

Vormittagssitzung vom 2. Dezember 1969**Séance du 2 décembre 1969, matin**

Vorsitz — Présidence: M. Torche

**10360. Finanzordnung des Bundes.
Aenderung****Régime des finances fédérales.
Modification**Botschaft und Beschlusseentwurf vom 10. September 1969
(BBl II, 749)

Message et projet d'arrêté du 10 septembre 1969 (FF II, 753)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Buri: Der Bundesrat unterbreitet den eidgenössischen Räten eine Botschaft vom 10. September 1969 mit einem Bundesbeschluss über die Aenderung der Finanzordnung des Bundes. Die Gründe für die sich neuerdings aufdrängende Aenderung der heute geltenden Bundesfinanzordnung werden auf Seiten 2 und 3 dieser Botschaft zur Darstellung gebracht. Fachexperten und Kommissionen haben sich in den letzten Jahren eingehend mit dieser Materie befasst und ihre Meinungen bekanntgegeben. Gestützt auf diese Unterlagen und untermauert mit den Hinweisen, dass die Ausgaben des Bundes in den Jahren 1960 bis 1966 um 3082 Millionen, die Einnahmen in der gleichen Zeit dagegen nur um 2372 Millionen gestiegen waren, müssten grössere Ausgabenüberschüsse für die nächsten Jahre erwartet werden.

Diese Verschlechterung der Bundesfinanzen ist denn auch in der Botschaft vom 7. November 1966 als Begründung für ein Sofortprogramm zur Beschaffung zusätzlicher Einnahmen angegeben worden. Die eidgenössischen Räte haben aber nach ersten Beratungen im Frühjahr 1967 diesem Vorschlag des Bundesrates die Gefolgschaft versagt, weil sich nämlich unterdessen zeigte, dass die Voraussage über die finanzielle Entwicklung unserer Staatsrechnung, durch verschiedene Faktoren beeinflusst, nicht mehr stimmte und die Gesamtrechnung besser abschloss als budgetiert war.

Dass die eingetretenen Verbesserungen nicht eine länger dauernde Sanierung der Bundesfinanzen bedeuteten, war zwar ebenfalls klar. Der Bundesrat stellte deshalb im Frühjahr 1968 neuerdings einen Vorentwurf zur Diskussion und unterbreitete diesen der bereits seit 1966 bestehenden Expertenkommission für die Beschaffung zusätzlicher Einnahmen, das heisst der Kommission Rohner, zur Begutachtung. Wir haben allen Grund, auch hier dieser Kommission und ihrem Präsidenten, unserem verehrten Kollegen Rohner, für die sehr wertvolle Arbeit in dieser doch immer mehr oder weniger umstrittenen Domäne zu danken.

Als Resultat einer Vernehmlassung über diesen durchgearbeiteten Entwurf «eines gesteigerten Finanzbedarfs» vom November 1968 bei den Kantsregie-

rungen, der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, den neun schweizerischen politischen Parteien, den 45 Wirtschaftsverbänden und -organisationen sowie 9 Frauenverbänden, ergab sich bei rund 70 Meinungsäusserungen doch ganz allgemein, dass Mehreinnahmen des Bundes notwendig seien. Ueber die neu zu fassenden Quellen war man allerdings verschiedener Meinung. Der stärkeren Erfassung der indirekten Steuern pflichteten jene bei, denen der Ausfall einiger hundert Millionen bei den Zöllen zu denken gab. Anderseits wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die direkten Steuern grundsätzlich als Domäne der Kantone und Gemeinden zu erhalten seien und möglichst vom Bund verschont werden sollten. Der Tatsache folgend, dass durch den Abbau der Zölle im Rahmen der EFTA und des GATT eine Kompensation benötigt wird und auch tragbar sein sollte, werden vermehrte Einnahmen durch die Warenumsatzsteuer als naheliegend betrachtet. Wenn auch in den Jahren 1968 und 1969 nicht der erwartete Ausfall bei den Zöllen eintrat, so war dies vorab den gewaltig angestiegenen Importen besonders bei den Investitionsgütern, den Energieträgern und den Automobilen zuzuschreiben.

Trotz der guten Rechnungsabschlüsse 1968 und voraussichtlich auch 1969 kann aber auf eine Planung auf längere Sicht nicht verzichtet werden. Wenn irgendwie möglich, sollte bereits ab 1. Januar 1971 eine Verbesserung der Einnahmen erreicht werden können. Es darf nämlich keineswegs übersehen werden, dass sich in den nächsten Jahren grosse, zum Teil auch neue Aufgaben stellen werden, die finanziell weitreichende Wirkungen haben dürften. Es sei nur an die verstärkte Mitwirkung des Bundes auf dem Gebiet des Bildungswesens (ich erinnere hier an die Beiträge an die Hochschulen), der Forschung, des Verkehrs, der Landesverteidigung, der sozialen Wohlfahrt (zum Beispiel der AHV-Begehren, die jetzt eingereicht worden sind), und insbesondere auch der ständig steigenden Kosten unserer Bundesverwaltung gedacht. Es ist Ihnen übrigens heute morgen eine Art Gedächtnissstütze für die Bundesfinanzen ausgeteilt worden. Ich möchte das herzlich danken: Sie ist sehr wertvoll und zeigt auch, dass diese Entwicklung doch ungefähr im Sinne der Angaben verlaufen könnte. Konjunkturbedingte Ausschläge sind auch in Zukunft möglich und können kaum vermieden werden. 100 Millionen mehr oder weniger entsprechen bei einem Budget von 7 Milliarden Abweichungen von nur 1,5 Prozent. Im Sinne einer konjunkturgerechten Wirtschaft sollten aber Defizite vermieden werden. Der sich seit 1968 abzeichnende Konjunkturaufschwung kann gewiss weiter anhalten. Man weiss aber andererseits, dass mit einer gewissen Verzögerung sich auf der Ausgabenseite spürbare Steigerungen geltend machen werden. Es ist das auch in der Botschaft auf Seite 12 unten festgehalten, ich möchte das nicht noch speziell erwähnen.

Die für ein Nahziel anzustrebenden Anpassungen bei der Warenumsatzsteuer und bei der Wehrsteuer, wie sie nun in der Botschaft vom 10. September 1969 auf Seite 6 unten und 7 oben zu finden sind, tragen diesen Ueberlegungen Rechnung.

Die Vorschläge des Bundesrates für eine sogenannte mittelfristige Zielsetzung bestehen sodann in der Aufhebung der zeitlichen und sachlichen Beschränkung für die Warenumsatzsteuer, die Wehrsteuer und die Biersteuer, ferner in der Schaffung der Verfassungsgrundlage für den Ersatz der Fiskalzölle auf Treibstoffen durch eine Sonderverbrauchssteuer.

Für die Beurteilung der künftigen Bundeseinnahmen bei den heutigen Ansätzen für die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer ist die Tatsache wesentlich, dass zu folge des Konjunkturaufschwunges und der kalten Progression bei der Wehrsteuer diese gegenüber der Warenumsatzsteuer einen verhältnismässig immer gewichtigeren Teil als Ertrag abwerfen würde, was doch nicht unsere Meinung sein kann. In Tabelle 8 des Anhanges wird diese Entwicklung dargestellt.

Bei der Wehrsteuer wird daher eine «Streckung» vorgeschlagen, die in den Tabellen 1 bis 5 die angestrebt Entlastung besonders für die mittleren Einkommensklassen erkennen lässt.

Die Erhöhung von 8 auf 9 Prozent ab Fr. 184 000.— soll die Ausfälle in den untern Klassen kompensieren. Soweit möglich wird damit auch dem Begehr der kantonalen Finanzdirektoren Rechnung getragen, ihr Steuersubstrat nicht stärker zu beanspruchen.

Die Reduktion des seinerzeit gewährten Rabattes von 10 Prozent auf nun 5 Prozent scheint sowohl für die natürlichen wie für die juristischen Personen tragbar zu sein, besonders wenn man die beantragten Erweiterungen der Sozialabzüge zur Beurteilung einbezieht. Die Auswirkungen dieser neuen Ansätze findet man im einzelnen auf den Seiten 18 und 19 der Botschaft dargestellt.

Gegenüber dieser Vorlage wird oft der Vorwurf erhoben, sie bringe eigentlich nichts Neues. Herr Bundesrat Celio hat sie selber als «Vorlage der kleinen Schritte» vorgestellt. Im Volksmund heisst sie Mini-Vorlage. Hierzu ist zu sagen, dass dies wohl für die Vorschläge zur Erreichung des Nahziels (II) zutreffen mag. Diese sollen ja möglichst bald, d. h. ab 1. Januar 1971, eine Verstärkung der finanziellen Grundlagen bringen und enthalten lediglich eine zeitgemäss Anpassung an die veränderten Verhältnisse.

Dagegen scheint nun die beantragte Aufhebung der bisher geltenden zeitlichen Befristung (I) und der sachlichen Begrenzung dieser 40 Prozent betragenden Einnahmen unserer Bundeskasse doch über den Begriff der kleinen Schritte hinauszugehen. Der Bundesrat vertritt die Meinung, dass die Warenumsatzsteuer oder etwas Ähnliches an ihrem Platze gar nicht mehr wegzudenken ist. Ueber den Bezug einer direkten Bundessteuer hat man schon viel und oft diskutiert. Unter verschiedenen Namen ist sie seit einem halben Jahrhundert bezogen worden. Die Gründe hiefür brauchen an dieser Stelle nicht eingehender geschildert zu werden. Wenn sie aber in den nächsten Jahren nicht wegzudenken ist (die heutige verfassungsmässige Befristung gilt bis zum Jahre 1974), so kann man sich wohl fragen, ob ein weiterer Urnengang für diese Verlängerung unbedingt vorgesehen werden muss.

Die Voten des Präsidenten der Finanzkommission, Herrn Ständerat Dr. Bachmann, und des Chefs des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes, Herrn Bundesrat Dr. Celio, zum Budget 1970 haben verschiedene sehr interessante Einzelheiten für die künftige Entwicklung der Bundesfinanzen erkennen lassen.

Ebenfalls in dieser Richtung gehen die Ausführungen zum Finanzplan des Bundes für die Jahre 1971—1972. Vor allem ist immer wieder zu bedenken, wie hoch der Anteil der festen Verpflichtungen an den gesamten Ausgaben des Bundes ist, und dass eigentlich wenig «Spielraum» in der Gestaltung eines Budgets besteht.

Im Zusammenhang mit dieser Vorlage sind auch weitere Probleme und Fragen besprochen worden. Neben den sehr aufschlussreichen Ausführungen des De-

partementschefs und der Herren der Finanzverwaltung und der Eidgenössischen Steuerverwaltung ist uns ja auch noch eine sehr reichhaltige Dokumentation zugesellt worden.

Hier seien nur einige Probleme stichwortartig festgehalten:

Die in letzter Zeit da und dort viel diskutierte und zum Teil auch beantragte Einführung einer Mehrwertsteuer anstelle unserer Warenumsatzsteuer, wie sie auch in einzelnen Staaten schon besteht, ist sicher heute zur Einführung nicht reif. Die Angelegenheit ist weiter zu verfolgen, allenfalls in Zusammenhang mit der Integration in Europa.

Die Kommission hat im weitern die oft aufgeworfene Frage der Ausgestaltung der Wehrsteuer als Anrechnungssteuer besprochen. Sie lehnte diese im heutigen Zeitpunkt ebenfalls ab, möchte aber durch eine Motion den Bundesrat beauftragen, eine Verbesserung der Steuerharmonisierung studieren zu lassen und zu gegebener Zeit Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Der Bundesrat hat ebenfalls verschiedentlich schon den Auftrag erhalten, den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verstärken. Da diese Angelegenheit weiterer Abklärung bedarf, möchte er eine erste Geste tun, indem er vorderhand die Provision der Kantone vom Reinertrag der Verrechnungssteuer von 6 auf 10 Prozent zu erhöhen vorschlägt. Der Kommission sind hier verschiedene Anträge unterbreitet worden, die voraussichtlich bei der Einzelberatung nochmals vorgebracht werden dürften. Mehrheitlich hat sich die Kommission für eine Erhöhung der Provision von 6 auf 12 Prozent ausgesprochen. Der Schlüssel für die Aufteilung auf die Kantone wäre durch Gesetz festzulegen.

Die Frage eines noch weitergehenden Finanzausgleiches unter den Kantonen ist aber auch noch grundsätzlich abzuklären. Heute schon werden bekanntlich im Sinne eines Finanzausgleichs auf verschiedenen Gebieten die Beiträge des Bundes an die Kantone nach der Finanzkraft abgestuft. Als Grundlage eines noch wirksameren Finanzausgleichs wären vorab wohl einmal die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen neu zu ordnen, was zweifellos in das weite Gebiet der Bundesverfassungsrevision verwiesen werden wird.

Natürlich haben auch die sehr hohen Begehrungen der verschiedenen Abteilungen der Bundesverwaltung in bezug auf Personalvermehrungen (wie sie letzte Woche hier bei den Budgetberatungen erwähnt wurden), unserer Kommission zu denken gegeben. Herr Bundesrat Dr. Celio hat uns dort ebenfalls einige «Beruhigungspillen» gegeben. Aber die Begründungen dieser erschreckenden Personalvermehrungsbegehrungen müssen doch das Parlament veranlassen, auf allen Gebieten die Konsequenzen vermehrter Aufträge an die Bundesverwaltung zu bedenken.

Schliesslich sollte man auch an Einsparungsmöglichkeiten denken, die allerdings nicht so einfach zu realisieren sein werden. Wir haben das bei der Beratung des Berichtes von Prof. Stocker über mögliche Einsparungen in der Bundesverwaltung erfahren, über die Ausgaben des Bundes überhaupt. Nimmt man unvoreingenommen Stellung zu der uns vom Bundesrat unterbreiteten Vorlage, so muss man feststellen, dass heute der Zeitpunkt noch tiefergreifender Reformen auf dem Gebiete der Bundesfinanzordnung noch nicht gekommen ist. Die Integrationsbestrebungen begegnen zwar schon auf europäischem Boden grossen Schwierigkeiten und scheinen

nicht so rasch vorwärts zu kommen, wie manche das erwartet haben. In zäher Arbeit werden aber immer weitere Hindernisse beseitigt, und auf allen Gebieten werden neue Formen des Zusammenlebens gesucht. Unser Land wird von dieser Entwicklung nicht unberührt bleiben, und es wird, ob es uns passt oder nicht, seine Be reitschaft zur Zusammenarbeit weiterhin bekunden müssen. Eine überstaatliche Zusammenarbeit wird sich aber auch auf unsere Bundesfinanzen auswirken.

Mit dem Bundesrat ist Ihre Kommission der Meinung, die zur Diskussion stehende Vorlage biete die Möglichkeiten, der gegenwärtigen Entwicklung zu folgen und den Bundeshaushalt mit bescheidenen Reserven gesund weiterzuführen. Wenn der Vorschlag des Bundesrates auf Aufhebung der zeitlichen Beschränkung und der sachlichen Begrenzung im Artikel 41ter BV tendiert, so nicht in der Meinung, dieses heute geltende System der Einnahmen solle damit verewigt werden. Im Gegenteil vertritt er die Ansicht, die Aufhebung der zeitlichen Beschränkung erlaube ihm, entsprechende Massnahmen zu treffen, ohne immer wieder an diese verfassungsmässigen Fristen gebunden zu sein. In bezug auf die Aufhebung der sachlichen Begrenzung erhält das Parlament die nötigen Kompetenzen, um auf dem Wege der Gesetzgebung mit Referendumsmöglichkeit die Ansätze zu reduzieren oder zu erhöhen.

In diesem Sinne beantragt Ihnen Ihre Kommission Eintreten auf die Vorlage. In der Schlussabstimmung stimmten von 15 Mitgliedern, bei zwei Abwesenden, 11 der bereinigten Vorlage ohne Gegenstimme zu. Die zwei Enthaltungen beziehen sich nur auf die Differenzen in der zeitlichen Beschränkung.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

M. Celio, conseiller fédéral: Une réforme du régime des finances a toujours été et sera toujours une entreprise difficile, et les raisons en sont bien connues.

D'abord le lieu commun, certainement usé, qu'il ne faut pas donner trop d'argent à l'Etat car il en fait mauvais usage, quitte à venir le lendemain demander l'aide des pouvoirs publics, même là où on pourrait bien s'en passer.

Mais les difficultés proviennent aussi du fait que, nulle part comme pour une loi fiscale, les intérêts particuliers se manifestent et font oublier le problème de fond: doter les pouvoirs publics des moyens suffisants pour accomplir leurs tâches, non seulement celles d'aujourd'hui, mais aussi celles de demain.

Le problème des «Steuern auf Vorrat» appartient aussi aux lieux communs si l'on considère l'évolution rapide des temps modernes, ce qui implique qu'il ne faut pas seulement planifier pour aujourd'hui, mais aussi penser à demain.

A l'intérêt privé, ou de classes, s'ajoute la confrontation des tendances politiques et sociales, comme dans toutes les décisions économiques. L'impôt n'est en effet pas seulement une contribution à payer à l'Etat, mais bien une participation différenciée au financement des services, des œuvres sociales, des réalisations, que la collectivité met à la disposition de tous les citoyens. Rien d'étonnant donc que, dans le domaine du régime fiscal également, l'aspect social se manifeste, principe qui jouera de nouveau lors de la répartition des moyens que, d'une façon différenciée, on a apportés à l'Etat.

Mais aussi dans le cadre des pouvoirs publics, avec notre triple fiscalité fédérale, cantonale et communale,

les opinions sont plus que divergentes. Que le citoyen paie des impôts à la commune, au canton, à la Confédération n'est pas sans effets car, non seulement on conteste la triple exploitation du même substrat fiscal, mais on souhaite la correction par le remboursement en cascade, sous une forme ou une autre, des rentrées fiscales de l'autre collectivité. Les cantons frappent à la porte de la Confédération et en même temps, à leur porte se présentent les communes avec les mêmes arguments et les mêmes prétentions.

Rien d'étonnant donc que le résultat de la consultation des pouvoirs publics et des associations économiques apparaisse déconcertant à celui qui ne possède pas le sens de la relativité des choses et une grande confiance dans le degré de maturité civique des gens et des institutions.

Du reste, les résultats de la consultation sont tellement opposés que personne n'est à même de faire triompher sa propre thèse sans concessions aux autres. Dans cette consultation, le Conseil fédéral est également en minorité, mais aucune des minorités n'est assez forte pour regrouper une majorité autour d'elle.

Alors, il faudra bien s'entendre. Ces considérations donnent une réponse aussi à ceux qui, sans y croire, prétendent que le Conseil fédéral doit présenter une conception globale de la réforme des finances, qui irait du partage des tâches, jusqu'à la solution définitive de tous les problèmes connexes au régime fiscal. Déjà les commissions préparatoires et la vôtre se sont chargées de démentir cette thèse car même la «miniréforme» proposée par le Conseil fédéral n'a pas trouvé l'adhésion incontestée des organes parlementaires et encore moins de la presse. On peut s'imaginer quelle serait la situation si on avait élargi l'objectif. L'expression «solution globale» n'est rien qu'une énonciation moderne, contestée même par ceux qui la proposent lorsqu'on veut concrétiser le programme — je cite un seul exemple: la science fiscale moderne s'achemine nettement vers la taxe à la valeur ajoutée. Une solution moderne ne pourrait pas ignorer cette évolution.

Combien en Suisse sont aujourd'hui prêts à l'introduction d'un impôt indirect de 15 à 20 pour cent sur le chiffre d'affaires et les prestations? Je ne voudrais pas tenter l'expérience en ce moment de renchérissement, et pas même après.

Nous savons tous qu'en matière fiscale il faut proposer ce qui est politiquement possible et non ce qui, selon les différents points de vue, constituerait l'optimum. Et politiquement encore, quelque chose est possible si chacun fait un effort de concession vers la thèse opposée car, vous le savez mieux que moi, rien n'est plus vulnérable devant le peuple qu'un régime fiscal qui touche tout le monde, qui est jugé par chacun dans sa propre perspective, souvent sans souci de l'intérêt général. Mais même la «politique des petits pas» doit se faire dans un cadre général conçu d'avance.

D'après nous, si la réforme a la chance de passer le cap des tempêtes, elle aura sa suite naturelle dans le règlement des problèmes suivants:

- a) Promulgation des lois d'application, qui permettront de résoudre d'autant plus de problèmes que moins grands seront les liens constitutionnels que vous nous imposez. Ces lois seront présentées au Parlement, après la votation populaire, dès la fin de 1970.
- b) Règlement du problème de l'harmonisation des impôts, soit de la taxation, soit de la charge fiscale.

Des propositions seront présentées au Parlement dès que la commission d'experts instituée par la conférence des directeurs des finances aura déposé son rapport.

- c) Règlement du problème de la péréquation financière et économique. Je reviendrai sur ce sujet.
- d) Examen approfondi du système d'imposition directe des sociétés anonymes, voir le principe de l'impôt proportionnel.
- e) Révision de la loi sur les droits de timbre.

C'est un programme ambitieux, si vous voulez, mais nécessaire, comme il est nécessaire d'introduire dans notre système une souplesse plus grande pour suivre l'évolution internationale, surtout celle du Marché commun, avec lequel, tôt ou tard, on devra s'entendre. Or, pour s'entendre, il faudra bien payer un péage. M. Rey, l'éminent président du Conseil de la CEE, nous a confirmé que l'un des soucis des prochaines années sera la mise sur pied d'une politique fiscale et monétaire commune conforme au traité de Rome. Je ne sais pas si nous serons prochainement à la table de discussion, je ne le pense pas, mais, quoi qu'il en soit, les mesures prises ne seront pas sans conséquences pour notre commerce extérieur et même sur le plan intérieur.

Mais revenons à notre projet. Je pense que la première question qui se pose est bien celle de la nécessité de la réforme. A vrai dire, elle semble peu contestée ces derniers temps.

L'essor économique dans lequel nous nous trouvons et l'augmentation correspondante des rentrées de la Confédération fait que, du point de vue des besoins financiers, la réforme est moins impérieuse. Les déficits pronostiqués par les experts de la commission Jöhr, de l'ordre de 600 millions jusqu'à 2 milliards pour la période 1967 à 1974, ne se sont pas vérifiés et ne se vérifieront pas. Même les 500 à 600 millions de notre propre plan financier revisé pour 1967 à 1968 marquaient trop de pessimisme. Les 434 millions de déficit du budget 1969 seront en grande partie résorbés par des entrées plus grandes et de moindres dépenses. Le budget 1970 est équilibré, grâce à 200 millions d'économies sur les demandes des départements.

Les déficits de 1971 à 1972, prévus dans les plans financiers, sont dans la marge des variations possibles, représentant un pourcentage de 0,5 à 1 pour cent des recettes et dépenses budgétaires.

Toutefois l'argument que j'ai moi-même avancé l'année passée, savoir qu'un déficit annuel de 100 à 200 millions jusqu'en 1974 serait bien supportable vu notre excellente situation patrimoniale, se révèle faux. Vu la tension du marché et le «trend» inflationniste dans lequel nous nous trouvons, un budget équilibré est la moindre des choses qu'on puisse demander, à côté d'un mouvement de trésorerie qui restreint au lieu d'alimenter la circulation monétaire. Un bilan équilibré est, dans le domaine monétaire, le premier des éléments de stabilité d'une monnaie, le second étant la balance des paiements.

Par ailleurs, un excédent de consommation dans l'Etat a des répercussions fâcheuses sur l'économie privée.

Le temps me manque pour approfondir ce point, mais il me semble évident que ce serait presque un crime, en tout cas une erreur capitale, que d'avoir des comptes non équilibrés dans la période d'économie expansive que nous vivons. La marge de 50 à 100 millions en dessus

de l'isotherme zéro me semble trop faible pour nous mettre à l'abri de surprises, d'autant plus que nos recettes sont influencées par l'inflation et que, si nous croyons à nos mesures contre l'inflation, elles devront s'amoindrir relativement.

D'autre part, je ne me fais pas d'illusion. Tout en vous ayant démontré par le budget 1970 qu'on peut aussi économiser, le jeu ne peut être joué partout. Certaines dépenses qui contribuent à l'augmentation de la productivité seront quand même toujours plus nécessaires et la diminution des rentrées, surtout dans le domaine de la douane, se fera sentir davantage, dès que la reconstitution des stocks dans l'industrie se ralentira. Le manque d'élasticité dans notre système fiscal nous oblige à prendre certaines mesures de sécurité, d'autant plus que le renchérissement attendu pour 1970 aura des répercussions fâcheuses pour les particuliers, mais aussi pour le budget de l'Etat.

Mais d'autres raisons encore plaident en faveur de la réforme. Je ne pense pas qu'on puisse attendre jusqu'en 1975 pour corriger les effets de la progression à froid qui touche particulièrement les revenus petits et moyens. Toutes les allocations de vie chère, dans le domaine privé comme dans le domaine public, nous apportent un supplément progressif d'impôt par le fait du passage dans une classe supérieure du tarif, sans que le revenu ait un plus grand pouvoir d'achat. Il est vrai que cela est corrigé par le décalage de deux ans dans la taxation, mais la correction est bien insuffisante.

Dans le même ordre d'idées, il apparaît nécessaire de corriger le rapport impôts directs/impôts indirects. Les premiers, tout en étant, dans l'intention du législateur, de nature complémentaire à cause du taux de progression, finiraient, jusqu'en 1974, par rejoindre le rendement des impôts indirects, ce qui cause de gros soucis aux cantons, vu la concurrence des systèmes fiscaux. Je ne pense pas devoir m'étendre davantage pour démontrer la nécessité d'avancer la réforme au 1er janvier 1971. Du reste, il faut éviter que certaines situations durent encore pendant des années, se cristallisent au risque de ne plus pouvoir être modifiées. C'est le cas de l'augmentation de l'ICHA, en fonction de la réduction des droits de douane du fait de l'AELE et du «Kennedy Round», qui ira de 300 à 500 millions entre 1970 et 1974. Une chose me semble importante à ce sujet, à savoir comment ces réductions des droits de douane peuvent parvenir jusqu'au consommateur.

Ceci dit, il me semble qu'il y a lieu d'aborder encore trois problèmes. Je renoncerai par contre à vous expliquer la structure de la réforme; le président de votre commission, que je veux remercier ici, vous l'a déjà décrite.

Le premier problème est celui du programme à moyen terme, qui supprime la limitation du projet dans le temps et qui voudrait supprimer le lien constitutionnel des taux. Je vous parle maintenant en oubliant pour un moment l'élément politique de la consultation populaire. Les considérations d'opportunité politique n'influencent pas en ce moment mon raisonnement.

La limitation de la réforme dans le temps.

Depuis cinquante ans, on la propose en argumentant que l'impôt fédéral direct disparaîtra; ce sera la victoire du fédéralisme et des cantons. Je prétends que ce n'est pas une question de fédéralisme ou de centralisme. C'est une question de nécessité et de substitution.

Selon le budget 1970, 4,3 milliards, soit 63 pour cent des recettes fiscales, proviennent des impôts, dont

1235 millions de l'IDN et 1430 millions de l'ICHA; d'autre part, 2,3 milliards, soit 33,6 pour cent, proviennent des droits de douane qui, au moins pour les droits de base, sont toujours diminuant. Peut-on à la longue espérer que 1235 millions de l'IDN seront superflus dans les recettes de la Confédération? Ils le seront au plus le jour de l'introduction de la TVA, et encore faudrait-il discuter à ce moment du rapport cantons/Confédération, afin que les cantons ne soient pas dépendants complètement de la Confédération dans leur régime fiscal. Comme il faudra, ce jour-là, créer la base constitutionnelle pour la TVA, il sera facile de laisser tomber — si c'est possible et opportun — l'IDN comme impôt de base ancré dans la constitution. En limitant dans le temps, par exemple dix ans, le régime actuel, on ne fait que fixer, pour cette discussion, une date qui pourrait être la moins appropriée. Personne ne peut aujourd'hui dire ce que nous réserve l'avenir, car beaucoup dépendra de nos rapports avec le Marché commun et des obligations qui en découlent.

Sous le coup de la limitation temporaire, l'ICHA et l'IDN tomberaient.

Y a-t-il une entreprise publique ou privée qui puisse tranquillement opérer en sachant que plus de 30 pour cent de ses recettes budgétaires sont en rapide diminution, et que 40 pour cent, soit dans dix ans bien plus que 5 milliards de francs (1974: 4,2 milliards), ne seront plus assurés. On nous dira que l'IDN a toujours été renouvelé: c'est justement pour cela que nous proposons de le fixer définitivement dans la constitution, de sorte qu'on puisse en discuter l'ampleur en toute objectivité et non pas sous la pression d'une échéance à respecter. Du reste, pourquoi ne limite-t-on pas dans leur durée les impôts cantonaux? Evidemment, nous dit-on, la limitation oblige le Conseil fédéral et l'administration à agir. Pourquoi ne limite-t-on pas les autres lois pour que la Confédération les réexamine? J'espère que cet argument, peu flatteur pour le Conseil fédéral, pour l'administration et même pour le parlement, ne sera pas repris. Le parlement est bien conscient d'avoir tous les moyens à disposition pour mettre en marche la lourde machine administrative, sans fixer des échéances qui jusqu'ici ont fait plus de tort que de bien.

Du reste, il faut se rendre compte que selon l'évolution économique, déjà par le taux de croissance de l'IDN, nous serons obligés d'en parler avant l'échéance de dix ans. Le Conseil fédéral s'oppose dès lors à toute limitation dans le temps.

Le problème de l'inscription des taux maximums dans la constitution soulève aussi une question de confiance entre Conseil fédéral et parlement, et dans le parlement même. De l'avis du Conseil fédéral, cette inscription serait l'aveu que le parlement n'est pas à même de contrôler la structure et l'ampleur du budget, qu'il ne domine pas la situation, d'où l'exigence de freiner les dépenses par le truchement des taux fiscaux dans la constitution, de sorte que le peuple est obligé de se prononcer sur le prélèvement tout au moins de moyens supplémentaires; ceci équivaut à dire que le parlement est compétent pour les dépenses, le peuple pour les recettes. Si on voulait être logique, il faudrait alors introduire le référendum obligatoire pour les dépenses également, afin que la responsabilité populaire soit appelée à se prononcer lorsque des dépenses peuvent encore être évitées et non pas quand elles ont été faites et qu'il s'agit seulement de les payer. Au fond du problème, il y a un certain manque d'égard, aussi de la part du Con-

seil fédéral, vis-à-vis du peuple auquel on demande d'être d'accord de financer les dépenses déjà faites par les autres sans le consulter (à moins d'un référendum facultatif). C'est la note de la couturière qui surprend le père de famille quand la robe a déjà été admirée par les amies de sa femme. (*Rires.*)

Le Conseil fédéral est bien persuadé que cette limitation des taux dans la constitution nuira à la législation, d'application, qui serait plus souple si le référendum facultatif seulement était là pour garantir les droits du peuple. Le Conseil fédéral insiste sur son projet, tout en admettant que, sur le terrain politique, cette mesure peut l'alourdir, à cause de la concurrence avec les impôts des cantons.

Encore deux points et j'aimerais en finir.

D'abord le problème du rapport ICHA/IDN. A moins d'indexer l'IDN, son élasticité est telle que, par la force des choses, il doit rejoindre un jour l'ICHA, beaucoup moins élastique. On nous reproche d'avoir insuffisamment corrigé l'ICHA dans le sens de l'augmentation. Je me permets de rappeler que nous prenons entre 1971 et 1974 au contribuable, à titre d'ICHA, entre 203 et 341 millions de plus, tandis que nous déchargeons les personnes physiques de 107 millions — jusqu'à environ 90 000 francs — compensés en partie par l'augmentation de la progression et le relèvement du taux maximum, et par l'augmentation de 43 millions chez les personnes morales.

La progression de l'IDN doit être corrigée de temps en temps par un étirement du tarif. La situation politique et économique dira quand cela doit être fait. Quant à l'augmentation de la progression de 8 à 9 pour cent pour des contribuables qui n'ont jamais souffert de la progression à froid, je la trouve équitable et supportable. C'est une question d'appréciation évidemment.

Dernier argument, la péréquation intercantionale. Un long discours serait ici nécessaire pour illustrer tous les éléments du problème. J'ai déjà répondu à M. Bodenmann, et vous savez que d'importants travaux préparatoires sont en cours en ce moment.

Nous savons que la structure de la péréquation doit être revisée, mais nous savons aussi que d'importants travaux sont nécessaires pour recueillir les données qui nous permettront de fonder notre péréquation non seulement sur des bases financières mais sur des bases économiques. Et cela est loin d'intéresser seulement la loi sur le régime financier. Il faudra savoir avant tout où nous en sommes avec la péréquation verticale et horizontale; il faudra avoir une harmonisation des comptabilités cantonales, et, surtout, le grand problème est de déterminer le produit cantonal brut pour connaître la vraie force économique des cantons. C'est un problème qui nous prendra quatre à cinq ans et même six ans de travail. Voilà la raison qui nous empêche de conduire parallèlement la réforme des finances et la réforme de la péréquation; celle-ci s'étend d'ailleurs à un domaine beaucoup plus vaste que la réforme des finances fédérales.

Entre-temps, le Conseil fédéral vous propose une mesure transitoire, améliorée par votre commission. Le Conseil fédéral adhère aux propositions acceptées par la majorité de la commission.

Une réforme des finances n'a des chances d'aboutir que si chacun est prêt à faire certaines concessions et ne rejette pas le tout du fait qu'une mesure ne le satisfait pas. Une réforme qui laisse tous un peu mécon-

tents, mais pas assez pour qu'on s'y oppose de toute force, est une bonne réforme. Eh bien, c'est le cas; c'est le cas surtout parce que la réforme rend justice à une vaste catégorie de contribuables pour lesquels quelques centaines ou même dizaines de francs d'impôt pèsent aussi sur le budget familial. J'espère trouver assez de solidarité chez les autres, pour mener à chef cette «miniréforme».

L'attente et la limitation temporaire n'amélioreront pas la situation, car, dans dix ans, la discussion qui se répète depuis trente ans serait reprise encore une fois exactement dans les mêmes termes.

Le Conseil fédéral s'engage à présenter les lois d'application, la solution au problème de la péréquation et au problème de l'harmonisation dans le plus bref délai possible. Pour le moment, il nous faut avoir confiance dans le parlement et dans les autorités exécutives, qui sont fermement décidées à donner à nos finances une structure stable et équitable, tout en sachant bien que, dans un monde en rapide transformation, même la réforme la plus soigneusement étudiée subit l'influence d'événements intérieurs et extérieurs qui nous obligent à repenser chaque jour nos problèmes et leur solution.

C'est la politique des petits pas qui, à défaut de vitesse, peut nous permettre de mieux choisir notre chemin.

Je viens d'émettre quelques considérations d'ordre tout à fait général sur la réforme des finances fédérales. Le président du Conseil des Etats a bien voulu me donner la parole avant qu'une discussion soit ouverte. Je m'en excuse car je suis un peu à l'origine de ce changement de procédure. Je voulais simplement brosser tout d'abord un tableau de la situation générale avant d'entrer dans les détails, ce que je ferai par la suite, de concert avec le président de la commission. Pour le moment, je me borne à vous proposer de voter l'entrée en matière.

Le président: Je rappelle ici qu'un membre du Conseil fédéral peut demander la parole quand il le juge opportun, conformément au règlement que nous nous sommes donné.

Rohner: Ich darf wohl in Ihrer aller Namen Herrn Bundesrat Celio für seine sehr eindrücklichen Ausführungen zur Finanzvorlage danken. Ich möchte auch dem Herrn Kommissionspräsidenten für sein sorgfältiges Eintretensreferat danken. Er hat darauf hingewiesen, dass in der Kommission bereits die verschiedenen grundsätzlichen Aspekte der Vorlage besprochen worden sind, so dass wir die bei solchen Gelegenheiten üblichen, mehr oder weniger pathetischen «Geisterbeschwörungen» auf ein Minimum reduzieren können.

Der Bundesrat beantragt das Fallenlassen der zeitlichen und der sachlichen Beschränkungen von Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer, die 40 Prozent der gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes erbringen. Bei aller Würdigung der Argumente, die der Bundesrat für seine Auffassung ins Feld führt und heute wiederum in meisterhafter Weise vertreten hat — sie sind wohl bekannt, und sie sind bisher bei jedem Versuch einer längerfristigen oder dauerhaften Finanzordnung dargeboten worden —, kann ich dem Bundesrat leider nur teilweise beipflichten. Ich unterstütze seine Auffassung, dass es an der Zeit wäre, die zeitlichen Befristungen der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer fallen zu lassen, nicht etwa aus purer Begeisterung für diese beiden Abgaben des Bundes, sondern aus der nüchternen Er-

kenntnis heraus, dass weder aus politischen noch aus sachlichen Gründen jemals an eine Beseitigung dieser beiden Hauptsteuern des Bundes gedacht werden kann, ganz gleichgültig, wie sie nämlich im einzelnen ausgestaltet sind. Eine Möglichkeit des Umbaus der Wehrsteuer wäre allerdings denkbar, dann nämlich, wenn unser Land unter dem Druck des Integrationsprozesses oder im Falle der Herstellung einer strukturellen Verbindung der Schweiz mit der EWG genötigt wäre, zu einem irgendwie gearteten System der Mehrwertsteuer überzugehen, die auf Grund der jetzigen verfassungsrechtlichen Situation, auch der neuen Vorlage, nicht ohne weiteres auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg eingeführt werden könnte, sondern der besonderen verfassungsrechtlichen Basis, das heisst einer neuen verfassungsrechtlichen Bestimmung bedarf. Tritt ein solcher Fall ein, so wird sich bei Gelegenheit dieser Verfassungsrevision auch die Frage der allfälligen Ersetzbarkeit oder des Umbaus anderer Abgaben des Bundes, vielleicht sogar der Wehrsteuer, stellen. Aber das braucht heute nicht unsere Sorge zu sein. Ganz abgesehen davon, müssen bei einer Assoziation und vollends bei einem Beitritt der Schweiz als Vollmitglied zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch eine hübsche Anzahl anderer Bestimmungen unserer Bundesverfassung überholt und abgeändert werden.

Wenn ich nun einerseits die Beibehaltung der zeitlichen Beschränkung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer als ein Festklammern an Fiktionen empfinde, die längst inhaltslos geworden sind, die völlig unnützerweise den Bund und seine Verwaltung ständig in Atem und unter Druck halten, die nicht zuletzt auch den Erlass der Ausführungsgesetze eher verzögern als fördern — denn wozu sich mit dem Erlass von Ausführungsgesetzen beeilen, solange diese beiden Hauptaufgaben nicht einmal, entgegen dem Anschauungsnachricht der letzten paar Jahrzehnte, in das definitive Verfassungsrecht aufgenommen worden sind? — Wenn ich also im Sinne des bundesrätlichen Antrages für den Wegfall der zeitlichen Beschränkung plädiere, so kann ich das leider nicht auch für die sachlichen Beschränkungen der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer tun. Ueber die mangelnde verfassungsrechtliche Ästhetik, ja über den ganzen sachlichen und rechtlichen Anachronismus dieser Ordnung bin ich mir durchaus im klaren. Die Beschäftigung mit immer neuen Versuchen einer sogenannten echten Bundesfinanzreform und die dabei in nahezu zwei Jahrzehnten gesammelten Erfahrungen haben mich und andere eines gelehrt: Bescheidenheit, Resignation, die Erkenntnis, dass gewisse Mauern nicht leicht überstiegen, gewisse Schranken nicht einfach übersprungen werden können, wenn nicht das Ganze in Frage gestellt werden soll. Das trifft auf die sachlichen Beschränkungen der beiden Hauptabgaben des Bundes, der WUST und der Wehrsteuer, zu, wobei im Falle der Wehrsteuer nicht nur politische Motive, beispielsweise referendumspolitische Überlegungen, sondern auch die reale Überlegung spielt, dass angesichts der Überlagerung der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen direkten Steuern eine sachliche Beschränkung, eine Selbstbindung des Bundes in der Ausbeutung eines Steuersubstrats, dessen sich bereits die Kantone und die Gemeinde mit liebevollem Nachdruck annehmen, durchaus angebracht ist, vor allem im Hinblick auf die Notwendigkeit, eine Beeinträchtigung des volkswirtschaftlichen Wachstums durch steuerliche Überbelastungen zu verhindern.

Ich habe über das Wochenende neben einer Tonne andern Papiers auch den interessanten Zeitungsartikel meines verehrten Kollegen Bodenmann gelesen, der für die Beibehaltung der zeitlichen und der sachlichen Beschränkungen eintritt. Ich bin aber der Ueberzeugung, dass dem von Herrn Bodenmann angestrebten Ziel, zu einer baldigen und durchgehenden Neuordnung des Finanzausgleichs zu gelangen, mit einem Fällenlassen der zeitlichen Beschränkung der beiden Hauptabgaben dem Anliegen von Herrn Ständerat Bodenmann weit besser gedient ist als mit ihrer Weiterführung. Die Wehrsteuer ist nicht die einzige Quelle des Finanzausgleichs, wenn auch im Hinblick auf die künftige Ausführungsge setzgebung im Artikel 41ter, Alinea 5, Buchstabe a, letzter Satz dieser Vorlage bereits eine recht interessante Weichenstellung zugunsten einer Verstärkung des Finanzausgleichs aus dem kantonalen Wehrsteueranteil vorgenommen worden ist. Es ist dies bestimmt auch ein Zeichen des guten Willens, es mit der Verstärkung des Finanzausgleiches ernst zu nehmen. Zudem ist in den Uebergangsbestimmungen der Verfassung (III, Artikel 10) seitens der Kommission eine Erhöhung der sogenannten «Provision» der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer über den Antrag des Bundesrates hinaus beschlossen worden. Im übrigen ist seit mehr als einem Jahrzehnt in Artikel 42ter der Bundesverfassung die verfassungsmässige Pflicht des Bundes verankert, den Finanzausgleich unter den Kantonen zu fördern und bei der Gewährung von Bundesbeiträgen auf die Finanzkraft der Kantone und auf die Berggebiete angemessen Rücksicht zu nehmen, und die Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte lässt immerhin erkennen, dass diese Bestimmung nicht leerer Buchstabe geblieben ist. Es sind in diesem Zusammenhang der Kommission recht eindrückliche Zahlen über die Entwicklung der sogenannten bundesstaatlichen Ueberweisungswirtschaft gegeben worden.

Herr Kollega Bodenmann, dessen Anregungen ich durchaus ernst nehme, rechnet mit gewissen Möglichkeiten einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, die durch den heutigen Versuch, eine dauernde Finanzordnung des Bundes zu schaffen, zunichte gemacht werden könnten. Ich kann hier die Zuversicht meines verehrten Kollegen hinsichtlich einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, die in den nächsten Jahren eintreten sollte, nicht ganz teilen, wenn man etwa vom Fernziel der Totalrevision der Bundesverfassung absieht, das mir aber einstweilen noch weit entrückt scheint.

Die bisherige Entwicklung in unserem Bundesstaat deutet eher in eine andere Richtung. Nicht die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen entscheidet über die Aufteilung der Finanzquellen, sondern umgekehrt: Die Aufteilung der Finanzquellen, die Aussstattung der verschiedenen Hoheitsträger im Bundesstaat mit Finanzmitteln, hat bisher in entscheidender Weise die Aufgabenverteilung und die Zuteilung neuer Aufgaben an die verschiedenen Hoheitsträger im Bundesstaat bestimmt. Ich bin, bei Beseitigung der zeitlichen, aber unter Aufrechterhaltung der sachlichen Beschränkungen für die Hauptabgaben, für Eintreten auf die Vorlage.

M. Clerc: L'opinion que je vais exprimer au sujet de la réforme des finances fédérales n'est pas partagée par tous mes collègues du groupe libéral des Chambres. C'est peut-être du fait que, pendant deux ans, j'ai colla-

boré aux travaux de la commission présidée par M. Rohner et acquis ainsi une certaine déformation professionnelle et aussi la résignation à laquelle notre collègue faisait allusion tout à l'heure, mais cela m'a donné le temps et la possibilité de voir les choses d'assez près.

Dans l'opinion publique, dans la presse, dans les meilleurs parlementaires, les principaux points de divergence sont au nombre de trois.

Le premier point de divergence, c'est la nécessité de cette «miniréforme», comme l'appelle lui-même M. le conseiller fédéral, qui est son auteur. Evidemment, on peut invoquer, contre cette miniréforme, la situation financière de la Confédération qui n'est certainement pas encore catastrophique; ainsi que M. Celio, conseiller fédéral, l'a dit lors de la présentation du budget, il n'y a pas lieu d'être pessimiste, mais enfin il faut prendre les choses au sérieux. En revanche, en faveur de cette miniréforme, on doit invoquer la proximité de l'échéance de 1974. Quand vous voyez le temps qu'il a fallu pour mettre sur pied la modeste réforme qui vous est présentée aujourd'hui, je pense qu'il n'est pas trop tôt de mettre les fers au feu; autrement, nous risquerions de nous trouver, en 1974, sans régime financier, sans recette constitutionnelle, comme cela fut une fois le cas (si je me souviens bien, pendant une année, il n'a pas été possible de percevoir l'impôt fédéral direct). Une autre raison d'anticiper sur l'échéance de 1974, c'est la nécessité d'éliminer, en matière d'impôt fédéral direct, la fameuse progression à froid. Quant à l'impôt indirect, il y a la nécessité d'adapter notre impôt sur le chiffre d'affaires à la diminution des droits de douane dont l'effet ne s'est pas encore fait complètement sentir.

Le deuxième point de divergence, c'est l'opportunité d'inscrire dans la constitution fédérale, à titre définitif, l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral pour la défense nationale. Certes, ces deux impôts, que l'on a malencontreusement décrits comme étant des jumeaux, ne se ressemblent pas du tout. L'un est proportionnel, l'autre est progressif, ce qui entraîne des distorsions au fur et à mesure de l'expansion économique, de la hausse des prix et de la dépréciation de notre monnaie. L'un augmente donc plus fortement que l'autre, ce qui nous oblige à rétablir périodiquement l'équilibre. Cela ne veut pas du tout dire que l'inscription de ces deux impôts dans la constitution fédérale nous empêcherait de procéder, de temps en temps, au rétablissement de l'équilibre indispensable. Il est nécessaire, je crois, que les bases des principales recettes de la Confédération figurent dans la constitution. Dans certains milieux de Suisse romande, particulièrement, l'on a toujours été opposé à l'impôt fédéral direct pour des motifs tirés du fédéralisme. Je pense que ces motifs avaient toute leur valeur, mais l'on doit se demander s'ils l'ont encore aujourd'hui. L'impôt direct progressif est appliqué dans notre pays depuis plus d'un demi-siècle; est-il encore concevable de vouloir le supprimer? La constitution fédérale prévoit des contingents cantonaux. Vous vous souvenez du sort que les cantons et le peuple suisse ont fait à cette proposition qui, aujourd'hui, paraît tout de même avoir une forme un peu archaïque. Depuis le demi-siècle que nous pratiquons l'impôt fédéral direct, les dépenses de la Confédération n'ont cessé de croître parce que de nouvelles charges sont venues grever les finances fédérales. Ces charges, elles, sont inscrites à titre définitif dans la constitution fédérale. On peut dès lors considérer qu'il est illogique et paradoxal de n'avoir dans la constitution fédérale que des dépenses, sans sources correspondantes

de recettes. C'est non seulement illogique et paradoxalement, mais c'est encore irréaliste dans l'état actuel des choses. Nous devons préparer cette réforme des finances fédérales en tenant compte de la situation actuelle et non pas d'une hypothèse. L'hypothèse, c'est notre entrée dans le Marché commun. Certes, nous sommes tous partisans d'un développement de la communauté européenne, nous désirons tous faire de l'Europe une vraie entité. Cependant, notre entrée à part entière dans la communauté ou une forme d'association quelconque relève encore du domaine des hypothèses. Une autre hypothèse: le taux sur la valeur ajoutée, ce fameux «Mehrwertsteuer». Il est évident que, dans l'hypothèse où nous entrons dans la CEE, nous devrons appliquer le système du «Mehrwertsteuer». Mais il est vraisemblable que l'introduction de cet impôt sera superflue si nous n'entrons pas dans la communauté et si nous n'avons avec elle aucune forme d'association. On croit volontiers que le «Mehrwertsteuer» va résoudre tous nos problèmes de politique commerciale extérieure. Il est vrai que, dans une certaine manière, l'application de cette forme moderne de l'impôt favoriserait notre politique commerciale et, par les manipulations qui restent possibles, permettrait de riposter à certaines mesures dont nous serions l'objet de la part d'Etats étrangers. Mais on sous-estime, d'une manière très générale, les répercussions que la taxe sur la valeur ajoutée aurait sur les structures de notre pays et sur le coût de la vie. D'abord, ce «Mehrwertsteuer», comme M. Celio, conseiller fédéral, l'a rappelé tout à l'heure, entraînerait une réduction — je ne dis pas la disparition totale — de ce que nous appelons la «Freiliste». Ensuite, cet impôt devrait, comme on l'a dit, s'appliquer à des prestations de service. Il en résulterait à l'intérieur du pays une hausse qui aurait une influence sur l'indice du coût de la vie et qui, par conséquent, se répercuterait sur les salaires. Il est bien évident que cette hausse des coûts de production à l'intérieur du pays ne serait pas déductible à la frontière, quoi qu'en pensent certains de nos exportateurs. Ensuite, ce système d'impôt très souple, peut-être utile en matière commerciale, serait dangereux pour notre structure interne. Nous verrions les recettes de la Confédération croître, se multiplier, dans une proportion considérable. A ce moment-là, bien entendu, nous remettrions tout en cause. On verrait disparaître l'ICHA et l'impôt fédéral direct. Mais il est probable que les cantons devraient diminuer leurs taux d'imposition directe. Le financement de nos institutions sociales, aujourd'hui paritaire, qui résulte d'un dialogue entre partenaires sociaux, se verrait remis en cause. La Confédération devrait soit reprendre des tâches des cantons, soit distribuer largement de l'argent aux cantons. Dans l'un et l'autre cas, la souveraineté cantonale et le fédéralisme seraient gravement atteints et les cantons — il faut bien voir les choses en face — deviendraient en quelque sorte des districts. L'introduction de la «Mehrwertsteuer» (taxe à la valeur ajoutée) doit donc être retardée le plus possible. Si nous devons, bien entendu, nous y préparer, nous ne pouvons cependant pas élaborer un régime des finances fédérales en nous basant sur cette hypothèse. Dans la situation actuelle, nous devons nous en tenir aux impôts que nous connaissons aujourd'hui et il convient, par les motifs qui ont déjà été invoqués, de les inscrire dans la constitution.

Le troisième motif de divergence est l'inscription dans la constitution des taux de ces impôts. Je pense que l'inscription des taux de l'impôt pour la défense

nationale répond à une nécessité, non pas tellement à l'égard du contribuable, mais parce que ce taux marquerait la limite entre la souveraineté fiscale de la Confédération et celle des cantons. Si nous faisons cette insertion dans la constitution du taux de l'impôt pour la défense nationale, je pense qu'il serait politiquement irréaliste de ne pas le faire pour l'impôt sur le chiffre d'affaires. Cette insertion enlève pour ainsi dire toute flexibilité à l'impôt sur le chiffre d'affaires. Cela est évidemment regrettable pour ceux qui se préoccupent avant tout des problèmes de politique conjoncturelle, mais il est bien évident que le mot de «flexibilité» suscite dans les milieux des contribuables une méfiance que l'on peut qualifier d'insurmontable.

En conclusion, sur les points de divergence, je suis pour l'entrée en matière; je suis pour l'inscription dans la constitution de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur le chiffre d'affaires sans limitation de durée, mais je suis aussi pour l'inscription des taux dans la constitution.

Bachmann: Ich hatte schon wiederholt Gelegenheit, letztmals bei der Würdigung des Voranschlages 1970 und in meiner Interpellationsbegründung vom 17. Juni dieses Jahres, darauf hinzuweisen, dass die Finanzlage des Bundes nicht dramatisiert werden darf. Ich freue mich, dass auch heute wieder Herr Bundesrat Celio die gleiche Auffassung vertreten hat. Bekanntlich hat die beinahe berühmt gewordene Botschaft des Bundesrates vom 7. November 1966 versucht, die Bundesfinanzen zu dramatisieren, als man dem Parlament und der Öffentlichkeit weismachen wollte, das Jahr 1968 ergebe ein Defizit von 330 bis 350 Millionen Franken und das Jahr 1969 ein solches von 850 bis 900 Millionen Franken. Wir sind alle froh und glücklich darüber, dass sich diese Prognosen nicht bewahrheitet haben, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Rechnungen von 1968 und 1969, die um mindestens 300 Millionen Franken besser abschneiden, als das Budget vorgesehen hat, sondern insbesondere auch im Hinblick auf die Finanzpläne der Jahre 1971/72, die bekanntlich in der Finanzrechnung Defizite von 159 Millionen beziehungsweise 108 Millionen Franken und in der Gesamtrechnung Reinerträge von 250 Millionen Franken ausweisen. Aber nicht nur diese Entwicklung ist erfreulich. Erfreulich ist auch die Feststellung, dass das Finanzdepartement und der Gesamtbundesrat aus dieser Entwicklung die notwendigen Schlussfolgerungen gezogen und den berühmten Novemberentwurf 1968 des Finanzdepartements wesentlich abgeändert und verbessert haben.

Ich darf nun folgendes erwähnen:

Erstens: In formeller Hinsicht wird in dieser Vorlage nicht mehr, im Gegensatz zum Novemberentwurf, von der «Anpassung der Einnahmen an den gestiegenen Finanzbedarf des Bundes» gesprochen.

Zweitens: Bei der Wehrsteuer hat man auf das Progressionsmaximum von 10 Prozent und auf die gänzliche Aufhebung des Rabattes verzichtet. Bekanntlich sind nun ein Progressionssatz von 9 Prozent bei 184 000 Franken und ein Rabatt von 5 Prozent vorgesehen.

Drittens: Bei der Warenumsatzsteuer hat man auf die ursprünglich im Novemberentwurf vorgesehene Erhöhung um einen Zwanzigstel verzichtet. Man macht nicht mehr diese Vorschläge von 4,2 beziehungsweise 6,3 Pro-

zent, sondern man will nur den 10prozentigen Rabatt aufheben.

Viertens: Man hat auf Grund dieser Verzichtmassnahmen den ursprünglichen Finanzbedarf des Novemberentwurfes, der im Jahre 1974 Mehreinnahmen von rund 500 Millionen Franken vorsah, auf jährliche Mehreinnahmen von 200 bis 300 Millionen reduziert.

Im Gegensatz zum Sofortprogramm, das ich seinerzeit in ziemlich vorderster Front bekämpft habe, bin ich heute aus voller Ueberzeugung für die Nahziele der Vorlage, denn diese Nahziele weichen in den vier folgenden entscheidenden Punkten vom seinerzeitigen Sofortprogramm ab:

1. Die Vorlage verlangt von den Steuerzahlern noch Mehrleistungen von 200 bis 300 Millionen Franken, wogegen das seinerzeitige Sofortprogramm im Jahre 1967 bereits 70 Millionen Franken und für die Jahre 1968 ff. 400 bis 440 Millionen Franken Mehreinnahmen vorsah.

2. Die Vorlage will bei der Wehrsteuer die kalte Progression bis zu einem Einkommen von Fr. 88 700.— beseitigen und bringt damit bereits für den Moment für einen Grossteil der Wehrsteuerpflichtigen wesentliche Erleichterungen.

3. Diese Vorlage bedeutet im Gegensatz zum Sofortprogramm den Beginn einer Verlagerung der Steuereinnahmen von den direkten auf die indirekten Steuern. Ich sage «Beginn», weil nachher die Auseinandersetzung über die finanzielle Regelung weitergeführt werden muss, dies einerseits im Hinblick auf die progressive Zunahme der Wehrsteuer und anderseits im Blick auf die integrationsbedingten Zollausfälle.

Auf Seite 14 der Vorlage sieht man, wie es herausgekommen wäre, wenn man nicht eine gewisse Korrektur angebracht hätte. Sie sehen auch die Entwicklung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer gemäss bundesrätlichem Vorschlag und sehen, dass sich die Warenumsatzsteuer von 1971 bis 1974 von 1873 Millionen auf 2386 Millionen Franken erhöht hat, die Wehrsteuer dagegen, auch nach der Korrektur, prozentual wesentlich rascher ansteigt, nämlich von 1235 auf 1926 Millionen. — Also: Das Problem, das wir jetzt mit dieser kleinen Korrektur der Verlagerung beseitigen wollen, wird im Jahre 1974 ff. neuerdings sehr aktuell werden.

Der vierte Unterschied zwischen dem seinerzeitigen Sofortprogramm und dem heutigen Programm besteht darin, dass wir nun einen kurzfristigen Finanzausgleich anstreben, indem der Bundesrat beantragt hat, den bisherigen Ansatz von 6 auf 10 Prozent zu erhöhen, und die Kommission hatte sogar die Gnade, diese 10 Prozent auf 12 Prozent zu erhöhen. Ich weiss, warum Herr Bundesrat Celio heute erklärt hat, der Bundesrat würde sich dieser Massnahmen anschliessen.

Aber dieser Finanzausgleich soll nur kurzfristig sein, darin sind wir uns vollständig einig. Er soll ein Stillhalteabkommen mit den Kantonen sein, wie die Finanzdirektoren in der Eingabe vom 31. Juli dieses Jahres so schön geschrieben haben. Man erwartet, dass dieser Finanzausgleich in Zukunft grundsätzlich geregelt werde.

Das sind die Gründe, warum ich persönlich, aus Ueberzeugung, auf die Nahziele dieser Vorlage eintrete.

Ich bedaure natürlich ausserordentlich, dass ich nicht mit der gleichen Ueberzeugung für die mittelfristigen Ziele eintreten kann. Ich werde in der Detailberatung, bei Artikel 41ter, diese Gründe auseinandersetzen. Es tut mir leid, dass ich in dieser Frage nicht gleicher Meinung wie unser verehrter Bundesrat Celio bin. Aber ich tröste mich mit dem Wort des griechischen Geschichtsschreibers Herodot, der 450 Jahre vor Christus erklärt hat: «Wenn nicht Meinung gegen Meinung offen gesagt wird, so kann man nicht die bessere herausnehmen.»

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Honegger: Ich bin persönlich der Ansicht, dass die Inangriffnahme einer Finanzreform, wie sie die Botschaft des Bundesrates vorschlägt, grundsätzlich Unterstützung verdient. Wenn auch die Beschaffung vermehrter Einnahmen für die nächste Zukunft nicht von brennender Aktualität ist, so besteht doch ein beträchtliches Interesse daran — einige meiner Vorredner haben das bereits dargelegt —, dass die Diskussion über die Struktur unserer Bundeseinnahmen, hauptsächlich in bezug auf das Verhältnis der indirekten zu den direkten Steuern, einmal beginnt. Dieses Verhältnis verändert sich — und das zeigt ja die Botschaft sehr eindrücklich — rasch zuungunsten der Wehrsteuer. Ich glaube, es wird auch richtig sein, die Auswirkungen der kalten Progression nicht erst ab 1974, mit dem Ablauf der heute gültigen Finanzordnung, zu mildern. Es ist aber — und da bin ich mit Herrn Kollege Rohner durchaus einverstanden — eine Illusion, anzunehmen, dass mit dem Zuwarten bis 1974 neue sogenannte grundsätzliche Lösungen erarbeitet werden könnten. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte hat doch sehr deutlich gezeigt, dass es nicht an Vorschlägen fehlt, sondern an den politischen Realisierungsmöglichkeiten.

Was sich aufdrängt, ist die Deckung des integrationsbedingten Zollausfalles der nächsten Jahre von rund 300 bis 400 Millionen. Es dürfte im grossen und ganzen — vielleicht mit Ausnahme meines Nachbars zur Rechten — unbestritten sein, dass dieses Zolloch durch die Warenumsatzsteuer zu stopfen ist. Leider bringen die vorgesehenen Mehrerträge aus der Warenumsatzsteuer nicht genügend ein, um diese Einbussen aus dem Zollabbau voll zu kompensieren. Das Verhältnis der direkten zu den indirekten Steuern wird durch die Vorlage wohl etwas korrigiert, aber in einem sehr bescheidenen Umfang. Ich darf vielleicht in diesem Zusammenhang doch wieder einmal unterstreichen, dass die Warenumsatzsteuer nicht so ungerecht ist, wie dies oft dargestellt wird. Die grosse Freiliste bewirkt eine weitgehende Befreiung des Konsumaufwandes von der Warenumsatzsteuer; dann darf auch berücksichtigt werden, dass annähernd die Hälfte des Ertrages der Warenumsatzsteuer aus der Investitionskomponente dieser Steuer stammt. Dank der Indexierung der Löhne werden zudem die Lohnempfänger nicht direkt von der Warenumsatzsteuer betroffen. Es kommt noch hinzu, dass im Ausland — Herr Kollege Clerc hat darauf hingewiesen — die Finanzbedürfnisse immer mehr durch indirekte Steuern gedeckt werden, die im grenzüberschreitenden Warenverkehr vom Export befreit oder rückerstattbar sind und beim Import voll belastet werden. Ich glaube, dass sich auch unser Land dieser Entwicklung auf die Dauer im Interesse unserer Konkurrenzfähigkeit im Ausland nicht entziehen kann. Ich möchte keineswegs für eine baldige

Einführung der sich im Ausland durchgesetzten Mehrwertsteuer plädieren. Aber ich glaube, es sollten bald neue Lösungen und Anpassungsmöglichkeiten unserer Warenumsatzsteuer an die sich im Ausland abzeichnenden veränderten Verhältnisse geprüft werden. Ich bedaure deshalb, dass der Bundesrat seinen ursprünglichen Vorschlag in der November-Vorlage 1968 nicht wieder aufgenommen hat, der bekanntlich vorsah, das Wort «Warenumsatzsteuer» durch «Umsatzsteuer» zu ersetzen, um auf diese Weise, wenigstens von der Verfassung her gesehen, die Möglichkeit offen zu lassen, eine schweizerische Art «Mehrwertsteuer» einzuführen.

Meines Erachtens wird sich früher oder später ein Ausbau der Warenumsatzsteuer nicht umgehen lassen. Es wäre deshalb zweckmäßig, in der Verfassung für diese Steuern auf die zeitliche Begrenzung zu verzichten und auch die Maximalsteuersätze wegzulassen. Niemand dürfte doch bestreiten, dass die Warenumsatzsteuer ausschliesslich dem Bunde als Finanzquelle zugeteilt werden muss, weshalb irgendwelche verfassungsmässige Beschränkungen eigentlich überflüssig sind.

Die Kommissionsberatungen und die Diskussion in der Öffentlichkeit haben aber sehr deutlich gezeigt, dass man sich von den ungleichen siamesischen Zwillingen noch nicht trennen kann und sie mindestens auf der Verfassungsstufe immer noch gleich behandeln will. Die vorgeschlagene Ausmerzung der kalten Progression durch die Streckung des Wehrsteuertarifs finde ich angemessen, wenn sie auch sehr grosszügig ausgefallen ist und sehr wahrscheinlich mehr gutmachen dürfte als nur die Kompensation für teuerungsbedingte Einkommenssteigerungen. Man kann sich deshalb fragen, ob es notwendig ist, den Maximalsatz der Wehrsteuer auf 9 Prozent zu erhöhen und den bisherigen 10prozentigen Rabatt zu halbieren. Ich glaube, es sind keine finanziellen Gründe, die für diese Lösung angerufen werden können; vielmehr sind es politische Überlegungen gewesen, die den Bundesrat veranlasst haben dürfen, nicht nur die Warenumsatzsteuer-, sondern auch die Wehrsteuererträge anzupassen. Es ist aber doch ein sehr grundsätzlicher Unterschied zwischen diesen beiden Steuern zu beachten, denn die Wehrsteuer bleibt nach wie vor eine subsidiäre Bundessteuer, die in die kantonale Steuereinheit eingreift, weshalb es sich sicher rechtfertigt, wie das die Kommission beschlossen hat, die Maximalsätze der Wehrsteuer in der Verfassung zu verankern. Nicht so wichtig scheint mir persönlich die zeitliche Begrenzung in der Verfassung zu sein. Es lassen sich für beide Lösungen durchaus gute Gründe anführen. Ich habe deshalb auch in der Kommission für die zeitliche Beschränkung der Verfassung gestimmt, muss Ihnen aber heute gestehen, dass ich meine Auffassung geändert habe und bereit bin, diese zeitliche Befristung fallen zu lassen, vor allem deshalb, weil ich mich überzeugen liess, dass eine Wehrsteuer so lange notwendig ist, bis die Warenumsatzsteuer strukturell geändert wird. Diese strukturelle Änderung der Warenumsatzsteuer verlangt aber erneut eine Verfassungsänderung, so dass zu diesem Zeitpunkt die Frage der Beibehaltung der Wehrsteuer wieder automatisch zur Diskussion gestellt wird. Ich glaube, mit der verfassungsmässigen Beschränkung der Maximalsätze ist dem Grundsatz, dass bei der Festsetzung der Tarife der Wehrsteuer auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen sei, genügend Rechnung getragen.

Ich persönlich hätte es gerne gesehen, wenn anstelle der von der Kommission mit Recht gestrichenen Anrechnungssteuerkompetenz die verfassungsmässige Grundlage für den Erlass eines Rahmengesetzes oder Mustermodells zur Vereinheitlichung der kantonalen Steuerrechte geschaffen worden wäre. Ich befürchte, dass ohne diese Bundeskompetenz den erfreulich fortschreitenden Arbeiten der Kommission Ritschard die Grundlagen für ihre Verwirklichung fehlen. Ich hoffe allerdings, dass die Motion der Kommission bald zu konkreten Anträgen führt. Ich werde für Eintreten stimmen.

Bodenmann: Aus den Ausführungen von Herrn Kollega Bachmann konnte man schliessen, dass der vorgeschlagenen Finanzordnung nur dann zugestimmt werden könnte, wenn es gelingt, die Änderungen zu befristen und sachlich zu beschränken. Ich teile diese Auffassung. Die Frage, die sich bei dieser Stellungnahme stellt, ist, ob es dann noch richtig sei, den 1974 notwendig werdenden Entscheid auf Weiterführung oder Änderung der Finanzordnung heute schon zu fällen.

Ich bin der Ueberzeugung, dass die Vorwegnahme der Revision richtig ist, weil wir auch 1974 das gesetzte Ziel, eine Dauerordnung zu schaffen, nicht erreichen würden. Eine Dauerordnung im Bunde ist nur dann zu verwirklichen, wenn die aus dem technischen, wirtschaftlichen und sozialen Integrationsprozess herausgewachsene Aufgabenverteilung zwischen dem Bunde und den Kantonen einigermassen feststeht.

Mit der Schaffung einer Dauerordnung — heute — würden wir staatspolitische Entscheide präjudizieren, Entscheide, für die uns die Beurteilungsgrundlagen noch fehlen. Ich kann mich hier der von Herrn Kollega Rohner geäusserten Auffassung, dass man sich damit abfinden müsse, dass über den Weg der Bundesfinanzpolitik grundlegende staatspolitische Entscheide in bezug auf das Verhältnis zwischen Bunde und Kantonen gefällt werden, nicht anschliessen. Ich glaube, es ist vielleicht doch noch zu früh, zu resignieren.

Mit Recht wurde auch von Herrn Kollega Bachmann erklärt, dass man die Vorlage ablehnen könnte, wenn ihr Zweck darin bestände, dem Bunde neue Einnahmen zu verschaffen. So wie die Lage heute beurteilt werden kann, würden ausgeglichene Rechnungen auch ohne Erhöhung der Ansätze bei der Umsatzsteuer zu verwirklichen sein. Die Revision ist aber notwendig, weil der Abbau der kalten Progression bei der Wehrsteuer, die Rückbindung der Wehrsteuer zur Schonung des Steuersubstrats der Kantone unaufschiebar sind, und weil für die integrationsbedingten Steuerausfälle Ersatz bereit sein muss.

Es ist nach meiner Meinung auch politisch richtig, die Neuordnung der Bundesfinanzen jetzt durchzuführen. Bei der Erfüllung der hängig gemachten Forderungen auf dem Gebiete der Wissenschaft, der Ausbildung und des Sozialversicherungswesens besteht nämlich die Gefahr, dass auf der politischen Bühne mehr getan werden wird, als staatspolitisch und wirtschaftlich verantwortet werden kann. Eine Finanzordnung, in der für die nächsten 10 Jahre die Einnahmen des Bundes und damit auch die Steuern festgelegt werden, wird dazu beitragen, dass vernünftige, tragbare Lösungen gefunden werden.

Den Hauptgrund, warum die vorgeschlagene Änderung der Finanzordnung nicht als Dauerordnung akzeptiert werden kann, sehe ich in der Tatsache, dass sie

in bezug auf den Finanzausgleich keinen Fortschritt bringt. Die Erhöhung des Anteils der Kantone am Ertrag der Verrechnungssteuer, auf die Herr Kollega Rohner speziell hingewiesen hat, ist auch mit der Annahme des Antrages der Kommission keine wesentliche Verbesserung, sondern eben eine «Stillhalteprämie», die den Finanzdirektoren zugesprochen wurde. Die Erhöhung des Anteils am Verrechnungssteuerertrag gleicht wohl den Ausfall der Kantone bei der Wehrsteuer aus, lässt aber unberücksichtigt, dass der Bund bei der Warenumsatzsteuer durch Erhöhung der Ansätze grosse Mehreinnahmen erzielt. Das Ergebnis wird sein, dass sich der Finanzausgleich, gemessen an der Zunahme der Einnahmen des Bundes, nicht verbessern wird.

Seit Jahren wird versucht, die Stärke des bundesstaatlichen Finanzausgleiches, des horizontalen und des vertikalen, ziffernmässig zu erfassen. Mit den Anteilen der Kantone an den Bundeseinnahmen und mit den zu rechenbaren Subventionen wird für die einzelnen Kantone ein Pro-Kopf-Einkommen aus Bundesmitteln errechnet. Diese Zahlen sind nicht schlüssig, weil über den Begriff der sogenannten zurechenbaren Subventionen und der Leistungen des Bundes keine Uebereinstimmung herrscht. Als Beispiel seien die Tarifannäherungsleistungen an die Privatbahnen erwähnt. Nutzniesser sind nicht nur die Kantonseinwohner, sondern alle Reisenden. Ein weiteres Beispiel auf dem gleichen Sektor: Der Agglomerationsverkehr der Bundesbahnen ist bekanntlich stark defizitär. Das Defizit soll nun zum Teil durch Abgeltungsleistungen des Bundes ausgeglichen werden. Diese nicht kostendeckenden Leistungen der Bundesbahnen wie auch die Abgeltungsentschädigungen werden den Kantonen nicht angelastet. Auch die Hauptstrassenbeiträge werden sicher zu Unrecht voll in die Kategorie der zurechenbaren Subventionen eingereiht. Entscheidend — nach meiner Meinung —, ob der Finanzausgleich genügt, sind nicht die Summen, die man zu errechnen versucht, sondern ist die erzielte Wirkung.

Ich möchte Ihnen Darlegungen über die Untersuchungsergebnisse ersparen und nur festhalten, was der heutige Generalsekretär des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Herr Dr. Letsch, in einem 1967 gehaltenen Referat nach einer eingehenden Analyse der Lage erklärte, nämlich dass alle bisher durchgesetzten Massnahmen eine nur bescheidene Milderung der Steuerbelastungsunterschiede zur Folge hatten und die Wirtschaft und die Steuerkraft vielerorts nur wenig stärken konnten.

Die Gegner einer wirksamen Verstärkung des Finanzausgleiches, von der in erster Linie die finanzschwachen Kantone Nutzen ziehen würden, stellen sich auf den Standpunkt, dass zuerst eine Harmonisierung der Steuerveranlagungen und der Steuerbelastungen in den Kantonen durchgeführt werden müsse, um so zu verhindern, dass Kantonen Bundeshilfe gewährt werde, die ihre Mitbürger ungenügend besteuern. Sicher zu Recht wird das Hauptgewicht dieses Einwandes auf die ungleichen Steuerbelastungen gelegt, denn die Steuerbelastung gibt Aufschluss, ob die Bürger die ihnen zumeistbaren Leistungen auch erbringen.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat, gestützt auf die Ergebnisse des Jahres 1967, einen nach Kantonen gegliederten Gesamtindex der Steuerbelastungen errechnet. Die Richtigkeit dieses Indexes ist von keiner Seite bezweifelt worden. Die Analyse dieses Indexes ergibt, dass Steuerbelastungsunterschiede bestehen, dass

es finanzstarke Kantone gibt, die in bezug auf die Belastung an der Spitze stehen, und dass es finanzschwache Kantone gibt, die relativ günstige Steuerverhältnisse aufweisen. Der Durchschnitt dieser Kantone liegt aber weit über dem schweizerischen Mittel. Wenn man zudem noch in Rechnung stellt, dass der Bürger in einem finanzschwachen Kanton in der Regel als Leistung für seine Steuern viel weniger erhält als der Bürger in einem finanzstarken Kanton, so kommt man zum Schluss, dass die abzubauenden Steuerbelastungsunterschiede nicht ein Grund sein können, die Verstärkung des Finanzausgleiches auf die lange Bank der Versprechungen und halber Massnahmen abzuschieben.

Ich möchte aber nicht im Negativen stecken bleiben. Richtig ist die in der Botschaft zum Ausdruck kommende Auffassung der Fachleute, dass auf dem bisherigen System nicht unbesehen weitergebaut werden kann und dass das Ziel der Interventionen des Bundes die Förderung des Wachstums der Wirtschaft in den finanzschwachen Kantonen sein müsse. Es geht beim Finanzausgleich heute nicht mehr darum, armen Kantonen oder armen Leuten zu helfen, sondern es geht darum, das Wohlstandsgefälle zwischen starken und schwachen Kantonen und Regionen zu verkleinern. Dies liegt im Interesse beider Gruppen von Kantonen und ist auch staatspolitisch für unsern Bundesstaat von grösster Wichtigkeit. Eine Verkleinerung der Unterschiede der Wirtschaftskraft der verschiedenen Kantone, die nur mit einer Förderung der Wirtschaft in den schwachen Kantonen erreichbar ist, erschliesst diesen Kantonen neue Steuerquellen, die es ihnen ermöglichen werden, auf einen Teil der heutigen Bundeshilfe zu verzichten. In den starken Kantonen wird die Entwicklung zu den Ballungszentren gebremst, was verhindert, dass die Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Lösung der Verkehrs- und Besiedlungsprobleme in einem Masse anwachsen, dass diese nicht mehr von den betroffenen Kantonen allein getragen werden können.

Für diese kurz umrissene Tätigkeit des Bundes ist im neuen Bodenrecht im Artikel 22 die verfassungsrechtliche Grundlage gegeben. Auch in Artikel 42 ist, wie Herr Kollega Rohner gesagt hat, die Stärkung des Finanzausgleiches zu einer Verpflichtung des Bundes erklärt worden. Aber einen entscheidenden Schritt vorwärts gebracht wird die Lösung dieser Aufgabe nur dann, wenn sie Gegenstand der Bundesfinanzordnung wird. Von jeder unbefristeten Bundesfinanzordnung muss verlangt werden, dass die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Mittel von den Bundeseinnahmen abgezweigt werden können.

In diesem Sinne stellte ich in der Kommission den Antrag, in Artikel 10 der Uebergangsbestimmungen den Anteil der Kantone am Verrechnungssteuerertrag zu erhöhen. In einem Alinea 2 beantragte ich, die Verfassungsgrundlage für eine Neugestaltung des Finanzausgleiches zu schaffen. Im Sinne einer Ergänzung meiner Darlegungen gestatte ich mir, Ihnen den Wortlaut dieses Antrages, den ich in der Detailberatung in Anbetracht des Abstimmungsergebnisses in der Kommission nicht stellen werde, bekanntzugeben. Er lautet: «Im Rahmen einer Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und für die Förderung regionalwirtschaftlicher Entwicklungsvorhaben kann dieser Anteil durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss bis auf 25 Prozent erhöht werden. Die Bundesgesetzgebung bestimmt die Art dieser Verteilung und gegebenenfalls die Verwendung dieser Mittel.» Eine in dieser Richtung ge-

hende Verfassungsvorschrift ist in einer Dauerordnung notwendig, um die Neugestaltung und Verstärkung des Finanzausgleichs verwirklichen zu können. Die Unmöglichkeit, eine Regelung in dieser Ordnung verankern zu können, ist, wie bereits dargelegt, der Hauptgrund, weshalb der Weg für den Einbau in die Verfassung durch eine Befristung der Bundesfinanzordnung offen gehalten werden muss. Wenn heute hier Herr Bundesrat Celio erklärt hat, dass noch sechs Jahre vergehen werden, bis die Unterlagen für eine Neugestaltung des Finanzausgleiches beieinander sind, so bestärkt mich das in der Ueberzeugung, dass eine Dauerordnung heute nicht gemacht werden kann, sondern eben erst im Zeitpunkt, in dem diese Unterlagen vorliegen.

Damit komme ich zum Schluss. Ich bin für Eintreten, weil ein Teil der vorgeschlagenen Änderungen zeitlich unaufschiebar sind. Für das etwas zu lang geplante Pläoyer zugunsten eines weiteren Ausbaues des Finanzausgleiches bitte ich Sie, mir als Vertreter eines finanzschwachen Standes Verständnis entgegenzubringen.

Hofmann: Um Wiederholungen zu vermeiden, möchte ich mich auf einige wenige Darlegungen in Bezug auf meine etwas betontere Skepsis der ganzen Vorlage gegenüber beschränken. Ich habe zwar in der Kommission für Eintreten gestimmt, aber ohne Begeisterung. Vielleicht ist es auch zuviel verlangt, Begeisterung für eine Steuervorlage zu haben, die doch zusätzliche Belastungen bringt. Am Schlusse habe ich mich der Stimme enthalten.

Die Vorlage bringt im wesentlichen ein weiteres Provisorium; es reiht sich an frühere Provisorien an. Dafür habe ich an und für sich Verständnis, weil die Zeit bis 1974 für eine definitive, jedenfalls für eine Vorlage, die gewisse grundsätzliche Probleme zu lösen versucht, fehlt. Vielleicht hätte uns das verworfene Sofortprogramm diese Zeit gebracht. Nun aber beinhaltet der Vorschlag Bachmann nicht eine Befristung bis 1974, sondern hätte eine Frist von zehn Jahren gebracht, und ich glaube, während zehn Jahren wäre einiges zu lösen.

Die Vorlage unterscheidet, wie Sie wiederholt gehört haben, Nahziele und Mittelziele. Bei den Nahzielen steht nach den Erklärungen von Herrn Bundesrat Celio die Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen nicht im Vordergrund. Immerhin sollen mit der Vorlage in den Jahren 1971 bis 1974 jährliche Mehreinnahmen von 200 bis 300 Millionen Franken gebracht werden. Ich glaube, die Notwendigkeit der Beschaffung dieser zusätzlichen Mittel ist im Moment durchaus diskutabel. Wir wissen, dass sich die Prognosen zahlreicher Professoren und Finanzsachverständiger nicht erfüllt haben, dass die Jahresabschlüsse regelmäßig besser ausfielen. Seitdem unsere Kommission getagt hat, sind die Zolleinnahmen des dritten Quartals publiziert worden, die ebenfalls ein erheblich schöneres Bild präsentieren, als erwartet wurde. Bis zur Volksabstimmung wird die Jahresrechnung 1969 vorliegen. Ob diese dann anstelle des budgetierten Defizits von 434 Millionen noch ein solches von 100 Millionen oder weniger bringt, bleibt abzuwarten. Immer wird betont, in der Kommission und zum Teil auch heute, dass unsere Bundeseinnahmen sehr stark konjunkturabhängig seien. Das ist richtig. Wir stehen momentan mitten in der grossen Diskussion, wie ein erwarteter Konjunkturboom abgebremst werden kann, so dass wohl auch aus dieser Sicht heraus in den nächsten Jahren eher mit bessern als mit schlechtern

Bundeseinnahmen gerechnet werden kann. Ich glaube also — das hat ja Herr Bundesrat Celio zugegeben —, die Beschaffung zusätzlicher Bundeseinnahmen stehe nicht im Vordergrund, obschon das natürlich an sich der Zweck jeder Steuervorlage ist. Ich bestreite nicht, dass es wünschbar ist, die inzwischen eingetretene kalte Progression zu beseitigen; ich bestreite auch nicht, dass es wünschbar ist, die Proportion zwischen Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer zu korrigieren — ich möchte sagen erstmals etwas zu korrigieren. Ob nun aber diese Wünsche an eine Steuervorlage genügen, um ihr zuzustimmen, wenn die gleiche Steuervorlage nach meinem Dafürhalten mit erheblichen grundsätzlichen negativen Folgen verbunden ist, darüber möchte ich noch etwas meditieren bis zum Abschluss unserer Diskussion; denn ich sehe diese negative Auswirkung der Vorlage, so wie sie aus der Kommission hervorgegangen ist, in den mittelfristigen Zielen. Die mittelfristigen Ziele scheinen, wie ich glaube, je länger je mehr für die Finanzverwaltung des Bundes die Hauptsache zu sein, und die mittelfristigen Ziele bestehen im wesentlichen in der Beseitigung der zeitlichen und sachlichen Beschränkung für Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer. Das heisst, aus der Sicht der Kommission heraus: Es soll insbesondere die Wehrsteuer verewigt werden. Damit kann ich mich nicht einverstanden erklären.

In diesem Sinne stimme ich für Eintreten, behalte mir aber je nach dem Ausgang — wie es mein Voredner, Herr Bodenmann, gemacht hat — die Zustimmung oder Ablehnung der Vorlage in der Schlussabstimmung vor.

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

Vormittagssitzung vom 3. Dezember 1969

Séance du 3 décembre 1969, matin

Vorsitz — Présidence: M. Torche

10360. Finanzordnung des Bundes. Änderung

Régime des finances fédérales.
Modification

Siehe Seite 251 hiervor — Voir page 251 ci-devant

Fortsetzung -- Suite

Odermatt: Finanz- und Steuerfragen bieten auf allen Stufen unseres Bundesstaates immer heikle Diskussionsgebiete, fühlt sich doch jeder Bürger dabei persönlich angesprochen und engagiert. Es wäre wünschenswert, wenn dieses Interesse bei andern Fragen unseres politischen Lebens auch zur Geltung käme.

Die heutige Vorlage basiert auf einer sehr weitgehenden Meinungserforschung, die durch ein außerordentlich breites Vernehmlassungsverfahren und durch ein intensives und auch seriöses Studium von

Finanzordnung des Bundes. Änderung

Régime des finances fédérales. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	10360
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.12.1969
Date	
Data	
Seite	251-262
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 246