

gerait tous les cantons et qui serait édictée soit par la Confédération, soit par la voie d'un concordat. Sous l'égide de la conférence des directeurs cantonaux des finances, une sous-commission présidée par M. W. Ritschard, Landammann et directeur des finances, à Soleure, s'occupe activement ces temps-ci à élaborer les bases d'une loi générale de ce genre. Cette loi unifierait sans doute les conditions subjectives et objectives de l'assujettissement, ainsi que les dispositions de procédure; mais les tarifs et les abattements (pour personnes mariées, enfants, prestations d'assurances, frais de production etc.) resteraient de la compétence de chaque canton. On ne pourrait donc guère obtenir ainsi une uniformisation de la charge fiscale, bien que la mise en vigueur de cette réglementation générale ait pour condition la révision des 25 lois d'impôt cantonales. Les travaux de cette commission d'étude, à laquelle collaborent des experts fiscaux de la Confédération et des cantons, n'en sont pas moins de très grande utilité, car leurs résultats peuvent aussi servir de base à d'autres solutions.

Si l'on veut obtenir, outre l'unification des bases d'imposition, celle de la charge fiscale également, il y a en principe deux possibilités. La première consisterait à déclarer du domaine fédéral les impôts sur le revenu et la fortune, la Confédération prescrivant les tarifs et le rendement étant partagé entre la Confédération, les cantons et les communes. Il est évident à première vue qu'une telle centralisation du droit régissant l'imposition directe entre les mains de la Confédération, au sens d'une «réforme financière Erzberger», rencontrerait une opposition presque unanime dans notre Etat fédératif.

La seconde possibilité, celle de résoudre le problème de l'unification non pas en une fois, mais par étapes et en respectant la souveraineté cantonale dans le domaine des impôts directs, consisterait à instituer un impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques et (ou bien) des personnes morales avec des taux d'impôt qui correspondraient à la moyenne de la charge fiscale découlant actuellement de l'impôt pour la défense nationale et des impôts cantonaux et communaux. De cet impôt, la Confédération devrait recevoir au total autant que lui rapporte aujourd'hui le produit de l'impôt pour la défense nationale. Les cantons continueraient à recevoir une part de ce produit brut, à raison de 30 pour cent. Quant au reste (c'est-à-dire produit total de l'impôt, moins part nette de la Confédération plus 30 pour cent parts cantonales), les cantons et les communes pourraient l'imputer sur leurs propres impôts. Les cantons seraient ainsi libres, à leur choix, ou bien de continuer à appliquer leurs propres systèmes fiscaux, ou bien de modifier leurs lois fiscales pour percevoir d'après les principes de l'impôt fédéral les impôts cantonaux et communaux pour la partie imputable sur l'impôt fédéral. Les cantons devraient aussi, dans ce dernier cas, avoir la possibilité de percevoir, pour couvrir leurs besoins financiers, des centimes additionnels à cette partie imputable. De cette manière on pourrait obtenir, avec le temps et sur une base volontaire, l'unification non seulement des bases d'imposition, mais aussi des charges fiscales. Néanmoins, même avec ce système, on n'arriverait pas à l'uniformité complète de la charge fiscale tant que les divers cantons et communes pourraient percevoir pour leurs besoins des montants d'impôt supérieurs à la partie imputable. Toutefois, ces dérogations donneraient aussi de meilleures bases pour la péréquation financière inter-cantonale, dans le sens horizontal comme dans le sens vertical.

Le Département des finances et des douanes estime que les considérations esquissées ci-dessus doivent continuer d'être étudiées. Mais il y a loin encore jusqu'aux réalisations. La conséquence que l'on doit en tirer aujourd'hui déjà est qu'il ne faut pas d'emblée fermer la voie à un tel impôt de péréquation dans la mise au point du nouveau régime des finances fédérales, au sujet duquel le département envisage de présenter au Conseil fédéral à l'intention des Chambres un projet pour la prochaine session d'automne. La condition indispensable d'un tel impôt de péréquation est la disparition du taux maximal actuel fixé à l'article 41^{ter} de la Constitution en matière d'impôt pour la défense nationale. En effet un impôt de péréquation ne pourrait être institué par la voie de la législation d'exécution que si son taux peut être fixé selon la charge totale actuelle découlant des impôts fédéraux, cantonaux et communaux. Le département a dès lors l'intention d'inscrire, dans le projet concernant le régime des finances fédérales, une disposition permettant éventuellement d'instituer un impôt de péréquation au sens indiqué, en laissant pour le moment ouverte la question de savoir si cette forme d'imposition doit être réalisée seulement pour les personnes morales ou pour les personnes physiques et les personnes morales.

Vu que nous nous occupons actuellement de manière approfondie des problèmes soulevés dans la motion et que nous exprimons aussi notre avis à ce sujet dans le message qui accompagnera le projet concernant le régime financier, je suis disposé à accepter la motion au nom du Conseil fédéral.

Präsident: Der Bundesrat ist bereit, die Motion Herzog entgegenzunehmen. Wird sie aus der Mitte des Rates bekämpft? Das ist nicht der Fall. Die Motion ist damit erheblich erklärt. Sie geht an den Nationalrat.

An den Nationalrat — Au Conseil national

10216. Interpellation Bachmann.

Vorbereitung einer Finanzordnung

Préparation du régime des finances

Text der Interpellation

Die Rechnungen des Bundes haben seit 1947, mit Ausnahme der Jahre 1952/53, immer mit ansehnlichen Überschüssen abgeschlossen. Dementsprechend konnte der Fehlbetrag der Bilanz von 8,479 Milliarden im Jahre 1946 auf 2,766 Milliarden Ende 1968 abgetragen werden. Das ist eine beachtliche Leistung, insbesondere auch der Steuerzahler, die Anerkennung und Dank verdient. Ich stelle deshalb folgende Fragen:

1. Ist der Bundesrat immer noch der Meinung, dass sofortige Steuererhöhungen auf den nächstmöglichen Termin, d. h. auf den 1. Januar 1971, wie das der gegenwärtige Vernehmlassungsentwurf vorsieht, sachlich und zwingend notwendig sind?

2. Ist es nach den bisherigen Erfahrungen nicht sinnvoll und politisch richtig, die gegenwärtige Konzeption neu zu überprüfen, die weitere Entwicklung des Bundesfinanzhaushaltes abzuwarten und gestützt darauf die materielle Ausgestaltung der Finanzordnung so vorzubereiten, dass sie nach Ablauf des geltenden Rechts, d. h. auf den 1. Januar 1975, in Kraft treten kann?
3. Ist der Bundesrat bereit, dabei der Tatsache vermehrt Rechnung zu tragen, dass sich das Verhältnis direkte-indirekte Steuern laufend verschiebt und die Kantone immer dringender auf den Ertrag der direkten Steuern angewiesen sind?

Texte de l'interpellation

Depuis 1947, les comptes de la Confédération se sont toujours soldés par des excédents considérables, à l'exception des années 1952/1953. Dès lors, le déficit du bilan a pu être abaissé de 8,479 milliards en 1946 à 2,766 milliards à la fin de 1968. C'est un effort remarquable, accompli tout particulièrement par les contribuables et qui mérite notre estime et notre reconnaissance. C'est pourquoi je pose les questions suivantes:

1. Le Conseil fédéral pense-t-il toujours qu'il est matériellement justifié et urgent d'élèver les impôts au plus prochain terme, c'est-à-dire le 1er janvier 1971, comme le prévoit le projet qui fait actuellement l'objet d'une procédure de consultation?
2. Vu les expériences faites jusqu'ici, ne serait-il pas raisonnable et politiquement opportun de revoir la conception actuelle et d'attendre que l'on puisse se rendre compte de l'évolution future des finances fédérales pour préparer le nouveau régime, qui devrait entrer en vigueur au terme du régime actuel, c'est-à-dire le 1er janvier 1975?
3. Le Conseil fédéral est-il prêt à tenir davantage compte, en élaborant ce nouveau régime, du fait que le rapport entre les impôts directs et les impôts indirects se modifie continuellement et que les cantons ont besoin d'une manière toujours plus pressante du produit des impôts directs?

Mitunterzeichner — Cosignataires: Bächtold, Barrelet, Bolla, Borel, Clavadetscher, Hefti, Herzog, Honegger, Jauslin, Luder, Munz, Nänny, Péquignot.

Bachmann: In meiner Interpellation vom 17. März 1969 gehe ich von der erfreulichen Feststellung aus, dass der Fehlbetrag der Bundesbilanz von 8,5 Milliarden im Jahre 1946 auf den heutigen Tiefstand von 2,766 Milliarden Franken abgetragen werden konnte. Das ist eine beachtliche, ich möchte fast sagen bewunderungswürdige Leistung, insbesondere auch der Steuerzahler, die dafür Dank und Anerkennung verdienen; denn dieser Fehlbetrag der Bilanz beträgt heute nicht einmal mehr 4 Prozent des Bruttosozialproduktes. Ende des Zweiten Weltkrieges dagegen waren es noch über 50 Prozent! Eine wissenschaftliche Untersuchung stellte für das Jahr 1964 die nachfolgenden internationalen Vergleichszahlen fest. Darnach betrug die Nettoschuld in Prozenten des Bruttosozialproduktes in der Schweiz 8,4, Deutschland 14,2, Italien 20,9, Schweden 22 und USA sogar 50 Prozent.

Aber nicht nur international betrachtet ist die Vermögenslage der Eidgenossenschaft einmalig. Sie hat

auch in unserem Lande die kühnsten Erwartungen der Behörden übertroffen. So bezeichnete beispielsweise die Botschaft des Bundesrates zur Finanzordnung 1948 eine Nettoschuld von 6 bis 7 Milliarden als durchaus tragbar.

Die Entwicklung in den Kantonen und Gemeinden dagegen nahm den umgekehrten Gang. Leider fehlt in ihren Rechnungen ein adäquater Bilanzposten, der mit dem Fehlbetrag des Bundes verglichen werden könnte. Aber auch die Entwicklung der festen Schulden offenbart eindeutig die verschiedenartige Fahrt; denn diese festen Schulden des Bundes — nicht zu verwechseln mit dem Fehlbetrag — sanken von 9 Milliarden im Jahre 1946 auf 5,6 Milliarden Franken im Jahre 1967. Diejenigen der Kantone dagegen stiegen im gleichen Zeitraum von 2,7 auf 9,1 Milliarden. Diese Entwicklung zeigt nicht nur drastisch die heutigen Schwierigkeiten der Kantone, sie hängt auch eng zusammen mit der Aufteilung des Steuersubstrates zwischen ihnen und dem Bunde, auf die ich später noch zu sprechen kommen werde.

Dieser Fehlbetrag der Bundesbilanz ist bekanntlich mit der Gesamtrechnung 1968 neuerdings um den Rekordbetrag von 558 Millionen Franken verringert worden. Ich gebe mir durchaus Rechenschaft darüber, dass aus dieser Tatsache allein keine eindeutigen und zwingenden Schlüsse für die Zukunft gezogen werden können. Das gleiche gilt für die Finanzrechnung, die aber immerhin — und auch darüber dürfen wir uns freuen — mit einem Überschuss von 157 Millionen gegenüber einem Budgetdefizit von 180 Millionen Franken, also um den beneidenswert hohen Betrag von 337 Millionen Franken besser abgeschlossen hat, als vorgesehen war. Herr Bundesrat Celio wird sich in seiner Antwort zweifellos auf die bekannten ausserordentlichen und einmaligen Erscheinungen in der Rechnung 1968 berufen. Ich tröste mich aber zum voraus, denn das gleiche habe ich im viel kleineren, aber trauten Kreis einer kantonalen Finanzpolitik während zwanzig Jahren auch immer wieder getan, manchmal sogar mit Erfolg. Die Rechnung 1968 liegt aber ganz eindeutig und bezeichnend — sozusagen als Kronzeugin — in der Entwicklungstendenz der letzten Jahre und Jahrzehnte. Ich nenne nur drei Tatsachen:

1. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges haben die Rechnungen des Bundes immer wesentlich besser abgeschlossen als alle Budgetprophezeiungen.

2. Die rollende Ueberprüfung der Finanzpläne, die nunmehr im Bunde systematisch durchgeführt wird und die alle Anerkennung verdient, ergab und ergibt ständig neue Verbesserungen. Sie sind sozusagen die Navigationsgrundlagen mutiger Kapitäne für eine klargesteuerte finanzpolitische Fahrt in die Zukunft. Wie sehen sie nun aber aus? Ich möchte nicht auf die bekannten «Jöhr-Zahlen» zurückgreifen. Dagegen rechnete die beinahe historisch gewordene Botschaft vom 7. November 1966 zum damaligen Sofortprogramm, nach Ausschöpfung aller Sparmöglichkeiten und Durchführung einer strengen Prioritätsordnung, mit Ausgabenüberschüssen von 330 bis 350 Millionen im Jahre 1968 und von 850 bis 900 Millionen im Jahre 1969. Ich verweise auf Seite 4 der damaligen Botschaft.

In den Richtlinien für die Regierungspolitik vom 15. Mai 1968, Seite 38, dagegen wurde der Ausgabenüberschuss 1969 nur noch mit 320 Millionen und der Reinaufwand in der Gesamtrechnung nur noch mit 107 Millionen beziffert.

Sehr interessant ist auch ein Vergleich der verschiedenen Finanzpläne für die Jahre 1970 und 1971. Die bereits erwähnten Richtlinien nennen für 1970 in der Finanzrechnung einen Ausgabenüberschuss von 631 Millionen und einen Reinaufwand von 196 Millionen. Der Vernehmlassungsentwurf des Finanz- und Zolldepartementes vom November 1968 dagegen — also nur wenige Monate später — rechnet nur noch mit einem Ausgabenüberschuss von 594 Millionen im Jahre 1970 und einem Reinaufwand von 107 Millionen. Entsprechend sind auch die Reduktionen für den Finanzplan 1961. Dementsprechend sind auch die Mehrerträge, die dem jeweiligen Finanzprogramm zugrunde lagen, immer ständig reduziert worden. Das seinerzeitige Sofortprogramm rechnete bereits mit Mehreinnahmen für 1967 mit 70 Millionen und steigerte sie für die Jahre 1968 und folgende auf 400 bis 440 Millionen. Der Vernehmlassungsentwurf vom November 1968 dagegen will erst im Jahre 1971 mit Mehreinnahmen von 257 Millionen beginnen und sie bis 1974 auf die Grössenordnung von 500 Millionen steigern. In seiner Antwort auf die Motion Eisenring im Nationalrat, genau vor 8 Tagen, am 10. Juni 1969, nannte schliesslich Herr Bundesrat Celio nach einer neuerlichen internen Ueberprüfung für die Jahre 1971 bis 1974 nur noch einen jährlichen Mehrertrag von rund 200 bis 300 Millionen Franken.

Ich komme damit zur Schlussfolgerung für den ersten Teil meiner Interpellation und anerkenne gerne die Tatkraft und die Absicht unseres Herrn Finanzministers und seiner Finanzverwaltung, die Finanzpläne ständig neu zu überprüfen. Ich anerkenne ferner auch die beinahe entwaffnende Offenheit, mit der daraus die Schlussfolgerungen gezogen und der Oeffentlichkeit bekanntgegeben werden. Nach meiner Meinung aber wäre es auf Grund der geschilderten Entwicklung und der bisherigen Erfahrungen sinnvoll und politisch klug, die ganze Ausgangslage und Konzeption auf Grund der Staatsrechnung 1968 neu zu überprüfen, bevor dem Parlament und dem Schweizer Volk Steuererhöhungen vorgeschlagen werden.

Herr Bundesrat Celio hat in der Finanzkommission selber erklärt, dass auf Grund der Rechnung 1968 die Planungszahlen neu überprüft würden, was jedoch einige Zeit erfordere. Ich frage deshalb: Auf welchen festen und sicheren Grundlagen beruht das Finanzprogramm, das vor einigen Tagen im Nationalrat bekanntgegeben wurde? Die vorgesehenen Mehreinnahmen für 1971 bis 1974 betragen nur 3 bis 5 Prozent unseres Budgets. Sie liegen somit im Bereich einer normalen Streuung und sind deshalb sachlich und finanzpolitisch nicht dringend notwendig. Abgesehen davon, dass der Bericht der Kommission Keller, die die Einsparungsmöglichkeiten im Bundeshaushalt zu untersuchen hat, ebenfalls noch nicht vorliegt.

Meine dritte und letzte Frage betrifft das Verhältnis der direkten zu den indirekten Steuern. Diese Entwicklung ist bekannt. Wegen der progressiven Wehrsteuer einerseits und den integrationsbedingten Zollausfällen andererseits — EFTA und Kennedy-Runde —, hat sich das traditionelle Verhältnis in den letzten Jahren massiv verschoben. Allein die Rechnung 1968 weist gegenüber 1967 bei der Wehrsteuer einen Mehrertrag von 387 Millionen Franken auf, während die Zollausfälle mit 235 Millionen Franken errechnet wurden. Sie werden bis 1972 über 400 Millionen Franken betragen. Wenn die Entwicklung so weiterginge, übersteige im Jahre 1974 der Ertrag der Wehrsteuer die Warenumsatzsteuer um

200 bis 300 Millionen Franken. Als Folge dieser Entwicklung steigerte sich der Anteil der direkten Steuern an den Fiskaleinnahmen von 18,9 Prozent im Jahre 1960/61 auf 26,4 Prozent im Jahre 1968; umgekehrt aber sank dementsprechend der Anteil der indirekten Steuern.

Ich bin mit aller Entschiedenheit der Meinung, dass dieser Entwicklung entgegengetreten und das frühere traditionelle Verhältnis wieder hergestellt werden muss. Ich zitiere dafür den Bundesrat selber, der in seiner Botschaft über die Kennedy-Runde vom 16. September 1967 auf Seite 26 mit einer klaren Entschlossenheit, die ich nicht vergesse, folgendes schrieb: «Sicher ist nur, dass die in Erscheinung tretenden Zollertragsausfälle durch den Ausbau einer moderneren und wirksameren Verbrauchsbesteuerung kompensiert werden müssen.» Dieser Weg zurück ist nicht nur notwendig im Hinblick auf den bekannten Einfluss der indirekten Steuern auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft und die Entwicklung in andern Staaten, die in einer interessanten Statistik der OECD aus dem Jahre 1966 aufgezeigt wird. Diese Korrektur drängt sich vielmehr auch gebieterisch auf im Hinblick auf die Finanzen unserer Kantone und Gemeinden.

Ich habe am Anfang auf ihre Schuldenentwicklung hingewiesen. Damit schliesst sich der Kreis. Die kantonalen und kommunalen Haushalte — das ist ganz bekannt — werden ihre gegenwärtigen und zukünftigen Finanzen nur dann meistern können, wenn der Bund das Steuersubstrat des Einkommens — das Vermögen spielt ja Gott sei Dank bei den Bundessteuern keine Rolle mehr — nach Möglichkeit schont und den Kantonen überlässt. Schon heute fliessen über 90 Prozent der kantonalen und rund 98 Prozent der Gemeindeeinnahmen aus der direkten Besteuerung von Einkommen und Vermögen. In der Zukunft werden diese Steuern noch mehr ausgebaut werden müssen, weil die Kantone und die Gemeinden, im Gegensatz zum Bunde, über keine anderen Finanzquellen verfügen. Es ist deshalb ein zwingendes Gebot unserer bundesstaatlichen Finanz- und Steuerpolitik, auf diese Tatsache Rücksicht zu nehmen.

Diese Ueberlegungen führen nun zu einer eigentlichen Gewissensfrage. Einerseits sind nach meiner Meinung 1971 Mehreinnahmen sachlich und finanzpolitisch nicht nötig, andererseits aber sollte das Verhältnis direkte-indirekte Steuern korrigiert und damit verbunden die kalte Progression ausgemerzt und beseitigt werden.

Was ist nun zu tun? Die Antwort auf diese Frage wird je nach Temperament verschiedenartig lauten und in der Kunst des Möglichen gipfeln. Für meine Person bin ich der Meinung und habe es auch erfahren, dass der Bürger einem neuen Finanzprogramm und damit Steuererhöhungen nur dann zustimmen wird, wenn er von ihrer Notwendigkeit überzeugt ist und alle Sparmassnahmen im Staate ausgeschöpft sind. Beide Voraussetzungen fehlen aber heute. Ich bin mit dieser Ansicht vielleicht altväterisch, befindet mich aber in guter Gesellschaft, denn in einem Bericht über einen Vortrag von Herrn Bundesrat Celio in der «Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft» las ich am 19. April 1969 in der «Finanz und Wirtschaft» als Ueberschrift die Schlagzeilen: «Die Arznei der Grossmutter ist die beste. Celios Prinzip: Masshalten und den Verhältnissen entsprechend leben.»

Sollte nun aber der Bundesrat trotz dieser Bedenken die bekannte Vorlage auf den 1. Januar 1971 durchsetzen wollen, bitte ich Herrn Bundesrat Celio, doch wei-

tere Alternativmöglichkeit zu prüfen und beispielsweise zu erwägen, ob das neue Finanzprogramm nicht von Anfang an nochmals als zeitlich befristete, gegenüber der heutigen Regelung allerdings modifizierte Uebergangsordnung zu konzipieren sei. Denn zu meinen Feststellungen kommt die weitere Erkenntnis, dass nach dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens die Zeit für eine unbefristete Wehr- und Warenumsatzsteuer überhaupt nicht reif ist. Dabei wäre auf Grund der Erfahrungen mit der bisherigen Geltungsdauer, die zweimal für die Ausarbeitung und Diskussion von zwei sehr problematischen Mini-Finanzprogrammen vertan wurde, endlich Gewähr für die Klärung und Lösung der grundsätzlichen und langfristigen Probleme zu bieten. Ich decke mich also vollständig mit den Ausführungen, die Kollege Herzog soeben gemacht hat. Zur Klärung dieser grundsätzlichen Fragen und Lösungen aber braucht es für Bundesrat und Parlament eine ungestörte Periode der schöpferischen Musse, Kraft und Besinnung. Diese fehlte in den letzten Jahren. Demnach hätte nach meiner Meinung eine solche Uebergangsordnung stichwortartig folgende Elemente aufzuweisen: a) Materiell wäre bei der Wehrsteuer die kalte Progression zu beseitigen und bei der Warenumsatzsteuer die Ansätze entsprechend den Zollausfällen zu erhöhen. b) Formell dagegen wären beide Steuern zeitlich zu befristen, beispielsweise auf 10 Jahre. c) Auch die sachliche Begrenzung dieser Steuern sollte grundsätzlich beibehalten werden, aber mit der Ermächtigung des Parlamentes, während ihrer Geltungsdauer unter bestimmten Voraussetzungen die kalte Progression erneut zu beseitigen und die Warenumsatzsteuer entsprechend den fortschreitenden Zollausfällen in fest umschriebenen Grenzen nötigenfalls zu erhöhen. Nur mit einer solchen Ermächtigung bekämen wir, Parlament und Bundesrat, diese schöpferische Musse, um endlich diese langfristigen Probleme zu lösen. Demzufolge wären in der Botschaft zu diesem Finanzprogramm — ich habe soeben gehört, dass Herr Bundesrat Celio das beabsichtigt — alle diese grundsätzlichen Probleme einer langfristigen Finanzordnung aufzuzeigen und in grossen Zügen die Art und Weise ihrer Realisation darzulegen.

Ich habe von einer Gewissensfrage gesprochen. Ich schliesse und bin gespannt, wie Herr Bundesrat Celio sie beantworten wird.

Bundesrat Celio: Wenn Sie mir die Gewissensfrage stellen, dann wird es schwierig! Ich werde trotzdem versuchen, auf die Interpellation von Herrn Ständerat Bachmann eine Antwort zu erteilen.

Eingangs möchte ich doch sagen: Ich teile im grossen und ganzen die Begründung und die Argumente von Herrn Ständerat Bachmann. Die Analyse, die er vorgenommen hat, ist nicht falsch. Seine Schlussfolgerungen hingegen teile ich aber nicht; ich komme zu ganz entgegengesetzten Schlussfolgerungen. Es scheint mir auch, dass Herr Ständerat Bachmann in den Schlussfolgerungen etwas kontradiktiorisch ist.

Einmal zur Finanzlage des Bundes: Ich werde anlässlich der Diskussion über die Staatsrechnung Gelegenheit haben, Ihnen noch etwas mehr zu sagen über die Beurteilung der Finanzlage des Bundes. Grosso modo darf man aber sagen, dass die Finanzlage des Bundes gesund ist; sowohl die Gesamtrechnung wie auch die Finanzrechnung des Bundes lassen sich sehen. Von diesem Standpunkt aus gesehen brauchen wir sicher keine grosse Sorge zu haben, mindestens *rebus sic stantibus*. Ich möchte natürlich beifügen, dass die Einnahmen des Bun-

des, die ja bekanntlich zu 90 Prozent aus direkten und indirekten Steuern stammen, immer mehr beeinflusst werden von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage des Staates an und für sich. Ich habe den Eindruck, dass wir vor einer Ueberhitzung der Konjunktur stehen. Es ist anzunehmen, wenn das stimmt, dass wir noch grössere Einnahmen haben werden, als wir sie in der letzten Planung geschätzt haben. Deshalb sind wir daran, diese Planung neu zu revidieren, was eine gewisse Zeit beansprucht. Ich nehme aber an: Bis wir die neue Botschaft über die Finanzreform den Räten präsentieren werden, werden wir diese neuen Zahlen haben. Bei einer Ueberhitzung werden natürlich auch die Ausgaben steigen. Wenn wir eine Zunahme des Bruttosozialproduktes von 7 bis 8 Prozent haben und diese 7–8 Prozent 4 oder 5 Prozent Teuerung beinhalten, wird diese Teuerung auch bei den Ausgaben des Staates eine gewisse Konsequenz haben. — Soweit über die Finanzlage des Bundes.

Ich habe schon im Nationalrat gesagt, als wir die Rechnung diskutiert haben, dass eine Streuung von 200 Mio. schwer zu bemessen sei, so wie es ausserordentlich schwierig ist, in der heutigen Zeit — vor dem Kriege war es anders — mit der raschen Zunahme des Bruttosozialproduktes diese Zahlen zu schätzen. Man braucht nur die Differenzen in den Mehreinnahmen und Mehrausgaben des Bundes der letzten Jahre zu betrachten, um sich zu vergegenwärtigen, wie ausserordentlich schwierig es ist, Schätzungen vorzunehmen. Im Jahre 1959 hatten wir zum Beispiel Mehreinnahmen von 240 Millionen Franken; im Jahre 1960 betrugen die Mehreinnahmen 715 Millionen, also fast eine halbe Milliarde mehr, ohne dass zwischen 1959 und 1960 irgend etwas Besonderes passiert wäre. Im Jahre 1961 hatten wir dann aber «nur» 139 Millionen Mehreinnahmen. 1962 waren es 432 Millionen mehr, 1967 waren es Mehrausgaben von 156 Millionen. Sie wissen, dass letztes Jahr die Mehreinnahmen 156 Millionen Franken betrugen. Wenn also die Rechnungen sich so präsentieren, können Sie sich vorstellen, wie schwierig es ist, Prognosen zu stellen.

Nun, warum komme ich zu anderen Schlussfolgerungen? Nicht deshalb, weil der Bund unbedingt diese 300 Millionen Franken mehr braucht. Sehr wahrscheinlich wird er sie schon brauchen. Aber von allen Seiten — Herr Ständerat Bachmann hat das heute morgen auch erwähnt — wird uns gesagt, die Kantone leiden unter der «Konkurrenz» des Bundes; denn wir beanspruchen einen Teil des Steuersubstrates. Wir beanspruchen die direkten Steuern auf den Einkommen, und die Kantone beklagen sich. Ja, wie wollen Sie Abhilfe schaffen, wenn Sie nichts unternehmen, wie das nun Herr Ständerat Bachmann vorschlägt? Wenn Sie zuwarten, können Sie natürlich diese Situation nicht korrigieren.

Der zweite Einwand betrifft das Verhältnis zwischen den direkten und den indirekten Steuern, das sich ständig zugunsten der indirekten Steuern verschiebt, nicht weil diese nicht wachsen, aber die direkten Steuern wachsen progressiv. Damit erhebt sich die Frage der kalten Progression. Nun, es stimmt absolut, dass, wenn wir bis 1974 nichts unternehmen, wir eine direkte Steuer haben werden, die vielleicht 200–300 Millionen mehr abwerfen wird als die indirekte Steuer, während das Verhältnis vor einigen Jahren noch 1:2 war. Wenn Sie das nicht korrigieren bis 1974, wird die Konsequenz eben so sein. Deshalb sind wir der Auffassung — nicht primär wegen der Notwendigkeit der Mehreinnahmen —, dass wir eine Umstrukturierung dieser Steuern vornehmen, d. h. dass wir dieses Verhältnis korrigieren müssen. Nehmen

wir zum Beispiel die kalte Progression: Ist es richtig, dass wir die kalte Progression in dieser Weise laufen lassen? Betroffen sind davon nur die mittleren und unteren Schichten unserer Bevölkerung, nicht aber die oberen Schichten, die natürlich bei dem Plafond von 7,2 Prozent keine progressive Steuer haben, sie haben nur eine proportionale, eine lineare Steuer. Ich bin überzeugt, dass wir diese Situation vor 1974 korrigieren müssen. — Soviel über die Finanzlage des Bundes und die Notwendigkeit einiger Korrekturen.

Herr Ständerat Bachmann hat einen Satz aus einem Vortrag von mir in Zürich zitiert mit dem Heilmittel der Grossmutter. Damit wollte ich nur sagen, dass man die Politik der kleinen Schritte in Steuerfragen einschlagen muss. Man hat oft gesagt, das sei eine kleine, eine sehr bescheidene Reform, und das sei nicht der Mühe wert. Aber jedesmal, wenn versucht wurde, eine grössere Reform vorzunehmen oder nur ins Auge zu fassen, ist diese grössere Reform gescheitert. Ich habe auch versucht, im Rahmen der neuen Ideen die verfassungsmässige Grundlage für die Mehrwertsteuer zu schaffen, obwohl ich auch hier noch einmal erkläre: es eilt in der Schweiz wirklich nicht mit der Einführung einer solchen Mehrwertsteuer. Aber wenn der Bundesrat von modernen Methoden und neuen, modernen Steuern gesprochen hat, hat er dabei auch an eine Mehrwertsteuer gedacht, denn in einem gewissen Moment — sehr wahrscheinlich schon aus handelspolitischen Gründen — wird auch bei uns eine Mehrwertsteuer notwendig sein. Aber in der Kommission — präsidiert von Ihrem sehr geschätzten Herrn Rohner — bin ich mit der Mehrwertsteuer allein geblieben; kein Mensch wollte davon etwas wissen. Einstimmig wurde der Antrag angenommen, die Mehrwertsteuer sei aus der Verfassungsrevision zu streichen. Auch gewisse andere Fiskaleinnahmen, die wir heute zum Beispiel bei den Zöllen haben, werden wir streichen müssen, denn kein Mensch will etwas davon wissen. Deshalb reden wir von der Politik der kleinen Schritte, und ich bin überzeugt, dass es nur in diesem Sinne möglich ist, in der Schweiz etwas zu erreichen.

Die Interpellation von Herrn Ständerat Bachmann bietet willkommenen Anlass, vor Ihrem Rat über den Gang der Vorarbeiten für die Neuordnung des Finanzaushaltes des Bundes und über unsere Ueberlegungen und Absichten zu berichten.

Das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement hat bekanntlich anfangs Dezember 1968 den Kantonsregierungen, den politischen Parteien, der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und den Wirtschaftsorganisationen und Frauenverbänden Bericht und Vorentwurf vom November 1968 zu einer Vorlage über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gestiegenen Finanzbedarf zur Stellungnahme unterbreitet. Die Vorschläge des Finanzdepartementes visierten ein Nahziel und mittelfristige Ziele an und hielten sich im Prinzip an die Empfehlungen der Expertenkommission Bundesreinnahmen.

Das Nahziel sah die Anpassung der geltenden Finanzordnung auf den 1. Januar 1971 zum Zwecke der Erreichung von Mehreinnahmen für den Bund in der Grössenordnung von 250 Millionen Franken im Jahre 1971 bis gegen 500 Millionen Franken im Jahre 1974 vor. Diese Mehreinnahmen hätten beschafft werden sollen:

— zu vier Fünfteln aus der Warenumsatzsteuer durch Erhöhung der heutigen Steuersätze von 3,6 und 5,4 Prozent auf 4,2 und 6,3 Prozent und eine gewisse

Vereinheitlichung und Erhöhung der im Baugewerbe anwendbaren Steuersätze;

— zu einem Fünftel aus der Wehrsteuer durch Aufhebung des seit 1963 natürlichen und juristischen Personen gewährten Rabattes von 10 Prozent und Weiterführung der Progression für natürliche Personen bis zu einem neuen Maximalsatz von 10 Prozent (gegenüber heute 8 Prozent ohne Rabatt); anderseits war eine erneute Streckung der Teilstufen des Tarifs von 30 Prozent gegenüber dem ursprünglichen Tarif von 1959 in Aussicht genommen, was die aus den beiden vorerwähnten Massnahmen zu erwartenden Mehreinnahmen wieder reduzierte.

Neben dem Nahziel der Beschaffung zusätzlicher Einnahmen sollte die Vorlage gemäss Vorentwurf vom November 1968 die folgenden mittelfristigen Ziele verwirklichen:

- Aufhebung der heutigen zeitlichen und sachlichen Beschränkungen (Maximalsätze) in der Verfassung in bezug auf Warenumsatz- und Wehrsteuer;
- Schaffung eines Kompetenzartikels für die Einführung besonderer Verbrauchsabgaben zwecks Kompensation möglicherweise in Zukunft wegfallender Fiskalzölle auf Treib- und Brennstoffen sowie Automobilen.

Auf Grund der zu Bericht und Vorentwurf des Finanz- und Zolldepartementes vom November 1968 über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gestiegenen Finanzbedarf eingegangenen Vernehmlassungen und auf Grund der Ueberprüfung der Zahlen der Finanzplanung anhand der Auswertung der Rechnung des Bundes für 1968 beabsichtigen wir, dem Bundesrat nachstehende Ueberlegungen und Vorschläge für die neue Finanzordnung ab 1971 zu unterbreiten. Diese Ueberlegungen des Finanz- und Zolldepartementes, zu denen der Bundesrat noch nicht Stellung genommen hat, und die ihn deshalb nicht binden, bilden dennoch gleichzeitig auch die Antwort auf die vom Interpellanten gestellten Fragen.

Wir halten dafür, dass trotz des günstigen Abschlusses der Staatsrechnung 1968 die Notwendigkeit der Beschaffung von Mehreinnahmen nicht bestritten werden kann und dass deshalb die Arbeiten weitergeführt und den eidgenössischen Räten spätestens auf September 1969 eine Vorlage unterbreitet werden muss. Im Anschluss an das Rechnungsergebnis für das Jahr 1968 werden die Planungszahlen überprüft. Schon jetzt kann aber gesagt werden, dass der Mehrbedarf an Einnahmen weniger gross ist, als wir noch im Bericht vom November 1968 angenommen haben. Die neue Vorlage kann sich deshalb im wesentlichen darauf beschränken, den Ersatz der Zölle durch eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer (Rückgängigmachung des geltenden zehnprozentigen Rabattes; Neuordnung der Besteuerung des Baugewerbes) zu verwirklichen und auf Mehreinnahmen aus der Wehrsteuer, die wie eingangs erwähnt, im Vorentwurf für den Bund zirka 20 Prozent der gesamten Mehreinnahmen ausgemacht hätten, zu verzichten. Damit kann einerseits dem Postulat Rechnung getragen werden, dass die Zollausfälle durch Massnahmen bei den indirekten Steuern kompensiert werden sollen und anderseits die Forderung der Kantone — der auch der Interpellant zu stimmt — erfüllt werden, dass das Substrat der direkten Steuern nicht mehr als bisher vom Bunde auszuschöpfen sei. Da möchte ich auch beifügen, dass dieses Substrat

insbesondere in den unteren und in den mittleren Klassen geschont wird, womit den Kantonen noch mehr gedient ist, denn bekanntlich können die Kantone wegen der Konkurrenz unter sich die oberen Schichten nicht allzu stark belasten, sonst haben sie sofort einen Wechsel des Wohnsitzes und den Verlust der Steuern.

Dank der verbesserten Ausgangslage kann sich der Bund bei der Verwirklichung des Nahziels wie gesagt auf Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 200 bis 300 Millionen Franken in den Jahren 1971—1974 beschränken. Sollte die Konjunktur sehr stark anziehen, ist es möglich — wie einige Indikatoren heute leider zeigen —, dass der Finanzbedarf noch kleiner wird, was wir dann aber korrigieren können mit dem System, das ich Ihnen noch erklären werde. Wie erwähnt, sollten die Mehreinnahmen aus Massnahmen bei der Warenumsatzsteuer fliessen. Man hat ständig gesagt, dass die Zollausfälle durch die Warenumsatzsteuer zu kompensieren seien; aber wenn man die Finanzreform ständig verschieben will, werden Sie diese Kompensation nie haben. Bei der Wehrsteuer soll eine leichte Mehreinnahme durch Herabsetzung des geltenden Rabattes von 10 auf 5 Prozent (unter Beibehaltung des heutigen Tarifs mit dem Maximalsatz von 8 Prozent) bei den juristischen Personen erfolgen; dieser Mehrertrag wird aber mehr als überkompensiert durch eine Neugestaltung des Tarifs der Wehrsteuer der natürlichen Personen, der unten bis etwa 80 000 Franken die Ausmerzung der kalten Progression bewerkstelligt und nachher bis zu einem Maximalsatz von 9 Prozent ansteigen soll, wobei auch auf diesem Normaltarif ein Rabatt von 5 Prozent gewährt werden soll. Ueberdies soll bei der Wehrsteuer einerseits der Verheiratenabzug von heute 2000 auf 2500 Franken erhöht und anderseits der heutige Versicherungsabzug von 500 Franken in einen kombinierten Abzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen von 1500 Franken (entsprechend den Empfehlungen der Expertenkommission für die Förderung des Sparens vom September 1965) umgewandelt werden. Wenn ich mich nicht täusche: Diese kleine Uebung der 1500 Franken für Versicherung und Sparguthaben kostet den Bund 50 Millionen Franken im Jahr, er bedeutet also einen Ausfall von 50 Millionen Franken im Jahr. Der Rabatt von 5 Prozent auf den Tarifen für natürliche und juristische Personen und auf der Steuer für Rückvergütungen und Rabatte soll durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, für welchen das Referendum nicht verlangt werden kann, bis auf 10 Prozent erhöht oder ganz abgebaut werden können, je nachdem, wie es die Finanzlage erfordert. Sie sehen, dass wir die Möglichkeit haben, diesen Finanzbedarf noch zu reduzieren um 10 Prozent durch einen Bundesbeschluss. Dadurch wird im Rahmen der Uebergangsordnung nach Artikel 8 der Uebergangsbestimmung der Bundesverfassung eine gewisse Flexibilität eingeführt, bis das Ausführungsgesetz zur Wehrsteuer im Sinne von Artikel 41ter vorliegt.

Verliert mithin das Nahziel, das heisst die Beschaffung von Mehreinnahmen ab 1. Januar 1971 im Vergleich zum Vorentwurf November 1968 an Gewicht — und das ist nicht zu bestreiten —, so behalten anderseits die im Vorentwurf dargestellten mittelfristigen Ziele, das heisst die Vorschläge des Departementes zur Neuformulierung von Artikel 41ter der Bundesverfassung ihre volle und entscheidende Bedeutung. Unerlässliche Voraussetzung einer echten Neuordnung ist die Abschaffung der zeitlichen und sachlichen Beschränkungen bei der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer. Dies erlaubt dem

Bund, die indirekte Besteuerung in Form der Warenumsatzsteuer dem Finanzbedarf anzupassen, wobei klar gestellt ist, dass ein Uebergang zu einem allfälligen Mehrwertsteuersystem einer neuen Verfassungsänderung bedürfte. Bei der Wehrsteuer halten wir an unseren Vorschlägen fest — wie ich soeben bei der Beantwortung der Motion Herzog sagte —, ergänzen jedoch den Text in Artikel 41ter, Absatz 5, durch einen Hinweis, der die Einführung einer sogenannten Anrechnungssteuer, das heisst einer direkten Bundessteuer, erlauben würde, deren Tarif in Funktion der heutigen Belastungen durch Wehrsteuer, Kantons- und Gemeindesteuer angesetzt ist und an welche die Kantons- und Gemeindesteuern bis zu einem bestimmten Anteil angerechnet werden können. Der nach Abzug dieser anrechenbaren Quote verbleibende Teil entspräche dem heutigen Bruttoertrag der Wehrsteuer, an welchem die Kantone weiterhin mit 30 Prozent beteiligt bleiben sollen.

Man spricht seit Jahren von dieser Harmonisierung der Steuern. Wir haben heute morgen von dieser Angleichung der Steuern gesprochen. Wir haben aber nicht 100 Methoden, um die Steuern zu harmonisieren. Ich halte es für völlig unmöglich, dass man eine Bundessteuer einführt und dass man den Kantonen die Steuersouveränität wegnimmt. Politisch glaubt kein Mensch an diese Lösung, obwohl sie nicht undenkbar wäre. Ein Rahmengesetz bedeutet wieder eine Einschränkung der kantonalen Souveränität. Jedes Rahmengesetz bewirkt, dass Sie 25 kantonale Gesetzgebungen ändern müssen. Wie können Sie sich vorstellen: 25 kantonale Volksabstimmungen via Referendum oder obligatorische Abstimmung, um 25 kantonale Gesetze abzuändern, um sie dem Rahmengesetz anzupassen? Ich glaube auch nicht an ein Konkordat. Man hat in der andern Kammer von einem Konkordat mit der Pistole gesprochen. Man muss so drohen, dass die Kantone dann dem Konkordat zustimmen. Ja, das sind nicht meine Methoden, so zu drohen, dass die Kantone dann verpflichtet sind, diesem Konkordat zuzustimmen. Aber mit einem Konkordat müssen Sie auch die kantonalen Gesetze ändern und neue Sätze in der kantonalen Gesetzgebung einführen. Die einzige Möglichkeit, um mit der Zeit eine gewisse Harmonisierung zu haben, ist dieses System der Anrechnungssteuer. Ich kenne keine andere Methode. Sie können aber die Anrechnungssteuer nie einführen im Bunde, wenn Sie einen maximalen Satz von 8 oder 9 Prozent bei der Wehrsteuer in der Verfassung verankern, denn mit 8 und 9 Prozent ist der Anrechnungssteuer sicher nicht viel gedient.

Festhalten möchte das Finanzdepartement auch an der neuen Kompetenz zur Einführung von Sonderverbrauchssteuern auf Treib- und Brennstoffen zum Ersatz der heutigen Fiskalzölle; dagegen möchten wir die noch im Vorentwurf 1968 enthaltene weitere Kompetenz, auch andere Waren als Treib- und Brennstoffe, die heute Zölle mit besonderem fiskalischem Charakter unterliegen, einer besonderen Verbrauchssteuer zu unterstellen, fallen lassen.

Zusammenfassend und abschliessend möchte ich mithin die beiden ersten Fragen des Herrn Interpellanten dahin beantworten, dass mir, trotz geringerem Finanzbedarf, eine Weiterführung der Arbeiten für die Änderung der Finanzordnung des Bundes auf Anfang 1971 unerlässlich und eine Verschiebung bis zum Auslaufen der heutigen zeitlichen Befristung, das heisst bis Ende 1974, in höchstem Masse untrüglich erscheint. Im besonderen müssen die angestrebten mittelfristigen Ziele, ohne

deren Verwirklichung kein echter Fortschritt möglich ist, nun angepackt werden. Was die dritte Frage von Herrn Ständerat Bachmann anbetrifft, so dürften meine Ausführungen dargetan haben, dass wir die vom Interpellanten aufgezeigte Problematik im Verhältnis direkte/indirekte Steuern erkennen und gewillt sind, das vor allem von den Kantonen auszunützende Substrat der direkten Steuern im Rahmen des finanz- und gesamtpolitisch Möglichen zu schonen.

Ich möchte abschliessend der Hoffnung Ausdruck geben, dass sich auch Ihr Rat mit ganzer Kraft für die Verwirklichung der Vorschläge zur Änderung der Finanzordnung des Bundes einsetzen kann und wird, die der Bundesrat Ihnen auf die Herbstsession zu unterbreiten die Ehre haben wird.

Heimann: Ich beantrage Diskussion.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Heimann 28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Präsident: Das Wort ist frei. Herr Kollege Rohner!

Heimann: Ich glaube, wenn ich die Diskussion beantragt habe, so habe ich einen Anspruch darauf, auch zum Wort zu kommen, und zwar als erster Diskussionsvotant.

Präsident: Darf ich Ihnen, mein lieber Herr Kollege Heimann, sagen: Die Diskussion ist frei; wer sich zur Diskussion meldet, der erhält das Wort. Sie haben wohl Diskussion verlangt, aber Sie können auch für irgend einen andern Herrn oder andere Herren die Diskussion verlangen.

Lusser: Zuerst ist abzuklären, ob der Interpellant von der Antwort befriedigt ist oder nicht.

Präsident: Die Diskussion ist frei.

Rohner: Es ist sicher zu begrüssen, dass in der März- und in der Junisession 1969 verschiedene parlamentarische Interventionen erfolgt sind, die sich um die Neugestaltung des Bundeshaushaltes, vor allem um die Frage drehen: «Kleine oder grosse Finanzreform?» Im Vordergrund steht dabei das Problem, ob die gegenwärtige, für die Warenumsatzsteuer, die Wehrsteuer und die Biersteuer befristete Finanzordnung vorzeitig, das heisst bereits auf 1. Januar 1971, abgelöst oder ob die geltende Ordnung, die sich ja — wenn wir ehrlich sein wollen — gar nicht so schlecht bewährt hat, unverändert bis Ende 1974 weitergeführt werden soll. Da besteht nun über einen Punkt sicher absolute Uebereinstimmung der Auffassungen: Der Bundeshaushalt darf nicht in eine defizitäre Entwicklung abgleiten, am allerwenigsten heute in einer Phase der ausgesprochenen Hochkonjunktur, in der sich bereits die Anzeichen einer allmählichen Erhitzung und Ueberhitzung deutlich zu mehren beginnen.

Wir wollen bestimmt nicht billige Kritik am immer sehr begrenzten Aussagewert irgendwelcher Finanzprognosen und Finanzplänen üben, von dem heute auch Kollega Bachmann mit viel Kompetenz gesprochen hat. Nicht jedes Defizit ist ein echtes Defizit; nicht jeder Ueberschuss, der nur auf dem Wege drakonischer Drosselungsmassnahmen bei notwendigen Ausgaben zustan-

degekommen ist, ein echter Rechnungüberschuss. Herr Bundesrat Celio hat im Nationalrat und auch heute morgen wieder von einem zulässigen Streubereich von etwa 2,5 Prozent gesprochen, innerhalb dessen die effektiven Rechnungsergebnisse über oder unter den Vorschlags- oder Planungszahlen liegen können. Ein repräsentativer Finanzwissenschaftler der Gegenwart, Günter Schmölders, bezeichnet sogar Abweichungen von 3 bis 5 Prozent des Haushaltvolumens «gemeinhin als normal», wobei in einer Fussnote zu dieser Aussage — in der neuesten Auflage seines bekannten Buches über «Finanzpolitik» — die Schweiz mit folgenden Worten apostrophiert wird: «Welch groteske Formen eine ungenaue Budgetierung annehmen kann, zeigen der Schweizer Bundeshaushalt und die Staatsrechnungen der Kantone in den Haushaltsjahren 1961 und 1962. 1961 legte der Bund einen ausgeglichenen Budgetvoranschlag vor, die Rechnung schloss jedoch mit einem Ueberschuss von 487 Millionen Franken. Im Haushaltjahr 1962 legten 24 Kantone ein defizitäres Budget vor, 23 davon schlossen mit einem erheblichen Ueberschuss ab. Der Kanton Zürich, der als einziger ein Ueberschussbudget vorelegte, schloss in der Rechnung mit dem 18fachen dieses Ueberschusses. Hier ist das Prinzip der vorsichtigen Schätzung zweifellos zugunsten eines ungerechtfertigten Finanzpessimismus übersteigert.»

Nun bildet zweifellos der Finanzbedarf des Bundes die politisch wichtigste, wenn auch nicht die einzige Voraussetzung für eine Neuordnung der Finanzen. Die Finanzprobleme sind auf der Ebene der Kantone und der Gemeinden mindestens ebenso schwerwiegend und drängend und müssen im Rahmen einer echten Finanzreform berücksichtigt werden, wenn wir nicht Gefahr laufen wollen, dass unsere bundesstaatliche Ueberweisungswirtschaft nachgerade Formen und Dimensionen annimmt, die mit dem Wesen eines funktionsfähigen Föderalismus nichts mehr zu tun haben. 1947 sind 13 Prozent der Kantonsausgaben durch zweckgebundene, also der kantonalen Souveränität teilweise entzogene Bundesbeiträge finanziert worden. Zwei Jahrzehnte später, 1967, waren es bei einem mächtig erhöhten kantonalen Ausgabenplafond bereits 22 Prozent. In der Botschaft zur Staatsrechnung 1968, die wir nächste Woche «auseinandernehmen» können, kann nachgelesen werden, dass im vergangenen Jahr 33 Prozent der Bundesausgaben an die Kantone geflossen sind und dort an nähernd 30 Prozent der kantonalen Ausgaben gedeckt haben.

Mit zum weitgezogenen Fragenbereich einer Bundesfinanzordnung gehören zweifellos die Probleme, die sich aus den allzu grossen steuerlichen Belastungsunterschieden in den Kantonen und aus der Notwendigkeit einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik auf allen Stufen unseres Bundeshaushalts ergeben; Probleme, die auch Kollege Herzog heute morgen bereits angedeutet hat.

Ich habe Verständnis dafür, dass der eidgenössische Finanzminister versucht sein könnte, bei Beantwortung der Interpellation Bachmann nicht alle seine Karten auf den Tisch zu legen und seine Intentionen hinsichtlich einer künftigen, mehr oder weniger umfassend konzipierten eidgenössischen Finanzordnung in einen gewissen Halbdunkel zu halten. Ich möchte auch beiläufig die Frage aufwerfen, ob denn die Vorlage, die uns im Herbst zu beschäftigen hat, bereits vom Gesamtbundesrat beschlossen und verabschiedet worden ist. Gerade diese Botschaft wird nämlich, wie bereits heute morgen

wiederholt ausgeführt worden ist, über eine Reihe offener Fragen klare Antwort geben müssen:

Können beispielsweise die Ergebnisse der bisherigen Finanzplanung als einigermaßen realistische Grundlage der Schätzungen des künftigen Finanzbedarfes und der Bedarfslücken des Bundes verwendet werden? Wie sehen, gegenüber den Zahlen der Finanzplanung 1969, die tatsächlichen Eingänge an Fiskaleinnahmen während der ersten vier oder fünf Monate des laufenden Jahres aus? (Wobei ich mir durchaus klar bin, dass die Ergebnisse einer einjährigen Rechnungsperiode, oder gar nur von einigen wenigen Monaten, keinen unbegrenzten Aussagewert haben, aber immerhin doch den Trend der Entwicklung deutlich anzeigen können.)

Eine weitere Frage: Will die vorgeschlagene Verfassungsvorlage der unbefristeten Weiterführung der Wehrsteuer dienen, d. h. will sie den heutigen Zustand gewissermaßen «zementieren», oder kann sie auch als Verfassungsgrundlage für die Einführung einer Anrechnungs- oder Ausgleichssteuer, von der heute Herr Bundesrat Celio gesprochen hat, herangezogen werden, einer Anrechnungssteuer, die die grossen steuerlichen Belastungsunterschiede und die starken Sogwirkungen in Richtung der steuerbegünstigten Kantone aufhebt oder doch zum mindesten etwas mildert? Wenn die bisherigen sachlichen Beschränkungen der Wehrsteuer in die neue Ordnung übernommen werden sollen, dann jedenfalls doch nur befristet, um die Möglichkeiten einer Alternative, beispielsweise in Richtung einer Anrechnungssteuer, nicht für unabsehbare Zeit zu verbauen. In diese Richtung zielen ja auch die Motion Conzett und die heute in unserm Rate behandelte Motion von Herrn Kollegen Herzog.

Das Gleiche ist von der Verfassungsgrundlage für die Umsatzsteuer zu sagen. Soll sie der Weiterführung einer strukturell unveränderten Umsatzsteuer und der Einführung der sogenannten Sonderverbrauchsabgaben dienen, oder kann sie auch als Basis für die Einführung eines andern Systems der Umsatzbesteuerung herangezogen werden, beispielsweise einer künftigen Mehrwertsteuer schweizerischer Prägung? Sie braucht ja nicht unbedingt eine Kopie des EWG-Vorbildes zu sein, über die heute noch nicht abschliessend und für alle Zukunft entschieden werden kann, wobei aber in Zukunft gerade einer solchen anrechenbaren und an der Grenze ausgleichbaren Mehrwertsteuer unter aussenwirtschaftlichen Gesichtspunkten eine ganz enorme Bedeutung zukommen kann.

In diesem Zusammenhang darf wohl auch einmal auf die durchaus problematische und unscharfe Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern hingewiesen werden, die zu einem guten Teil unsere finanzpolitische Diskussion beherrscht. Ungleich besser wäre die Unterscheidung zwischen Einkommenssteuern, Vermögensverkehrssteuern und Verbrauchssteuern. Nicht jede indirekte Steuer braucht unter allen Umständen eine Verbrauchssteuer zu sein.

Die Erfahrungen der Nachkriegszeit haben uns gelehrt, wie kritisch, wie genau finanzpolitische Programme und Botschaften vom Bürger gelesen werden. Es kommt gar nicht so sehr auf unsern Entscheid als Parlamentarier an; es kommt auf die Aufnahme an, die solche Programme und solche Vorlagen beim Bürger finden. Ich erinnere an das sogenannte Sofortprogramm von 1966/67 — die Erinnerung daran ist heute morgen mehrfach heraufbeschworen worden —. Ich möchte wenn irgend möglich einer neuen Finanzvorlage des

Bundes das betrübliche Schicksal des Sofortprogrammes ersparen — einer neuen Finanzvorlage, die erst noch auf eine vorzeitige Ablösung der gegenwärtig geltenden Finanzordnung hinausläuft und nur dann Aussicht hat, in der Abstimmung von Volk und Ständen angenommen zu werden, wenn ihre Notwendigkeit ohne allen Zweifel klar erwiesen ist, wenn die zu erwartenden Defizite der nächsten Jahre erheblich über dem sogenannten zulässigen Streubereich liegen und wenn — ein weiteres Argument — die Ergebnisse der Steueramnestie, d. h. ihre doch wohl eher negativen Auswirkungen für den Bundesfiskus, klar erkennbar sind, was schwerlich vor 1970 der Fall sein kann. Ich hege Zweifel, ob eine Finanzpolitik nach der Devise «On s'engage et puis on voit» im weitläufigen Verfahren einer Abstimmung von Volk und Ständen vor dem Souverän Gnade finden wird. Ich bin im Gegenteil davon überzeugt, dass der andere Weg «On voit et puis on s'engage» richtiger und erfolgversprechender ist und uns — wenn auch nicht mit absoluter Gewissheit, aber doch mit einiger Aussicht auf Erfolg — erlauben wird, ein modernes finanzpolitisches Instrumentarium für die öffentliche Hand der Schweiz und eine echte gesamtstaatliche Finanzreform vorzubereiten.

Heimann: Herr Kollega Bachmann hat seiner Interpellation meines Erachtens eine sehr interessante Begründung gegeben. Es ist auch anzuerkennen, dass Herr Bundesrat Celio auf alle seine Argumente eingetreten ist. Ich habe Diskussion beantragt, weil mir scheint, dass es im Vorfeld der Behandlung der neuen Finanzordnung des Bundes wichtig sein könnte, dass auch unser Rat seine Auffassung zu diesen Fragen bekanntgeben kann.

Die Diskussion über die Erhöhung der Warenumsatzsteuer ist ja seit einiger Zeit überall in Gang gekommen. Ich möchte aber doch feststellen, dass der Zollabbau nicht betrieben wurde, um die Steuern zu erhöhen. Der Zollabbau hatte wirtschaftliche Aspekte. Insbesondere war keine Rede davon, dass der Ausfall durch den Abbau der Zölle durch eine höhere Warenumsatzsteuer zu decken wäre, sondern man hat immer davon gesprochen, dass die Wirtschaft diesen Zollabbau weitergeben soll und nicht zur Aeuflung der Gewinne zu verwenden habe. Der volkswirtschaftliche Vorteil eines Zollabbaus schrumpft zusammen, sobald dieser Zollabbau mit Verbrauchssteuern kompensiert wird. Es wurde angenommen, dass die Bundeseinnahmen mit dem Wirtschaftswachstum steigen würden, wobei die öffentlichen Ausgaben beschränkt werden könnten. Diese Annahme steht gegenüber der öffentlichen Hand natürlich auf schwachen Füßen; es ist für die öffentliche Hand ein schwieriges Unterfangen, die Ausgaben einzuschränken.

Wir dürfen auch nicht vergessen, dass die Schweiz als das Land gilt, das die niedrigste Steuerbelastung aufweist. Diese Tatsache muss in der Lastenverteilung berücksichtigt werden. Meines Erachtens kann die Erhöhung der Warenumsatzsteuer sich nur in engen Grenzen abspielen, obschon der Griff in die Tasche des Mitbürgers über die Warenumsatzsteuer einfacher ist als über den Steuerzettel.

Ich bin mit Herrn Kollega Bachmann einverstanden, dass die kalte Progression für untere und mittlere Einkommen korrigiert werden muss. Unsere hohen Einkommen im Land haben aber nicht nur im Rahmen der Teuerung zugenommen. Aus diesem Grunde hat die Umstrukturierung der Steuereinnahmen mit einiger Zu-

rückhaltung zu erfolgen. Herr Kollega Bachmann hat verlangt, dass die sachliche Begrenzung der Steuern beibehalten werden solle. Ich verstehe das so, dass er eine Garantie für die Preisliste abgeben will, die von der Warenumsatzsteuer befreit ist. Meines Erachtens muss geprüft werden, ob diese Freiliste nicht entsprechend den heutigen Bedürfnissen erweitert werden muss. Herr Kollega Bachmann verlangt auch eine Ermächtigung an das Parlament, die kalte Progression zu korrigieren, und Herr Bundesrat Celio unterstützt ihn, indem er erklärt, es sei ständig davon gesprochen worden, die Zollausfälle durch die Warenumsatzsteuer auszugleichen. Wie ich bereits erwähnt habe, ist diese Darstellung nicht ohne weiteres annehmbar. Mir scheint sie vielmehr eine Erfindung der allerletzten Jahre zu sein.

Das Parlament kann meines Erachtens keine Freiheit in der Gestaltung der Warenumsatzsteuer beanspruchen. Das ist eine grundsätzliche steuerliche Entscheidung, bei der dem Volk das Mitspracherecht erhalten werden muss, genau gleich wie den Kantonen das Mitspracherecht bei der Gestaltung ihrer kantonalen Steuern nicht genommen werden kann. In diesem Punkte stimme ich Herrn Bundesrat Celio vollständig zu.

Lusser: Ich habe mit grossem Interesse die Ausführungen des Herrn Interpellanten, Herrn Bachmann, verfolgt und gehe im wesentlichen mit der Begründung und den Schlussfolgerungen einig.

Die Antwort des Herrn Finanzministers, Bundesrat Celio, war ausserordentlich interessant, doch hat sie mich nicht davon überzeugt, dass schon auf 1. Januar 1971 eine sogenannte kleine Finanzreform durchgeführt werden soll, für welche die bundesrätliche Botschaft im September dieses Jahres den Räten zukommen soll. Ich halte im Gegenteil dafür, dass die Zeit bis 1975, wo die jetzige Finanzreform abläuft, ausserordentlich kurz ist, um eine grundsätzliche Änderung, eine echte Finanzreform durchzuführen, wo vor allem auch der Finanzausgleich unter den Kantonen berücksichtigt werden soll. Ich vertrete zwar einen Kanton, der zu den finanziätesten gehört, nach der Wehrsteuer bemessen, aber trotzdem halte ich den Finanzausgleich unter den Kantonen als ausserordentlich wichtig. Er ist mehrfach durch Motionen verlangt worden und ich glaube, dass der Bundesrat diesem Problem, das übrigens auch vom Herrn Finanzminister seinerzeit hervorgehoben worden ist, ein besonderes Augenmerk zuwenden muss.

Ich halte zudem mit Herrn Kollega Rohner dafür, dass eine kleine Finanzreform oder ein Sofortprogramm keine gute Vorbereitung für die grosse Finanzreform ist, wenn dabei in Kauf genommen werden muss, dass eine solche Uebung auch negativ ausfallen könnte. Herr Bundesrat Celio hat darauf hingewiesen, dass die kleine Finanzreform auf den 1. Januar 1971 so gedacht ist, dass vor allem die Warenumsatzsteuer geändert wird, aber auch der Wehrsteuertarif im Sinne eines Ausgleiches der kalten Progression bis zu einem Einkommen von 80 000 Franken. Doch ist auch noch vorgesehen, den Maximalansatz bis 9 Prozent weiterzuführen. Es ist also hier auch noch etwas angehängt worden, nicht nur bei den juristischen Personen. Schliesslich halte ich unter diesen Gesichtspunkten dafür, dass man von dieser kleinen Finanzreform absehen sollte im Interesse der grossen, der grundsätzlichen Änderung. Ich glaube, dass der Bundesrat gut beraten wäre, wenn er jetzt auf diese Vorlage verzichten würde, mit Rücksicht auf die Entwicklung der Bundesfinanzen, und die Finanzreform bis 1975

gründlich vorbereiten und dabei den Finanzausgleich unter den Kantonen in die vordere Linie stellen würde.

In diesem Sinne möchte ich den Bundesrat bitten, die Auffassung, die der Herr Finanzminister nun vertreten hat, noch einmal zu überprüfen. Er hat ja gesagt, man wolle die gesamte Finanzlage nochmals überprüfen, aber man sollte auch die sogenannte kleine Finanzreform, die uns vorhin in grossen Zügen dargelegt worden ist, noch einmal überprüfen, auch unter dem Gesichtspunkt der psychologischen Folgen und der Voraussetzungen für die grosse Finanzreform.

Odermatt: Nachdem ein Vertreter des finanzstärksten Kantons gesprochen hat, erlaubt sich auch ein Vertreter des finanzschwächsten Kantons, das Wort zu ergreifen.

Wenn man die Ausführungen des Herrn Interpellanten und von Herrn Bundesrat Celio mitangehört hat, dann könnte man eigentlich in Schwierigkeiten geraten in bezug auf die Gewichtung der Begründungen; beide Begründungen haben etwas für sich. Aber um zu einer klaren Schlussfolgerung gelangen zu können, müsste man nun beurteilen: Wer hat recht in bezug auf die finanzpolitische Prognose der nächsten Jahre? Da steht das grosse Fragezeichen. Ich halte eher dafür, dass man dem Chef des Finanz- und Zolldepartementes in seiner Prognose und in seinen Schlussfolgerungen zustimmen sollte, nicht etwa aus dem Grunde, weil gerade von unserer Fraktion aus damals das Sofortprogramm, das ja un gefähr in der Richtung gelaufen wäre, wie nun die Eröffnungen des Herrn Finanzdepartementschefs gelautet haben, unterstützt wurde. Ich möchte vor allem feststellen, dass nun eine kurzbefristete Uebergangsordnung — man darf sie auch als solche bezeichnen — im Gegensatz zur grossen Revision mit Geltung ab 1974 grosso modo auf der bisherigen Konzeption basieren soll. Das scheint richtig zu sein.

Ich habe bereits gesagt, dass wir die Ausgaben nicht beurteilen können. Sie werden sicher nicht zurückgehen, sondern zunehmen. Ob dann die Einnahmen dementsprechend Schritt halten werden, ist sehr zu bezweifeln, denn die Ausgaben werden eher mehr zunehmen als die Einnahmen.

Nun halte ich auch dafür, dass in bezug auf den Finanzausgleich die Situation erst geklärt resp. neu geregelt werden kann, wenn die nötigen Erhebungen vorliegen. Ob man auf dem Wege der Uebergangsordnung eine leichte Verstärkung des Finanzausgleichs vornehmen kann, vermag ich nicht zu beurteilen. Auf jeden Fall wäre es wünschenswert, wenn bei der Uebergangsordnung schon gegenüber dem jetzigen Zustand dieser Finanzausgleich etwas verstärkt werden könnte.

Dann ist auch zu sagen, dass wir in Zeiten einer günstigen Konjunktur das Risiko von Defiziten nicht auf uns nehmen dürfen. Das wäre meines Erachtens nicht verantwortbar. Damit ist nicht gesagt, dass wir nun Steuern auf Vorrat erheben sollen oder dass wir dann nachher Ausgaben künstlich suchen sollen und müssen, um die Mehreinnahmen zu absorbieren und zu verbrauchen. Das ist nicht der Sinn einer Uebergangsordnung. Ich glaube auch, der Bundesrat kommt nicht aus diesen Ueberlegungen heraus zur Schlussfolgerung, dass man eine kurzfristige Uebergangsordnung schaffen sollte. Auf jeden Fall begrüsse ich die ganz klare Stellungnahme des Departementschefs, dass es nie dazu kommen soll, dass wir das Steuerrecht auf Bundesebene vereinheitlichen. Ich glaube, eine solche Vorlage wäre zum vorne herein zum Scheitern verurteilt. Das ist eine klare Stel-

lungnahme. Nach Ansicht von Herrn Bundesrat Dr. Celio kommt eine solche Lösung gar nicht in Frage.

Noch ein letztes Wort: Als Herr Ständerat Dr. Rohner das Wort ergriffen hat, glaubte ich, wir könnten aus dem Wirkungskreis seiner Kommission interessante Feststellungen und Resultate erfahren. Aber wir haben wenig darüber vernommen, was nun in dieser Kommission an neuen Einnahmequellen erarbeitet worden ist. Vielleicht wird er noch ergänzend über das bisherige Resultat Ausführungen machen. Das hätte uns interessiert. Wir haben auch nichts mehr vernommen von der Tätigkeit der Kommission Keller. Es sind Kommissionen an der Arbeit. Ich schätze es, wenn sie im stillen arbeiten, aber man kann auch gegenüber der Öffentlichkeit zu still arbeiten. Das wäre meine spezielle Frage gewesen in bezug auf die Resultate der Wirksamkeit der Kommission Rohner.

Hefti: Ich glaube, die Ausführungen von Herrn Kollege Heimann bedürfen einer Ergänzung. Im Export und im Import sind heute die indirekten Steuern in einem gewissen Massse anstelle der früheren Zölle getreten. Wir haben in der Schweiz eines der niedrigsten Niveaus der indirekten Besteuerung. Es gibt nun verschiedene Länder, die die Importe in ihr Gebiet aus der Schweiz mit einer Ausgleichsabgabe belasten, die der Differenz zwischen den Niveaus der indirekten Besteuerungen entsprechen. Umgekehrt sind es diese Länder, welche ihren Leuten, die nach der Schweiz exportieren, eine Exportprämie zahlen, auch entsprechend der Differenz im Niveau der indirekten Besteuerung.

Ich bin daher der Auffassung, dass wir diese ganze Frage aus dem Gesamtspekt und nicht irgendwie nur aus einem einzelnen heraus beurteilen müssen.

Honegger: Ich möchte in Ergänzung dessen, was Herr Kollege Hefti dargelegt hat, nachdoppeln: Herr Heimann hat die These vertreten, dass die Freiliste noch zu wenig ausgedehnt sei. Diese Ausdehnung würde ich als außerordentlich gefährlich betrachten. Unsere Freiliste ist schon gross genug. Ich darf vielleicht in diesem Zusammenhang einmal daran erinnern, dass unsere Warenumsatzsteuer zur Hälfte eine Investitionssteuer ist. Wenn Sie nun diese Freiliste nochmals erweitern, dann führt das dazu, dass der Anteil der Investitionssteuer natürlich nochmals grösser wird. Die Hälfte des heutigen Ertrages der Warenumsatzsteuer wird von der Industrie bezahlt und nicht von den Konsumenten! Ich glaube, es ist auch falsch, wenn man die Auffassung vertritt, unser Land hätte die niedrigste Steuerbelastung. Man darf im Vergleich mit dem Ausland nicht nur die Steuern berücksichtigen, sondern auch das, was der Unternehmer an sozialen Abgaben bezahlt, wie z. B. für die AHV/IV. Ich glaube, diese Dinge müssen doch etwas an den richtigen Platz gestellt werden.

Leu: Ich habe volles Verständnis für die Ausführungen des Herrn Bundesrat Celio, der — wie die Grossmutter — in diesen Finanzfragen kleine Schritte gehen muss; denn diese Auffassung fußt auf praktischer politischer Erfahrung. Aber mir scheint, auch die Grossmutter müsste einen klaren Weg haben bei diesen kleinen Schritten. Hier haben wir eben, um den klaren Weg zu sehen, außerordentlich grosse Schwierigkeiten zu überwinden. Auch bei kleinen Schritten sind die vielen Fragen über Zölle, direkte und indirekte Steuern gegenseitig abzuwägen und abzuklären. Mir scheint es not-

wendig zu sein, dass auch bei kleinen Schritten diese grundsätzlichen Fragen genau und klar geprüft werden; sonst werden wir eben auch die kleinen Schritte nicht gehen können, weil wir dann den richtigen Weg und das Ziel nicht finden.

Eine andere Bemerkung: Wenn der Bundesrat nur kleine Schritte gehen will, ist auch dabei die wichtige Frage des Finanzausgleichs zu behandeln. Es ist heute richtig betont worden, dass verschiedene Vorstösse über diesen Finanzausgleich unternommen wurden, nicht nur die Motion Herzog. Ich habe seinerzeit ebenfalls mit einer Motion — die von beiden Räten erheblich erklärt wurde — nicht nur die Frage der Harmonisierung der Steuergesetze aufgeworfen, sondern betont, dass die gleichmässige Erfassung der Steuerquellen in den Kantonen untersucht werden muss und dass die Steuerobjekte mehr oder weniger nach den selben Grundsätzen zu erfassen sind. Erst wenn diese Voraussetzungen einmal geschaffen sein werden, wird ein effektiver Finanzausgleich möglich sein. Deshalb erwarte ich vom Bundesrat, dass er auch bei einer Vorlage mit diesen kleinen Schritten diese bedeutende und wichtige Frage des Finanzausgleiches in Betracht zieht und uns klare Anträge stellen wird.

Rohner: Ich möchte die deutlich vorgetragene Frage des Herrn Kollegen Odermatt zu beantworten suchen. Die Expertenkommission Bundesseinnahmen ist im Herbst 1966 vom Finanz- und Zolldepartement eingesetzt worden. Ihre vordringliche Aufgabe bestand damals darin, die Grundlage für das sogenannte Sofortprogramm einigermassen ins Reine zu bringen. Dieses Sofortprogramm wurde in der Dezemberession 1966 im Ständerat behandelt und im Frühjahr 1967 im Nationalrat bekanntlich abgelehnt.

Nach der Verwerfung des Sofortprogramms musste das Arbeitsprogramm der Kommission Bundesseinnahmen neu definiert werden. Es wurde definiert in einem sogenannten Zielkatalog: Vorschläge für eine langfristige, dauernde Neuordnung der Bundesfinanzen. Wir sind hier etwas im Windschatten der Tagesentscheide. Sowohl was die Verbrauchsabgaben — vor allem die Warenumsatzsteuer —, als auch was die künftige Ausgestaltung der veranlagten Steuern betrifft, hat die Kommission Vorschläge erarbeitet und dem Bundesrat vorgelegt. Der Bericht der Subkommission 1 über die Warenumsatzsteuer liegt beim Bundesrat und wird — ich nehme es wenigstens an, nachdem er von der gesamten Expertenkommission einstimmig verabschiedet worden ist — vom Bundesrat in absehbarer Zeit ebenfalls verabschiedet und zur Veröffentlichung freigegeben werden. Die Subkommission Direkte Steuern — entschuldigen Sie, dass ich diese etwas gröbliche Bezeichnung verwende — wird ihre Arbeiten im Sinne des vorerwähnten Zielkatalogs fortsetzen, wenn einmal über das Schicksal der Vorschläge des Bundesrates für eine kurz- und mittelfristige Finanzordnung entschieden sein wird.

Es besteht natürlich auch noch die Gefahr gewisser Ueberschneidungen unserer Arbeit mit jener der Finanzdirektorenkonferenz, die eine eigene Kommission für ein neues Wehrsteuergesetz eingesetzt hat. Aber es wird gearbeitet, wenn wir auch mit guten Gründen darauf verzichten, unsere gelegentlich mühsam errungenen Ergebnisse in breitester Publizität bekanntzugeben.

Bundesrat Celio: Ich bin erfreut über die grosse Diskussion, die auf Grund der Interpellation des Herrn

Ständerat Bachmann entstanden ist, und will versuchen, die gestellten Fragen zusammenzufassen und gemeinsam zu beantworten.

Die Herren Ständeräte Rohner und Lusser haben von einer grossen Finanzreform gesprochen. Diejenigen, die bereits in Kommissionssitzungen, aber auch in der Finanzkommission des Nationalrates, die Diskussionen über die Finanzreform gehört haben, werden zugeben, dass ihnen die Lust vergangen ist, eine grosse Finanzreform aufzustellen, obschon es an sich einfach wäre, eine ganz moderne Finanzgesetzgebung aufzustellen. Im Gebiet der Finanzen braucht es keine grosse Phantasie und braucht nichts mehr erfunden zu werden, um neue Steuern zu gewinnen. Das ist alles schon erfunden; man braucht nur abzuschreiben. Das Problem stellt sich aber bei der Frage, ob das Volk dann mit uns zusammen diese neuen Steuern «abschreiben» werde, ob es sie akzeptiere.

Nehmen Sie die OECD oder die Länder um uns herum, die die Mehrwertsteuer haben. Man brauchte nur in dieser Richtung der Mehrwertsteuer zu gehen. Dann bekommen Sie so viel Geld, dass Sie sehr wahrscheinlich sogar — je nach den Sätzen, beispielsweise 16,7 Prozent in Frankreich oder 20 Prozent in den skandinavischen Staaten — auf eine direkte Steuer, auf die Wehrsteuer verzichten können. Probieren Sie es aber einmal, in der Schweiz, diese moderne Steuergesetzgebung einzuführen!

In der Kommission Rohner wurde auch die Frage geprüft, ob eine eidgenössische Erbschaftssteuer einzuführen sei. Das wäre auch sehr einfach; ich kenne verschiedene Gesetze, bei denen eine solche Erbschaftssteuer für den Bund abgeschrieben werden könnte. Versuchen Sie es aber einmal, und zwar gerade in dem Moment, da die Kantone sich mit einem gewissen Recht beklagen, der Bund nehme ihr Steuersubstrat weg; probieren Sie, noch ins Revier der Kantone einzubrechen und eine Bundeserbschaftssteuer oder irgend eine andere Bundessteuer einzuführen, die die Kantone haben!

Versuchen Sie vielleicht auch einmal eine allgemeine Getränkesteuer einzuführen! Ich habe einmal in einer Kommission erwähnt, ich wäre sogar Anhänger einer allgemeinen Getränkesteuer, worauf man mir sogleich antwortete: Aber alkoholische Getränke dürfen nicht besteuert werden! Dann ist das Schicksal der Getränkesteuer besiegelt. Sehen wir doch die Wirklichkeit, wie sie ist. Man kann von einer grossen Reform, von einer grundlegenden Finanzreform und einem modernen Instrumentarium des Bundes sprechen; aber Sie wissen so genau wie ich, dass man das wohl sagen, aber nicht verwirklichen kann. Sehen Sie sich doch einmal die Finanzreformen des Bundes in den letzten 20 bis 30 Jahren an. Was ist neu hineingekommen? Sehr wenig, obwohl man alles geprüft hat. Ich teile die Auffassung von Herrn Ständerat Odermatt. Leider ist es so, dass in dieser Materie nicht allzu viel vom Bestehenden geändert werden kann. Hier möchte ich Herrn Ständerat Leu antworten, dass die Grossmutter kleine Schritte macht, aber nicht blind zu sein braucht. Und wenn die Grossmutter sehend ist, dann sieht sie ein Gesamtproblem, einen Gesamtrahmen für die Steuerreform und für die Finanzreform des Bundes, und innerhalb dieses Rahmens versucht die Grossmutter oder der Bundesrat, das bleibt sich gleich (Heiterkeit) durch sukzessive Schritte gewisse Ziele zu erreichen. Sie haben von einer grundlegenden Reform gesprochen. Aber die kleinen Reformen, die wir durchsetzen wollen, z. B. die Aufhebung der zeitlichen Befri-

stung, die wollen Sie nicht. Wir können z. B. bei der Wehrsteuer der juristischen Personen ziemlich viel erreichen. Ich bin kein Anhänger der progressiven Besteuerung der juristischen Personen; das ist wissenschaftlich grundsätzlich falsch. Sie können das durch die Gesetzgebung erreichen. Wie können Sie die Anrechnungssteuer einführen, die einzige Methode, um eine gewisse Harmonisierung zu erreichen? Haben Sie vielleicht die Sätze in den kantonalen Verfassungen? Man führt das grosse Argument an, wir müssten die Sätze in der Verfassung verankern, damit die Steuern nicht zu hoch werden. Zeigen Sie mir eine kantonale Verfassung, in der die Steuersätze enthalten sind. Ich kenne keine kantonale Verfassung in der Schweiz und auch keine nationale Verfassung auf der ganzen Welt, die die Steuersätze enthält. Man sagt, deswegen hätten wir so niedrige Steuern. Ja, wir haben niedrige Steuern, weil wir die Ausgaben in der Hand haben und sie beherrschen und kontrollieren können. Man müsste die Sätze in der Verfassung haben, wäre meines Erachtens kein Argument.

Nun zu Herrn Ständerat Heimann: Es stimmt, dass wir in der Schweiz sehr niedrige Steuern haben. Aber in der Skala sind wir bei der indirekten Steuer, bei der Warenumsatzsteuer, bei der Verbrauchssteuer, ganz unten. Unter 18 europäischen Nationen sind wir an 18. Stelle und bei den direkten Steuern (Wehrsteuer, kantonale und kommunale Steuern) an 10. Stelle. Ausgerechnet in der Verbrauchssteuer sind wir tiefer als bei den direkten Steuern. Nun kann ich mit Herrn Heimann darin einig gehen, dass man die indirekten und die Verbrauchssteuern nicht zu erhöhen braucht, wenn es nicht notwendig ist; aber aus zwei Gründen muss man sie doch erhöhen. Es ist nicht so, dass bei jedem Zollausfall die indirekten Steuern erhöht werden müssen. Wenn 200 Millionen Franken fehlen und man weiß, dass das Jahr 1968 einen Ausfall von 235 Millionen bringt, ist es naheliegend, dass man das Geld dort holt, wo es ausgefallen ist. Ich gebe gern zu: dieses Geld floss nicht alles in die Taschen der Konsumenten. Es ist zum Teil irgendwo auf dem Wege zwischen der Grenze und dem Konsumenten steckengeblieben. Aber man darf auch nicht vergessen, dass wir eine handelspolitische Komponente haben, wie das die Herren Hefti und Honegger gesagt haben. Um die Exportindustrie brauchen wir nicht zu weinen. Es geht ihr heute sehr gut. Es kann aber auch anders werden. Wenn wir in die EWG exportieren, stehen wir vor einer Mauer von 14 oder 15 Prozent. Wenn die EWG nach der Schweiz exportiert, hat sie eine Rückerstattung von 15 Prozent. Diese Rückerstattung ist es dann, die es mehr oder weniger erlaubt, die direkten Steuern etwas tiefer zu halten. Dieses Gefälle existiert. Diese 15 Prozent belasten die Schweizer Waren beim Import. Wenn wir dieses Verhältnis nicht ganz beseitigen korrigieren, dann haben wir eine Belastung von 4 Prozent an unserer Grenze, und der Unterschied zwischen 15 und 4 Prozent belastet den Import in der Schweiz. Ich muss schon sagen, unsere Exportindustrie ist auf der Höhe; sie hat sich modernisiert. Ich spreche im allgemeinen; ich weiß, dass in der Ostschweiz mit der Einführung der besonderen Steuer in Österreich, deren Namen ich im Augenblick nicht sagen kann, Schwierigkeiten aufgetreten sind.

Ein letztes Wort an Herrn Rohner: Er sagt, man sollte den künftigen Finanzbedarf kennen, man sollte die Zahlen von 1969 kennen. Wenn wir die Zahlen von 1969 kennen, müssen Sie auch die Zahlen von 1970 kennen. Nehmen wir einmal an, für das Jahr 1969 hätten wir

einen ganz bescheidenen Ausgabenüberschuss von 10 oder 20 Millionen. Da würde man mit Recht sagen: «Bitte, das ist nicht massgebend; das ist nicht repräsentativ für den Trend dieses Ausgabenüberschusses. Warten wir bis zum Jahre 1970, warten wir noch das Jahr 1971 ab!» Sie können sagen, was Sie wollen, aber auf 200, 300 Millionen plus oder minus kann kein Mensch sagen, wie die Rechnung herauskommt, denn die Streuung ist gross. Ich habe Ihnen schon gesagt: Im letzten Quartal 1968 haben wir nur aus dem Import der Automobile 18 Millionen Franken mehr Zölle gehabt; in drei Monaten also 18 Millionen Franken mehr! Die Zölle sind auf 52 oder 55 Millionen gestiegen, weil wir im vierten Quartal Zucker und Automobile importiert haben. Ja, wer kann das voraussehen? Sie können die besten Pläne machen, und wenn die Börse doppelt so viel umsetzt als sonst, haben Sie grössere Einnahmen. Gleich stellt sich die Frage, wenn Fusionen von grossen Gesellschaften oder grössere Emissionen von neuen Aktien kommen. Letztes Jahr haben wir aus den Aktien- und Obligationenemissionen und aus den Auslandsanleihen, die viel grösser waren als wir gerechnet hatten, doppelt so viel an Steuern einkassiert. Diese Streuung werden Sie immer haben, so dass man nicht diese Feinmechanik betreiben kann.

Eines müssen wir vermeiden, nämlich in einer Periode der Hochkonjunktur, und im Moment, wo wir vielleicht vor einer Ueberhitzung der Konjunktur stehen, mit Defizit-spending zu beginnen. Wenn die OECD vor zwei Jahren gesagt hat, die Schweiz müsse mit Defizit-spending beginnen, denn die Konjunktur flau ab, und die Schweiz stehe vor grossen Schwierigkeiten, so ist zu entgegnen, dass diese Experten der OECD sich auch wissenschaftlich getäuscht haben. Ich glaube, man muss schon aufpassen, dass wir das Nötige tun und die nötige Elastizität haben, damit wir nicht in Defizit-spending hineinkommen.

Ein letztes Wort zur Frage des Finanzausgleichs! Mir scheint klar, dass wir beim Finanzausgleich eine Uebergangslösung finden müssen. Leider wird es ein vertikaler Finanzausgleich sein. Wenn man vertikal sagt, so sind das die Mittel des Bundes; wenn man horizontal sagt, sind es die Mittel der finanzstarken Kantone. Ich bin fest überzeugt, dass wir mit dieser Finanzordnung eine Uebergangslösung in Richtung eines verstärkten Finanzausgleichs finden müssen. Es bedeutet aber eine Illusion, zu glauben, dass Sie bis 1974, wie Herr Ständerat Lusser meinte, den definitiven Finanzausgleich haben. Ein definitiver Finanzausgleich ist — wie Herr Ständerat Leu gesagt hat — nicht möglich ohne eine gewisse Harmonisierung der Steuern, ohne eine gewisse Harmonisierung der Buchhaltungen, ohne eine gewisse Harmonisierung der Belastung, und mit einem Mechanismus, dass, wenn die Belastung zu schwach ist in den Kantonen, der Finanzausgleich auch reduziert wird. Wenn Sie diese Massnahmen nicht treffen, scheitert der Finanzausgleich. Ich fühle mich verpflichtet, Ihnen zu sagen: Heutzutage stehen auch die finanzstarken Kantone vor grossen Aufgaben und vor grossen Ausgaben. Ich bin fest davon überzeugt: Wir müssen bei diesem Finanzausgleich nicht nur an einen finanziellen Finanzausgleich denken, sondern auch an einen wirtschaftlichen Finanzausgleich, damit auch die finanzschwachen Kantone die Möglichkeit haben, sich zu heben und sich wirtschaftlich besser zu stellen. Das können diese Kantone aber nur, wenn sie einmal diese Voraussetzungen geschaffen haben.

Ich bin bereit, mit der Finanzordnung noch einen verstärkten Finanzausgleich als Uebergangslösung zu präsentieren.

So viel die Antwort. — Ich möchte schliessen, indem ich sage: Der Bundesrat ist fest überzeugt, dass eine Korrektur der jetzigen Finanzordnung ab 1971 notwendig ist. Trotz allen Zweifeln, die Sie hier zum Ausdruck gebracht haben, bin ich verpflichtet, Ihnen zu sagen, dass diese Botschaft Ihnen nicht erspart werden wird. Sie werden diese Botschaft im September erhalten, und dann werden wir wieder darüber reden müssen.

Präsident: Gemäss Artikel 44, Alinea 2, unseres Geschäftsreglements frage ich den Herrn Interpellanten an, ob er sich von der Antwort des Herrn Bundesrates befriedigt erklären kann.

Bachmann: Ich habe die Grossmutter in meiner Interpellationsbegründung zwar erwähnt, aber nicht geboren. Dieses Erstgeburtsrecht überlasse ich neidlos Herrn Bundesrat Celio; er hat das anlässlich seiner zürcherischen Rede in der «Volkswirtschaftlichen Gesellschaft» gesagt.

Nun habe ich mit grossem Interesse seine ersten Ausführungen auf meine Interpellation angehört. Auf der einen Seite habe ich erfreulicherweise Uebereinstimmung festgestellt, indem auch Herr Bundesrat Celio erklärt hat, sachlich und finanzpolitisch sei eine Vorlage auf 1971 nicht notwendig; dagegen möchte er seinem Gewissen gemäss die Situation direkte/indirekte Steuern korrigieren.

Gar nicht einverstanden bin ich mit dem Wegfall der zeitlichen und sachlichen Befristung der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer im Rahmen dieses kleinen Mini-Programms von 200 bis 300 Millionen, so dass ich mit dem besten Willen, aber immer noch gnädig, zur Schlussfolgerung komme: Ich bin von der Antwort des Herrn Bundesrat Celio nur teilweise befriedigt.

Amstad: Ich möchte Ihnen den Antrag stellen, die Verhandlungen zur Motion Herzog und zur Interpellation Bachmann ins Amtliche Bulletin aufzunehmen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Amstad

31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Interpellation Bachmann. Vorbereitung einer Finanzordnung

Interpellation Bachmann. Préparation du régime des finances

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	10216
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1969
Date	
Data	
Seite	116-127
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 108