

auf den 1. Januar 1970, zum Teil auf den 1. Januar 1971. Wir werden sehen, ob wir mit diesem Fahrplan durchkommen. Jedenfalls müssen die Massnahmen des Territorialdienstes und die Neuorganisation der Mobilmachung zusammen im gleichen Zeitpunkt in Kraft treten. Vorgesehen ist für diese wichtigen Bestimmungen der 1. Januar 1970.

Präsident: Sind die beiden Herren Votanten befriedigt?

Bachmann: Ich erkläre mich relativ befriedigt.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusssentwurfes	36 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 17. Juni 1969

Séance du 17 juin 1969, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Clavadetscher*

10241. Motion Herzog.

Koordinierte Steuerpolitik

Coordination des politiques fiscales

Text der Motion

Die den Kantonen, Wirtschaftsverbänden und politischen Parteien unterbreitete Vorlage über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gesteigerten Finanzbedarf beschränkt sich auf die notwendigsten Anpassungen. Zahlreiche grundlegende Fragen der Steuer- und Finanzpolitik bleiben weiterhin offen. In letzter Zeit haben vor allem die Erfordernisse der interregionalen Harmonisierung des Wirtschaftswachstums stark an Bedeutung und Aktualität gewonnen. Es erscheint als wenig sinnvoll, nach Massnahmen zur aktiven Förderung der wirtschaftlichen Randgebiete zu suchen, ohne gleichzeitig auch gegen die strukturverzerrenden Wirkungen bestehender wirtschafts- und finanzpolitischer Regelungen anzukämpfen. Selbst dann, wenn die Bedeutung der Steuern als Standortfaktor nicht überschätzt wird, bleiben die moralisch fragwürdigen und volkswirtschaftlich hochgradig unerwünschten Konsequenzen der stark unterschiedlichen Besteuerung unübersehbar. Der Bundesrat wird deshalb eingeladen,

- darüber Bericht zu erstatten, welche grundsätzlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung der unerwünschten Wirkungen der sehr unterschiedlichen Besteuerung in Frage kommen,
- gleichzeitig darzulegen, wie sich seines Erachtens eine weitergehende Integration der Steuerpolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik bewerkstelligen lässt und

- im Sinne von verbindlichen Anträgen die Massnahmen vorzuschlagen, über welche die vermehrte Koordination und Harmonisierung der kantonalen Steuerpolitiken herbeigeführt werden kann.

Texte de la motion

Le projet relatif à l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins, qui a été soumis aux cantons, aux organisations économiques et aux partis politiques, n'envisage que les ajustements les plus nécessaires. Nombre de questions fondamentales restent ouvertes en matière de politique fiscale et financière. Ces derniers temps, l'harmonisation de la croissance économique dans les diverses régions du pays a beaucoup gagné en importance et en actualité. Il paraît peu rationnel de chercher à développer les régions qui sont en marge de l'expansion économique sans agir en même temps contre les réglementations économiques et financières dont les conséquences bouleversent les structures existantes. Même sans surestimer l'effet du système fiscal sur la localisation des entreprises, il faut bien admettre que les fortes différences d'imposition que l'on constate sont moralement fâcheuses et économiquement indésirables et qu'elles peuvent avoir des conséquences imprévisibles.

Le Conseil fédéral est invité en conséquence:

- à présenter un rapport exposant quelles sont en principe les possibilités dont on dispose pour lutter contre les conséquences indésirables des grandes différences d'imposition;
- à exposer en même temps comment on pourrait, à son avis, réaliser une intégration plus étroite de la politique fiscale dans la politique économique générale;
- à indiquer, par des propositions fermes, les mesures qui permettraient d'améliorer la coordination et l'harmonisation des politiques fiscales cantonales.

Mitunterzeichner — *Cosignataires:* Bachmann, Bächtold, Buri, Dobler, Graf, Leu, Luder, Munz, Nänny, Roulin, Stefani, Theus, Vincenz (13)

Herzog: Im November des letzten Jahres hat der Bundesrat den Kantonen, den Wirtschaftsverbänden und den politischen Parteien den sogenannten Vorentwurf November 1968, eine Vorlage über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gesteigerten Finanzbedarf, zur Vernehmlassung zugeleitet. Sowohl in dieser Vorlage als auch in den Abänderungen, welche seit dem erfreulichen Abschluss der Staatsrechnung für das Jahr 1968 bekanntgeworden sind, beschränkt man sich auf die dringendsten und notwendigsten Anpassungen. Eine Vielzahl grundlegendster Fragen der bundesstaatlichen Finanzpolitik, welche die öffentliche Meinung schon seit Jahren stark beschäftigen, erfahren keine Erwähnung. Aus diesem Grunde und eingedenk auch der Erfahrung, dass in der Finanzpolitik von transitorischen Lösungen stets eine starke präjudizielle Wirkung auf die langfristigen Ordnungen auszugehen pflegt, habe ich mich entschlossen, eine Motion einzureichen, mit dem Auftrag an den Bundesrat, erstens einen Bericht vorzulegen, der über die Möglichkeit der Bekämpfung der unerwünschten wirtschaftlichen Folgen der unterschiedlichen Besteuerung in den einzelnen Kantonen Aufschluss gibt, zweitens auch darzulegen, wie sich eine bessere Integration der Steuerpolitik in die allgemeine

Wirtschaftspolitik bewerkstelligen lässt, und drittens Massnahmen vorzuschlagen, die eine bessere Koordination und Harmonisierung der kantonalen Steuersysteme herbeiführen könnten.

Ich möchte nun diese Motion begründen. Eine stärkere Harmonisierung der kantonalen Steuergesetze entspricht in verschiedener Hinsicht einem grossen Bedürfnis. Zwar hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren auf sehr verdienstvolle Weise eine Kommission eingesetzt, welche den hier aufgegriffenen Fragenkomplex gegenwärtig studiert. Bis heute hat die Kommissionsarbeit jedoch noch zu keinen neuen Erkenntnissen oder konkreten Anträgen geführt, die bekanntgeworden sind. Die beschleunigende Einschaltung des Bundes erscheint deshalb als angezeigt. Sie hätte gleichzeitig auch dafür zu sorgen, dass für die nachfolgenden politischen Debatten ein Katalog aller in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten erstellt wird.

Seit einiger Zeit nimmt man auch in unserem Lande das Problem des regional unterschiedlich verlaufenden Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums vermehrt zur Kenntnis. Mehr und mehr wird man sich auch der Gefahren — insbesondere der staatspolitischen —, die von solchen disparitiv verlaufenden Entwicklungstendenzen ausgehen, bewusst. Wir haben ja im 4. Landwirtschaftsbericht ebenfalls auf diese Verhältnisse aufmerksam gemacht.

Mit der Ueberweisung der Motion Danioth/Brosi ist auch der Rat auf diese Marschrichtung eingeschwenkt. Selbst dann, wenn man der Auffassung ist, dass sich in erster Linie die Kantone selbst um die gedeihliche Entwicklung ihres Staatsraumes bemühen sollen, lässt sich die hohe wachstumspolitische Relevanz der Steuerpolitik nicht übersehen. Die Steuerbelastung gehört zu den Faktoren, welche die Standortwahl der juristischen Personen und der Steuerpflichtigen der obersten Einkommensklassen oft massgeblich mitbestimmen.

Zu diesen wachstumspolitischen Ueberlegungen gesellen sich aber auch solche mehr moralischer Natur. Die Ungerechtigkeiten, welche dem Steuerföderalismus auf dem Fusse folgen, seien anhand eines Beispiels kurz gezeigt: Im Jahre 1967 erfuhr ein Arbeitseinkommen von rund 14 000 Franken im Kanton Basel-Stadt eine Belastung durch Staats- und Gemeindesteuern von 3,7 Prozent; im Kanton Appenzell-IR dagegen waren es unter den gleichen Voraussetzungen 9,1 Prozent. Wer also in einem solchen Kanton Wohnsitz hatte, der bezahlte anderthalb mal mehr als der Bezüger in einem andern Kanton.

Ein wichtiges Instrument der Harmonisierung der Existenzverhältnisse in den einzelnen Regionen unseres Landes ist der Finanzausgleich. Die in dieser Sache unternommenen parlamentarischen Vorstösse sind zahlreich. Gleichzeitig lehrt die praktische Erfahrung aber auch, dass die finanzstarken Kantone — übrigens nicht ohne ein gewisses Recht — die weitere Verbesserung des Finanzausgleichs davon abhängig machen, dass in den zusätzlich zu begünstigenden Kantonen vorgängig die vorhandenen Steuerquellen konsequent ausgeschöpft werden. Auch von dieser Seite her ergibt sich also ein offensichtliches Bedürfnis für die harmonisierende Einflussnahme des Bundes.

Schliesslich ein letztes Anliegen; es richtet sich gegen das, was ich als «Autonomie der Steuerpolitik» bezeichnen möchte: Die Steuersysteme des Bundes und der Kantone richten sich fast ausschliesslich nach den Grundsätzen der klassischen Finanzpolitik. Von einer konse-

quenten Unterstellung dieses Instrumentes unter die Erfordernisse der allgemeinen Wirtschaftspolitik kann nicht die Rede sein. Die nationalökonomische Grundlagenforschung macht nun aber deutlich, dass von Ausgestaltung und Handhabung der Besteuerung starke Rückwirkungen auf den volkswirtschaftlichen Kreislauf und auf das Verhalten der privaten Haushalte und Unternehmungen ausgehen.

Nicht nur stellt die Steuerpolitik in ihrer Gesamtheit, ergänzt durch die Ausgaben- und Schuldenpolitik, ein äusserst wichtiges, konjunkturpolitisches Instrument der öffentlichen Hand dar, die Struktur der Steuersysteme beeinflusst gleichermaßen die langfristige Zusammensetzung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsströme und damit des wirtschaftlichen Wachstums überhaupt.

M. Celio, conseiller fédéral: La motion présentée au Conseil des Etats par M. Herzog, le 20 mars 1969, et développée aujourd'hui, invite le Conseil fédéral à s'exprimer au sujet des possibilités dont on dispose pour lutter contre les différences d'imposition et au sujet de l'intégration de la politique fiscale dans la politique économique générale, ainsi qu'à présenter des propositions fermes pour améliorer la coordination et l'harmonisation des politiques fiscales cantonales.

Déjà lors de la session de mars dernier, en répondant devant le Conseil national au postulat de M. Max Weber, du 3 décembre 1968, concernant l'imposition des personnes morales, j'ai eu l'occasion de confirmer que les personnes morales, aussi bien que les personnes physiques, sont imposées de façon différente dans les cantons. Ce fait résulte de la structure fédéraliste de notre Etat, dont l'une des maximes politiques fondamentales est l'entière souveraineté des cantons dans le domaine des impôts directs sur le revenu et la fortune. On n'a donc pas tout à fait tort de craindre que l'unification du droit fiscal par la Confédération n'empêche les cantons de pratiquer leur propre politique fiscale et financière, ce qui limiterait considérablement leur souveraineté. A ce point de vue s'opposent, comme la motion le relève fort justement, outre la concurrence entre les cantons, les besoins d'une économie qui se développe puissamment, avec ses nombreuses liaisons dépassant les frontières cantonales. Pour l'économie, avoir à tenir compte de plusieurs réglementations fiscales cantonales différentes et n'obtenir ainsi qu'avec difficulté une vue d'ensemble de la charge fiscale constitue un obstacle l'obligeant à un travail administratif improductif, qui pourrait à son avis être évité si le droit fiscal avait une structure plus rationnelle. Ces besoins appellent une unification du système fiscal, du moins en ce qui concerne les bases d'imposition et la procédure. Mais la motion va plus loin et vise aussi la coordination et l'harmonisation des politiques fiscales cantonales, ainsi que la lutte contre les conséquences indésirables des grandes différences d'imposition; en d'autres termes, elle tend aussi à uniformiser la charge fiscale, c'est-à-dire à l'application d'un tarif unique dans toute la Suisse.

A plusieurs reprises déjà, des tentatives ont été faites en vue d'uniformiser l'imposition en Suisse, surtout quant à celle des personnes morales. Je puis rappeler les propositions du professeur Blumenstein en 1920, reprises plus tard par la commission d'experts pour la réforme des finances fédérales en 1947, mais rejetées à l'époque. Depuis lors, le problème d'une unification est revenu sur le tapis, surtout sous forme d'une loi générale, qui obli-

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 financières 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 Ueberschüssen 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?

Motion Herzog. Koordinierte Steuerpolitik

Motion Herzog. Coordination des politiques fiscales

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	10241
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1969
Date	
Data	
Seite	114-116
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 107

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