Parteien und eidgenössische Finanzpolitik : das Verhalten der grossen Landesparteien im Entscheidungsprozess zum "Sofortprogramm" von 1966/67

Autor(en): **Gilg, Peter**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **9 (1969)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171439

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

PARTEIEN UND EIDGENÖSSISCHE FINANZPOLITIK

Das Verhalten der grossen Landesparteien im Entscheidungsprozess zum « Sofortprogramm » von 1966/67

von

PETER GILG

Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik, Universität Bern

Dass die Parteien in den Entscheidungsprozessen der eidgenössischen Politik eine ziemlich begrenzte Rolle spielen, kommt in mehreren Beiträgen dieses Jahrbuchs zum Ausdruck. Zur allgemeinen historischen und soziologischen Erklärung dieses Sachverhalts ist Wesentliches schon gesagt worden [1]. Genauere Kenntnis über die Aktivität und Wirksamkeit der schweizerischen Parteien bei der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten besitzen wohl die Akteure selber und verschiedene ihrer journalistischen Beobachter; eine wissenschaftliche Erfassung und Ordnung solcher Kenntnisse fehlt jedoch. Die wenigen Fallstudien, die sich mit gesetzgebungsartigen Entscheidungsprozessen befassen, legen ihr Hauptaugenmerk auf die Tätigkeit von Verbänden; die Parteien erscheinen in ihnen mehr am Rande oder überhaupt nicht [2].

Die hier vorgelegte Studie, die sich auf das Verhalten der grossen Landesparteien in einem bestimmten legislatorischen Prozess konzentriert, bewegt sich demnach in gewissem Sinne auf Neuland. Als Einzeluntersuchung kann sie keine allgemeinen Erkenntnisse zutage fördern. Das gewählte Beispiel ist zudem weder ein einfacher noch ein typischer Fall. Der Verfasser will damit weniger Hypothesen aufstellen als zur Diskussion über eine Hypothesenbildung anregen. Das Thema der Untersuchung ist die Frage nach der Haltung und Tätigkeit der vier grossen Parteien (Sozialdemokratische Partei = SPS, Freisinnig-demokratische Partei = FDP, Konservativ-christlichsoziale Volkspartei = KCVP, Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei = BGB) im Gesetzgebungsvorgang für die Beschaffung zusätzlicher

[1] Ausser den Beiträgen dieses Jahrbuchs vgl. namentlich ERICH GRUNER, *Die Parteien in der Schweiz*, Bern 1969, insbes. S. 167 ff. u. 245 ff.

[2] Das erste gilt für GERHARD KOCHER, *Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung*, Ärzteverbindung, Krankenkassenverbände und die Teilrevision 1964 des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes, Bern 1967, das zweite für BEAT ALEXANDER JENNY, *Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz*, dargestellt am Beispiel der Emser Vorlage, Diss. Basel, Zürich 1966.

Bundeseinnahmen in den Jahren 1966/67. Im Vordergrund stehen dabei die Art des Verhaltens der einzelnen Parteien (Aktivität — Passivität, Richtung und Intensität der Aktivität, Geschlossenheit — Gespaltenheit) in den verschiedenen Phasen des Prozesses sowie die in den Parteien wirksamen Einflüsse anderer Akteure (Verbände, Verwaltung); von hier aus richtet sich das Interesse auch auf die Frage nach dem Anteil der untersuchten Parteien am Ergebnis des Prozesses.

Die Verwendung des Begriffs Partei bedarf einer näheren Erläuterung. Im Gesetzgebungsprozess treten vor allem diejenigen Exponenten einer Partei in Erscheinung, die durch Volkswahl mit einem Parlamentsmandat betraut und in einer Parlamentsfraktion vereinigt sind. Die parteiintern bestellten Organe stehen eher im hinteren Glied. Die Untersuchung wird beide Erscheinungsformen der Partei, die parlamentarische wie die rein privatrechtlich konstituierte, berücksichtigen und auch ihr gegenseitiges Verhältnis beleuchten.

Als Quellenmaterial sind zunächst gedruckte Publikationen (amtliche Druckschriften, Parteischriften, Presse) zugrunde gelegt, im weitern auch vervielfältigte Pressedienste. Dieses Material konnte teilweise ergänzt werden durch Einsichtnahme in verwaltungsinterne Papiere und durch Gespräche mit beteiligten Persönlichkeiten, denen der Dank für ihre Offenheit und ihr Verständnis ausgesprochen sei.

1. Parteien, Verbände und Bundesfinanzen 1945-1965

Als Basis für die Untersuchung wird im folgenden ein Überblick über die eidgenössische Finanzpolitik in den ersten beiden Jahrzehnten nach Kriegsende gegeben, der sich auf die bestehenden Darstellungen [1] stützt, darüber hinaus aber auch die Positionen der grossen politischen Gruppen in den früheren Auseinandersetzungen skizziert.

Während des Zweiten Weltkriegs war aufgrund der Vollmachten des Bundesrates ein umfangreiches eidgenössisches Steuersystem ausgebildet worden, das nach Kriegsende abgebaut oder in die verfassungsmässige Gesetzgebung übergeführt werden musste. Von den 1945 bestehenden Fiskaleinnahmequellen des Bundes waren bloss die Zölle, die Alkohol- und Tabakbelastung sowie die Stempelabgaben in der Verfassung verankert; die direkte Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen (Wehrsteuer), die Warenumsatzsteuer mit ihrer Aufstockung, der Luxussteuer, und die Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen und Lotteriegewinnen beruhten auf Notrecht. Der Einbau dieser zusätzlichen Einnahmequellen ins Verfassungsrecht

[1] Vgl. HANSPETER OECHSLIN, *Die Entwicklung des Bundessteuersystems der Schweiz von 1848 bis 1966*, Diss. Freiburg, Einsiedeln 1967, S. 177 ff.; MAX WEBER, *Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen*, Bern 1969, sowie WALTER WITTMANN, *Die Finanzgesinnung des Bundes im Lichte der parlamentarischen Beratungen: Von der Weltwirtschaftskrise bis zur Gegenwart*, Zürich 1969.

erfolgte nur allmählich und nicht vollumfänglich. Erst 1958, nach zwei Fehlschlägen 1950 und 1953, gelang es, einerseits die Wehrsteuer, die nur noch auf dem Einkommen der natürlichen Personen sowie auf Ertrag, Kapital und Reserven der juristischen Personen erhoben werden sollte, und anderseits eine Warenumsatzsteuer ohne Luxuszuschläge in die Verfassung aufzunehmen, beide übrigens nicht ohne Befristung, im Unterschied zur Verrechnungssteuer, die nunmehr definitiv akzeptiert wurde. In der Zwischenzeit war die durch das Vollmachtenregime begründete Finanzordnung mit geringen Erleichterungen als Übergangsordnung für vier Jahre von Parlament und Volk bestätigt worden [1]. Die für Wehr- und Warenumsatzsteuer 1958 in Art. 41ter festgelegte zeitliche Befristung, die zuerst sechs Jahre betrug, ist 1963 verhältnismässig grosszügig auf weitere zehn Jahre erstreckt worden.

Die verschiedenen Bundessteuern wurden im Verlauf der beiden Jahrzehnte mehrmals modifiziert. Dies hing einerseits mit der Entwicklung der Erträge der einzelnen Fiskalquellen aufgrund der Wandlungen von Konjunktur und Geldwert, anderseits mit dem politischen Kräftespiel zusammen. So wurden in der Übergangsordnung für 1951-1954 der steuerfreie Betrag bei der Wehrsteuer erhöht sowie Esswaren, Kaffee und Tee von der Warenumsatzsteuer befreit. 1955 nahm man angesichts hoher Einnahmenüberschüsse und unter dem Druck einer freisinnigen und einer sozialdemokratischen Steuerabbauinitiative eine Ermässigung von Wehr- und Warenumsatzsteuer vor: die letztere wurde generell um 10 %, die erstere mit einer Staffelung zugunsten der kleineren Einkommen um 10-40 % gesenkt. Bei der Neuordnung von 1958 fielen die ergänzende Belastung der Vermögen natürlicher Personen durch die Wehrsteuer sowie die Luxussteuer dahin, bei der Wehrsteuer erfolgte erneut eine Ermässigung der Sätze und eine Erhöhung der steuerfreien Minima, und die Freiliste der Warenumsatzsteuer wurde um alkoholfreie Getränke, Medikamente, Brennstoffe, Waschmittel, landwirtschaftliche Hilfsstoffe und Bücher erweitert; anderseits wurde die volle Erfassung der baugewerblichen Leistungen, die infolge einer Sonderregelung bis heute einer geringeren Belastung unterliegen, verfassungsmässig ermöglicht [2]. Die Couponsteuer auf Wertschriften erfuhr eine Reduktion von 5 auf 3 %, wofür die rückerstattbare Verrechnungssteuer von 25 auf 27 % erhöht wurde. Anlässlich der Verlängerung der Finanzordnung über 1964 hinaus kam es zu einem neuen Abbau der Wehrsteuer: einerseits zu einem allgemeinen « Rabatt » von 10 %, anderseits zu einer Erhöhung der steuerfreien Minima und der Sozialabzüge sowie zu einer Erstreckung der Progressionsskala. 1965 endlich wurde noch der Rest der Couponsteuer abgeschafft und die Verrechnungssteuer auf 30 % ergänzt.

---

[1] Dies geschah 1950 und 1954 in Form von verfassungsrechtlichen Zusätzen, die der Bundesverfassung im Anhang beigefügt wurden. 1958 erfolgte eine Revision des eigentlichen Verfassungstextes durch Abänderung der Finanzartikel 41bis, 41ter und 42 sowie durch Einfügung von Art. 42bis bis 42quater.

[2] Vgl. dazu *Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (abgekürzt: *BBl*), 1957, I, S. 576; *Sammlung der eidgenössischen Gesetze* (abgekürzt: *AS*), 1958, S. 364.

In den politischen Auseinandersetzungen um die Gestaltung der Bundesfinanzordnung war das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern besonders umstritten. Da die progressiv aufgebaute Wehrsteuer bei Geldentwertung und Reallohnerhöhungen einen wachsenden Teil der Einkommen der Staatskasse zuführt, sind bisher in Zeitabschnitten mit gleichbleibenden Steuersätzen die Erträge der Wehrsteuer jeweils rascher angestiegen als diejenigen der Warenumsatzsteuer. Infolge der stärkeren und häufigeren Reduktion der ersteren hat sich allerdings das Verhältnis zwischen Wehrsteuer- und Warenumsatzsteuerertrag von rund 3 : 4 in der Steuerperiode 1950/51 auf 1 : 2 in der Steuerperiode 1964/65 verschoben.

Unter den Bundesratsparteien setzten sich die Sozialdemokraten von Anfang an am entschiedensten für eine direkte Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen ein, ohne die sie keine Warenumsatzsteuer akzeptieren wollten; sie verlangten für die erste eine scharfe Progression und tendierten für die zweite auf Befreiung der lebenswichtigen Bedarfsartikel [1]. Auch jede Reduktion der Couponsteuer wurde von ihnen abgelehnt [2]. Die Konservativen vertraten demgegenüber ursprünglich die Gegenposition: sie lehnten — namentlich mit Rücksicht auf die finanzielle Eigenständigkeit der Kantone — eine dauernde Verankerung der direkten Bundessteuer in der Bundesverfassung ab und legten besonderes Gewicht auf einen wirksamen interkantonalen Finanzausgleich; immerhin befürworteten auch sie die Aufhebung der Umsatzsteuer auf Artikeln des lebensnotwendigen Bedarfs [3]. Die konservativ-christlichsoziale Politik rückte freilich in der Folge mehr in eine Vermittlungsstellung [4]. Freisinn und BGB bewegten sich anfänglich im Mittelfeld: eine freisinnige Vernehmlassung empfahl schon 1947 die Weiterführung einer auf der ganzen Linie ermässigten Wehrsteuer neben der Umsatzsteuer, wogegen die BGB zu jenem Zeitpunkt noch auf die Abschaffung der direkten Bundessteuer drängte [5]; die freisinnige Landespartei unterstützte aber 1950 gemeinsam mit Konservativen und BGB eine Abstimmungsvorlage, die eine direkte Bundessteuer nur für juristische Personen beibehalten wollte [6]. In den späteren Stadien der finanzpolitischen Ent-

---

[1] Vgl. insbes. Sozialdemokratische Partei der Schweiz (abgekürzt: SPS), *Geschäftsbericht* 1947/48, S. 43 ff.; 1949/50, S. 36 ff.; 1953/54, S. 37 f.; 1955/56, S. 41 ff.; 1961/62, S. 41 ff.; ferner *Programm der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz*, Zürich 1959, S. 7 f.

[2] SPS, *Protokoll über die Verhandlungen des ordentlichen Parteitages* vom 12./13.10. 1957, S. 83 ff. u. 164.

[3] Vgl. *Die Vernehmlassungen der Kantonsregierungen, der politischen Parteien und der Spitzenverbände der Wirtschaft usw. zum Bericht der Eidg. Expertenkommission für die Bundesfinanzreform 1947* (abgekürzt: *Vernehmlassungen Bundesfinanzreform 1947*), Bern, o.J., S. 168 ff.; ferner Schweizerische Konservative Volkspartei, *Standort und Programm*, Bern 1951, S. 10; Schweizerische Konservative Volkspartei, *Jahrbuch* 1951-1955, S. 24 f.; Konservativ-christlichsoziale Volkspartei (abgekürzt: KCVP), *Jahrbuch* 1955-1959, S. 160 ff.

[4] KCVP, *Jahrbuch* 1955-1959, S. 59 u. 130 f.

[5] *Vernehmlassungen Bundesfinanzreform 1947*, S. 132 ff. u. 145 ff. (freisinnige Stellungnahme) sowie 195 f. (BGB).

[6] Schweizerischer Gewerkschaftsbund (abgekürzt: SGB), *Bericht des Bundeskomitees* 1950-1952, S. 14 f.

wicklung sprachen sich die gesamtschweizerischen Organe beider Parteien für eine direkte Bundessteuer aus, von der sie jedoch die Vermögen befreien wollten; sie setzten sich zudem für die Abschaffung der Couponsteuer ein und verhielten sich gegenüber einer weiteren Ausdehnung der Freiliste bei der Warenumsatzsteuer zurückhaltend bis ablehnend [1].

Im Spannungsfeld der Verbände entsprach der Stellungnahme der Sozialdemokratischen Partei weitgehend die Position des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes; mochte dieser auch den Vorrang der Wehrsteuer vor der Warenumsatzsteuer etwas weniger stark betonen [2]. Partei und Gewerkschaftsbund bekämpften 1958 gemeinsam die neue Finanzordnung, weil sie die Erträge der Wehrsteuer namentlich durch Erleichterungen für hohe Einkommen sowie durch Aufhebung der Vermögensbelastung reduzierte und ausserdem die Couponsteuer abbaute [3]. Der entgegengesetzte Standpunkt wurde im Verbandsbereich von den Unternehmerorganisationen (Vorort, Zentralverband der Arbeitgeber-Organisationen, Gewerbeverband und Bankiervereinigung) eingenommen; diese bildeten im finanzpolitischen Kräftefeld den eigentlichen Gegenpol auf der Rechten, da sie weniger zum Kompromiss neigten als die bürgerlichen Parteien. Sie bestritten noch bei der Vorbereitung der Revision von 1958 die Notwendigkeit einer direkten Bundessteuer, stimmten dann allerdings der vom Parlament verabschiedeten Lösung zu. Als Ersatz für die Wehrsteuer empfahlen sie anfänglich eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer. Später beschränkten sie sich auf die Ablehnung einer Erweiterung der Freiliste; der Vorort kam jedoch im Blick auf den integrationsbedingten Zollabbau auf das Postulat einer Umsatzsteuererhöhung zurück. Der Gewerbeverband wandte sich gegen eine stärkere Besteuerung der baugewerblichen Leistungen. Die Unternehmerorganisationen verlangten auch eine Abschaffung der Couponsteuer [4]. In einer Mittelstellung befand sich der Bauernverband. Er befürwortete schon 1947 eine eidgenössische Einkommenssteuer, verwies aber den Bund

---

[1] *Die Arbeit der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz* (abgekürzt: *Arbeit FDP*), 1955-1959, S. 23 f.; 1959-1963, S. 17 f.; 1963-1967, S. 18; *Jahresbericht der Schweizerischen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei* (abgekürzt: *Jahresbericht Schweiz. BGB*), 1953, S. 26; 1956, S. 16; 1957, S. 15 ff.; 1958, S. 30. Bei den parlamentarischen Verhandlungen über die Abschaffung der Couponsteuer im Jahre 1965 erklärte allerdings eine Mehrheit der BGB-Fraktion mit Rücksicht auf die verschlechterte Lage der Bundesfinanzen den Verzicht auf diese Einnahmequelle für verfrüht (*Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat*, abgekürzt: *Sten. Bull. NR*, 1965, S. 152 u. 366).

[2] Vgl. vor allem SGB, *Bericht des Bundeskomitees* 1947-1949, S. 168 ff.; ferner *Bericht des Bundeskomitees* 1953-1956, S. 130 f.

[3] SGB, *Bericht des Bundeskomitees* 1953-1956, S. 112 ff.; SPS, *Geschäftsbericht* 1957/58, S. 42 ff.

[4] Vgl. *Vernehmlassungen Bundesfinanzreform 1947*, S. 286 ff.; Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein (abgekürzt: SHIV), *Jahresbericht und Mitteilungen über die vom Vorort im Vereinsjahr ... behandelten Geschäfte*, 83/1952-53, S. 117 ff.; 87/1956-57, S. 137 ff.; 88/1957-58, S. 154 ff.; 92/1961-62, S. 172 f.; Schweizerischer Gewerbeverband (abgekürzt: SGV), *Bericht über die Tätigkeit des Verbandes*, 73/1952, S. 94; 74/1953, S. 96 ff.; 77/1956, S. 79 ff. u. 123 ff.; 79/1958, S. 93; 82/1961, S. 78 ff.; 84/1963, S. 80 f.; Schweizerische Bankiervereinigung, *Jahresbericht*, 41/1952-53, S. 30; 44/1955-56, S. 24 f.; 45/1956-57, S. 25 ff.; 46/1957-58, S. 22 ff.; 51/1962-63, S. 20 ff.

noch in erster Linie auf die indirekte Besteuerung; Ausnahmen von der Warenumsatzsteuer wünschte er insbesondere für die landwirtschaftlichen Bedarfsartikel [1].

2. Die Ausgangssituation für das « Sofortprogramm »

Den Anlass zur Ausarbeitung einer neuen eidgenössischen Finanzvorlage bildete eine Veränderung in den Haushaltverhältnissen des Bundes. Unbeschadet der wiederholten Steuersenkungen hatten die Abschlüsse der eidgenössischen Finanzrechnung von 1954 bis 1965 im Durchschnitt der zweijährigen Wehrsteuerperioden [2] stets Überschüsse von mehr als 200 Mio Franken ergeben. Das von Hochkonjunktur und Geldentwertung bewirkte ständige Wachstum der Einnahmen vermochte aber auf die Dauer mit dem Anschwellen der Ausgaben nicht Schritt zu halten. Für das wehrsteuerstarke Jahr 1966 musste in der Finanzrechnung erstmals nach einer fast ununterbrochenen Reihe von Überschussvoranschlägen ein Defizit budgetiert werden. Wenn auch das tatsächliche Rechnungsergebnis für 1966 ausgeglichen war und bisher nur 1967 wirklich einen defizitären Abschluss gezeitigt hat, so steht doch seit 1966 die eidgenössische Finanzrechnung dauernd in Gefahr, in die roten Zahlen abzugleiten [3].

Finanzverwaltung und Bundesrat waren seit 1964 auf eine Verschlechterung der Finanzlage vorbereitet, da die sich aufdrängenden neuen Bundesaufgaben, insbesondere die Hochschulförderung, ein stärkeres Anwachsen der Aufwendungen erwarten liessen. Um die Entwicklung genauer abschätzen zu können, beauftragte der Bundesrat unmittelbar vor dem Inkrafttreten der letzten Wehrsteuerermässigung, Ende 1964, das Eidg. Finanz- und Zolldepartement (EFZD) mit der Aufstellung einer langfristigen Finanzplanung; dieses wiederum setzte im Juli 1965 eine wissenschaftliche Expertenkommission unter dem Vorsitz von Prof. W. A. Jöhr ein, die dann im Juli 1966 einen Bericht über die mutmassliche Entwicklung der eidgenössischen,

---

[1] Vgl. *Vernehmlassungen Bundesfinanzreform 1947*, S. 294 ff.; *Jahresbericht des Leitenden Ausschusses des Schweizerischen Bauernverbandes sowie des Schweizerischen Bauernsekretariates* (abgekürzt: *Jahresbericht SBV*), 59/1956, S. 50 ff.; 60/1957, S. 47 f.

[2] Da die Wehrsteuer jeweils in den geraden Jahren für die ganze beginnende Zweijahrperiode bezahlt werden kann, zeigen die Bundeseinnahmen und damit auch die Abschlüsse ein ständiges Oszillieren im Zweijahrrhythmus. Erst seit 1968 werden die Vorauszahlungen nicht mehr unmittelbar unter den Einnahmen verbucht, sondern für die Rechnung des folgenden Jahres deponiert (*Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1968*, S. 3* f.).

[3] *Schweizerische Politik im Jahre 1965*, in *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 6/1966, S. 162 ff. Für die Rechnungsabschlüsse seit 1953 vgl. *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1968*, S. 84* ff.; die vom Parlament genehmigten Voranschläge sind unter dem Titel *Bundesbeschluss über den Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr...* publiziert, die Totalbeträge von Ausgaben und Einnahmen der Finanzrechnung auch im *Bundesblatt*. — Die budgetierten Defizite der Finanzrechnung betrugen für 1966 238 Mio Fr., für 1967 412 Mio Fr., für 1968 180 Mio. Fr., für 1969 434 Mio Fr., die Rechnungsergebnisse 1966 +5 Mio Fr., 1967 —156 Mio Fr., 1968 +157 Mio Fr.

kantonalen und kommunalen Einnahmen und Ausgaben bis 1974 vorlegte [1]. Parallel dazu beauftragte der Bundesrat auf Vorschlag des EFZD eine andere wissenschaftliche Expertengruppe unter dem Vorsitz von Prof. P. Stocker mit der Überprüfung der Bundessubventionen [2].

Einer breiteren Öffentlichkeit wurde die veränderte Lage erst im Herbst 1965 bewusst, als der Bundesrat dem Parlament den ersten defizitären Budgetentwurf unterbreitete. Diese Vorlage, die heftig kritisiert wurde, löste in den eidgenössischen Räten hauptsächlich Bemühungen um eine Kürzung der Ausgaben aus, wodurch der Fehlbetrag von 369 Mio Fr. — namentlich auf Kosten des Militärbudgets — um mehr als einen Drittel vermindert werden konnte [3]. Aus sozialdemokratischen Kreisen aber, wo man sich initiativ an der Reduktion der Militärausgaben beteiligte, erfolgte zugleich ein Vorstoss zur Revision der Einnahmenseite. Nationalrat Max Weber reichte am 1. Dezember mit 35 Fraktionsgenossen ein Postulat ein, das unter Hinweis auf die ein Vierteljahr zuvor beschlossene Aufhebung der Couponsteuer sowie auf die Notwendigkeit der Finanzierung neuer Aufgaben eine Verstärkung der Wehrsteuer empfahl; vorgesehen wurde die Streichung des 1963 eingeführten 10prozentigen « Rabatts » bei den juristischen Personen, eine Weiterführung und eventuelle Verschärfung der Progression bei hohen Einkommen natürlicher Personen und die Wiederaufnahme der Belastung des Vermögens von natürlichen Personen [4]. Das Postulat entsprach dem konjunkturpolitischen Anschlussprogramm der Partei, das von der Wirtschafts- und finanzpolitischen Kommission derselben im Auftrag der Parteileitung entworfen, am 2. Oktober 1965 vom Parteitag behandelt und am 26. November dem Bundesrat unterbreitet worden war [5]. Auch auf bürgerlicher Seite zogen verschiedene Stimmen eine Erhöhung der Bundeseinnahmen in Betracht. Von freisinniger Seite wurde im übrigen der Nachdruck auf die Finanzplanung gelegt; eine am 6. Dezember eingereichte Motion Wartmann ersuchte den Bundesrat, auf die Junisession einen Finanzplanungsbericht vorzulegen, der auch eine Überprüfung der Subventionen enthalten sollte [6]. Damit wurde aber nur eine Beschleunigung der bereits im Gange befindlichen Vorbereitungen verlangt.

---

[1] *Schätzung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1966-1974*, Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission zur Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Finanzplanung im Bunde, (Bern) 1966; *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1965*, S. 8 ff.; *Schweizerische Politik im Jahre 1966* (abgekürzt: *SPJ* . . .), S. 57 f.

[2] *Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen*, Bericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe, Bern 1966, S. 8.

[3] Vgl. *SPJ* 1965, in *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 6/1966, S. 163 f.; *BBl*, 1965, III, S. 715.

[4] *Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung* (abgekürzt: *Übersicht*), 1965, IV, S. 34.

[5] Vgl. SPS, *Geschäftsbericht* 1965/66/67, S. 31 ff., insbes. 37 f., sowie 91. Das Programm empfahl eine Verschärfung der Progression für hohe Einkommen, die Wiedereinführung der Besteuerung grosser Vermögen sowie die Ermächtigung des Parlaments zur Erhöhung der Wehrsteuersätze um ca. 10 %.

[6] Die Motion wurde von 33 Radikaldemokraten, 6 Liberaldemokraten und 1 Evangelischen mitunterzeichnet (*Übersicht*, 1965, IV, S. 33).

Bei seinen Vorbereitungsarbeiten für eine neue Finanzordnung wandte sich das EFZD im Frühjahr und Sommer 1966 vermehrt an die öffentliche Meinung. Der Direktor der Eidg. Finanzverwaltung, M. Redli, machte in einer Reihe von mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen nicht nur auf die veränderte Lage, sondern auch auf die aus ihr zu ziehenden Konsequenzen aufmerksam. Er sprach von einer Wende oder Krise in den Bundesfinanzen, betonte, dass neben einer Beschränkung der Ausgaben auch die Erschliessung neuer Einnahmen erforderlich sei, und postulierte eine umfassende Neugestaltung der finanzrechtlichen Verhältnisse zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden [1]. An einer von Bundesrat Bonvin geleiteten Pressekonferenz zur Bekanntgabe der eidgenössischen Staatsrechnung für 1965 war zu vernehmen, dass man im EFZD eine allgemeine Getränkesteuer sowie — als Ersatz für die im Zuge der europäischen und weltweiten Handelsliberalisierung ausfallenden Zölle — eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer ins Auge fasse, dass aber der Bundesrat keine Anträge formulieren wolle, bevor die Berichte der Kommissionen Jöhr und Stocker vorlägen [2]. Ende Mai kündigte Bundesrat Bonvin die Einsetzung einer neuen, aus Vertretern der Wissenschaft, der Kantone und der Verbände sowie aus eidgenössischen Politikern zu bildenden Kommission an, die sich mit der Frage der Erschliessung neuer Einnahmequellen befassen sollte [3]. Wie Direktor Redli am 20./22. August in einem Interview ausführte, hatte diese Kommission auf Grund der Berichte Jöhr und Stocker einerseits eine langfristige Konzeption und anderseits — zur Vermeidung eines Anwachsens der Bundesschuld in der Zwischenzeit — « eine Art Sofort- oder Dringlichkeitsprogramm » auszuarbeiten, wobei ihr das EFZD zu freier Verwendung einen Katalog von Möglichkeiten unterbreiten würde; für dieses kurzfristige Programm rückte er unter Hinweis auf die zu bestehende Volksabstimmung die Aufhebung früher gewährter Erleichterungen — er nannte den 10prozentigen Wehrsteuerrabatt von 1963 und die 10prozentige Reduktion der Warenumsatzsteuer von 1955 — in den Vordergrund. Für die langfristige Regelung befürwortete er einen schrittweisen Ausgleich der integrationsbedingten Zollreduktionen durch Umsatzsteuerzuschläge; diesen empfahl er dadurch zu erleichtern, dass man dem Parlament in einem bestimmten Umfang die referendumsfreie Befugnis zu entsprechenden Massnahmen erteile [4].

Am 5. September veröffentlichte das EFZD die Berichte Jöhr und Stocker, und tags darauf trat die angekündigte Expertenkommission für die

[1] Vgl. Gespräch am Runden Tisch in der Konservativen Volkspartei Luzern-Land (*Vaterland*, abgekürzt: *Vat.*, 67, 21.3.66), Vortrag vor dem Handels- und Industrieverein St. Gallen vom 28.3. (*Vat.*, 94, 23.4.66), Vortrag vor der Statistisch-volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel vom 4.4. (*Vat.*, 102, 3.5.66), Interview in *Die Weltwoche*, 1695, 6.5.66, Artikel in *Neue Zürcher Zeitung* (abgekürzt: *NZZ*), 2839 u. 2843, 28.6.66.

[2] Pressekonferenz vom 25.4.: vgl. *NZZ*, 1828, 26.4.66; *Gazette de Lausanne* (abgekürzt: *GdL*), 96, 26.4.66; *La Tribune de Genève* (abgekürzt: *TdG*), 96, 26.4.66.

[3] *NZZ*, 2356, 27.5.66; *National-Zeitung* (abgekürzt: *NZ*), 241, 28.5.66. Die Pressedienste der FDP und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes wussten schon Ende April von der bevorstehenden Einsetzung einer solchen Kommission zu berichten (*SFP*, 28.4.66; *Gewerkschaftskorrespondenz*, abgekürzt: *gk*, 18, 28.4.66).

[4] *Die Ostschweiz*, 191, 20.8.66, u. 192, 22.8.66.

Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen erstmals zusammen [1]. Die Voraussage eines Defizits der Finanzrechnung von 1,1-1,9 Mia Fr. im Jahre 1974 und das gleichzeitige Angebot eines Subventionsabbaus von 140 Mio Fr. pro Jahr sollten der Öffentlichkeit die Lage der Bundesfinanzen drastisch vor Augen führen und dadurch die Bereitschaft zur Bewilligung neuer Einnahmen hervorrufen [2]. Mit diesem Höhepunkt fand die eigentliche verwaltungsinterne Vorbereitungsphase ihren Abschluss; es begann der erste offizielle Kontakt mit den politischen Kräften, durch den auch Exponenten der grossen Landesparteien in den Entscheidungsprozess einbezogen wurden. Im Rahmen einer Skizzierung der Ausgangslage für den unsere Untersuchung interessierenden Teil dieses Prozesses soll im folgenden die Haltung der Bundesratsparteien und der Spitzenverbände in der Frage zusätzlicher Bundeseinnahmen zwischen Ende 1965 und Sommer 1966 charakterisiert werden.

Eine konkrete Konzeption im Sinne einer Vermehrung der Bundeseinnahmen präsentierte die Sozialdemokratische Partei aufgrund ihres konjunkturpolitischen Anschlussprogramms, dessen Empfehlungen, die ausschliesslich die direkten Steuern betrafen, im Postulat Weber ihren Niederschlag gefunden hatten. Das Postulat, das von gut zwei Dritteln der Nationalratsfraktion einschliesslich des Parteipräsidenten Grütter, des Fraktionspräsidenten Eggenberger und des Präsidenten der Wirtschafts- und finanzpolitischen Kommission der Partei, Wyss, unterzeichnet war, wurde am 29. Juni im Nationalrat begründet und überwiesen; dass diese Überweisung keine Zustimmung seitens der bürgerlichen Parteien bedeutete, wurde durch die Ablehnung eines sozialdemokratischen Antrags, die Voten zum Postulat ins *Stenographische Bulletin* aufzunehmen, unterstrichen. In der vorausgegangenen Staatsrechnungsdebatte war nur von sozialdemokratischen Rednern eine Steuererhöhung verlangt worden. Aus den Äusserungen Webers und Grütters ging das Bestreben hervor, dem EFZD gewissermassen die Bundesgenossenschaft der Sozialdemokratischen Partei für eine Steuererhöhungspolitik anzubieten; Bundesrat Bonvin antwortete darauf nicht ohne Dank, aber mit Zurückhaltung [3]. Die Sozialdemokraten bewegten sich auf der seit Kriegsende verfolgten Linie, die sie 1958 in Opposition zu der von den bürgerlichen Parteien unterstützten Finanzvorlage geführt hatte; die damals und seither eingeführten Neuerungen sollten nunmehr teilweise rückgängig gemacht werden [4].

---

[1] *Vat.*, 206, 6.9.66. In der offiziellen Mitteilung wurde erklärt, das EFZD habe die Kommission nach Kenntnisnahme der Berichte Jöhr und Stocker eingesetzt.

[2] Mitteilung von Herrn Dr. Redli, heute Präsident der Generaldirektion PTT. Vgl. dazu die Ergebnisse der erwähnten Berichte.

[3] *NZZ*, 2863, 29.6.66; *Berner Tagwacht* (abgekürzt: *Tw*), 151, 30.6.66. Grütter und Weber nahmen anerkennend auf einen am Vortag in der NZZ erschienenen Artikel Redlis Bezug; Bundesrat Bonvin dankte Weber für seine ständige Sorge um die Bundesfinanzen.

[4] Die Vorlage von 1963 war freilich in der Volksabstimmung von den Sozialdemokraten unterstützt worden, obwohl sie erneut eine Reduktion der Wehrsteuer für alle Einkommensstufen brachte (vgl. SPS, *Geschäftsbericht* 1963/64, S. 6, 59, 65).

Die beiden grossen bürgerlichen Bundesratsparteien stellten demgegenüber die Beschränkung der Ausgaben in den Vordergrund. Ihre Pressedienste, die freisinnige SFP und die konservative SKK, befürworteten einen Abbau der Subventionen und eine langfristige Finanzplanung, ohne jedoch bestimmte Vorschläge zu machen. Steuererhöhungen wurden erst in zweiter Linie in Betracht gezogen und von einer sparsamen Verwendung der Mittel abhängig gemacht [1]. Dabei beschränkten sich konkrete Anregungen auf eine Vermehrung indirekter Abgaben; insbesondere wurden die Einführung einer allgemeinen Getränkesteuer sowie die Erhöhung von Bahn- und Posttaxen genannt [2]. Auf konservativ-christlichsozialer Seite zeigte sich eine gewisse Bereitwilligkeit, der parteipolitischen Verbundenheit mit der Leitung des EFZD durch unverbindliche Publizitätsdienste Rechnung zu tragen [3]. Freisinnige Stimmen unterstrichen den Gegensatz zur sozialdemokratischen Steuererhöhungspolitik [4]. Es fehlte auch nicht die Warnung vor einem negativen Volksentscheid [5]. Für die Haltung der BGB in der fraglichen Periode konnten keine schlüssigen Anhaltspunkte gefunden werden [6].

Ein Blick auf die Politik der Verbände ergibt, dass der Schweizerische Gewerkschaftsbund der ihm nahestehenden SPS den Vortritt überliess. Sein Pressedienst registrierte wohl das Postulat Weber, das auch von Gewerkschaftsführern, nicht aber vom Präsidenten des Bundes, Nationalrat Leuenberger, unterzeichnet worden war; eine ausdrückliche Stellungnahme erfolgte aber nur zugunsten der Couponsteuer [7]. Die Publizistik der Unternehmerorganisationen äusserte sich dagegen konkreter als diejenige der bürgerlichen Parteien. Insbesondere die Repräsentanten des Gewerbeverbandes führten eine radikale Sprache, wenn sie die « Politik der leeren Kassen », die Verweigerung neuer Einnahmen zur Erzwingung einer Ausgabenreduktion, propagierten [8]. Auch die Frage der Steuerart wurde aufgegriffen, wobei die

[1] So schon Ende 1965 der Ständige Ausschuss für Finanz- und Steuerfragen der FDP (*SFP*, 29.11.65) und Nationalrat Eisenring, der Präsident der Studiengruppe für Finanz- und Steuerfragen der KCVP (Wirtschaftsförderung, abgekürzt: wf, *Dokumentations- und Pressedienst*, 1/2, 10.1.66); ferner *SFP*, 2.5.66; 29.8.66; *SKK*, 31, 25.4.66; 53, 27.7.66; 58, 31.8.66.

[2] So der Bankier Duft (k.-chr., ZH) im Nationalrat (*NZZ*, 5304, 9.12.65); für höhere Bahn- und Posttarife auch der Ständige Ausschuss für Finanz- und Steuerfragen der FDP (*SFP*, 29.11.65), für eine allgemeine Getränkesteuer der freisinnige Pressedienst (*SFP*, 7.7.66). Der Hinweis auf letztere erfolgte in der Auseinandersetzung mit der Landesring-Initiative für eine stärkere Besteuerung der alkoholischen Getränke (vgl. *SPJ*, 1966, S. 116).

[3] Vgl. oben, S. 48, Anm. 1 u. 4, ferner *Ostschweiz*, 167, 22.7.66; 171, 27.7.66; *Vat.*, 173, 28.7.66; *SKK*, 40, 31.5.66; 53, 27.7.66. Sowohl Bundesrat Bonvin wie Direktor Redli sind aus der KCVP hervorgegangen.

[4] *SFP*, 30.6.66; 4.8.66.

[5] *SFP*, 4.8.66; *SKK*, 40, 31.5.66.

[6] Immerhin scheint hier die Bereitschaft zur Einnahmensteigerung eher grösser gewesen zu sein als bei FDP und KCVP (vgl. Stellungnahme der Fraktion zur Abschaffung der Couponsteuer, oben, S. 45, Anm. 1, ferner *BGB-Pressedienst*, 20.12.65).

[7] *gk*, 50, 20.12.65; 18, 28.4.66; 27, 7.7.66.

[8] *Schweizerische Gewerbe-Zeitung* (abgekürzt: *SGZ*), 11, 18.3.66; 19, 13.5.66 (Nationalrat Meyer-Boller, Präsident des Schweiz. Gewerbeverbandes, am Gewerbekongress); vgl. ferner *Schweizerische Handelszeitung* (abgekürzt: *SHZ*), 50, 16.12.65; wf, *Dokumentations- und Pressedienst*, 30/31, 25.7.66; *Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung* (abgekürzt: *SAZ*), 61/1966, S. 521 f. (30.6.66).

indirekten Abgaben ausdrücklich den Vorzug erhielten; die Organe der Arbeitgeber und des Gewerbes lehnten überhaupt jede Verstärkung der direkten Bundessteuer ab [1]. Erwähnung fanden ferner eine allgemeine Getränkesteuer und die Erhöhung der Tarife für öffentliche Dienstleistungen [2]. Die *Schweizerische Gewerbe-Zeitung* unterliess es nicht, eine Verwerfung neuer Steuern durch das Volk vorauszusagen [3]. Die Unternehmerkreise von Gewerbe, Industrie und Handel erwiesen sich somit erneut als die ausgesprochensten Gegner der sozialdemokratischen Finanzpolitik; im Vergleich mit ihnen wirkten die bürgerlichen Parteien abwartend oder passiv. Die bäuerlichen Organisationen vertraten demgegenüber in ihrer Publizistik weiterhin einen Mittelkurs. Dem Grundsatz des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln wurde — mit deutlicher Bezugnahme auf die landwirtschaftlichen Subventionsbedürfnisse — das Gegenprinzip zur Seite gestellt, dass dem Staat nicht vorenthalten werden dürfe, was er dringend brauche [4].

3. Die Phase der Expertenkommission

Die vom EFZD eingesetzte Expertenkommission für die Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen war im Unterschied zu den Kommissionen Jöhr und Stocker nicht eine wissenschaftliche Arbeitsgruppe, aber auch nicht ein rein politisches Gremium. Sie umfasste 22 Mitglieder, die als Repräsentanten der Kantone, der Wirtschaftsverbände, der Parteien und der Wissenschaft gelten konnten [5]. Vertreten waren sieben Kantone mit unterschiedlicher Finanzkraft (Genf, Zürich, Aargau, Solothurn; Waadt, Luzern; Wallis) durch ihre Finanzdirektoren, die Spitzenverbände durch Exponenten ihrer leitenden Organe (G. Winterberger, Sekretär des Vororts, O. Fischer, Direktor des Gewerbeverbandes, J. Weber, Präsident des Bauernverbandes, und W. Jucker, Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes), die sechs grösseren Parteien durch Finanzspezialisten und führende Parlamentarier (die SPS durch Nationalrat M. Weber, ehemals Chef des EFZD, und zugleich durch die Finanzdirektoren der Kantone Solothurn und Waadt, Ritschard und Nationalratspräsident Graber, die FDP durch den Präsidenten des Ständigen Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen, F. Aschinger,

---

[1] *SHZ*, 50, 16.12.65; wf, *Dokumentations- und Pressedienst*, 23, 6.6.66; *SAZ*, 61/1966, S. 607 f. (11.8.66); *SGZ*, 33, 19.8.66.

[2] wf, *Dokumentations- und Pressedienst*, 5, 31.1.66; 28/29, 11.7.66; 30/31, 25.7.66.

[3] *SGZ*, 23, 10.6.66.

[4] *Mitteilungen des Landwirtschaftlichen Informationsdienstes* (abgekürzt: *LI*), Ausgabe B, 410, 3.12.65; 411, 10.12.65.

[5] Direktor Redli kündigte in einem Interview (*Ostschweiz*, 192, 22.8.66) an, die Kommission werde Finanzwissenschafter, Finanzdirektoren aus finanzstarken, mittelstarken und finanzschwachen Kantonen, Vertreter von Handel und Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft und Arbeitnehmerschaft sowie eidgenössische Parlamentarier unter Berücksichtigung aller Regionen und aller politischen Richtungen umfassen. Einzelne Mitglieder behielten sich in der ersten Sitzung ihre spätere Stellungnahme ausdrücklich vor. — Die folgenden Ausführungen stützen sich u.a. auf die verwaltungsinternen Protokolle der Expertenkommission.

Wirtschaftsredaktor an der NZZ, sowie durch Fraktionspräsident Schaller, Ständeratsvizepräsident Rohner und Nationalrat Galli, welch letzterer als Präsident des Bankrates namentlich die Nationalbank repräsentierte, die KCVP durch den Präsidenten der Studiengruppe für Finanz- und Steuerfragen, Nationalrat Eisenring, und zugleich durch die Finanzdirektoren der Kantone Genf, Luzern und Wallis, Nationalrat Babel, Bühlmann und Loretan, die BGB durch die Finanzdirektoren der Kantone Zürich und Aargau, Ständerat Meier und Schwarz, der Landesring der Unabhängigen durch seinen Landesobmann, Nationalrat Suter, und die Liberaldemokraten durch Ständerat Clerc) und schliesslich die Wissenschaft durch die Professoren W. A. Jöhr, Th. Keller und H. Zwahlen. Den Vorsitz übernahm Ständerat Rohner.

Die Mitglieder der Kommission, denen vom Vizedirektor der Eidg. Steuerverwaltung, K. Locher, zunächst nur eine Art Auslegeordnung der verschiedenen in Betracht fallenden Möglichkeiten zur Erhöhung der Bundeseinnahmen präsentiert wurde, verhielten sich sehr zurückhaltend. Gleich der erste Votant, Nationalrat Schaller, signalisierte die bevorstehenden eidgenössischen Wahlen und wies die Verantwortung für eine neue Finanzvorlage der Exekutive zu. Darauf ergriff Direktor Redli die Initiative und legte zwei Varianten für ein Sofortprogramm vor: eine engere, die sich auf die parallele Aufhebung der 10prozentigen « Rabatte » bei Wehr- und Warenumsatzsteuer sowie auf die volle Erfassung der baugewerblichen Leistungen durch die Umsatzsteuer beschränkte und rund 400 Mio Fr. jährliche Mehreinnahmen versprach, und eine umfassendere, die noch zusätzlich eine Steigerung des Maximalsatzes der Wehrsteuer auf 10 % sowie eine weitere Erhöhung der Umsatzsteuer auf 125 % des geltenden Ansatzes vorsah, wodurch ein jährlicher Mehrertrag von 600-700 Mio Fr. erzielt werden sollte.

In den folgenden Kommissionsgesprächen lösten diese konkreten Vorschläge bei den Exponenten der grossen Parteien individuell mehr oder weniger differenzierte Reaktionen aus. Die beiden sozialdemokratischen Nationalräte M. Weber und Graber stimmten der Aufhebung der 10prozentigen Rabatte auf Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer zu, verlangten aber zusätzlich eine Erhöhung des Wehrsteuer-Maximalsatzes auf 10 % (Weber auf 10-12 %) sowie die Weiterführung der Couponsteuer; Weber war ausserdem zu einer teilweisen Anpassung der Umsatzsteuerbelastung von baugewerblichen Leistungen an den Normalsatz sowie zur Wiedererhebung der Umsatzsteuer auf Büchern und Medikamenten bereit. Bei beiden handelte es sich also um eine Kombination der Vorschläge Redlis, die auf eine parallele Aufstockung direkter und indirekter Abgaben ausgingen, mit früheren sozialdemokratischen Forderungen nach einer Verstärkung der direkten Besteuerung, die im Bundesfinanzsystem gegenüber der indirekten in Rückstand geraten war. Dabei blieb Graber (als kantonaler Finanzdirektor ?) in der Höhe der Ansätze etwas hinter Weber zurück. Die freisinnigen Sprecher, namentlich Aschinger, Rohner und Schaller tendierten

auf eine Beschränkung des Programms auf die parallele Streichung der 10prozentigen Rabatte; Schaller zog auch eine teilweise Angleichung der Umsatzsteuersätze im Baugewerbe in Betracht. Zurückhaltender äusserte sich der konservativ-christlichsoziale Finanzexperte Eisenring, während seine nicht dem Bundesparlament angehörenden Parteigenossen Bühlmann und Loretan die parallele «Entrabattierung» ausdrücklich befürworteten, Bühlmann dazu auch die volle Gleichbehandlung der Bauarbeiten und sogar eine Weitererhebung der Couponsteuer. Von seiten der BGB unterstützte Meier die engere Variante des EFZD. Im allgemeinen war also auf bürgerlicher Seite die Bereitschaft zum Prinzip der parallelen Aufstockung zu erkennen.

In der Reihe der Verbände zeichnete sich der Vertreter des Gewerkschaftsbundes dadurch aus, dass er Erträge zu bewilligen bereit war, die noch über die sozialdemokratischen Vorschläge hinausgingen, allerdings auch bei den indirekten Steuern (Maximalsatz der Wehrsteuer von 12 %, Umsatzsteuer auf Dienstleistungen, volle Gleichstellung des Baugewerbes); dafür versuchte er die Beibehaltung der Couponsteuer durch Ausnahmen für ausländische Anleger zu entschärfen. Die Repräsentanten des Vororts und des Gewerbeverbandes schlossen sich der engeren Variante des EFZD an, wobei sie aber, insbesondere der Sprecher des Gewerbes, keine volle Angleichung der Belastung der Bauarbeiten zugestanden. Auch der Präsident des Bauernverbandes bewegte sich auf dieser Linie; im Unterschied zu den Unternehmervertretern neigte er deutlicher zu einer Einschränkung der Freiliste bei der Warenumsatzsteuer.

Die Verhandlungen der Expertenkommission ergaben, wenn man von der unterschiedlichen Intensität der Mahnungen zur Sparsamkeit absieht, im grossen und ganzen zwei Positionen: Die Vertreter der Sozialdemokraten und des Gewerkschaftsbundes verlangten eine beträchtliche Vermehrung der Bundeseinnahmen, wobei der grössere Anteil von den direkten Steuern (einschliesslich Couponsteuer) zu erbringen war. Die Sprecher der bürgerlichen Parteien und der Verbände der Selbständigerwerbenden erklärten sich zu einem Minimalprogramm bereit, dessen Hauptanteil jedoch auf die indirekten Abgaben — die ja im Bund ohnehin höher waren als die direkten — fallen sollte. Sie übernahmen dabei mit geringen Abweichungen die Minimalanträge des EFZD, während die Linke eine eigene Konzeption in die Debatte warf, die stark von früheren sozialdemokratischen Forderungen bestimmt war.

Die Expertenkommission befasste sich bis zum 22. September in drei Sitzungen mit dem Sofortprogramm. Beschlüsse wurden keine gefasst; es fand bloss am 14. September eine provisorische Abstimmung über die engere Variante des EFZD statt, die einstimmige Annahme bei zahlreichen Enthaltungen ergab. Das EFZD arbeitete aufgrund der Diskussionen einen Vorentwurf für eine verfassungsändernde Vorlage aus; dieser war vom 10. Oktober datiert und wurde den Kantonen und zahlreichen Verbänden zu einer mündlichen Vernehmlassung unterbreitet. Öffentlich bekanntgegeben wurde er am 13. Oktober.

Um ein möglichst frühzeitiges Inkrafttreten der Vorlage zu erwirken, ersuchte der Bundesrat am 19. September die eidgenössischen Räte, sie möchten beide die Beratungen auf die Dezembersession ansetzen, und berief sich dabei auf die Expertenkommission. Gegen eine derart beschleunigte Behandlung erhob sich jedoch im Ständerat Opposition, und zwar sowohl von einem konservativ-christlichsozialen wie von einem freisinnigen Standesvertreter. Auch ausserhalb des Parlaments wurde das Drängen des Bundesrates vor allem von konservativ-christlichsozialer Seite kritisiert; der freisinnige Pressedienst begnügte sich damit, die Expertenkommission und ihren freisinnigen Präsidenten, der als Vizepräsident in jenen Tagen auch die Ständeratssitzungen leitete, gegen die Behauptung zu verteidigen, sie hätten den Bundesrat zu seinem Vorgehen veranlasst. In der Kommission war die beschleunigte Behandlung vom freisinnigen Nationalrat und Nationalbankpräsidenten Galli ausdrücklich gewünscht worden. Die FDP-Vertreter traten also auch in dieser Frage nicht geschlossen auf, während die Exponenten der KCVP anscheinend « ihrem » Departement die Gefolgschaft verweigerten [1].

Die Stellungnahmen der Mitglieder der Kommission waren formell persönlich und nur bedingt repräsentativ für die von ihnen vertretenen Gruppen. Dies gilt namentlich für die Exponenten der Parteien. Es stellt sich deshalb die Frage, wieweit die in der Kommission geäusserten Auffassungen von den Organen oder von anderen Persönlichkeiten der betreffenden Partei unterstützt und wieweit sie überhaupt öffentlich verbreitet wurden.

Auf sozialdemokratischer Seite unterbaute Nationalrat M. Weber seine Kommissionsvoten in der Presse durch eine chronologische Aufreihung der verschiedenen Bundessteuerrevisionen seit 1955; daraus ging insbesondere die Ungleichzeitigkeit der Gewährung des 10prozentigen Wehrsteuerrabatts und des 10prozentigen Umsatzsteuerrabatts hervor [2]. Die in den Kommissionsberatungen vorgetragene Forderung nach einer Weitererhebung der Anfang 1967 aufgehobenen Couponsteuer, die im Postulat Weber vom 1. Dezember 1965 noch nicht enthalten war, erhielt am 5. Oktober parteioffiziösen Charakter durch die Einreichung einer Motion, die den Namen des Fraktionspräsidenten Eggenberger trug und von insgesamt 19 sozialdemokratischen, 12 konservativ-christlichsozialen, 2 BGB- und 3 demokratisch-evangelischen Nationalräten unterzeichnet war, worunter sich Parteipräsident Grütter, M. Weber, der Präsident der Wirtschafts- und finanzpolitischen Kommission, Wyss, und Nationalratspräsident Graber befanden [3]. Am 11. Oktober sprach sich der sozialdemokratische Parteivorstand öffentlich für die Wiederherstellung der früheren Wehrsteuermaximalsätze, für die Wahrung eines « Gleichgewichts » zwischen direkten und indirekten Steuern sowie gegen einen Subventionsabbau auf Kosten der finanziell

---

[1] *NZZ*, 4077 u. 4079, 27.9.66; 4099, 28.9.66; *Basler Nachrichten*, 416, 1./2.10.66; *SKK*, 66, 29.9.66; *SFP*, 3.10.66.

[2] *Tw*, 229, 29.9.66.

[3] *Übersicht*, 1966, IV, S. 20.

Schwächeren aus [1]; der Bundeshauspressedienst der Partei befürwortete seinerseits die Weiterführung der Couponsteuer und die Aufhebung früherer Wehrsteuerermässigungen [2].

Während sich somit bei den Sozialdemokraten eine deutliche Ausrichtung auf eine stärkere direkte Besteuerung (Wehrsteuer, Couponsteuer) ergab, wobei allerdings die Konzessionsbereitschaft auf dem Gebiet der indirekten Steuern noch unklar blieb, befanden sich die bürgerlichen Bundesratsparteien noch in einem früheren Stadium der Meinungsbildung. Die *NZZ* (vermutlich Aschinger selbst) sprach sich zwar bereits am 21. September für ein Sofortprogramm mit paralleler Entrabattierung von Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer aus [3]. Im freisinnigen Pressedienst lag aber der Ton weiterhin auf der Ausgabenreduktion, wenn auch die Notwendigkeit einer Vermehrung der Einnahmen zugegeben wurde; über gewisse Ergebnisse der Kommissionsgespräche wurde ohne konkrete eigene Stellungnahme berichtet [4]. Innerhalb der KCVP war es Generalsekretär Rosenberg, der öffentlich die parallele Entrabattierung der beiden Hauptsteuern befürwortete [5], nachdem Parteipräsident Tenchio sich am 10. September nur für Ausgabenbeschränkung, Finanzplanung und Finanzausgleich eingesetzt und die Studiengruppe für Finanz- und Steuerfragen am 29. September den Bund vor allem auf den Ausbau der indirekten Steuern verwiesen hatte, ohne eine bestimmte Massnahme zu nennen [6]. Bemerkenswert erscheint anderseits die Unterzeichnung der Motion Eggenberger durch 12 konservativ-christlichsoziale Nationalräte. Aus BGB-Kreisen waren ausser den Erklärungen Ständerat Meiers in den Kommissionsberatungen und der Zustimmung zweier Nationalräte zur Motion Eggenberger keine bestimmten Meinungsäusserungen zu finden [7].

Ein Vergleich der Äusserungen aus Parteikreisen mit den wichtigsten Publizitätsorganen der grossen Interessenverbände führt zu ähnlichen Feststellungen wie für die vorangegangene Periode. Die « Gewerkschaftskorrespondenz » drückte sich weiterhin unbestimmter aus als die sozialdemokratischen Wortführer [8]. Die Motion Eggenberger wurde zwar vom Präsidenten des Gewerkschaftsbundes, Leuenberger, unterzeichnet, von den meisten übrigen Gewerkschaftsexponenten im Nationalrat jedoch nicht. Auf Unternehmerseite bekundeten die Organe der Arbeitgeber und des Gewerbes eine gewisse Bereitschaft, der Entrabattierung von Warenumsatz- und Wehrsteuer zuzustimmen, während dies im Chor der bürgerlichen Parteipolitiker erst einzelne prominente Stimmen taten. Allerdings versäumte es

---

[1] *Tw*, 240, 12.10.66; *NZZ*, 4316, 11.10.66.
[2] *Tw*, 239, 11.10.66.
[3] *NZZ*, 3971, 21.9.66.
[4] *SFP*, 5.9.66; 3.10.66.
[5] *Vat.*, 228, 1.10.66. Rosenberg schrieb als Bundesstadtkorrespondent, nicht als Parteisekretär. Eine Anpassung der Besteuerung baugewerblicher Leistungen liess er offen.
[6] KCVP, *Jahrbuch* 1963-1967, S. 66 f.
[7] Vgl. *BGB-Pressedienst*, 7.10.66.
[8] *gk*, 33, 8.9.66.

der Direktor des Gewerbeverbandes nicht, in seinem Verbandsorgan über die Resignation bürgerlicher Mitglieder der Expertenkommission angesichts der Ansprüche des Bundes zu klagen [1]. Weniger präzis liess sich der « Landwirtschaftliche Informationsdienst » vernehmen; immerhin war die Sorge um ein Gelingen der Steuererhöhungsvorlage deutlich zu erkennen [2]. Die Haltung der Verbände der Selbständigerwerbenden war also wiederum weniger unbestimmt als diejenige der bürgerlichen Parteien; inhaltlich hatte sie sich etwas gegen die Mitte hin verlagert.

4. Die Phase des Vorentwurfs

Der vom EFZD den Kantonen und Verbänden zur Vernehmlassung unterbreitete Vorentwurf zu einem verfassungsmässigen Sofortprogramm zur Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen ging in zweierlei Hinsicht über die der Expertenkommission vorgeschlagene engere Variante hinaus. Einerseits sollte die Warenumsatzsteuer nicht nur durch die Entrabattierung und eine in zwei Etappen zu erreichende Angleichung der Sätze für baugewerbliche Leistungen verstärkt werden, sondern auch durch eine Streichung der Medikamente, Bücher, Seifen und Waschmittel von der Freiliste. Anderseits sah der Entwurf ausser den eigentlichen Sofortmassnahmen eine Handhabe für spätere zusätzliche Einnahmensteigerungen vor, indem er in der Verfassungsgrundlage die Möglichkeit zur Erhöhung der Maximalsteuersätze auf dem Gesetzgebungswege, also bloss mit fakultativem Referendum, verankern wollte, und zwar für die Wehrsteuer auf 10 % und für die Umsatzsteuer auf 5 bzw. 7,5 %; diese Kompetenzverschiebung wurde mit dem Ausdruck « Elastizität » gekennzeichnet [3]. Das EFZD versuchte also die umfassendere Variante, die in der Expertenkommission wenig Anklang gefunden hatte, mindestens als Programm für eine spätere Revision in das Paket der « Sofortmassnahmen » einzubeziehen. Es kam damit den weitergehenden Forderungen der Sozialdemokraten entgegen, allerdings ohne deren Abneigung gegen höhere indirekte Steuern zu berücksichtigen [4]. Anderseits deutete das Begleitschreiben zum Vorentwurf an, dass bereits im Budget für 1967 ein Subventionsabbau vorgesehen sei; durch die Streichung der Verbilligungsbeiträge für Milchprodukte trug der Bundesrat den Mahnungen zur Sparsamkeit Rechnung [5].

Der Vorentwurf wurde in einem abgekürzten Vernehmlassungsverfahren mit den Kantonen und den beigezogenen Verbänden je in einer Konferenz (am 18. bzw. 27. Oktober) besprochen. Die Parteien kamen also in dieser

---

[1] *SAZ*, 61/1966, S. 761 f. (6.10.66); *SGZ*, 39, 30.9.66.

[2] *LI*, Grüner Dienst (vorher Ausgabe B), 451, 7.10.66.

[3] *BBl*, 1966, II, S. 651 f.; *NZZ*, 4481, 20.10.66. Die beiden Umsatzsteuersätze beziehen sich auf Detail- und Engroslieferungen.

[4] Vgl. auch das konjunkturpolitische Anschlussprogramm der SPS (oben, S. 47, Anm. 4.)

[5] *NZZ*, 4452, 19.10.66; 4558, 25.10.66.

Phase auch inoffiziell nicht zum Zuge, wenn man davon absieht, dass namhafte Parteiexponenten wie der Zürcher Finanzdirektor und Ständerat Meier als Kantonsvertreter mitzureden hatten. Anderseits begannen die Parteien sich nun intern eingehender mit der Finanzvorlage zu befassen. Die Phase fand ihren Abschluss mit der Verabschiedung von Botschaft und Verfassungsvorlage zuhanden des Parlaments, die am 7. November erfolgte; der Inhalt des Beschlusses wurde am 10. November bekannt [1].

Die SPS und die KCVP führten am Wochenende des 22./23. Oktober Parteitage durch. Am sozialdemokratischen Parteitag wurde keine finanzpolitische Resolution gefasst. Parteipräsident Grütter wies aber auf die « sozialdemokratische » Motion Eggenberger hin und wiederholte die Erklärung des Parteivorstandes vom 11. Oktober, die freilich nur in bezug auf die Wehrsteuersätze (frühere Maxima) eine konkrete Formulierung enthalten hatte. Noch präziser hatte sich Nationalrat M. Weber bereits vor dem Parteitag in der Presse geäussert: er forderte einerseits die Wiederherstellung der früheren Wehrsteuermaxima; anderseits machte er die Steigerung der Umsatzsteuererträge von einer Weiterführung der Couponsteuer abhängig [2]. Die Vertreter der SPS verharrten also bei ihrer Bevorzugung der direkten Steuern, insbesondere auf hohen Einkommen; ihr Hauptfinanzexperte Weber verlangte wie schon in der Expertenkommission eine zusätzliche direkte Besteuerung, falls auch die indirekten Abgaben erhöht werden sollten.

Der konservativ-christlichsoziale Parteitag verabschiedete dagegen eine Resolution zur Finanzpolitik. Diese befürwortete ein « beschränktes » Sofortprogramm, das aber die sorgfältige Ausarbeitung einer langfristigen Regelung ermöglichen müsse; für eine solche wurden die finanziellen Bedürfnisse der Kantone und Gemeinden geltend gemacht, wobei insbesondere ein zeitgemässer Finanzausgleich gefordert wurde. Der Präsident der Studiengruppe für Finanz- und Steuerfragen, Nationalrat Eisenring, betonte bei der Begründung der Resolution den Anspruch der Kantone auf die direkten Steuern; für das Sofortprogramm gab auch er keine Präzisierung [3]. Dafür nahm der Generalsekretär der Partei, Rosenberg, vor und nach dem Parteitag im *Vaterland* zum Vorentwurf konkret Stellung, indem er die Elastizitätsklausel ablehnte, den übrigen Vorschlägen jedoch zustimmte. Er wiederholte damit seine frühere Erklärung zugunsten der doppelten Entrabattierung, nunmehr allerdings unter Billigung zusätzlicher Umsatzsteuerbelastungen (Einschränkung der Freiliste, stärkere Erfassung der baugewerblichen Leistungen). Rosenberg unterliess nicht die Feststellung, dass die Parteien bis dahin noch nicht um ihre Meinung befragt worden seien, was den Fraktionen für die Behandlung der Vorlage eine um so freiere Stellungnahme ermögliche [4].

---

[1] *NZZ*, 4788, 7.11.66; 4845, 11.11.66.

[2] SPS, *Ausserordentlicher Parteitag vom 22. und 23. Oktober 1966*, S. 41. Die Äusserung Webers in *Tw*, 244, 17.10.66.

[3] *Vat.*, 247, 24.10.66; *SKK*, 73, 24.10.66.

[4] *Vat.*, 240, 15.10.66; 257, 5.11.66. Vgl. auch *SKK*, 72, 20.10.66.

Auf freisinniger Seite fehlte ein entsprechender Positionsbezug. Die Haltung des Pressedienstes hatte stark defensiven Charakter, sowohl gegenüber dem EFZD wie gegenüber den sozialdemokratischen Forderungen. Die Notwendigkeit von Steuererhöhungen wurde zwar anerkannt; das Parteisekretariat vermied jedoch eine nähere Präzisierung mit Ausnahme einer Ablehnung der Elastizitätsklausel, die als Zustimmung zu den übrigen Punkten des Vorentwurfs verstanden werden konnte [1]. Eine eigene taktische Operation führte die *NZZ* aus: in Abweichung von ihrer Stellungnahme vom 21. September warf sie die Frage auf, ob sich nicht statt einer Aufhebung des Wehrsteuerrabatts aus « innerer Logik » eine stärkere Erfassung der baugewerblichen Leistungen durch die Umsatzsteuer aufdränge; dadurch würde auch eine Einschränkung der Freiliste entbehrlich. Die Elastizitätsklausel schied sie als wenig aussichtsreich aus [2]. Durch den Rückzieher in bezug auf die Wehrsteuer sollte offenbar das Manövrierfeld gegenüber den Sozialdemokraten erweitert werden.

Die Geschäftsleitung der FDP setzte immerhin eine Spezialkommission zur Ausarbeitung von finanzpolitischen Thesen auf die für Ende November vorgesehene Delegiertenversammlung ein [3]. Ein ähnliches Vorgehen beschloss der Leitende Ausschuss der BGB [4], aus deren Reihen gleichfalls noch keine konkreten Äusserungen vorlagen [5].

Die Einladung zu einer Konferenz mit dem EFZD veranlasste die Spitzenverbände zu keinen wesentlichen Änderungen in den Positionen, die ihre Vertreter in der Expertenkommission eingenommen hatten. Der grösseren Verbindlichkeit entsprechend, die der Stellungnahme an der Verbändekonferenz im Vergleich zu den Voten in der Expertenkommission zukam, gab nun aber der Schweizerische Gewerkschaftsbund auch in der Öffentlichkeit seine früher gewahrte Zurückhaltung auf. Wenn sich die SPS seit dem Dezember 1965 durch Steuerpostulate ihrer führenden Persönlichkeiten exponiert hatte, so war es jetzt der Gewerkschaftsbund, der seinen Mitte Oktober abgehaltenen Kongress eine finanzpolitische Entschliessung fassen liess; der sozialdemokratische Parteitag blieb in dieser Beziehung im Rückstand. Nachdem W. Jucker sich für die Weitererhebung der Couponsteuer sowie für eine stärkere Besteuerung der Aktiengesellschaften und hohen Einkommen eingesetzt und dabei auch ein Nachziehen der Warenumsatzsteuer in Kauf genommen hatte, erklärte sich der Kongress für die Formel: keine Erhöhung der Umsatzsteuer ohne stärkere Besteuerung der hohen Einkommen und Kapitalgesellschaften. Ein vom Kongress gleichfalls genehmigter Antrag des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverbandes beschränkte

---

[1] *SFP*, 20.10.66; 24.10.66; 31.10.66; 7.11.66.
[2] *NZZ*, 4481, 20.10.66.
[3] *SFP*, 27.10.66.
[4] *BGB-Pressedienst*, 15.10.66.
[5] Die *Neue Berner Zeitung* (abgekürzt: *NBZ*) kritisierte die Eile des Bundesrates, sprach sich aber namentlich gegen einen Subventionsabbau aus, wobei sie feststellte, dass die Aufgaben des Bundes auch finanziert werden müssten (254, 31.10.66).

sich demgegenüber auf die Wehrsteuer, deren Progression weitergeführt und deren Freigrenze erhöht werden sollte [1]. Die *Gewerkschaftskorrespondenz* stellte nach dem SPS-Parteitag fest, dass die Partei die Vorschläge des Bundesrates « weitgehend in der gleichen Weise » beurteile wie der Gewerkschaftsbund [2]. Dieser erklärte sich deutlicher als die Partei für eine Umsatzsteuererhöhung — wie sie immerhin auch Nationalrat M. Weber in Betracht zog —; im übrigen unterstützte er die Partei, wenn sie das Schwergewicht auf eine Steigerung des Ertrags der direkten Steuern legen wollte. An der Verbändekonferenz machte die Vertretung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes — wie bereits in der Expertenkommission — die Beibehaltung der Couponsteuer und die Heraufsetzung des Wehrsteueransatzes auf 12 % zur Bedingung für höhere Umsatzsteuern [3].

Die Organisationen der Selbständigerwerbenden richteten sich demgegenüber auf ein Minimalprogramm mit paralleler Entrabattierung von Wehr- und Umsatzsteuer aus. Der Sprecher des Vororts an der Verbändekonferenz befürwortete auch die vom EFZD vorgeschlagene Einschränkung der Freiliste sowie eine leichte Verstärkung der Umsatzsteuer auf baugewerblichen Leistungen (3 %) [4]. Der Gewerbeverband lehnte dagegen eine Reduktion der Freiliste ab [5]. Zurückhaltender scheint sich die Bankiervereinigung geäussert zu haben; sie kritisierte die Erhöhung der Wehrsteuer und konzentrierte im übrigen ihre Werbetätigkeit unter den Parlamentariern auf den Kampf gegen eine Verlängerung der Couponsteuer [6]. Deren Aufhebung wurde aber in der Folge auch von den übrigen Unternehmerverbänden unterstützt [7]. Die engere der beiden Varianten, die Direktor Redli der Expertenkommission vorgelegt hatte, setzte sich also — wenn auch mit einzelnen Modifikationen und unter dem Vorbehalt von Sparmassnahmen — bei den Unternehmerverbänden durch, parallel zur mehr oder weniger ausdrücklichen Übernahme durch die Parteisekretariate der KCVP und der FDP. Der Leitende Ausschuss des Bauernverbandes stimmte seinerseits einer Vermehrung der Bundeseinnahmen zu, ohne aber eine Präzisierung seiner Position bekanntzugeben [8].

---

[1] *Tw*, 244, 17.10.66; *gk*, 39, 17.10.66. *gk* schrieb etwas später (40, 20.10.66), ohne Couponsteuer und Weiterführung der Wehrsteuerprogression sei das Sofortprogramm unannehmbar.

[2] *gk*, 41, 27.10.66.

[3] *SGZ*, 44, 4.11.66, *Sten. Bull. NR*, 1966, S. 693 (Votum Chevallaz).

[4] SHIV, *Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahre 1966 sowie Mitteilungen über die im Vereinsjahr 1966/67 vom Vorort behandelten Geschäfte* (abgekürzt: *Bericht und Mitteilungen* 1966/67), S. 186 f. Vgl. die entsprechenden Stellungnahmen in wf, *Dokumentations- und Pressedienst*, 42, 17.10.66; *SAZ*, 61/1966, S. 805 f. (20.10.66), und *SHZ*, 42, 20.10.66.

[5] *SGZ*, 44, 4.11.66.

[6] Schweizerische Bankiervereinigung, *Jahresbericht*, 55/1966-67, S. 25 f., 31 ff.

[7] *SAZ*, 61/1966, S. 805 f. (20.10.66); *SHZ*, 46, 17.11.66; wf, *Dokumentations- und Pressedienst*, 47, 21.11.66; *SGZ*, 47, 25.11.66; G. Winterberger in *Bund*, 471, 2.12.66.

[8] *Jahresbericht SBV*, 69/1966, S. 15 (Mitteilung nach dem 19.10.66).

5. Die Phase der Behandlung durch den Nationalrat

Die Vorlage, die der Bundesrat schliesslich den eidgenössischen Räten zuleitete, unterschied sich vom Vorentwurf vor allem dadurch, dass sie die Elastizitätsklausel nicht mehr enthielt. Damit näherte sie sich der engeren Variante, die der Expertenkommission vorgelegen hatte, wieder an; sie wich von ihr nur in der Gestaltung der zusätzlichen Umsatzsteuererweiterung ab, indem sie die baugewerblichen Leistungen nicht voll erfasste, dafür aber die Freiliste einschränkte (Streichung von Büchern, Medikamenten, Seifen und Waschmitteln). Um aber auch den Befürwortern einer stärkeren direkten Besteuerung etwas entgegenzukommen, zollte der Bundesrat in seiner Botschaft der Motion Eggenberger für Weitererhebung der Couponsteuer seine Anerkennung [1]. Das eigentliche Sofortprogramm hielt also die Linie ein, auf der sich die Industrievertreter und das konservativ-christlichsoziale Parteisekretariat bewegten; die Aufmunterung in bezug auf die Couponsteuer war eine Konzession an die sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Forderungen, wobei der Umstand mitberücksichtigt wurde, dass auch bürgerliche Parlamentarier die Motion Eggenberger unterzeichnet hatten.

Das Echo war denn auch auf konservativ-christlichsozialer Seite am günstigsten. Parteisekretär Rosenberg stellte die Übereinstimmung der Vorlage mit seinen Ratschlägen fest, allerdings unter Ausklammerung der Stellungnahme zur Motion Eggenberger, die er, ungeachtet ihrer konservativ-christlichsozialen Unterzeichner, nun seinerseits mit dem Attribut « sozialdemokratisch » bedachte; er wies auch darauf hin, dass Bundesrat Bonvin sich bisher gegen eine Weitererhebung der Couponsteuer ausgesprochen hatte [2]. Die Fraktion beriet schon am 12. November an einer ausserordentlichen Sitzung, an der Bundesrat von Moos und Direktor Redli referierten, Budget und Sofortprogramm. Sie sprach sich einstweilen grundsätzlich für die Beschaffung vermehrter Einnahmen aus, insbesondere für die Entrabattierung von Wehr- und Umsatzsteuer [3].

In sozialdemokratischen Kreisen wurde das Sofortprogramm in der vorliegenden Form als unannehmbar bezeichnet. Der Bundeshauspressedienst erklärte neben der Verlängerung der Couponsteuer eine Erhöhung des Wehrsteuermaximums auf 12 % zur Voraussetzung für eine Zustimmung; Nationalrat M. Weber differenzierte die Bedingung dahin, dass zur Wiederherstellung der bis 1958 gültigen Ansätze die Wehrsteuerskala für natürliche Personen nur bis zu 10 % gesteigert werden müsse [4]. Die ersten freisinnigen Reaktionen waren zurückhaltender, aber in einem umgekehrten Sinne gleichfalls eher negativ: nicht nur die *NZZ* bedauerte, dass der Bundesrat ihre

---

[1] *BBl*, 1966, II, S. 654 ff.

[2] *Vat.*, 262, 11.11.66; 263, 12.11.66. Vgl. auch *SKK*, 78, 14.11.66. Bundesrat Bonvin hatte sich laut Protokoll in der Expertenkommission am 22.9. gegen eine Weiterführung der Couponsteuer gewandt; dasselbe hatte Direktor Redli am 14.9. getan.

[3] *NZZ*, 4893, 14.11.66.

[4] *Tw*, 266, 11.11.66.

Anregung, auf eine Entrabattierung der Wehrsteuer zu verzichten, unberücksichtigt gelassen hatte [1]; auch der freisinnige Pressedienst nahm diese Anregung nunmehr auf und pries obendrein die « Diktatur der leeren Kassen » [2]. Der Entwurf zu finanzpolitischen Thesen, der Mitte November dem Zentralvorstand vorgelegt wurde, nachdem sich eine Delegation des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen an seiner Abfassung beteiligt hatte, enthielt nur allgemeine staats-, finanz- und konjunkturpolitische Grundsätze, ohne sich konkret über die Gestaltung der Bundessteuern zu äussern [3].

Die Vertreter der Parteien — genauer gesagt: der Fraktionen — wurden bereits am 18. November zur Stellungnahme veranlasst, als die Nationalratskommission, die das Sofortprogramm vorzuberaten hatte, zusammentrat. In diese Kommission hatten die Fraktionen der drei grossen Bundesratsparteien ihre Präsidenten sowie — mit Ausnahme des Freisinnigen Galli — die ihnen angehörenden Mitglieder der Expertenkommission abgeordnet, ausserdem die Präsidenten der finanzpolitischen Parteiausschüsse — wiederum mit einer freisinnigen Ausnahme, da F. Aschinger nicht Nationalrat war; vom Freisinn war zudem der Parteipräsident mit von der Partie. Die Parteidelegationen umfassten auch ausgesprochene Verbandspolitiker. So befanden sich unter den 7 Sozialdemokraten zwei Gewerkschaftsfunktionäre (Wüthrich und Schütz), und der freisinnigen Siebnergruppe gehörte der Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Meyer-Boller, an. Im übrigen bekleideten sowohl der freisinnige Parteipräsident Glasson wie der Vorsitzende des konservativ-christlichsozialen Finanzausschusses, Eisenring, führende Positionen in Industrie- oder Handelsverbänden. Von den drei BGB-Vertretern war Tschumi Mitglied des leitenden Ausschusses einer landwirtschaftlichen, Etter Präsident einer gewerblichen Organisation [4].

Ihrer bisherigen Haltung entsprechend, versuchten die Sozialdemokraten an der Kommissionssitzung das Gewicht stärker auf die direkten Steuern zu verlagern [5]. Als erste Voraussetzung für ihre Zustimmung zu einer Steuervorlage erklärten sie die Verlängerung der Couponsteuer, über die allerdings die Kommission nicht zu beraten hatte. Sodann beantragte M. Weber einerseits die Erhöhung der Wehrsteuermaxima auf 10 % für die natürlichen und auf 12 % für die juristischen Personen, anderseits eine Weiterführung der

---

[1] *NZZ*, 4857, 11.11.66.

[2] *SFP*, 17.11.66.

[3] *NZZ*, 4926, 16.11.66. Vgl. auch unten, S. 63.

[4] Zusammensetzung der Kommission nach Fraktionen: Sozialdemokraten 7, Radikaldemokraten 7, Konservativ-Christlichsoziale 7, BGB 3, Landesring 1, Liberaldemokraten 1, Demokraten und Evangelische 1. Für die Namen der Mitglieder siehe *Übersicht*, 1966, IV, S. 54. Zur Verbandszugehörigkeit vgl. PETER GILG, « Die berufs- und interessenpolitische Gliederung des neuen Nationalrates », in *Bund*, 304, 16.11.67, u. 305, 17.11.67. Der Stand von Ende 1966 wurde nach Angaben der betreffenden Verbände überprüft. Die erwähnten Verbandschargen sagen freilich über die Interessenbindungen der übrigen Kommissionsmitglieder nichts Endgültiges aus.

[5] Über die Verhandlungen der Nationalratskommission vgl. *Tw*, 274, 21.11.66; 281, 29.11.66; *TdG*, 272, 21.11.66; ferner *Sten. Bull. NR*, 1966, S. 690 ff., 730 ff. Die Berichte stimmen freilich nicht in allen Details überein.

Progressionsskala über die Einkommensschwelle von 133 500 Fr. hinaus bis zu einer Höhe von ca. 170 000 Fr. Die Anträge wurden mit 17 : 7, bzw. 16 : 6 Stimmen abgelehnt, nachdem von konservativer Seite zuerst eine Vertagung angeregt worden war. Vorstösse der Vertreter des Landesrings (König) und der Demokratischen und evangelischen Fraktion (Schmid) betrafen die Umsatzsteuer: ein Antrag König, der jede Aufstockung ablehnte, erhielt nur 5 oder 6 Stimmen; ein Antrag Schmid auf Beibehaltung der bisherigen Freiliste, zu dem sich später ausser 6 Sozialdemokraten und König auch der Christlichsoziale Schuler bekannte und der im übrigen einer Forderung des Gewerbeverbandes entsprach, brachte es auf deren 12. Die Vorlage des Bundesrates erfuhr nur eine einzige Änderung: die Belassung der Medikamente auf der Freiliste wurde mit einer Mehrheit von 18 : 5 beschlossen. Diese Einschränkung des Programms, die bereits vom Schweizerischen Apothekerverein verlangt worden war und später auch von der pharmazeutischen Industrie sowie vom Konkordat der Krankenkassen befürwortet wurde [1], erfolgte auf Antrag des freisinnigen Industriellen Bühler. Die Gesamtvorlage wurde mit 16 : 6 Stimmen bei 5 Enthaltungen gutgeheissen. Die Gegenstimmen stammten von den Vertretern des Landesrings und der Demokraten und Evangelischen sowie von vier Sozialdemokraten; drei Sozialdemokraten enthielten sich.

Die angeführten Stimmenverhältnisse und die Gruppierung der Kommissionsmitglieder um die Minderheitsanträge, die dem Nationalrat unterbreitet wurden, lassen erkennen, dass auf alle Fälle die grossen Bundesratsparteien in der Kommission nicht geschlossen auftraten. Die 7 Sozialdemokraten waren nicht einmal bei beiden Wehrsteueranträgen ganz einmütig; in der Schlussabstimmung und offenbar auch beim Antrag auf Nichterhöhung der Umsatzsteuer hielt sich ein nennenswerter Teil der Gruppe von der Entscheidung fern. Die drei Enthaltungen beim Gesamtentscheid deuteten sichtlich eine grössere Kompromissbereitschaft an. Die Mitglieder der grossen bürgerlichen Regierungsfraktionen stellten sich — von 1-2 Enthaltungen abgesehen — praktisch geschlossen hinter die Gesamtvorlage, dagegen scheinen bei den Einzelfragen Differenzen bestanden zu haben; so gesellten sich mehrere zu der starken Minderheit, die sich gegen jede Einschränkung der Freiliste wandte, und die fünf Gegner einer Freihaltung der Medikamente befanden sich zweifellos auch auf bürgerlicher Seite. Der konservative Versuch, durch eine Vertagung eine Verständigung mit den Sozialdemokraten zu ermöglichen, entsprach mindestens der Tendenz nach der Politik des Generalsekretärs, der sich seit Anfang Oktober bemühte, in der Frage zusätzlicher Bundeseinnahmen den realisierbaren Mittelweg zu finden [2].

Obwohl die Delegierten der Fraktionen somit schon gewisse Vorentscheide getroffen hatten, machte die Willensbildung in den Bundesrats-

---

[1] *NZZ*, 4893, 14.11.66; 5089, 25.11.66; 5151, 28.11.66.
[2] Vgl. oben, S. 55 u. 57.

parteien zum Teil bloss langsame Fortschritte. Die FDP widmete zwar am 26. November der Finanzpolitik einen ausserordentlichen Parteitag. Dieser fasste jedoch nur über die ihm vom Zentralvorstand vorgelegten grundsätzlichen Thesen Beschluss, in denen Zurückhaltung bei der Vermehrung der Staatsausgaben, Finanzplanung, Sicherung der Finanzierung bei der Übernahme neuer Staatsaufgaben, Revision der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Verbesserung des Finanzausgleichs sowie in bezug auf Steuererhöhungen eine Bevorzugung der indirekten Abgaben verlangt wurden. Ein Antrag, auch die Wehrsteuer in den Thesen zu erwähnen, wurde verworfen, mit noch stärkerem Mehr ein anderer, der auf eine Verschärfung der Progression ausging. Über das Sofortprogramm wurde wohl diskutiert, aber nicht abgestimmt. Der Ständige Ausschuss für Finanz- und Steuerfragen hatte wenige Tage zuvor eine Erhöhung der Wehrsteuersätze als ungerechtfertigt erklärt. Nun setzte sich Fraktionspräsident Baumgartner für die Vorlage ein und wies nur die Motion Eggenberger zurück. R. Rohr, Sekretär der Wirtschaftsorganisation Redressement National, empfahl dagegen eine Verschiebung der parlamentarischen Behandlung bis nach den Nationalratswahlen. Nationalrat Schmitt machte bereits die Anregung, im Falle einer sozialdemokratischen Oppositionshaltung die Verantwortung abzulehnen [1]. Auch die Radikaldemokratische Fraktion verhielt sich zu Beginn der Wintersession gegenüber dem Sofortprogramm noch zurückhaltend. Sie verwarf einstimmig die Motion Eggenberger; im übrigen wurde die von Nationalrat Schmitt am Parteitag ins Feld geführte Argumentation erneut vorgetragen [2]. Der freisinnige Pressedienst stellte fest, dass die Haltung der Fraktion noch offen sei [3].

Eine gewisse Unentschiedenheit wurde auch in der SPS sichtbar. Vor deren Vorstand bezeichneten die Nationalräte M. Weber und Graber die Vorlage als unbefriedigend. Sie erklärten es als Aufgabe der Fraktion, für die Verlängerung der Geltungsdauer der Couponsteuer sowie für den Ausbau der Wehrsteuerprogression einzutreten; je nach Verlauf der parlamentarischen Beratungen werde die endgültige Stellungnahme erfolgen. Von Unannehmbarkeit wurde einstweilen nicht mehr gesprochen [4].

Positiver verhielt sich die BGB. Deren Zentralvorstand hiess finanzpolitische Thesen gut, die sich zwar zum Teil mit denjenigen der FDP deckten, die Notwendigkeit zusätzlicher Mittel aber ausdrücklich bejahten; in diesem Zusammenhang wurde keine Steuerart bevorzugt, sondern die Berücksichtigung der finanziellen Tragkraft der einzelnen und der Gruppen gefordert. Gleichzeitig zollte der Parteivorstand dem Sofortprogramm seine Anerkennung, wobei er sich insbesondere für die parallele Entrabattierung

---

[1] *NZZ*, 5138, 28.11.66; *NZ*, 551, 28.11.66. Stellungnahme des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen in *NZZ*, 5078, 24.11.66.

[2] *NZZ*, 5166, 29.11.66; 5177, 30.11.66; *SFP*, 1.12.66.

[3] *SFP*, 5.12.66.

[4] *NZZ*, 5173, 29.11.66. Vgl. auch *Le Peuple/La Sentinelle* (abgekürzt: *PS*), 302, 30.12.66.

aussprach [1]. Damit trat die BGB aus ihrer bisherigen Reserve heraus und stellte sich neben die KCVP, deren Fraktion in gleichem Sinne Stellung genommen hatte [2].

Gewissermassen als Hintergrund für die Differenzen im Freisinn und in der Sozialdemokratie sind Äusserungen von Verbandsseite aus der zweiten Novemberhälfte zu erwähnen: So notierte die *Gewerkschaftskorrespondenz* eine sich namentlich in Gewerkschaftskreisen manifestierende Beunruhigung über die Streichung der Lebensmittelverbilligungsbeiträge, die zum Ruf nach stärkerer Besteuerung der hohen Einkommen und Vermögen sowie nach Erleichterungen bei der Umsatzsteuer geführt habe [3]. Anderseits war die Anregung, man möge den Entscheid über das Sofortprogramm bis nach den Wahlen verschieben, schon vor dem freisinnigen Parteitag in der *Schweizerischen Arbeitgeber-Zeitung* zu lesen [4].

Der Nationalrat hatte in der Wintersession neben dem Sofortprogramm noch zwei andere finanzpolitische Traktanden zu verabschieden: die Motion Eggenberger für eine Weiterführung der Couponsteuer und das Budget 1967, das eine Streichung verschiedener nicht gesetzlich gebundener Subventionen, namentlich der Verbilligungsbeiträge für Milchprodukte sowie Preiszuschläge für Fette und Öle vorsah. Die drei Entscheide hingen politisch zusammen: Die Verlängerung der Couponsteuer war von sozialdemokratischer Seite als Bedingung für die Zustimmung zu höheren Umsatzsteuersätzen bezeichnet worden, und die Subventionskürzungen im Budget bildeten eine erste Rate der von bürgerlichen Kreisen als Voraussetzung für eine Einnahmensteigerung verlangten Sparmassnahmen, die wiederum auf heftige sozialdemokratische Opposition gestossen war. Nun hatte die Fraktionspräsidentenkonferenz auf ausdrücklichen Wunsch Eggenbergers beschlossen, dessen Motion vor dem Sofortprogramm, zu Beginn der zweiten Sessionswoche, behandeln zu lassen. Da ausserdem die Beratung des Budgets in der ersten Sessionswoche nicht zu Ende geführt werden konnte, drohte die Motion Eggenberger die Kompensationsfunktion zu verlieren, die ihr im Rahmen einer die ganze Finanzpolitik umfassenden Verständigung hätte zukommen können.

Es war der Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Nationalrat Leuenberger, der nach Übereinkunft mit dem Motionär und einigen weiteren Fraktionskollegen am 6. Dezember die Initiative zu einer Umstellung der Traktanden ergriff. Der freisinnige Fraktionschef Baumgartner und der konservativ-christlichsoziale Finanzexperte Eisenring traten ihm jedoch entgegen, und der Vorstoss unterlag mit 41 gegen 79 Stimmen. Die Motion kam damit sogleich zur Behandlung. Eggenberger wies bei ihrer Begründung

---

[1] *NZZ*, 5043, 22.11.66.

[2] Auch der bis dahin eher zurückhaltende Eisenring sprach sich nunmehr öffentlich für eine Vorlage mit paralleler Entrabattierung aus (*SGZ*, 47, 25.11.66).

[3] *gk*, 46, 24.11.66. Es wurde auf Resolutionen des Gewerkschaftskartells Zürich sowie gewerkschaftlicher Versammlungen in St. Gallen und Herisau hingewiesen.

[4] *SAZ*, 61/1966, S. 943 f. (24.11.66). Vgl. auch Erklärung des Vorstandes des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen (*NZZ*, 5195, 30.11.66).

darauf hin, dass eine Annahme vielen Sozialdemokraten die Zustimmung zum Sofortprogramm erleichtern würde. Obwohl Bundesrat Bonvin die Motion befürwortete, setzten sich ausser dem Sprecher der Partei der Arbeit nur sozialdemokratische Votanten für sie ein. Der von sozialdemokratischer Seite beantragte Namensaufruf ergab eine praktisch geschlossene Annahme durch die SPS (47 Ja, 2 Enthaltungen, 4 Absenzen) und eine ebenso einheitliche Verwerfung durch die FDP (42 Nein, Enthaltung des Ratspräsidenten, 8 Absenzen). KCVP (4 Ja, 27 Nein, 7 Enthaltungen, 10 Absenzen) und BGB (5 Ja, 12 Nein, 3 Enthaltungen, 2 Absenzen) fielen auseinander. Von den 17 nichtsozialdemokratischen Unterzeichnern unterstützten die Motion freilich nur deren 5, doch traten ihnen ausser den 4 Kommunisten noch 5 Nichtunterzeichner zur Seite. Das Gesamtergebnis lautete auf Ablehnung mit 98 : 61 Stimmen [1]. Sozialdemokratie und Freisinn, die sich an einem neuen Finanzprogramm nur unter bestimmten Voraussetzungen interessiert zeigten, traten einander bei diesem Vorentscheid blockartig gegenüber. Die beiden andern Bundesratsparteien, denen es mehr um Steuererhöhungen als solche ging, zersplitterten sich dagegen auf der Suche nach der richtigen Kompromisstaktik. Die Frage, wieweit die Ablehnung der Motion auf die individuelle Werbetätigkeit der Bankiervereinigung zurückzuführen ist, sei hier nur am Rande vermerkt.

Nachdem am 7. Dezember auch in der Frage der Lebensmittelsubventionen die sozialdemokratischen Anträge verworfen worden waren [2], stand nun das eigentliche Sofortprogramm allein, ohne Kompensationsmöglichkeiten, zur Debatte. Die Regierungsparteien schienen sich auf keine mittlere Lösung einigen zu können. Bereits hatte die Sozialdemokratische Fraktion den Wunsch nach einer Intervention des Bundesrates geäussert [3]. Am 8. Dezember kam es — wie vermutet wurde, auf Initiative Bundesrat Tschudis, der um die Finanzierung der Hochschulförderung besorgt war — zu einer Aussprache zwischen Bundespräsident Schaffner sowie den Bundesräten Bonvin und Tschudi einerseits und Vertretern der Regierungsfraktionen anderseits. Von bürgerlicher Seite stellte man Konzessionen auf dem Gebiet der Umsatzsteuerfreiliste, nicht aber im Sinne einer Verschärfung der Wehrsteuerprogression in Aussicht. Die Sozialdemokraten behielten sich die Stellungnahme ihrer Fraktion vor [4]. Diese erfolgte am 12. Dezember, jedoch noch nicht in endgültiger Form; mehrheitlich wurde Eintreten beschlossen, aber zugleich kündigte man die Einreichung von Abänderungsanträgen an, die sich sowohl auf eine Erhöhung der Wehrsteuermaxima wie auf eine Reduktion der Umsatzsteuerbelastung beziehen sollten [5]. Erst nach Beginn der Ratsdebatte, am Abend des 19. Dezember, fasste man definitive Entscheide: neben dem Antrag, den M. Weber bereits in der Nationalrats-

---

[1] Behandlung der Motion Eggenberger in *Sten. Bull. NR*, 1966, S. 595 ff.

[2] *NZZ*, 5318, 7.12.66.

[3] Vgl. Votum Nationalrat Leuenbergers vom 6.12. (*Sten. Bull. NR*, 1966, S. 596).

[4] *Bund*, 481, 9.12.66; 482, 10./11.12.66; *Journal de Genève* (abgekürzt: *JdG*), 289, 10./11.12.66.

[5] *Tw*, 293, 13.12.66.

kommission gestellt hatte, wurde auf Vorschlag Grabers eine Variante in Reserve gestellt, die für natürliche wie für juristische Personen das Wehrsteuermaximum nur auf 9 % ansetzen wollte; ausserdem beharrte man auf einer unveränderten Beibehaltung der Freiliste. Über der Frage, ob man die Gesamtvorlage ohne Steigerung der Wehrsteuersätze, nur mit uneingeschränkter Freiliste, akzeptieren könne, spaltete sich die Fraktion im Verhältnis 24 : 21 mit knapper negativer Mehrheit [1]. Für die Haltung dieser Mehrheit mochte die Tatsache nicht ohne Gewicht sein, dass die Fraktion des Landesrings sich am 6. Dezember gegen Eintreten entschieden hatte [2].

Als der Nationalrat am Nachmittag des 19. Dezember das Sofortprogramm in Beratung zog [3], war also die von verschiedener Seite angestrebte Verständigung nicht zustande gekommen. Immerhin befürworteten die Sprecher aller vier Regierungsfraktionen gemeinsam mit demjenigen der Demokraten und Evangelischen Eintreten auf die Vorlage, während die Partei der Arbeit Nichteintreten und der Landesring Rückweisung an den Bundesrat beantragten; die Liberaldemokraten nahmen eine Zwischenstellung ein. Die Eintretensanträge wurden aber nicht ohne Vorbehalte gestellt. Für die Radikaldemokraten sprach Schmitt; er erhob nunmehr im Namen seiner Fraktion das Zusammengehen aller Regierungsparteien zur Bedingung für eine definitive Zustimmung. Die Sozialdemokraten machten ihre endgültige Stellungnahme von der Berücksichtigung ihrer Abänderungsvorschläge abhängig. Von konservativ-christlichsozialer Seite wurde die Frage einer Einschränkung der Freiliste noch offengelassen; der Entscheid fiel tags darauf zugunsten der unveränderten Beibehaltung [4]. Nur der BGB-Vertreter konnte die mindestens mehrheitliche Zurückweisung aller Gegenanträge in Aussicht stellen; in seiner Fraktion hatte sich immerhin auch eine Minderheit gegen die Reduktion der Freiliste gewandt [5].

Verschiedene Voten der Eintretensdebatte ergaben Abweichungen von den Fraktionsstellungnahmen. Der freisinnige Wirtschaftsberater Eibel erklärte sich gegen höhere Steuern und empfahl Rückweisung. Von den Sozialdemokraten wandten sich die Gewerkschafter Schütz und Arnold sowie der « einzige aktive Arbeiter » des Rates, Wagner, gegen einen Eintretensbeschluss, da sie die benötigten Mittel in erster Linie durch eine stärkere Belastung der hohen Einkommen zu beschaffen wünschten. Aus der jüngeren Garde der Partei bekundete dagegen Hubacher Bereitschaft, die Vorlage des Bundesrates zu akzeptieren, ja er sprach von einer schwachen Mehrheit seiner Fraktion, die seine Meinung teile. Nicht nur sozialdemokra-

---

[1] *Tw*, 299, 20.12.66; 302, 23.12.66. Laut *Bund*, 505, 27.12.66, soll sich mit den Stimmen der beiden Bundesräte eine Mehrheit für Annahme ergeben haben; laut *Weltwoche*, 1738, 3.3.67, betrug die annehmende Mehrheit sogar 26 : 24.

[2] *Die Tat*, 288, 7.12.66; *NZZ*, 5311, 7.12.66.

[3] Nationalratsdebatte über das Sofortprogramm in *Sten. Bull. NR*, 1966, S. 690 ff. u. 730 ff.

[4] *NZZ*, 5538, 21.12.66.

[5] *NZZ*, 5311, 7.12.66. Vgl. die ablehnende Haltung des Gewerbeverbandes gegenüber einer Einschränkung der Freiliste.

tische und konservativ-christlichsoziale Votanten, sondern auch die freisinnigen Gewerbevertreter Meyer-Boller und Bürgi verteidigten die Freiliste der Umsatzsteuer.

Sichtlich um eine Rettung der Vorlage bemüht zeigte sich erneut der Präsident des Gewerkschaftsbundes, Leuenberger, der das Gewicht seines Verbandes unter anderem dadurch geltend machte, dass er von der « sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Fraktion » sprach. Seinen Verständigungsappell, der namentlich auf Zusicherungen in bezug auf den Subventionsabbau ausging, richtete er allerdings nur an die « Christlichsoziale Fraktion », die BGB, die Unabhängigen und die Demokraten, die er von den « Ewiggestrigen » abhob. Ihm antwortete der Freisinnige Bürgi, der zugleich M. Weber aufforderte, gegen einen Verzicht auf die Einschränkung der Umsatzsteuerfreiliste seine Wehrsteueranträge fallen zu lassen. Das gleiche Angebot machte der Chef des EFZD im Namen des Bundesrates.

Diese Konzession wurde von niemand mehr bestritten, ja vom Sprecher der Radikaldemokratischen Fraktion ausdrücklich begrüsst, obwohl die Schweizerische Handelskammer noch am 16. Dezember ihre Zustimmung zum Sofortprogramm davon abhängig gemacht hatte, dass an den Vorschlägen zur Umsatzsteuer keine Abstriche erfolgen würden [1]. Sie vermochte freilich weder M. Weber noch Graber davon abzuhalten, ihre Wehrsteueranträge zu stellen; diese erhielten 50 bzw. 55 fast ausschliesslich sozialdemokratische Stimmen [2]. Doch in der Gesamtabstimmung am 20. Dezember, die eine Annahme der Vorlage mit einem Mehr von 115 : 38 ergab, stand die SPS nicht mehr geschlossen in Opposition. Von den 38 Gegenstimmen entfielen laut Pressebeobachtern 10 auf den Landesring, der seine Ablehnung am Schluss der Debatte in einer Fraktionserklärung bestätigt hatte, und 4 auf die Partei der Arbeit; somit konnten nur 24 Sozialdemokraten negativ entschieden haben. Es wurden « nicht wenige » wenn nicht gar « eine knappe Mehrheit » der sozialdemokratischen Ratsmitglieder auf der Seite der Annehmenden festgestellt [3]. Jedenfalls war die Spaltung der Fraktion, die sich in der Nationalratskommission angekündigt hatte, vollendete Tatsache geworden. Aber auch die bürgerlichen Regierungsfraktionen, die allein schon 120 Stimmen hätten aufbringen können, stellten sich nicht alle geschlossen hinter die Vorlage. Das Verhalten vor der Debatte und das Votum Schmitts lassen annehmen, dass es vor allem Radikaldemokraten waren, die sich vom Entscheid fernhielten.

Wenn man die Haltung der einzelnen Regierungsfraktionen im Nationalrat auf allfällige Verbandseinflüsse hin überprüft, so ist zunächst festzustellen, dass die Spaltung der Sozialdemokraten nicht auf gewerkschaftliche Interessen zurückzuführen ist. Während es dem Präsidenten des Gewerk-

---

[1] *NZZ*, 5529, 20.12.66.

[2] Laut *Tw*, 302, 23.12.66, enthielten sich die Unabhängigen der Stimme.

[3] *NZZ*, 5538, 21.12.66; *Vat.*, 298, 24.12.66. Laut *Tw*, 302, 23.12.66, blieb das Verhältnis zwischen Verwerfenden und Annehmenden gleich wie in der Fraktionssitzung vom 19.12.

schaftsbundes, Leuenberger, um eine Rettung der Vorlage ging — die *Gewerkschaftskorrespondenz* sprach von einer « mühsam erreichten Mehrheit », die nur unter Respektierung der Freiliste durch den Ständerat aufrechtzuerhalten sei [1] —, standen die Exponenten des Verbandes des Personals öffentlicher Dienste (Arnold) und des Zürcher Gewerkschaftskartells (Schütz) auf der Seite der Gegner. Der Riss wurde als ein solcher zwischen jüngerer und älterer Generation gedeutet [2]. Auf bürgerlicher Seite mochte die Zurückhaltung, mit der auf rascheren Subventionsabbau drängende Unternehmerkreise der Vorlage weiterhin begegneten [3], ihre Wirkung tun; in der Frage der Freiliste hatten allerdings die Wünsche des Handels- und Industrievereins und diejenigen des Gewerbeverbandes einander neutralisiert. Als Sieger des Tages konnte sich die KCVP fühlen, deren Generalsekretär befriedigt feststellte, dass die vom Nationalrat verabschiedete Fassung dem von der Konservativ-christlichsozialen Fraktion verfolgten taktischen Konzept entspreche [4]; er selber hatte von Anfang Oktober an ziemlich konsequent auf dieses Ergebnis hingezielt. Den entscheidenden Schritt zur Durchsetzung des Kompromisses hatte jedoch der Bundesrat mit seinem offiziellen Einlenken in der Frage der Freiliste getan.

6. Die Schlussphase

Nach der Verabschiedung des Sofortprogramms durch den Nationalrat hatte noch der Ständerat zur Vorlage Stellung zu nehmen. Doch in dieser letzten Phase des Entscheidungsprozesses ging es nicht eigentlich mehr um eine allfällige Modifizierung des « mühsam erreichten » Kompromisses als um die Fragen, ob ein solcher überhaupt wünschbar sei, bzw. ob es sich die Parteien leisten könnten, ihn ein halbes Jahr vor den Wahlen in einem Abstimmungskampf zu vertreten. So fiel der Hauptentscheid nicht im Ständerat, sondern in der Schlussabstimmung des Nationalrats.

Diese Entwicklung begann sich schon am Ende des Jahres 1966 abzuzeichnen. Die *NZZ* warf die Frage auf, ob nicht auch abgesehen von der Haltung der Sozialdemokraten, allein im Blick auf die nahen Wahlen und die vom Landesring in Aussicht gestellte Opposition, die weitere Behandlung der Vorlage aufzuschieben sei [5]. Nichtsdestoweniger sah der Bundesrat in der ersten Sitzung des neuen Jahres den 28. Mai als Termin für die Volksabstimmung vor, während er zugleich die Ansetzung des Abstimmungsdatums für die sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Bodenrechtsinitiative vertagte; man vermutete, dass er damit die SPS, der ein Urnengang über die

[1] *gk*, 52, 22.12.66.
[2] *Bund*, 501, 23.12.66.
[3] Vgl. auch wf, *Dokumentations- und Pressedienst*, 51/52, 19.12.66; *SGZ*, 52, 30.12.66.
[4] *Vat.*, 298, 24.12.66.
[5] *NZZ*, 5569, 23.12.66.

Initiative im Wahljahr ungelegen kam, zum vollen Einschwenken auf den Steuerkompromiss veranlassen wolle [1].

Im Januar setzte in der SPS ein Prozess ein, der auf eine Überwindung der Gespaltenheit ausging. Er begann auf lokaler und kantonaler Ebene, wo — meist unter Hinweis auf die Streichung der Verbilligungssubventionen — eine Resolution nach der andern gegen das Sofortprogramm Stellung nahm [2], und gipfelte am 18. Februar im Beschluss des gesamtschweizerischen Parteivorstandes, die Finanzvorlage abzulehnen, wenn sie nicht in der Märzsession im Sinne der Anträge der sozialdemokratischen Nationalratsfraktion korrigiert werde. Der ablehnende Entscheid fiel auf Antrag der Geschäftsleitung mit 41 : 9 Stimmen bei wenigen Enthaltungen, obwohl die Bundesräte Spühler und Tschudi für Annahme plädiert hatten [3]. An dieser Meinungsbildung von der Basis her nahmen auch gewerkschaftliche Gegner der Vorlage lebhaften Anteil, so namentlich Schütz und Arnold im Kanton Zürich [4]. Die Leitung des Gewerkschaftsbundes hielt sich dagegen zurück; der Ausschuss verschob im Januar auf Antrag Leuenbergers eine Stellungnahme auf die Zeit nach Abschluss der parlamentarischen Verhandlungen [5]. Der Gesamtverband wurde aber nach dem Entscheid des SPS-Vorstandes vom Zürcher Gewerkschaftskartell aufgefordert, seinerseits die Ablehnung auszusprechen und mit der Partei über eine Wehrsteuerinitiative in Verhandlungen zu treten [6]. Dies unterblieb, doch die *Gewerkschaftskorrespondenz* legte von Mitte Februar an keinen Wert mehr auf eine Rettung der Vorlage [7].

Die eindeutige Absage der SPS löste bei den bürgerlichen Regierungsparteien ein unterschiedliches Echo aus. In freisinnigen Kreisen mehrten sich die Stimmen, die eine Verteidigung des Steuerprogramms gegen Sozialdemokraten und Landesring nicht übernehmen wollten [8]. Die *NZZ* verlangte nun eine Vertagung der Schlussabstimmung bis nach den Wahlen; werde diese jetzt schon durchgeführt, so bleibe den bürgerlichen Bundesratsparteien nur die Verwerfung übrig [9]. Aussprachen in der Radikaldemokratischen Fraktion zu Beginn der Frühjahrssession zeitigten noch kein Ergebnis; am 6. März wurde dagegen festgestellt, dass die allgemeine Meinung auf eine Verschiebung tendiere [10].

In den Reihen der KCVP wandte sich Generalsekretär Rosenberg sogleich gegen allfällige Anwandlungen, der sich im Freisinn anbahnenden Tendenz zu folgen. Bereits am 25. Februar bezeichnete er den sozialdemokratischen Beschluss als Erpressungsversuch, dem die Bundesratsfraktionen

---

[1] Vgl. *SPJ*, 1967, S. 94.

[2] *NZZ*, 208, 17.1.67; *NZ*, 34, 24.1.67; *PS*, 21, 26.1.67; 32, 8.2.67; *Tribune de Lausanne* (abgekürzt: *TdL*), 26, 26.1.67; *GdL*, 36, 13.2.67; *Bund*, 70, 20.2.67.

[3] *Tw*, 42, 20.2.67, *PS*, 42, 20.2.67.

[4] *NZZ*, 208, 17.1.67; 396, 30.1.67; *SFP*, 16.2.67.

[5] *Tw*, 14, 18.1.67; *gk*, 3, 19.1.67.

[6] *Tw*, 48, 27.2.67.

[7] *gk*, 7, 16.2.67; 10, 9.3.67.

[8] *NZZ*, 693, 18.2.67; *Bund*, 71, 21.2.67; *SFP*, 23.2.67.

[9] *NZZ*, 735, 21.2.67.

[10] *NZZ*, 845, 28.2.67; 856, 1.3.67; *Bund*, 90, 7.3.67.

auch nicht durch eine Preisgabe der Vorlage nachgeben dürften [1]. Obwohl Besprechungen zwischen den Fraktionen, die in der ersten Sessionswoche stattfanden, zu keiner Einigung führten, beschloss die Konservativ-christlich-soziale Fraktion am 6. März, am Sofortprogramm festzuhalten [2]. Die BGB-Fraktion kam am 6. März noch zu keinem Resultat [3].

Für die Haltung der bürgerlichen Parteien war freilich nicht nur der sozialdemokratische Entscheid von Bedeutung. Parallel zum oppositionellen Aufbruch in der SPS hatte sich nämlich auch in Unternehmerkreisen eine Absetzbewegung gegenüber der Finanzvorlage vollzogen. Am 16. Januar erklärte der Präsident des Gewerbeverbandes, Meyer-Boller, an einer Pressekonferenz, das Sofortprogramm gehe zu weit, und erhob dabei namentlich Bedenken gegen die stärkere Besteuerung der baugewerblichen Leistungen, die nur akzeptiert werden könne, wenn sie unbedingt nötig sei und wenn die Verwirklichung des Subventionsabbaus Gewähr für einen sparsamen Bundeshaushalt biete [4]. Der Pressedienst der Wirtschaftsförderung betonte seinerseits, dass die Durchsetzung des Sofortprogramms im Falle von Milderungen im Subventionsabbau in Frage gestellt würde [5]; er wies auch darauf hin, dass sich bei kontinuierlicher Entwicklung des Sozialprodukts das Verhältnis zwischen indirekten und direkten Steuern zusehends zugunsten der letzteren verschiebe, so dass höhere Steuersätze eigentlich nur bei den indirekten Abgaben gerechtfertigt seien [6]. Die *Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung* stimmte am 2. Februar dieser Folgerung zu und stellte dem Sofortprogramm eine starke Gegnerschaft aus Wirtschaftskreisen in Aussicht, da die Verschärfung der Opposition von links auch die Opposition von rechts wachsen lasse [7]. Am 16. Februar empfahl die *Schweizerische Handelszeitung*, auf die Durchführung des aussichtslosen Urnengangs im Jahre 1967 zu verzichten [8]. Nach dem Nein des SPS-Vorstandes rieten auch die Publizitätsorgane der Wirtschaftsförderung, der Arbeitgeberorganisationen und des Gewerbeverbandes zur Vertagung, nicht ohne auf den Umstand hinzuweisen, dass sich ein günstigerer Rechnungsabschluss des Bundes abzeichne [9]. Sogar der Landwirtschaftliche Informationsdienst begann Anfang März Zweifel zu äussern, dass die weitere Unterstützung des Sofortprogrammes opportun und gerechtfertigt sei [10], wogegen der Landwirtschaftliche Klub der Bundesversammlung in der ersten Sessionswoche Verständnis für die Notwendigkeit

---

[1] *Vat.*, 47, 25.2.67; vgl. dazu den noch unbestimmten Ton in *SKK*, 15, 23.2.67.
[2] *NZZ*, 967, 7.3.67.
[3] *Ebenda.*
[4] *NZZ*, 203, 17.1.67; *SGZ*, 3, 20.1.67.
[5] wf, *Dokumentations- und Pressedienst*, 5, 30.1.67.
[6] *Ebenda*, 4, 23.1.67.
[7] *SAZ*, 62/1967, S. 98 f. (2.2.67).
[8] *SHZ*, 7, 16.2.67.
[9] wf, *Dokumentations- und Pressedienst*, 8, 20.2.67; *SAZ*, 62/1967, S. 163 f. (23.2.67); *SGZ*, 8, 24.2.67. Vgl. entsprechende Stellungnahme des Vororts in SHIV, *Bericht und Mitteilungen*, 1966/67, S. 187 f.
[10] *LI*, Grüner Dienst, 471, 3.3.67; 472, 10.3.67.

der dringlichen Beschaffung zusätzlicher Bundesmittel bekundete [1]. Die Verbesserung des Ergebnisses der Staatsrechnung für 1966 sowie der verwaltungsinternen Finanzprognosen für 1968 und 1969, die zwischen Mitte Februar und Anfang März bekannt wurde, trug ihrerseits nicht wenig zur Erschütterung der Nationalratsmehrheit bei [2].

Noch vor dem negativen Entscheid des SPS-Vorstandes, am 13. Februar, wurde das Sofortprogramm von der Kommission des Ständerates behandelt. In dieser überwogen amtierende oder ehemalige Magistratspersonen (bei den Konservativ-Christlichsozialen 6 von 7, dazu ein Freisinniger sowie die Vertreter der BGB und der Demokraten und Evangelischen); ausserdem umfasste sie zwei freisinnige Unternehmer, einen freisinnigen und einen liberaldemokratischen Anwalt, einen konservativ-christlichsozialen höheren Angestellten sowie als einzigen Sozialdemokraten einen Architekten [3]. Die Kommission beschloss einstimmig, dem Rat die Annahme der Vorlage zu empfehlen; allerdings scheint auch eine Verschiebung der Volksabstimmung bis nach den Wahlen erwogen worden zu sein [4].

Als zwei Wochen später die Frühjahrssession begann, verschob das Büro des Ständerates die Verhandlungen über das Sofortprogramm, die für die erste Woche vorgesehen waren, auf die zweite, um für inner- und interfraktionelle Gespräche zur Willensbildung in der veränderten Situation Zeit zu gewinnen [5]. Am 6. März trat die Ständeratskommission noch einmal zusammen. Es lag ihr ein Antrag des Freisinnigen Bachmann vor, der auf Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat lautete. Bachmann stellte allerdings noch einen Eventualantrag, nach welchem die Beratung ausgesetzt und der Bundesrat zur Erstattung eines Ergänzungsberichts aufgefordert werden sollte. Die Kommission gab dem letzteren vor dem Rückweisungsantrag den Vorzug, entschied sich aber mit 9 : 3 Stimmen für Eintreten auf die Vorlage [6]. Bachmanns Vorstoss für eine Vermeidung der Volksabstimmung vor den Wahlen wurde anscheinend bloss von freisinnigen Kommissionsmitgliedern unterstützt.

Die Debatte des Ständerates vom 8. März [7] ergab ein entsprechendes Resultat. Bachmann brachte nur seinen zweiten Antrag ein, der auf Verschiebung lautete. Er fand Unterstützung durch den Sozialdemokraten Zellweger, der sich so wenig wie die beiden andern Ständeräte seiner Fraktion dazu hatte verstehen können, die Bedingungen seiner Partei für eine Zustimmung

---

[1] *NZZ*, 943, 6.3.67.

[2] Vgl. *TdG*, 37, 13.2.67; *NZ*, 89, 23.2.67; *NZZ*, 911, 3.3.67; ferner die am 6. März vom Bundesrat gutgeheissene eidgenössische Staatsrechnung, die in der Finanzrechnung statt eines Defizits von 238 Mio Fr. einen Überschuss von 5 Mio Fr. auswies (*NZZ*, 960, 7.3.67).

[3] Zur Zusammensetzung der Kommission vgl. *Übersicht*, 1966, IV, S. 13, zur beruflichen Charakterisierung *Jahrbuch der eidgenössischen Behörden*, 1966.

[4] *NZZ*, 617, 14.2.67; *Bund*, 70, 20.2.67.

[5] *NZZ*, 850, 28.2.67; 933, 5.3.67; *Vat.*, 53, 4.3.67.

[6] Vgl. *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat* (abgekürzt: *Sten. Bull. StR*), 1967, S. 33 ff. Bachmann hatte laut Mitteilung Direktor Lochers von der Eidg. Steuerverwaltung an der ersten Kommissionssitzung nicht teilgenommen.

[7] Ständeratsdebatte in *Sten. Bull. StR*, 1967, S. 29 ff.

— Erhöhung der Wehrsteuermaxima — als Antrag zu formulieren [1], sondern allein den Wunsch äusserte, der Bundesrat möge im Falle wirklichen Mehrbedarfs die im Vorentwurf enthaltene Elastizitätsklausel wieder aufnehmen. Die konservativ-christlichsozialen Votanten und der BGB-Vertreter Meier als Kommissionspräsident lehnten dagegen den Ausweg in die Vertagung ab. So unterlag Bachmanns Antrag mit 20 : 17 Stimmen; ohne weitere Einwendungen passierte hierauf die Vorlage in der Fassung des Nationalrats mit einer Mehrheit von 22 : 8, die nach Pressebeobachtern aus Konservativ-Christlichsozialen, BGB, Demokraten und einem Liberaldemokraten bestand [2]. Die 13köpfige Radikaldemokratische Fraktion teilte sich somit nach dem Scheitern ihres Ausweichmanövers in eine verwerfende Gruppe und eine solche, die sich der Stellungnahme enthielt.

Mit ihrem Beharren auf einer Verabschiedung des Sofortprogramms hatten die Konservativ-Christlichsozialen zwar Konsequenz bewahrt, zugleich aber den letzten Entscheid der noch nicht festgelegten Radikaldemokratischen Fraktion überlassen. Die Vertagung, zu der eine Zeitlang auch das EFZD neigte [3], hätte eine Rettungsmöglichkeit für das Steuerprogramm eröffnet; nach dem Entscheid des Ständerates kam nur noch endgültige Annahme oder Verwerfung in den Schlussabstimmungen beider Räte in Betracht. Die Würfel in den noch unentschiedenen Bundesratsfraktionen fielen am 13. März. Bei den Radikaldemokraten gewannen die Gegner die Oberhand, allerdings bei einer Fraktionsstärke von 64 Mitgliedern nur mit einem Mehr von 25 : 13; bei den Parlamentariern der BGB setzten sich die Befürworter mit 20 Stimmen bei 5 Enthaltungen durch [4]. Kurz zuvor hatte die Schweizerische Gewerbekammer die von beiden Räten angenommene Vorlage abgelehnt [5]; die Zahl der Enthaltungen in der BGB-Fraktion entsprach ziemlich genau derjenigen der Gewerbevertreter unter den Abgeordneten der BGB.

Vor der Schlussabstimmung im Nationalrat am 15. März erklärten sich die Konservativ-christlichsoziale, die BGB- und die Demokratische und evangelische Fraktion für Annahme, die übrigen für Ablehnung des Finanzprogramms. Die Vertreter der BGB, der SPS und der FDP gaben allerdings bloss Mehrheitsentscheide bekannt. Das Ergebnis war eine Verwerfung mit 87 : 73 Stimmen [6]. Ein Pressebeobachter stellte eine Mehrzahl von Enthaltungen in allen vier Bundesratsfraktionen fest [7]. Wenn man die Tatsache

---

[1] Nach einer Mitteilung Herrn Nationalrat Max Webers.

[2] *TdG*, 58, 9.3.67; *TdL*, 68, 9.3.67. Von 44 Ständeräten zählten 18 zu den Konservativ-Christlichsozialen, 4 zur BGB und 3 zu den Demokraten.

[3] Nach einer Mitteilung Herrn Dr. Redlis, des damaligen Direktors der Eidg. Finanzverwaltung. Man sah gegen das Ende der parlamentarischen Verhandlungen voraus, dass aufgrund der Haltung der Fraktionen und massgebender Verbände ein positiver Volksentscheid nicht mehr zu erreichen war.

[4] *NZZ*, 1102, 14.3.67.

[5] *Bund*, 95, 13.3.67.

[6] *Sten. Bull. NR*, 1967, S. 97 ff. Der Ständerat stimmte anschliessend mit einem Mehr von 23 : 11 noch einmal der Vorlage zu (*Sten. Bull. StR*, 1967, S. 95).

[7] *TdL*, 75, 16.3.67.

berücksichtigt, dass die drei befürwortenden Fraktionen zusammen nur über 76 Nationalratsmandate verfügten, scheinen demnach auch Vertreter der ablehnenden Fraktionen das Sofortprogramm bis zuletzt unterstützt zu haben.

Da keine genaueren Zeugnisse vorliegen, ist es nicht möglich, das Mass der Geschlossenheit in den verschiedenen Fraktionen festzustellen. Jedenfalls hatten sich schliesslich alle mindestens zu Mehrheitsentscheiden durchringen können. Die Fraktionsbeschlüsse lassen weiter annehmen, dass KCVP und BGB weniger Abbröckelungserscheinungen aufwiesen als FDP und SPS. Bei der KCVP mochte dazu sowohl eine gewisse Führung vom Parteisekretariat her wie auch eine Art moralische Verpflichtung gegenüber dem « eigenen » Departement beitragen; bei der BGB dominierten offenbar die Subventionsbedürfnisse der steuerlich weniger belasteten Landwirtschaft. In der FDP wirkten immerhin die Gruppeninteressen der Unternehmerkreise in der Schlussphase eher integrierend im Sinne eines Aufschubs oder einer Verwerfung. Für FDP wie SPS fiel ausserdem mehr und mehr auch das Parteiinteresse an einer günstigen Ausgangsbasis für die Wahlen als einigendes Moment ins Gewicht.

7. Ergebnisse und Fragen

Aufgrund der hier gegebenen Darstellung des Entscheidungsprozesses sei das Verhalten der einzelnen Bundesratsparteien versuchsweise folgendermassen charakterisiert:

Die SPS zeigt von Anfang an eine zielgerichtete Aktivität im Sinne einer verstärkten Belastung der hohen Einkommen und Kapitalgewinne, die ihre Anhängerschaft kaum treffen würde. Angesichts der Unmöglichkeit, diese Konzeption auch nur teilweise durchzusetzen, spaltet sich die Fraktion, worauf die Partei, von der Basis gedrängt, ihren Zusammenhalt durch Opposition neu zu gewinnen sucht, was weitgehend gelingt. Der ihr nahestehende Verband spielt in diesem Ablauf nur eine sekundäre Rolle, da er von der Spaltung miterfasst wird.

Die KCVP tritt erst später in Aktion, wobei es dem Parteisekretariat gelingt, mehr oder weniger gemeinsam mit Verwaltung und Bundesrat auf eine realisierbar scheinende Kompromisslösung zuzusteuern und Verbandseinflüsse zurückzudrängen. Die Fraktion hält auch angesichts schwindender Chancen und wachsenden Verbandsdrucks in starker Geschlossenheit an diesem Kurs fest.

Die FDP gelangt nur zögernd zur Unterstützung der von führenden Fraktionskreisen befürworteten Kompromisslösung, wobei gerade die eigentlichen Parteiorgane den Einwänden der Unternehmerverbände stärker Rechnung zu tragen scheinen. Das Parteiinteresse an der Vermeidung einer unpopulären Abstimmungskampagne vor den Wahlen treibt in Verbindung mit dem neu auflebenden Verbandsdruck die Fraktion zu einem Ausweichmanöver; nach dessen Scheitern wendet sich die Mehrheit der Opposition zu.

Die BGB steuert mit grosser Zurückhaltung der Kompromisslösung zu, die dem Subventionsinteresse der Landwirtschaft entspricht und die bäuerliche Anhängerschaft relativ schwach belastet; der Druck des Gewerbeverbandes vermag nur einen kleinen ihm nahestehenden Teil der Fraktion abzuspalten.

Im Blick auf weitere Forschungen stellt sich zunächst die Frage, wie sehr dieses unterschiedliche Verhalten für die vier Parteien typisch ist und somit von ihrer Organisation, ihrer Anhängerschaft, ihrem Verhältnis zu nahestehenden Verbänden oder andern Wesensmerkmalen bestimmt wird. So dürften im Fall des Sofortprogramms die straffere Zentralisation in der SPS, die sozial homogenere Wählerschaft in SPS und BGB, die enge Verbindung zwischen SPS und Gewerkschaftsbund bzw. zwischen BGB und Bauernverband oder auch die starke persönliche Stellung des Generalsekretärs der KCVP bis 1968 von Bedeutung sein.

Es gälte deshalb, durch vergleichende Untersuchungen über eine grössere Zahl von möglichst einfachen Fällen festzustellen, wie stark das Verhalten der einzelnen Parteien vom Gegenstand des Entscheidungsprozesses abhängt. Je nach der zu lösenden Sachfrage wird eine Partei wegen ihrer Struktur oder wegen des Systems ihrer Bindungen besser oder weniger gut in der Lage sein, wirksam für bestimmte Konzeptionen einzutreten. Dabei werden auch die unterschiedlichen Beziehungen der einzelnen Parteien zu den mit der betreffenden Sachfrage beschäftigten Verwaltungsabteilungen eine Rolle spielen. Übereinstimmung der « Farbe » zwischen einer Partei und einer Departementsleitung wird sich wohl auf das Verhalten sowohl der Partei wie des Departements auswirken.

Die Aktivität einer Partei kann entweder auf die Durchsetzung konkreter Postulate oder aber auf die Vermittlung bzw. Stützung eines Kompromisses ausgerichtet sein. Das Gelingen der einen oder der andern Aufgabe dürfte sowohl von Struktur und Beziehungssystem der einzelnen Partei wie von der jeweils zur Behandlung stehenden Sachfrage abhängen. Auch darüber hätten vergleichende Studien Aufschluss zu geben.

Aus der Erkenntnis der spezifischen Aktionsmöglichkeiten der verschiedenen Parteien könnten sich schliesslich Anhaltspunkte dafür ergeben, welche Änderungen rechtlicher oder organisatorischer Art diese Möglichkeiten zu erweitern vermöchten. Vielleicht liesse sich z.B. beurteilen, was für Massnahmen es den Parteien erlauben würden, schon in einem früheren Stadium auf den legislatorischen Prozess Einfluss zu nehmen.