Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 52 (1972-1973)
Heft: 2

Artikel: Notwendigkeit und Mühsal der Steuerharmonisierung
Autor: Ritschard, Willi
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162742

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: 15.07.2025

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

WILLI RITSCHARD

Notwendigkeit und Mühsal der Steuerharmonisierung

Steuervielfalt und Finanzausgleich

Der Ruf nach einer Harmonisierung des Steuerwesens in unserem Lande ist nicht neu. Der Berner Professor Dr. Blumenstein hat ihn schon vor über fünfzig Jahren erhoben. Er ist seither nie mehr verstummt, nur hat die Lautstärke je nach den Zeitumständen zu- oder abgenommen. Steuerharmonisierung ist also – das will damit gesagt werden – kein Modewort. Im Gegenteil, die objektiven Gründe für diesen notwendigen Schritt akzentuierten sich in den letzten Jahren zusehends. Ich nenne summarisch einige Punkte:

Einmal hat die Steuerbelastung zugenommen, und weil alle drei staatspolitischen Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – immer wieder über Steuern reden müssen, drängt sich eine Koordination auf. Zudem sind wir mobiler geworden. Der Wohnortswechsel über die Kantonsgrenzen hinweg wird nicht mehr wie früher als ein neuer Lebensabschnitt empfunden. Weil er so oft vollzogen wird, ärgert sich der Bürger, wenn er nicht nur jedesmal eine neue Kantonsfahne für den 1. August kaufen, sondern sich auch mit den neuen Steuervorschriften und Formularen im neuen Wohnsitzkanton herumschlagen muss. Vor allem auch für die Wirtschaft wird die Steuervielfalt unrationell. Viele Industrien haben Niederlassungen und Zweigbetriebe in mehreren Kantonen. Sie müssen vollamtliches Personal anstellen, das sich im Steuerwesen aller Sitz-Kantone auskennt. Die Treuhandbüros sind überlastet und haben Mühe, die «polyvalenten» Mitarbeiter zu finden, die sich im Dschungel kantonaler Steuervorschriften zurechtfinden. Schliesslich mag auch die Tatsache, dass die EWG-Staaten mit etwelchem Erfolg dabei sind, die Steuern ihrer Länder zu harmonisieren, den Gedanken gefördert haben, man sollte Ähnliches auch mit den fünfundzwanzig Staaten der «helvetischen EWG» versuchen.

Die kantonalen Finanzdirektoren sind gewissermassen in eigener Sache dazu gedrängt worden, sich mit der Steuerharmonisierung zu beschäftigen. Der Finanzausgleich unter den Kantonen ist ein Dauertraktandum dieser Konferenz. Dass wir in unserem Lande die stossenden Wohlstandsunter-

schiede einzuebnen versuchen sollten, ist unbestritten. Die Verwirklichung scheitert aber zu einem nicht geringen Teil am Verdacht, einzelne «empfangende» Kantone schöpften ihr Steuersubstrat nicht nach den gleichen Grundsätzen (und nicht mit der gleichen Konsequenz) aus wie die «gebenden» Kantone. Ohne ein harmonisiertes Steuerrecht lassen sich aber schwer allgemein anerkannte Masszahlen finden, die einem gerechten Finanzausgleich zugrunde gelegt werden könnten. Die Steuerharmonisierung ist eine wichtige Voraussetzung für einen befriedigenden Finanzausgleich.

Fünfundzwanzig Gesetze

Die im September 1968 von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eingesetzte Kommission zum Studium der Steuerharmonisierung musste sich zuerst einen Überblick über die bestehende Steuergesetzgebung in den Kantonen verschaffen. Sie konnte sich dabei auf wichtige Vorarbeiten des Institutes für Finanzrecht der Hochschule St. Gallen stützen, wo Prof. Dr. Ernst Höhn bereits einen «Rechtsvergleich des kantonalen Einkommenssteuerrechts» in Arbeit hatte. Ein nämlicher Vergleich wurde auch für die juristischen Personen in Auftrag gegeben.

Wer sich einen Überblick über die Steuervielfalt in unserem Lande verschaffen will, wird ihn in ausgezeichneter und anschaulicher Weise in diesen beiden – inzwischen veröffentlichten – Arbeiten finden. Er wird sich bei der Lektüre auch bewusst werden, dass man die bisherige Entwicklung niemals einfach durch ein Diktat «von oben» würde beseitigen können. Die Harmonisierung muss von unten herauf, mit viel Rücksichtnahme auf das historisch Gewachsene, auch auf die unterschiedlichen Verhältnisse in den Kantonen und Regionen, erarbeitet werden, wenn das Ganze nicht eine Trockenübung bleiben soll.

Die Rechtsvergleiche zeigen – das muss auch gesagt werden –, dass der bisherige Föderalismus in der Steuergesetzgebung nicht nur schlechte Seiten hatte. In vielen Fragen waren die Kantone in der Rechtsentwicklung auf diesem Gebiete ausserordentlich kreativ. Gewiss nicht überall im guten Sinne und der Sache immer dienlich. Aber sie haben doch immer wieder in vielen Einzelfragen Lösungen gefunden, die auch andern als Beispiel dienten und diese wiederum zu neuem Nachdenken anspornten. So konnte das Steuerrecht in unserem Lande nicht erstarren. Es wurde weiterentwickelt – und darüber hinaus ist mit diesem Tun für den einzelnen Steuerzahler in seinem Kanton Massarbeit geleistet worden, so dass er nicht in Hosen herumlaufen muss, die er entweder als zu eng oder zu weit empfindet.

Die Arbeit der Kommission Ritschard

Die Kommission Ritschard nahm ihre eigentliche Tätigkeit auf, nachdem die oben erwähnten Rechtsvergleiche erschienen waren. Es wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die durch den St. Galler Steuerverwalter Dr. Francis Cagianut geleitet wird und der neben Prof. Dr. Ernst Höhn der Vizedirektor der eidgenössischen Steuerverwaltung, Dr. Heinz Masshardt, sowie weitere kantonale Steuerverwalter angehören. Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, ein kantonales Steuergesetz auszuarbeiten, von dem sie annehmen durfte, dass es in sämtlichen Kantonen angewendet werden könnte. Eine Art «Mustergesetz» also. Dieses musste, so weit das möglich war, einen goldenen Mittelweg einschlagen, ohne dass die Kantone mit fortschrittlichem Steuerrecht zu einem Schritt zurück gezwungen würden. Darüber hinaus mussten für das Gesetz Formulierungen gefunden werden, die allgemeinverständlich sind und nicht durch Kompliziertheit zum vornherein Misstrauen erwecken.

Der erste Entwurf zu einem solchen Mustergesetz lag Mitte 1970 vor. Er wurde den Kantonen zugestellt und im Februar 1971 an einer zweitägigen Konferenz mit den Vertretern der kantonalen Steuerverwaltungen besprochen. Diese waren damit erstmals konkret mit unserer Arbeit befasst. Man kann sich leicht vorstellen, dass diese Kenner der Materie mit ihrer sachkundigen Kritik nicht zurückhielten. Es gibt auch unter den Steuerverwaltern Männer, die «ihr» Gesetz für das Ei des Kolombus halten, nach dem allein nach ihrer Auffassung auch alle andern selig werden können. Es war jedoch an dieser Tagung erkennbar, dass der Wille zur Harmonisierung überall besteht und dass diese nicht zum vornherein am Eigenwillen der massgeblichen kantonalen Beamten scheitern würde.

Die kantonalen Steuerverwaltungen erhielten im Anschluss an die Konferenz Gelegenheit zu einer schriftlichen Vernehmlassung, deren Ergebnis den Ausgangspunkt für die zweite Lesung des «Mustergesetzes» bildete. Sie wird Mitte 1972 beendet sein, und der so erarbeitete Entwurf kann im Herbst der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zur weitern Behandlung unterbreitet werden.

Konkordat der Kantone...

Neben der Beratung des Gesetzesentwurfes durch die Arbeitsgruppe musste sich die Kommission Ritschard auch darüber Gedanken machen, wie sich später ein harmonisiertes Steuergesetz in den Kantonen durchsetzen lässt. Für die Prüfung dieses bedeutungsvollen staatsrechtlichen Problems wurde

eine weitere Arbeitsgruppe eingesetzt, die von Prof. Dr. Ernst Höhn geleitet wurde und der Dr. A. Forney, Vorsteher der Genfer Steuerverwaltung, Prof. Dr. Ulrich Häfelin, Zürich, und Dr. A. Rötheli, Staatsschreiber in Solothurn, angehörten. In ihrem im Mai 1971 erstatteten Gutachten, das ebenfalls veröffentlicht worden ist, kamen sie zum Schluss, dass die Kantone unter sich ein Konkordat abschliessen sollten. Darüber hinaus soll der Bund durch die Aufnahme eines neuen Artikels 42 quinquies in die Bundesverfassung eine Koordinationskompetenz erhalten. Es wurden verschiedene Formulierungen für diese neue Verfassungsbestimmung vorgeschlagen, die aber alle noch einer eingehenden Prüfung bedürfen. Grundsätzlich haben die Finanzdirektoren der Konkordatslösung und einer Koordinationskompetenz des Bundes zugestimmt. Ein Konkordatsentwurf ist durch die Arbeitsgruppe Cagianut, gestützt auf das «Mustergesetz», ausgearbeitet und den Kantonen zugestellt worden. In einer ersten Stellungnahme zeigte sich, dass zwar alle Kantone ein solches Abkommen befürworten, über den Umfang und den Inhalt des Konkordates aber sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen. Einzelne Stände möchten sich nur mit der Zustimmung zu einzelnen Grundsätzen verpflichten. Andere stellen sich auf den Standpunkt, dass eine Harmonisierung, die diesen Namen verdient, nur erreicht werden kann, wenn möglichst viele Bestimmungen des «Mustergesetzes» auch in das Konkordat aufgenommen werden.

Die Kommission Ritschard hat in der Folge einen Fragebogen ausgearbeitet und den Kantonen Ende des letzten Jahres zugestellt. Aus den Antworten soll ermittelt werden, welche Gebiete und Bestimmungen eines harmonisierten Steuergesetzes die Kantone in einem Konkordat zu regeln gewillt sind.

...und Koordination mit dem Bundessteuerrecht

Ende 1970 hat die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission, die unter der Leitung von alt Regierungsrat Dr. Werner Bühlmann, Luzern, in sechsjähriger Arbeit ein neues «Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer» ausarbeitete, dem Eidgenössischen Finanzdepartement ihren Entwurf abgeliefert. Er soll den bisher gültigen «Wehrsteuerbeschluss» endlich ablösen.

Es lag auf der Hand, dass dieses Steuergesetz des Bundes ebenfalls in die Harmonisierungsbemühungen einbezogen werden musste. Niemand hätte es verstanden, wenn den mit so viel Mühe harmonisierten kantonalen Steuergesetzen schliesslich ein Bundessteuergesetz gegenübergestanden wäre, das zu einer neuen Disharmonie geführt hätte. Hiefür zeigte der Vor-

steher des Eidgenössischen Finanzdepartementes, Bundesrat Nello Celio, auch sofort Verständnis, als ihm der Vorstand der Finanzdirektoren im November 1970 die Harmonisierung des Bundesgesetzes mit dem im Entstehen begriffenen kantonalen «Mustergesetz» vorschlug. Es wurde eine «Koordinationskommission» eingesetzt, der sowohl Mitglieder der Expertenkommission Bühlmann als auch der Kommission Ritschard angehören. Sie sollte sich, wie sich bald herausstellte, mit einer recht schwierigen Aufgabe konfrontiert sehen.

Der Kommission Bühlmann gehörten zwar auch Finanzdirektoren und andere Laien auf dem Gebiete des Steuerrechtes an. Aber der Gesetzesentwurf enthält doch zur Hauptsache Formulierungen, die hochqualifizierte Steuerrechtler gefunden haben, so dass er in vielem nur von Leuten verstanden wird, die sich in diesem Spezialgebiet auskennen. Demgegenüber stand ein kantonales «Mustergesetz», von dem ich bereits erwähnt habe, dass man sich bei seiner Beratung um eine möglichst einfache, allgemeinverständliche Ausdrucksweise bemühte. Es erwies sich als unmöglich, die beiden Entwürfe einfach dadurch in Einklang zu bringen, dass man einmal hier, einmal dort nach einer gleichlautenden Formulierung suchte. Die Koordinationskommission musste sich an die Ausarbeitung eines neuen Bundesgesetzes machen, wobei als massgebliche Grundlage das «Mustergesetz» für die Kantone dient. Diese Arbeit ist zurzeit noch in vollem Gange, und es ist nicht wahrscheinlich, dass sie bis Ende dieses Jahres abgeschlossen werden kann.

Wie geht es weiter?

Zwischen der Eidgenössischen Steuerverwaltung und der Kommission Ritschard besteht Einigkeit darüber, dass das neue «Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer» und das harmonisierte kantonale Steuergesetz dereinst gleichzeitig den Parteien, Verbänden und andern Interessierten zur Vernehmlassung unterbreitet werden müssen. Damit soll dokumentiert werden, dass Bund und Kantone gemeinsam eine umfassende Steuerharmonisierung anstreben.

Während der Vernehmlassungsfrist müssen Bund und Kantone eine gemeinsame Institution, eine Art «Paritätische Kommission für Steuerfragen» ins Leben rufen. Diese muss die eingehenden Vernehmlassungen gleichzeitig für das Bundes- und das Kantonsgesetz verarbeiten und dafür sorgen, dass die späteren Beschlüsse des Bundesrates und des Parlamentes bei der anschliessenden Beratung des Bundesgesetzes nicht dem zuwiderlaufen, was die Kantone in ihr «Mustergesetz» aufnehmen können. Die

«Paritätische Kommission» wird darüber hinaus eine Dauereinrichtung bleiben müssen, weil die Koordination des Steuerrechts in unserem Lande eine bleibende Aufgabe bilden wird. In dieser Kommission müssen Bund und Kantone kooperativen Föderalismus praktizieren. Es wäre der Sache wenig gedient, wenn der Bund unter dem Druck parlamentarischer Vorstösse laufend aus der Harmonisierung ausbrechen könnte oder – was nicht weniger wichtig ist – wenn der Bund von der Kreativität der Kantone auf dem Gebiete des Steuerrechtes für sein Gesetz nicht auch laufend profitieren könnte. Nur bei solchem Zusammengehen und durch gemeinsame Auseinandersetzung mit den von oben und von unten kommenden Impulsen ist Gewähr dafür geboten, dass sich unser Steuerrecht nicht wieder auseinanderlebt und auch nicht in der einmal geschaffenen Gestalt erstarrt. Beides wäre in gleicher Weise verhängnisvoll. Es geht auch hier um eine Bewährungsprobe für den Föderalismus.

Keine Harmonisierung der Steuersätze

Schliesslich muss gesagt werden, was die hier dargelegte Steuerharmonisierung *nicht* bringen wird und nach unserer Auffassung vorläufig auch nicht bringen kann. Man wird damit zwar eine Hoffnung zerstören, die von den meisten Mitbürgern genährt wird, wenn sie etwas über Steuerharmonisierung hören.

Das hier beschriebene kantonale Mustergesetz harmonisiert nur die *Steuervorschriften*. Es enthält *keinen Steuertarif* und *keine Steuerabzüge*. Unter den heutigen Umständen ist es völlig unmöglich, auch die Steuerbelastung zu harmonisieren. Die Finanzkraft der Kantone, die Einkommensstrukturen und die wirtschaftlichen Verhältnisse sind noch viel zu unterschiedlich. Wenige Zahlen mögen dies belegen:

1. Nach den von der Schweizerischen Bankgesellschaft alljährlich ermittelten (nichtamtlichen) Zahlen betrug im Jahre 1971 das *Volkseinkommen pro Kopf* im Kanton Basel-Stadt Fr. 17 410.–, im Kanton Appenzell IR dagegen nur Fr. 7635.–. Nach diesen Schätzungen ist also der Kanton Basel-Stadt 2,3mal reicher als Appenzell IR.

2. Die *Wehrsteuerkopfquote der natürlichen Personen* betrug in der 13. Wehrsteuerperiode im Kanton Genf Fr. 157.36, im Kanton Appenzell IR Fr. 23.–. Bei den *juristischen Personen* hat Zug eine Kopfquote von Fr. 358.22, während Appenzell IR auf nur Fr. 11.39 kommt.

3. Bei dem aus 7 Zahlenreihen ermittelten, *für den Finanzausgleich* unter den Kantonen massgeblichen Index erreicht der Kanton Basel-Stadt 520 Punkte, der Kanton Appenzell IR 33 Punkte.

Man kann gegen alle diese Zahlen manches einwenden. Sicher liefert keine für sich allein ein absolut gültiges Urteil über die Finanz- oder die Steuerkraft eines Kantons. Aber wir besitzen vorläufig keine anderen Zahlen, deshalb müssen wir uns an diese halten. Sie zeigen aber deutlich genug, dass beispielsweise im Kanton Appenzell IR nicht mehr viel an Steuern einginge, wenn er gezwungen würde, den gleichen Steuertarif und die gleichen Steuerabzüge anzuwenden wie ein sogenannter «reicher» Kanton.

Ich habe es bereits erwähnt: Die Harmonisierung der Steuervorschriften bildet einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem besseren Finanzausgleich. Bevor ein solcher geschaffen ist und bevor damit die Wohlstandsunterschiede zwischen den Kantonen etwas eingeebnet werden können, ist eine Harmonisierung der Steuerbelastung in unserem Lande nicht möglich. Diese weitere Harmonisierung ist also nicht eine politische, sondern eine Frage des Lastenausgleichs.

Apologie der «kleinen Schritte»

Das bisher Dargelegte verdeutlicht die aufwendigen Bemühungen um eine Steuerharmonisierung. Ich habe Verständnis für Leute, die nachgerade ungeduldig werden und mehr Konkretes sehen möchten. Es gibt Politiker und Magistraten, die glauben, man hätte auf diese ganze Übung verzichten und einfach ein Bundesgesetz erlassen können, auf welches die Kantone verpflichtet worden wären. Persönlich hege ich grosse Zweifel, ob ein solches Gesetz eine Erfolgschance haben könnte. Ganz sicher könnte es nicht erlassen werden, ohne dass jemand all das getan hätte, was nun in fast vierjähriger Arbeit die Kommission Ritschard unternommen hat. Bundesgesetze, von denen der einzelne Bürger an seiner empfindlichsten Stelle betroffen wird, kann man nicht im luftleeren Raume in die Welt setzen. Man muss sich bei einer solchen Aufgabe mit dem auseinandersetzen, was historisch und aus den örtlichen Gegebenheiten heraus gewachsen ist. Der Vergleich mit dem Wehrsteuerrecht lässt sich nicht anstellen. Hier beginnt die Steuerpflicht für einen Verheirateten mit einem Kind erst bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 10 700.–. In den Kantonen, besonders in den finanzschwachen, wird der gleiche Bürger bei einem solchen steuerbaren Einkommen schon ganz gehörig belastet. Die Zahl der Pflichtigen für die Kantons- und die Gemeindesteuern ist viel grösser als bei der Wehrsteuer. Dazu gesellen sich viele andere Unterschiede, die bei einem vereinheitlichten Gesetz nicht einfach übersehen werden könnten.

Schliesslich sind staatspolitische Überlegungen anzustellen. Die Eidgenossenschaft eignet sich schlecht zum zentralistischen Einheitsstaat. Wir können die Eigenständigkeit der Kantone nicht auf ein kleines Reduit von kultureller Betätigung zurückdrängen. Wenn den Kantonen die Gestaltung ihrer finanziellen Verhältnisse entzogen wäre, würden sie sehr bald nur noch blutlose Verwaltungsdistrikte und ihre Repräsentanten mehr oder weniger gut bezahlte höhere Bundesbeamte sein. Dadurch ginge aber auch die Kreativität der Kantone verloren, von der der Bund und damit die Gesamtheit der Eidgenossen auf dem Gebiete der Steuern schon in mannigfaltiger Weise profitieren konnten. Deshalb darf uns keine Anstrengung für das Zustandekommen der Steuerharmonisierung im Rahmen des kooperativen Föderalismus zu gross sein. Jedenfalls besteht kein Grund, den hier beschriebenen, ersten ernsthaften Versuch nur deshalb vorzeitig abzubrechen, weil man nicht länger warten möchte. Die Steuern, das sollten sich auch die Ungeduldigen merken, werden nämlich leider auch durch diese Harmonisierung nicht abgeschafft werden können.

PETER GROTZER

Albert Béguin und die deutsche Germanistik

Eine verpasste Rezeption

In der Einleitung zu *L'Ame romantique et le rêve*[1], seinem heute in Frankreich zu den Klassikern der Literaturwissenschaft gezählten Werk, schildert der aus La Chaux-de-Fonds gebürtige Albert Béguin, wie er, der sich neben seinen altphilologischen Studien in Genf (1919–1924) vorwiegend mit moderner französischer Literatur beschäftigt hatte, während seiner Pariser Jahre (1924–1929) auf die Lockrufe der deutschen Romantik hörte und dann für nahezu zehn Jahre in die Welt dieser «Zaubermacht» eintauchte. Der Surrealismus hatte das Interesse an Jean Paul, Novalis und Achim von Arnim vorbereitet: «Wieder glaubte da eine heranwachsende Gene-