

Entwicklungstendenzen im schweizerischen Steuerwesen

Autor(en): **Lauchenauer, Eduard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **31 (1951-1952)**

Heft 9

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159990>

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.

ENTWICKLUNGSTENDENZEN IM SCHWEIZERISCHEN STEUERWESEN

VON EDUARD LAUCHENAUER

1.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft hatte schon vor dem ersten Weltkrieg Mühe, ihren Haushalt im Gleichgewicht zu halten. Er war im wesentlichen abgestützt auf die Zolleinnahmen, das Postregal und den Bundesanteil am Militärflichtersatz, aber schon 1905 z. B. klagte die Budgetbotschaft über mangelnde Elastizität. 1910 sprach man sogar von einem «Wendepunkt in der eidgenössischen Finanzpolitik», weil man sich habe verleiten lassen, «Subventionen in übertriebener Weise zu garantieren»! Von den Problemen, die 1915 debattiert wurden, ist eines wohl definitiv aus Abschied und Traktanden gefallen: die Erhebung kantonaler Geldkontingente für laufende Bundesausgaben. Geblieben sind vor allem die Meinungsverschiedenheiten über die Abgrenzung der Steuerkompetenzen zwischen Bund und Kantonen, über die gerechte Steuerverteilung und über das größenmäßige Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern. Hinter den Erörterungen hierüber verbirgt sich ein erbitterter Interessenkampf, aus dem die treibenden Kräfte stammen. Ihnen wirken hemmende Kräfte entgegen, die hauptsächlich davon ausgehen, daß das Volk mitredet und — mit Eugen Großmann¹⁾ zu sprechen — wie ein guter Hausvater urteilt.

Heute wissen wir, daß die erste Kriegssteuer vom Jahre 1915 der direkten Bundessteuer eine Gasse brach. Eine solche war erstmals 1899 mit der Motion Joos und zum zweiten Mal mit der Motion Grimm verlangt worden. Noch 1915, ja selbst 1919 wies man das Ansinnen aber weit von sich. Mit dem Brustton der Überzeugung, wie er nur Motta zur Verfügung stand, erklärte dieser, als Vorsteher des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes, *ce serait faire de mauvaise politique que d'entrer dans cette voie*²⁾. Aber man erhob eine Kriegssteuer und diese erste Kriegssteuervorlage war ein Opfergesetz, jenem Steuergesetz der helvetischen Einheitsregierung von 1799 verwandt, welches «das Vermögen und die Vaterlandsliebe des Bürgers zum Maßstab der Steuer» machte³⁾. 1915 konnte man

1) Eugen Großmann: Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie. Bern 1948, S. 20 ff.

2) Stenogr. Bulletin NR 1915, S. 75.

3) Ernst Wyß: Gesetzmäßige Verwaltung der Bundessteuern, in: Festschrift Blumenstein, Zürich 1946, S. 50, A. 1.

noch mit einem Pauschalangebot eine eidgenössische Steuerdeklaration vermeiden. Von dieser Möglichkeit haben an die 80 % der Pflichtigen Gebrauch gemacht. So war man im Jahre 1915 noch weit von der heutigen Vollbesteuerung entfernt: im Bund nicht nur, sondern auch in den Kantonen. Die meisten von diesen steckten noch tief in der Steuermisere der «guten alten Zeit».

Im Sommer 1918 verwarfen Volk und Stände eine sozialdemokratische Initiative für die Einführung der direkten Bundessteuer, aber noch im gleichen Jahre mußten die eidgenössischen Räte Hand zu einer *Wiederholung der Kriegssteuer* bieten. Die offizielle Vorlage sah eine befristete Steuererhebung vor. Man stritt sich im wesentlichen nur um die Dauer dieser Befristung. Einig hingegen war man darüber, daß die Maßnahme außerordentlich sein sollte, und daß man auf keinen Fall «die finanziellen Grenzen zwischen Bund und Kantonen niederlegen» dürfe. Das ist die Front, die seither ins Wanken geraten, aber nicht, oder noch nicht, überwunden worden ist.

Nicht nur die Steuer von 1915 und 1918, sondern auch das politische Spiel zwischen den Regierungsparteien und der Opposition wiederholte sich im Jahre 1933. Der Verwerfung einer neuen sozialdemokratischen Initiative, welche die Erhebung einer Kriegssteuer bezweckte, folgte die *Krisenabgabe* der Räte auf dem Fuße. Aber diesmal nahm man einen Systemwechsel vor. Das Krisenabgaberecht ging von der getrennten Besteuerung des Erwerbs und des Vermögens zur allgemeinen Einkommenssteuer kombiniert mit einer Vermögensergänzungssteuer über. Man führte mit anderen Worten das «Basler System» in das Bundessteuerrecht ein, womit u. a. die Steuernot der Rentner anhub. Steuerpolitisch entscheidend aber war, daß man damit «die finanziellen Grenzen zwischen Bund und Kantonen» doch niederzulegen begann. Das Krisenabgaberecht hat nicht nur alle nachfolgenden Erlasse über die direkten Bundessteuern und alle seitherigen Projekte zur Bundesfinanzreform entscheidend bestimmt, sondern auch das Steuerrecht der Kantone maßgeblich beeinflußt.

Diese grundlegende Wendung im schweizerischen Steuerwesen vollzog sich bemerkenswerterweise unter Ausschaltung des Volkes. Damals erschütterte die Weltwirtschaftskrise auch unser Wirtschaftsgefüge und das Volk war darüber so tief erschrocken, daß man es wagte, sich im Krisenabgaberecht aller referendumpolitischen Rücksichten zu entledigen, indem man zum Notrecht griff. Wenn seither die hemmenden Kräfte der «Hausvaterpolitik» auch wieder angerufen wurden, so war doch ein *fait accompli* geschaffen, das nun wegleitend wirkt.

Man darf mit einigen Vorbehalten von einem Obsiegen der deutschen Einflüsse reden. Aus Deutschland wurde der Opfergedanke von 1915 und 1918 bezogen und deutsch ist seiner ursprünglichen Her-

kunft nach auch das sog. «Basler System». Glücklicherweise aber hat die Erfahrung der Erzbergerschen Reichsfinanzreform bis heute die Schweiz davor bewahrt, dem reinen Finanzzentrismus endgültig nachzugeben. Die Struktur der Schweizerischen Eidgenossenschaft hat sich bis jetzt als stärker erwiesen.

Die Versuchung ist groß, die Wendung von 1933 als einen finanziellen Staatsstreich zu bezeichnen. Der Souverän hat allerdings das Ergebnis im Jahre 1938 und im Dezember 1950 sanktioniert; jedoch *nur als Notlösung und auf Zeit!* Die Hefte sind somit noch offen, aber man kann und man darf sich nicht verhehlen, daß sich das transitorische Regime tief eingemischt hat.

Es ist heute völlig eindeutig, daß die allgemeine Tendenz in der Richtung direkter Bundessteuern geht und ebenso eindeutig ist, daß sie, von den Finanznöten des Bundes abgesehen, hauptsächlich von der Finanzdoktrin der Sozialdemokratie bestimmt wird. Es ist aber auch festzustellen, daß die Frage mit der gegenwärtigen Finanzordnung noch offen gelassen wird. Die hemmenden Kräfte wurden im Jahre 1933 hart angeschlagen, aber sie haben bis jetzt den treibenden Kräften die Stange gehalten. Der Behauptung, die Ausbeutung ein und desselben Steuerobjektes durch Bund, Kanton und Gemeinde habe sich eingelebt, steht die Erfahrung des gewaltig vermehrten Steuerdruckes gegenüber.

Es wurden erhoben in Millionen:

	Bund	Kantone und Gemeinden	Total
1900	48	96	144
1931	460	382	1042
1950	1650	1412	3070

Es ist keineswegs verwunderlich, wenn die Steuermüdigkeit in Steuerunwillen umschlägt, und zwar insbesondere in den unteren Steuerkategorien. Daher die Entlastungsversuche bei den Steuergesetzrevisionen. Es ist zu fürchten, daß darüber die staatspolitischen Erwägungen in den Hintergrund gedrängt werden und daß bei den künftigen Entscheidungen die vermeintliche Steuergerechtigkeit und die Verschiebung der Steuerlasten den Ausschlag geben.

2.

Die *Gerechtigkeit* ist auf keinem Lebensgebiet ein eindeutig lösbares Problem. Außerdem ist zwischen einer praktischen und einer potentiellen Gerechtigkeit zu unterscheiden. Für die *praktische* Gerechtigkeit sehe ich nur zwei Voraussetzungen, die noch als politisches

Allgemeingut bezeichnet werden können: einerseits besteht ein natürliches Recht des Menschen, den Ertrag seiner wirtschaftlichen Mittel und seiner Fähigkeiten persönlich zu genießen. Ich möchte im folgenden dieses Recht abgekürzt das *Existenzrecht* nennen. Andererseits ist in unserer rechtsstaatlichen Ordnung der Grundsatz der *Rechtsgleichheit* eine maßgebliche Voraussetzung der Gerechtigkeit. Diese beiden Postulate der Gerechtigkeit beherrschen das positive Steuerrecht; der Rest ist in Fluß geraten und Gegenstand des Interessenkampfes.

Zu Beginn der liberalen Epoche fielen Existenzrecht und Rechtsgleichheit noch in der gleichen Steuerleistung zusammen. Dieses Gleichheitsideal aber wurde um die Mitte des vorigen Jahrhunderts von Basel her durch die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit abgelöst. Heute wird die Progression vielfach als das eigentliche Schwert der Steuergerechtigkeit angesehen. In Wirklichkeit ist sie aber das finanzpolitische Werkzeug, den Finanzbedarf einigermaßen hinreichend zu decken und also wesentlich ein Instrument der Zweckmäßigkeit. Damit hat denn auch der hochansehnliche Jurist, der 1915 im Ständerat über die erste Kriegssteuer Bericht erstattete, seine Skrupeln über «die Staffelung nach oben» beschwichtigt⁴⁾. Heute ist man nicht mehr so ängstlich.

Der Zweckmäßigkeitscharakter der progressiven Besteuerung tritt uns namentlich darin entgegen, daß bei der Revision der Steuertarife in der Regel die *Belastung nach unten* das Primäre ist, worauf dann der Ausgleich durch die Verschiebung und Erweiterung der Progression gesucht wird. Die Entlastung nach unten bedient sich aber auch des Mittels der Steuerbefreiung und des Steuerabzuges und alle drei sind ein Ausfluß des Existenzrechtes, modifiziert nach den heutigen sozialen Anschauungen, insbesondere über das Existenzminimum. Das egalitäre Denken hat in dieser Richtung große Fortschritte gemacht.

Die *Steuerbefreiung* wird hauptsächlich auf die indirekten Steuern angewendet, die seitens der Eidgenossenschaft stark entwickelt wurden. Sie bewirken namentlich bei der Warenumsatzsteuer, wo sie auf dem Steuerobjekt erfolgt, eine Depression der persönlichen Steuerbelastung nach unten. Aber sie ist auch auf die direkten Steuern anwendbar und erst dort im eigentlichen Sinne individuell. Ich erinnere an die berühmten Zürcher «Gratisbürger».

Die *Steuerabzüge* sind namentlich seit der Einführung des Quellensteuerprinzips, des Wertschriftenverzeichnisses und insbesondere des Lohnausweises und mit der Ausbreitung des Familienschutzes ausdrücklich als Mittel der Steuergerechtigkeit beansprucht worden.

⁴⁾ Stenogr. Bulletin NR 1915, S. 7.

So spielte z. B. der Lohnausweis beim Erlaß des aargauischen Steuer-gesetzes vom Jahre 1945 eine ausschlaggebende Rolle⁵⁾.

Das Existenzrecht kann aber auch nach der *objektiven Seite* eine Würdigung erfahren. Ich glaube, daß man die Ausnahmebestimmung für die Besteuerung der Landwirtschaft hierher zählen darf, wenn für die Vermögensergänzungssteuer die Bewertung landwirtschaftlicher Grundstücke und der dazu gehörigen Gebäulichkeiten ausschließlich nach dem Ertragswert erfolgt. Immerhin ist beizufügen, daß sich bei dieser Rücksichtnahme auf das Objekt auch die Beachtung der allgemeinen *wirtschaftlichen Wirkung* der Steuererhebung geltend macht, worauf noch zurückzukommen ist. So hat man beim zweiten Kriegsgewinnsteuerbeschuß in Betracht gezogen, daß die Besteuerung des Wertzuwachses auf Warenlagern infolge der allgemeinen Preissteigerung die Preisanpassung nach dem ersten Weltkrieg behinderte. Im zweiten Kriegsgewinnsteuerbeschuß konnten deshalb, im Unterschied zum ersten, Rückstellungen für die Wiederbeschaffung verkaufter Waren als steuerfrei anerkannt werden.

Wie die natürliche Person hat auch das *Unternehmen* ein Existenzrecht. Es findet seine Berücksichtigung vornehmlich in der *Abschreibungspraxis*. Im aargauischen Aktiensteuerrecht fallen z. B. die Reservierungen aus dem Geschäftsertrag nicht unter die Einkommenssteuer. Die Wehrsteuerverwaltung war hier weniger rücksichtsvoll, wenn sie in der Regel die Aktivierung aller Abschreibungen verlangte, welche die von ihr festgesetzte Norm überschritten. Die Wehrsteuerpraxis ist aber mit dem Beginn der gegenwärtigen Finanzordnung durch den neuen Art. 22 WStB insofern gelockert worden, als nun Abschreibungsversäumnisse nachgeholt werden können.

Man darf bei der Beurteilung der Entwicklungstendenzen im Steuerwesen nicht vergessen, daß die harte Notwendigkeit besteht, einen fortwährend wachsenden Finanzbedarf zu decken und das ist der gute Nährboden für jene Tendenz, die Eugen Großmann als «Besteuerung aus Rancune» bezeichnet⁶⁾. Es liegt in der Natur der Dinge, daß hier die Meinungen ganz besonders stark auseinandergehen. Wenn sich die Couponsteuerverwaltung berechtigt glaubt, bei der Entschädigung der Unternehmerleistung zwischen einer Entschädigung für die Arbeitsleistung und einer verdeckten Gewinnausschüttung zu

⁵⁾ Als ein besonders typischer Ausfluß der Würdigung des individuellen Existenzrechtes darf vielleicht jene neue Bestimmung im revidierten aargauischen Steuer-gesetz von 1949 angeführt werden, wonach in Ausnahmefällen ein Steuerabzug auch gewährt wird, «wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen in der Bemessungsperiode durch kostspielige und langdauernde Krankheiten oder Gebrechen in der Familie stark beeinträchtigt wurden». Diese Vorschrift erhebt den individuellen Steuererlaß unter bestimmten objektiven Voraussetzungen zum ordentlichen Rechtsanspruch.

⁶⁾ E. Großmann, a. a. O., S. 31 ff., insbes. S. 33.

unterscheiden und einen Teil der Unternehmerbezüge mit dem Coupon zu belegen, beginnt eben der Interessenkampf. Prof. Großmann zählt unter die Besteuerung aus Rancune insbesondere die Doppelbesteuerung der Aktie einmal bei der Gesellschaft und außerdem beim Aktionär, die vom Kleinhandel verlangte «Ausgleichssteuer» und die Sonderbelastung der Tantième, ferner die Luxussteuer und nicht zuletzt die Couponsteuer selbst. Die Rancune ist unzweifelhaft nicht nur ein Ausfluß des Interventionismus, sondern auch des egalitären Denkens sowie der Steuerverdrossenheit und so weit eine Folge der Steuerlast. Die Wirkung ist jedoch problematisch.

Die zweite Voraussetzung der Steuergerechtigkeit ist die *Rechtsgleichheit*. Die rechtsstaatliche Ordnung verlangt, daß der Grund der Steuerforderung ausschließlich im Gesetz liegt. Die Rechtsgleichheit hat sich demnach im Gesetz zu verwirklichen. Sie erfordert insbesondere die Allgemeinheit der Steuer; die Ausnahme einzelner Personen oder Personenkreise von der Besteuerung ist unzulässig. Aber die rechtsgleiche Behandlung vollendet sich erst in der gesetzmäßigen Verwaltung.

Die gesetzmäßige Verwaltung stellt einen Rechtsanspruch dar, aber sie kann sich auch als Härte auswirken. Härtequellen sind zum Beispiel die Bemessung der Gewinnungskosten oder die Einschätzung nach pflichtgemäßem Ermessen auf Grund von Erfahrungszahlen, etwa bei ungenügender Buchführung. Eine Härtequelle der gesetzmäßigen Verwaltung sind ferner die formellen Bestimmungen des Steuerrechtes, so namentlich diejenigen über die Fristen. Aber es kann nicht nur die Norm gegenüber dem Anwendungsfall zur Härte werden; der Pflichtige kann sich umgekehrt auch in einem allzu ausführlichen Gesetzestext verfangen oder verlieren. Er wird alsdann die Tücke solcher Texte ebenfalls als hart empfinden.

Die Tendenz, der dynamischen Rechtsanwendung größeren Spielraum im Gesetz zu verschaffen, ist aber trotzdem nicht zu befürworten. Wenn z. B. der zweite Kriegsgewinnsteuerbeschuß vorschrieb, daß Rückstellungen für die Wiederbeschaffung verkaufter Waren angemessen berücksichtigt werden können, so geben die Ausdrücke «angemessen» und «können» dem Steuerfunktionär die Möglichkeit, die Härten des Gesetzes zu mildern. Es ist m. E. aber nicht angängig, die Verwirklichung der Rechtsgleichheit auf diese Weise in das Ermessen des Funktionärs zu stellen.

Neuerdings verlangt die aktive Konjunkturpolitik, daß die wirtschaftliche Wirkung der Steuererhebung in den Dienst der Wirtschaftspolitik gestellt werde⁷⁾. Das Postulat ist wesentlich durch die

⁷⁾ Ernst Geyer: Steuerpolitik und Konjunkturpolitik, in: Festschrift Großmann, S. 68 ff.

wirtschaftliche Erschütterung in den Dreißigerjahren ausgelöst und durch die Kreislauftheorien gefördert worden. Die Meinungen über die Eignung der Steuern als Mittel der Konjunkturbeeinflussung klaffen auseinander, jedenfalls aber sind auch die Anhänger der konjunkturgerechten Steuererhebung sich vollständig klar darüber, daß sich nicht alle Steuerarten in gleicher Weise dazu eignen und einige überhaupt nicht. Bei den direkten Steuern wäre jedenfalls die Vereinigung aller direkten Steuererhebung in einer Hand für den verfolgten Zweck unerlässlich. Das spricht indessen nicht etwa für die Erhebung einer direkten Bundessteuer, denn so lange die bisherige Struktur der Schweizerischen Eidgenossenschaft besteht, werden die Kantone und die Gemeinden stets auf direkte Steuern angewiesen sein. Vom Standpunkt der aktiven Konjunkturpolitik müßte man daher im Gegenteil die direkten Steuern den nachgeordneten Gemeinwesen vollständig überlassen⁸⁾.

Die konjunkturgerechte Steuererhebung besteht grob gesprochen darin, daß in guten Zeiten durch die Abgaben Kaufkraft abgeschöpft und in schlechten Zeiten vom Fiskus wieder eingesetzt wird. Voraussetzung wäre somit die Reservierung der abgeschöpften Mittel. Die Steuer aber ist definitionsgemäß durch den jeweiligen Finanzbedarf des Gemeinwesens bestimmt und daher beschränkt. Die «Steuererhebung auf Vorrat» verbietet sich deshalb schon aus diesem Grunde, nach aller Erfahrung aber auch nach den Anschauungen unseres Volkes, das die Hefte nicht auf diese Weise aus der Hand geben will. Außerdem hat uns die Erfahrung der Kriegsgewinnsteuer hinreichend darüber belehrt, daß die Abschöpfung gemäß der Ratio des Gesetzes zur Überinvestierung verleitet und somit das Gegenteil des verfolgten Zweckes bewirkt. Es hat sich aber auch gegenüber den mannigfaltigen Begehrlichkeiten als äußerst schwierig erwiesen, öffentliche Konjunkturreserven anzulegen. Der vom Jahre 1945 datierte Versuch mit der teilweisen Rückerstattung der Kriegsgewinnsteuer als Mittelding zwischen öffentlicher und privater Reservierung mißglückte ebenfalls. Das gegenwärtige Vorhaben, die Privatwirtschaft durch die Rückerstattung entrichteter Steuerbeträge, die auf Reservierungen für die Arbeitsbeschaffung entfallen, zu solchen zweckgebundenen Reservestellungen zu veranlassen, ist vom Staate aus gesehen nicht mehr ein Problem des Steuerrechtes, sondern der aktiven Konjunkturpolitik und der Sozialpolitik und deshalb hier nicht weiter zu erörtern.

Die Auffassung Prof. Higy's dürfte berechtigt sein⁹⁾, daß im all-

⁸⁾ Geyer, a. a. O., S. 72.

⁹⁾ Camille Higy: Konjunkturbedingte Steuerpolitik in der Schweiz, in: Festschrift Großmann, S. 105.

gemeinen die Aussichten für eine konjunkturpolitisch orientierte Steuerpolitik in der Schweiz nicht günstig sind. Das schließt im konkreten Fall keineswegs aus, daß die wirtschaftliche Wirkung der Steuer auch weiterhin in Betracht gezogen wird; im wesentlichen handelt es sich aber doch um ein sekundäres Moment der Steuergerechtigkeit.

3.

Liegt der praktischen Steuergerechtigkeit somit zur Hauptsache das politische Allgemeingut des Existenzrechtes und der Rechtsgleichheit zu Grunde, so ändern sich die Aspekte, wenn der individuelle Interessenkampf auf das Gebiet des *Klassenkampfes* verlegt wird. Auf diesem Felde ist die *potentielle Gerechtigkeit* maßgebend. Den unversöhnlichen Gegensätzen über die Rechts- und Gesellschaftsordnung entspricht ein ebenso unversöhnlicher Gegensatz in bezug auf die Steuergerechtigkeit. Soweit die praktische Steuerpolitik vom Zweckmäßigkeitsgedanken, das heißt von der Aufbringung der Mittel beherrscht wird, stellt sich aber die Frage nach den vermeintlichen und den wirklichen Interessen. Dem einfachen Verfahren, «den Besitz stärker heranzuziehen», d. h. ihn zunehmend zu belasten, steht die praktische Erwägung gegenüber, daß beispielsweise die Mittel, die einem Unternehmen auf dem Abgabeweg entzogen werden, jedenfalls dem Unternehmen selbst weder für Lohnleistungen, noch für soziale Aufwendungen, noch für die Erhaltung des Arbeitsplatzes zur Verfügung stehen, sondern bestenfalls auf dem Umweg über den Fiskus zurückkehren, soweit sie unterwegs nicht versickern und verdunsten. Darüber aber läßt sich viel konkreter reden, als über irgend eine Doktrin der potentiellen Gerechtigkeit.

Wir begegnen somit auch auf diesem Gebiet den treibenden und den hemmenden Kräften, aber man darf die Augen nicht vor der Tatsache verschließen, daß die treibenden Kräfte eher stärker geworden sind. Im Jahre 1918 begründete der Sprecher der sozialdemokratischen Fraktion im Nationalrat die damalige Steuerinitiative der Partei mit einem Hinweis auf Walter Rathenaus Buch «Von kommenden Dingen». Darin wird u. a. gesagt, daß im Staate nur einer unermesslich reich sein dürfe, der Staat selbst. Man erkennt in dieser Lehre unschwer die preußische Staatsauffassung, wie sie von Freiherr vom Stein und Fichte zu Beginn des 19. Jahrhunderts geprägt wurde und zur Zeit des Dritten Reiches die ganze Welt erschreckte: daß der Einzelne dem Staate gegenüber ein Nichts ist. Der sozialdemokratische Sprecher bezeichnete es «als zweifellos, daß — was hier, selbst aus großkapitalistischen Kreisen zu uns tönt — sich mit den Gedankengängen sozialistischer Theoretiker und Prak-

tiker vielfach begegnet wird, wenn auch hier aus anderen Voraussetzungen heraus»¹⁰⁾. Ich möchte es demgegenüber als ebenso zweifellos bezeichnen, daß gerade diese Verwandtschaft der Gedankengänge das Schweizervolk bis auf den heutigen Tag abschreckte, der sozialdemokratischen Finanzdoktrin nachzugeben.

Es ginge sicher zu weit, die heutigen Steuertarife in der Schweiz — diejenigen der verschiedenen sozialdemokratischen Steuerinitiativen eingeschlossen — bereits als ein Mittel zur Neuverteilung des Sozialproduktes zu bezeichnen. Sie sind aber ein vorläufiger Nivellierungsversuch. Gerade jener Sprecher der Sozialdemokratie berief sich 1918 und insbesondere 1922 bei der Vermögensabgabeinitiative auf den Wiener Soziologen Goldscheid und damit bekannte er sich persönlich zu der Auffassung, daß die Steuererhebung an sich ein geeignetes Mittel der Sozialisierung sein kann, wie das übrigens auch im Bericht der Finanzexperten für die AHV erklärt wird.

Der Apparat der Nivellierung funktioniert in der Weise, daß eine fortwährende Steigerung der Ansprüche an das Gemeinwesen einen stetig wachsenden Finanzbedarf nach sich zieht, der eine zunehmende Belastung der höheren Steuerkategorien erfordert. Dieser Apparat arbeitet also nach dem Prinzip der kommunizierenden Röhren. Die Tendenz geht sicher in der Richtung der Konfiskation, hat diese aber erst in einzelnen Fällen, so beim Wehropfer und der Kriegsgewinnsteuer, erreicht. Die Steuerpolitik der Sozialdemokratie ist aber aus folgenden Überlegungen zu begreifen. Die Steuerersparnis bewirkt eine private Vermögensvermehrung. Die starke Belastung der größeren Einkommen und Vermögen behindert somit die private Vermögens- und Kapitalbildung, was in der Linie der Partei liegt. Angesichts der hemmenden Kräfte wäre es außerdem zur Zeit aussichtslos, eine wirkliche Sozialisierungssteuer durchzusetzen. Um so mehr muß der Partei daran liegen, die allgemeine Kompetenz des Bundes zur Erhebung direkter Steuern durchzubringen.

Es gibt nun aber nichts Instruktiveres, als hierüber das Buch von James Edward Meade «Planung und Preismechanismus» zu Rate zu ziehen¹¹⁾. Mit unverkennbarer Genugtuung führt dieser englische Nationalökonom die Zahlen an, welche die sehr weit gediehene Nivellierung in England beweisen. Er stellt fest, daß der eingesetzte Nivellierungsapparat tatsächlich nur zu dem einzigen Zweck benötigt wird, «den Reichen oder verhältnismäßig Reichen Geld wegzunehmen, um es den Armen oder verhältnismäßig Armen auszuhändigen». «Könnte nicht», fragt er, «dieser ganze Prozeß durch einen großen Rationalisierungsakt ungeheuer vereinfacht werden? Und sollte es

¹⁰⁾ Stenogr. Bulletin NR 1918, S. 51.

¹¹⁾ Deutsch von Edgar Salin. Francke, Bern 1951.

nicht möglich sein, dabei die Einkommensverteilung noch weiter zu verbessern?»¹²⁾).

An dieser Kritik ist zweierlei bemerkenswert. Meade kritisiert nicht den Zweck, sondern die Umständlichkeit des Nivellierungsapparates sowie seine Unzweckmäßigkeit. Die Umständlichkeit möchte er durch eine Vereinfachung korrigieren, die Unzweckmäßigkeit beseitigen. Unzweckmäßig ist die Nivellierung, weil sie die wirtschaftliche Aktivität beeinträchtigt und dadurch das Sozialprodukt reduziert. Das zweite ist namentlich unter den heutigen Umständen Englands ein wahrhaft vernichtender Einwand. Meade postuliert daher einen revolutionären Akt, um der Katastrophe Einhalt zu tun, ohne das Ziel preiszugeben. Er verlangt an Stelle der Besteuerung der wirtschaftlichen Leistung des Pflichtigen eine «Kapitalabgabe großen Maßstabes» und an Stelle der scharfen Erbschaftsbesteuerung eine gesetzliche Begrenzung der Erbschaften und Schenkungen, die jemand zu Lebzeiten überhaupt entgegennehmen darf. Diese beiden Maßnahmen bedeuten vereint eine radikale Umteilung der Substanz, womit eine neue Ausgangslage für die wirtschaftliche Aktivität geschaffen werden soll.

An dieser bis zum englischen Labourexperiment reichenden Entwicklungslinie der potentiellen Gerechtigkeit ist für uns namentlich die Schädigung der wirtschaftlichen Aktivität beachtenswert, denn sie wäre unter den ökonomischen Voraussetzungen unseres Landes eine Schicksalsfrage.

4.

Damit kommen wir zum Problem der *Steuerlast* und *ihrer Verteilung*.

Sie ist zunächst ein Problem der Verteilung der *Steuerquellen*. Der Quellengrund ist mehr oder weniger abgeschritten. Bund und Kantone müssen sich innerhalb dieses Raumes so gut als möglich arrangieren. Praktisch ist der Grundsatz durchbrochen, daß dem Bund die indirekten, dem Kanton die direkten Steuern zukommen sollen, aber der heutige Zustand beruht noch nicht auf einem dauernden Verfassungsgrundsatz. Er ist lediglich ein vorläufiger Ausdruck des Zweifels, daß der Bund mit indirekten Steuern auskommen kann.

Neben der staatspolitischen Verteilung der Steuerquellen ist die Verteilung der individuellen Steuerlasten eine vorwiegend soziale Frage. Im Jahre 1917 bezeichnete der Sozialdemokrat Heller, offenbar auf Lasalle zurückgehend, die indirekten Steuern als die Steuern der Armen, die direkten Steuern als die Steuern der Reichen. Das

¹²⁾ a. a. O., S. 44.

war unter den damaligen steuerrechtlichen Verhältnissen vielleicht nicht völlig unberechtigt. Wir müssen uns vergegenwärtigen, daß in jenem Jahre 1917 der Kanton Zürich als erster seinen berühmten großen Vorstoß zur Steuerreform unternahm, die wesentlich darin bestand, durch Vollbesteuerung die Steuersätze zu senken. In seiner Schrift über «Die deutsche Reichsfinanzreform und die Reform des schweizerischen Bundeshaushaltes» hatte hingegen der Sozialdemokrat Dr. Fritz Hauser schon im Jahre 1915 erklärt, er erachte es unter der Voraussetzung, daß die Kantone ihre Steuergesetze sozialen Grundsätzen anpassen, — was inzwischen ja geschehen ist, — als durchaus «in der Richtung der ausgleichenden Gerechtigkeit liegend», wenn «zur Vermehrung der Einnahmen des Bundes der Weg der indirekten Besteuerung entbehrlicher Verbrauchsartikel beschritten» werde¹³⁾. Als solche Artikel betrachtete er hauptsächlich Bier und Tabak. Der Bund schlug tatsächlich diesen Weg ein, aber es schien nicht schlechthin, sondern nur unter der Voraussetzung möglich, daß die Erträge an einen sozialen Zweck gebunden wurden. Erst das Finanzprogramm von 1933 nahm diese Steuermittel durch Notrecht und nur vorübergehend für allgemeine Bundeszwecke in Anspruch. Heute dienen sie wieder der verfassungsmäßigen Zweckbestimmung. Bei der Weinsteuern, welche in der Eidgenossenschaft von jeher als «der böse Batzen» bezeichnet wurde, mußte der Bund in aller Form kapitulieren, d. h. auf die Gesetzesanwendung verzichten. Erst in jüngster Zeit hat es Vital Gawronski¹⁴⁾ gestützt auf die Untersuchungen Gerbers¹⁵⁾ gewagt, die gestaffelte allgemeine Warenumsatzsteuer als eine sozial tragbare Steuer zu bezeichnen.

Die Objektivität gebietet, festzustellen, daß die massive Besteuerung des Biers und des Tabaks harte Folgen zeitigt. Nicht so sehr in sozialer Hinsicht, als vielmehr für die Unternehmungen und insbesondere für den Handel in der Tabakbranche, aber auch in der Brauereiindustrie. Diese Besteuerung hat zu einer auf die Dauer untragbaren Margenverengung geführt, womit sich am Beispiel das Überwälzungsproblem stellt.

Die Überwälzung ist an verhältnismäßig enge Grenzen gebunden. In diesen beiden Branchen, namentlich aber beim Bier, wirkt sie umsatzdrosselnd. Beim Tabak wird der Konsum sichtlich umgelenkt. Ganz allgemein wird man sagen dürfen, daß die Überwälzung der

¹³⁾ Zürich 1915, S. 110.

¹⁴⁾ Vital Gawronsky: Die Warenumsatzsteuer, eine unsoziale Belastung? Bern 1951.

¹⁵⁾ Hans Gerber: Die Belastung der Konsumenten, speziell unterer Einkommenschichten und großer Familien, durch die Warenumsatzsteuer. (Berner Diss., 1945.) — Vgl. hiezu Vorwort Fritz Marbach in: Gerber, Warenumsatzsteuer, Les Editions Radar, 1948.

Umsatzbesteuerung durch die allgemeine Warenumsatzsteuer in guten Zeiten die Regel, in schlechten Zeiten aber fraglich ist. Die überwälzte Steuer geht jedoch in der Schweiz in den Lebenshaltungskostenindex ein, so daß sie bei der heutigen Lohngestaltung auf den Arbeitgeber zurückgewälzt wird. Hier erhebt sich nun *die Frage nach dem wirklichen Steuerträger*. Insofern jede Erhöhung der Lebenshaltungskosten eine entsprechende Geldentwertung darstellt, ist in erster Linie das mobile Kapital der Leidtragende, womit sich die Tendenz der zusätzlichen Vermögensbelastung auch in diesem Bereiche fortsetzt. Insofern aber vor allem der dringliche Lebensbedarf Steuerbefreiung genießt, kann die Steuer durch den Konsumverzicht beim nichtdringlichen Bedarf abgewehrt werden. In dem Maße, als es geschieht, ist die allgemeine Wirtschaft Steuerträger, und zwar in der Weise, daß ein Verzicht auf persönlichen Bedarf zu Gunsten des Kollektivbedarfs stattfindet, der durch die Leistungen des Staates gedeckt wird. Es erhärtet sich m. a. W. die Wahrheit, daß man nicht beides ausdehnen kann, wenn sich nicht zugleich das Sozialprodukt in gleichem Maße vermehrt, es sei denn, man beruhige sich bei dem unvermeidlichen Substanzverzehr mit dem Grundsatz: *Après nous le déluge*.

Im Grunde wird daher der Souverän durch die allgemeine Warenumsatzsteuer vor die Alternative gestellt, ob er eine Vermehrung des Sozialproduktes, d. h. eine Leistungssteigerung oder einen Konsumverzicht, sei es des privaten oder sei es des kollektiven Bedarfs, vorzieht. Der natürlichen Tendenz dürfte es entsprechen, daß er keines von allen dreien wünscht, aber es wird auch hier wie überall nicht auf eine theoretische, sondern auf die praktische Entscheidung ankommen. Ohne Zweifel wird die Privatwirtschaft weiter an der Vermehrung des Sozialproduktes arbeiten, wenn sie durch die Steuerpolitik nicht behindert oder entmutigt wird. Eine Gefahr droht in dieser Beziehung aber nicht nur von der Besteuerung, sondern auch von der Sozialisierung her. Nachdem jedoch die große Steuerlast aus der Steigerung des Kollektivbedarfes herrührt, wird man sich ernstlich damit befassen müssen, ein *vernünftiges Maß des Kollektivbedarfes zu wahren* oder mit anderen Worten die Ansprüche an den Staat zu mäßigen. Ich glaube, daß hier die Unterscheidung zwischen vermeintlichen und wirklichen Interessen den Maßstab gibt. Unter solchen Voraussetzungen aber bin ich der persönlichen Auffassung, daß die indirekte Besteuerung des Warenumsatzes nicht nur notwendig ist, sondern auch, in zweckmäßiger Ausgestaltung, noch eine Erhöhung ertragen würde, wie uns so manche links stehende Regierung drastisch belehrt hat. Wir dürfen nicht vergessen, daß neben dem Bund auch die Kantone und die Gemeinden Sozialpolitik betreiben. Ihnen aber ist durch die Prävalenz einiger Bundessteuern

und durch rein praktische Tatsachen der Wirtschaft die Nutzung der indirekten Steuerquellen im wesentlichen verwehrt. Insbesondere ist die Bewegungsfreiheit der Gemeinden sehr eng. Die Glieder des Bundes und die Zellen des Staates sind daher fast ausschließlich auf die direkte Besteuerung angewiesen, so daß sie ihnen seitens des Bundes möglichst vollständig als Domäne überlassen werden sollte, wenn nicht die direkten Steuerlasten unerträglich gesteigert, die wirtschaftliche Aktivität gelähmt, das Sozialprodukt geschmälert und damit der durchschnittliche Lebensstandard gesenkt werden soll. Ich sage «möglichst vollständig» und spiele damit auf die *Erbschaftssteuer* an. Es wäre verhängnisvoll, sie als einen brutalen Griff auf die Substanz auszugestalten, unter Berufung etwa auf die «Gerechtigkeit». Es gibt daneben den rein praktischen Gesichtspunkt, daß — namentlich unter den heutigen Steuerverhältnissen — Vermögen und Kapital nicht in einer Generation aufgebaut werden können. Damit aber berühren wir die Existenzgrundlagen aller Gruppen und aller Glieder des Volkes, denn wir Gegenwärtigen bauen ja auf dem weiter, was uns die Vorfahren zurückließen.

5.

Wenn man von den Rückwirkungen der Mobilisationsschuld und den Notwendigkeiten der Landesverteidigung absieht, ist der heutige Steuerdruck die direkte Folge des *gesteigerten Kollektivbedarfs* und hierin eine Erscheinung des Wohlfahrtsstaates. *Wir müssen uns an diesem Punkte vollständig klar sein, daß die Wohlfahrt in Wirklichkeit auf der fleißigen und tüchtigen Arbeit unseres Volkes, seinem Anrecht auf die Frucht seiner Arbeit und auf seiner Kapitalbildung beruht. Steigern wir den Steuerdruck, so beeinträchtigen wir die wirtschaftliche Aktivität, weil wir den Genuß des Arbeitsertrages entsprechend schmälern und wir hemmen auch die Kapitalbildung. Es würde sich ein solcher Wohlfahrtsstaat gegen seinen eigenen Zweck wenden. So stellen uns die Entwicklungstendenzen unseres Steuerwesens vor die persönliche Gewissensfrage, ob wir einen solchen Umschlag in Kauf nehmen oder sogar die Alternative, eine gründliche Wendung der heutigen Staats- und Gesellschaftsordnung wählen wollen.* Die Opposition scheint sich entschieden zu haben. Unter einigermaßen normalen Verhältnissen werden sich aber die hemmenden Kräfte einem solchen Kurs entgegenstellen. Normale Verhältnisse vorausgesetzt, sehen wir uns daher vor die große Aufgabe gestellt, eine vernünftige Steuerausscheidung zwischen Bund und Gliedstaaten nach den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit vorzunehmen und für die Staatsaufgaben das rechte Maß zu finden. Darüber läßt sich mit dem Volk ohne Zweifel reden.