Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 49 (1969-1970)
Heft: 2

Artikel: Das Finanzprogramm des Bundes
Autor: Winterberger, Gerhard
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162258

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das Finanzprogramm des Bundes

GERHARD WINTERBERGER

Im Dezember 1968 hat das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement den Kantonen, Wirtschaftsorganisationen und politischen Parteien einen Bericht über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gesteigerten Finanzbedarf samt Vorentwurf zu einem Bundesbeschluss zur Vernehmlassung unterbreitet. Das Vernehmlassungsverfahren wurde im März 1969 abgeschlossen. In den folgenden Ausführungen sei der Versuch unternommen, das neue Finanzprogramm einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

Die Vorschläge des Eidgenössischen Finanzdepartements

Die Vorschläge des Finanzdepartements visieren ein *Nahziel* und *mittelfristige Ziele* an und halten sich im Prinzip an die Ergebnisse der Beratungen in der Expertenkommission für höhere Bundeseinnahmen (Kommission Rohner).

Das *Nahziel* sieht die Anpassung der geltenden Finanzordnung auf den 1. Januar 1971 vor. Die Beschaffung zusätzlicher Einnahmen hätte wie folgt zu erfolgen:

Bei der Warenumsatzsteuer

— durch Aufhebung des heutigen seit 1956 bestehenden Rabattes von 10% und Erhöhung der Sätze um $^1/_{20}$, das heisst von heute 3,6/5,4% auf 4,2/6,3%;

— beim Baugewerbe durch Erhöhung und Vereinheitlichung der steuerbaren Entgeltsanteile (neue Pauschalsätze von 3,15 und 3,78%) auf die schon bei der Diskussion um das Sofortprogramm vertretene mittlere Linie.

Bei der Wehrsteuer

für natürliche Personen

— durch Aufhebung des seit 1963 natürlichen und juristischen Personen gewährten Rabattes von 10%;

— durch erneute Streckung der Tarifteilstufen um 30% gegenüber 1959, um die kalte Progression zu beseitigen;

— durch Weiterführung der Progression bis zu einem Maximalsatz von 10% ab 312000 Franken Einkommen statt bisher 8% (bzw. 7,2% nach Abzug des Rabattes) ab 133500 Franken Einkommen.

für juristische Personen

— durch blosse Aufhebung des Rabattes von 10%. Der Maximalsatz wird bei 8% belassen.

Wie bisher soll die Wehrsteuer vom Einkommen der natürlichen Personen sowie vom Reinertrag, vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen erhoben werden.

Auf Grund dieses Programms würden dem Bund folgende Mehrerträge zufliessen:

		In Mio. Franken			
		1971	*1972*	*1973*	*1974*
WUST	nach Erhöhung auf 4,2/6,3%	197	276	290	304
	Baugewerbe (Pauschalen 3,15 bzw. 3,78%)	60	84	87	91
		257	360	377	395
WEST	*natürliche Personen*				
	Rabattaufhebung		99	99	129
	Tariferstreckung		—71	—71	—92
	Maximalsatz 10%		20	20	26
			48	48	63
	juristische Personen Rabattaufhebung		70	70	85
	Wehrsteuer total		118	118	148
	Anteile der Kantone an der WEST (30%)		—35	—35	—45
			83	83	103
Mehrerträge total					
	Brutto	257	478	495	543
	Kantonsanteile an der WEST	—	35	35	45
	Dem Bund verbleiben	*257*	*443*	*460*	*498*

Neben dem Nahziel der Beschaffung zusätzlicher Einnahmen soll die Vorlage die folgenden *mittelfristigen Ziele* verwirklichen:

Aufhebung der zeitlichen und sachlichen Beschränkungen in der Verfassung in bezug auf die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer;

Schaffung eines Kompetenzartikels für die Einführung besonderer Verbrauchsabgaben. Hier geht es vor allem um die Kompensation des Verlustes wichtiger Einnahmequellen, wie zum Beispiel der Zölle vorwiegend fiskalischen Charakters.

Die Frage der Notwendigkeit einer Anpassung der Finanzordnung

Der Bericht des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements weist zur Begründung auf die zu erwartenden Defizite in der Finanzrechnung des Bundes für die Jahre 1969 bis 1971 in der Höhe zwischen 400 und 600 Mio. Franken hin. Die Zahlen tragen den Beschlüssen Rechnung, die von den eidgenössischen Räten 1968 getroffen wurden, also zum Beispiel den Mehraufwendungen infolge der 7. AHV-Revision, der Übernahme der EPUL sowie der Reallohnerhöhung des Bundespersonals. Für die Verwertung der Milch-

produkte wurden in der Planung sukzessive tiefere Zahlen eingesetzt in der Annahme, dass die eingeleiteten Massnahmen der Produktionslenkung eine wirksame Entlastung der Milchrechnung des Bundes bringen werden. Die Zollausfälle infolge der Integration wurden für 1969 mit 290, für 1970 mit 340 und für 1971 mit 400 Mio. Franken berücksichtigt.

Es ist unbestritten, dass in Zeiten guter Beschäftigung und starken Wirtschaftswachstums die öffentlichen Gemeinwesen ihre Finanzrechnungen nicht defizitär abschliessen sollten, sondern sich bemühen müssen, diese im Gleichgewicht zu halten. Müsste der Bund an den Kapitalmarkt gelangen, so würden unter Umständen die Deckung der Kapitalbedürfnisse der Kantone und Gemeinden sowie der Privatwirtschaft beeinträchtigt. Leider haben die Erfahrungen in den letzten Jahren gezeigt, dass die Ausgabenentwicklung nicht immer wirksam beeinflusst werden konnte. Trotzdem muss immer wieder die *Forderung nach einem sparsamen Bundeshaushalt* gestellt werden.

Zu den vom Departement vorgelegten Zahlen ist zu bemerken, dass die tatsächliche Entwicklung bisher stets besser verlief als die Prognosen (Voranschlag-Rechnung; Bericht Jöhr-Schätzungen des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements) erwarten liessen. Die Amnestie kann die Resultate auch noch beeinflussen. Ferner liegt der Bericht der Kommission Keller betreffend die Überprüfung der Ausgaben des Bundes noch nicht vor. Dieser ist erst auf Ende des laufenden Jahres zu erwarten. Schliesslich ist zu beachten, dass seit Kriegsende die Bundesschuld von rund 8,5 Mia. Franken auf 3,3 Mia. abgebaut werden konnte, während sich in der gleichen Zeit das Sozialprodukt von 16 Mia. auf 73 Mia. Franken erhöht hat.

In einer noch stärker defizitären Entwicklung als der Bund befinden sich im allgemeinen die *Kantons- und Gemeindefinanzen*. Im Durchschnitt der Jahre 1964 bis 1967 wiesen die kantonalen Finanzrechnungen Ausgabenüberschüsse von insgesamt 359 Mio. Franken aus; für die Gemeinden betrug das mittlere jährliche Defizit im gleichen Zeitraum 280 Mio. Im letzten Jahr setzte sich die Entwicklung in der gleichen Richtung fort. An dem für das laufende Jahr veranschlagten Gesamtdefizit der öffentlichen Hand von 1,5 Mia. (1968: 1 Mia.) sind die Kantone und Gemeinden mit rund 70% beteiligt. Vielleicht hellt sich der düstere finanzpolitische Horizont doch wieder etwas auf, falls zahlreiche Gemeinden und etliche Kantone rechnungsmässig besser als erwartet abschneiden werden. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Einkommens- und Vermögenssteuern die hauptsächlichsten Einnahmequellen der kantonalen und kommunalen Haushalte sind. Im Mittel der Jahre 1966 und 1967 flossen 90,5% der kantonalen und fast 98% der Gemeindeeinnahmen aus diesen Quellen. Angesichts des stark wachsenden Finanzbedarfs muss mit der Möglichkeit weiterer kantonaler und kommunaler Steuererhöhungen gerechnet werden.

In der vom Vorort durchgeführten Enquête bejahen die Sektionen des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins im allgemeinen die Notwendigkeit einer Anpassung der Finanzordnung – wenn zum Teil auch mit Vorbehalten. Die Erinnerung an das Debakel mit dem Sofortprogramm ist noch allgegenwärtig. *Die Bedürfnisfrage könnte nur unter dem Vorbehalt voll bejaht werden, dass trotz substantieller Sparanstrengungen die dargelegten Zahlen des Finanzplans von der Verwaltung realistisch eingeschätzt worden sind.*

Nun ist das Ergebnis der eidgenössischen Staatsrechnung 1968 ganz wesentlich besser ausgefallen als das Budget. Anstelle eines budgetierten Ausgabenüberschusses von 180 Mio. Franken schliesst die Finanzrechnung mit einem Einnahmenüberschuss von 157 Mio. Franken ab. Die Differenz beträgt 337 Mio. Franken oder 2,6% der budgetierten Einnahmen- und Ausgabensumme. Auch der Reinertrag der Gesamtrechnung ist mit 558 Mio. Franken gegenüber den budgetierten 92 Mio. Franken bedeutend höher ausgefallen. Massgebend für die Beurteilung ist vor allem das Ergebnis der Finanzrechnung. Nach Ansicht des Finanzdepartements liegen dem günstigen Ergebnis im wesentlichen ausserordentliche und einmalige Umstände zugrunde. Die Verbesserung bei der Finanzrechnung ist auf Minderausgaben von 51 Mio. und Mehreinnahmen von 286 Mio. Franken zurückzuführen. Verglichen mit den Budgetschätzungen weisen die Stempelabgaben (verursacht durch Kapitalerhöhungen und neue Anleihen) sowie die Preiszuschläge auf Futtermitteln und die Abgaben der Milchproduzenten Mehreinnahmen von zusammen 137 Mio. Franken auf. Ferner liegen unter anderem die Erträge der Einfuhr-, Treibstoff- und Tabakzölle zufolge erhöhter Importe um insgesamt 90 Mio. Franken über den budgetierten Zahlen. Bei den Ausgaben ermässigte sich der Posten Kriegsmaterialbeschaffung infolge von Lieferungsverzögerungen um 190 Mio. Franken gegenüber dem Budget. Was die Gesamtrechnung anbelangt, so ist zu erwähnen, dass der in der Rechnung der Vermögensveränderungen erfasste Prägegewinn infolge der Prägung neuer Münzen aussergewöhnlich hoch war. Im weitern sind die Vorschussleistungen für die Verwertung der Milchprodukte mit 57 Mio. und die Beiträge an den Nationalstrassenbau mit 153 Mio. Franken aktiviert worden.

Es zeigt sich also erneut, dass auch im letzten Jahr die effektive Entwicklung günstiger verlief, als die budgetierten Zahlen erwarten liessen. Man sollte darüber nicht unglücklich sein. Es wäre auch verfehlt, gegenüber dem Bundesrat oder der Verwaltung Kritik zu üben, wenn ein günstigeres Rechnungsergebnis resultiert. Durch Kritik würde lediglich die heute noch nicht bestehende Tendenz zum Geldausgeben begünstigt, um die Budgetzahlen nach Möglichkeit einzuhalten. Es ist besser, eine Vorlage frühzeitig vorzubereiten als erst dann, wenn bereits massive Defizite eingetreten sind. *Eine vorsichtige*

Politik ist einer fahrlässigen Handlungsweise vorzuziehen. Das Ergebnis der Finanzrechnung zeigt aber, wie schwierig zuverlässige Prognosen sind und dass immer mit Streuungen zu rechnen sein wird. Erfahrungsgemäss werden die Einnahmen immer vorsichtig und zurückhaltend geschätzt; in bezug auf die Ausgaben sind die budgetierten Zahlen im Gesamtergebnis fast eingehalten worden. Gemäss den Vorschlägen des Finanzdepartementes wäre die Beschaffung neuer Mittel ab 1971 vorzusehen. Das Ergebnis der Finanzrechnung 1968 zwingt nun zu einer Neubeurteilung der Situation. Es wäre zu untersuchen, inwieweit sich die neuesten Zahlen auf die Schätzung des Mittelbedarfs für die kommenden Jahre und die Beschaffung zusätzlicher Einnahmen nach 1970 auswirken. Die Bundesbehörden wären gut beraten, *die Frage eines reduzierten Programms und die Verschiebung seiner Inkraftsetzung zu prüfen.* Ein Rückzug der Vorlage erscheint nicht opportun. Die Zollausfälle werden spürbar werden, und es ist damit zu rechnen, dass die Finanzbedürfnisse durch neue Bundesaufgaben verstärkt werden.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass in den letzten Jahren die *Ausgabenseite* nicht immer genügend beeinflusst werden konnte. Es sollten deshalb gewisse *institutionelle Vorkehren* getroffen werden.

So hätte die Zentralstelle für Organisationsfragen die Bundesausgaben kontinuierlich zu überprüfen. Dabei wäre die Zentralstelle aus der Verwaltung herauszulösen, um ihr vermehrte Selbständigkeit und Durchschlagskraft zu verleihen. Ist dies nicht möglich, so müsste eine ständige nichtparlamentarische Kommission mit dieser Prüfung betraut werden.

Trotz oder gerade wegen der negativen Aufnahme des Berichts Stocker in den eidgenössischen Räten stellt sich die Frage, ob nicht ein *Rahmengesetz* über die Ausrichtung von Bundessubventionen erlassen werden sollte, in welchem Grundsätze über die Anspruchsberechtigung, die Bemessung, die periodische Überprüfung und die Rückerstattung festzulegen wären.

Im übrigen hält bereits Artikel 2 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18. Dezember 1968 die Bundesversammlung, den Bundesrat und die Verwaltung an, «den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu führen».

Das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern im Bund

Wenn man die Vorlage (Nahziel) isoliert für sich betrachtet, so kommt man zum Schluss, dass das Schwergewicht auf die Verbrauchssteuern gelegt wird. Zu andern Ergebnissen gelangt man, wenn die bundesrätlichen Vorschläge im *Gesamtzusammenhang* gewürdigt werden. Die Wehrsteuer wird unter Berücksichtigung der heutigen Vorlage von 1966/67 bis 1974 einen Zuwachs von 200% aufweisen, die Umsatzsteuer einen solchen von 74%, der Ertrag

der Einfuhrzölle nimmt um 7% zu, und der Zuwachs der Erträge der Einfuhrzölle plus Umsatzsteuer wird 44% ausmachen. Der Ertrag aus der Wehrsteuer betrug 1964/65 50% der Erträge aus der Umsatzsteuer und 27% derjenigen aus Umsatzsteuer und Zöllen zusammen. 1966/67 stieg der Anteil der WEST bereits auf 56 bzw. 31%. Nach heutigem Recht würden die Erträge der WEST im Jahre 1974 109% der Erträge aus der WUST und 69% der Erträge aus der WUST und der Zölle erreichen. Unter Berücksichtigung der Vorlage würde die WEST 1974 96% der Erträge aus der WUST und 65% derjenigen aus WUST und Zöllen betragen. 1964/65 war das Verhältnis zwischen Umsatzsteuerertrag und Wehrsteuerertrag 67 : 33; 1968/69 dürfte es bei 59 : 41, 1971/73 bei 55 : 45 und 1974 bei 51 : 49 liegen.

Diese Zahlen erhellen, dass die Vorlage des Bundesrates auf eine Ordnung aufgestockt wird, bei welcher die progressive Wehrsteuer bei wachsenden Einkommen ohnehin viel kräftiger zunimmt als die proportional wirkende Umsatzsteuer. Dieser Trend der Entwicklung und auch der Rhythmus werden durch die bundesrätlichen Vorschläge in keiner Weise verändert. Von dieser Entwicklung wird auch das *Gesamtverhältnis der direkten und indirekten Steuerbelastung in der Schweiz* (Bund, Kantone und Gemeinden) nicht unberührt bleiben. Von 1963 bis 1967 haben die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuern um 59% zugenommen, während der Zuwachs bei den Verbrauchssteuern und Zöllen 35% betrug. Da auf kantonaler und kommunaler Ebene eine Verstärkung der Einkommens- und Vermögensbesteuerung zu erwarten ist, kann sich eine weitere Verlagerung zu den direkten Steuern einstellen. Der Anteil der indirekten Steuern am Gesamtsteuerertrag von Bund, Kantonen und Gemeinden erreicht heute kaum mehr 36%; in einigen Jahren wird er sich um die 30%-Grenze herumbewegen. In andern europäischen Ländern läuft die Entwicklung in umgekehrter Richtung. In den EWG- und EFTA-Staaten erreichten 1965/66 die Einnahmen aus den Verbrauchsabgaben zwischen 10 und 18% des Sozialprodukts, die USA und die Schweiz stehen mit 9 bzw. 7% zu Buch. 1965 betrug der Anteil der Verbrauchssteuern am gesamten Steueraufkommen in den Ländern der EFTA und der EWG – mit Ausnahme Schwedens, der Niederlande und der Schweiz – zwischen 45 bis über 60%.

In bezug auf das Verhältnis Warenumsatzsteuer/Wehrsteuer kann die Vorlage demnach *nicht befriedigen.* Die WUST-Erträge werden 1971 nicht einmal die Zollausfälle decken. *Sachlich richtig wäre eine verstärkte Heranziehung der WUST bei gleichzeitiger Zurückhaltung oder Entlastung bei den direkten Bundessteuern bzw. zum mindesten der Verzicht einer weitern Aufstockung bei der WEST.* Um den Trend der Entwicklung bei der Wehrsteuer zu brechen oder zu bremsen, wäre sogar eine deutliche Reduktion der Ansätze erforderlich. Leider haben das Eidgenössische Finanzdepartement und die Kommission Rohner den politischen Kompromiss in der Vorlage bereits

vorgenommen nach dem realpolitischen Grundsatz: «Wie kommt man politisch am ehesten durch?»

Folgerungen in bezug auf das Nahziel des bundesrätlichen Fiskalprogramms

Die Lage bei der Warenumsatzsteuer

Die Warenumsatzsteuer wäre im Sinne einer *Zollersatzlösung* (Kompensation der integrationsbedingten Zollausfälle) in vermehrtem Masse auszubauen. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins hat sich in den letzten Jahren immer wieder zugunsten der Zollersatzlösung ausgesprochen für den Fall, dass ein Übergangsprogramm oder die Anpassung der geltenden Regelung vor Ablauf der bis Ende 1974 befristeten Finanzordnung unumgänglich sein sollte. Nur die Ausweitung der Warenumsatzsteuer kann einen Ersatz bilden für die ausfallenden Zolleinnahmen, ist doch den Zöllen ein ähnlicher Charakter eigen wie den Verbrauchssteuern. Mit einer Zollersatzlösung sollte jedoch nicht allzu lange zugewartet werden. In einigen Jahren dürfte der durch die Mitgliedschaft bei der EFTA und durch die Teilnahme an der Kennedy-Runde bedingte Ausfall an Zolleinnahmen an Aktualität verlieren und im Bewusstsein der Bürger verblassen. Es läge deshalb im allgemeinen Interesse, wenn die Vorlage nicht einfach mit leichter Hand zurückgezogen, sondern im Sinne einer Zollersatzlösung verwirklicht würde. Die geltende Ordnung der WUST hat – wie aus dem Bericht der Subkommission «Verbrauchssteuern» der Expertenkommission «Bundeseinnahmen» vom Oktober 1968 über die Gestaltung der Umsatzsteuer hervorgeht – noch bedeutende Reserven. Durch Satzerhöhung auf 5% bzw. 7,5%, der Gleichstellung der baugewerblichen Umsätze mit den Fahrnislieferungen und der Beschränkung der Freiliste wäre mit einem zusätzlichen Ertrag von schätzungsweise 900 Mio. Franken zu rechnen (Satzerhöhung 500 Mio. Franken; Baugewerbe 240 Mio. Franken; Einschränkung der Freiliste 150 Mio. Franken).

Dabei sei in keiner Weise einer maximalen Ausschöpfung des geltenden WUST-Systems in bezug auf die Höhe der Ansätze, der Besteuerung der baugewerblichen Umsätze und der Einschränkung der Freiliste das Wort geredet, sondern – wie erwähnt – lediglich einer vermehrten Heranziehung der WUST im Sinne einer sogenannten Zollersatzlösung. Nachdrücklich ist immer wieder darauf hinzuweisen, dass der Ausbau der indirekten Steuern im Ausland zur Folge hat, dass Länder mit geringen Verbrauchssteuern und hohen Einkommenssteuern im Aussenhandel benachteiligt werden, weil ein entsprechender Grenzausgleich fehlt. Aus Gründen des internationalen Wettbewerbs wäre in der Schweiz ein Ausbau der Verbrauchsbesteuerung bei gleichzeitiger Zurückhaltung bei den direkten Steuern wünschbar.

Mit der Besteuerung der baugewerblichen Leistungen auf der vorgeschlagenen mittleren Linie sollte man sich einverstanden erklären. Es entspricht dies den seinerzeitigen Anträgen bei der Vorbereitung des Sofortprogramms. Es ist erfreulich, dass selbst die Gruppe der schweizerischen Bauindustrie dieser Erhöhung nicht opponiert.

Die Lage bei der Wehrsteuer

Hiezu ist zu bemerken, dass Kantone und Gemeinden auf das gleiche Steuersubstrat (Einkommen und Vermögen) angewiesen sind wie der Bund. Bund, Kantone und Gemeinden stehen hier in gegenseitiger Konkurrenz in bezug auf dasselbe Steuersubstrat. Nun fällt der Versuch eines erneuten Zugriffs des Bundes ausgerechnet in eine Zeit, in welcher Kantone und Gemeinden noch dringender als der Bund auf eine zusätzliche Erfassung dieser Steuerquelle angewiesen sind. Der Bund sollte deshalb das Steuersubstrat der Kantone und Gemeinden schonen. Mit der Erhöhung der WEST wird den Kantonen und Gemeinden eine gleichzeitige Steuererhöhung erschwert. Wenn sie sich trotzdem dazu entschliessen, so kann dies negative Auswirkungen auf den Leistungs- und Sparwillen der Bevölkerung zur Folge haben.

Es sollte demnach – wenn nötig in der Verfassung – vorerst zum Ausdruck gelangen, dass die WEST im Bundeshaushalt nur *subsidiären Charakter* hat und dass die direkten Steuern in den nächsten Jahren vorrangig den Kantonen und Gemeinden zu überlassen sind. Praktisch heisst dies, dass auf eine *Weiterführung der Progression* bei der WEST für die natürlichen Personen verzichtet werden muss. Der *Ausmerzung der kalten Progression* kann zugestimmt werden. Nutzniesser dieser Massnahme wären Bezüger von Einkommen bis zu 120000 Franken. Die Ausmerzung der kalten Progression bzw. die Streckung des Tarifs stellt zum Teil die ursprünglichen Relationen wieder her und verhindert ein noch stärkeres Wachstum der Wehrsteuer. Konsequenterweise müsste auch auf eine *Aufhebung der Rabatte* bei den natürlichen und den juristischen Personen verzichtet werden. Zum Ausgleich der Ausfälle durch die Tariferstreckung würde es übrigens genügen, wenn bei den natürlichen und den juristischen Personen nur der halbe Wehrsteuerrabatt aufgehoben würde. Besonders im Hinblick auf ein reduziertes Programm sollte jedoch von einer solchen Massnahme abgesehen werden, da dies keine Zollersatzlösung bedeuten und das Verhältnis zwischen Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer kaum wesentlich verändern würde.

Im Vernehmlassungsverfahren plädierten verschiedene Sektionen des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins für eine verfassungsrechtliche *Stabilisierung des Verhältnisses von direkten und indirekten Bundessteuern.* Nach ihrer Auffassung sollte dies geschehen durch die bisher übliche Festlegung der Maximalsätze der WEST in der Verfassung und durch Festlegung eines Plafonds der WEST in Form eines zahlenmässig fixierten

Verhältnisses in Art. 41ter BV: Der Ertrag der WEST (inklusive Kantonsanteile) sollte einen Viertel des Ertrages nicht zweckgebundener Einfuhrzölle und der Warenumsatzsteuer nicht übersteigen. Es würde dies den Steuererträgen im Mittel der Jahre 1964 und 1965 entsprechen.

Die Beachtung einer solchen verfassungsmässig fixierten Relation hätte also faktisch eine sukzessive Reduktion der WEST oder einen kontinuierlichen Ausbau der WUST oder schliesslich eine Kombination beider Massnahmen zur Folge. Würde die Sicherung der Relation eine Herabsetzung der WEST verlangen, so wäre nach Ansicht der betreffenden Wirtschaftsorganisationen in folgender Reihenfolge vorzugehen: Zunächst wäre die Progression durch Streckung des Tarifs zu beseitigen, und sodann wären alle WEST-Sätze proportional zu reduzieren.

Die Relation sollte demnach die Wirkung eines Plafonds haben und hätte in der Durchführung automatisch zu funktionieren, so dass neue politische Willensbildungen nicht erforderlich wären. Die Festlegung einer solchen verfassungsmässigen Sicherung und ihre automatische Funktion ist politisch überaus schwierig zu realisieren. Ein kontinuierlicher Ausbau der WUST hätte ständig neue politische Auseinandersetzungen zur Folge.

Dem gleichen Ziel, ein stärkeres Anwachsen der WEST gegenüber der WUST zu verhindern, dient der Vorschlag des *Einbaus einer Indexklausel in die Verfassung*. Es bedeutet dies, dass die Progression automatisch der Teuerung anzupassen wäre. Durch die Indexierung sollte die WEST strukturell gewissermassen fixiert werden. Dieser Vorschlag stammte zuerst aus Gewerbekreisen und wurde auch in der Bundesfinanzkommission der Studiengesellschaft für Wirtschafts- und Sozialfragen nachhaltig vertreten. Nach Auffassung dieser Kommission sollte der subsidiäre Charakter der WEST insofern zusätzlich verankert werden, als sie in besonderem Masse *Finanzausgleichszwecken* dienstbar zu machen wäre. Der Gedanke einer Indexierung ist nicht zuletzt deshalb aufgekommen, weil befürchtet wird, die Linke könne jede Anpassung des Tarifs, jede Änderung der Wehrsteuer zu ihren Gunsten und zu Lasten der Wirtschaft ausnützen. Die Idee der Indexklausel ist in der Wirtschaft bisher eher auf Ablehnung gestossen, weil die Aufnahme von Geldentwertungsklauseln in die Verfassung aus grundsätzlichen Erwägungen nicht erwünscht wäre.

Die Idee der Zollersatzlösung durch blossen Ausbau der Warenumsatzsteuer stösst mit Sicherheit auf starken politischen Widerstand. Die Linkskreise, inklusive die Gewerkschaften und Angestelltenorganisationen, verlangen eine Weiterführung der Progression über 10% hinaus, eine Entlastung der untern und mittleren Einkommensstufen und zum Teil eine wesentliche Reduktion der Einkommensgrenze, bei welcher der Maximalsatz in Kraft treten soll. Zweifellos ist jede Finanzordnung nicht nur ein sachlicher, sondern auch ein eminent politischer Entscheid. Es wäre jedoch

ein Fehler, von vornherein stets auf einen politischen Kompromiss hinzusteuern, ohne sich vorher um das sachlich Richtige unter Berücksichtigung der politischen Realitäten zu bemühen. Der allzu häufig gehörte Ausspruch «Das ist politisch unmöglich» dient oft nur als Deckmantel für die eigene Trägheit.

Die mittelfristigen Ziele der neuen Finanzvorlage

Der Wegfall der sachlichen Beschränkungen in der Verfassung

Es würde dies eine Verlagerung von Steuerkompetenzen von Volk und Ständen auf das Parlament bedingen. Die Wirtschaft ist bisher stets für eine Verankerung der zur Anwendung gelangenden Sätze oder zum mindesten der Höchstsätze in der Verfassung eingetreten aus der Überlegung, dass Volk und Stände eher für mässige Steuersätze bürgen als das Parlament. Ein obligatorisches Verfassungsreferendum ist auch eine stärkere Schranke als ein fakultatives Gesetzesreferendum. Der Formulierung im neuen Gesetzestext (Artikel 41ter, Absatz 5), wonach bei der Festsetzung der Tarife für die Wehrsteuer auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht zu nehmen sei, kann nur deklamatorischer Charakter zugemessen werden. Die Konkurrenz der Steuerhoheit in bezug auf die WEST erfordert eine quantitative Begrenzung auf Verfassungsebene. Es wird damit auch der subsidiäre Charakter der in die kantonale Steuerhoheit eingreifenden Wehrsteuer unterstrichen.

Eine gewisse Flexibilität wäre indessen denkbar und auch sachlich gerechtfertigt bei der *Warenumsatzsteuer* hinsichtlich der Höhe der Ansätze und der Freiliste, weil sich Bund, Kantone und Gemeinden hier nicht konkurrieren wie beim Steuersubstrat der WEST und weil sich ein späterer weiterer Ausbau der WUST aufdrängen dürfte. Aus politischen Gründen dürfte jedoch eine Differenzierung zwischen WEST und WUST in der Verfassung auf grosse Schwierigkeiten stossen.

Der Wegfall der zeitlichen Beschränkung in der Verfassung

Diese Frage ist auch bei sorgfältiger Überlegung nicht so leicht zu beantworten. Man kann eine Aufhebung der zeitlichen Beschränkung befürworten im Interesse einer stabilen und langfristigen Bundesfinanzordnung und in Anbetracht des Umstandes, dass der Bund Daueraufgaben zu erfüllen hat. Mit der Aufhebung der zeitlichen Beschränkung sind auch Kreise einverstanden, die von jeder Anpassung der Bundesfinanzen Nachteile für die Privatwirtschaft erwarten. Auch der Wegfall der zeitlichen Beschränkungen würde die Linke aber nicht an Versuchen zur Realisierung ihrer Postulate hindern.

Für die *Warenumsatzsteuer* könnte allenfalls auf eine Befristung verzichtet werden, da diese Steuer ausschliesslich dem Bund vorbehalten ist.

Ferner ist zu beachten, dass der Warenumsatzsteuer ein ähnlicher Charakter wie den Zöllen zukommt und die Erhebung von Zöllen zeitlich auch nicht befristet ist. Die *Wehrsteuer* hingegen sollte zeitlich befristet sein, zum Beispiel auf sechs Jahre. Diese Befristung drängt sich auf, wenn die Vorlage eine wesentliche Verschärfung der Einkommensbesteuerung mit sich bringen sollte und solange nicht ein angemessenes Verhältnis zwischen direkten und indirekten Bundessteuern sichergestellt werden kann. Die Terminierung gäbe Anlass zur Überprüfung der dann sich zeigenden Stellung der Wehrsteuer im Rahmen der Finanzordnung. Es ist offenkundig, dass auch in bezug auf die zeitliche Beschränkung eine Differenzierung in der Behandlung von WUST und WEST auf grösste Schwierigkeiten stossen wird.

Die Schaffung eines Kompetenzartikels für die Einführung besonderer Verbrauchsabgaben

Hier geht es um die Kompensation des Verlustes wichtiger Einnahmequellen, wie zum Beispiel der Zölle vorwiegend fiskalischen Charakters. Der Bundesgesetzgeber soll die Kompetenz erhalten, sowohl importiertes als auch inländisches Erdöl und Erdgas und die bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkte sowie Treib- und Brennstoffe aus andern Ausgangsstoffen zu besteuern und diese Steuer gegebenenfalls anstelle der Einfuhrzölle anzuwenden. Ferner sollen Zölle mit besonderem fiskalischem Charakter, welche abgebaut wurden oder abgebaut werden müssen, durch besondere Verbrauchsabgaben ersetzt werden können, sofern sich diese Waren aus gesamtwirtschaftlichen Gründen für eine derartige Belastung eignen. Zu den Waren, die solchen Zöllen unterliegen, zählen vor allem die Personenautomobile. Schliesslich enthält der betreffende Artikel 41ter in Absatz 4 noch die Kompetenz zur Erhebung einer Biersteuer.

Bericht und Vorentwurf sind in bezug auf diesen Kompetenzartikel nicht sehr klar. Es wird nirgends gesagt, *welche* Treib- und Brennstoffe aus andern Ausgangsstoffen als Erdöl, Erdgas und ihrer Produkte allenfalls belastet werden sollen. Im Sektor der Brennstoffe können unter «andern Ausgangsstoffen» nur Holz, Holzkohle, Kohle, Koks, Gas, Elektrizität verstanden werden. Nach der Formulierung könnte der Verfassungsartikel demnach die Grundlage zu einer allgemeinen Energiesteuer bilden. Diese wäre jedoch von solcher wirtschaftlicher Tragweite, dass sie – sofern daran gedacht würde – speziell erwähnt und begründet werden müsste. Die Schaffung einer Generalkompetenz wäre somit fragwürdig. Es stellt sich die Frage, ob die Objekte in der Verfassung nicht abschliessend aufgezählt werden sollten, für welche solche Sonderverbrauchssteuern erhoben werden dürfen.

Was die *Biersteuer* anbelangt, so wäre der materielle Gehalt des geltenden Artikels 41ter, Absatz 4, der Bundesverfassung beizubehalten, wonach die gesamte fiskalische Belastung des Biers im Verhältnis zum Bierpreis weder

erhöht noch ermässigt werden kann. Es wird dies in der Vorlage durch die beabsichtigte Unterstellung unter Artikel 8, Absatz 5, der Übergangsbestimmungen in der Bundesverfassung nicht in befriedigender Weise zum Ausdruck gebracht. Offenbar ist die verfassungsrechtliche Bedeutung der Übergangsbestimmungen umstritten. Nach Auffassung der Eidgenössischen Steuerverwaltung können die Übergangsbestimmungen in der Bundesverfassung durch einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Bundesbeschluss abgeändert werden. Die Übergangsbestimmungen wären nach dieser Lesart demnach Verfassungsrecht minderer Qualität. Falls Artikel 41ter in Zukunft im Gegensatz zur bundesrätlichen Vorlage noch sachliche Beschränkungen aufweist, so wäre die Biersteuer in diesem Artikel zu regeln. Die Brauereien bedürfen einer derartigen Garantie, da es keine allgemeine Getränkesteuer gibt. Einer solchen wäre jedoch zum vornherein enge Grenzen gesetzt in Anbetracht der weitverästelten schweizerischen Produktions- und Verteilungsstruktur sowie des Umstandes, dass 1967 aus der fiskalischen Belastung der alkoholischen Getränke ein Ertrag von 317 Mio. Franken resultierte. Die Schaffung eines neuen zusätzlichen Veranlagungsverfahrens für Getränke dürfte sich nicht lohnen. Es wäre höchstens daran zu denken, die der WUST unterstellten Getränke mit einem etwas höheren Satz zu besteuern. Bei den alkoholischen Getränken dürfte 1 Prozent Umsatzsteuer 15 Mio. Franken ausmachen, bei den alkoholfreien Getränken (ohne Milch und Milchgetränke) schätzungsweise 5 Mio. Franken.

Zusammenfassung

Die Hauptpunkte in den vorstehenden Darlegungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Bedürfnisfrage, das heisst die Frage der Notwendigkeit einer Anpassung der Finanzordnung, könnte nur unter dem Vorbehalt voll bejaht werden, dass trotz substantieller Sparanstrengungen die Zahlen des Finanzplanes einigermassen realistisch eingeschätzt worden sind. Sollten die veranschlagten Defizite für die nächsten Jahre nicht im erwarteten Ausmass eintreten – was nach den neuesten Zahlen der Finanzrechnung 1968 möglich ist –, so wäre seitens der Bundesbehörden die Frage eines reduzierten Finanzprogramms und der Verschiebung seiner Inkrafttretung in Erwägung zu ziehen. Ein Rückzug der Vorlage erscheint nicht opportun.

2. Die Warenumsatzsteuer wäre im Sinne einer Zollersatzlösung in vermehrtem Masse auszubauen.

3. Der Wehrsteuer sollte nur subsidiärer Charakter zukommen. Konsequenterweise wäre bei der WEST auf jegliche Aufstockung zu verzichten.

4. Im Falle der Wehrsteuer empfiehlt sich die Aufrechterhaltung der sachlichen und zeitlichen Beschränkungen in der Verfassung.

5. Die vorgesehene Generalkompetenz für die Einführung besonderer Verbrauchsabgaben ist zu überprüfen und im einzelnen zu präzisieren.

Noch eine letzte Bemerkung: Man hat im Zusammenhang mit der heutigen Vorlage öfters von einer *Vorverschiebung der definitiven Finanzordnung* gesprochen. Ich glaube nicht, dass man im strengen Sinne des Wortes von einer «definitiven» Regelung sprechen kann. Schon die beantragte Terminierung in bezug auf die Wehrsteuer ist ein Anlass, deren Stellung im Rahmen der Finanzordnung zu gegebener Zeit neu zu überprüfen. Im weitern erfordert die Warenumsatzsteuer voraussichtlich fortgesetzte Anpassungen, und auch die Frage der Sonderverbrauchssteuern bedarf noch einer sorgfältigen Abklärung. Über die künftige Gestaltung der Warenumsatzsteuer (Ausbaumöglichkeiten der geltenden Ordnung, Übergang zu andern Erhebungsformen) sowie zur Frage der Sonderverbrauchssteuern (Tabak, Mineralöl, Motorfahrzeuge, Getränke) sind im Schosse der Expertenkommission für höhere Bundeseinnahmen zwei aufschlussreiche Berichte entstanden, die die künftige Gestaltung der Verbrauchssteuern wesentlich beeinflussen und geeignet sein werden, eine Versachlichung der Diskussion herbeizuführen. Auch auf dem Gebiete der direkten Steuern bemüht man sich um die Abklärung hängiger Fragen, wie zum Beispiel der Überprüfung der geltenden Ordnung im Bereiche der direkten Steuern, der Vereinheitlichung im schweizerischen Steuerwesen, der Bundessteuer der juristischen Personen, der Abgrenzung der Steuerhoheit für die direkten Steuern zwischen Bund und Kantonen, der bessern Verwirklichung des Zieles der steuerlichen Gleichbehandlung und dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. Im weitern beschäftigt sich eine spezielle Kommission seit zwei Jahren mit der Revision des Wehrsteuergesetzes.

Diese Darlegungen erhellen, dass die Diskussion um die Bundesfinanzen auch nach einer Vorverschiebung der neuen Finanzordnung auf 1971 im Fluss bleiben wird und dass die heutige Vorlage – auch bei wesentlicher Verbesserung, in reduzierter Form und bei Verschiebung seiner Inkraftsetzung – kaum als definitive Finanzordnung bezeichnet werden kann. Die Erfahrung zeigt ferner, dass sogenannte «grosse Würfe» nicht zum Ziele führen werden, weil die politischen und wirtschaftlichen Gruppierungen darunter immer etwas anderes verstehen. Jede Finanzordnung im Bund hat auf dem Bestehenden aufzubauen, wobei die Gewichtung ruhig etwas verschoben werden kann – in unserm Fall also auf die Warenumsatzsteuer. Es wäre jedoch unrealistisch, für die nächsten Jahre eine Beseitigung der Wehrsteuer anzustreben; vielmehr ist auf den subsidiären Charakter dieser Steuer hinzuarbeiten.