

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Bundesbeschluss über die Änderung der Finanzordnung des Bundes
(BRG 10360)**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Klöti, Ulrich

Bevorzugte Zitierweise

Klöti, Ulrich 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesbeschluss über die Änderung der Finanzordnung des Bundes (BRG 10360), 1968 – 1970*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 14.06.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Öffentliche Finanzen	1
Finanz- und Ausgabenordnung	1

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
MWST	Mehrwertsteuer
BV	Bundesverfassung
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
WUST	Warenumsatzsteuer
DBST	Direkte Bundessteuer
WSt	Wehrsteuer
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
PdA	Partei der Arbeit
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB); Vorgängerin der SVP

ONU	Organisation des Nations unies
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
Cst	Constitution fédérale
DFTCE	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
USAM	Union suisse des arts et métiers
PTT	Postes, téléphones, télégraphes
AFF	Administration fédérale des finances
ICHA	Impôt sur le chiffre d'affaires
IFD	Impôt fédéral direct
IDN	Impôt pour la défense nationale
DFFD	Département fédéral des finances et des douanes
PST	Parti suisse du Travail
PAI / PAB	Le parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB) ou parti des paysans, artisans et indépendants (PAI); prédecesseur UDC.

Allgemeine Chronik

Öffentliche Finanzen

Finanz- und Ausgabenordnung

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.1968
ULRICH KLÖTI

Des divergences d'opinion surgirent aussi à propos de la procédure à suivre pour élaborer le nouveau régime financier. Deux manières de voir ont été exprimées à ce sujet. Monsieur Bonvin et principalement Markus Redli, le directeur de l'administration fédérale des finances (AFF), défendirent l'opinion qu'un nouveau programme transitoire, analogue au programme urgent repoussé en 1967, devrait procurer à court terme les ressources nécessaires à la couverture des déficits croissants. Monsieur Celio, qui reprit la charge du DFFD le 1er juillet des mains de Monsieur Bonvin, parut préférer l'élaboration directe d'un nouveau régime, ce qui entraînerait certes, pour les prochaines années, des déficits avec leurs conséquences sur la politique conjoncturelle, mais épargnerait aux Chambres et au peuple d'avoir à se prononcer deux fois sur le même sujet en un court laps de temps. La nomination de Markus Redli à la tête de la direction générale des Postes, téléphones, télégraphes (PTT) a été jugée aussi en fonction de ces divergences d'opinion et de la reprise par Monsieur Bonvin du DFTCE.

Les commissions des finances des deux Chambres (CdF-CN et CdF-CE) tinrent une séance d'information les 5 et 6 février, où des personnalités éminentes de l'économie, de la science et de la politique exposèrent leurs idées au sujet du futur régime financier; aucune décision concrète ne fut prise. Lors de la conférence qui réunit le Conseil fédéral et les leaders des partis gouvernementaux le 29 avril, un programme de réformes fut discuté, dont des observateurs conservateurs chrétiens-sociaux dirent qu'il ne s'agissait pour l'essentiel que d'une reprise du programme urgent de Monsieur Bonvin, alors que d'autres jugeaient avec faveur le fait qu'on recherche directement une solution définitive. On critiqua aussi le fait que certains problèmes avaient été escamotés dans le projet du Conseil fédéral, tels celui de la modernisation de l'Impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) et la péréquation financière. Peu de renseignements ont filtré sur la réunion des conseillers fédéraux Bonvin, Celio et Schaffner avec les chefs du Parti socialiste suisse (Pierre Graber, Fritz Grütter, Jean Riesen et Max Weber). Un nouvel élément de discussion a surgi lors du Congrès du Parti socialiste, avec la décision prise contre l'avis de la direction du parti de lancer une initiative populaire. Cette initiative prévoit la transformation de l'Impôt pour la défense nationale (IDN) en un impôt sur la richesse, de façon caractéristique, par l'introduction d'une forte progressivité, ainsi que des mesures destinées à unifier la fiscalité directe dans tout le pays.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.06.1968
ULRICH KLÖTI

Les **revendications socialistes furent repoussées avec énergie** au cours des débats sur les «lignes directrices» (MCF 9914), qui reproduisaient les intentions déjà connues du Conseil fédéral. Des orateurs radicaux refusèrent tout déplacement de la charge fiscale sur l'impôt direct. Franz Josef Kurmann (ces, LU) déclara que son groupe ne souscrirait à aucune solution durable qui ne réglerait pas de façon satisfaisante le problème de la péréquation. Rudolf Etter (PAB, BE) fit valoir que des déficits réellement constatés auraient plus d'effets sur la volonté fiscale des citoyens que des déficits seulement budgétés. Otto Fischer (rad., BE), directeur de l'Union suisse des arts et métiers (USAM), s'opposa particulièrement à l'idée de ne plus fixer les taux d'imposition maximaux dans la Constitution (Cst.) à l'avenir. Max Weber (soc., BE) proposa pour sa part de renvoyer les grandes réformes de structure après 1974. Le président Spühler, concluant le débat, releva pour résumer qu'il existait un accord général sur la position clé qu'occupe la politique financière, sur le fait que les tâches nouvelles devaient entraîner rapidement la création de nouvelles recettes, et sur le principe d'un plan financier pour les dépenses comme pour les recettes.²

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 15.11.1968
ULRICH KLÖTI

C'est encore l'évolution défavorable des finances publiques qui a donné une importance prépondérante, dans la discussion sur le nouveau régime financier – le régime actuel échoit en 1974 –, aux **controverses sur la nature des nouvelles recettes à trouver**. S'appuyant sur une étude et sur les exposés de hauts fonctionnaires de l'administration fédérale (notamment un séminaire de Kurt Locher sur l'intégration européenne) des contributions, qui faisaient état, à l'aide d'exemples, des avantages dont jouit, dans le commerce international, un pays à fiscalité indirecte seulement sur

un pays à fiscalité exclusivement directe, des représentants du patronat et des savants ont réclamé le déplacement de la charge fiscale sur l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA); l'impôt sur la défense nationale (IDN) devrait être allégé, du moment qu'il n'est pas, au contraire de l'ICHA, ristourné aux exportations. Il faudrait, selon eux, en outre, libérer les investissements de l'ICHA, mais réduire considérablement la liste franche. On pourrait aussi augmenter fortement le taux de l'ICHA et en étendre l'application au secteur des services, ce qui compenserait d'une part les pertes de droits de douane entraînées par l'intégration économique, et rapprocherait d'autre part nos taux très bas de ceux pratiqués par nos partenaires commerciaux; la capacité concurrentielle s'en trouverait améliorée. Il n'y aurait pas d'urgence à introduire la taxe à la valeur ajoutée, car l'ICHA pourrait être encore considérablement développé sous sa forme actuelle. On a objecté à cette augmentation que la diversité des charges fiscales indirectes n'entraînait aucune distorsion dans la concurrence internationale, du moment qu'un bien exporté était frappé du même taux dans le pays destinataire que les produits indigènes. L'avantage reviendrait au contraire, dans la concurrence internationale, au pays pratiquant les taux de fiscalité directe les plus bas, car les impôts directs ne sont pas ristournés aux exportateurs. La Suisse bénéficie à cet égard d'un avantage fiscal. Alors que Max Weber recommande une hausse de l'IDN, Eugen Isler défend l'état actuel comme favorable à la Suisse, comme Otto Fischer le fait aussi. Selon les statistiques de l'ONU pour 1965/66, seules la France, l'Italie et la Belgique connaissent un taux d'imposition directe inférieur à celui de la Suisse. Mais dans ces pays, la charge des retenues pour la Sécurité sociale, qui entre dans le calcul des coûts pour l'exportation, est sensiblement plus lourde.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.12.1968
ULRICH KLÖTI

Le conseiller fédéral Celio exposa son point de vue, pour la première fois depuis qu'il était devenu chef du DFFD, dans un exposé qu'il fit à la Journée suisse des banquiers à Zurich. Il défendit la solution proposée par le Conseil fédéral, ce qui déçut certes ceux qui attendaient une réforme complète et révolutionnaire du régime financier. **Un avant-projet prit forme, qui fut connu à la fin de 1968, destiné à adapter les ressources de la Confédération aux besoins croissants.** Les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) devraient être relevés à 4.2 pour cent et à 6.3 pour cent. Quant à l'impôt pour la défense nationale (IDN), le rabais consenti en son temps devrait disparaître, et la progressivité être étendue avec un taux maximal de dix pour cent. Les bases constitutionnelles devraient aussi être créées afin de pouvoir remplacer les droits fiscaux, pour les produits qui s'y prêtent, par des taxes de consommation spéciales, ainsi que pour avoir la possibilité de transformer l'ICHA en un système de taxe à la valeur ajoutée (TVA). De même, l'IDN et l'ICHA devraient acquérir un rang constitutionnel définitif, mais sans que les taux maxima soient précisés dans la Constitution (Cst.). La part des cantons aux ressources de l'IDN, réservée à la péréquation financière, pourrait être augmentée par le moyen de la législation d'exécution.

C'est précisément la **renonciation à une refonte du système de la péréquation financière** qui attira le plus de critiques à l'avant-projet. En effet, plusieurs suggestions avaient été faites dans le courant de l'année. Le professeur Walter Wittmann avait proposé une nouvelle clé de répartition fondée sur les valeurs réciproques du revenu national par tête d'habitants des cantons et de leur densité de population. Max Baltensperger constatait aussi que seules des valeurs tirées d'une comptabilité nationale des régions pourraient fournir une clé sûre. Quant au conseiller aux Etats Rohner (rad., SG), il émit l'avis que l'élaboration d'une loi-cadre, qui permettrait de comparer les charges fiscales dans chacun des cantons, constituait le préalable indispensable à la péréquation. Son collègue Leu (ccs, LU) proposa la création d'un organisme de planification financière qui réunirait des représentants des communes, des cantons et de la Confédération. Il demanda en outre, dans une motion qui fut adoptée par les deux Conseils (Mo. 9778), des renseignements statistiques valables sur les revenus nationaux des cantons et une étude comparative des charges fiscales dans les cantons et les communes. Le Conseil fédéral, pour sa part, demanda aux cantons, par lettre circulaire, de prendre position sur les principes de la péréquation et plus particulièrement sur la conformité des bases de calcul. La dépendance financière des communes à l'égard des cantons et de la Confédération fut aussi évoquée. Enfin, un groupe de travail spécial, constitué par la conférence des directeurs cantonaux des finances, fut chargé d'examiner les problèmes de la péréquation.⁴

Die Diskussion um eine neue Bundesfinanzordnung wurde fortgesetzt. Sie konzentrierte sich auf die sogenannte kleine Reform, die nach dem Scheitern des Sofortprogramms von 1966/67 in Angriff genommen worden war. Der Vorentwurf des Bundesrates vom November 1968 hatte als Nahziel eine Anpassung der Finanzordnung an den gesteigerten Finanzbedarf angestrebt. Es war vorgesehen, bei der Wehrsteuer (West) wie bei der Warenumsatzsteuer (Wust) die Rabatte von zehn Prozent aufzuheben. Bei der Wust war zudem noch eine Erhöhung der Sätze um einen Zwanzigstel und eine Erhöhung des steuerbaren Teils bei den baugewerblichen Arbeiten ins Auge gefasst worden. Als mittelfristige Ziele hatte der Vorentwurf den Verzicht auf die zeitliche und sachliche Beschränkung der beiden Hauptsteuern und die Schaffung eines Kompetenzartikels für die Einführung besonderer Verbrauchsabgaben angeführt. In den Vernehmlassungen zeigte man sich im Allgemeinen bereit, dem Bund die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, nannte dabei aber sofort Bedingungen bezüglich des Verhältnisses zwischen direkten und indirekten Steuern. Weite Kreise vertraten die Ansicht, für eine Kompensation der Einnahmehausfälle bei den gesenkten Zöllen biete sich nur die Wust an. Die West dürfe überhaupt nicht oder nur um fünf Prozent erhöht werden; zudem verlangte die Schweizerische Gewerbekammer mit Nachdruck die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage zur gerechten steuerlichen Belastung der Grossbetriebe des Detailhandels. Gegen die West wurde auch das Argument vorgebracht, die Erhebung direkter Steuern müsse allein den Kantonen und Gemeinden, die sich in einer schwierigeren Situation befänden, überlassen werden. Am meisten Publizität erhielt die Überlegung, dass die schweizerische Exportindustrie infolge des ungünstigen Verhältnisses zwischen indirekten und direkten Steuern im Aussenhandel einen Wettbewerbsnachteil in Kauf nehmen müsse. Sie wurde dahin präzisiert, dass die preisliche Wettbewerbsstellung nicht von der Höhe der an der Grenze ausgleichbaren Umsatzsteuern, sondern einzig von der Höhe der im Ursprungsland erhobenen direkten Ertrags- und Vermögenssteuern abhängen. Obschon diese in der Schweiz ausgesprochen niedrig seien, sei die schweizerische Industrie im Nachteil, da die Privatwirtschaft in der Sozialpolitik und bei der Forschung Aufgaben zu bewältigen habe, die im Ausland vom Staate übernommen würden. Die Anpassung an die europäischen Entwicklungstendenzen erfordere deshalb für die schweizerische Fiskalpolitik eine deutliche Umlagerung auf die Verbrauchsbesteuerung, wobei auf die Dauer das Mehrwertsteuersystem (MWSt) einzuführen sei.

Eine Expertenkommission kam allerdings zur Ansicht, das geltende Grossistensystem habe sich bewährt, sei ausbaufähig und müsse so lange als möglich beibehalten werden. Überhaupt wurde das «Kesseltreiben» gegen die West im besonderen und gegen Staatsausgaben und Steuern im allgemeinen auch von nichtsozialistischer Seite als übertrieben empfunden. Unter dem Gesichtspunkt einer konjunkturgerechten Finanzpolitik forderte die Kommission für Konjunkturfragen über den Vorentwurf hinausgehende grössere Mehreinnahmen, die durch eine stärkere Erhöhung der Wust-Sätze und durch den Übergang zur alljährlichen Veranlagung bei der West zu erreichen wären. Der politischen Linken ging es um die Ausmerzung der kalten Progression und um eine stärkere Belastung der höheren Einkommen bei der West. Eine Erhöhung der Wust allein wurde deshalb abgelehnt, weil diese wegen ihrer Linearität die niedrigeren Einkommen tendenziell stärker belaste. Der Schweizerische Konsumentenbund seinerseits begrüsst eine Erhöhung der Wust; eine solche werde zum Teil von den leistungsfähigen Unternehmungen selbst getragen. Der Rest gehe in den Preisindex ein und könne ohne Mühe wieder auf den Arbeitgeber abgewälzt werden. Die ganze Problematik der Überwälzung von Steuern scheint jedoch von der Finanzwissenschaft noch nicht eindeutig geklärt zu sein. Es wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass die Überwälzungselastizitäten unbekannt seien.⁵

Neben dem Nahziel der Steuererhöhung blieben aber auch die mittelfristigen Ziele des bundesrätlichen Vorentwurfes umstritten. Politische und wirtschaftliche Kreise verschiedener Färbung wollten die Fixierung von Maximalsätzen in der Verfassung beibehalten. Eine erneute verfassungsmässig festgesetzte Befristung wurde mehrheitlich nur für die Wehrsteuer (West) gefordert. Von verschiedener Seite wurde an die kleine Finanzreform auch die Bedingung geknüpft, dass gleichzeitig der Finanzausgleich verstärkt und eine Harmonisierung der kantonalen Finanz- und Steuerordnungen an die Hand genommen werde. Nach dem Bekanntwerden der Zahlen der Staatsrechnung 1968 behielten sich die meisten politischen Gruppierungen vor, auf ihre Stellungnahmen zurückzukommen. Einzelne Stimmen verlangten ein Verschieben der Inkraftsetzung der neuen Ordnung oder ein Abbrechen der Reformbemühungen überhaupt.

Der Bundesrat nahm auf die neue Situation und die im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Einwände – siehe Interpellation Bachmann (rad., AG; Ip. 10216) teilweise Rücksicht; im September legte er seine bereits bei verschiedener Gelegenheit angekündigten Pläne in einer Botschaft vor (BRG 10360). Er schlug vor, als Nahziel in den Jahren **ab 1971 Mehreinnahmen vornehmlich durch die Warenumsatzsteuer (Wust) zu beschaffen**, und zwar nur noch etwa CHF 200 bis 300 Mio. (Aufhebung des 10%igen Rabatts). Bei der West empfahl er, lediglich die Struktur zu revidieren: Bis zu Einkommen von CHF 88'700 sollten Erleichterungen entstehen, höhere Einkommen sollten stärker als bisher belastet und die Höchstsätze für Einzelpersonen auf 8.55 Prozent (9% abzüglich 5% Rabatt), für juristische Personen auf 7.6 Prozent (8% abzüglich 5% Rabatt) fixiert werden. Zur Erreichung einer gewissen Flexibilität wurde die Möglichkeit vorgesehen, die Rabatte durch einen nicht referendumspflichtigen Bundesbeschluss auf zehn Prozent auszudehnen oder ganz aufzuheben. Bei den mittelfristigen Zielen hielt der Bundesrat an der Beseitigung der zeitlichen und sachlichen Begrenzung der beiden Hauptsteuern in der Verfassung (BV) fest. Die im Vorentwurf vorgesehene Kompetenz des Bundes, Zölle fiskalischen Charakters in Sonderverbrauchssteuern umzuwandeln, wurde auf Erdöl und Erdgas beschränkt. In einer Übergangsbestimmung sollte schliesslich zur Verstärkung des Finanzausgleichs die Provision der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer von sechs auf zehn Prozent erhöht werden.⁶

In der Debatte des Ständerates während der Wintersession schälten sich im wesentlichen drei Kernfragen heraus:

- das Nahziel der vom Bundesrat angestrebten «Minireform», d. h. die Anpassung der beiden Hauptsteuern, war grundsätzlich nicht bestritten;
- der Aufhebung der Befristung der Steuern in der Verfassung stimmte der Rat mit 28 zu 13 Stimmen zu;
- mit 20 zu 17 Stimmen wurde aber beschlossen, an der Fixierung der Steuersätze in der Verfassung festzuhalten.

Bei den Diskussionen im Ständerat wurden die **Probleme der Finanzreform erneut mit jenen des Finanzausgleichs und der Harmonisierung der Steuersysteme in engen Zusammenhang gebracht**. Nicht nur wurde die Provision der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer auf zwölf Prozent erhöht; es wurde auch eine Motion Herzog (svp, TG; Mo. 10241) der Finanzkommission (FK-SR) überwiesen, die eine Milderung der Auswirkungen des Durcheinanders in der schweizerischen Steuergesetzgebung anstrebte. Ähnliche Vorstösse waren schon in früheren Sessionen der eidgenössischen Räte unternommen worden; siehe Postulat Weber (soz., BE; Po. 10104) und als Postulat angenommene Motion Wyer (k.-chr., VS; Mo. 9988). Um die sehr unterschiedliche steuerliche Belastung in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden und die damit verbundenen Strukturverzerrungen und Benachteiligungen für die wirtschaftlichen Randgebiete abzubauen, wurden die Vergleichbarkeit der kantonalen Finanzen und eine grössere Übereinstimmung der Steuersysteme angestrebt. Die beträchtlichen strukturellen Unterschiede zwischen den Kantonen zeigten sich auch bei den Ausgaben. Für Gesundheitswesen gab man 1967 in Uri CHF 11 und in Basel CHF 688 pro Kopf aus. Für Strassen lauten die entsprechenden Zahlen: in Uri CHF 1'087, in Bern CHF 182.

Zwei grundsätzliche Möglichkeiten, das Problem zu lösen, wurden genannt:

- Die eine, nach welcher die Einkommens- und Vermögenssteuern zur Bundessache erklärt und der Steuerertrag auf die verschiedenen Staatshaushalte aufgeteilt würde, schien den meisten zu zentralistisch; der Landesring hatte in seiner Vernehmlassung ein solches Vorgehen vorgeschlagen, bei dem es den Kantonen und Gemeinden überlassen wäre, zusätzliche Steuern in einem Prozentsatz der Bundessteuern zu erheben.
- Die andere Möglichkeit bestünde in einem etappenweisen Vorgehen, wobei in einem ersten Schritt eine sogenannte Anrechnungssteuer realisiert werden könnte. Diese würde zwar noch nicht zu einer absolut gleichen Steuerbelastung in allen Kantonen führen; eine gewisse Harmonisierung würde aber dennoch erreicht, und zwar ohne dass die Steuergesetzgebungen aller Kantone gleichzeitig geändert werden müssten. Die kantonale Steuerhoheit würde grundsätzlich nicht tangiert. Es stünde den Kantonen vielmehr frei, bei der Anrechnung der ihnen zustehenden Anteile an der vom Bund zu erhebenden Einkommenssteuer ihre eigenen Steuersysteme weiter in Anwendung zu bringen. Sie hätten zudem die Möglichkeit, über die anrechenbare Quote hinaus zusätzliche Steuerzehntel zu erheben.

Es wurde auch bekannt, dass eine Kommission unter dem Vorsitz des solothurnischen Finanzdirektors Ritschard eine Vorlage zu einem Rahmengesetz ausarbeite, das den Kantonen eine Angleichung ihrer Steuergrundlagen ermöglichen würde. Eine besondere Art von Lastenausgleich, die auch als Sonderfall bezeichnet wurde, kam dem Kanton Genf zugute (BRG 10272): Der Bund gewährte ihm einen Beitrag an die Kosten für internationale Organisationen. Dieser Beitrag wurde indessen auch als gefährliches Präjudiz kritisiert.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.03.1970
ULRICH KLÖTI

Der Leidensweg der Bundesfinanzreform wurde 1970 um ein weiteres Stück verlängert. Nachdem der Ständerat noch in der Wintersession 1969 die Vorlage des Bundesrates behandelt und dabei in verschiedenen Punkten abgeändert hatte, **befasste sich im Frühjahr 1970 der Nationalrat mit dem umstrittenen Geschäft.** Da die Vorlage Steuererhöhungen bei der Warenumsatzsteuer (Wust) vorsah, kam der günstige Abschluss der Staatsrechnung 1969 für Bundesrat Celio ungelegen. Schon in der Eintretensdebatte wurden entscheidende Einwände gegen seine Vorlage angemeldet. Biel (LdU, ZH) vertrat im Namen seiner Fraktion eine grundsätzlich neue Konzeption. Er wollte eine Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen einführen, an deren Ertrag Kantone und Gemeinden zur Hälfte beteiligt sein sollten. Diese Konzeption wurde ebenso eindeutig abgelehnt wie jene von Muret (PdA, VD), der dem Bund das alleinige Recht zur Besteuerung der juristischen Personen einräumen wollte. Die übrigen politisch wichtigsten Einwände kamen indessen erst in der Detailberatung richtig zum Ausdruck. Die Nahziele der Vorlage blieben dabei nicht ernsthaft bestritten. Die Beseitigung der kalten Steuerprogression bei der Wehrsteuer (West), die durch Erleichterungen für Einkommen bis zu CHF 88'700 erreicht werden sollte, war unangefochten. Auch beim Maximalsatz der West wurde an den vom Bundesrat vorgeschlagenen neun Prozent (abzüglich 5% Rabatt) für Einzelpersonen und acht Prozent (abzüglich 5% Rabatt) für juristische Personen festgehalten. Anderslautende Anträge von Max Weber (soz., BE), der bei den Einzelpersonen auf zwölf Prozent gehen wollte, und von Eisenring (k.-chr., ZH), der acht Prozent vorschlug, wurden abgelehnt. Das gleiche Schicksal erlitten zwei Anträge von Fischer (rad., BE). Sowohl der Vorschlag, die Biersteuer auf dem Stand vom 31. Dezember 1970 zu fixieren, als auch das alte Postulat einer Minimalsteuer für Genossenschaften fanden wenig Anhänger. Bei den Sozialabzügen von der West ging der Nationalrat weiter als der Ständerat. Die entscheidenden Differenzen zum Ständerat entstanden aber erst bei den mittelfristigen Zielen der Finanzvorlage. Im Nationalrat wurde gegen die Opposition der Liberalen, der Konservativen und einiger Freisinniger die Befristung der Bundessteuern (114 zu 43 Stimmen) und die Fixierung von Höchstsätzen in der Verfassung (109 zu 47 Stimmen bei der Wust; 95 zu 55 Stimmen bei der West) wieder aufgehoben. Konsequenterweise wurde dann die Wehrsteuer in «direkte Bundessteuer» (DBST) umbenannt. Mit dem knappen Mehr von 69 zu 65 Stimmen nahm der Nationalrat auch noch einen neuen Artikel auf, der dem Bund die Kompetenz gab, die Harmonisierung der Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden zu fördern. Andererseits folgte er der kleinen Kammer, indem er die Provision der Kantone an der Verrechnungssteuer von sechs auf zwölf Prozent erhöhte. In der Gesamtabstimmung wurde die nur unwesentlich veränderte Vorlage des Bundesrates mit 90 zu 16 Stimmen angenommen.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.06.1970
ULRICH KLÖTI

In der zweiten Phase, der Differenzbereinigung, ging es hauptsächlich um die zeitliche und materielle Begrenzung der Steuern in der Verfassung. Dabei entschloss sich Bundesrat Celio zu einem neuartigen Schritt: Er setzte in einem Brief den Mitgliedern der ständerätlichen Finanzkommission (FK-SR) seine Argumente für die Aufhebung der Begrenzungen nochmals auseinander. Von konservativer Seite wurde ihm deswegen vorgeworfen, er wolle das Parlament manipulieren, während auf der anderen Seite gefragt wurde, wie sich denn der Bundesrat durchsetzen solle, wenn er sich nicht engagieren dürfe. Der Ständerat hielt jedenfalls – trotz oder wegen des ungewöhnlichen Vorgehens von Bundesrat Celio – vorerst an seinen Beschlüssen fest. Erst nach heftigen Auseinandersetzungen nahm er die Aufhebung der Fixierung von Steuerhöchstsätzen in der Verfassung (BV) knapp an. Der vom Nationalrat eingeführte Artikel über die Steuerharmonisierung wurde in beiden Räten durch eine Motion ersetzt, die den Bundesrat beauftragte, einen solchen Verfassungsartikel vorzubereiten. In den Fragen der Sozialabzüge konnten sich die Räte nach langwierigem Seilziehen noch in der Sommersession einigen. **Die bereinigte Vorlage wurde schliesslich vom Nationalrat mit 112 zu 25 und vom Ständerat mit 19 zu 14 Stimmen gutgeheissen.**⁹

Damit kam der **Abstimmungskampf als dritte Phase** in Gang. Eröffnet worden war er allerdings schon während der parlamentarischen Debatten. Dort war bereits erklärt worden, dass für den Fall, dass die zeitliche und die sachliche Beschränkung der Steuern nicht mehr in der Bundesverfassung (BV) verankert würde, der Widerstand gegen die Vorlage organisiert würde.

Die **Gegner der Vorlage** konzentrierten ihre Anstrengungen denn auch auf die Bekämpfung dieser Neuerung. Sie gründeten ein **«Aktionskomitee für die Rechte von Volk und Ständen in Steuersachen»**, dem führende Persönlichkeiten der Konservativ-christlich-sozialen Volkspartei, der Liberalen, der Freisinnigen, des Gewerbeverbandes und des Redressement National angehörten. Dieses Komitee **lancierte als Gegenangriff eine Initiative**, die im wesentlichen die gleichen Punkte enthielt wie die im November zur Abstimmung gelangende Vorlage, mit dem entscheidenden Unterschied allerdings, dass die Bundessteuern weiterhin befristet und die Maximalsätze wieder verankert waren. Die Opposition wurde mit der Befürchtung begründet, dass ohne diese zeitliche und sachliche Begrenzung der Steuern in der Verfassung das Ständemehr ausgeschaltet wäre und die Steuerzahler nur noch über den Umweg des fakultativen Referendums etwas zu sagen hätten, was einem Abbau der Volksrechte gleichkomme. Zudem gerate der Bund eher in Versuchung, die Steuern Schritt um Schritt zu erhöhen. Die Gegner in den konservativen Reihen argumentierten ausserdem, sie könnten einer Dauerordnung nicht zustimmen, solange der Finanzausgleich, die Steuerharmonisierung sowie die Abgrenzung der Steuerkompetenzen zwischen Bund und Kantonen nicht befriedigend gelöst seien. Die Partei könne mehr erreichen, wenn sie auf diese Schutznorm für die Kantone nicht voreilig verzichte. Schliesslich wurde noch geltend gemacht, die Vorlage bringe überhaupt keinen Steuerabbau; im Gegenteil, der kleine Mann verliere bei der Wust mehr, als er bei der Wehrsteuer (West) gewinne. Gegnerschaft erwuchs der Vorlage auch von links. Die Partei der Arbeit (PdA) sowie die Genfer und die Waadtländer Sozialdemokraten sprachen von einer Vorlage für die Reichen, die das Gewicht zu stark auf die unsoziale Warenumsatzsteuer (Wust) lege und bei der West die hohen Einkommen viel zu wenig belaste. Von den gesamtschweizerischen Organisationen engagierten sich nur die Liberaldemokratische Union, das Redressement National und der Gewerbeverband für ein Nein, wobei sich einige prominente Gewerbevertreter und der bedeutende Baumeisterverband nicht an die Parole der Zentrale hielten.

Die **Front der Befürworter** war ebenso wenig einheitlich wie jene der Gegner. Im befürwortenden **Aktionskomitee «für eine moderne Bundesfinanzordnung»** sasssen genau wie im ablehnenden Mitglieder aller bürgerlichen Parteien. Am deutlichsten wurden die parteiinternen Gegensätze bei den Konservativ-Christlichsozialen. Deren leitender Ausschuss hatte die Nein-Parole empfohlen, wurde indessen an der Delegiertenversammlung mit 80 zu 79 Stimmen knapp überstimmt, was eine ganze Reihe von Kantonalparteien nicht daran hindern konnte, Ablehnung der Vorlage zu empfehlen. Auch bei den anderen drei Bundesratsparteien, an deren gesamtschweizerischen Delegiertenversammlungen klare befürwortende Mehrheiten zustande kamen, hielten sich nicht alle Kantonalparteien an die Empfehlung der Zentralpartei. Der Landesring entschied sich geschlossen, die Evangelischen und Demokraten fast einheitlich für ein Ja. Am eindeutigsten setzten sich der Bauernverband und die Arbeitnehmerverbände für die Vorlage ein, während es als taktische Meisterleistung Bundesrat Celios bezeichnet wurde, dass sich die Arbeitgeberseite sowie Handel und Industrie aus der Diskussion weitgehend zurückhielten, obwohl sie die zeitliche und materielle Beschränkung insbesondere bei der Wehrsteuer (West) eigentlich begrüsst hätten. Der grosse Einsatz und das Geschick von Bundesrat Celio wurden von beiden Seiten anerkannt. Den Befürwortern ging es in der Abstimmungskampagne einmal darum, die **Befürchtungen wegen des Abbaus der Volksrechte und des dahin fallenden Ständemehrs zu zerstreuen**. Dabei wiesen sie darauf hin, dass die Kantone finanziell schon lange nicht mehr unabhängig seien, sondern als Bittsteller und Subventionsempfänger an einer gesunden Finanzlage des Bundes interessiert sein müssten. Eine grundlegende Reform könne überhaupt erst nach Wegfallen des zeitlichen Drucks in Angriff genommen werden. Zudem dürfe man auch dem Parlament Vertrauen entgegenbringen. Ein Referendum könne rasch ergriffen werden, was schon die Tatsache zeige, dass die Gegner der Vorlage sogar eine Initiative zustande brächten. Aber es gehe den Gegnern gar nicht um die Volksrechte, sondern um den Schutz der hohen Einkommen. Die wichtigsten Vorteile der Vorlage des Bundesrates, die Entlastung der unteren Einkommen bei der West und die Ausmerzung der kalten Progression, könnten bei einer Ablehnung auf lange Zeit nicht realisiert werden. Mit der neuen Finanzvorlage würde der Bund zudem eine grössere Flexibilität in der Steuerpolitik erhalten, was gerade für die Konjunkturpolitik dringend sei. Den

Konservativen schliesslich wurde vorgeworfen, sie würden die Vorlage nur ablehnen, um Revanche an denjenigen Bundesratsparteien zu nehmen, die seinerzeit das Sofortprogramm von Bundesrat Bonvins nicht unterstützt hatten.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.11.1970
ULRICH KLÖTI

Bei einer geringen Stimmbeteiligung von nur 40.2 Prozent wurde die neue Finanzordnung am 15. November trotz einer Stimmenmehrheit von 366'117 Ja zu 294'965 Nein **wegen des negativen Ständemehrs abgelehnt**: Acht ganze und zwei Halbkantone stimmten zu, elf ganze und vier Halbkantone warfen. Erst zum fünften Mal seit Bestehen des Bundesstaates wich damit das Volksmehr vom Ständemehr ab. Diese Tatsache veranlasste die Gegner der Vorlage zum Kommentar, gerade diese Abstimmung habe gezeigt, wie nötig das qualifizierte Mitbestimmungsrecht der Kantone, für das sie gekämpft hätten, sei. Die beiden volkreichsten Kantone Zürich und Bern hätten in diesem Fall theoretisch die ganze übrige Schweiz überstimmen können. Dieser **Beweis eines lebendigen Föderalismus**, der seine Prüfung bestanden habe, bestätige, dass es das Ständemehr erlaube, ein gewisses politisches Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Selbst in Kreisen der Gegner fürchtete man allerdings, der Sieg des Ständemehrs sei eher ein Pyrrhussieg des Föderalismus. Durch die Nachbarschaft zu Kräften und Kreisen, die den modernen Leistungsstaat durch Steuergeldentzug knapp halten wollen, sei der Föderalismus in ein schiefes Licht geraten. Man werde nun den Eindruck haben, er diene bloss als Vorspann zur Verhinderung des Fortschritts, dies um so mehr, als in diesem Fall eine Reihe finanzschwacher Kantone, die von der Neuordnung hätten profitieren können, den Ausschlag gegeben hätten. Der Graben zwischen Stadt und Land werde unter Umständen noch tiefer. Von sozialdemokratischer Seite wurde daran erinnert, dass es auch eine Opposition von links gegeben habe, für die der Tarif der West die hohen Einkommen zu wenig belastet habe. Diese Opposition sei in Genf und Waadt, vielleicht sogar gesamtschweizerisch, entscheidend gewesen.

Abstimmung vom 15. November 1970

Beteiligung: 41.38%

Ja: 366'117 (55.4%) / Stände: 8 2/2

Nein: 294'965 (44.6%) / Stände: 11 4/2

Parolen:

– Ja: CVP, EVP, FDP, LdU, SPS, BGB, SAV, SBV, SGB, TravS, VSA

– Nein: LPS, PdA, SGV

– Stimmfreigabe: eco¹¹

1) NZZ, 7.2., 4.4. et 30.4.68; GdL, 8.2., 18.4., 2.5. et 30.5.68; Neue Presse, 29.3.68; JdG, 4.4., 8.4. et 30.5.68; Tat, 5.4.68; BN, 6.4. et 7.4.68; Lb, 9.4. et 10.4.68; NZ, 21.4., 30.4., 19.5. et 17.6.68; TdG, 30.4.68; Ostschw., 30.4.68; TdL, 1.5.68; Vat., 4.5.68; Tw, 4.5., 5.5. et 18.6.68; Vr, 17.6.68.; Redli (1968). Auf dem Weg zu einer neuen Finanzordnung. Im Spannungsfeld der Politik.
2) BO CE, 1968, p. 167 ss.; BO CN, 1968, p. 241; BO CN, 1968, p. 296 ss.; BO CN, 1968, p. 311 s.; FF, 1968, I, p. 1221 ss.
3) NZ, 3.1.68; wf, 22.1., 5.2., 18.3., 1.4. et 6.5.68; JdG, 24.1.68; Tw, 26.1., 28.2., 13.3. et 11.6.68; Vr, 15.2.68; Schweizerische Gewerbe-Zeitung, 5.4.68; NZZ, 8.4., 13.5. et 12.7.68; Solothurner Zeitung, 8.4.68; Bund, 1.8.68; Vat., 15.11.68.; Wirtschaftspolitische Mitteilungen, 24/1968, no 2.
4) BO CE, 1968, p. 172; BO CE, 1968, p. 180; BO CN, 1968, p. 311; Weltwoche, 16.2.68; NZZ, 17.6., 3.10. et 6.12.68; Ostschw., 24.9.68; Lb, 27.9.68; Bund, 27.11.68; NZ, 7.12.68.; Wirtschaft und Recht, 20/1968, p. 81 ss., p. 129 ss. et p. 166 ss.
5) Die Volkswirtschaft, 42/1969, Oktober.; EFZD (1968). Bericht und Vorentwurf zu einer Vorlage über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gesteigerten Finanzbedarf.; EFZD (1969). Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuer. Bericht der Subkommission Verbrauchsteuern der Expertenkommission für die Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen.; Fédération Horlogère (1969). Die Fiskalpolitik im Lichte der Schweizerischen Exportwirtschaft.; Gewerbliche Rundschau, 14/1969, S. 121 ff.; Weber (1969). Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen.; Wirtschaft und Recht, 21/1969, S. 27 ff.; Wittmann (1969). Die Finanzgesinnung des Bundes im Lichte der parlamentarischen Beratungen. Von der Weltwirtschaftskrise bis zur Gegenwart.; wf, 13.1., 20.1., 3.2., 17.2., 24.2., 3.3., 10.3., 24.3., 28.4., 2.6., 22.9., 6.10., 27.10. und 3.11.69; NZN, 15.1. und 29.1.69; Tw, 18.1., 19.1., 24.2., 11.3. und 19.5.69; Lb, 23.1., 11.4., 1.5. und 13.5.69; JdG, 24.1., 28.3. und 14.4.69; NZZ, 28.1., 11.2., 25.2., 9.3., 11.3., 17.3., 22.7., 31.3., 7.7., 30.7., 8.8., 12.8. und 15.8.69; VO, 29.1., 18.3., 19.3. und 20.3.69; Bund, 10.2. und 2.3.69; gk, 6.3., 13.3., 20.3. und 14.8.69; NZ, 6.3. und 6.7.69; Vr, 10.3.69; TdG, 14.3.69; NBZ, 17.3.69; Schweizerische Gewerbe-Zeitung, 21.3. und 4.4.69; GdL, 23.3.69; Vat., 26.3., 12.5. und 20.12.69; Lib., 20.5.69.
6) AB SR, 1969, S. 116 ff.; BBl, 1969, II, S. 749 ff.; BBl, 1969, II, S. 757; NZN, 29.1. und 17.3.69; Bund, 2.3. und 6.6.69; GdL, 6.2. und 14.5.69; NZZ, 11.2., 23.2., 25.2., 16.3., 11.4., 15.5., 16.5. und 10.6.69; Vat., 8.3.69; Vr, 10.3.69; Lb, 12.4.69; NZ, 17.4., 30.4. und 11.6.69; TLM, 30.4. und 30.5.69; Ostschw., 16.9.69.; Schweizer Monatshefte, 49/1969–70, S. 148 ff.
7) AB SR, 1969, S. 114 ff.; AB SR, 1969, S. 251 ff.; AB SR, 1969, S. 262 ff.; AB SR, 1969, S. 293 ff.; BBl, 1969, I, S. 1173 ff.; BBl, 1969, II, S. 1522; BBl, 1969, II, S. 780 f.; Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, 1967 (Statistische Quellenwerke der Schweiz, Reihe Ma 26, Heft 445), Tabellen 1, 2.; NZZ, 12.3., 2.4., 11.4., 12.6. und 17.6.69; PS, 31.3.69; Lb, 31.3. und 11.8.69; Ostschw., 18.4., 3.6. und 29.11.69; Schweizerische Gewerbe-Zeitung, 19.5.69; Vr, 22.8.69; Tat, 26.9.69; TdG, 29./30.11.69; wf, 1.12.69.; Steuerbelastung in der Schweiz, 1968 (Statistische Quellenwerke der Schweiz, Reihe Mg 39, Heft 440); Verhandl. B. vers., 1969, I, S. 40; Verhandl. B. vers., 1969, I, S. 41 f.; Wirtschaft und Recht, 21/1969, S. 224 ff.
8) AB NR, 1970, S. 106 ff.; AB NR, 1970, S. 159 ff.; AB NR, 1970, S. 209 ff.; BBl, 1969, II, S. 749 ff.; Tat, 31.1.70; NZ, 3.2. und 5.4.70; JdG, 6.3.70.
9) AB NR, 1970, S. 345 ff.; AB NR, 1970, S. 440 f.; AB NR, 1970, S. 472 f.; AB NR, 1970, S. 474; AB SR, 1970, S. 146 ff.; AB SR, 1970,

S. 228 ff.; AB SR, 1970, S. 238; AB SR, 1970, S. 247; Trumpf Buur, März 1970; NZZ, 13.5., 15.5., 29.5. und 31.8.70; NZ, 15.5.70; Vat., 15.5., 16.5. und 5.9.70; Bund, 24.5.70; Schweizerische Gewerbe-Zeitung, 12.6., 19.6., 24.7., 28.8., 4.9., 11.9., 18.9., 25.9., 2.10., 9.10., 16.10., 23.10., 30.10., 6.11. und 13.11.70; Ostschw., 17.7. und 7.11.70; BN, 24.7. und 2.11.70; TdG, 29./30.8.70; Tat, 4.9.70; JdG, 8.9. und 3.11.70.

10) wf, 23.2., 16.3., 27.4., 25.5., 22.6., 6.7., 20.7., 21.9. und 26.10.70; Bund, 22.3., 18.10. und 11.11.70; Lb, 1.6., 17.7., 14.8., 10.9., 8.10., 24.10., 27.10. und 30.10.70; NBZ, 15.7., 12.10. und 12.11.70; Tw, 15.7., 23.7., 7.10., 9.10., 26.10., 30.10. und 13.11.70; Vat., 18.7., 17.10., 21.10. und 12.11.70; Tat, 7.9., 6.10. und 19.10.70; NZZ, 14.9., 19.9., 1.10., 2.10., 7.10., 23.10., 26.10., 28.10., 29.10., 1.11., 7.11., 9.11. und 11.11.70; JdG, 12.10.70; gk, 14.10., 22.10., 29.10. und 5.11.70; AZ, 17.10. und 30.10.70; VO, 17.10., 24.10., 26.10., 31.10. und 14.11.70; BN, 17./18.10., 20.7., 24.10. und 25.10.70; NZN, 17.10., 19.10., 27.10. und 12.11.70; Lib., 19.10.70; PS, 21.10., 9.11., 10.11. und 11.11.70; Tw, 22.10.70; GdL, 29.10. und 12.11.70; NZ, 11.11.70; Weltwoche, 13.11.70.

11) AZ, 16.11.70; BN, 16.11. und 18.11.70; JdG, 16.11.70; NBüZ, 16.11.70; NBZ, 16.11.70; NZN, 16.11. und 21.11.70; NZZ, 16.11. und 18.11.70; Ostschw., 16.11.70; PS, 16.11.70; Vat., 16.11.70; gk, 19.11.70; VO, 19.11.70; NZ, 20.11.70; Schweizerische Gewerbe-Zeitung, 20.11.70; Bund, 22.11. und 24.11.70. ; BBl, 1970, II, S. 1574 ff.