

## 10736. Finanzordnung des Bundes. Aenderung Régime des finances fédérales. Modification

Botschaft und Beschlussentwurf vom 14. Dezember 1970  
(BB1 II, 1581)

Message et projet d'arrêté du 14 décembre 1970  
(FF II, 1597)

### Antrag der Kommission

Eintreten.

### Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

### Berichterstattung — Rapport général

**Munz**, Berichterstatter: Es gehört in unserem Staate nicht zu den politischen Alltäglichkeiten, dass 30 Tage nach der Verwerfung einer Vorlage in der Volksabstimmung der Bundesrat dem Parlament über die gleiche Materie ein neues Projekt unterbreitet. Dass aber mitunter auch diese Methode durchaus praktikabel ist, zeigt der Fall, mit dem wir uns jetzt zu beschäftigen haben.

Wie Sie im Anschluss an die Kommissionssitzung der Presse entnehmen konnten, war Eintreten auf die Vorlage grundsätzlich unbestritten, und dieses ist denn auch mit 13 Stimmen, bei einer Enthaltung, beschlossen worden. Das war nur möglich, weil in der Kommission der Wille und das Verständnis dafür vorhanden waren, sich nicht mehr bei den Ergebnissen des letzten Abstimmungstages aufzuhalten, nicht nach Siegen und Besiegen zu suchen, sondern einfach die sich objektiv ergebenden Konsequenzen für das neue Konzept zu ziehen. So will ich mich denn auch meinerseits heute nicht lange mit Rückblicken und mit Wenn und Aber beschäftigen. Es sei nur so weit von der früheren Vorlage noch die Rede, als sie für die neue Grundlage und Ausgangspunkt bildet. Dass in der kurzen Zeitspanne ja keine vollständig neue und anders konzipierte Finanzordnung aus der Taufe gehoben werden konnte, ist klar. Es mussten alle Elemente aus der früheren, die sachlich und politisch weiterhin praktikabel schienen, wiederum verwendet und eingebaut werden. Das selbe gilt auch von den Zielsetzungen, die ja letzten Endes den Weg bestimmen müssen. Dass von den ursprünglichen Zielsetzungen eine fallen gelassen werden musste, nämlich die Beseitigung der sachlichen und zeitlichen Beschränkungen für Warenumsatz- und direkte Bundessteuer in der Verfassung, war klar. Es ist dabei allerdings zu sagen, dass im Vorfeld der Volksabstimmung weniger die zeitliche als die sachliche Beschränkung in der Diskussion stand. Das ändert nichts daran, dass, politisch betrachtet, doch ein Junktim zwischen den beiden besteht; es wäre offenbar neuerdings mit Widerständen zu rechnen, wenn vielleicht auch aus andern Lagern als das letzte Mal, wenn man nur die eine der beiden Beschränkungen fallenlassen wollte. So sind denn beide in der Vorlage geblieben, und die Kommission hat daran im Grundsatz nichts geändert.

Die zwei weiteren Zielsetzungen aber erscheinen nach wie vor als realisierbar; es handelt sich dabei zunächst um die Beseitigung der kalten Progression bei

der direkten Bundessteuer, sodann aber — und das ist nicht ganz nebensächlich — auch darum, dem Bundesfiskus in den Jahren 1972 bis 1974 gewisse Mehreinnahmen zu verschaffen. Apropos kalte Progression: Im Rahmen der Detailberatungen ist in der Kommission darüber diskutiert worden, ob der Begriff der kalten Progression genügend klar definiert sei, um ihn in Verfassungs- und Gesetzestexten überhaupt verwenden zu dürfen. Wir sind zu positivem Entscheid gelangt. Diejenigen unter Ihnen, die an der Richtigkeit dieser Entscheidung zweifeln, möchte ich vertrauensvoll an Herrn Kollege Wenk verweisen, der Ihnen mit der Klarheit, die dem Mathematiker eigen ist, vordemonstrieren wird, dass hier Unklarheiten überhaupt nicht möglich seien. Was die Notwendigkeit oder mindestens Wünschbarkeit zusätzlicher Einnahmen für den Bundesfiskus anbelangt, so brauche ich hier nicht viele Worte zu verlieren. Erst vor wenigen Wochen haben wir das Budget für das laufende Jahr verabschiedet, welches eine angespannte Situation für die Bundesfinanzen signalisiert. Dabei wissen wir alle, dass auf dem Tisch des Bundesrates Wunschzettel verschiedener Art liegen, die ganz bedeutende Mehrausgaben in sich schliessen.

Sozusagen als Ersatz für den Verbleib der verfassungsrechtlichen Beschränkungen bei der Warenumsatz- und der direkten Bundessteuer enthält die Vorlage eine andere, neue Zielsetzung, nämlich die Kompetenz an das Parlament, auf dem Wege der Gesetzgebung eine Erhöhung der Sätze für diese Steuern um maximal 10 Prozent vorzunehmen. Es wird damit eine Manövriermasse geschaffen. Nach den derzeitigen Gegebenheiten würde sie für sich allein, voll ausgeschöpft, zirka 450 Millionen Franken jährlichen Mehrertrag ermöglichen. Berücksichtigt man dazu noch den Wegfall des Rabattes von 5 Prozent bei der Wehrsteuer, den das Parlament autonom verfügen kann, und allenfalls die Erhöhung der Besteuerung der baugewerblichen Leistungen auf den vollen Satz der Warenumsatzsteuer, so ergeben sich weitere zirka 310 Millionen Franken. Alle Positionen zusammen bedeuten somit unter den heutigen Gegebenheiten einen möglichen Mehrertrag von zirka 760 Millionen Franken. Wir hoffen nicht, diese Möglichkeiten in Kürze ausschöpfen zu müssen. Was die Erhöhung von Warenumsatz- und direkter Bundessteuer anbetrifft, so möchte ich den Hinweis nicht unterlassen, dass verfassungsrechtlich eine Trennung durchaus zulässig wäre, d.h. es könnte die Erhöhung für die eine Steuer beschlossen werden, ohne dass sie für die andere auch vorgenommen werden muss. Ob eine solche Trennung politisch ebenfalls möglich wird, darüber will ich heute nicht weiter philosophieren.

Der Bundesrat hat vorgesehen, die Gültigkeit des jetzt vorgeschlagenen Artikels 41ter der Bundesverfassung auf Ende 1980 zu terminieren. Ihre Kommission hat die Frist um 2 Jahre verlängert; der Chef des Finanzdepartementes hat sich damit einverstanden erklärt. Wir erwarten alle, dass während der Dauer dieser kommenden Finanzordnung die Ausführungsgesetzgebung geschaffen und darüber hinaus auch eine gesetzliche Ordnung für den interkantonalen Finanzausgleich gefunden werde. Es darf vielleicht wieder einmal in Erinnerung gerufen werden, dass Wehrsteuern und Warenumsatzsteuern heute immer noch auf Grund von blossen Bundesratsbeschlüssen veranlagt und bezogen werden, Bundesratsbeschlüssen, die im Jahre 1940 erlassen und seither in Einzelbestimmungen modifiziert worden sind. Gerade die Tatsache, dass diese Bundesratsbeschlüsse noch

nicht durch reguläre Gesetze abgelöst worden sind, zeigt, dass unter dem Regime kurzfristiger Finanzordnungen die gesetzgeberische Arbeit nicht besonders rasch vorangeht. Deshalb ist es sicher am Platze, die Dauer für die nächste Finanzordnung etwas zu strecken. Daneben wird mit der Verlängerung bis Ende 1982 auch erreicht, dass die Verhandlungen über die Ablösung dieser Finanzordnung durch eine andere nicht in einem Wahljahr geführt werden müssen. Immerhin ist auf der andern Seite hier beizufügen, dass weder Bundesrat noch Parlament verpflichtet sind, die Frist voll auszuschöpfen. Anderweitige Entwicklungen können durchaus einem vorzeitigen Ersatz rufen.

In der Botschaft zu dieser Vorlage findet sich auf Seite 4 der Satz:

«Die im Abstimmungsergebnis zum Ausdruck kommenden unterschiedlichen Zielsetzungen von Volk und Ständen führt uns dazu, unverzüglich eine neue Vorlage zu unterbreiten, die den gegen einen Wegfall der Befristung der Höchstsätze für die Warenumsatzsteuer und die direkte Bundessteuer in der Verfassung geltend gemachten Kritiken Rechnung trägt, aber aus der abgelehnten Vorlage alle jene Punkte übernimmt, die unbestritten waren oder als unbestritten erachtet werden können.»

In einem gewissen Widerspruch zu dieser These steht die Erhöhung des Maximalsatzes für die direkte Bundessteuer bei den natürlichen Personen von 9 auf 9,5 Prozent. Es wäre verwunderlich gewesen, wenn die Kommission sich darüber nicht einlässlich unterhalten hätte. Eine sachliche Notwendigkeit für diese Aenderung lässt sich jedenfalls zwingend nicht nachweisen. Der erwartete Mehrertrag von 16 bis 18 Millionen Franken bildet kaum eine genügende Rechtfertigung.

Der Chef des Finanzdepartementes hat uns mit der ihm eigenen Offenheit attestiert, dass diese Aenderung denn auch weniger sachlichen als politischen Ueberlegungen entspringt. Es kommt darin zum Ausdruck, dass an sich gleiche Tatbestände vor und nach einer Volksabstimmung vielleicht doch nicht mehr ganz gleich sind. Konkret ausgedrückt handelt es sich um eine politische Konzession, mit welcher der neuen Vorlage der Weg über die Hürde der Volksabstimmung erleichtert werden soll. Die Kommission hat für diese Ueberlegungen Verständnis aufgebracht und mit einem Mehrheitsentscheid von 8 : 5 Stimmen beschlossen, die Erhöhung zu akzeptieren. Wir möchten jedoch keinen Zweifel daran aufkommen lassen, dass damit die politische Konzession gemacht und darüber nicht weiter zu diskutieren ist. Es wäre ein Missverständnis, wenn man da oder dort annehmen wollte, die Kommission Ihres Rates habe damit den Weg für weitergehende Kompromisse geöffnet. Der Kompromiss ist schon geschlossen.

Es geht bei dieser Frage ja nicht nur um die Belastung der höheren Einkommen; es geht vor allem darum, dass die Einbrüche in die kantonalen Fiskalbereiche gerade hier sehr bedeutungsvoll sind. Auch die kantonalen und die kommunalen Finanzen sind ohne den verstärkten Heranzug der grossen Einkommen nicht im Gleichgewicht zu halten. Am Beispiel jüngster Steuergesetzrevisionen in einigen Kantonen wird das deutlich; ich erwähne hier lediglich die Kantone St. Gallen, Aargau und Thurgau. In meinem Heimatkanton sind die Maximalsätze für die Einkommenssteuern der natürlichen Personen mit Wirkung auf 1. Januar 1971 um 16 2/3 Prozent angehoben worden; an andern Orten werden es

kaum weniger sein. Auch wenn man die Bundessteuer für sich allein betrachtet, fällt die Erhöhung recht kräftig aus. Nach geltender Ordnung beträgt der maximale Steuersatz 7,2 Prozent. Neu sind es unter Berücksichtigung des Rabattes 9,05 Prozent oder 1,85 Prozent mehr, was eine Mehrbelastung um 25,7 Prozent bedeutet. Sollte der Rabatt gestrichen und ausserdem noch die Erhöhung des Satzes um 10 Prozent dekretiert werden, ergäbe sich eine Maximalbelastung von 10,45 Prozent, was gegenüber heute nicht weniger als 45 Prozent Erhöhung für die direkte Bundessteuer bedeuten würde. Dass man mit den Bezüglern grosser Einkommen zimmerlich verfähre, wird man also nicht sagen können.

Aus der Aenderung des Maximalsatzes ergab sich zwangsläufig eine entsprechende Anpassung des Gesamtarifs, der im übrigen in den Einzelheiten in der Kommission nicht mehr diskutiert worden ist. In diesem Zusammenhang sei noch die Erhöhung des minimalen Steuerbetrages von 15 auf 20 Franken erwähnt, die ebenfalls als Korrekturfaktor im untersten Bereich des Tarifs gewirkt hat. Die Massnahme fällt für die Bundesfinanzen kaum ins Gewicht; der Ausfall wird mit 2 Millionen Franken budgetiert. Sie führt aber zur vollständigen Steuerbefreiung einer zusätzlichen Quote von Steuerzahlern, und zwar in einem ins Gewicht fallenden Ausmasse. Ich kann hier nicht mit zuverlässigen Zahlen aufwarten. Die Angaben, die wir von der Steuerverwaltung erhalten haben, sind uns unter Vorbehalt gegeben worden, und ich möchte hier nicht etwas kolportieren, das sich nachher vielleicht nicht als zutreffend herausstellt. Aber auf jeden Fall ist es eine Quote, die ins Gewicht fällt. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Erhöhung der Freigrenze etwas problematisch. Mit der Schaffung immer breiterer Kategorien von Gratisbürgern wird das staatsbürgerliche Bewusstsein kaum gefördert.

Die Sozialabzüge sind in der verworfenen Vorlage angemessen, ja grosszügig erhöht und erweitert worden. Sie sind in die jetzige Vorlage unverändert übernommen worden. Aus zeitlichen Gründen erweist es sich jedoch als unmöglich, die neuen Ansätze für die Veranlagung 1971, welche für den Steuerbezug 1972/73 massgebend ist, zu verwenden. Diese Veranlagungen erfolgen bekanntlich durch die Kantone, und aller Regel nach zusammen mit jenen für die kantonalen Steuern. Diese werden zum grossen Teil in der ersten Hälfte des Jahres 1971 behandelt und abgeschlossen. Für die Wehrsteuer müssen dabei die Sozialabzüge gemäss jetziger, also alter Ordnung berücksichtigt werden. Die nachträgliche Anwendung der neuen Ansätze und Befreiungsfaktoren hätte zur Folge, dass alle Steuerveranlagungen für die Wehrsteuer überarbeitet werden müssten, wobei keine Schemata verwendbar wären, weil für jeden Steuerpflichtigen die für ihn persönlich geltenden Kriterien zu berücksichtigen wären. Dass ein solches Verfahren bei rund 2 Millionen Steuerpflichtigen nicht anwendbar ist, liegt auf der Hand. Die Mehrbelastungen der kantonalen Steuerverwaltungen wären unzumutbar, die Verzögerungen und Komplikationen nicht zu verantworten. Wenn die erhöhten Sozialabzüge für die jetzige Steuerperiode überhaupt berücksichtigt werden sollen, blieb nur der Weg über eine Ersatzlösung mit generellen Daten möglich, die in Rechnungs- und Buchungsmaschinen gespeichert und maschinell verwendet werden können. Aus diesen Ueberlegungen heraus entstand der Vorschlag auf Einführung einer gestaffelten, zusätzlichen Steuerermässigung auf den in den Jahren 1971 und 1972

geschuldeten Wehrsteuern. Die zusätzliche Ermässigung, also über den generellen Steuerrabatt von 5 Prozent hinaus, beträgt 20 Prozent auf den ersten 100 Franken Jahressteuer und je 10 Prozent auf den folgenden 400 Franken. Die maximale Entlastung bei mindestens 500 Franken Jahressteuer macht somit 60 Franken aus. Dass mit einer solchen Ersatzlösung für den einzelnen nicht genau das selbe erreicht wird wie mit individuellen Sozialabzügen, ist klar. Es musste danach getrachtet werden, Durchschnittswerte zu finden, die mindestens für die untern und mittleren Kategorien Annäherungswerte in der Entlastung ergeben. Man hat diesen sogenannten Staffelerabatt — nicht gerade ein schönes Wort — nach dem Erscheinen der Botschaft in der Presse da und dort als etwas phantasielos apostrophiert. Mag sein, dass es phantasievollere Lösungen für dieses Problem gäbe; die vorgeschlagene hat aber den unschätzbaren Vorzug, praktisch anwendbar zu sein und Komplikationen bei der nachträglichen Berücksichtigung der Steuerentlastung zu vermeiden.

Sowohl in der abgelehnten wie auch in der neuen Vorlage ist eine Erhöhung der Anteile der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer von bisher 6 auf neu 12 Prozent vorgesehen. Verschieden angesetzt ist nur der Zeitpunkt für den Beginn dieser Mehrleistung des Bundes. In der alten Vorlage war dafür der 1. Januar 1971 eingesetzt, in der neuen dagegen der 1. Januar 1972. Die Verschiebung ist sachlich durchaus begründet. Die Mehrerträge aus der Erhöhung der Sätze bei der Warenumsatzsteuer, welche nach der früheren Vorlage teilweise schon im Jahre 1971 geflossen wären, beginnen jetzt erst im Jahre 1972 zu fliessen. Diese Mehrerträge aber sind die Voraussetzung für die zusätzlichen Leistungen an die Kantone. Der Konnex zwischen den zusätzlichen Steuereingängen und der Mehrleistung der Bundeskasse an die Kantone ist gegeben. Wenn in der Kommission dennoch ein Antrag gestellt worden ist, die Erhöhung der Kantonsanteile schon auf 1. Januar 1971 in Kraft zu setzen, so lagen ihm in der Hauptsache politische Motive zu Grunde. Die Kommission ihrerseits hat dem Vorschlag des Bundesrates mit 10 : 3 Stimmen zugestimmt und damit der Meinung Ausdruck gegeben, dass hier die sachlichen Relationen bedeutsamer seien als allfällige politische Wünsche. Im Zusammenhang mit dieser Frage ist auch die andere ventiliert worden, ob nicht die Erhöhung der Sätze für die Warenumsatzsteuer statt auf 1. Januar 1972 schon auf den 1. Oktober 1971 vorgenommen werden könnte. Für den anvisierten Zweck würde damit aber gar nichts gewonnen, weil auch in diesem Falle die Mehrerträge erst im Jahre 1972 fliessen würden, da über die Warenumsatzsteuer quartalsweise und postnumerando abgerechnet wird. Die Vorverlegung des Termins ist aus praktischen Erwägungen abzulehnen. Die Wirtschaft braucht gewisse Fristen für die Anpassung, weil die Erhöhung der Steuersätze mindestens in vielen Fällen zu Preisanpassungen, zur Neubearbeitung von Preislisten und so weiter führen wird. Es werden ausserdem Umstellungen im internen Rechnungswesen unter Einschluss der Datenverarbeitung notwendig. Der Vorschlag des Bundesrates trägt diesen Ueberlegungen und Notwendigkeiten Rechnung.

Keine Steuervorlage und keine Finanzordnung können je als vollkommene Werke betrachtet werden. Immer bleiben Wünsche offen, und manchmal kann ihnen sogar eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Es gehört deshalb ins gewohnte Bild, dass in jeder Revision der Finanz- und Steuerordnung unerfüllte

Wünsche und Begehren wieder vorgetragen werden. Ihre Kommission stand vor der Frage, ob in dieser neuen Vorlage noch Ergänzungen und Erweiterungen nach der einen oder andern Richtung untergebracht werden könnten oder sollten. Vornehmlich aus politischen Ueberlegungen wurde davon abgesehen. Jede Neuerung grundsätzlicher Art hat sowohl Anhänger wie Gegner. Daraus entstehen in der Volksabstimmung neue Belastungen. Wir müssen uns Rechenschaft darüber geben, dass der Versuch einer kurzfristigen Neuaufgabe der Volksabstimmung über den gleichen Gegenstand nur dann Aussicht auf Erfolg verspricht, wenn die Vorlage im wesentlichen die selben Elemente umfasst wie die Vorgängerin, unter Eliminierung der den Gegenstand der Auseinandersetzung bildenden Teile. Diese politischen Ueberlegungen liessen es als richtig erscheinen, sich auf die Vorlage des Bundesrates zu beschränken und von Weiterungen abzusehen. Deshalb wurde auch kein Antrag auf verfassungsmässige Verankerung der sogenannten Minimalsteuer eingebracht. Aus den gleichen Ueberlegungen hat die Kommission auch davon Abstand genommen, Massnahmen in Erwägung zu ziehen, welche zu einem grundsätzlichen Neuaufbau des Tarifs führen müssten, wie zum Beispiel die Berücksichtigung der bezahlten kantonalen und kommunalen Steuern bei der Bemessung des steuerpflichtigen Einkommens für die Wehrsteuer. In der Kommission hat sich die Ueberzeugung durchgesetzt, dass die neue Vorlage des Bundesrates als gut abgewogener und ausgeglichener Vorschlag gelten kann, der auf die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 15. November 1970 Rücksicht nimmt und auf der andern Seite den politischen Willen bekundet, das zu realisieren, was auf Grund des Abstimmungsergebnisses nach wie vor als realisierbar erscheint. Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 13 Stimmen, bei einer Enthaltung, auf die Vorlage einzutreten.

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

---

**Vormittagssitzung vom 26. Januar 1971  
Séance du 26 janvier 1971, matin**

Vorsitz — Présidence: Herr Theus

### **10736. Finanzordnung des Bundes. Aenderung Régime des finances fédérales. Modification**

Siehe Seite 1 hiervor — Voir page 1 ci-devant

Fortsetzung — Suite

---

*Allgemeine Beratung — Discussion générale*

Buri: «Nach der Tat hält der Schweizer Rat», könnte man, nach einem alten Spruch abgewandelt, auch dieses Kapitel überschreiben. Doch sollten Gegner und Befürworter des am 15. November 1970 am

## **Finanzordnung des Bundes. Aenderung**

## **Régime des finances fédérales. Modification**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	10736
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.01.1971
Date	
Data	
Seite	2-4
Page	
Pagina	
Ref. No	20 000 023

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.