

Direkte Bundessteuer : problemgeladenes Dauerprovisorium

Autor(en): **Spoerry-Toneatti, Vreni**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **63 (1983)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **23.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-164033>

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.

Direkte Bundessteuer – problemgeladenes Dauerprovisorium

Die Geschichte der Bundesfinanzen von 1848–1948

Bei der Gründung des Bundesstaates 1848 war die Welt finanzpolitisch noch in Ordnung. Die dem Bund verfassungsmässig zugesicherten Einnahmen (Ertrag aus dem Bundesvermögen und etwa die Hälfte des Ertrages aus den Grenzzöllen) reichten aus, um seine damals noch sehr begrenzten Aufgaben zu erfüllen. Eine Verschiebung in der Aufgabenerfüllung brachte aber bereits die Bundesverfassung von 1874, welche das Militärwesen vollständig auf den Bund übertrug. Dafür wies sie ihm aber auch die gesamten Post- und Zolleinnahmen sowie die Hälfte des Militärpflichtersatzes zu. Bekanntlich wurde die Bundesverfassung in Dutzenden von Partialrevisionen weitergebildet. Der Aufgabenkreis des Bundes wuchs, zudem begann das föderalistische Schmieröl der Subventionen zu fliessen. Defizite in den Bundesrechnungen kamen vor, und es fehlte schon damals nicht an Appellen zur Sparsamkeit. Aber alles in allem konnte das Haushaltgleichgewicht gehalten werden, und die Bilanz von 1913 wies ein Vermögen von 102,5 Mio. Franken aus.

Dies änderte sich schlagartig mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges, der einerseits starke Einnahmenausfälle bei den besonders krisenempfindlichen Zöllen brachte und andererseits enorme Mobilisationskosten verursachte. Nach dem Ersten Weltkrieg war die Spanne der Erholung vor der schweren Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre kurz. Dann brach der Zweite Weltkrieg mit seinen erneuten Einnahmenausfällen und gewaltigen Aufwendungen aus. Die Verschuldung des Bundes nahm zeitweise gigantische Ausmasse an. Auch wenn die absoluten Zahlen der Verschuldung gegenüber heute klein erscheinen (1925 1,6 Mia. Franken, Rechnung 1982 24,7 Mia. Franken), so war sie, gemessen an den Gesamteinnahmen von 400 Mio. Franken (Rechnung 1982 19,3 Mia. Franken), beängstigend hoch. Und noch immer standen dem Bund nur sehr beschränkte, verfassungsmässig

abgesicherte Einnahmen zur Verfügung. Im Ersten Weltkrieg wurde lediglich mit Art. 41^{bis} der Bundesverfassung die Einführung von Stempelabgaben sanktioniert. Eine Verfassungsinitiative auf Erhebung einer dauernden Bundessteuer von Vermögen und Einkommen dagegen scheiterte 1918 in der Volksabstimmung.

Dennoch erhob der Bund seit 1915 bis 1948 mit Unterbruch von lediglich einem Jahr direkte Bundessteuern auf Vermögen und Einkommen. Mit Dringlichkeits- und Notrecht wurden in dieser Zeitspanne praktisch ununterbrochen direkte Bundessteuern in Form einer ausserordentlichen Kriegssteuer, einer Krisenabgabe oder eines Wehropfers erhoben. Die Überführung ins ordentliche Recht gelang jedoch nie. Entweder wurde der Moment dazu verpasst oder der Souverän versagte seine Zustimmung. Zu Beginn des Zweiten Weltkrieges wurde nebst der als Wehroffer bezeichneten Vermögensabgabe und einer direkten Steuer auf dem Einkommen und Vermögen der natürlichen und der juristischen Personen unter der Bezeichnung Wehrsteuer auch eine Warenumsatzsteuer auf dem Vollmachtenweg eingeführt. Beide Steuern, Wehrsteuer und Umsatzsteuer, erfuhren bald massive Erhöhungen. Zudem wurde ab 1942 eine Luxussteuer erhoben, und am 1. September beschloss der Bundesrat den Bezug einer Verrechnungssteuer.

Alle Massnahmen, soweit es sich nicht um einmalige Akte handelte, galten bis Ende 1949. Sie alle konnten aber nicht verhindern, dass sich die Verschuldung des Bundes seit Kriegsbeginn mehr als vervierfacht hatte und 1948 8,5 Mia. Franken betrug. Die Einnahmen bezifferten sich inkl. Kriegssteuern auf knapp 1,7 Mia. Franken. Unter diesen Umständen war aus der Sicht des Bundesrates nicht daran zu denken, auf die Warenumsatzsteuer oder auf die Wehrsteuer zu verzichten, und die Schaffung einer ordnungsgemässen verfassungsrechtlichen Grundlage zum Bezug dieser beiden Steuern war ein Anliegen erster Priorität.

Das Ringen um die verfassungsmässige Lösung

Politisch regte sich gegen diese Vorhaben schon unmittelbar nach Kriegsende heftiger Widerstand, wobei insbesondere die Verankerung und Weiterführung der Wehrsteuer auf starke Opposition stiess. Sie wurde mit der Zentralisierung der Staatsgewalt gleichgesetzt und als Schicksalsfrage des schweizerischen Föderalismus dargestellt. Der Bundesrat war sich der politischen Brisanz der Wehrsteuer in Konkurrenz mit der kantonalen Finanzhoheit bewusst, weshalb in Expertengremien andere Möglichkeiten, dem Bund einen Anteil an den direkten Steuern zu sichern, eingehend

geprüft und in Vernehmlassungsverfahren zur Beurteilung unterbreitet wurden.

Die untersuchten Varianten

Die Verfassung von 1874 sah zur Bestreitung der Bundesaussgaben *Beiträge der Kantone* vor, deren Festsetzung vor allem nach der Steuerkraft der Kantone erfolgen sollte. Durch die Reaktivierung dieser *Geldkontingente* hätte auf eine Verfassungsänderung verzichtet werden können. Zudem wäre auch das administrative Verfahren einfach gewesen. Trotzdem verwarf der Bundesrat diese Möglichkeit, weil in Anbetracht des stark gestiegenen Finanzbedarfs des Bundes brauchbare Massstäbe zur Festlegung der Kontingente, die von allen Kantonen als annehmbar empfunden worden wären, nicht zu erarbeiten waren.

Auch auf die Variante der *Verrechnungsteuerkontingente*, die von den Wirtschaftsverbänden unterstützt wurde, trat der Bundesrat nicht ein. Danach sollte der Bund auf eine eigene direkte Steuer verzichten, dafür aber von der Verpflichtung befreit werden, die Kantone aus dem Ertrag der Verrechnungssteuer für diejenigen Beträge zu entschädigen, welche den natürlichen Personen an der Quelle abgezogen und mit den kantonalen Steuern verrechnet werden können. Das Verrechnungssteueraufkommen variierte in den einzelnen Kantonen ausserordentlich stark, zudem blieben bei dieser Lösung die Erträge der juristischen Personen unberücksichtigt.

Ein weiterer Vorschlag zielte darauf hin, anstatt der geltenden Verrechnungs- und Couponsteuer vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben im Abzugswege eine *Bundes-Kapitalertragssteuer* von 30 Prozent zu erheben, die für natürliche Personen endgültig verfallen bliebe. Die Kantone sollten das Recht verlieren, inländische Wertpapiere und Bankguthaben mitsamt deren Erträgen zu besteuern. Die Auswirkung dieser Lösung wäre sehr ungerecht gewesen. Je nach der Anlageform wären Vermögen und Vermögenserträge ganz unterschiedlichen (eidgenössischen oder kantonalen) Belastungen unterworfen gewesen.

Die *Teilung der Steuerhoheit nach Steuersubjekten* in der Weise, dass die *juristischen Personen des Handelsrechtes dem Bund*, die übrigen juristischen und die natürlichen Personen dagegen den Kantonen und Gemeinden für die Besteuerung zugewiesen worden wären, wurde eingehend erörtert, wegen der ungleichen Auswirkung der «Bjp» auf die Steuererträge der Kantone vom Bundesrat jedoch abgelehnt. Gar keine Unterstützung fand der Gedanke, den Kantonen die laufende Besteuerung auf Einkommen und Vermögen ungeschmälert zu überlassen, dafür dem Bund die Besteuerung des Vermögens im Erbfolge zuzuweisen.

Die Botschaft von 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes

Obwohl der Bundesrat anerkannte, dass der Bund im Sinne einer rationalen Abgrenzung der Machtbefugnisse seine Finanzbedürfnisse nach Möglichkeit mit einem System indirekter Abgaben decken sollte, und obwohl er auch keineswegs übersah, dass das Ausmass der Steuerlasten in den Nachkriegsjahren Beunruhigung und Widerstand ausgelöst hatte, konnte er in Anbetracht des ausserordentlichen, durch Kriege und Krisen verursachten Geldbedarfes nicht ohne Zugriff auf die direkten Steuern auskommen. Der Bundesrat schlug deshalb in seiner Botschaft zur Ablösung des Notrechtes nebst der Warenumsatzsteuer eine sogenannte *Tilgungssteuer* vor.

Die Tilgungssteuer war eine direkte Bundessteuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen und dem Reingewinn sowie dem Kapital der juristischen Personen. Die *Vermögenssteuer für natürliche Personen* sollte *aufgehoben* werden. Die Tilgungssteuer wies Steuersätze für die Einkommensbesteuerung von 2–20 Prozent auf, wobei die Maximalbelastung bereits bei Einkommensteilen über 45 000 Franken einsetzte. Die Gesellschaften des Handelsrechtes sollten mit einer proportionalen Steuer von 5 Prozent erfasst werden. Der Ertrag der Tilgungssteuer wurde mit 200 Mio. Franken veranschlagt. Er sollte zweckgebunden zur Verzinsung und Amortisation der Wehrschuld verwendet werden. Bei einem Zinssatz von 3 Prozent wäre die Abtragung der Wehrschuld nach 60 Jahren erreicht worden.

Obwohl der Bundesrat nachweisen konnte, dass die Belastung des Steuerzahlers unter der vorgeschlagenen Finanzordnung trotz ausserordentlich steiler Progressionskurve merklich geringer ausgefallen wäre, als sie sich unter der geltenden Ordnung zusammen mit der Vermögenssteuer gestaltete, erwuchs dem bundesrätlichen Vorschlag von allen Seiten heftige Opposition.

Die Botschaft von 1948 in den eidgenössischen Räten

Der Ständerat lehnte die Tilgungssteuer deutlich ab und ersetzte sie durch Verrechnungssteuerekontingente. Der Nationalrat dagegen verweigerte dieser Lösung die Zustimmung und sprach sich klar für die Tilgungssteuer aus, allerdings unter Ermässigung der Steuersätze und mit einer zeitlichen Beschränkung auf 20 Jahre. Auch die Warenumsatzsteuer wurde auf diese Zeitspanne beschränkt. Im Differenzbereinigungsverfahren kam keine Einigung zustande. Beide Räte erklärten ihre Beschlüsse für endgültig. So

musste ein Einigungsverfahren eingeleitet werden, das zu neuen Vorschlägen führte. Die vom Bundesrat vorgesehene Tilgungssteuer wurde durch kantonale Geldkontingente (Beiträge der Kantone) sowie durch eine Besteuerung der juristischen Personen ersetzt. Dieser Kompromiss fand vor den beiden Kammern Gnade, nicht aber vor dem Souverän, der die mühsam zustande gekommene Einigungsvorlage am 4. Juni 1950 wuchtig verwarf.

Die Verlängerung der geltenden Ordnung bis 1954 drängte sich auf. Dabei trug man der vorgebrachten Kritik durch erhöhte steuerfreie Abzüge bei der Wehrsteuer und durch die Befreiung aller notwendigen Lebensmittel von der Wurst Rechnung.

Die Phase der fiskalischen Entlastung

Die Vorlage von 1953

Am 20. April 1952 verwarfen Volk und alle Stände ein von der Partei der Arbeit eingebrachtes Volksbegehren zur Abschaffung der Umsatzsteuer. Dies bestärkte den Bundesrat in seiner Überzeugung, dass Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer sich zu siamesischen Zwillingen herangebildet hatten; ihre Trennung würde jede Chance auf einen Erfolg in der Volksabstimmung zunichte machen.

Er hielt daher in seiner Botschaft vom 30. Januar 1953 grundsätzlich an der Konzeption der Vorlage von 1948 fest, allerdings unter nochmaliger Reduktion der Wehrsteuerbelastung und mit einer Befristung der Steuern auf 20 Jahre. Die Bundesversammlung erhob die Vorlage mit einigen untergeordneten Änderungen zum Beschluss, aber der Souverän verweigerte ihr am 6. Dezember 1953 seine Zustimmung. Dies bewog den Vorsteher des eidgenössischen Finanzdepartementes, den Zürcher Sozialdemokraten Dr. Max Weber, zum Rücktritt als Bundesrat.

Der einmal mehr erforderlichen Weiterführung der geltenden Finanzordnung um zusätzliche vier Jahre stimmte der Souverän am 24. Oktober 1954 zu.

In der Zwischenzeit hatte sich die Finanzlage des Bundes gebessert. Dank Rechnungsüberschüssen konnte die Verschuldung trotz Ausbau der Landesverteidigung und der Sozialpolitik von 8,5 Mia. Franken (1945) auf 7,6 Mia. Franken (1955) zurückgebildet werden. Die finanzpolitische Szene aber blieb bewegt. Es wurden sowohl Volksinitiativen eingereicht, die vermehrte Sparsamkeit (insbesondere bei der «überbordenden Subventionswirtschaft») forderten wie auch solche, die Steuererleichterungen ver-

langten. Mit Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 wurden denn auch beachtliche Ermässigungen sowohl bei der Wehrsteuer wie auch bei der Warenumsatzsteuer gewährt.

Der dritte Anlauf

Als der Bundesrat mit seiner Botschaft vom 1. Februar 1957 den dritten Anlauf zur Neuordnung der Bundesfinanzen mit einem im Grundsatz unveränderten Konzept vorlegte, gingen die politischen Wellen hoch. Bürgerliche Kreise kämpften um die Abschaffung der Wehrsteuer. Im Sinne von «jetzt oder nie» sahen sie in Anbetracht der Rechnungsüberschüsse zu Recht die letzte Chance, dem Bund den Zugriff auf die direkten Steuern zu verwehren. Der Nachfolger des zurückgetretenen Max Weber, der Zürcher Freisinnige Hans Streuli, musste sich herbe Kritik gefallen lassen. Das Gegenlager jedoch erklärte die Warenumsatzsteuer ohne Korrelat einer direkten progressiven Steuer auf dem Einkommen als sozial vollkommen unzumutbar.

Die Vorlage trug der verbesserten Finanzlage des Bundes durch deutlich verminderte Steuersätze Rechnung. Unter Verzicht auf die ergänzende Vermögenssteuer bei den natürlichen Personen beantragte der Bundesrat eine Maximalbelastung von 10 Prozent für die Einkommenssteuer. Das Parlament reduzierte diesen Satz auf 8 Prozent. Der bisher getrennte Tarif für Verheiratete und Ledige wurde durch einen einheitlichen Tarif unter Einführung eines Abzuges für Verheiratete ersetzt. Die vom Bundesrat beantragte Befristung der neuen Ordnung auf 12 Jahre wurde auf sechs Jahre verringert.

Für die juristischen Personen wurde neu ein Dreistufentarif eingeführt mit einer Höchstbelastung von 8 Prozent des Reingewinns. Die Genossenschaften wurden den Kapitalgesellschaften gleichgestellt. Die Besteuerung von Kapital und Reserven betrug 0,75 Promille.

Der Souverän hiess diese gemilderte Vorlage gut.

Am 8. Dezember 1963 bereits musste die Weiterführung der Finanzordnung um zehn Jahre zur Abstimmung unterbreitet werden. Die Vorlage, welche eine Milderung der kalten Progression durch Streckung des Tarifs und einen linearen Rabatt von 10 Prozent auf allen Steuerbeträgen umfasste, wurde genehmigt.

Die reale Entlastung der Steuerpflichtigen

Die verschiedenen, seit 1948 vorgenommenen Steuerermässigungen wirkten sich für die Steuerpflichtigen in spürbaren realen Entlastungen aus.

Betrug die prozentuale Belastung eines Einkommens von 8000 Franken in der Wehrsteuerperiode 1947/48 1,1 Prozent, so bezahlte der gleiche Steuerpflichtige mit einem teuerungskorrigierten Einkommen von rund 11 000 Franken in der Wehrsteuerperiode 1965/66 keine Bundessteuern mehr. Die entsprechenden Vergleiche ergeben für ein Einkommen im Jahre 1947 von 16 000 Franken eine Wehrsteuerbelastung von 2 Prozent, 1965 bei 22 000 Franken von 0,5 Prozent. Ein Steuerpflichtiger mit einem Einkommen von 32 000 Franken hatte 1947 4 Prozent seines Jahresgehaltes an die Bundeskasse abzuliefern, 1965 mit einem Einkommen von 44 000 Franken nur noch 2,1 Prozent. Ein Einkommen von 80 000 Franken war 1947 mit 8,8 Prozent Wehrsteuer belastet, im Jahre 1965 machte die Wehrsteuer für das entsprechend teuerungskorrigierte Einkommen von 110 000 Franken noch 5,3 Prozent aus.

Damit war die Phase des realen Wehrsteuerabbaus abgeschlossen. Nach 1970 wurde die Wehrsteuerbelastung kontinuierlich verschärft, so dass heute die Steuerpflichtigen, jedenfalls jene mit mittleren und hohen Einkommen, wieder den etwa gleich grossen Anteil ihres Einkommens dem Bunde abliefern müssen wie in den Nachkriegsjahren.

Die Verschärfung der Wehrsteuer

Die Vorlage von 1971

Mit den durch die Finanzordnung 1959–1974 gesicherten Einnahmen erzielte die Bundeskasse vorerst noch erhebliche Einnahmenüberschüsse (1959 240 Mio. Franken, 1960 sogar 715 Mio. Franken). Ab 1966 zeichnete sich jedoch ein Engpass im Bundeshaushalt ab. Zwei Anläufe des Bundesrates, sich Mehreinnahmen zu beschaffen, scheiterten, der erste bereits im Parlament, der zweite in der Volksabstimmung. Das Resultat war allerdings knapp, worauf der Bundesrat am 14. Dezember 1970 eine neue Vorlage unterbreitet, welcher die Volksabstimmung vom 6. Juni 1971 guthiess. Die maximale Steuerbelastung für Einkommen natürlicher Personen betrug 9,5 Prozent (bisher 7,2 Prozent) und setzte bei Einkommen über 220 800 Franken ein. Der Tarif für die natürlichen Personen wurde verschärft, indem die Freigrenze auf 9000 Franken erhöht und bereits die Einkommensteile über 85 000 Franken (bisher 94 000 Franken mit dem Satz von 12 Prozent besteuert wurden. Ein stark degressiv ausgestalteter Rabatt auf dem Steuerbetrag sorgte indirekt zu einer weiteren Verschärfung der Progression. Bei den juristischen Personen wurde keine Änderung der Steuersätze vorgenommen, jedoch eine Ermässigung von

5 Prozent auf dem Steuerbetrag gewährt. Die Verfassung sah vor, dass diese Sätze ermässigt oder höchstens um einen Zehntel erhöht werden konnten.

Neu wurde die Bestimmung in die Verfassung aufgenommen, dass die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen periodisch auszugleichen seien.

Parallel dazu hob man die Sätze der Warenumsatzsteuer auf 4 Prozent bei Detaillieferungen und auf 6 Prozent bei Engroslieferungen an.

Die Verschlechterung der Finanzlage

Seit dem Jahre 1971 weist der Bund in der ordentlichen Rechnung regelmässig Defizite aus, die bereits 1974 die Milliarden Grenze überschritten. Zwar verdoppelten sich die Bundeseinnahmen in den siebziger Jahren von 7834 Mio. Franken (1970) auf 16 461 Mio. Franken (1980), aber die Ausgaben stiegen im gleichen Zeitraum stärker an, nämlich von 7834 Mio. auf 17 532 Mio.

Es war daher wohl kaum zu verhindern, dass mit *Bundesbeschluss vom 21. März 1973* die in der Finanzordnung eingebaute Flexibilitätsreserve ausgeschöpft und alle Steuerbeträge um 10 Prozent erhöht wurden. Gleichzeitig fielen alle bis anhin gewährten Rabatte dahin. Diese Massnahmen machten den gleichzeitigen Ausgleich der kalten Progression durch Streckung des Tarifs weitgehend illusorisch.

Die Vorlage von 1975

Einer weiteren Erhöhung der Steuersätze für Wust und Wehrsteuer in der Grössenordnung von 10 Prozent versagte der Souverän am 8. Dezember 1974 seine Zustimmung, ein neuerlicher Anlauf dagegen war am 8. Juni 1975 von Erfolg gekrönt. Die Wust wurde auf 5,6 bzw. 8,4 Prozent angehoben. Bei der Wehrsteuer der natürlichen Personen blieben die einzelnen Tarifstufen unverändert, aber die Steuersätze betrugen neu anstatt 1 bis 12 Prozent nunmehr 1,1 bis 13,2 Prozent, die Maximalbelastung der Einkommen neu 11,5 Prozent. Der degressiv ausgestaltete Rabatt von maximal 70 Franken auf dem Steuerertrag der Verheirateten stellte einen schwachen Versuch dar, die aufgelaufene kalte Progression auszugleichen.

Die Höchstbelastung bei den juristischen Personen wurde bei den Ertragssteuern auf 9,8 Prozent erhöht, die Kapitalsteuer betrug 0,825 Promille.

Seither blieben sowohl die Tarifstufen wie auch die Steuersätze der Wehrsteuer unverändert. Die zwei Vorlagen von 1977 und 1979, welche die

Mehrwertsteuer einführen und die Wehrsteuer in Richtung Reichtumssteuer umfunktionieren wollten – offensichtlich in Anlehnung an die im Jahre 1977 vom Volk deutlich verworfene sozialdemokratische Reichtumssteuerinitiative – fanden vor dem Souverän keine Gnade.

Die Weiterführung der Finanzordnung bis 1994

Trotz der Ablehnung der beiden erwähnten Vorlagen – sie hätten dem Bund Mehreinnahmen in Milliardenhöhe bringen sollen – konnten die Defizite des Bundes gesenkt werden. Nach dem Rekordbetrag von 1,7 Mia. Franken im Jahre 1979, sah das Budget 1982 einen Fehlbetrag von 1,12 Mia. Franken vor. Die Rechnung schloss viel besser ab, nämlich mit einem Defizit von 424 Mio. Franken. Diese erfreuliche Tatsache darf allerdings nicht zu falschen Hoffnungen verleiten. Der grosse Mehrertrag bei den Steuereinnahmen resultiert zu einem wesentlichen Teil aus den Verrechnungssteuererträgen. Sinkende Zinssätze und stagnierende oder rückläufige Dividendenerträge könnten diesen Posten in den kommenden Rechnungen negativ beeinflussen.

Die Erfahrung aus den beiden gescheiterten Vorlagen liess den Bundesrat vorsichtig werden. Als das Auslaufen der Finanzordnung 1971–1982 in Sicht war, unterbreitete er deshalb eine neue Finanzordnung, deren Hauptziel schlicht die Sicherung der beiden Haupteinnahmequellen Wust und Wehrsteuer bzw. direkte Bundessteuer in der Verfassung war. Sie brachten im Budget 1982 mit 9,5 Mia. Franken mehr als die Hälfte der Bundeseinnahmen. Auf eine Systemänderung bei der Konsumsteuer sowie auf strukturelle Verschärfungen der Wehrsteuer wurde verzichtet.

Der Souverän stimmte dieser bis ins Jahr 1994 befristeten Finanzordnung am 29. November 1981 zu.

Die reale Mehrbelastung seit 1970

Die reale Mehrbelastung der Steuerpflichtigen durch die Wehrsteuer in der jüngsten Vergangenheit ist eklatant. Im kurzen Zeitraum von 1971 bis 1975 wurden die Maximalbelastung der Einkommen natürlicher Personen von 7,2 auf 11,5 Prozent erhöht und die Sätze für die einzelnen Steuerstufen um 10 Prozent angehoben, nämlich von bisher 1 bis 12 Prozent auf 1,1 bis 13,2 Prozent. Wenn man berücksichtigt, dass auf den Steuerbeträgen von 1970 eine lineare Ermässigung von 10 Prozent gewährt wurde, die nachher durch einen degressiven Rabatt von höchstens 70 Franken für Verheiratete (ab 1983 maximal Fr. 140.– für alle Steuerpflichtigen) ersetzt wurde, so ist die Verschärfung noch ausgeprägter. Zudem fällt wesentlich ins Gewicht, dass die Einkommensgrenzen, nach welchen der Höchstsatz

von zunächst 12, dann von 13,2 Prozent Platz greift, trotz eingetretener Teuerung unverändert blieb: 94 000 Franken in den Steuerjahren 1969/70, 93 500 Franken im Beschluss über die direkte Bundessteuer mit Geltungsdauer ab 1983.

Die prozentuale Mehrbelastung der einzelnen Einkommensklassen hat sich im Zeitraum 1965/66 (tiefste Wehrsteuerbelastung) bis zur Wehrsteuerperiode 1979/80 unter Berücksichtigung der aufgelaufenen Teuerung folgendermassen verändert. 1965 musste auf einem Einkommen von 11 000 Franken keine Wehrsteuer bezahlt werden, 1979 auf dem entsprechend teuerungskorrigierten Jahresverdienst von gut 20 500 Franken 0,3 Prozent. Ein Salär von 22 000 Franken war 1965 mit 0,5 Prozent belastet, ein solches von 40 000 Franken 1979 mit 1,1 Prozent. Auf 44 000 Franken Einkommen wurden 1965 2,1 Prozent Wehrsteuer entrichtet, 1979 auf 80 000 Franken 3,7 Prozent. Ein Steuerpflichtiger mit einem Einkommen von 110 000 Franken 1965 entrichtete 5,3 Prozent Wehrsteuer, 1979 mit teuerungsbereinigten 200 000 Franken Einkommen 8,4 Prozent.

Die seither durch die Bundesfinanzordnung 1981 eingetretenen Entlastungen durch den erhöhten, degressiv ausgestalteten Rabatt und die angehobenen Sozialabzüge wirken sich naturgemäss vor allem bei den niedrigen Einkommen aus. Diese sind, das lässt sich aus den Prozentzahlen deutlich ablesen, von der kalten Progression auch ohne Zweifel am stärksten betroffen. Solange jedoch die kalte Progression nur durch die Anhebung der Sozialabzüge abgegolten wird und die Tarifestufen unverändert bleiben, führt dies unweigerlich zu einer Verschärfung der Belastungskurve.

Auch die juristischen Personen wurden vermehrt zur Kasse gebeten, wenn auch weniger stark als die natürlichen Personen. In den Steuerjahren 1969/70 galt ein Dreistufentarif für die Reingewinnbesteuerung mit den Sätzen 3/3/4 Prozent und mit einer Maximalbelastung von 8 Prozent. Die Steuerbeträge wurden um 10 Prozent ermässigt. Im Bundesbeschluss über die direkte Bundessteuer mit Geltung ab 1983 umfasst der Dreistufentarif die Sätze 3,3/3,3/4,4 Prozent mit einer Maximalbelastung von 9,8 Prozent.

Der proportionale Steuersatz, mit welchem das Kapital und die Reserven der juristischen Personen erfasst wird, erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 0,75 auf 0,825 Promille.

Die neuesten Projekte des Bundesrates sollen eine Abkehr vom Dreistufentarif und die Wiedereinführung der proportionalen Besteuerung der Unternehmensgewinne vorsehen. Man darf gespannt sein auf die in Bälde zu erwartende Botschaft über die direkten Bundessteuern, welche entsprechende Vorschläge unterbreiten will.

Folgen dieser Entwicklung

Nicht nur die direkte Bundessteuer wurde im Verlauf der letzten 12 Jahre deutlich angehoben, auch in den Kantonen musste der vermehrte Finanzbedarf vielerorts durch Steuererhöhungen gedeckt werden. Dazu kommt die Eigenart der Schweiz, dass die Beiträge an die AHV/IV nicht auf eine bestimmte Einkommenshöhe limitiert sind. Da sich die Renten nach Einkommen von höchstens 40 000 Franken bemessen, kommt diesen Sozialabgaben in der Schweiz bei den Einkommensanteilen über dieser Schwelle Steuercharakter zu.

Alle diese Umstände haben dazu beigetragen, dass der Anteil an Steuern und Sozialabgaben am Bruttoinlandprodukt im Zeitraum von 1965–1978 in keinem anderen vergleichbaren Land so stark angestiegen ist wie in der Schweiz. Mit einer Zunahme von 52,2 Prozent liegen wir vor dem Hochsteuerland Schweden (49,2 Prozent) und überrunden alle unsere Nachbarländer bei weitem.

Seit 1980 zeichnet sich eine gewisse Trendwende bei der Steuerbelastung ab. Verschiedene Kantone haben ihre Steuergesetze revidiert und dabei beachtliche Entlastungen für die Steuerpflichtigen vorgenommen. Wie ausgeführt, erfolgte auch bei der Wehrsteuer mit der Vorlage von 1981 zum ersten Mal keine Verschärfung des Tarifs mehr. Dennoch bleiben bei der Wehrsteuer gewisse Strukturprobleme bestehen, die bei jeder weiteren Anpassung unserer Finanzordnung beachtet werden müssen.

Die strukturbedingten Probleme der direkten Bundessteuer*Verhältnis indirekte – direkte Steuern*

Der prozentuale Anteil der direkten Steuern an den gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes hat sich in den letzten zwanzig Jahren laufend vergrößert. 1960 erzielte der Bund mit den Steuern auf Einkommen und Vermögen 29,0 Prozent der Fiskaleinnahmen, 1970 belief sich dieser Anteil auf 31,4 Prozent, 1980 auf 37,4 Prozent. Die Tendenz ist seither weiter steigend. 1981 ergaben die direkten Steuern 39 und 1982 41 Prozent der gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes von insgesamt 17 382 Mio. Franken.

Diese Verschiebung in der Steuerlastverteilung ist auf den Rückgang bzw. auf die Stagnation der Zollerträge einerseits, auf die Verschärfungen bei den direkten Steuern und die damit verbundenen stärker auftretenden Folgen der kalten Progression andererseits zurückzuführen. Im Vergleich mit anderen Ländern und mit den Durchschnittswerten der OECD-Staaten

bezieht die Schweiz mit deutlichem Abstand den kleinsten Teil ihrer gesamten Einnahmen in Bund, Kantonen und Gemeinden aus indirekten Steuern.

Die Steilheit der Progression

Die Progressionskurve der direkten Bundessteuer verläuft ausserordentlich steil. Innerhalb einer Spanne von knapp 84 000 Franken sind die einzelnen Einkommensstufen eingefangen, die mit den steigenden Prozentsätzen von 1,1 bis 13,2 Prozent erfasst werden. (Freigrenze von 9700 Franken, Einsetzen des Höchstsatzes über 93 500 Franken.) Ein Vergleich mit dem Kanton Zürich, der für eine milde Besteuerung der niedrigen, nicht aber der hohen Einkommen bekannt ist, macht die Schärfe der Bundessteuerprogression deutlich. In Zürich werden die Einkommensteile über 165 000 bei den Verheirateten, über 150 000 Franken bei den Alleinstehenden mit dem Höchstsatz von 13 Prozent belastet. Vor der Steuergesetzrevision, welche auf anfangs 1983 in Kraft getreten ist, setzte der Höchstsatz von 13 Prozent für alle Steuerpflichtigen auf den Einkommensteilen über 125 000 Franken ein.

Die Brisanz der kalten Progression

Je rascher sich die einzelnen Tarifstufen folgen, um so brisanter stellt sich das Problem der kalten Progression. Schon relativ geringe Teuerungszulagen bedingen, dass man mit der obersten Spitze seines Einkommens in die nächst höhere Tarifstufe hineinrutscht und damit das gesamte, real unveränderte Einkommen mit einem erhöhten Satz besteuert wird.

So sehr es zu begrüßen ist, dass dank diverser politischer Vorstösse das auf Bundesebene besonders brennende Problem der kalten Progression der verfassungsmässig geforderten Lösung zugeführt zu werden scheint, so deutlich ist festzuhalten, dass damit die Steilheit der Progressionsskala nicht verändert wird. Und gerade diese ist der Hauptgrund für stossende Probleme, so auch für das Problem der stärkeren Besteuerung der berufstätigen Ehepaare im Vergleich zu den berufstätigen Konkubinatspaaren.

Direkte Bundessteuer und Ehepaarbesteuerung

Das schweizerische Steuerrecht kennt das System der Familienbesteuerung. Ein Ehepaar wird nicht nur als sittliche und rechtliche, sondern auch als wirtschaftliche Einheit betrachtet. Das bedeutet, dass Einkommen und Vermögen der beiden Gatten für die Besteuerung zusammengezählt werden. Bei Ehepaaren, die beide über Einkommen verfügen, erfolgt dadurch die Besteuerung in einer in der Regel deutlich höheren Progressionsstufe, als wenn die Einkommen getrennt veranlagt würden.

Der Übergang zur getrennten Veranlagung der Ehepaare bietet sowohl rechtliche wie auch politische Schwierigkeiten, auf die hier nicht näher eingetreten werden soll. Das beabsichtigte Festhalten an der Familienbesteuerung aber erzeugt ein beachtliches fiskalisches Gefälle zwischen Paaren unterschiedlichen Zivilstandes, das mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht vereinbar ist. Verschiedene kantonale Steuergesetze haben dieses Problem durch entsprechend ausgestaltete Sozialabzüge und durch einen Doppeltarif für Verheiratete und Alleinstehende mit bemerkenswertem Erfolg entschärft.

Bei der direkten Bundessteuer aber wird es so lange mit aller Härte auftreten, als es nicht gelingt, die ausserordentlich steile Progressionskurve zu verflachen und sowohl bei den Sozialabzügen wie auch bei der Tarifgestaltung diese relativ neue, aber deshalb nicht minder stossende Unebenheit zu berücksichtigen. Wenn man davon ausgeht, dass bei einem berufstätigen Paar der eine Partner zwei Drittel, der andere einen Drittel des gemeinsamen Einkommens erzielt, so hat nach heute geltendem Bundessteuerrecht das verheiratete Paar in allen Einkommensklassen ziemlich genau das Doppelte an Steuern an den Bund abzuliefern als dies das unverheiratete Paar tun muss.

Schlussfolgerung

Das Ansteigen der prozentualen Steuerbelastung durch die direkte Bundessteuer auf das Ausmass der krisengeschüttelten vierziger Jahre, die deutliche Verkleinerung des Anteils der indirekten Steuern zulasten der direkten Steuern am Gesamtsteueraufkommen und nicht zuletzt die strukturbedingten Probleme aus der Steilheit des Bundessteuertarifs gebieten, in Zukunft auf eine weitere Verschärfung und einen weiteren Ausbau der direkten Bundessteuern zu verzichten. Die Konkurrenz zu den Kantonen, bei denen die Fiskaleinnahmen zu über 95 Prozent aus den direkten Steuern stammen, hat ein Ausmass erreicht, das nicht mehr überschritten werden darf. Es ist im Gegenteil zu überlegen, ob nicht die Entwicklung der direkten Bundessteuern ab 1970 und die dadurch verursachten strukturellen Probleme nach einer Verflachung des Tarifs rufen.

Sollte der Bund auch nach Ausschöpfung aller Sparmöglichkeiten auf weitere Einnahmen angewiesen sein, so sind diese über die indirekten Steuern zu suchen. Bevor allerdings die Warenumsatzsteuer weiter ausbaufähig wird, ist das Problem der *taxe occulte* zu lösen, um noch schwerwiegendere Wettbewerbsverzerrungen für unsere Exportwirtschaft zu verhindern.