Staatsrechnung 1971 mit ihrem Ausgabenüberschuss von 294 Mio. Franken in der Finanzrechnung; gemäss Budget hatte lediglich ein Defizit von 92 Mio. Franken in Aussicht gestanden.

Die Ursache für die eingetretene und sich aller Wahrscheinlichkeit nach fortsetzende Verschlechterung der Finanzlage des Bundes liegt bei der *enormen Zunahme der Ausgaben*. Diese betragen 1950 noch 1,6 Mia., 1960 erst 2,6 Mia., 1965 bereits 4,9 Mia., 1970 7,7 Mia. und 1971 8,9 Mia. Franken. Gemäss Voranschlag werden sie im laufenden Jahr auf 9,9 Mia. Franken ansteigen. In diesen Zahlen sind die Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen enthalten. Der Zuwachs hat sich somit in ausserordentlichem Mass beschleunigt; er war in den letzten Jahren grösser als die jeweilige Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts. Entsprechend hat sich der Anteil der öffentlichen Haushalte am Sozialprodukt erhöht, um so mehr, als die Entwicklung in den Kantonen und Gemeinden einen ähnlichen Verlauf nahm. Diese Verschiebung zugunsten der öffentlichen Hand ist zwar in einer wachsenden Wirtschaft, ferner als Folge der relativen Ausweitung des Dienstleistungssektors, der vermehrten Ausrichtung der Bedarfsstruktur auf immaterielle Werte und des Ausbaus des Sozialstaates bis zu einem gewissen Grad unausweichlich, doch würde man beim Stimmbürger und Steuerpflichtigen mit der Forderung kaum auf Verständnis stossen, den sich abzeichnenden finanziellen Schwierigkeiten müsse ausschliesslich durch die Beschaffung zusätzlicher Einnahmen begegnet werden. Vielmehr drängt sich eine *zurückhaltende Ausgabenpolitik* auf, welcher die Einsicht zugrundeliegen muss, dass man nicht allen an sich berechtigten Anliegen gleichzeitig und dazu in perfektionistischer Weise gerecht werden kann, sondern dass eine Staffelung im Zeitablauf nach Massgabe einer Prioritätsordnung unumgänglich ist.

Ausschau nach stärker fliessenden Steuerquellen

Indes: auch wenn sich vermehrt als bisher eine durch strenge Sparsamkeit und durch eine adäquate Prioritätsordnung geprägte Ausgabenpolitik durchsetzen lässt, wird die Erschliessung neuer Einnahmen für den Bund kaum zu vermeiden sein, trotz der Vorbehalte, die gegenüber pessimistischen Finanzprognosen aufgrund früherer Erfahrungen anzubringen sind. Welche Möglichkeiten stehen dafür zur Verfügung? Von den Gesamteinnahmen 1971 in der Höhe von 8,6 Mia. Franken entfielen 7,8 Mia. Franken oder

rund 90% auf Fiskalabgaben. Die Einführung neuer Steuern dürfte ausser Betracht fallen, so dass lediglich die bessere Ausschöpfung bereits bestehender Finanzquellen abzuklären ist. Wenn man die einzelnen Einnahmenposten durchgeht, lässt sich bald der Schluss ziehen, dass substantielle Reserven lediglich bei den *Verbrauchssteuern* vorhanden sind. Ein Ausbau der Wehrsteuer scheidet weitgehend aus, weil die Besteuerung des Einkommens und des Vermögens der natürlichen und juristischen Personen primär den Kantonen und Gemeinden vorbehalten bleiben muss, da diese Gebietskörperschaften nicht auf andere Einnahmequellen ausweichen können. Ein grosser Teil der Kantone befindet sich noch in einer ungünstigeren Finanzlage als der Bund, so dass sich – im Rahmen einer bundesstaatlichen Finanzreform – eher die Frage stellen wird, ob der Bund nicht auf die Wehrsteuer in ihrer gegenwärtigen Form verzichten sollte. Eine bessere Ausschöpfung der Verbrauchssteuern muss um so eher ins Auge gefasst werden, als sich deren Anteil am Steueraufkommen in der Schweiz – im Gegensatz zur Entwicklung in anderen Industrieländern – zurückbildet. 1969 – im letzten Jahr, für welches definitive Zahlen verfügbar sind – belief sich der Anteil der Verbrauchssteuern (wozu auch die Einfuhrzölle und Zollzuschläge zu zählen sind) auf 34,8% der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden, derjenige der Steuern vom Einkommen und Vermögen auf 65,2%. Im Jahre 1960 hatten diese Anteile 38,2% beziehungsweise 61,8% betragen. Bei den Kantonen machten 1969 die Steuern vom Einkommen und Vermögen 90,5%, bei den Gemeinden gar 99% der Fiskaleinnahmen aus, beim Bund jedoch nur 28%.

An Verbrauchssteuern stehen dem Bund neben den Einfuhrzöllen zur Verfügung die Warenumsatzsteuer (WUST), die nur bedingt als *allgemeine* Verbrauchssteuer Geltung beanspruchen kann, weil die Dienstleistungen und eine grössere Anzahl von Waren von ihr ausgenommen sind, ferner als *Sonderverbrauchssteuern* die Tabaksteuer, die Biersteuer und die Zollzuschläge auf Treibstoff; diese Zollzuschläge können im materiellen Sinn als Sonderverbrauchssteuern bezeichnet werden. Ferner gehört zu dieser Kategorie der Fiskaleinnahmen der Reinertrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung, herrührend aus der Besteuerung der Spirituosen, in den sich Bund und Kantone je zur Hälfte teilen. Der Ertrag der Tabaksteuer und der Bundesanteil am Reingewinn der Alkoholverwaltung sind für die AHV zweckgebunden. Erhöhungen dieser Abgaben sind verschiedentlich vorgenommen worden oder stehen in naher Zukunft bevor. Der Bundesrat besitzt entsprechende Kompetenzen. Auch die Zollzuschläge auf Treibstoffen fliessen nicht in den allgemeinen Bundeshaushalt, sondern sind für die Finanzierung des Nationalstrassenbaus bestimmt, wo der Finanzbedarf

in gleicher Weise wie bei der AHV sich eher erhöhen als vermindern wird. Die Biersteuer erbrachte 1971 einen Ertrag von 32 Mio. Franken; es handelt sich dabei um einen relativ bescheidenen Einnahmenposten. Somit *bleibt die allgemeine Umsatzsteuer*, bei der Möglichkeiten zur Einnahmenvermehrung für den Bund gegeben sind.

Merkmale der schweizerischen Warenumsatzsteuer

Die WUST erfasst die Investitions- und einen Teil der Konsumgüter, sowohl im Inland hergestellte als auch importierte, nicht aber Dienstleistungen, abgesehen von Arbeiten an Waren wie etwa Reparaturen und die Reinigung von Kleidern, die ökonomisch als Dienstleistungen zu betrachten sind. Mit Grund wird immer wieder betont, dass es sich bei der WUST um ein rationelles System mit geringem Erhebungsaufwand handelt, indem die Ware auf ihrem Weg von der Herstellung bis zum Endverbraucher nur auf einer einzigen Stufe, nämlich beim sogenannten Grossisten, erhoben wird, der Produzent, Grosshändler oder Detaillist sein kann. Man hat es demnach mit einer *Einphasensteuer*, auch «Grossistensteuer» genannt, zu tun. Gegenwärtig werden rund 80 000 Steuerpflichtige gezählt. Diese relativ kleine Zahl ist auch auf die umfangreiche Freiliste und die Ausklammerung der Dienstleistungen zurückzuführen. Das *Steuermass* ist zudem bescheiden; seit 1. Januar 1972 gelangen Sätze von 4% für Detail- und von 6% für Engroslieferungen sowie in der Regel von 3% für baugewerbliche Leistungen zur Anwendung. Ein reduzierter Satz gilt für Tabakfabrikate, weil diese daneben einer Sondersteuer unterliegen. Dass die aus der WUST entstehende Belastung des Konsums sehr massvoll ist, erhellt bei einem Vergleich mit den Verhältnissen in andern Ländern. So betragen die Normalsätze der Umsatzsteuer beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland 11%, in Frankreich 23%, in Belgien 18%, in den Niederlanden 14%, in Dänemark 15% und in Schweden 17,65%, wobei in diesem Land vor kurzem eine Erhöhung auf 20% angekündigt wurde. Für einzelne Produktgruppen oder Dienstleistungen gelten in verschiedenen Ländern höhere oder ermässigte Sätze. Die WUST-Sätze von 4% beziehungsweise 6% sind in der Bundesverfassung verankert; sie können auf dem Weg der Gesetzgebung um einen Zehntel erhöht werden. Darüber hinausgehende Erhöhungen machen eine Änderung der Bundesverfassung notwendig. Aus der WUST resultierten im vergangenen Jahr Einnahmen von 1,9 Mia. Franken.

Eine Steigerung des Steuerertrages wäre nicht nur durch Satzerhöhung, sondern auch durch eine Ausdehnung der Steuer auf bisher befreite Waren

und auf Dienstleistungen möglich. Zu den steuerbefreiten Waren gehören zur Hauptsache Ess- und Trinkwaren mit Ausnahme alkoholischer Getränke, Medikamente, Zeitungen, Zeitschriften und Bücher, bestimmte Seifenarten, Brennstoffe, Elektrizität, Gas und Wasser sowie Produktionsmittel für die Landwirtschaft.

Es ist auch angesichts der bescheidenen Belastung des Konsums durch die WUST und der steigenden Realeinkommen naheliegend, zur Deckung des zunehmenden Finanzbedarfs des Bundes diese Steuer vermehrt heranzuziehen. Eine Erhöhung der Sätze findet jedoch bald eine Grenze, weil die WUST *systembedingte Mängel* aufweist, die nur bei geringem Steuermass tragbar sind. Ein wesentliches Erfordernis, das an eine Umsatzsteuer gestellt werden muss, ist die *Wettbewerbsneutralität*. Sie ist bei der WUST nicht vollständig gewährleistet. Eine Wettbewerbsverzerrung ergibt sich namentlich aus der sogenannten «*taxe occulte*». Damit hat es folgende Bewandnis: Der Steuer unterliegen nicht nur Konsumgüter, sondern auch die Erstellung von Bauten, Maschinen, andere Investitionsgüter und Betriebsmittel. Insofern ist sie von den Unternehmungen, die als Konsumenten solcher Produkte gelten, zu entrichten. Sie bildet einen Kostenbestandteil und wird kalkulatorisch auf die hergestellten und verkauften Waren, handle es sich bei diesen wiederum um Investitions- oder um Konsumgüter, überwälzt. Diese Erzeugnisse werden somit nicht nur mit den normalen Sätzen von 4 beziehungsweise 6% belastet, sofern sie für den Inlandmarkt bestimmt sind, sondern in ihren Preisen ist rechnerisch eine Komponente enthalten, die sich aus der Vorbelastung auf Investitionsgütern und Betriebsmitteln durch die WUST ergibt; diese Steuerkomponente wird mit «*taxe occulte*» bezeichnet. Auch die gemäss Freiliste steuerbefreiten Waren sowie Dienstleistungen sind mit ihr belastet, vor allem aber wird sie im internationalen Warenverkehr nicht ausgeglichen. Die exportierten Erzeugnisse tragen die «*taxe occulte*» ins Ausland mit, und andererseits wird auf Importprodukten keine entsprechende Ausgleichsabgabe erhoben. Daraus können sich für die schweizerische Wirtschaft Wettbewerbsnachteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz ergeben. Die «*taxe occulte*» ist in ihrem Ausmass je nach Produkt unterschiedlich. Sie dürfte sich bei den gegenwärtigen Steuersätzen zwischen 0,4% und 1% der Warenpreise bewegen.

Eine weitere negative Auswirkung der Besteuerung der Investitionsgüter besteht darin, dass kapitalintensivere Unternehmungen, beispielsweise solche mit höherem Automatisierungsgrad, gegenüber mehr arbeitsintensiven tendenziell benachteiligt sind. Auch daraus resultieren Wettbewerbsverzerrungen. Unebenheiten ergeben sich auch als Folge der Staffelung des Steuersatzes nach Engros- und Detaillieferungen, weil die ihr zugrunde-

liegende Annahme einer Marge von 50% vom Einkaufspreis oder von 33⅓% vom Verkaufspreis in der Wirklichkeit nur selten zutrifft. Es ist schwierig, die Grenze zu ermitteln, bis zu der die Sätze der WUST angehoben werden können, ohne dass deren wettbewerbsverfälschende Auswirkungen spürbar ins Gewicht fallen. Die kritische Limite kann bei 5% beziehungsweise 7,5% liegen, sie kann aber unter Umständen auch erst bei 6% beziehungsweise 9% erreicht sein. Jedenfalls besteht noch ein *erheblicher Spielraum* für Ertragssteigerungen, sei es mittels Erhöhung der Steuersätze, eingeschlossen die Angleichung der Besteuerung baugewerblicher Leistungen an diejenige von Fahrnislieferungen, sei es mittels einer Ausdehnung der Steuer auf gegenwärtig befreite Waren.

Aspekte einer Mehrwertsteuer

Dennoch hat in letzter Zeit in der Öffentlichkeit die Idee mehr und mehr Resonanz gefunden, der Übergang zu einem System der Mehrwertsteuer müsse ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Der Bundesrat hat in den eingangs erwähnten Richtlinien der Regierungspolitik hiezu ausgeführt, dass die Frage der Einführung einer Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip früher als bisher erwartet entschieden werden müsse. Die Schweiz sollte sich jedoch zu einem solchen Schritt nicht etwa deshalb drängen lassen, weil nahezu sämtliche westeuropäischen Länder die Mehrwertsteuer in dieser oder jener Form kennen oder sie einzuführen im Begriffe sind; vielmehr müssen sachlich zwingende Notwendigkeiten den Ausschlag geben. Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass *die Schweiz in dieser steuerpolitischen Frage autonom bleibt, auch wenn sie mit der EWG ein Freihandelsabkommen schliesst*. Wir werden auch in Zukunft selber darüber bestimmen, auf welche Weise wir den Finanzbedarf der öffentlichen Hand decken wollen und wie das angewandte Umsatzsteuer-System auszugestalten ist.

Die Mehrwertsteuer ist in ihrer reinen Form, wie sie sich im Modell darbietet, sowohl auf dem Binnen- als auch auf dem Aussenmarkt völlig *wettbewerbsneutral*. Sie kennt die erwähnten und andere Mängel, die dem schweizerischen System der WUST anhaften, nicht. So werden von ihr die Investitionsgüter und Betriebsmittel nicht belastet, da die Unternehmungen diejenigen Steuern, die sie beim Bezug solcher für den eigenen Bedarf bestimmten Waren an die Vorstufe entrichtet haben, von den auf dem eigenen Verkauf geschuldeten Steuern in Abzug bringen können.

Mit der Bezeichnung «Mehrwertsteuer» können unzutreffende Vorstellungen über ihre Funktionsweise geweckt werden. Es handelt sich um eine *Nettoallphasensteuer mit Vorsteuerabzug*. Für sie ist der Grundsatz massgebend, dass Konsumgüter und Dienstleistungen für den Bedarf der pri-

vaten und öffentlichen Haushalte mit einer Steuer zu belasten sind, deren Mass dem gesetzlichen Satz entspricht, gleichgültig, auf welchem Weg die Güter und Dienste zum Verbraucher gelangen. Die Steuer wird auf sämtlichen Stufen des Herstellungs- und Verteilsystems erhoben. Steuerpflichtig sind somit alle in den Herstellungs- und Verteilprozess eingeschalteten wirtschaftlichen Unternehmungen bis hinab zum Detaillisten. Jeder Pflichtige hat die Steuer von den erfassten entgeltlichen Lieferungen zum vollen Satz zu entrichten und kann sie auf den Abnehmer überwälzen, davon aber die auf seinen Bezügen, inbegriffen auf denjenigen für den Zweck der Unternehmung, dem Lieferanten bezahlte Steuer in Abzug bringen. Im grösseren Zeitraum resultiert daraus eine Besteuerung des auf jeder Produktions- und Verteilstufe erzeugten Mehrwertes. Wie bei der WUST ist der Export befreit, die importierten Waren jedoch sind der Steuer unterworfen.

Ein gewichtiger Einwand gegenüber diesem System besteht darin, dass es *sehr aufwendig* ist. Bei einer umfassenden Anwendung würde in der Schweiz die Zahl der Steuerpflichtigen von 80000 auf etwa 370000 steigen, was einen entsprechend grösseren Verwaltungsapparat erfordern würde. Es ist somit offensichtlich, dass die Mehrwertsteuer nicht in ihrer «chemisch reinen» Form in die Praxis umgesetzt werden kann; vielmehr ist für einzelne Wirtschaftsbereiche eine Sonderbehandlung vorzusehen und sind gewisse Unebenheiten in Kauf zu nehmen. Von der Steuerpflicht wären weiterhin freizustellen die Land- und Forstwirtschaft, die Gärtnerei, der Weinbau, das Gastgewerbe sowie alle Kleinstunternehmungen, deren Umsatz eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. So käme man schliesslich auf eine Anzahl Steuerpflichtige in der Grössenordnung von 120000. Es könnte also kaum darum gehen, in der Schweiz das in einigen andern Ländern praktizierte System zu übernehmen, sondern es müsste eine Mehrwertsteuer eigener Prägung konzipiert und eingeführt werden.

Dass mit der Einführung der Mehrwertsteuer eine *zusätzliche Teuerung* verbunden wäre, ist zwar anzunehmen. Dies ist jedoch in erster Linie eine Auswirkung des *Steuersatzes*, mit der wir es auch im Fall einer Satzerhöhung bei der bestehenden WUST zu tun hätten. Systembedingt wären die Preissteigerungen nur insofern, als heute befreite Waren und Dienstleistungen neu in die Steuer einbezogen werden müssten.

Dass es mit einer Mehrwertsteuer dem Bund zu leicht gemacht wäre, zusätzliche Einnahmen zu erschliessen und dass damit die Ausgabenexpansion weiter gefördert würde, ist dagegen weniger wahrscheinlich, würden sich doch bei Satzerhöhungen zweifellos politische Widerstände geltend machen, auch wenn das Steuermass nicht in der Bundesverfassung limitiert, sondern ausschliesslich der Regelung auf Gesetzesstufe vorbehalten bliebe.

Im Sinn einer *Schlussbemerkung* sei darauf hingewiesen, dass es richtig ist, die nötigen Abklärungen hinsichtlich der allfälligen Einführung einer Mehrwertsteuer in der Schweiz auf breiter Basis voranzutreiben, damit Behörden und Wirtschaft genügend vorbereitet sind, wenn sich der Systemwechsel als unumgänglich erweist. Der Übergang zu einer Art Mehrwertsteuer lässt sich dann verantworten, wenn zusätzliche Finanzmittel von einem Ausmass zu beschaffen sind, dass sie nicht mehr aus der bestehenden WUST herausgeholt werden können, ohne dass deren Vorzüge durch die nachteiligen Auswirkungen überkompensiert oder gar völlig gegenstandslos werden. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass der Übergang um so leichter zu vollziehen ist, je tiefer die Sätze der WUST sind.

RUDOLF PEYER

Gedichte

*Soviel Land überflogen
und noch immer
nicht genug Weg ausgemessen
von der Zungenspitze
bis zum nie
richtig ausgesprochenen Wort
Du.*

*Herbst legt allen Landschaften
die Totenmaske auf
und siegelt mit seinem
entferntesten Leuchtzeichen
Orion.*

*Und die Versteinerungen
werden aufstehen aus dem Stein
und wieder zu reden anfangen
vom vergangenen Fleisch
und vom Anfang
aller Dinge.*