

# Kommentare

Objektyp: **Group**

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

Band (Jahr): **57 (1977-1978)**

Heft 6

PDF erstellt am: **07.07.2024**

## **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.

# Kommentare

---

## REICHTUMSSTEUERINITIATIVE DER SPS – KEINE SACHGERECHTE LÖSUNG

Am 4. Dezember 1977 werden Volk und Stände über die Reichtumssteuerinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz zu entscheiden haben. Die Initiative ist seit Herbst 1976 abstimmungsreif, doch haben politische Rücksichtnahmen auf die Initianten dazu geführt, das Begehren erst jetzt dem Souverän vorzulegen. Die Bedeutung der Initiative geht weit über jene Problematik hinaus, die ihre Kurzbezeichnung vermuten liesse. Sie trifft nicht nur die grossen Vermögen und einen Teil der hohen Einkommen; sie führt insbesondere auch zu schwerwiegenden Mehrbelastungen der Wirtschaft und zu drakonischen Eingriffen in die kantonalen Steuerkompetenzen und Finanzhaushalte. Bevor indessen zur detaillierten Analyse der Initiative und ihrer Wirkungen angesetzt werden soll, sei ein kurzer Rückblick auf ihre Entstehung und auf die zahlreichen gleichnamigen Initiativen auf kantonaler Ebene gestattet.

### *Geburtswehen*

Gegen den Willen der Parteileitung wurde am Basler Parteitag vom 15./16. Juni 1968 mit 196 gegen 139 Stimmen die Lancierung einer Reichtumssteuerinitiative beschlossen. Mehr als fünf Jahre gingen indessen durchs Land, bis diese Verfassungsinitiative im Herbst 1973 endlich gestartet wurde. Nachdem sich mehrere Parteitage in den Jahren

1970, 1971 und 1972 mit diesem Thema befasst hatten, standen erstmals am 2./3. Juni 1973 in Biel konkrete Anträge zur Debatte. Auch damals konnten angesichts der divergierenden Meinungen lediglich die Grundzüge der Initiative beschlossen werden. Den endgültigen Text genehmigte der Parteivorstand der SPS Ende September 1973, worauf mit einer Pressekonferenz am 23. Oktober 1973 das Signal für die Eröffnung der Unterschriftensammlung gegeben wurde. Obwohl am 27. Oktober 1973 auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund der Initiative seine Unterstützung lieh, wurde in den acht Monaten bis zur Einreichung des Volksbegehrens am 27. Juni 1974 nur die vergleichsweise bescheidene Zahl von 80190 gültigen Unterschriften erreicht. Der Bundesrat erstattete mit Botschaft vom 24. März 1976 fristgerecht Bericht und Antrag. Die Eidgenössischen Räte behandelten die Initiative in der Juni- und Septembersession des vergangenen Jahres und schlossen sich dem Antrag des Bundesrates auf Verwerfung des Volksbegehrens ohne Gegenvorschlag an: der Nationalrat am 23. Juni 1976 mit 88 : 39 Stimmen (Gesamtabstimmung 97 : 38 Stimmen), der Ständerat am 30. September 1976 mit 22 : 2 Stimmen (Gesamtabstimmung 23 : 0 Stimmen). In den Schlussabstimmungen vom 8. Oktober 1976 zeigte sich erneut, dass die Reichtumssteuerinitiative ausserhalb der SPS (und den weiter links stehenden Gruppierungen) keine Sym-

pathien zu wecken vermochte: Der Nationalrat empfahl die Verwerfung der Initiative mit 93 : 49 Stimmen, der Ständerat mit 31 : 3 Stimmen.

Im Zeitpunkt der Lancierung der eidgenössischen Reichtumssteuerinitiative waren in zahlreichen Kantonen ähnliche Begehren gestartet und vielfach bereits eingereicht worden. Aber erst in einem einzigen Kanton hatte der Souverän schon entschieden: im Kanton Baselland, der am 3. Dezember 1972 eine sozialdemokratische Reichtumssteuerinitiative gutgeheissen hatte. Im Zuge der Begeisterung über diesen von den politischen Beobachtern nicht erwarteten Erfolg schien es gegeben zu sein, auch auf eidgenössischer Ebene ein ähnliches Experiment zu wagen. Diese Ausgangssituation veränderte sich indessen bald. Es zeigte sich rasch, dass der Durchbruch in Baselland ganz besonderen Verhältnissen zuzuschreiben war (mehrmalige Verwerfung früherer Steuervorlagen, effektiv unterdurchschnittliche Belastung der höheren Einkommen). Auch erwies sich, dass man sich über die fiskalische Ergiebigkeit falsche Vorstellungen gemacht hatte. So konnte es nicht überraschen, dass bereits am 9. Juni 1974 die Stimmberechtigten des Kantons Baselland einer massvolleren Steuervorlage zustimmten und damit die von der Initiative getroffene Regelung aufhoben. In den anderen Kantonen vermochten sich die Initiativen von Anfang an nicht durchzusetzen. In den Kantonen St. Gallen, Zürich, Aargau, Zug (alle im Jahre 1974), Solothurn (1975) und schliesslich Genf (1977) wurden sie vom Volk ausdrücklich verworfen. Das gleiche Schicksal ereilten kantonale Reichtumssteuerinitiativen der POCH in den Kantonen Solo-

thurn, Schaffhausen (beide 1975) und Luzern (1976). Zurückgezogen wurden die SP-Initiativen in den Kantonen Bern, Schaffhausen und Thurgau. Wie in diesen drei Kantonen sind durch Annahme neuer Steuergesetze entsprechende Initiativen der SP und der PdA im Tessin obsolet geworden; dasselbe dürfte politisch wohl auch für den Kanton Basel-Stadt gelten, wo alle drei Linksparteien (SP, PdA, POCH) getrennte Reichtumssteuerinitiativen eingereicht hatten. Der Fall Baselland hat sich mithin nicht wiederholt. Es darf indessen nicht übersehen werden, dass in den meisten Kantonen, in denen Reichtumssteuerinitiativen zur Diskussion standen, in parlamentarischen Vorlagen den Initianten ein gutes Stück entgegengekommen wurde. Ohne Gegenvorschlag brachten nur die Kantone Zug und Luzern die Initiativen zur Verwerfung. Indirekt hinterliess somit der Reichtumssteuer-Feldzug auf kantonaler Ebene recht deutliche Spuren.

### *Komplexer Gehalt*

Während einzelne kantonale Reichtumssteuerinitiativen eher simpel konstruiert waren, fällt die eidgenössische Initiative gegenteils durch ihre ungewöhnliche Komplexität aus dem Rahmen. Die Initiative enthält folgende Bestandteile:

- Minimalbelastungen und andere Grundsätze für die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen.
- Minimalbelastungen und andere Grundsätze für die direkte Bundessteuer für natürliche Personen.
- Grundsätze für die direkte Bundessteuer für juristische Personen.

- Übergangsregelung.
- Verfassungsgrundlage für die «formelle» Steuerharmonisierung.

1. Die Vorschriften über die *Einkommenssteuern* in Kantonen und Gemeinden beziehen sich auf niedrige Einkommen sowie auf Einkommen über 100 000 Franken. Nach dem Initiativtext muss das zur Existenzsicherung notwendige Einkommen steuerfrei bleiben. Setzt man dieses Einkommen den Mindestleistungen der AHV gleich (6300 Franken für Alleinstehende), so wären mit Ausnahme von Baselland in allen Kantonen die Steuerfreigrenzen höher anzusetzen. Würde man die Ergänzungsleistungen zur AHV ebenfalls als Bestandteil des existenzsichernden Einkommens interpretieren, käme es zu noch massiveren strukturellen Verschiebungen. Wie der Bund den allgemein gehaltenen Grundatz durchsetzen würde, bleibt offen. Bei den hohen Einkommen werden für drei Kategorien Minimalbelastungen genannt; zum Vergleich seien die im Jahre 1976 in vier Kantonshauptorten geltenden Belastungen (ohne Kirchensteuer!) angeführt:

*Einkommenssteuersätze 1976*  
(Kanton und Gemeinde)

steuerbares Einkommen	Initiative	Zürich	Bern	Lu-zern	Zug
Fr.	%	%	%	%	%
100 000	21,0	23,4	24,6	20,8	17,6
200 000	27,0	28,0	27,6	23,1	18,0
1 Mio.	33,4	32,2	30,8	24,0	18,0

Wie aus der Tabelle hervorgeht, sind teilweise die vorgeschriebenen Belastungen bereits erreicht; je nach Kanton und Einkommensniveau sind die Aus-

wirkungen der Initiative recht unterschiedlich.

2. Die Rahmenbedingungen hinsichtlich der *Vermögenssteuern* streben ebenfalls eine Entlastung unten und eine Mehrbelastung oben an. Vermögen unter 100 000 Franken sollen steuerfrei bleiben, wobei nicht erwerbstätigen Personen noch weiter entgegengekommen werden soll. Die geltenden Steuerfreigrenzen sind bei Ledigen durchweg niedriger, bei Verheirateten liegen sie nur in Zürich, Genf und Baselland gleich hoch oder höher. Die geforderten Vermögenssteuersätze nehmen sich im Vergleich zu den geltenden Belastungen (wiederum ohne Kirchensteuer!) wie folgt aus:

*Vermögenssteuersätze 1976*  
(Kanton und Gemeinde)

steuerbares Vermögen	Initiative	Zürich	Bern	Lu-zern	Zug
Fr.	‰	‰	‰	‰	‰
1 Mio.	7,0	4,9	5,3	6,4	5,0
10 Mio.	9,7	7,4	7,1	6,4	5,6

Nur Uri und Graubünden erreichen bereits heute die geforderten Limiten (und auch dort nicht alle Gemeinden). In allen übrigen Kantonen müssten die Vermögenssteuern für grössere Vermögen teilweise sehr erheblich hinaufgesetzt werden.

3. Die *direkte Bundessteuer für natürliche Personen* soll eine grundlegende Umgestaltung erfahren. Einkommen unter 40 000 Franken sollen steuerfrei bleiben. Dafür soll die Progression fortgeführt werden und der Höchstsatz von heute 11,5 Prozent auf mindestens 14

Prozent angehoben werden. Im einzelnen sollen wenigstens folgende Belastungen erreicht werden:

*Belastung durch direkte Bundessteuer in Prozent des steuerbaren Einkommens*

Steuerbares Einkommen	Geltendes	
	Fr.	Recht
100000	6,0	6,5
200000	10,0	9,9
1 Mio.	14,0	11,5

Einkommen über rund 200000 Franken würden demnach auf Bundesebene stärker besteuert.

4. Neu würden nach der Initiative die *juristischen Personen* nur noch durch den Bund besteuert. Hier werden indessen keine Steuersätze genannt. Es wird lediglich ganz generell vorgeschrieben, dass sich die Steuerbelastung nach der wirtschaftlichen Funktion zu richten und den Steuerbelastungen der natürlichen Personen Rechnung zu tragen habe. Präjudiziert würden die künftigen Steuersätze immerhin durch die nachfolgend beschriebene Übergangsregelung. Quantifiziert ist der Anteil der Kantone am Ertrag, und zwar pro Kanton jeweils mindestens zwei Drittel des Rohertrages. Im Unterschied zur geltenden Ordnung, die den finanzschwachen Kantonen einen Finanzausgleich auch bezüglich der juristischen Personen zusichert, fehlt in der Initiative eine entsprechende Bestimmung. Wieviel der Bund von seinem Drittel für diesen Finanzausgleich aufwenden müsste, wäre daher auf Gesetzesstufe auszuhandeln.

5. Von besonderem Gewicht ist die von den Initianten vorgeschlagene *Übergangsordnung*. Für die natürlichen Personen wird bei Einkommen über

100000 Franken eine Zuschlagssteuer von 10 Prozent des Einkommens vorgesehen. Diese würde sich immerhin soweit ermässigen, als durch den Zuschlag die in der Dauerordnung vorgesehenen Belastungen durch Staats- und Gemeindesteuern überschritten würden. Bei den juristischen Personen sollen die bestehenden Kapital- und Ertragssteuern des Bundes um die Hälfte erhöht werden. Eine Ermässigung wird gewährt, soweit dadurch die Gesamtbelastung durch Bund, Kanton und Gemeinde 30 Prozent des Reinertrages und 0,8 Prozent des Kapitals übersteigt. Mit dieser Übergangsordnung würden bei den natürlichen Personen die Eckwerte der Dauerordnung weitgehend, wenn auch nicht vollständig erreicht; in besonderen Fällen (Einkommensbereich 100000–200000 Franken) würden sie sogar überschritten, weil dort die gegenwärtige Belastung durch die Wehrsteuer über dem von der Initiative geforderten Niveau liegt. Die Auswirkungen der Übergangsordnung bei den juristischen Personen seien anhand nachstehender Tabelle erläutert:

*Belastung einer Aktiengesellschaft mit 1 Mio. Kapital und 10% Rendite*

(Wehrsteuer, Kantons- und Gemeindesteuer, jedoch ohne Kirchensteuer)

Kantons- hauptort	Initiative		1976	
	Kapital 0/00	Ertrag %	Kapital 0/00	Ertrag %
Zürich	5,1	20,8	4,7	18,8
Bern	8,0	28,3	7,9	26,7
Luzern	5,2	18,4	4,8	16,3
Zug	4,6	17,5	4,2	15,4

Wie die Tabelle zeigt, käme es bei der erfassten Renditestufe und den erwähnten Kantonshauptorten überall zu Mehrbelastungen. Die Unternehmungen

gen, die ein niedrigeres Renditenniveau als 10 Prozent erreichen (und das ist die grosse Mehrheit, auch wenn die durchschnittliche Rendite der Aktiengesellschaften in der 16. Wehrsteuerperiode 10,7 Prozent betrug), dürften fast überall voll vom Zuschlag von 50 Prozent getroffen werden. Dabei ist zu beachten, dass nicht die Gesamtbelastung massgeblich ist, sondern je getrennt die Kapital- und die Ertragssteuer. So wäre in jenen Kantonen, die beispielsweise eine überdurchschnittlich hohe Kapitalsteuer kennen, neben dieser hohen Kapitalsteuer unter Umständen der volle Zuschlag auf der Ertragssteuer zu entrichten.

6. Die Bestimmungen über die *formelle Steuerharmonisierung* sind nach der Initiative nicht grundlegend anders als nach der am 12. Juni 1977 gutgeheissenen Verfassungsvorlage. Der bedeutsamste Unterschied liegt darin, dass der Bund laut Initiative unmittelbar verbindliche «Vorschriften» und nicht bloss «Grundsätze» zu erlassen hat. Von geringer sachlicher Bedeutung ist das in Absatz 6 der Initiative erwähnte Verbot der Einräumung ungerichtfertiger Vergünstigungen an einzelne Steuerpflichtige oder Gruppen von Steuerpflichtigen. Keine wesentliche Änderung gegenüber dem geltenden Rechtszustand bringt schliesslich die in Absatz 7 vorgeschriebene periodische Anpassung der Frankenbeträge an die Lebenshaltungskosten.

### *Gewollte und ungewollte Auswirkungen*

Die Zielsetzungen der Initianten sind im Titel des Volksbegehrens umschrieben: Steuerharmonisierung, stärkere Be-

steuerung des Reichtums, Entlastung der unteren Einkommen. Nicht erwähnt ist ein Element, das nach der Verwerfung des Steuerpaketes am 12. Juni 1977 besondere Aufmerksamkeit erheischt: die fiskalische Ergiebigkeit.

1. Über die *finanziellen Auswirkungen* der Initiative liegen keine verlässlichen Angaben vor. Das hängt zunächst damit zusammen, dass die Initiative für die Dauerordnung keine abschliessenden Tarife enthält; für die Übergangsordnung sind zwar die Angaben mit Bezug auf die juristischen Personen präziser, doch ist nicht abzusehen, wie die Kantone und Gemeinden auf eine allfällige Annahme der Initiative reagieren und welche Zuschlagsmöglichkeiten sie dem Bund belassen. Namentlich ist indessen auch schwer abzuschätzen, welche Folgen die durch die zusätzlichen Belastungen provozierten Bemühungen der Steuerpflichtigen in Richtung Steuerausweichung haben könnten. Die bundesrätliche Botschaft gibt diesbezüglich wenig Aufschluss; die angestellten Modellrechnungen beruhen notgedrungen auf schematischen Annahmen und beziehen sich überdies auf die in den Jahren 1969/70 bezogenen Steuern. Seitens der Initianten liegen zwei Schätzungen vor. Im Rahmen der Debatte im Nationalrat bezifferte am 23. Juni 1976 Nationalrat Otto Stich den Mehreingang zugunsten des Bundes auf 50 Mio. Fr.; Nationalrat Hubacher nannte in seiner Parteitagsrede vom 16. April 1977 den Betrag von 200 Mio. Fr.

2. Als erste Zielsetzung führt die Initiative die *Harmonisierung der kantonalen Steuern* an. Einen Teil der diesbezüglichen Vorstellungen hat in der

Zwischenzeit der neu beschlossene Verfassungsartikel 42<sup>quinquies</sup> realisiert. Dass selbst dieser Teil nicht völlig unbestritten war, zeigt der Umstand, dass ein Viertel aller Kantone (drei ganze und drei Halbkantone) die Vorlage abgelehnt haben. Mit der Initiative wird darüber hinaus eine Angleichung der Belastungen angestrebt, wobei das Ausmass einerseits weiter und andererseits weniger weit geht als bei der im März 1976 abgelehnten Landesring-Initiative. Sie geht weiter, indem die Kantone bei hohen Einkommen und Vermögen nur noch Spielraum nach oben und bei juristischen Personen überhaupt keinen Einfluss mehr haben; umgekehrt sind sie bei mittleren Einkommen freier in der Gestaltung der Tarife. Die Auflagen der Initiative dürften zwangsläufig zu verstärkten Belastungsunterschieden bei den mittleren Einkommen führen; gerade die finanzschwächeren Kantone werden von den erhöhten Steuersätzen in den oberen Kategorien wenig profitieren und sich wegen der vorgeschriebenen Entlastung der untersten Einkommen vorzugsweise an den Mittelstand halten müssen. Soweit der Bundesgesetzgeber nicht ein Einsehen hat, werden die finanzschwächeren Kantone auf die bisherigen ansehnlichen Finanzausgleichsleistungen aus der Besteuerung der juristischen Personen verzichten müssen, so dass sie abermals bei den natürlichen Personen eine Kompensation suchen werden. In bezug auf die Angleichung der Steuerbelastungen werden mithin eher zwiespältige Resultate erzielt. Im übrigen ist auch in Rechnung zu stellen, dass sich die heutigen Steuerbelastungen aufgrund der bestehenden Bedürfnisse eingependelt haben. Die gewissermassen künstliche Aufpflanzung höherer oder tieferer Steuer-

sätze von oben her führt zu Mehr- oder Mindereinnahmen, welche die Haushalte aus dem Gleichgewicht bringen. Steuerkräftige Gemeinden werden beispielsweise so starke Geldzuflüsse verzeichnen, dass der rationelle Einsatz der Steuergelder nicht mehr gewährleistet ist. Der von den Initianten angestrebte Weg der Steuerharmonisierung ist daher nicht über alle Zweifel erhaben. Ob zudem die Ausschaltung der Steuerkonkurrenz zwischen Gemeinden und Kantonen an sich eine für den Steuerpflichtigen vorteilhafte Operation ist, mag sehr wohl in Frage gestellt werden. So sehr die praktische Erfahrung lehrt, dass nur knappe Finanzen einen sparsamen Haushalt gewährleisten, so sehr erweist es sich in der Praxis, dass die Möglichkeit der örtlichen Steuerausweichung einen der wirksamsten Schutzfaktoren vor dem Übermarchen des Fiskus bedeutet.

3. Das zweite Ziel der Initiative, das dem Begehren seine politische Stosskraft geben soll, ist die «*stärkere Besteuerung des Reichtums*». Man kann wohl sagen, dass die Initiative sich diesbezüglich wenig Schranken auferlegt. Die Initianten, die gerne auf noch höhere Steuersätze im Ausland hinweisen, übersehen, dass das schweizerische Steuersystem eben Besonderheiten aufweist, welche bereits heute die hohen Einkommen und Vermögen vergleichsweise hart anpacken. So ist vorweg jedes Arbeitseinkommen mit un plafonierten obligatorischen Sozialversicherungsbeiträgen belastet, die bei Selbständigerwerbenden ab 1978 9,4 Prozent ausmachen werden. Von den Nachbarstaaten kennt nur gerade Italien un plafonierte Sozialversicherungsbeiträge. Die heutigen Vermögenssteuersätze in

der Schweiz zählen bereits zu den höchsten in Europa, ganz abgesehen davon, dass Belgien, Frankreich, Grossbritannien und Italien keine Vermögenssteuer kennen. Besonders starke Belastungen ergeben sich im Zusammenspiel von Einkommens- und Vermögenssteuern, weil mit Ausnahme weniger Kantone kein Gesamtplafond der Steuerbelastung besteht – im Unterschied beispielsweise zu den Niederlanden und Schweden. Im weiteren sind in der Schweiz das Wohneigentum (Besteuerung des Mietwertes als Einkommen!) und selbsterworbene Renten höher besteuert als im Ausland. Schliesslich werden bei uns die ausgeschütteten Gewinne der juristischen Personen sowohl bei den Unternehmungen als auch bei den Empfängern vollumfänglich besteuert, während die meisten anderen Staaten entweder reduzierte Sätze oder das System der Steueranrechnung kennen. Unter solchen Umständen muss eine kumulative Anhebung der Steuerbelastung für hohe Einkommen, für grosse Vermögen und für Unternehmungen einen scharfen Druck auf Steuerausweichung (nicht Steuerhinterziehung!) provozieren. Ebenso verliert die Schweiz für ausländische Steuerzahler an Attraktivität, was von manchen Staaten natürlich sehr warm begrüsst würde, sowohl von jenen, aus denen diese Steuerzahler kommen, als auch von jenen, die anstelle der Schweiz von einem Zustrom profitieren würden. Gewiss hätte die Schweiz nach wie vor einige Trümpfe wie etwa denjenigen der Sicherheit in der Hand, und ebenso gewiss sind die Möglichkeiten der Steuerausweichung für Inländer nicht unbegrenzt. Trotzdem dürfte eine allzu exorbitante Belastung der guten Steuerzahler sowohl fiskalpolitisch als insbesondere wirtschafts-

politisch nachteilige Auswirkungen zeitigen. Es ist namentlich zu bedenken, dass eine allzu weitgehende Abschöpfung der Erträge in kleineren und mittleren Unternehmungen die Möglichkeiten der Selbstfinanzierung von Investitionen einengt und damit einer noch stärkeren Konzentration Vorschub leistet. Ebenso wird der Leistungswille vorab in den oberen Schichten des Mittelstandes (man denke etwa an die überdurchschnittlichen Arbeitszeiten von Ärzten) beeinträchtigt. Nicht viel anders steht es mit den vielgeschmähten «arbeitslosen» Vermögenseinkommen. Inflation, Vermögenssteuer und Einkommenssteuer bewirken heute schon vielfach eine Substanzschmälerung, weil sie gesamthaft den Vermögensertrag übersteigen. Eine derartige Situation dürfte die Vermögensbildung, ohne die eine freiheitliche Gesellschaft auf die Dauer nicht auskommen kann, kaum sonderlich anregen. Eine Überspannung des Umverteilungsgedankens wird daher über kurz oder lang den vermeintlichen Profiteuren selbst zum Verhängnis werden.

4. Als dritte und letzte Zielsetzung nennt die Initiative die «*Entlastung der unteren Einkommen*». Soweit es die direkte Bundessteuer anbetrifft, ist dieses Ziel kurzfristig bestimmt durchsetzbar. Offener ist bereits die Frage, ob es sich via Bund auch auf kantonaler Ebene realisieren lässt. Und vollends zweifelhaft bleibt nach dem Gesagten, ob sich die vorgeschlagenen Instrumente nicht als Bumerang erweisen werden. Die Zweckmässigkeitsfrage ist indessen nur die eine Seite des Problems. Zu bedenken ist auch, ob die geforderte Entlastung wirklich gerecht sei. Abgesehen vom staatspolitischen Unding, die



Wehrsteuer nur noch von einer kleinen Minderheit bezahlen zu lassen, ist nämlich folgende Situation nicht zu übersehen: in der Schweiz werden die unteren Einkommen nicht nur durch vergleichsweise niedrige und nur partielle Verbrauchssteuern (tiefe Sätze und Freiliste bei der Warenumsatzsteuer) geschont; auch bei den Einkommenssteuern kommen sie verhältnismässig viel besser weg als die entsprechenden Einkommenskategorien im Ausland. Wie vom Schreibenden in der Publikation «Die schweizerische Steuerbelastung im internationalen Vergleich» (Wirtschaftspolitische Mitteilungen der Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, Heft 2/1977) nachgewiesen worden ist, zeigen alle verfügbaren Statistiken das gleiche Bild: die unteren Einkommen fahren in der Schweiz im Vergleich mit dem Ausland weit besser als die hohen Einkommen. Die Steuerreserven liegen bei uns mithin nicht dort, wo sie die Initianten suchen, im Gegenteil; wie im Ausland müssten auch sozialdemokratische Regierungen bei uns ihren gesteigerten Finanzbedarf bei der grossen Masse und nicht bei einer Minderheit zu decken suchen.

### *Ein kritisches Urteil*

Gestützt auf die Analyse des Inhalts und der Ziele der Reichtumssteuerinitiative kann abschliessend das Urteil schlagwortartig wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die Initiative widerspricht mit ihrem *klassenkämpferischen Gehalt* den langfristigen Erfordernissen einer sachgerechten Steuerordnung.
2. Die Initiative ist in verschiedenen

Belangen durch die seit ihrer Lancierung vollzogenen Veränderungen *überholt*.

3. Die Initiative zieht auf eine Steuerlastverteilung ab, die sich als *kontraproduktiv* erweisen wird und die denn auch im Gegensatz zu sozialdemokratisch verantworteten ausländischen Steuerordnungen steht.
4. Die Initiative enthält *Konstruktionsmängel* wie beispielsweise undifferenzierte Belastungssätze für juristische Personen, welche ertragsschwache Unternehmungen schwer und ungerechtfertigt belasten.
5. Die Initiative beschneidet die kantonale Steuerhoheit in unnötigem Masse und zwingt vorab den finanzschwachen Kantonen einen Steuertarif auf, der zu einer weiteren *Entleerung der Berggebiete* und zu einer zusätzlichen *Bevölkerungskonzentration* in den Ballungszentren führen wird.
6. Die Initiative nimmt den Kantonen die Steuerhoheit über die juristischen Personen und damit ein wirkungsvolles Instrument der Regionalpolitik; sie sieht eine Aufteilung des Steuerertrags vor, welche die *wirtschaftsstarken Kantone einseitig begünstigt*, und nimmt den finanzschwachen Kantonen den bisherigen verfassungsmässigen Anspruch auf Finanzausgleich bezüglich der Ertrags- und Kapitalsteuern des Bundes.
7. Die Initiative behindert die fällige Sanierung des Bundeshaushalts, indem sie, ohne dem Bund hinlängliche Mittel zu bringen, als *unsachgemässes Stückwerk* eine zusammenhängende Finanzreform blockiert.

*Rudolf Rohr*

## SCHWEIZERISCHE EUROPAPOLITIK IN BEWEGUNG

Im Handel zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und den Ländern, die in der «Kleinen Freihandelszone» EFTA verblieben sind, fielen am 1. Juli 1977 die letzten Zollhürden für praktisch alle industriellen und gewerblichen Waren. Die Verwirklichung der «grossen Freihandelszone» bot den EFTA-Ländern Anlass, bei einem Treffen von Regierungschefs und Ministern Mitte Mai in Wien ihre Überlegungen zu den künftigen Beziehungen untereinander und mit der EG in einer Erklärung gipfeln zu lassen<sup>1</sup>: «Die EFTA-Regierungen sind davon überzeugt, dass es wünschenswert wäre, die bestehende Zusammenarbeit innerhalb der EFTA und – mit unterschiedlicher Intensität – zwischen den EFTA-Ländern und der Europäischen Gemeinschaft mittels eines verstärkten Informationsaustausches, engerer Konsultationen über wirtschaftliche Fragen und – wo erforderlich – durch koordinierte Anstrengungen zu entwickeln, um den Freihandel zu sichern und die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse zu verbessern. Möglichkeiten und Methoden zur Ausweitung der Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten sollten daher untersucht werden, wie etwa der Stimulierung eines beständigen Wirtschaftswachstums, der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation, der Förderung der Währungsstabilität und der Ausarbeitung übereinstimmender rechtlicher Normen in Fragen von gemeinsamem wirtschaftlichem Interesse.» Die EFTA-Länder regen folgende Massnahmen zur Vertiefung und Ausweitung des Freihandels an: «Vereinfachung und Verbesserung der Ursprungsregeln und

Zollverfahren», «unbehinderter Zugang zu den Versorgungsquellen», Einbezug einer grösseren Anzahl von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten, Förderung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen «unter Berücksichtigung der Agrarpolitik der einzelnen Länder». Auf Gebieten wie Verkehrspolitik, Forschung und Umweltschutz «sollten die Kontakte zwischen den Freihandelspartnern auf pragmatischer und praktischer Basis intensiviert werden».

*«Europäische Innenpolitik» und Freihandel*

Wie sich die EFTA-Länder die Vertiefung der Beziehungen zur EG im einzelnen vorstellen, und wie weit sie dabei gemeinsam vorgehen wollen, blieb in der Erklärung offen. Die schweizerischen Vorstellungen dazu wurden im Laufe der Vorbereitung der Wiener Konferenz deutlich, namentlich in einer Rede von Bundesrat Pierre Graber<sup>2</sup> und in einem Vortrag von Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros im Bundeshaus<sup>3</sup>. Laut Graber will die Schweiz «ein an Menschenrechten orientiertes, rechtsstaatliches und soziales Europa, in welchem die Macht beim Bürger liegt». Die Verfolgung dieser Ziele innerhalb der Schweiz zeigt, «dass unser innerstaatliches Handeln aussenpolitisch wirksam ist und als Teilnahme an einer künftigen europäischen Innenpolitik verstanden werden kann». Dass die Schweiz auch über ihre Landesgrenzen hinaus an dieser Innenpolitik teilnehmen will, dabei aber eine politische

Grenze zieht, zeigen zwei weitere Äusserungen Grabers: «Unser Land hat ein Interesse, dass Europa, sofern es sich demokratisch ausgestaltet, als solches *stark* ist und – in welcher Weise auch immer – einheitlich aufzutreten vermag.» Andererseits ist die Schweiz «in keiner Weise bereit, ... im Interesse Europas Souveränitätsrechte an eine supranationale Behörde abzugeben». Der EG ist sie vor allem deshalb nicht beigetreten, «weil die welt- und europapolitische Lage keineswegs Anlass bietet, die bewaffnete Neutralität als Garant unserer Unabhängigkeit aufzugeben». Den Vorwurf, die Schweiz halte sich mit ihrem Fernbleiben von der EG an die *Maxime* «*pereat Europa, fiat Helvetia*», weist Graber mit dem Argument zurück, auch der Freihandel, zu dem die Schweiz als «treibendes Element» beigetragen habe, diene der Stärkung Europas.

#### *Wettbewerbsrecht als Grenze*

Wie weit kann die am Freihandel orientierte schweizerische Politik zur wirtschaftlichen Integration führen? Blankart definiert die Integration so: «Begründet auf der Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs, stellt die Integration eine gegenseitige und willentliche Verquickung verschiedener Staaten dar; dies durch das Mittel der zunehmenden Koordinierung des Rechts, unter gerechten Wettbewerbsbedingungen und mit dem Zweck, durch einen optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren eine Vergrösserung der Produktivität und letztlich des allgemeinen Wohlergehens zu gewährleisten.» Formal stellt sich jedes Integrationsphänomen als Rechtsharmonisierung dar, dabei werden zwei

Schritte unterschieden: der erste umfasst die Beseitigung von Diskriminationen (in den Freihandelsabkommen namentlich Zölle und mengenmässige Handelsbeschränkungen) – diese Liberalisierung ist eine nichtkausale Voraussetzung der Integration. «Der zweite und weitaus wichtigste Schritt der Harmonisation besteht in der Koordinierung des Rechts, das heisst im Erlassen neuer und positiver Normen, die in allen Vertragsstaaten Anwendung finden und damit kausal die Integration auslösen.» Blankart exemplifiziert den Unterschied anhand des Wettbewerbsrechts: «Grundsätze» in der EFTA und in den Freihandelsabkommen mit der EG, «Regeln» innerhalb der EG. Im Freihandel ist wettbewerbswidriges Verhalten von Unternehmen oder Staaten «mit dem guten Funktionieren des Abkommens unvereinbar» – tritt es auf, so versuchen die Vertragsparteien im «Gemischten Ausschuss», Einvernehmen über die Beseitigung der beanstandeten Praxis zu erzielen. Gelingt das nicht, so kann die geschädigte Partei Schutzmassnahmen ergreifen, das heisst Handelshemmnisse wieder aufrichten, die durch das Abkommen beseitigt worden sind. In der EG dagegen sind gewisse Wettbewerbsverfälschungen ganz einfach verboten: die Brüsseler Kommission und der Gerichtshof können den Unternehmen und Mitgliedstaaten entsprechendes Verhalten vorschreiben.

#### *Gegen «Systemveränderungen»*

Dazu Blankart: «Es will mir scheinen, dass der in der Ausgestaltung des Wettbewerbsrechts erscheinende grundlegende Unterschied zwischen einem Libera-

lisierungs- und einem Integrationsvertrag bewusst sein muss, wenn man nach Erreichung des Warenfreiverkehrs unter 16 westeuropäischen Staaten die Möglichkeiten einer weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit untersucht. Denn dieser Unterschied schlägt auf die institutionelle Ausgestaltung der betroffenen Organismen, das heisst der EWG, der EFTA und der Gemischten Ausschüsse durch, und es wäre irrig zu glauben, im Rahmen des Freihandels Ziele erreichen zu können, die den «Wettbewerb an sich», das heisst gemeinsame Politiken, betreffen, ohne über eine supranationale Behörde, ein quasi kontrollierendes Parlament und einen entscheidungsbefugten Gerichtshof zu verfügen.» In diesem Zusammenhang werden die gemeinsamen Politiken, um die sich die EG auf Gebieten wie Industrie, Landwirtschaft, Verkehr, Sozialwesen und Regionen bemüht, unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs gesehen: die «Desintegration der nationalen Wirtschaftsstrukturen» soll zu einem «Zustand der völligen Nicht-Diskriminierung» führen. «Das Ziel einer künftigen EFTA-Politik (dagegen) kann nicht sein, zu gemeinsamen Politiken zu gelangen, um derentwillen ihre Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht beigetreten sind.»

Weder in der EFTA noch im Verhältnis zur EG wünscht die Schweiz daher institutionelle Änderungen. Solche standen am Wiener Gipfel nicht zur Diskussion und wurden von Bundesrat Brugger ausdrücklich abgelehnt: «Was die Methode der Zusammenarbeit anbelangt, so glauben wir nicht an die Notwendigkeit von Systemveränderungen, die weitere Institutionalisierungen nach sich ziehen würden. Wir haben das gegenwärtige Modell im Be-

wusstsein der ihm innewohnenden Möglichkeiten und Beschränkungen ausgewählt. ... Institutionelle Probleme, die sich im Zusammenhang mit einer mitgestaltenden Teilnahme stellen, dürfen uns nicht zurückhalten, nach geeigneten pragmatischen, nicht-institutionalisierten Methoden zu suchen, um denjenigen Grad der Zusammenarbeit zu finden, welcher den objektiven Notwendigkeiten unserer Volkswirtschaften entspricht.» Die «mitgestaltende Teilnahme» ist eine Paraphrase der «gestaltenden Mitwirkung», die die Schweiz in den Verhandlungen mit der EG beantragte, aber nicht erhielt. Die EG zog somit die Grenze zwischen Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft noch deutlicher als die Schweiz selbst.

#### *Rechtsharmonisierung nötig*

Die Zusammenarbeit, die zur Sicherung des Freihandels notwendig ist, wird in der EFTA-Erklärung in grossen Zügen aufgeführt und entspricht den schweizerischen Vorstellungen. Blankart zählt im einzelnen auf: bei den Verhandlungen nicht gelöste handelspolitische Probleme (öffentliches Einkaufswesen, staatliche Handelsmonopole, mengenmässige Ausfuhrbeschränkungen), äussere Bedingungen des Freihandels (Rohstoffversorgung, Wirtschafts- und Währungsstabilität), «aus der Nicht-Mitgliedschaft sich ergebende Probleme». Zu dieser letzten Kategorie zählt das weite Feld der Rechtsharmonisierung, ferner die Ursprungsregeln. Da der Freihandelsraum keinen gemeinsamen Aussenzoll hat, ist nach komplizierten Regeln festgelegt, wieviel Drittländerzeugnisse in einem Produkt verarbeitet sein dürfen, das in den Genuss

der Zollfreiheit gelangen soll. Bearbeitungsvorgänge über die Grenzen verschiedener EFTA-Länder hinweg sind in der EG nur beschränkt zugelassen. Die EFTA-Länder bemühen sich in Brüssel bereits gemeinsam um eine Verbesserung der Ursprungsregeln. Rechtsharmonisierung ist in der Regel dann erforderlich, wenn die Liberalisierung über die Industriegüter hinaus ausgedehnt werden soll (Landwirtschaftserzeugnisse, Freizügigkeit selbständiger und unselbständiger Arbeitskräfte, Kapitalverkehr – die EG hat sich bei den Versicherungen als erstem Gebiet verhandlungsbereit erklärt, und als erstes Drittland verhandelt nun die Schweiz über das gegenseitige Niederlassungsrecht). Rechtsharmonisierung erfordert aber immer mehr auch der blosse Warenverkehr, da an die Produkte immer strengere Anforderungen punkto Konsumenten- und Umweltschutz gestellt werden.

#### *EG-Regeln «autonom» nachvollziehen?*

Insofern als die EG bei ihrer internen Rechtsharmonisierung Fortschritte macht, schafft sie «auf andern als handelspolitischen Gebieten notwendigerweise Drittlanddiskriminationen». Die EFTA hat in der Regel nicht die Möglichkeit, durch entsprechende eigene Politiken eine «Gegendiskrimination» zu errichten und damit der EG einen Anreiz zu gemeinsamer Regelung zu bieten. Eine mögliche Ausnahme sieht Blankart bei den technischen Normen. Die Aussicht, einzeln vorgehen zu müssen, findet er «nicht unproblematisch», denn der einzelne EFTA-Staat «sieht sich einer mächtigen EG gegenüber-

gestellt, die ihm vielfach nur die Wahl zwischen dem autonomen Nachvollzug und dem Diskriminiertsein belässt; dies deshalb, weil die Gemeinschaft nach mühsam erfolgter Einigung unter den Neun meist derart unbeweglich ist, dass sie über keinen Verhandlungsspielraum mehr verfügt und angesichts ihrer Grösse auch nicht unbedingt eines Verhandlungserfolges bedarf. ... Zwar wäre es nicht sinnvoll, die gemeinschaftliche Gesetzgebung nur deshalb abzulehnen, weil sie aus der EWG stammt, dies umso weniger, als sie vielfach sehr klug abgefasst ist. Doch ist es ebenso unannehmbar, sie immer dann zu übernehmen, wenn dies den EFTA-Staaten wirtschaftliche Vorteile einbringt: Es würde damit ein Weg zur Satellisierung geöffnet, der politisch nicht zu verantworten wäre. Mehr als dies mit einem Beitritt der Fall wäre, würde damit ein Verlust an Unabhängigkeit in Kauf genommen». Eine gewisse Satellisierungsgefahr setzt laut Blankart auch der Möglichkeit Grenzen, sich an Kooperationsprogramme der EG zu assoziieren, wie es die Schweiz namentlich bei Forschungsarbeiten versucht. Eine Möglichkeit, dem Dilemma zwischen Diskriminierung und autonomem Nachvollzug zu entgehen, wären «Konsultationen zwischen den (wenn möglich aufeinander abgestimmten) EFTA-Staaten und der EWG, um von Anfang an möglichst gleichlautende Normen zu erlassen». Für solche Konsultationen, die ja die gegenseitige Entscheidungsfreiheit nicht einengen, ist auch die Brüsseler EG-Kommission recht offen; in ihrer Reaktion auf die Wiener EFTA-Erklärung ist davon die Rede, Handelshemmnisse müssten «beseitigt oder besser noch von vornherein vermieden werden». Allerdings kann sich die Ge-

meinschaft laut Blankart zu dieser Aufgabe «angesichts der namhaften Schwierigkeiten, die Neun auf eine gemeinsame Haltung zu verpflichten, nur bedingt bereiterklären. ... Vielleicht, dass in diesem Bereich der Europarat noch vermehrt eingeschaltet werden könnte, sei es auch nur, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit zu stärken, dass der ‹Balkanisierung des Rechts› mit Entschiedenheit entgegengetreten wird, wenn dem demokratischen Europa sein wirtschaftliches und damit auch politisches Gewicht gewahrt werden soll».

*«Eine Frage für spätere Generationen»*

Zur Rolle des Europarates bemerkt Bundesrat Graber in der eingangs zitierten Rede, dass die Idee einer Arbeitsteilung mit der EG «nicht nur das Wesen der Gemeinschaft verkennt, sondern auch einer gegenseitigen und teilweisen Demission gleichkäme». Vielmehr gehe es um eine Komplementarität in dem Sinne, dass gleichzeitig Europarat-Konventionen und EG-interne Regelungen so ausgearbeitet würden, dass die EG als Ganzes an diesen Konventionen teilnehmen könnte. Voraussetzung dafür ist eine starke, verhandlungsfähige EG – ein Wunsch, der die ganze Graber-Rede durchzieht, bis hin zu einer sicherheitspolitischen Erwägung: «Dank der in der Gemeinschaft vollzogenen Versöhnung zwischen den westeuropäischen Weltkriegsparteien ist erstmals in unserer Geschichte die latente Konfliktsgefahr an unseren Grenzen ausgeschaltet.» Für einen Verzicht auf gewisse Souveränitätsrechte sind aber «auf unserem Kon-

inent die Polaritäten und der Mangel an Volksrechten gegenwärtig noch zu gross. ... Ob sich die Schweiz dereinst zu einem demokratisch geeinten, föderalistischen Gesamteuropa aktiv wird bekennen können, ist eine Frage, die erst von späteren Generationen zu beantworten sein wird».

\*

Mir scheint, diese Zukunft habe schon begonnen. Wenn an den Grenzen nicht einmal mehr «latent» eine Konfliktsgefahr herrscht, wird auch die Neutralität als Hauptgrund gegen den EG-Beitritt fragwürdig. Gewiss gibt es noch andere Gründe für die Weigerung, «Souveränitätsrechte an eine supranationale Behörde abzugeben», so den internen Föderalismus und die halbdirekte Demokratie. Da ist einmal zu fragen, wie supranational denn die EG sei, und dann, wie souverän die Schweiz als Nicht-Mitglied. Der selbständigen Verwaltungstätigkeit der Brüsseler Kommission setzt der EG-Ministerrat recht enge Grenzen, und im Ministerrat selber kommt das supranationale Element der Mehrheitsabstimmung fast nie zum Tragen. Freilich kann man argumentieren, mehr Supranationalität sei unerlässlich, wenn die EG bestehen und namentlich die Erweiterungen in Südeuropa verkraften solle – wie das auch die Schweiz hofft. Je stärker aber die EG, desto weniger lässt sich der Freihandel ohne Teilnahme an der positiven Integrationspolitik aufrechterhalten, und desto häufiger tritt das Problem des autonomen Nachvollzugs auf. Dieses Problem stellt sich jetzt bei den Schadenversicherungen, wo die Schweiz die Nicht-Diskriminierung in der EG nur erreichen kann, wenn sie ihre Ge-

setzung jener der EG anpasst. Der Anschein des autonomen Nachvollzugs kann dadurch vermieden werden, dass das System der EG auch in der OECD als empfehlenswert erkannt worden ist, und dass die Schweiz in der Ausgestaltung vielleicht eine grössere Freiheit erhalten kann als die EG-Mitglieder. In einem andern Fall hat die Schweiz sogar «fremde Richter» akzeptiert (wie in der Menschenrechtskonvention des Europarates): ein Abkommen über die Kapazitätsregelung in der Rheinschiffahrt sieht vor, dass ein Gericht aus einem Schweizer und sechs EG-Richtern über die Auslegung entscheidet. Damit das Abkommen in Kraft treten kann, muss es allerdings geändert werden, da der EG-Gerichtshof Einwendungen gemacht hat – unter anderem die, dass nicht seine Richter in dem Rhein-Gericht sitzen sollen, sondern andere aus der EG. Gerade den Präzedenzfall für die Mitwirkung beim EG-Gerichtshof in bestimmten Fragen hätte die Schweiz gern gesehen: sie interessiert sich für die Teilnahme am EG-Abkommen über die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen in Zivil- und Handelssachen, für dessen Auslegung auch der EG-Gerichtshof zuständig ist. Wo es die Interessen gebieten, schreckt also die Schweiz weder vor autonomem Nachvollzug «de facto», noch vor Teilnahme an supranationalen Instanzen zurück. Wo aber die EG Supranationalität erreicht hat, hat sie Tendenz, diese für

sich selbst zu behalten – man kann sich nicht Interessengebiete für eine Quasi-Mitgliedschaft aussuchen. Die Schweiz kann da und dort durch die Hintertür Mitwirkung erlangen, kaum aber «gestaltende». Die Frage, ob durch Beitritt oder durch Distanz zur EG mehr Unabhängigkeit eingebüsst wird, stellt sich in den Beziehungen zu «Brüssel» laufend – und in diesem Sinne ist die Frage des Beitritts immer aktuell, auch wenn sie es in der Tagespolitik nicht ist.

*Daniel Goldstein*

<sup>1</sup>Erklärung der Konferenz der Mitglieder der Regierungen der EFTA-Länder auf höchstmöglicher Ebene, Wien, 13. Mai 1977. – <sup>2</sup>Europa – wohin? Rede von Bundesrat Pierre Graber, Vorsteher des Eidg. Politischen Departements, gehalten am 24. Januar 1977 vor dem Kaufmännischen Verein Schaffhausen. – <sup>3</sup>Grundlagen und Grenzen einer künftigen westeuropäischen Zusammenarbeit: Erwägungen zum EFTA-Gipfel. Gastvorlesung von Dr. Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros EPD/EVD, gehalten am 15. Februar 1977 an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und an der Juristischen Fakultät der Universität Zürich. Blankart hielt fest, dass er ausschliesslich in seinem eigenen Namen spreche und somit die Entscheide seiner Vorgesetzten in keiner Weise präjudiziere. Was die Schweiz dann am Wiener EFTA-Gipfel vortrug und unterschrieb, war natürlich weniger detailliert und theoretisch expliziert als Blankarts Ausführungen, stand aber in keinem Widerspruch dazu.