

Zur Neuordnung der Bundesfinanzen

Autor(en): **Geyer, Ernst**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **33 (1953-1954)**

Heft 3

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160187>

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.

ZUR NEUORDNUNG DER BUNDESFINANZEN

VON ERNST GEYER

Die Ausgangslage

Die Befristung der Rechtsgrundlagen für rund die Hälfte der Bundeseinnahmen auf Ende 1954 bietet einen zwingenden Grund für den Versuch einer Neuordnung. Anhaltspunkte für Richtung und Maß ergeben sich dabei aus dem verwerfenden Volksentscheid vom 4. Juni 1950 über die erste Vorlage über die Bundesfinanzreform, die nachherige Annahme der Finanzordnung 1951/54 und die Verwerfung der Vorlage über die Rüstungsfinanzierung. Die Verwerfung der ersten Vorlage für eine Neuordnung, die keine direkte Bundessteuer enthielt, läßt es unter politischen Gesichtspunkten als nahelegend erscheinen, nun eine Vorlage mit einer solchen Steuer vorzubereiten. Für einen Versuch in dieser Richtung spricht auch die Erfahrung, daß es leichter ist, Bestehendes zu verlängern, als Neues einzuführen. Die Verwerfung der Vorlage über die Rüstungsfinanzierung stellt aber andererseits eine Mahnung dar, bei der Belastung den Bogen nicht zu überspannen. Die wuchtige Annahme der Übergangsordnung 1951/54 könnte bei oberflächlicher Betrachtung die Meinung aufkommen lassen, eine dieser nachgebildete Vorlage habe ohne weiteres beste Aussicht auf Zustimmung des Volkes. In Tat und Wahrheit erfolgte aber jene Annahme nicht, weil die Vorlage dem Volk gefiel, sondern weil es keine rapide Schuldenzunahme und keine Finanzkatastrophe wollte. So macht gerade die so stark mehrheitliche Zustimmung zur Übergangsordnung die Spieße gleich lang: würden die Räte eine Vorlage gutheißen, die übertriebene Lasten brächte oder das notwendige Gleichgewicht vermissen ließe, so könnte sie ohne Belastung des staatsbürgerlichen Gewissens bekämpft werden. Der Bund käme ja im Falle der Verwerfung nicht in eine Notlage, da der Ausweg einer neuen kurzfristigen Verlängerung des Bestehenden offen bliebe. Immerhin brächte eine Verwerfung kaum eine grundlegend neue Situation. Käme die Vorlage, die nun in Arbeit ist, zu Fall, so würde das Pendel wohl nicht so weit ausschlagen, daß dann eine Vorlage ohne direkte Bundessteuer als sicheres Resultat am Ende stünde. Vielmehr würde schon die Zeitnot zu einer nochmaligen Überbrückungsordnung zwingen, und die Ausgangslage für einen neuen Anlauf wäre vermutlich gar nicht stark verändert. Da aber eine neue Übergangsordnung nur Zeitgewinn, nicht aber eine Lösung brächte, wird man sagen können: wir sind keineswegs

gezwungen, zur Verhinderung einer katastrophalen Entwicklung einfach anzunehmen, was man uns vorsetzt; indessen wäre es zu wünschen, daß die Vorlage so herauskommt, daß man sie gutheißen kann und die Provisorien damit endlich ein Ende finden.

Neue Abgrenzung

Die Gründe, die gegen eine direkte Bundessteuer sprechen, haben natürlich nach wie vor, obwohl nun eine Vorlage mit einer solchen wird geprüft werden müssen, ihr Gewicht. Niemand gibt sich einer Täuschung hin, daß diese Steuer zu einer dauernden Einrichtung wird, wenn sie nun für 15 oder 20 Jahre beschlossen wird. Die direkte Bundessteuer stellt aber einen Schritt in der Richtung des Zentralismus dar. Zudem ist es weder rationell noch entspricht es den Grundsätzen der Steuergerechtigkeit, zwei Steuerhoheiten, jede unbekümmert um die andere, das selbe Steuerobjekt erfassen zu lassen. Um die Doppelspurigkeit zu mildern, passen sich die Kantone mehr und mehr dem eidgenössischen Schema an, mit der Wirkung einer weitem Beeinträchtigung ihrer Eigenständigkeit. Nur in einer Hinsicht kümmert sich weder der Bund um die Kantone noch nehmen diese auf die Besteuerung durch den Bund Rücksicht: in der Gestaltung der Ansätze. So ist es unverkennbar, daß die Kantone, die in den letzten Jahren ihre Steuergesetze revidierten, die Tarife völlig nach ihren eigenen Verhältnissen und ihrem politischen Kräftespiel richteten. Von der Existenz einer Bundessteuer wurde kaum Kenntnis genommen.

Unter diesen Umständen lag in den Versuchen, zu einer *neuen Abgrenzung* zu gelangen, ein tiefer Sinn. Grundlegendes Postulat mußte sein, in die Bundesverfassung nicht einfach eine Ermächtigung zur Erhebung einer direkten Bundessteuer aufzunehmen, sondern vielmehr deren wesentlichste Grundsätze konkret zu verankern, vor allem auch mit Bezug auf die Höhe der Belastung. Installiert sich schon der Bund dauernd im Gebiet der direkten Besteuerung, so muß das ihm zuzusprechende Gebiet begrenzt werden. Würde je ein Vorschlag präsentiert, wie er ursprünglich dem Vorsteher des Finanzdepartements vorschwebte, eben die bloße generelle Ermächtigung, so müßte der Kampf auf jeden Fall aufgenommen werden.

Leider sind die Vorschläge, die in der genannten Richtung gingen, nicht beachtet worden. Es sind zu nennen die Aufnahme der wesentlichsten Elemente des Tarifs in die Verfassung, die Abzugsfähigkeit der kantonalen und Gemeindesteuern im Interesse einer gewissen Berücksichtigung der Höhe der kantonalen und kommunalen Be-

lastung und die Besteuerung nur des ausgeschütteten Gewinns der juristischen Personen, welches System eine Abwendung von einem Schema bedeutet hätte, das die Kantone zu immer größerer Vereinheitlichung verführt.

Dominierende Verwaltung

Abgesehen von Vorlagen, bei denen die Zeit drängte, wie bei den Übergangslösungen, war noch nie ein Vorschlag so sehr nur der Verwaltung wie das Projekt vom 20. Januar 1953. Für die ersten Bundessteuern sind seinerzeit unabhängige Fachleute beigezogen worden, welche die Entwürfe bis in alle Details ausarbeiteten. Namen von bestem Klang fanden sich darunter: die Professoren *Speiser*, *Steiger* und *Blumenstein*. Beim ersten Anlauf zur Bundesfinanzreform hat man wenigstens eine gemischte Expertenkommission einberufen. Diesmal hat man sich auf die bloße «Anhörung» beschränkt: der Fraktionen, der Spitzenverbände, der kantonalen Finanzdirektoren. Es wurde aber nie anhand eines Entwurfes, der die Aussprache von selbst auf unklare und umstrittene Punkte geleitet hätte, diskutiert.

Bei dieser «Anhörung» zeigte es sich, daß Kreise, welche die direkte Bundessteuer bis anhin abgelehnt hatten, sich im Hinblick auf das Scheitern des ersten Anlaufes grundsätzlich zur Diskussion bereit fanden. Ferner lag kein aussichtsreicher Vorschlag ohne direkte Steuer vor. Daraus hat man auf eine genügend breite Basis geschlossen; wie nachher sich einstellende Schwierigkeiten zeigten, hat man aber zu wenig tief gelotet.

Es versteht sich von selbst, daß die Bundesverwaltung, die heute über einen erfahrenen und eingespielten Apparat und ausgezeichnete Fachleute verfügt, sich nicht mehr mit der bescheidenen Rolle früherer Dezennien begnügte. Sie hat aber das Pendel, indem sie nur «anhörte» und so gut wie nicht diskutierte, zu weit ausschlagen lassen. Es war übertriebene Exklusivität. Hätte man sich anhand eines Entwurfes Fachleuten gestellt, so wäre es wohl nicht vorgekommen, daß der Chef des Finanzdepartementes dem Nationalrat das Projekt einer Ausschüttungssteuer der juristischen Personen in einer Gestalt vorführte, wie es deren Befürworter nie empfohlen haben. Vielleicht hätte man auch früher erkannt, welche besondern steuerlichen und politischen Probleme sich infolge des gleichzeitigen Ablaufs der Ausgleichsteuer und der Übergangsordnung ergeben und die erforderliche Prüfung der Probleme der Genossenschaftsbesteuerung rechtzeitig vorgenommen. Die Verwaltung wäre dann

vielleicht auch nicht mit unzulänglichen Statistiken herausgekommen, wie mit ihrem in der Botschaft enthaltenen internationalen Vergleich der Steuerbelastung, wo sie u. a. vergessen hat, den sehr wesentlichen Umstand zu berücksichtigen, daß in Großbritannien die wirtschaftliche Doppelbesteuerung der juristischen Personen nicht existiert. Sie hätte dann auch kaum Zahlen über die Wirkung des Abzuges der kantonalen und Gemeindesteuern auf den Ertrag der direkten Bundessteuer veröffentlicht, die falsch sind, weil ein in mehrerer Hinsicht vom Durchschnitt abweichendes Beispiel in Verletzung der Gesetze der Statistik verallgemeinert worden ist.

Zum Entwurf des Bundesrates

Der Entwurf, den der Bundesrat vorgelegt hat, hält sich im allgemeinen an das heutige Provisorium. Wer erwartet hat, daß die Überführung in eine dauernde oder wenigstens länger befristete Ordnung zum Anlaß einer Überprüfung an Haupt und Gliedern genommen werde, wurde enttäuscht. Der Entwurf weist auch eine deutliche Abdrift nach links auf, die zum Ausdruck gelangt in der ungenügenden Formulierung der Ausgabenbremse, unklaren Bestimmungen über die Umsatzsteuer und einer beantragten massiven Verschärfung der Wehrsteuer. Auch fehlt bis heute eine umfassende Überprüfung der Ausgaben auf die Möglichkeit von Einsparungen.

Am sonderbarsten war der Artikel 5, der die Ausführungsbestimmungen der Übergangsordnung über die Wehrsteuer, die Umsatzsteuer, die Verrechnungssteuer und die Luxussteuer einfach verlängern wollte bis neue Ausführungsgesetze in Kraft seien. Daraus hätte eine unbefristete Verlängerung entstehen können. Einen Moment mußte man sich fragen, ob das Schwergewicht der Vorlage in der Verlängerung der Übergangsordnung oder der Neuordnung liege. Man hat aber offenbar auch in der Verwaltung eingesehen, hier weit neben die gebahnten Pfade geraten zu sein, denn dem Beschluß des Nationalrates, die Verlängerung auf vier Jahre zu befristen, wurde kein Widerstand geleistet.

Dieser Artikel ist aber auch in anderer Hinsicht beachtenswert. Er dürfte unentbehrlich sein — ob gerade für vier Jahre oder für weniger, sei offen gelassen. Allein: wenn man schon vier Jahre Zeit für die Ausführungsgesetze sichert, warum dann dies ungeheuerliche Behandlungstempo? In vier Monate wurde hineingepreßt: die Beratung des Bundesrates, die Ausarbeitung der Botschaft, die Behandlung in der Kommission und im Plenum des Nationalrates und die erste Sitzung der ständerätlichen Kommission. Dabei genügte es

vollständig, mit dem Verfassungsartikel bis Ende 1954 zu Ende zu kommen. Der Ständerat könnte also ohne Schaden die verschiedenen ungenügend abgeklärten Probleme bis zur Septembersession aussetzen und eine sorgfältigere Vorbereitung verlangen. Ein Hetztempo wie das bisherige dürfte kaum zu einem guten Ende führen, um so mehr, als jedermann es als unnötig erkennen muß und es daher so aussieht, als wolle man die gründliche Diskussion verhindern.

Wo Revision not tut

Manche Punkte der Vorlage sind unbefriedigend. Die «Ausgabenbremse», also die Bestimmung, daß für Ausgaben einer gewissen Höhe die Mehrheit der Ratsmitglieder, nicht nur der Stimmen, nötig sei, läßt die Frage offen, ob sie auch für einzelne Budgetposten und einzelne Bestimmungen von Bundesbeschlüssen gelte; eine Unklarheit, die untragbar ist. Unklar und daher revisionsbedürftig ist auch die Bestimmung über die Umsatzsteuer. Die heutige Umsatzsteuer ist durch die übermäßig ausgedehnte Freiliste bereits so durchlöchert, daß für ihren Charakter als allgemeine Umsatzsteuer gefürchtet werden muß. Nur wenige Schritte noch, und sie wird sich auf Luxus- und Investitionsgüter beschränken. Dies zu verhindern ist nicht ein «Detail», das ins Ausführungsgesetz gehört, sondern ein wesentlicher Bestandteil dieser Steuer. Der Entwurf bezeichnet als steuerfrei nur die notwendigen Lebensmittel. Niemand wird aber daran denken, die heute umfangreichere Freiliste zu beschränken. Man wird also der Verfassungsbestimmung eine andere Bedeutung unterlegen als sie hat. Wer soll dann noch wissen, was gilt und wo soll es noch ein Halten geben? Soll man die Umsatzsteuer wirklich dem ständigen Märkten aussetzen? In dieser Gestalt sollte sie die Beratung wirklich nicht passieren.

Einen andern Problemkreis bilden Ausgleichsteuer und Genossenschaftsbesteuerung. Die Ausgleichsteuer ist ein unerfreuliches Gebilde, belastet sie doch die größeren Unternehmen des Detailhandels nach dem Umsatz, nicht nach dem Gewinn. Der Nationalrat will sie beibehalten, der Bundesrat streichen. Die Beibehaltung führt zu einer schweren politischen Belastung durch die Gegnerschaft der Linken, der bäuerlichen Genossenschaften und der Großbetriebe des Detailhandels, die Streichung aber weckt die Feindschaft des Gewerbes. Die letztere ist insofern begründet, als die Genossenschaften unter der bisherigen Wehrsteuer sichtlich begünstigt werden. Bezahlen die Aktiengesellschaften in den letzten Jahren von ihrem Gewinn im Mittel 6,5—6,9% Wehrsteuer, so die Genossenschaften nur 4,5%. Eine kürzliche Erhebung im Kanton St. Gallen, von der kantonalen

Verwaltung objektiv durchgeführt, ergab aufsehenerregende Minderleistungen der Genossenschaften, gemessen sowohl am Umsatz als auch am Gewinn. Ein vor ein paar Jahren erstelltes umfangreiches Gutachten von *W. Reinhardt* in Basel, das auf konkrete Steuerakten abstellt, zeigte Wehrsteuerleistungen größerer Genossenschaften von weniger als der Hälfte derjenigen von Einzelfirmen und Aktiengesellschaften gleichen Geschäftsumfanges. So begünstigt der bürgerlich-privatwirtschaftliche Staat die Expansion der Genossenschaften mit ihren zum Teil sozialisierenden Tendenzen; ein sicherlich revisionsbedürftiger Zustand, der eine Prüfung erforderlich macht, die aber nur bei Verschiebung der Beratung dieser Frage auf eine spätere Session mit der nötigen Gründlichkeit durchgeführt werden kann.

Im Rahmen der Wehrsteuer ist der Verzicht auf die Ergänzungssteuer der natürlichen Personen auf dem Vermögen vorgesehen; eine fällige Korrektur der notorischen Überlastung des Vermögensertrages und die einzige Rücksichtnahme der Vorlage auf die Struktur der kantonalen Steuergesetze. Hingegen bildet der Antrag, den Höchstsatz der Einkommenssteuer von 9,75% auf 15% zu erhöhen, eine schwere Hypothek. Angeblich soll das eine Kompensation für die Entlastung von der Ergänzungssteuer sein; allein die Überlastung des Vermögensertrages ist auch bei den größern Steuerzahlern Tatsache und ihre diskriminierende Sonderbehandlung daher unbillig. Die Kompensation wird zudem längst nicht überall eintreten, vor allem dort nicht, wo der Anteil des Erwerbs am steuerpflichtigen Einkommen hoch ist. Das ist aber vor allem beim persönlich haftenden Unternehmer der Fall, den die Satzerhöhung ganz speziell treffen würde. Er ist es aber gerade, der in schlechten Zeiten entsprechend Geld verliert. Diese massive Steuerverschärfung ist ungerecht, wirtschaftsfeindlich und lohnt sich politisch nicht. Sie wird der Vorlage verdientermaßen viele entschiedene Gegner zuziehen.

Der Entwurf des Bundesrates will bei der Besteuerung der juristischen Personen eine Neuerung insofern bringen, als der Gewinn künftig mit einem proportionalen Satz belastet werden soll, nicht mehr progressiv nach dem Verhältnis von Gewinn zu Kapital. Man verbindet die Neuerung — es geht ja «im gleichen» — mit einer recht massiven Mehrbelastung, indem die durchschnittliche Steuerleistung der Jahre der Höchstkonjunktur verewigt werden soll. Es ist dies typisch ein Vorschlag «aus dem Handgelenk», der nie mit Sorgfalt allseitig überprüft wurde. Vor allem bräuchte er ungesund hohe Belastungen in schlechten Zeiten. Auch hier, bei der Besteuerung der Kapitalgesellschaften, wäre eine weit sorgfältigere Prüfung am Platze gewesen, hat man doch auch den Vorschlag, nur die ausgeschütteten Gewinne zu belasten, nie wirklich geprüft. Man

hätte, wäre früher begonnen worden, die nötige Zeit gehabt und hätte sie bei gutem Willen heute noch. Glücklicherweise hat der Nationalrat den Weg geöffnet, im Ausführungsgesetz beim bisherigen System und den bisherigen Sätzen zu bleiben.

Widersprechende Eindrücke

So liegt eine Vorlage vor, die widersprechende Eindrücke weckt. Die Notwendigkeit ihrer Anhandnahme ist so unbezweifelbar wie die Überflüssigkeit des außergewöhnlichen Tempos und der rein verwaltungsmäßigen Vorbereitung. In einigen Grundzügen diskutabel, ist sie mit Bezug auf die Ausgabenbremse und die Umsatzsteuer nicht einmal klar. Sie würde die Wehrsteuer für natürliche Personen und Aktiengesellschaften massiv verschärfen, das Problem einer angemessenen Genossenschaftsbesteuerung aber ungelöst lassen. So fehlt ihr das rechte Maß und bleibt dem Ständerat noch allerlei zu tun, wenn das Werk unterstützungswürdig werden soll. Ohne eine Verlangsamung des Tempos, die Aussetzung des Entscheides über die noch näherer Klärung bedürftigen Fragen bis in die Septembersession, ist an einen guten Ausgang kaum zu glauben. Gewiß wäre es wünschenswert, wenn der Bund endlich aus den Provisorien heraus käme. Allein, wenn dabei die geschilderten Nachteile in Kauf genommen werden müßten, so wäre der Fortschritt doch wohl zu teuer erkaufte. So wird von den Beschlüssen des Ständerates viel abhängen.