

*Abschnitt II***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Chapitre II***Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlussentwurfes 117 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***Vormittagssitzung vom 11. März 1970****Séance du 11 mars 1970, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr Eggenberger

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

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

Beschluss des Ständerates vom 3. Dezember 1969
Décision du Conseil des Etats du 3 décembre 1969**Antrag der Kommission**

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Grütter, Berichterstatter: Die Kommission, die sich mit dieser Vorlage zu beschäftigen hatte, war die Finanzkommission in der personellen Zusammensetzung des letzten Jahres, erweitert durch 8 weitere Herren.

Ich gestatte mir, zuerst ein paar allgemeine Bemerkungen über die bisherige Entwicklung der Bundesfinanzordnungen zu machen. – Die eidgenössischen Räte stehen in Beratung über eine verfassungsmässige Verankerung der Finanzordnung, und zwar ein neues Mal – und wenn ich sage ein neues Mal, so deswegen, weil seit der Einführung der Warenumsatz- und Wehrsteuer durch notrechteliche Beschlüsse im Jahre 1941 – und in Klammern sage ich zudem, dass eine eidgenössische Einkommenssteuer eigentlich schon seit mehr als 50 Jahren besteht – einige Versuche für eine dauernde oder längerfristige verfassungsrechtliche Finanzordnung unternommen wurden. Es war in den Jahren 1950 und 1953, als beide Versuche für längerfristige Lösungen in der Volksabstimmung scheiterten. Unter diesen Umständen blieb nichts anderes übrig, als sich mit kurzfristigen Ordnungen zu begnügen. Solche gab es im Jahre 1950/51,

dann 1951 bis 1954 und 1955 bis 1958. Eine etwas längere dauernde Finanzordnung aus dem Jahre 1958 brachte die unbefristete verfassungsmässige Verankerung der Stempelabgaben, der Verrechnungssteuer und der Tabaksteuer, aber mit einer Befristung bis 1964 der beiden wichtigsten Steuern: der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer sowie der Biersteuer. Ausserdem waren diese Steuern sachlich eingeschränkt, die Warenumsatzsteuer durch Steuersätze und Freiliste, die Wehrsteuer durch Steuerfreigrenzen, Sozialabzüge und Maximalsätze.

Weil die Frist für die Erhebung von Wehrsteuer, Warenumsatzsteuer und Biersteuer zeitlich bis 1964 begrenzt war, hatten sich Bundesrat und eidgenössische Räte schon bald wieder mit dem Thema zu beschäftigen, was nach dem Jahre 1964 auf der finanzpolitischen Ebene zu geschehen habe. Der Bundesrat schlug damals einfach die Verlängerung der geltenden Ordnung um 10 Jahre, das heisst bis 1974, vor. Es war damals die Zeit erheblicher Einnahmenüberschüsse in der Finanzrechnung, so 1962 mit 432 Millionen Franken, 1963 – einem wehrsteuerarmen Jahr – mit 126 Millionen Franken und 1964 mit 420 Millionen Franken. Die eidgenössischen Räte stimmten damals der Fristverlängerung um 10 Jahre zu. Dagegen beschlossen Sie – in Abweichung vom Antrag des Bundesrates – eine Ermässigung der für die Jahre 1963 und 1964 geschuldeten Wehrsteuer natürlicher und juristischer Personen um 10%. Ab 1965 trat zudem für die Wehrsteuer der natürlichen Personen ein ermässigter Tarif in Kraft, die Sozialabzüge wurden erhöht, und der 10prozentige Rabatt für natürliche und juristische Personen wurde für die gesamte Dauer der Finanzordnung beibehalten, und auch die seit 1956 geltende Ermässigung von 10% auf der Warenumsatzsteuer wurde weitergeführt. Diese Ordnung wurde von Volk und Ständen am 8. Dezember 1963 angenommen, und sie ist heute noch in Kraft. Sie würde, wenn nichts unternommen wird, noch bis Ende 1974 dauern. Nun gab es ein Auf und Ab in den Finanzrechnungen und ein Auf und Ab in den Schätzungen der zukünftigen Entwicklung der Bundesfinanzen. In den Jahren 1965 und 1966 trat insofern eine veränderte Situation ein, als sich die Einnahmenüberschüsse der Finanzrechnung auf 31 Millionen beziehungsweise auf 5 Millionen verminderten. Die Ausgaben stiegen von 1960 bis 1966 um 3,082 Milliarden an, wogegen die Einnahmen für den gleichen Zeitraum nur um 2,372 Milliarden zunahmen. Der Bundesrat befürchtete eine bedrohliche Weiterentwicklung der Scherenbewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben. Er wurde in seiner Ansicht bestärkt durch die Ergebnisse der Tätigkeit der Expertenkommission Jöhr, die in den kommenden Jahren bei unveränderten Rechtsgrundlagen mit rasch steigenden grossen Defiziten der Finanzrechnung rechnete. Der Bundesrat hat sich nie mit den von der Kommission Jöhr geschätzten Zahlen identifiziert, aber er war überzeugt, dass Defizite eintreten würden, wenn nicht durch ein Sofortprogramm zusätzliche Einnahmen von 300 bis 400 Millionen jährlich erschlossen würden. Dieses Sofortprogramm wurde in der Schlussabstimmung im Nationalrat verworfen; es blieb bei der alten, heute noch geltenden Ordnung.

Anfangs 1968 wurde die Finanzlage vom Bundesrat wie folgt beurteilt: Das Jahr 1967 ergab ein Defizit in der Finanzrechnung von 156 Millionen Franken. Der Voranschlag 1968 sah ein Defizit von 180 Millionen Franken in der Finanzrechnung vor. In der Finanzplanung wurden diese Defizite für die Jahre 1969 bis 1971 in der Grössenordnung von 400 bis 600 Millionen Franken jährlich eingestellt. Die Scherenbewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben

schien sich immer deutlicher zu manifestieren. In dieser Situation bestand im November 1968 eine Phase mit dem Vorentwurf des Finanz- und Zolldepartementes, mit Vorschlägen für eine mittelfristige Lösung und einer Lösung als Nahziel ab 1. Januar 1971. Mit dem Nahziel sollten in den Jahren 1971 bis 1974 jährlich zusätzliche Mittel von 260 Millionen im Jahre 1971 und rund 500 Millionen Franken im Jahre 1974 hereingebracht werden. Anstatt des Budgetdefizits 1968 von 180 Millionen Franken trat ein Einnahmenüberschuss von 157 Millionen Franken ein. Man weiss heute, dass die Finanzrechnung des Jahres 1969 mit einem Einnahmenüberschuss von 28 Millionen abschliesst, und budgetiert war ein Defizit von 434 Millionen Franken.

Der Vorschlag der Finanzrechnung 1970 ist durch eine Kraftanstrengung zur Drosselung der Ausgaben gekennzeichnet; damals wurden schon auf Verwaltungsebene – vor der Weiterleitung an die eidgenössischen Räte – 200 Millionen Franken eingespart; dieses Budget darf als praktisch ausgeglichen bezeichnet werden. Aber eine solche Kraftanstrengung zur Drosselung der Ausgaben lässt sich ohne Schaden nicht oft wiederholen. – Ich lege Wert darauf, kurz den geschichtlichen Ablauf zu skizzieren und die Situation bis zum Herbst und zum Teil bis heute zu schildern.

In Berücksichtigung der Situation im letzten Sommer und im letzten Herbst legt der Bundesrat mit Botschaft vom 10. September 1969 den eidgenössischen Räten eine Vorlage für die Finanzordnung vor, die in bezug auf die Erträge aus Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer weniger weit geht als der Vorentwurf vom November 1968. Der Bundesrat will sich mit jährlichen Mehreinnahmen von 200 Millionen bis 300 Millionen Franken begnügen. Der Bundesrat weist auf Seite 9 ff. der Botschaft auf die Konjunkturabhängigkeit der Bundesfinanzen hin. Die Einnahmen aus Warenumsatzsteuer, Zöllen, Stempelabgaben und Wehrsteuer, diese zwar mit einer zeitlichen Verzögerung, sind von der Konjunkturlage sehr beeinflusst und abhängig. In Zeiten der Hochkonjunktur, wie wir sie jetzt haben, sind die Folgen für die Staatsrechnung und die Staatsfinanzen positiv, und in Zeiten einer wirtschaftlichen Rezession sind sie natürlich negativ. Aber auf keinen Fall sollten in Hochkonjunkturzeiten Rechnungsdefizite in Kauf genommen werden müssen; erwünscht und volks- und finanzwirtschaftlich richtig wäre es vielmehr, wenn Rechnungsüberschüsse erzielt würden, die dem Geldkreislauf entzogen werden könnten. Ich glaube nicht, dass wir mit den Mehrereinnahmen, welche die neue Finanzordnung bringen soll, in eine längere Periode von Überschüssen in der Finanzrechnung eintreten werden. Es ist nämlich eine Illusion anzunehmen, dass die Hochkonjunktur nur vermehrte Einnahmen bringe. In ihrem Gefolge, nämlich im Gefolge der Hochkonjunktur, erfährt – zwar mit einer zeitlichen Verzögerung – auch die Ausgabenseite eine kräftige Steigerung. Es ist bekannt, dass jede wirtschaftliche Expansion einen Ausbau der Infrastruktur mit sich bringt. Ich denke dabei an den Ausbau – um nur einige Beispiele zu nennen – der beiden technischen Hochschulen, an die notwendigen Bundesmittel für die Forschung, für die kantonalen Hochschulen, für den Nationalstrassenbau; da haben wir im Budget 1970 765 Millionen eingesetzt, während die Kantone 1,1 Milliarden Franken verlangen. Der Nationalstrassenbau, auch wenn das heutige Programm einmal erfüllt ist, wird natürlich nicht aufhören, und die sehr teuren Stücke werden erst noch in einer späteren Situation zur Ausführung gelangen. Dann kommt natürlich der Ausbau des Agglomerationsverkehrs hinzu, und das wollte ich vorhin Herrn Bieri gegenüber visieren mit den Kosten für spätere Auf-

gaben auf diesem Gebiet. Ferner dürfen wir nicht vergessen die Mittel für eine zeitgemässen Krankenversicherung und für einen grosszügigen Ausbau der AHV/IV – damit sind ja alle Parteien, mindestens im Prinzip, einverstanden; das beweisen doch die Initiativen –, und wenn man natürlich AHV und IV ausbauen will, erfordert das auch vermehrte Mittel des Staates. Ich denke aber auch an grössere Mittel für die Entwicklungshilfe, an die technologischen Entwicklungen im Rahmen der EWG – da müssen wir auch mitmachen, wenn wir mithalten und auf der Höhe der Zeit stehen wollen –, an die Besoldungen des Bundespersonals und an die in den nächsten Jahren steigenden Militärausgaben.

Ich habe schon darauf hingewiesen, dass die heutige Ordnung bis zum 31. September 1974 gilt. Der Bundesrat ist aber der Auffassung, dass mit der Änderung nicht bis 1974 zugewartet werden soll, sondern dass eine neue Finanzordnung bereits auf den 1. Januar 1971 in Kraft treten sollte. Weil wir noch keine mittelfristige Ordnung ohne zeitliche und sachliche Beschränkung der beiden Hauptsteuern (Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer) haben und die Steuerordnung statt in einem Ausführungsgesetz in einer Verfassungsübergangsbestimmung regeln, müssen wir uns heute wieder mit den Verfassungsbestimmungen beschäftigen, welche die Finanzordnung betreffen. Bundesrat und eidgenössische Räte sind angesichts der zeitlichen Befristung und der sachlichen Beschränkung der Steuern überhaupt noch nie dazu gekommen, Ausführungsgesetze, die dem fakultativen Referendum unterliegen, zu behandeln und zu verabschieden. Eine Finanzpolitik auf weite Sicht zu treiben, war bisher nicht möglich, nicht zu reden von der Beeinflussung der Konjunkturpolitik durch die Bundesfinanzen.

Wenn die neue Bundesfinanzordnung auf den 1. Januar 1971 in Kraft treten soll, so müssen sowohl der Artikel 41ter als auch der Artikel 8 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung geändert werden. Der Artikel 41ter muss geändert werden, weil die Steuersätze auf 3,6 und 5,4% für die Warenumsatzsteuer und der Maximalansatz für die Wehrsteuer der natürlichen Personen auf 8% festgelegt sind und nach der geltenden Ordnung bis zum 31. Dezember 1974 wirksam wären, und der Artikel 8 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung muss geändert werden, weil im Rahmen von Artikel 41ter in Ermangelung einer Ausführungsgesetzgebung Steuersätze, Steuerskala, Steuerfreigrenzen und anderes mehr geregelt werden.

Nun zur Vorlage des Bundesrates, das heisst zuerst zur mittelfristigen Ordnung (Artikel 41ter): Da sind als Steuern aufgeführt: die Warenumsatzsteuer, die Wehrsteuer für natürliche und juristische Personen und die Biersteuer. Sie sind bis heute schon Steuerobjekte des Bundes. Als neue Steuer wird eine klar eingegrenzte Verbrauchssteuer auf Erdgas und Erdöl und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus andern Ausgangsstoffen eingeführt. Drei Zehntel des Rohertrages der Wehrsteuer fallen wie bisher den Kantonen zu. In Abweichung der geltenden Ordnung wird nicht mehr ein Sechstel davon, sondern ein durch die Bundesgesetzgebung zu bestimmender Teil für den Finanzausgleich unter den Kantonen verwendet. Es fallen bei der mittelfristigen Ordnung die zeitliche und sachliche Beschränkung weg. Es soll also nicht mehr eine verfassungsmässige Verankerung nur für eine bestimmte Zeit, sondern für eine längere Frist erfolgen. Ähnliches lässt sich sagen von der sachlichen Beschränkung, die bisher innerhalb der zeitlichen Beschränkung Gültigkeit hatte. Steuersätze für

Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer gehören nicht in die Verfassung; sie gehören solange und soweit in die Übergangsbestimmung der Bundesverfassung, als diese Übergangsbestimmung nicht durch eine Ausführungsgesetzgebung, die dem fakultativen Referendum unterstellt ist, abgelöst wird.

Micht dünkt – und ich glaube ich darf das auch sagen für die Mehrheit der Kommission –, dass es an der Zeit wäre, sich von der verfassungsmässig verankerten zeitlichen Befristung und sachlichen Beschränkung zu lösen und endlich einen Weg zu beschreiten, der den Bund von den Provisorien befreit und Raum gibt für eine Finanzpolitik auf längere Sicht und endlich eine Ausführungsgesetzgebung ermöglicht. Es wird sich Gelegenheit geben, bei der Detailberatung näher auf einzelne Punkte einzutreten.

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung (Artikel 8) sind stellvertretend für die Ausführungsgesetzgebung. Deshalb enthalten sie Einzelheiten über die Steuerobjekte, die im Artikel 41ter aufgeführt sind.

Im Antrag des Bundesrates werden die Sätze bei der Warenumsatzsteuer von 3,6% auf 4% bei Detaillieferungen und von 5,4% auf 6% für Engroslieferungen erhöht.

Eine Änderung der Warenumsatzsteuer soll für die baugewerblichen Arbeiten eintreten. Diese waren bisher unterschiedlich belastet, im Mittel mit 2,2%. Nun soll eine Steuerbelastung des Gesamtentgeltes Platz greifen.

Der Bundesrat begründet die Mehrbelastung durch die Warenumsatzsteuer damit, dass sich die Ertragsverhältnisse zwischen Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer verschoben haben. Die Wehrsteuereingänge sind rascher gewachsen als die Warenumsatzsteuereinnahmen. Zur Verlangsamung der Einnahmen aus der Warenumsatzsteuer haben die integrationsbedingten Zollausfälle beigetragen, die nach der Darstellung des Bundesrates in der Botschaft, mindestens zum Teil, dem Konsumenten zugute gekommen sind. Eine Korrektur des Verhältnisses der Einnahmen von Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer ist nach Auffassung des Bundesrates durch die Satzerhöhung bei der Warenumsatzsteuer vorzunehmen. Die Mehreinnahmen daraus werden für 1971 auf 139 Millionen geschätzt, zuzüglich 64 Millionen aus dem Baugewerbe, ergibt zusammen 203 Millionen Franken. Für 1974 wird der Mehrertrag durch die Satzerhöhung auf 227 Millionen und durch die stärkere Belastung des Baugewerbes auf 114 Millionen, zusammen auf 341 Millionen Franken geschätzt.

Ein weiterer Abschnitt ist in diesen Übergangsbestimmungen der Wehrsteuer gewidmet. Dort werden einmal die Sozialabzüge geregelt. Der Abzug für Verheiratete wird von 2000 Franken auf 2500 Franken erhöht. Der Abzug für jedes Kind und für jede unterstützungsbedürftige Person bleibt mit 1000 Franken gleich hoch wie bisher. An Stelle des Versicherungsbzuges von bisher 500 Franken wird ein Abzug von 1500 Franken für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien gestattet.

Ein weiterer Abschnitt befasst sich mit der Steuerskala und dem Maximalsatz der Wehrsteuer für natürliche Personen. Dieser wird auf 9% festgesetzt. Die geschuldeten Wehrsteuern werden um 5% ermässigt. Durch allgemein-verbindlichen Bundesbeschluss, für den das Referendum nicht ergriffen werden kann, kann die Ermässigung bis auf 10% erhöht oder aufgehoben werden. Der Maximalsatz für die Wehrsteuer natürlicher Personen beträgt also nicht 9%, sondern 8,55%. Er tritt aber erst bei einem steuerbaren Einkommen von 184 000 Franken in Wirksamkeit (früher 133 000 Franken).

Die Steuerskala ist so gestaltet, dass bei allen Steuerpflichtigen mit Einkommen bis zu 88 700 Franken Steuer-

erleichterungen eintreten, das heisst, dass die kalte Progression ganz oder teilweise beseitigt wird.

Der Tarif der Wehrsteuer juristischer Personen ist ohne Änderung übernommen worden. Auch hier gilt der Ermässigungssatz von 5% (bisher 10%) mit der Möglichkeit der Erhöhung auf 10% oder der Aufhebung.

Aus der Neugestaltung dieser Steuer ergibt sich für die Bundesfinanzen folgendes Resultat:

Aus der Neugestaltung des Tarifes für die Wehrsteuer natürlicher Personen und der Erhöhung der Abzüge resultiert gegenüber der bisherigen Ordnung ein Einnahmenausfall. Dieser beträgt im Jahr 1972 brutto 82 Millionen, 1973 82 Millionen, 1974 107 Millionen. Für den Bund allein resultiert, nach Abzug der Anteile der Kantone, ein Ausfall von 58 Millionen im Jahr 1972, von ebenfalls 58 Millionen im Jahr 1973 und von 75 Millionen im Jahr 1974.

Bei den juristischen Personen resultiert ein Mehrertrag von brutto 35 Millionen im Jahre 1972, der bis 1974 auf 43 Millionen Franken ansteigt. Für den Bund ergibt sich ein Mehrertrag von 25 Millionen in den Jahren 1972 und 1973 und von 30 Millionen im Jahre 1974.

Der Minderertrag bei der Wehrsteuer natürlicher Personen und der Mehrertrag bei den juristischen Personen verursachen in den Jahren 1972 und 1973 zusammen einen Ausfall von 33 Millionen und von 45 Millionen im Jahre 1974.

Der Mehrertrag der Warenumsatzsteuer soll im Jahre 1971 203 Millionen, 1972 293 Millionen, 1973 316 Millionen und 1974 341 Millionen ausmachen.

Nach Abzug des Minderertrages der Wehrsteuer verbleiben dem Bund im Jahre 1971 203 Millionen Mehreinnahmen, 1972 260 Millionen, 1973 283 Millionen und 1974 296 Millionen. Das sind die vom Bundesrat als nötig erachteten zusätzlichen Mittel von 200 bis 300 Millionen Franken jährlich.

An der Biersteuer hat sich sachlich nichts geändert.

Neu ist der Artikel 10, der die Provision der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer festlegt. In seinem Antrag geht der Bundesrat von bisher 6% auf 10%. Der Ständerat ist auf 12% gegangen, und die Kommissionsmehrheit Ihres Rates beantragt, dem Ständerat zu folgen.

Sie sehen aus der synoptischen Tabelle, dass eine respektable Zahl von Minderheitsanträgen eingereicht worden ist. Auf diese ist in der Detailberatung einzutreten.

Wir haben in der Kommission den Antrag Biel behandelt, der eine vollständig neue Konzeption enthält. Ich skizziere den Antrag. Man hat Herrn Biel attestiert, dass er eine neue Konzeption vorgelegt hat; er hat sie mit einem deutschen Professor zusammen ausgearbeitet; es ist eine klare Konzeption. Herr Biel will eine Bundesfinanzordnung mit einheitlicher Steuerbelastung durch eine direkte Bundessteuer, welcher unterworfen sind: die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen sowie zu einem einheitlichen Satz der nicht ausgeschütteten Gewinne und das Nettovermögen der juristischen Personen. Der Bund soll die Bestimmung der Steuerbemessungsgrundlage, der Abzüge und der Progression vornehmen können. Vom Rohertrag dieser direkten Bundessteuer sollen die Kantone die Hälfte erhalten, aber Gemeinden und Kantone können auf den vom Bunde bestimmten Steuerobjekten einen in Prozenten ausgedrückten Satz zusätzlicher Steuern erheben. Ich glaube das ist, kurz gesagt, die Konzeption des Herrn Dr. Biel. Beziiglich der Warenumsatzsteuer und der besonderen Verbrauchssteuer ist Herr Biel prinzipiell mit dem Bundesrat einverstanden. Die Konzeption Biel heisst, dass er von einem übertriebenen – man darf das schon sa-

gen – Steuerföderalismus zu einem eidgenössischen Steuerzentralismus wechseln möchte. Wie gesagt, es ist eine interessante Arbeit; sie hat nur den grossen Nachteil, dass sie politisch nicht zu verwirklichen ist.

In der Kommission haben wir uns in einer mehr grundsätzlichen Abstimmung dann entschieden – nachdem wir Eintreten beschlossen hatten –, auf welcher Grundlage wir nun die Beratungen weiterführen wollten. Wir haben uns mit 24:1 Stimmen entschieden, auf der Grundlage der Vorlage des Bundesrates und des Ständerates weiterzuarbeiten. Herr Biel hat dann Gelegenheit, in der Eintretensdebatte seine Auffassung darzulegen; ich rede jetzt nicht von seiner Steuerskala für natürliche Personen, die die untern und mittleren Einkommensschichten gegenüber der heutigen Vorlage wesentlich starker belasten möchte. Es bietet sich dazu Gelegenheit in der Eintretensdebatte oder nachher noch bei der Detailberatung.

Über die abzuschreibenden Postulate und Motionen sowie die Stellungnahme unserer Kommission zur Motion des Ständerates und zur Motion unserer Kommission werde ich später berichten. Im Namen der einstimmigen Kommission empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

M. Schmitt-Genève, rapporteur: En tête du message du 10 septembre 1969, le Conseil fédéral définit d'une façon précise les objectifs qu'il vise en présentant le projet de modification du régime des finances fédérales. Il s'agit, compte tenu de l'évolution de nos finances et de notre économie, d'agir contre ce qu'il appelle «le phénomène toujours plus manifeste que constitue le déséquilibre entre le produit des impôts directs et celui des impôts indirects» et le fait que, sur le plan de la Confédération, les impôts directs prennent une importance de plus en plus considérable au détriment des impôts indirects, manifestant ainsi une tendance contraire à celle qui se constate dans tous les pays qui nous entourent.

Le Conseil fédéral nous propose donc de majorer légèrement l'impôt sur le chiffre d'affaires en aménageant l'imposition des travaux de construction, de modifier quelque peu l'impôt de défense nationale pour tenter d'éliminer la progression à froid pour l'avenir, tout en ménageant l'imposition directe en faveur des cantons et des communes. En deuxième lieu, le Conseil fédéral propose de créer les bases nécessaires au remplacement éventuel des droits de douane fiscaux qui frappent actuellement les carburants et les combustibles par un impôt spécial interne de consommation lorsque cela se révélera nécessaire pour certains motifs énumérés dans le message. Le Conseil fédéral propose aussi de renforcer la péréquation financière directe de la Confédération en faveur des cantons en augmentant la commission que reçoivent ces derniers sur le produit net de l'impôt anticipé. Il propose enfin d'ouvrir la voie à des lois d'exécution qui répondent à la doctrine moderne en matière fiscale tant en ce qui concerne l'impôt de défense nationale que l'impôt sur le chiffre d'affaires, en éliminant de la constitution les limites tant matérielles que de durée.

Le message du 10 septembre 1969, qui a été examiné en priorité par le Conseil des Etats, rappelle également les fondements de notre politique financière et fiscale. Il constitue en fait la suite logique du rapport du Conseil fédéral du 15 mai 1968 sur les grandes lignes de la politique fédérale pour la période 1968–1971, programme qui a été approuvé par les Chambres et qui révélait déjà à l'époque, de façon détaillée, les projets du gouvernement.

Dans le message qu'il a publié il y a presque deux ans, le Conseil fédéral disait ceci: «Nous avons donné mandat

au Département des finances et des douanes d'élaborer un projet conçu de manière à adapter, par une correction de l'impôt de défense nationale et de l'impôt sur le chiffre d'affaires, le régime financier actuel aux besoins financiers accrus de l'Etat. Simultanément, nous envisageons un également détaillé de l'impôt de défense nationale afin d'atténuer la progression à froid et de faire continuer la progression pour les classes supérieures de revenu. En ce qui concerne le rapport entre les impôts de consommation et les impôts directs, la Confédération devra tenir compte du fait que ces derniers constituent la principale ressource des cantons et des communes.»

Ces lignes directrices en matière financière peuvent se résumer comme il suit. Tout d'abord, le Conseil fédéral considère, et c'est là sa proposition de fond, qu'en période de haute conjoncture et de plein emploi, il importe de maintenir à tout prix l'équilibre entre les recettes et les dépenses et de tout faire pour éviter que les comptes financiers présentent un solde déficitaire. Même en écartant délibérément, comme le fait aujourd'hui le Conseil fédéral, les conclusions par trop pessimistes de la commission Jöhr, en les ignorant même, comme l'a fait notre commission et celle du Conseil des Etats, il n'en demeure pas moins que, devant des prévisions raisonnables à moyen terme, un déficit est non seulement possible, mais encore probable, pour un motif que chacun ici connaît, à savoir l'augmentation constante des tâches et des compétences de la Confédération. Le président de la commission les a énumérées tout à l'heure et je me rallie entièrement aux considérations qu'il a émises. S'il importe à tout prix d'éviter que le compte financier accuse un solde déficitaire, il faut aussi se souvenir que le 40% des recettes fiscales de la Confédération proviennent de deux impôts: l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt de défense nationale. Or, ces deux impôts sont soumis, dans le texte constitutionnel, à des restrictions dans le temps et dans la matière. C'est dire la rigidité non seulement de notre législation, mais encore de notre système constitutionnel actuel, qui fixe le taux de l'impôt et limite dans le temps la compétence de la Confédération de prélever un tel impôt.

L'application du principe général du maintien de l'équilibre de nos recettes et de nos dépenses appelle une deuxième remarque. La croissance des recettes douanières se ralentit de façon constante du fait des engagements internationaux que nous avons pris. Je rappelle les accords que nous avons signés dans le cadre de notre association à l'AELE et dans le cadre du Kennedy Round au sein du GATT. Il est donc devenu indispensable de modifier le régime de nos finances fédérales non pas tant, et j'insiste sur ce point, pour apporter immédiatement à la Confédération des moyens nouveaux que pour lui donner l'instrument constitutionnel indispensable permettant de pratiquer une politique à moyen terme, politique exigée par le Parlement lui-même. Ce projet tend beaucoup plus à modifier les normes constitutionnelles sur lesquelles repose notre système fiscal que de procurer immédiatement à la Confédération des moyens financiers nouveaux. C'est en cela qu'il diffère du programme immédiat soumis aux Chambres il y a trois ans et c'est pour cela peut-être qu'il est exagéré d'appeler «miniprogramme» la refonte qui nous est soumise. Cette refonte va beaucoup plus loin puisque l'on touche au fond même de notre système fiscal.

Comme je viens de vous le dire, l'examen du problème qui nous est soumis ne doit pas être influencé par le résultat des travaux de la commission Jöhr, qui prévoyait pour les périodes 1967–1974 des déficits effrayants: de 600 millions

à 2 milliards dans le compte financier et de 300 millions à 1,6 milliard dans le compte général. Je rappelle ici que les comptes financiers se sont soldés ces dernières années de la façon suivante: 1964, + 420 millions; 1965, + 31 millions; 1966, + 100 millions; 1967, —156 millions; 1968, + 157 millions; s'agissant de 1969, nous venons d'apprendre que les comptes se présentent d'une façon bien meilleure que ne le laissait présager le budget. Quant au budget 1970, il est équilibré. C'est dire, une fois encore, combien le projet qui nous est soumis consiste avant tout en une réforme de structure. Ce n'est qu'accessoirement qu'il donne la possibilité à la Confédération d'équilibrer ses comptes pour le présent. Il constitue enfin l'assurance pour l'avenir de pouvoir agir rapidement et d'équilibrer le compte financier. En effet, compte tenu des éléments qui sont aujourd'hui en notre possession, les déficits, sur les bases légales actuelles — je dis bien sur les bases légales actuelles — ne devraient pas dépasser 200 à 300 millions, mais, à notre avis, et conjoncturellement, ce sont 200 à 300 millions de trop.

La question que beaucoup d'entre nous se sont posée est de savoir si le moment de présenter une telle réforme est bien choisi. Est-il convenable que nous proposions au Parlement une réforme des structures fiscales et financières après une longue période de bénéfices et alors que notre budget 1970 est équilibré? Nous répétons que le système actuel ne permet pas à la Confédération, de par la rigidité de normes inscrites dans la constitution, de pratiquer une politique conjoncturelle quelconque. La majorité de votre commission estime en revanche que le moindre résultat que l'on puisse attendre d'une législation moderne est bien d'éviter une inflation par le truchement du budget. Par conséquent, il ne serait pas admissible, en période de haute conjoncture, que des chiffres rouges apparaissent dans les comptes de la Confédération. C'est l'une des raisons pour lesquelles la révision actuelle est indispensable, si nous voulons que le gouvernement et le Parlement puissent avoir le minimum de liberté de manœuvre, leur permettant d'éviter des déficits dans la période conjoncturelle actuelle.

Une révision est actuellement inévitable si l'on veut répondre aux impératifs que nous nous sommes fixés en ce qui concerne l'élimination tout au moins partielle de la progression à froid. Notre ministre des finances compte, si rien n'est entrepris dans le cadre de la lutte contre le renchérissement, avec une augmentation moyenne des prix de 5% cette année et de 7% l'année prochaine. Soulignons à ce sujet que tous les partis politiques ont pris des engagements concernant la lutte contre la progression à froid et nous approuvons le refus du Conseil fédéral d'institutionnaliser l'inflation par l'indexation de l'impôt, ce qui rendrait le système encore plus rigide. Nous sommes d'avis que la fixation des taux dans la loi nous permet, par des révisions légales, de pouvoir lutter d'une façon efficace contre cette progression à froid, alors que cela est rendu beaucoup plus difficile à l'heure actuelle du fait du caractère constitutionnel des taux d'impôt que nous nous sommes donnés.

Troisième élément. Nous devons corriger la disproportion qui va en s'aggravant entre l'impôt fédéral direct et l'impôt sur le chiffre d'affaires si nous voulons laisser aux cantons et aux communes la matière fiscale nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches et éviter de les voir se décharger de plus en plus sur la Confédération de tâches qu'ils ne peuvent plus accomplir, du fait précisément que la matière fiscale qui leur est traditionnellement réservée leur est enlevée par la Confédération.

On dit que cette réforme ne présente que les caractères d'une réforme provisoire. Il conviendrait de rappeler

ici combien, en matière de politique économique et fiscale, l'évolution est rapide et que la tendance générale des systèmes modernes est de donner une plus grande mobilité aux régimes financiers.

Certains aimeraient un rapprochement beaucoup plus rapide de notre système financier de celui des pays du Marché commun, en introduisant par exemple chez nous l'impôt à la valeur ajoutée. Si, sur le plan de la technique législative, l'introduction d'un tel impôt ne présente pas d'inconvénients majeurs, il n'en demeure pas moins qu'à l'heure actuelle cette innovation n'aurait aucune chance d'être acceptée par l'opinion publique et qu'il est vain de consacrer notre temps à l'étude de projets que partisans ou adversaires s'accordent à condamner, pour le présent tout au moins.

On prétend également, dans le cadre des critiques qui ont été émises, que la péréquation financière est l'un des éléments d'une réforme fiscale et que le projet qui nous est soumis n'en tient pas compte d'une façon suffisante. Les chiffres qui nous ont été fournis nous prouvent toutefois que cette péréquation est déjà réalisée d'une façon remarquable, bien qu'il soit vrai qu'elle puisse être encore améliorée. Souvenons-nous qu'en 1966 les cantons dits faibles sur le plan financier recevaient le 48% en moyenne de leurs ressources de la Confédération, que les cantons dits moyens recevaient, toujours en 1966, le 31% de leurs ressources de la part de la Confédération, alors que les cantons forts ne recevaient en moyenne que le 20% de leurs ressources de la part de la Confédération.

Les chiffres, en ce qui concerne les versements par habitant, sont encore plus symptomatiques et plus frappants. Les cantons à forte capacité fiscale, représentant le 45% de la population de la Suisse, recevaient 90 francs par habitant, les cantons à capacité moyenne, représentant le 44% de la population, recevaient 144 francs par habitant, alors que les cantons fiscalement faibles, groupant 11% de la population, recevaient 368 francs par habitant. En comparant ces deux chiffres, 90 francs par habitant pour les cantons financièrement forts et 368 francs pour les cantons financièrement faibles, on se rend compte que, malgré toutes les critiques qui sont adressées à la péréquation, celle-ci existe déjà dans ses grandes lignes.

Le projet qui nous est soumis implique sur le plan formel la modification de l'article 41^{ter} de la constitution fédérale, et la modification de l'article 8 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, article qui restera en vigueur jusqu'à ce que nous mettions sur pied la législation d'exécution, pour autant que nous adoptions les textes qui nous sont proposés. Enfin, ce projet exige l'introduction dans les dispositions transitoires d'un article 10 visant à augmenter la part des cantons sur le produit net de l'impôt anticipé.

On peut dire que la sagesse a triomphé au sein de notre commission, en ce sens que nous avons délibérément écarté les solutions extrêmes qui n'avaient aucune chance quelconque de recevoir l'approbation du peuple et des cantons.

Chacun des groupes représentés n'obtient pas satisfaction. Chacun a dû faire un pas au-devant de l'autre. La majorité de votre commission estime que la solution de compromis que nous vous présentons est un bon compromis. Nous pensons notamment que la suppression du texte constitutionnel instituant des limitations dans le temps et quant à la matière de deux impôts dont la Confédération ne peut plus se passer — puisque l'un d'entre eux existe pratiquement depuis 50 ans — permettra précisément au gouvernement et au Parlement d'élaborer des textes légis-

latifs sur une base constitutionnelle sûre et non plus sur la base de dispositions constitutionnelles limitées dans le temps et qui n'apportaient aucune sécurité quelconque quant à la législation à établir.

Ainsi donc, l'intérêt essentiel du projet qui nous est soumis réside avant tout dans le problème politique beaucoup plus que sur le plan technique et fiscal, dans le problème politique relatif à la suppression dans la constitution d'une limite de validité quant à la perception des impôts et à la limite matérielle fixée au taux d'imposition. Depuis 50 ans, nous nous accommodons de ces impôts. De régime provisoire en régime provisoire, ils sont devenus permanents de par la force des choses. Il est inimaginable que 40% des recettes fiscales de la Confédération reposent sur une base provisoire. Et j'aimerais ici lire ce que le Professeur Imboden écrivait dans la Revue de Droit suisse en 1968 au sujet de ce régime provisoire: «La réforme constitutionnelle permanente», disait-il, «dans laquelle nous sommes embourbés depuis plus d'un demi-siècle, et qui a empêché d'appliquer une profusion de forces à d'autres problèmes plus décisifs touche à la limite du grotesque. L'autorisation de percevoir un impôt n'est pas au fond une tâche de l'Etat, c'est un moyen qu'il a de remplir ses tâches. Il serait donc conforme à la conception de l'Etat fédératif, de laisser la Confédération et les cantons percevoir en pleine liberté, les uns à côté des autres, toutes les contributions dont ils ont besoin pour atteindre leur but constitutionnel. La tâche de la Confédération sera, il est vrai, de faire de l'ordre dans cette juxtaposition et d'empêcher que la liberté fiscale de principe de la Confédération et de ses membres ne trouble l'ensemble et n'écrase les contribuables.»

Les propositions politiques qui vous sont faites vont dans ce sens, tout en sauvegardant l'autonomie de nos cantons et de nos communes. Je reviendrai quant aux taux, quant aux modifications, quant aux problèmes techniques qui résulteront du projet, sur chacun des articles lors de la discussion de détail puisque j'entendais, dans ce débat d'entrée en matière, ne traiter que les principes généraux et le problème politique qui nous est posé par le projet que nous examinons.

Je ne dirai encore qu'une seule chose en relation avec le projet de M. Biel, je dis bien le projet car il ne s'agit pas en l'occurrence d'une proposition d'amendement.

Mais avant cela, j'aimerais attirer votre attention sur le fait que l'Administration fédérale des contributions a fait faire, à ma demande, des recherches dans les textes constitutionnels de France, d'Italie, d'Autriche et d'Allemagne en vue de déterminer s'il existait dans ces textes des limites quant aux taux des impôts ou quant au temps durant lequel l'Etat central a la compétence de percevoir ces impôts. Or il n'existe aucune limite de ce genre ni en France, ni en Italie, ni en Autriche, ni en Allemagne.

Nous avons aussi procédé à des recherches dans les 25 constitutions cantonales pour examiner si, dans le cadre de la législation cantonale, certains parlements cantonaux avaient fixé des limites constitutionnelles soit quant aux taux, soit dans le temps. Il n'existe dans aucun canton de telles limites. C'est la raison pour laquelle il semble parfaitement anachronique que nous voulions maintenir dans notre constitution des limites conservant à ces dispositions un caractère provisoire extrêmement désagréable quant à l'élaboration des textes législatifs.

Quant à la proposition de M. Biel, nous aurons l'occasion d'y revenir tout à l'heure, après que son auteur l'aura défendue. Toutefois, j'aimerais attirer l'attention de ce conseil sur le fait qu'il s'agit en réalité d'un nouveau régime

des finances fédérales et que la proposition de M. Biel ne doit pas être traitée de la même façon que les propositions d'amendement qui nous sont parvenues.

Les propositions d'amendement qui nous ont été remises ou ont été traitées par la commission se rattachaient au projet primitif et gardaient pour tronc de la révision le projet primitif. En revanche, la proposition de M. Biel s'en écarte complètement et cherche à introduire un nouveau régime des finances fédérales. C'est la raison pour laquelle il conviendra de la traiter d'entrée de cause, puisqu'il ne s'agit pas d'amender le texte proposé par le Conseil fédéral.

En résumé, il s'agit, comme on le voit à la page 2 du dépliant, sous le titre «Minorité IV», d'introduire un impôt fédéral direct frappant le revenu et la fortune des personnes physiques, ainsi que le bénéfice net non distribué et la fortune nette des personnes morales.

Selon le système proposé par la minorité de la commission, la Confédération serait en outre chargée d'établir les bases de calcul applicables, les règles selon lesquelles celles-ci sont déterminées, les exonérations à accorder et les tarifs de base applicables au calcul de l'impôt. L'impôt fédéral direct serait perçu par les cantons pour le compte de la Confédération et la moitié du produit brut de l'impôt attribué aux cantons.

Enfin, toujours selon le système préconisé par M. Biel, les cantons et les communes peuvent lever des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, ainsi que sur le bénéfice non distribué du capital en pour-cent de l'impôt fédéral de base. Autrement dit, il s'agit d'un projet très centralisateur et pour notre part, nous considérons que son adoption signifierait la fin de l'autonomie financière des cantons et des communes.

Nous sommes bien loin des projets d'harmonisation dont nous aurons à reparler dans le cadre de la motion acceptée par le Conseil des Etats et à laquelle s'est ralliée votre commission.

Il ne s'agit plus de l'harmonisation des systèmes cantonaux qui peuvent susciter des difficultés du fait de leur disparité. Il s'agit en fait d'une proposition de centralisation totale des systèmes fiscaux de la Confédération, des cantons et des communes. Le projet de M. Biel s'écartant totalement de celui du Conseil fédéral et n'ayant été l'objet d'aucune étude quelconque de la part de l'autorité fédérale, ni d'un message de celle-ci, ni d'une procédure de consultation, il nous était difficile d'en discuter; c'est donc par 24 voix contre 1 que votre commission vous demande de ne pas prendre en considération les propositions de notre collègue M. Biel. Non pas qu'elles ne soient pas intéressantes, bien loin de là, mais parce que véritablement, elles visent à l'abandon complet de notre système fiscal et financier.

La quasi-totalité des membres de la commission pensent que ce système ne peut pas être accepté par le Parlement, par le peuple et par les cantons, en l'état actuel des choses et de la situation économique et politique de notre pays.

Telles sont les remarques que je tenais à formuler dans le cadre du débat d'entrée en matière.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Präsident: Ich gebe nun das Wort Herrn Biel, der als Vertreter einer kleinen Minderheit der Konzeption des Bundesrates eine „prinzipiell andere Konzeption gegenüberstellt.“

Biel Walter: Unser Land gehört zu den am weitest entwickelten Industriestaaten der Welt. Seine kräftig wach-

sende Wirtschaft ist immer enger mit der Weltwirtschaft verbunden, wodurch die Abhängigkeit von aussen zunimmt. Um sich auch künftig behaupten zu können, muss aber ein Land in der Lage sein, seine Strukturen den sich ändernden Bedingungen der Umwelt rasch anzupassen. Dennoch leistet sich die Schweiz immer noch zu viele Besonderheiten ihrer öffentlichen Einrichtungen, die wohl historisch gerechtfertigt sein mögen, dagegen je länger je mehr eine flexible Wirtschaftspolitik im Dienste der Zukunftsgestaltung verunmöglichen.

Das gilt in erster Linie für die Organisation des öffentlichen Finanzaushaltes mit der nicht mehr überblickbaren Vielfalt der neben dem eidgenössischen bestehenden 25 kantonalen Steuersysteme. Der frühere Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung, P. Amstutz, soll schon vor 20 Jahren einmal gesagt haben: «Das schweizerische Steuerwesen gleicht einem alten Städtchen, aufgebaut in verschiedenen Stilarten durch Generationen von Architekten, mit krummen Gassen, lauschten Winkeln und allerhand lustigen Erkerlein. Dem Heimatschützler mag die Romantik des Ganzem Freude bereiten, die wachsenden Ansprüche der jüngsten Zeit kann es aber nicht mehr befriedigen.»

Inzwischen haben die siebziger Jahre begonnen. Geändert hat sich leider nichts, und auch die Bundesfinanzvorlage, die wir heute behandeln, wird daran nichts ändern. Deshalb genügt sie der Landesringfraktion nicht. Wir sind der Auffassung, dass die heutige Gelegenheit benutzt werden sollte, um die Besteuerung derart zu vereinheitlichen, dass die Schweiz zumindest auf finanzpolitischem Gebiet den Anforderungen der Zukunft gewachsen sein wird.

Wir haben uns indessen nicht auf die Kritik beschränkt. Wie Sie aus der Fahne entnehmen können und wie Ihnen die beiden Referenten geschildert haben, schlagen wir eine Alternative zur bundesrätlichen Vorlage vor. (Sie finden sie jeweils auf der äussersten rechten Seite der Fahne als Minderheitsanträge, die ich immer allein, als einsamer Mohikaner, unterzeichnet habe. Sie gehören sinngemäss, grundsätzlich zusammen, sind aber auf der Fahne in die geltende Gesetzesystematik eingeordnet worden.)

Wir wollen die geltenden kantonalen und damit auch die kommunalen Einkommens- und Vermögenssteuern durch eine direkte Bundessteuer ersetzen. An ihrem Ertrag sollen die Kantone zur Hälfte beteiligt werden. Um ihren restlichen Finanzbedarf zu decken, können die Kantone Zuschläge in Prozenten der direkten Bundessteuer erheben, so wie es heute die Gemeinden in Prozenten der Kantonssteuern in vielen Kantonen tun. Die Gemeinden selbst sollten ihren Bedarf ebenfalls durch einen Zuschlag in Prozenten der Bundessteuer decken können. (Sie finden dieses Konzept auf Seite 2 der Fahne als Minderheit IV zu Absatz 5 des Verfassungsartikels.)

Wir haben uns nicht mit diesem Grundsatz begnügt. Bekanntlich steckt der Teufel im Detail. Deshalb haben wir unsere Alternative bis in die Details ausgearbeitet. (Sie finden diese jeweils im Artikel 8 der Übergangsbestimmungen.) Wir haben unsere Vorschläge nicht, wie oberflächliche Kritiker uns vorgeworfen haben, einfach ins Blaue hinein aufgestellt. Wir haben sie vielmehr Herrn Prof. Haller von der Universität Zürich und seinen Mitarbeitern zur Begutachtung unterbreitet. Diese haben auch die nötigen Berechnungen durchgeführt. Der Gegenvorschlag, wie Sie ihn auf der Fahne finden, ist auf Grund ihrer Berechnungen, der Kritik und Anregungen der Gutachter ausgefeilt worden.

Das Konzept einer Bundesfinanzordnung ist immer das Resultat einer politischen Entscheidung, einer Entscheidung auf Grund von konkreten Zielvorstellungen und ihrer

Wertung. Die Wissenschaft kann bloss prüfen, ob sich diese Ziele und die vorgeschlagenen Mittel miteinander vereinbaren lassen und welche Vor- und Nachteile damit verbunden sind. Unsere Präferenz ist eindeutig. Wir führen damit nur eine Landesringtradition weiter. Wir werten eine moderne, einheitliche Steuerordnung höher als die Idealvorstellung eines Föderalismus aus dem letzten Jahrhundert. Wir ziehen ein rationelles Steuersystem der heutigen Ordnung vor, die mit ihren stossenden Unterschieden in der Besteuerung dem Grundsatz der Gleichheit und Gleichbehandlung widerspricht. Zwar machen wir Ihnen zugegebenermassen einen für schweizerische Verhältnisse extremen Vorschlag. Wir sind aber nicht weiter gegangen, als sich mit unserer Auffassung eines zeitgemässen Föderalismus noch vereinbaren lässt, da auch wir einen starren Einheitsstaat ablehnen.

Doch müssen wir von der Wirklichkeit ausgehen und nicht von einem Wunschbild des letzten Jahrhunderts. Die Kantone behalten aber auch nach unserem Konzept die Steuerverwaltungshoheit. Sie bestimmen wie bisher die Höhe ihrer Ausgaben und Einnahmen und damit ihren finanziellen Spielraum. Entzogen wird ihnen blass die Kompetenz zur Regelung der Besteuerungsmethode und der Steuerlastverteilung. Diese wird durch die Tarifstruktur, also durch die Progressionsskala, einheitlich auf Bundesebene bestimmt. Ein eidgenössisches Steuergesetz und bis zu seinem Erlass der Artikel 8 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung regeln somit, welche Steuerbemessungsgrundlagen heranzuziehen sind, nach welchen Erfassungs- und Bewertungsmethoden diese ermittelt werden, welche Freibeträge gewährt werden und welche Grundtarife für die Steuerberechnung gelten. Natürlich hat jedes System seine Vor- und Nachteile, doch sind unseres Erachtens die Vorteile bei unserem Projekt wesentlich gewichtiger.

Erstens: Die Verteilung der Steuerlasten auf die einzelnen Einkommensklassen wäre im Unterschied zur heutigen willkürlichen und zufälligen Regelung das Resultat eines bewussten politischen Entscheides. Die heute geltenden unterschiedlichen Tarifstrukturen und Freibeträge lassen sich dagegen mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung und Gerechtigkeit nicht vereinbaren.

Zweitens: Unser Steuersystem ist wettbewerbsneutral – im Unterschied zur geltenden Regelung. Es kommt dabei nicht blass auf die Steuerbelastungsskalen an, sondern noch mehr auf die steuerliche Behandlung der Abschreibungen, die bei der Finanzierungsstruktur unserer Wirtschaft entscheidend ins Gewicht fallen.

Drittens: Die Steuererhebung und Veranlagung würden wesentlich rationeller für die Steuerbehörden und für die Steuerpflichtigen. Die moderne Wirtschaft macht an den Kantonsgrenzen nicht halt. Die Umlaube, welche die heutige Vielfalt von Steuersystemen unserer Wirtschaft verursacht, lassen sich nicht länger rechtfertigen. Auch der Bundesrat weist in seiner Botschaft auf diese Probleme hin.

Viertens: Sofern man die Konjunkturpolitik auch fiskalpolitisch unterstützen will, bietet ein System nach unserem Vorschlag ungleich mehr Möglichkeiten. Heute dagegen besteht dazu, wie unsere konjunkturpolitischen Diskussionen gezeigt haben und noch zeigen werden, überhaupt kein Spielraum.

Fünftens: Unser System könnte auch der Steuerkonkurrenz, die unseren kantonalen Finanzdirektoren grösste Sorgen bereitet, ein Ende machen. Verschiedene Kantone, darunter auch finanzstarke, sind heute praktisch manövrierturfähig, weil sonst die Steuerzahler in günstigere Bereiche abwandern.

Sechstens: Erst eine Besteuerung nach einheitlichen Methoden und einheitlichem Tarif gestattet es, die Steuerkraft der einzelnen Gemeinwesen genau zu erfassen und dem Finanzausgleich die erforderlichen Grundlagen zu liefern.

Damit komme ich zu einem Nachteil, den aber auch jedes andere Steuersystem enthält. Wir haben grösste Unterschiede im Ertrag der Einkommens- und Vermögenssteuern, wobei – was gerne vergessen wird – die kommunalen Unterschiede wohl noch grösser sind als die kantonalen. Aber eben, darüber wissen wir zu wenig, solange wir nicht einheitlich besteuern. Man operiert gerne damit, auf dem Land könne man nicht so soziale Steuersysteme haben wie in den Städten. Bis heute ist das eine unbewiesene Behauptung geblieben. Zweifellos trifft zu, dass bloss die Unselbständigerwerbenden richtig besteuert werden, weil sie ihren Lohnausweis abgeben müssen. Selbständigerwerbende, insbesondere auch Gewerbe und Landwirtschaft, entziehen sich einer vergleichbaren Besteuerung. Dazu kommen die grotesken Unterschiede in der Bewertung von Vermögenstatbeständen, zum Beispiel von Grund und Boden, und in der Behandlung der Abschreibungen und Warenlager. Wie bereits gesagt, vermag nur eine einheitliche Besteuerung über all diese Dinge Klarheit zu verschaffen. Unberechtigte Unterschiede in der Steuerkraft müssen dann durch einen Finanzausgleich ausgeglichen werden, gesamtschweizerisch und noch mehr innerhalb der Kantone selbst.

Ein gewisser Unterschied in der absoluten Steuerbelastung wird aber auch künftig bleiben, wenn wir die Kantone nicht zu blossen Verwaltungsbezirken des Bundes degradieren wollen. Die einzelnen Kantone und ihre Einwohner haben eben unterschiedliche Bedürfnisse und Aufgaben, und das kommt natürlich auch in der Steuerlast zum Ausdruck. Nach unserem Konzept können aber die Kantonsbürger selbständig darüber bestimmen. Doch die heutigen unhaltbaren Ungerechtigkeiten werden beseitigt. Soweit zum Grundsätzlichen.

Was die Detailausgestaltung angelangt, möchte ich auch an dieser Stelle betonen, dass unzählige Varianten denkbar sind, ohne dass der Grundsatz der direkten Bundessteuer und der kantonalen Beteiligung, samt der kantonalen und kommunalen Zuschläge, seinen Sinn verliert. Sie können ganz andere Steuertarife und Abzüge anwenden. Auch hier handelt es sich eben um politische Entscheidungen. Was wir Ihnen zu Artikel 8 der Übergangsordnung vorgeschlagen haben, sind mögliche Varianten, die den politischen Präferenzen der Landesringfraktion entsprechen. Ich kann Ihnen hier nur das Wesentliche zitieren; die Details finden Sie alle in der Fahne.

1. Zur Steuer vom Vermögen natürlicher Personen: Wir haben die Tarifstruktur von Basel-Stadt mit den Abzügen des Kantons Genf kombiniert. Die Vermögenssteuer ist ja übrigens auch bloss subsidiär.

2. Zur Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen: Als wesentliche Neuerung schlagen wir die getrennte Veranlagung von berufstätigen Ehefrauen vor, weil die heutige gemeinsame Besteuerung dem Grundsatz der Belastung nach der Leistungsfähigkeit widerspricht. Zur Leistungsfähigkeit gehört zum Beispiel auch die Freizeit, über die eine berufstätige Ehefrau eben nicht im gleichen Masse verfügt. Es handelt sich hier um ein uraltes Postulat der verschiedensten politischen Gruppen. Die heute geltenden Progressionsskalen widersprechen ebenfalls dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Sie schonen primär die grossen Einkommen, belasten aber schwer

die mittleren und in vielen Kantonen auch die niedrigen Einkommen der unselbständigen Erwerbstätigen. Wir haben unsere Skala von der geltenden amerikanischen abgeleitet, nachdem uns Varianten mit verschiedenen kantonalen Skalen nicht befriedigten, weil sie vor allem Einkommen von 35 000 bis 50 000 Franken am schärfsten belasten.

3. Zur Ertragssteuer der juristischen Personen: Wir schlagen Ihnen die proportionale Besteuerung vor. (Darauf werden wir noch in der Detailberatung sprechen, habe ich doch einen entsprechenden Eventualantrag eingereicht, den Sie auf Seite 5 der Fahne als Minderheitsantrag I finden.) Neu ist unser Vorschlag, die heutige Doppelbesteuerung abzuschaffen und nur die nicht ausgeschütteten Gewinne proportional bei der juristischen Person zu belasten. Die ausgeschütteten Gewinne unterliegen ja der progressiven Besteuerung der Einkommen natürlicher Personen. Wollte man dagegen den gesamten Ertrag besteuern und auf die heutige Doppelbesteuerung nicht verzichten, so würde der Steuersatz nicht ganz 6% betragen.

4. Prinzipiell möchten wir auf die sogenannte Postnumerando-Besteuerung, wie sie zur Zeit im Kanton Basel-Stadt üblich ist, übergehen, das heisst die Steuer wäre jährlich vom Vorjahreseinkommen zu entrichten. Aus konjunkturellen Gründen ist das vor allem für die Wirtschaft wichtig. Um die administrativen Umtriebe zu vermindern, wäre aber für die Besteuerung der natürlichen Personen das System des Kantons Zürich denkbar. Danach wird nur alle zwei Jahre veranlagt. Steigt im Zwischenjahr das Einkommen beziehungsweise das Vermögen um einen bestimmten Betrag oder ändern sich die Grundlagen der Einschätzung, müsste der Steuerpflichtige eine Zwischeneinschätzung beantragen. Bei dieser Gelegenheit sei darauf hingewiesen, dass auch der Bundesrat den Übergang zum Postnumerando-System bei der Wehrsteuer befürwortet und dieses mit dem zu schaffenden Wehrsteuergesetz beantragen will, wie er in der Kommission ausgeführt hat.

5. Eine Reform, wie wir sie beantragen, wäre natürlich nicht schon auf den 1. Januar 1971 durchführbar. Deshalb haben wir den 1. Januar 1974 vorgeschlagen. Angesichts der günstigen Entwicklung der Bundesfinanzen und der wohl doch positiven Ergebnisse der Amnesty scheint uns ein Zuwarten auf jeden Fall vertretbar.

Ein Vergleich unserer Berechnungen mit den Schätzungen des Bundesrates im Finanzplan für die nächsten Jahre zeigt, dass diese realistisch sind. Ihnen liegt ein Wehrsteueraufkommen von 1280 Millionen Franken für 1971 zugrunde. (Wir haben das Jahr 1971 für unsere Berechnungen gewählt, damit unser Vorschlag mit dem bundesrätlichen Antrag vergleichbar ist.) Abzüglich der Kantonsanteile von 30% ergäbe sich ein Sollaufkommen des Bundes von 900 Millionen Franken. Da nach unserem Konzept die Kantone zu 50% an der Bundessteuer beteiligt werden, muss diese 1971 rund 1,8 Milliarden Franken einbringen. Von der Bundessteuer soll die Besteuerung der Einkommen natürlicher Personen 64% ergeben, die Besteuerung der Erträge der juristischen Personen 24%, der Vermögen juristischer Personen 3% und der Vermögen natürlicher Personen 9%.

Wir rechnen mit einem Sollaufkommen der Kantone für 1971 von 4 Milliarden Franken. Der Durchschnitt der kantonalen Zuschläge zur Bundessteuer würde somit das 1,74fache oder 174% betragen. Die Gemeinden dürften ein Sollaufkommen von 3,25 Milliarden Franken benötigen, was einen Zuschlag um das 1,8fache oder 180% bedeutet. Die durchschnittlichen Gesamtsteuersätze aus der Belastung durch Bund, Kanton und Gemeinde können aus den

Sätzen der Bundessteuer berechnet werden, indem man sie mit dem Faktor 4,544 multipliziert. Dieser Faktor setzt sich zusammen aus der Bundessteuer, die wir gleich 1 setzen, dem vorhin genannten kantonalen Koeffizienten von 1,74 und dem kommunalen von 1,8. Der maximale Gesamtvermögenssteuersatz erreicht im Landesdurchschnitt 5% vom Vermögen natürlicher Personen und 2,77% vom Kapital und den Reserven der juristischen Personen. Die Ertragssteuer auf dem nicht ausgeschütteten Gewinn würde maximal 41,5% betragen.

Bei der Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen ist die Progressionsskala theoretisch so gestaltet worden, dass ein unendlich grosses Einkommen maximal mit 65% belastet würde. Die Bundessteuer allein strebt theoretisch nach einer Maximalbelastung von 14,28%. Die Maximalsätze im Landesdurchschnitt betragen demnach beispielsweise für ein Einkommen von einer halben Million Franken 56,2% und für ein Einkommen von einer Million Franken 60%. Ich halte diese Sätze für tragbar. Es handelt sich dabei jeweils um die steuerbaren Einkommen, Vermögen und Erträge.

Einkommens- und Vermögenssteuern würden nach unserm Projekt das Bruttosozialprodukt mit 9,3% belasten, was sicherlich nicht übertrieben ist.

Für den Finanzausgleich bringt unser Vorschlag direkt eine wesentliche Verbesserung. Nach der bisherigen Ordnung stehen für den direkten Finanzausgleich knapp 62 Millionen Franken zur Verfügung. Zwar halten wir ebenfalls an einem Wehrsteuer-Sechstel fest. Er wird aber von einem wesentlich höheren Kantonsanteil berechnet, der ja 50% von 1,8 Milliarden Franken ausmachen soll. Somit wären 150 Millionen Franken verfügbar, mehr als doppelt soviel als nach dem bundesrätlichen Antrag.

Die Wissenschaftler beurteilen unser Projekt im genannten Gutachten wie folgt: «Insgesamt kann gesagt werden, dass die vorgeschlagene Umstellung auf die Bundeseinkommens- und Vermögenssteuer für natürliche und juristische Personen, verbunden mit autonom bestimmmbaren Zuschlägen der Kantone und Gemeinden, mit dem föderativen Prinzip durchaus vereinbar ist und dass die durch sie eintretende Beschneidung der kantonalen und gemeindlichen Autonomie zumutbar ist, dass ferner diese Lösung gegenüber der bisherigen mehrgleisigen Besteuerung rationeller und daher weniger aufwendig, in bezug auf den Wettbewerb neutraler und eine gute Basis für eine wirtschaftspolitische, insbesondere konjunkturpolitische Verwendung der Einkommens- und Vermögensbesteuerung ist. Hinsichtlich der Steuergerechtigkeit und der steuerlichen Gleichbehandlung ist ihre Überlegenheit evident.»

Allen kann man es nie recht machen. Üben wir Kritik, dann wirft man uns vor, wir hätten keine Alternative. Legen wir eine solche vor, bezeichnet man uns als Utopisten. Ich mache mir zwar keine Illusionen. Dennoch verfechte ich hier unsere Alternative, damit das Parlament einmal entscheiden kann, wie weit es gehen will, oder besser, wie weit es nicht gehen will. Eines müssen wir uns auf jeden Fall klar sein: Es gibt keine Harmonisierung der Steuern ohne Beschneidung der kantonalen Kompetenzen und ohne Änderung der 25 kantonalen Steuergesetze.

Gestatten Sie mir, dass ich hier an dieser Stelle noch eine kleine Berichtigung anbringe, auf die mich Ihr Präsident zu Recht aufmerksam gemacht hat. Wir haben in unserm Fraktionscommuniqué den Bundesratsparteien pauschal vorgeworfen, sie wünschten keine Steuerharmonisierung. Ich bin der Sünder dieses Communiqués, und ich berichtige das hiermit. Wie Sie aus der Fahne gesehen

haben, hat sich ja eine beträchtliche Minderheit zusammengefunden, die, im Gegensatz zu der Mehrheit, einen konkreten Vorschlag macht. Sie haben es ja dann in der Detailberatung in der Hand, unser Communiqué Lügen zu strafen und für die Harmonisierung zu stimmen. Wir halten die Zeit im Unterschied zum Bundesrat für reif, um eine echte Finanzreform zu wagen, damit unser Land für die kommende Entwicklung gerüstet ist. Ich beantrage Ihnen deshalb im Namen unserer Fraktion Eintreten auf die Änderung der Bundesfinanzordnung, aber auf der Basis unseres Projektes.

Wyss: Gestatten Sie mir kurz einige grundsätzliche Überlegungen, die für die sozialdemokratische Fraktion in ihrer Stellungnahme zu Fragen der Finanz- und Steuerpolitik seit Jahren wegleitend sind.

Wir sind der Auffassung, dem Bund seien für die immer zahlreicher, vielfältigen und komplexen Ausgaben, die ihm von allen, ich unterstreiche von allen Seiten überbunden werden, ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Auch wir verlangen von der Bundesverwaltung sparsames und sorgfältiges Haushalten. Aber diese Sparsamkeit wird durch knauserige Zuweisung von Mitteln für allseits befürwortete Aufgaben nicht erreicht. Knausrigkeit würde bloss dazu führen, dass anstehende Ausgaben mit unzulänglichen Mitteln angepackt und mehr schlecht als recht erledigt werden, was einer der übelsten Formen von Verschwendungen öffentlicher Mittel gleichkäme.

Dass das Postulat einer ausreichenden Finanzierung der Bundesausgaben soweit als möglich unter Berücksichtigung konjunkturpolitischer Überlegungen verwirklicht werden muss, ist für uns ebenfalls eine Selbstverständlichkeit. In diesem Rahmen treten wir für Steuergerechtigkeit und für eine schonungsvolle Behandlung der Steuerzahler ein, wobei Steuergerechtigkeit vor allem auch eine weitgehende Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte bedeutet. Einen überbordenden Fiskalismus lehnen auch wir Sozialdemokraten ab. Dass Fiskalpolitik auf weite Sicht betrieben werden muss und dass sich ein rücksichtsloses Auspressen von Fiskalquellen auf die Dauer nicht bezahlt macht, bildet auch für uns eine Selbstverständlichkeit. Anderseits wehren wir uns aber dagegen, wenn unter dem Vorwand solcher Befürchtungen reaktionäre Steuerpolitik betrieben werden soll. Das gleiche gilt von der fiskalpolitischen Rücksichtnahme auf unsere föderalistische Staatsstruktur. Wir wehren uns dagegen, wenn der schweizerische Föderalismus durch fiskalische Massnahmen unterminiert werden soll. Aber ebenso entschieden treten wir dagegen auf, wenn föderalistische Erwägungen bloss als Vorwand für eine unsoziale oder unzeitgemäss Steuerpolitik herzuhalten haben. Bei alledem sind wir uns stets auch bewusst gewesen, dass Steuerpolitik immer auf der Grundlage der gegebenen Verhältnisse und der politischen Realitäten betrieben werden muss. Politische Reissbrettkonstruktionen haben in einem finanzpolitischen Seminar durchaus ihre Berechtigung, in der politischen Arbeit hingegen müssen wir auf dem Bestehenden aufbauen und mit den gegebenen Möglichkeiten, auch den politischen Möglichkeiten, rechnen. Eine sogenannte Minireform ist immer noch besser als überhaupt keine Reform. Eine Politik der kleinen Schritte ist immer noch besser als reiner Immobilismus. Wichtig ist jedoch, dass man auch beim Gehen mit kleinen Schritten im Auge behält, wohin diese Schritte schliesslich führen sollen. Dieser grundsätzliche Standpunkt ist für die sozialdemokratische Fraktion auch bei der Beurteilung der Vorschläge des Bundesrates betreffend Änderung der Bundesfinanzordnung massgebend. In kurzen Worten ausgedrückt gliedern sich

die Vorschläge des Bundesrates, sachlich gesehen, in zwei Teile: 1. eine kurzfristige Anpassung der Steuereinnahmen des Bundes an die gesteigerten Finanzbedürfnisse der nächsten Jahre und 2. auf mittlere Frist einige der ersten, wenn auch kleinen Schritte für eine Neuordnung der Bundesfinanzen.

Wen wundert es, dass auch gegen diese so bezeichnete Minireform aus allen Rohren geschlossen wird? Willkommene Munition hat die Eidgenössische Finanzverwaltung eben in den letzten Tagen selbst geliefert. Der minimale Einnahmenüberschuss der Finanzrechnung in der Höhe von 28 Millionen Franken, was gegenüber dem Budget 1969 immerhin eine Verbesserung um 462 Millionen Franken bedeutet, wird bereits als Argument missbraucht, um die ausgewogenen Vorschläge des Bundesrates erneut zu hintertreiben. Wie leicht scheint es jedoch jetzt zu sein, den Befürwortern einer mässigen Verbesserung der Steuereinnahmen des Bundes Finanzpessimismus, ja sogar Zweckpessimismus vorzuwerfen. Vielleicht ist es tatsächlich politisch einfacher und einträglicher, den Dingen den Lauf zu lassen und den Ausgleich der Bundesfinanzen ganz einfach durch die Inflation bewerkstelligen zu lassen: erhöhte Einnahmen infolge geldmässig aufgeblähter Umsätze und infolge kalter Progression relative Verminderung der Ausgaben, weil gewisse infrastrukturelle Projekte höchster Priorität infolge fehlender Produktionskapazität überhaupt nicht ausgeführt werden können. Dies allerdings wäre eine «Finanzpolitik», zu der wir Sozialdemokraten nicht ja sagen können. Wir treten vielmehr mit aller Entschiedenheit dafür ein, dass die weiteren grossen Aufgaben, die an den Bund herantreten oder die ihn laufend weiter beschäftigen werden, wie der Ausbau der Sozialversicherung, die ungeschmälerte Weiterführung des Nationalstrassenbaus, der Ausbau der Technischen Hochschulen, die Förderung der kantonalen Hochschulen, weitere grosse Aufwendungen für das Verkehrswesen und «last but not least» der weitere Ausbau der Entwicklungshilfe auf finanzpolitisch gesunde Art und Weise finanziert werden, nämlich durch entsprechend angepasste Einnahmen. Wir wehren uns dagegen, die Finanzierung aller dieser Aufgaben sowie den Ausgleich der zusätzlichen Zollausfälle im Betrage von 100 bis 150 Millionen Franken infolge der beschleunigten Durchführung der Kennedy-Runde ganz einfach der Inflation und der kalten Progression mit allen ihren ungerechten Auswirkungen zu überlassen. Wir sind im Gegenteil der festen Überzeugung, dass die kalte Progression, wie sie sich seit der letzten Bereinigung bei der Wehrsteuer bereits wieder ergeben hat, auch im heutigen Zeitpunkt wieder auszugleich ist und dass gewisse Budgetüberschüsse des Bundes in den nächsten Jahren das Mindeste sind, was vom Finanzhaushalt des Bundes konjunkturpolitisch erwartet werden muss. Von einer solchen Anpassung der Bundeseinnahmen im heutigen Zeitpunkt sind wir nicht etwa deshalb dispensiert, weil der absonderliche Rhythmus des Ablaufs der verschiedenen Übergangsordnungen der Bundesfinanzen die nächste Anpassung zufälligerweise erst auf das Jahr 1974 vorschreiben würde. Im einzelnen hätten wir die Anpassung der Einnahmen im einen oder andern Punkt vielleicht etwas anders vorgenommen als der Bundesrat. Indessen wäre der Zeitpunkt heute schlecht gewählt, sich über Einzelheiten zu zerstreiten. Vollauf gerechtfertigt ist der neuerliche Ausgleich der kalten Progression, mit dem die vorliegende Revision wiederum verbunden werden soll. Allerdings sehen wir nicht ein, warum im neuen Steuertarif die Progression oben unmotiviert geköpft werden soll. Wir haben dafür für die Detailberatung entsprechende Anträge eingereicht. Wir unterstützen auch den

Antrag des Bundesrates, den seinerzeitigen Rabatt auf der Ertragssteuer der juristischen Personen aufzuheben, wenden uns jedoch mit aller Entschiedenheit gegen die neuerlichen Versuche gewerblicher Kreise, die Genossenschaften noch stärker zu diskriminieren, als dies ohnehin schon der Fall ist. Im Interesse der geschilderten übergeordneten finanzpolitischen Notwendigkeiten sind wir auch bereit, den Wegfall des Rabatts auf der Warenumsatzsteuer, der gegenüber dem heutigen Zustand eine Verschiebung der Proportionen zwischen den Umsatz- und den Wehrsteuereinnahmen zur Umsatzsteuer hin bringt, zu schlucken. Wir sind uns im Gegensatz vielleicht zu gewissen andern Tendenzen in diesem Rate bewusst, dass man den Pelz nicht waschen kann, ohne ihn nass zu machen.

Neben dieser kurzfristigen Anpassung der Steuereinnahmen an die heutigen Bedürfnisse des Bundes haben wir uns über die mittelfristige sogenannte Minireform auszusprechen, die der Bundesrat mit seinen Vorschlägen verbindet. Bereits wird zwar gegen den Ausdruck «Mini» Einspruch erhoben, nicht etwa deshalb, weil die Verwendung dieses modischen Ausdrucks unseres Rates unwürdig wäre, sondern weil man schon vor dem geringsten Versuch, am Bestehenden, wenn auch nicht Bewährten, zu röhren, Furcht empfindet. Unsere Fraktion empfindet die Schrittchen, die hier endlich in der richtigen Richtung getan werden, jedoch keineswegs als furchteinflößend, sondern als das Minimum dessen, was im Sinne einer Finanzreform endlich getan werden muss. Wenn wir uns mit diesem Minimum abfinden, so allein deshalb, weil wir schon froh darüber sind, dass in den finanzpolitischen Immobilismus doch endlich etwas Bewegung kommt. Aber vielleicht ist es gerade dieses Minimum an Bewegung, das sich da abzeichnet, was da und dort Schrecken einjagt; denn wer weiss, ob der in Bewegung geratene finanzpolitische Karren dann nicht doch endlich für längere Zeit zu rollen beginnt. Aber gerade dies ist – es sei hier offen zugestanden – unsere Hoffnung. Was mit der vorliegenden kleinen Reform erreicht werden soll, ist eigentlich erst die Bundesfinanzordnung von jenen Fesseln zu befreien, die ihre sachgerechte und kontinuierliche Weiterentwicklung schon seit Jahrzehnten behindern. Den Wegfall der zeitlichen Beschränkungen der verfassungsmässigen Finanzordnung, die zu periodischem Verfassungspalaver über Selbstverständlichkeiten zwang und die Kräfte von notwendigen Reformbestrebungen ablenkte, hat auch vor dem Ständerat Gnade gefunden. Herrn Tschopp ist es vorbehalten geblieben, dieses Requisit aus der finanzpolitischen Rumpelkammer auch in unserem Rate nochmals zur Sprache zu bringen. Glaubt er wirklich, die verhasste direkte Bundessteuer wenigstens im Jahre 1980 noch zu Fall bringen zu können? Der Wegfall der zeitlichen Beschränkung würde es ihm erlauben, seine Blicke endlich vorwärts statt rückwärts zu richten.

Auch der Wegfall der sachlichen Beschränkung, das heisst der Verankerung von Steuersätzen im Verfassungsrecht, wird den Weg zu einer kontinuierlichen fiskalpolitischen Entwicklung und unter vollem Mitspracherecht des Souveräns zu einer fiskalischen Flexibilität ebnen, ohne die heutzutage eine rationale Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht mehr auskommt. Mit aller Entschiedenheit wenden wir uns gegen den durchsichtigen Versuch, diese Flexibilität nur nach unten und für die untern Einkommen zu statuieren, nach oben aber einen fixen Höchstsatz festzusetzen. Wenn schon Flexibilität, dann muss sie entsprechend den jeweiligen finanz- und konjunkturpolitischen Gegebenheiten nach allen Richtungen spielen können. Wenn sie aber dergestalt manipuliert wird, dass sie auf die Dauer notwendigerweise zu einer Verschlechterung der

Progressionsskala führen muss, wird die sozialdemokratische Fraktion einer solchen Vorlage – ich möchte das hier mit aller Deutlichkeit sagen – die Zustimmung versagen müssen. In diesem Fall würden wir die Rückkehr zu den verfassungsmässig stark verankerten Steuersätzen vorziehen.

Neben diesen beiden ersten Schritten einer mittelfristigen Steuerreform, nämlich dem Wegfall der sachlichen und der zeitlichen Beschränkungen, um weiteren und echten Reformbestrebungen wenigstens den Weg zu ebnen, hat der Bundesrat in seiner ursprünglichen Vorlage einen weiteren mutigen Schritt tun wollen, nämlich die Einführung der sogenannten Anrechnungssteuer. Diese Anrechnungssteuer hätte zu einer Harmonisierung der Steuergesetzgebung der Kantone führen sollen, der notwendigen Voraussetzung eines echten und für alle tragbaren interkantonalen Finanzausgleichs. Der Bundesrat hat seinen Antrag im Ständerat fallengelassen, und die Kommission des Nationalrates hat ihn nicht wieder aufgenommen. Es ist auch zuzugeben, dass der Gedanke vielleicht nicht voll «ausgegoren» war, dass er noch weiterer Überprüfung und Vertiefung bedarf. Allerdings ist die Befürchtung wohl nicht von der Hand zu weisen, dass dieses Verfahren als stilles Begräbnis der Anrechnungssteuer oder ähnlicher Massnahmen, die dem gleichen Zweck der interkantonalen Steuerharmonisierung dienen könnten, gedacht ist. Es ist deshalb sicher verdienstvoll, dass der Ständerat den Bundesrat in einer Motion beauftragt, den ganzen Fragenkomplex weiterzuverfolgen und den eidgenössischen Räten beförderlichst Bericht und Antrag zur Steuerharmonisierung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe zu unterbreiten. Allerdings bindet sich die ständeräthliche Motion auf gefährliche Weise an die gleichgerichteten Bestrebungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. Bei aller Hochachtung vor diesem Gremium der kantonalen Finanzdirektoren schiene es mir doch riskant, sich auf diese Weise im voraus zu binden. Gerne würde ich mich überraschen lassen, wenn aus diesen Beratungen zwischen 25 Interessenten etwas Erspriessliches herauskäme. Doch scheint mir die Motion der Kommission des Nationalrates – unserer Kommission –, die Ausarbeitung eines entsprechenden Verfassungssatzes von Bundes wegen und ohne zeitraubende Umwege in Angriff zu nehmen, erfolgversprechender. Am zweckmässigsten erschiene es mir jedoch, gemäss unserem Minderheitsantrag eine entsprechende Verfassungsbestimmung gleich bei der jetzigen Gelegenheit zu statuieren. Wir würden, wenn der Rat heute dem Minderheitsantrag, den ich eingereicht habe, folgen würde, nämlich wertvolle Zeit gewinnen und gleich die Probleme der Ausführungsgesetzgebung studieren können, statt weitere Jahre mit der Formulierung des Prinzips und seiner späteren verfassungsrechtlichen Verankerung zu verlieren. Auf jeden Fall ist bei dieser Gelegenheit und in dieser Eintretensdebatte festzuhalten, dass der Finanzausgleich zwischen den Kantonen zu den wichtigsten und dringendsten Postulaten einer Bundesfinanzreform gehört. Gerade einem Vertreter eines sogenannten reichen Kantons sei dieser Hinweis gestattet. Wenn die Probleme des Finanzausgleichs nämlich erst einmal an die Hand genommen und wissenschaftlich untersucht werden, wenn man sich erst einmal gründlicher überlegt, was reich und arm in diesem Zusammenhang bedeutet, wird man vielleicht zu überraschenden Erkenntnissen gelangen. Finanzausgleich wird ja schliesslich seit langem betrieben, aber auf unkoordinierte, unsystematische und zufällige Weise. Wir unterstützen das Postulat einer interkantonalen Solidarität, aber dazu sollten wir erst einmal durch sinnvolle Koordination, durch Harmonisierung und

durch Vergleichbarmachen der finanzpolitischen Grundlagen die unumgänglichen Voraussetzungen schaffen. Die sogenannten reichen Kantone sind durchaus bereit, ihren gerechten Beitrag zum finanziellen Ausgleich zu leisten. Aber sie möchten nicht weiterhin das Opfer eines finanzpolitischen Okkultismus bleiben.

Präsident: Herr Wyss, Ihre Redezeit ist abgelaufen. – Herr Wyss ersucht um eine Verlängerung seiner Redezeit um zwei Minuten. (Zustimmung.)

Wyss: Ich habe mich in meinen einleitenden Worten im Namen der sozialdemokratischen Fraktion zur sogenannten Finanzpolitik der kleinen Schritte bekannt. Dies ist nicht gerade spektakulär. Die grosse Gebärde würde vielleicht auf manches empfängliche Gemüt tieferen Eindruck machen. Aber es liegt uns weniger am grossartigen Schein als am politischen Resultat. Was nützt der grosse Entwurf, wenn er – es ist nun einmal so – von vornherein zum Scheitern verurteilt ist? Manches an den Vorschlägen von Kollege Walter Biel, die er uns vorhin mündlich erläutert hat, mag durchaus plausibel erscheinen und einer Prüfung wert sein. Anderes ist eher skeptisch zu beurteilen. Jedenfalls glaubt doch sicher auch Herr Biel nicht, 25 kantonale Steuerordnungen mit einer flüchtigen Handbewegung vom Tisch wischen zu können. Ein grossartiges oder vielleicht mehr oder weniger grossartiges Konzept auf den Tisch zu legen, ist vielleicht leichter, als die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen zu schaffen, die die Verwirklichung eines solchen Konzepts erst gestatten. Auch die Bundesverwaltung, auch unsere Partei, auch andere Parteien hätten ein so grosses Konzept produzieren können. Es spricht für die Ernsthaftigkeit der allseitigen Bemühungen, dass der nur scheinbar beschwerlichere und langwierigere Weg der kleinen Schritte gewählt wurde. Es ist doch offensichtlich, dass auch im Fiskalischen gegebene Strukturen nicht einfach durch einen Federstrich beseitigt werden können, sondern dass die Angleichung historisch gewachsener Tatbestände auf dem Wege allmäthlicher Harmonisierung gefunden werden muss. Es ist beispielsweise einfach nicht denkbar, bestehende Progressionsskalen kantonaler Steuergesetze, auf denen nun einmal ganze wirtschaftliche Strukturen aufbauen, auf einmal über den Haufen zu werfen, ohne erheblichen Schaden anzurichten und verhängnisvolle Unordnung zu stiften. Wenn in einem Kanton wie Basel-Stadt der Steuerertrag zu einem wesentlichen Teil von den juristischen Personen her fliesst, ist es schlechterdings nicht möglich, kurzfristig die ganze Struktur umzukrempeln. Basel-Stadt müsste ganz exorbitante Steuerzuschläge erheben, wenn die Anträge Biel verwirklicht würden. Den entstehenden Schaden würde wohl nicht nur der Stadt-Kanton zu spüren bekommen. Oder, um ein anderes Beispiel zu nennen: Wie kann man überhaupt im Ernst die Beschränkung der Ertragssteuer auf die ausgeschütteten Gewinne postulieren, ohne genügende statistische Unterlagen über das Verhältnis zwischen ausgeschütteten und nicht ausgeschütteten Gewinnen zu besitzen? Wir sind auch in diesem Falle nicht Zauberlehrlinge, sondern Realpolitiker.

Wer die Vorlage des Bundesrates realpolitisch beurteilt, kommt zur Auffassung, dass man ihr grundsätzlich folgen kann, und infolgedessen empfiehlt Ihnen die sozialdemokratische Fraktion Eintreten auf die Vorlage.

Furgler: Ein Wort zur Ausgangslage über die Änderung der Finanzordnung des Bundes: Ich schätze es ausserordentlich, dass der Finanzchef die Zahlen der eidgenös-

sischen Staatsrechnung 1969 vor Beginn dieser Debatte bekanntgegeben hat. Mit dieser Fairness ermöglicht er es uns, in Kenntnis der wirklichen Finanzlage des Bundes an die grosse Aufgabe heranzutreten.

Wir alle freuen uns mit ihm, dass an Stelle des im Vorschlag errechneten Ausgabenüberschusses von 434 Millionen Franken in der Finanzrechnung schlussendlich ein Einnahmenüberschuss von 28 Millionen Franken erzielt werden konnte. Wir alle freuen uns mit ihm, dass in der Gesamtrechnung an Stelle eines Reinaufwandes von 116 Millionen Franken 446 Millionen Franken plus erzielt werden konnten. Es versteht sich von selbst, dass diese positive Rechnung, die sich würdig an ihre Vorgängerin aus dem Jahre 1968 anschliesst, Auswirkungen vor allem auf die Nahziele dieser Finanzordnung hat.

Erste Auswirkung: Eine zeitliche Dringlichkeit für Mehreinnahmen besteht nicht. Die zweite Auswirkung ist die Änderung des Textes, die der Bundesrat selbst gegenüber dem ersten Vorentwurf von 1968 in der definitiven Botschaft vorgenommen hat, nämlich die Reduktion des von der Regierung verlangten Ertrages aller Sofortmassnahmen (gültig ab 1. Januar 1971) von ursprünglich 500 Millionen Franken auf 200 bis 300 Millionen Franken. Man wäre versucht zu sagen: wenig, aber von Herzen. Mehreinnahmen sind also nur noch in geringer Quantität gefragt.

Die Nahziele haben sich gemausert, sie wurden entschärft. Bei der Wehrsteuer erkennen Sie es daran, dass das Progressionsmaximum bei 184 000 Franken mit 9% bezeichnet wird – im Vorentwurf noch 10% –, und dass auf die gänzliche Aufhebung des Rabattes verzichtet wurde, indem 5% bleiben.

Die Vorlage beseitigt bei der Wehrsteuer die schwersten Auswirkungen der kalten Progression. Das wird von uns ausserordentlich begrüßt, bringt sie doch dadurch dem Grossteil der Wehrsteuerpflichtigen ab Beginn des nächsten Jahres eine spürbare Entlastung.

Auch bei der Warenumsatzsteuer hat sich im Werdegang vom Vorentwurf bis zur definitiven Botschaft strukturell etwas verändert. Der Rabatt von 10% wird aufgehoben – das ist geblieben –, aber die geplante Satzerhöhung auf 4,2 beziehungsweise 6,3% findet nicht statt. Es bleibt bei 4% beziehungsweise 6% des Entgeltes der Detaillieferungen respektive Engroslieferungen. Mit andern Worten: Der Bundesrat trägt mit dieser Reduktion der Mehrleistungen, die er von den Steuerzahlern verlangt, der Tatsache Rechnung, dass an Stelle der erwarteten Defizite Einnahmenüberschüsse in der Finanzrechnung und Reinerträge in der Gesamtrechnung zutagegetreten sind.

Nun wissen wir, und das muss fairerweise beigefügt werden, dass es nur dank konjunkturbedingter starker Einnahmensteigerung möglich war, die Finanzrechnung mit einem Überschuss von 28 Millionen Franken abzuschliessen. Anlass zu Euphorie besteht somit nicht. Für die Erfüllung der Zukunftsaufgaben – ich denke an die Bildung und Forschung, an den Verkehrssektor, die soziale Wohlfahrt, die Landesverteidigung, die internationale Zusammenarbeit, insbesondere an die Auswirkungen der europäischen Integration auf unser Land – benötigt der Bund Mehreinnahmen. Wir anerkennen diesen Standpunkt. Unsere Fraktion ist aus diesem Grunde bereit, die Nahziele der Vorlage zu verwirklichen, das heisst dem Bund Mehreinnahmen von jährlich 200 bis 300 Millionen Franken zu verschaffen, bei gleichzeitiger Beseitigung der kalten Progression.

Wie steht es nun aber mit den mittelfristigen Zielen, über die die Botschaft sehr viel aussagt? Der Bundesrat schlägt

im wesentlichen folgende Änderungen von Artikel 41ter der Bundesverfassung vor: Die Aufhebung der zeitlichen und sachlichen Beschränkung für die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer. Die Schaffung einer problematischen Grundlage für den Ersatz von Fiskalzöllen durch Sonderverbrauchsabgaben auf hiefür geeigneten Waren, das heisst auf Erdöl und Erdgas sowie auf Treibstoffen für motorische Zwecke. Bei der Wehrsteuer schlussendlich, ich zitiere aus Seite 7 der Botschaft: «Berücksichtigung der Tatsache, dass die direkten Steuern die hauptsächlichsten Steuerquellen der Kantone und Gemeinden sind.» Gestatten Sie mir, dass ich bei diesem letzten, vom Bundesrat als mittelfristig bezeichneten Ziel, meine kurze Analyse dieser Zielsetzungen beginne.

Berücksichtigt der Bundesrat tatsächlich in dieser mittelfristigen Zielsetzung die von ihm als entscheidend gewertete Tatsache, dass die direkten Steuern die hauptsächlichsten Steuerquellen der Kantone und Gemeinden sind? Tatsache ist, dass die meisten Industrieländer ihren Finanzbedarf vermehrt durch indirekte Steuern zu decken versuchen, während der Bundesrat laut Botschaft auch für die kommenden Jahre ein verstärktes Wachstum der direkten Steuern im Vergleich zu den indirekten Steuern prognostiziert. Tatsache ist, dass im Gegensatz zum Bund die Kantone über keine Ausweichsmöglichkeiten auf dem Gebiet der indirekten Steuern verfügen. Kantone und Gemeinden, von geringen Nebenpositionen abgesehen, verfügen über kein Steuersubstrat, das ihnen ein solches Ausweichen erlauben würde. Die Verschiebung des Verhältnisses der indirekten zu den direkten Steuern auf Bundesebene sowie das ungleiche Wachstum der direkten und indirekten Bundessteuern widerspricht somit – wenn wir die Tatbestandsanalyse sorgfältig durchführen – dem vom Bundesrat selbst formulierten mittelfristigen Ziel dieser Vorlage, es sei bei der Wehrsteuer die Tatsache zu berücksichtigen, dass die direkten Steuern die hauptsächlichsten Steuerquellen der Kantone und der Gemeinden sind.

Überlagerung der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Steuern bringt die Gefahr der steuerlichen Überbelastung des gleichen Steuersubstrates mit sich und damit letzten Endes die Beeinträchtigung des volkswirtschaftlichen Wachstums. Dieses Wachstum muss jedoch gefördert werden! Kantone und Gemeinden haben daher ein echtes Bedürfnis nach verfassungsrechtlich normierter, sauberer, eindeutiger Abgrenzung der Steuerkompetenzen des Bundes. Wie steht es damit in dieser Vorlage? In Zukunft sollen – abgesehen von der Übergangsordnung – weder Steuersätze noch Freigrenzen in der Verfassung verankert werden. Die Kantone und Gemeinden und damit alle Steuerpflichtigen werden somit mit ihren Bedenken vor übersetzter Belastung des gleichen Steuersubstrates auf die Bundesgesetzgebung verwiesen. Das bedeutet in der rechtlichen Folge im Falle der Veränderung der Steuersätze den Wegfall des obligatorischen Verfassungsreferendums. Wohl sagt der neue Artikel 41ter in Alinea 5, dass bei der Festsetzung der Tarife für die Wehrsteuer auf die Belastung «durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen ist.» Aber der deklaratorische Wert dieser Aussage wird zu leicht befunden beim Vergleich mit der verfassungsrechtlich normierten sachlichen Beschränkung. Die Bedeutung einer sinnvollen, gerechten Ausnutzung der Steuersubstrate durch Bund und Kantone führt daher unsere Fraktion zur Feststellung, dass wir auf die in der Verfassung normierte Festlegung der Steuersätze nicht verzichten können. Diese Überlegungen – gerechte Erfassung des Steuersubstrates durch Bund, Kan-

tone und Gemeinden – führen zu einer weitern Frage, ich meine den Finanzausgleich.

Mit leiser Enttäuschung stellt unsere Fraktion fest, dass die Vorlage in bezug auf den Finanzausgleich keinen strukturellen Fortschritt bringt. Sie wissen: der Vorschlag in Artikel 41ter (Anrechnungssteuer), der von den Finanzdirektoren der Kantone als zur Zeit die am weitesten gediehene Massnahme für die Steuerharmonisierung bewertet wird, ist inzwischen fallengelassen worden. Herr Ständerat Bodenmann dürfte unwidersprochen bleiben, wenn er die im andern Rat beschlossene Erhöhung der Anteile der Kantone am Ertrag der Verrechnungssteuer als Stillhalteprämie des Bundes an die Finanzdirektoren bezeichnete. Ich möchte deren Wert nicht bagatellisieren, aber Bund und Kantone – das geht aus den Protokollen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zum Thema «Verstärkung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches» unmissverständlich hervor – sind zur Zeit erst auf dem Weg zu einem echten bundesstaatlichen Finanzausgleich. Ich danke Herrn Kollega Wyss für das, was er in Bestätigung dieser Ausführungen vorgetragen hat. Auch er anerkennt, dass es uns noch nicht gelungen ist, die Lösung zu finden. Wenn wir aber noch auf dem Weg sind, dann können wir jetzt auch nicht so tun, als ob wir definitiv normierten. Diese Pendenz bleibt für Regierung und Parlament dringlich. Wenn die Finanzdirektoren dieses Problem als eines der umfassendsten und schwierigsten bezeichnen, das Bund und Kantone gemeinsam lösen müssen, so stimmt ihnen unsere Fraktion bei. Angesichts der staats- und wirtschaftspolitischen Überlegungen, die damit zusammenhängen, erwartet unsere Fraktion mit grösstem Interesse – und ich bitte Herrn Bundesrat Celio, uns darüber zu orientieren – den von den Bundesbehörden in Aussicht gestellten umfassenden Bericht über das Problem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Sie dankt der Finanzdirektorenkonferenz für die empfohlenen Sofortmassnahmen, nämlich die Erhöhung des Anteils der Kantone an der Verrechnungssteuer.

In Stellungnahmen zu früheren Finanzordnungen, insbesondere zum Regierungsprogramm, hat unsere Fraktion immer wieder erklärt, dass sie eine Finanzordnung des Bundes erst dann nicht mehr als Provisorium werten kann, wenn in ihr der bundesstaatliche Finanzausgleich einwandfrei geregelt ist. Das ist in der heutigen Vorlage leider noch nicht der Fall. Auf Grund des Gesagten besteht aber nicht Anlass zu Resignation, vielmehr traut unsere Fraktion dem Bundesrat und den kantonalen Regierungen, aber auch den eidgenössischen und den kantonalen Räten, die Lösung dieses echt eidgenössischen Problems im soeben begonnenen Jahrzehnt zu. Die Befristung der Vorlage bis zum Jahre 1980 soll uns daher mahnende Verpflichtung sein, die begonnene Arbeit zu einem guten Abschluss zu bringen.

Das vor uns liegende Jahrzehnt wird zudem auch im Integrationsgeschehen so viel Probleme, darunter auch fiskalpolitische, für unser Land bringen, dass es sich lohnt, alle schöpferischen Kräfte freizumachen, um die der neuen Zeit adäquaten Steuerformen zu finden, seien es nun Mehrwertsteuervorschläge, seien es andere. Auch diese Tatsache beweist, dass wir, ob es uns passt oder nicht, zur Zeit in dieser Materie noch im Provisorium stecken. Wir alle wissen, dass es längst nicht mehr genügt, die Finanzpolitik nur nach fiskalischen Gesichtspunkten auszurichten. Der öffentliche Haushalt ist unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Aspekte auf die gesamtwirtschaftlichen, vor allem auf die gesellschaftspolitischen Erfordernisse abzustimmen. Das individuelle Leistungsvermögen, die persönliche Initiative müssen Hauptträger

der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung in unserem Staate bleiben, und daneben haben die öffentlichen Gemeinwesen – Bund, Kanton und Gemeinden – gewisse Rahmenbedingungen für ein harmonisches wirtschaftliches Wachstum und für eine gerechte Verteilung des Volkseinkommens zu schaffen. So verstanden, bedeutet unser Eintreten auf die Vorlage den Ausdruck des klaren Willens – ich möchte das gegenüber dem Chef des Finanzdepartementes betonen –, die Verantwortung für gesunde Finanzen in unserm Staat, in Bund und Kantonen, mitzutragen, Voraussetzung für eine sozialpolitisch fortschrittliche Legiferierung in Zukunft. Die Neuordnung soll zehn Jahre gelten, eine lange Periode, um die vorerwähnten grossen Probleme auf dem Gebiete der Finanz- und der Wirtschaftspolitik einer Lösung entgegenzuführen. Unsere Forderung nach zeitlicher und sachlicher Beschränkung trägt somit der Tatsache Rechnung, dass heute noch nicht alle Voraussetzungen für eine definitive Finanzordnung erfüllt sind, dass wir aber in diesem Jahrzehnt – ich wiederhole es – mit vereinten Kräften Fortschritte in Richtung Steuerharmonisierung, Finanzausgleich und Lösung der andern Probleme, die ich besprochen habe, erzielen wollen. Wir sind also bereit, ein Finanzwerk in Angriff zu nehmen, das die Erfüllung der Aufgaben, welche die Zukunft unserer Eidgenossenschaft national und international stellt, möglich machen wird. So wird es uns gelingen, eine klare Finanzordnung für die nächsten Jahrzehnte sicherzustellen. In diesem Sinne beantragt Ihnen die konservativ-christlichsoziale Fraktion Eintreten auf die Vorlage.

M. Jaccottet: Le groupe libéral ne s'opposera pas à l'entrée en matière.

En revanche, suivant le sort qui sera fait aux propositions de minorité qu'il soutient (en particulier si la limitation des impôts dans le temps, ainsi que la fixation de leurs taux ne sont pas inscrites dans la constitution), il pourra se prononcer contre le projet lors de la votation finale.

Je voudrais, dans ce débat d'entrée en matière, faire quelques remarques générales au nom de mon groupe.

Bien que cela ait été déjà dit et répété, on me permettra de souligner encore une fois – et ce sera là ma première remarque – que, jusqu'à présent, les prévisions du Conseil fédéral en matière financière sont déjouées par les résultats des comptes avec une régularité digne d'une meilleure cause.

Il est vrai qu'avec un budget qui approche des 7 milliards, des erreurs d'appréciation d'un très faible pourcentage exercent tout de suite des effets considérables aussi bien sur les recettes que sur les dépenses. On peut en effet considérer qu'une marge de 3% est admissible. Or, le 3% de 7 milliards fait 210 millions.

Il n'en reste pas moins que cette constance dans les différences favorables finit par devenir singulière, et les résultats des comptes de la Confédération pour 1969 viennent d'en apporter très nettement la confirmation, ainsi que cela a déjà été relevé ce matin, et il était bon que l'on nous fît connaître ces chiffres avant la décision d'aujourd'hui. On remarquera en particulier que si ces comptes sont notamment plus favorables que le budget ne le laissait prévoir, cela provient surtout de plus-values substantielles sur les recettes fiscales. Comme nous l'avons appris la semaine dernière, les plus-values de recettes atteignent au total 390 millions de francs.

Le Conseil fédéral pense-t-il que, dans ces conditions, il est facile de faire admettre à l'opinion publique (malgré toutes les explications qu'on pourra donner, notamment en s'efforçant de souligner que ces circonstances favorables ne sont que passagères) qu'il est vraiment nécessaire de

percevoir 200 à 300 millions d'impôts de plus dès 1971, cela même si le but affirmé de la réforme des finances fédérales est au premier chef le rétablissement d'un certain équilibre entre les diverses catégories d'impositions ?

Il faut rappeler en second lieu que la situation a été rarement aussi mouvante qu'aujourd'hui en matière financière et fiscale.

En particulier, la majorité des Etats européens ont adopté ou sont en voie d'adopter un nouveau régime d'imposition indirecte (taxe sur la valeur ajoutée) à un rythme tel que la Suisse risque de rester bientôt le seul Etat européen à posséder une imposition indirecte du modèle «monophasé». Pourra-t-elle encore longtemps maintenir ce régime, qui a indéniablement des avantages, notamment sur le plan technique ? Il est bien difficile de l'affirmer.

D'autre part, nous savons tous que les besoins des cantons croissent rapidement et dans une forte proportion. Ils doivent tous ou presque tous consentir des dépenses d'équipement très considérables. On sait aussi que le 90% des recettes fiscales des cantons et des communes provient de l'impôt direct. Il est donc indispensable que cette matière fiscale leur reste réservée dans la plus large mesure possible. Or, c'est ce moment-là que le Conseil fédéral choisit pour proposer d'introduire définitivement et à titre permanent dans la constitution l'imposition directe fédérale et l'impôt sur le chiffre d'affaires selon une formule datant de la dernière guerre alors que, bien au contraire, les circonstances si peu stables de ce moment devraient nous inciter à ne rien fixer définitivement dans ces domaines.

En troisième lieu, je voudrais relever que (même si l'on peut le regretter du point de vue de la technique législative) il est un fait avec lequel nous devons compter. Le peuple suisse entend être maître de la quotité de ses impôts. Il veut pouvoir en fixer le taux, et jusqu'à présent, il n'a jamais refusé les taxes nécessaires ; les résultats des comptes fédéraux le montrent. En revanche – faisant preuve d'un jugement très sûr – il a, avec raison, refusé des impôts qu'on devait considérer comme superfétatoires (par exemple : le régime financier de 1956 ; le supplément à l'impôt de défense nationale).

Il n'est pas douteux que tout projet qui retirerait au peuple la faculté de se prononcer obligatoirement en matière de quotité fiscale se heurtera à une très forte opposition. Car c'est tout autre chose qu'une loi instituant des impôts soit automatiquement soumise à la consultation populaire ou qu'il faille pour cela lancer un référendum, qui entraîne de gros frais et exige de gros efforts d'organisation. Au surplus, le référendum législatif n'a pas la même valeur, puisqu'il n'exige que la majorité du peuple et non celle des cantons.

Enfin, je voudrais faire une quatrième et dernière remarque à propos du but officiellement annoncé du projet de régime financier. Celui-ci devrait, nous affirmet-on, rectifier l'évolution en cours des impôts fédéraux directs et des impôts indirects.

Mais, et quand bien même c'est là un point essentiel du projet, celui-ci ne permettra pas d'atteindre ce but ou, du moins, il ne permettra de l'atteindre que pour une période relativement brève.

En effet, si, au début de l'application du nouveau régime, la proportion de l'IDN, par rapport à l'ICHA, est légèrement réduite, très vite l'évolution s'inversera, comme cela ressort des tableaux contenus dans le message. Cela est du reste parfaitement normal, car l'IDN est progressif. De ce fait, ce dernier impôt croît à un rythme

beaucoup plus rapide qu'un impôt proportionnel, même pour de très petites augmentations de la matière fiscale (salaire ou revenus).

Les rectifications des taux de l'IDN prévues dans le projet sont absolument insuffisantes pour parer à ce phénomène. Pour le démontrer, un seul exemple suffira : pour la période fiscale 1950/1951, le produit de l'IDN représentait moins d'un quart du produit des impôts indirects à affectation non spéciale. En 1974, il en représentera, selon le tableau contenu dans le message fédéral, tout près de la moitié (48%). Ce n'est pas là une réelle rectification de l'évolution indésirable de la proportion entre impôts directs et impôts indirects.

Ce sont ces différentes considérations qui ont amené le groupe libéral à juger que le projet qui nous est soumis ne pourra être accepté que s'il est très sérieusement amendé.

Vollenweider: Die Fraktion der BGB-Partei beantragt Ihnen einstimmig, auf die Vorlage einzutreten. Wir unterstützen den Bundesrat in seinen Bestrebungen, von den bisherigen Übergangslösungen der Finanzordnung Schritt um Schritt zu einer Dauerlösung zu gelangen, soweit das politisch überhaupt möglich ist. In diesem Sinne werden wir der Aufhebung der bisherigen zeitlichen und sachlichen Begrenzung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer beinahe einstimmig beipflichten, aber auch dem vom Bundesrat beantragten Nahziel. Wir sind einverstanden, dass durch die Aufhebung der zehnprozentigen Steuerermässigung bei der Warenumsatzsteuer und eine mässige Erhöhung der Besteuerung der baugewerblichen Leistungen sowie die Herabsetzung der ab 1963 gewährten Steuerermässigung bei der Wehrsteuer von 10 auf 5% für die nächsten Jahre die notwendigen Mittel bereitgestellt werden, um eine möglichst ausgeglichene Finanzrechnung zu erreichen. Die Notwendigkeit dieser Mehreinnahmen von 200 Millionen bis 300 Millionen Franken kann angesichts der heutigen Finanzlage und den Ergebnissen der nachgeführten rollenden Finanzplanung und der in Aussicht stehenden Mehrausgaben für unsere Hochschulen, die Forschung, das Verkehrswesen, die Sozialausgaben im Zusammenhang mit der Revision der AHV und IV usw. kaum ernstlich bestritten werden. In Zeiten der Hochkonjunktur wäre es auch konjunkturpolitisch gesehen unerwünscht, wenn die Finanzrechnung des Bundes beträchtliche Defizite aufweisen würde, wobei wir selbstverständlich immer voraussetzen, dass mit den öffentlichen Mitteln äusserst sparsam und haushälterisch umgegangen wird. Dass bei dieser Gelegenheit auch die bei der Wehrsteuer in den letzten Jahren angewachsene kalte Progression durch die Streckung des bisherigen Tarifs korrigiert wird, scheint uns den Steuerpflichtigen gegenüber als ein Akt der Gerechtigkeit. Wichtig scheint uns auch, dass mit den erwähnten Massnahmen zugleich wieder ein gesundes Verhältnis zwischen dem stärker gewachsenen Ertrag der Wehrsteuer gegenüber dem etwas zurückgebliebenen Ertrag der Warenumsatzsteuer geschaffen werden kann. Nachdem die neueren Untersuchungen eindeutig ergeben haben, dass unsere Warenumsatzsteuer dank der immer wieder erweiterten Freiliste keine echte Konsumsteuer ist, sondern mindestens zur Hälfte eine Steuer auf den Anlageinvestitionen, den Betriebsmitteln und den Güterkäufen der öffentlichen Hand darstellt, sollten die künftigen Anpassungen des Verhältnisses zwischen diesen beiden Steuern auf keine grossen politischen Schwierigkeiten mehr stossen. Auch ein Blick auf die wesentlich höheren Umsatzsteuersätze im Ausland weist in der gleichen Richtung.

Da der Finanzausgleich mit dieser Vorlage ebenfalls gefördert werden soll, werden wir dem Antrag des Ständerates und der Mehrheit der Kommission zustimmen, nach welchem die sogenannte Provision der Kantone am Reitertrag der Verrechnungssteuer von bisher 6 auf 12% hinaufgesetzt werden soll. Natürlich ist auch mit dieser Massnahme das Problem des Finanzausgleiches noch nicht befriedigend gelöst. Auf der andern Seite darf aber bei dieser Gelegenheit immerhin doch auch festgestellt werden, dass zum Beispiel bereits im Jahre 1966 die finanzschwachen Kantone 48% ihrer gesamten Einnahmen vom Bunde bezogen haben. Wir sind aber der Meinung, dass für eine endgültige Regelung des interkantonalen Finanzausgleiches die Zeit noch nicht reif ist, da als Voraussetzung dazu die Steuerveranlagungen der Kantone harmonisiert werden müssen. Diese Harmonisierung wird folglich auch nie vollständig getrennt vom Finanzausgleich selbst behandelt werden können. Dem Bund wird man im Zusammenhang mit der Ausschüttung der Finanzausgleichsbeträge gewisse Druckmittel zugestehen müssen, damit die Kantone die entsprechenden Voraussetzungen schaffen. Die Erfahrungen, die man seinerzeit im Kanton Zürich mit dem interkommunalen Finanzausgleich machte, haben das deutlich gezeigt.

Angesichts dieser Problematik sind wir mit der Mehrheit der Kommission der Ansicht, dass es verfrüht wäre, die Verfassung mit einem Zusatz über die Förderung der Harmonisierung der Steuern von Bund, Kanton und Gemeinden zu belasten, dies um so mehr, als die kantonalen Finanzdirektoren zur Zeit in dieser Richtung intensiv tätig sind und ein entsprechender Vorschlag in Aussicht steht. Hingegen unterstützen wir die entsprechende Motion der Kommission und diejenige des Ständerates vollumfänglich. Wir sind uns durchaus bewusst, dass die vorliegende Vorlage keine Mini-Vorlage ist, sondern dass mit der Zustimmung eine Reihe von grundsätzlichen Fragen für die Zukunft entschieden werden. Unsere Fraktion hat sich durchgerungen, dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Wir werden einem einzigen Minderheitsantrag zustimmen, der als Ergänzungsantrag die Einführung der Minimalsteuer für die juristischen Personen verlangt. Alle übrigen Minderheitsanträge, die zum Teil, wie das bereits von Kollega Wyss gesagt wurde, wenigstens im jetzigen Moment, politisch gesehen, so unrealistisch erscheinen, dass sie kaum der Sache, eher aber der Publizität zu dienen haben, lehnen wir einstimmig – oder beinahe einstimmig – ab.

Warum sind wir zu diesem Standpunkt gekommen? Erstens erscheinen uns die vorliegenden Anträge, in ihrer Gesamtheit betrachtet, als ausgeglichen, vertretbar und vor allem sofort realisierbar. Zweitens könnte aus der Negierung und Zerzausung dieser Anträge durch die verschiedensten Interessengruppen nur eine Ablehnung der Vorlage durch die eidgenössischen Räte oder durch das Volk resultieren. Drittens sind wir grundsätzlich der Ansicht, dass das Parlament das nicht sehr rühmliche Spiel gelegentlich beenden oder wenigstens etwas einschränken sollte, nämlich einerseits dem Bundesrat immer wieder vorzuwerfen, er regiere nicht, er verwalte bloss, und anderseits die Vorlagen, die er bringt, mit der Hochspielung von Einzel- und Gruppeninteressen schlussendlich abzulehnen. Mit diesen negativen Übungen wird aber kein Problem gelöst, sondern nur wertvolle Zeit vertan, und werden die geeigneten Momente zum Eingreifen jeweils verpasst. Dadurch wird aber das Ansehen des Parlaments kaum gehoben. Es ist verständlich, wenn man in weiten Kreisen unseres Volkes an der Handlungsfähigkeit des Parlamentes zu zweifeln beginnt.

Aus all diesen Gründen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Mehrheit der Kommission, mit Ausnahme des bereits erwähnten Minderheitsantrages, wie auch der Motion der Kommission und derjenigen des Ständerates zuzustimmen.

M. Muret: Il n'est pas facile de définir le projet de modification du régime des finances fédérales qui nous est soumis aujourd'hui. Et on se demande s'il faut le qualifier d'habile ou d'inéquitable, d'inéquitable et habile, d'astucieusement injuste ou d'injustement astucieux!

Il illustre en tout cas et sans aucun doute l'adresse tactique avec laquelle la classe dirigeante a su tirer la leçon de l'échec du «Sofortprogramm» de 1966/67. Cet échec, on le sait, a été dû à des raisons essentiellement électorales, mais il n'en avait pas moins traduit le refus d'une très large opinion publique de voir se poursuivre une politique qui ménageait ouvertement les principaux bénéficiaires de la haute conjoncture au détriment de l'immense majorité.

Or, voici que le Conseil fédéral, trois ans plus tard, vient proposer une remarquable mixture, qui consiste d'une part à alléger de 131 millions dans deux ans les revenus jusqu'à plus de 88 000 francs par an – ce qui n'est pas si mal pour ces derniers –, et d'autre part à compenser cette générosité en augmentant l'impôt sur le chiffre d'affaires d'un montant qui représentera la bagatelle de 341 millions en 1974. Le tout en réussissant du même coup à n'accroître que d'un montant ridicule bas la charge des plus grosses entreprises capitalistes et les revenus les plus élevés – et bien entendu sans toucher les grosses fortunes –, ne fût-ce que d'un frôlement d'éventail.

C'est là, répétons-le, témoigner d'une habileté raffinée à l'égard du bon peuple, aux yeux duquel on fera miroiter avant tout les allégements sur les petits et moyens revenus – bien qu'ils restent à notre avis insuffisants –, et on oubliera comme il se doit qu'un revenu de 100 000 francs ne va payer que 162 francs de plus ou que le détenteur d'un revenu de 240 000 francs n'aura guère qu'un mois de salaire, si on ose dire, à verser au titre d'impôt fédéral.

Les différences que l'on peut relever entre l'avant-projet du Département des finances et le projet définitif qui nous est soumis aujourd'hui sont du reste significatives à cet égard. S'il est vrai que l'augmentation primitivement prévue de l'impôt sur le chiffre d'affaires a été réduite d'un tiers et que les déductions sociales ont été légèrement améliorées, en revanche le taux de progression a été arrêté à 9% au lieu de 10 et la contribution supplémentaire squelettique des sociétés de capitaux a encore été réduite de moitié. Les amateurs de marchandage n'ont certainement pas chômé durant l'année écoulée.

On nous dira peut-être qu'il s'agit là de considérations grossières et simplistes qui ne tiennent pas compte de la science financière, ni des doctrines nouvelles, ni de la conception moderne du droit fiscal. A quoi nous répondons : autant en emporte le vent. Derrière toutes les théories des technocrates, il n'y a qu'un seul et vrai problème; c'est un problème de classes, qui se résume en trois mots: qui va payer? Et là reste toute la question.

Sur ce point il n'est pas besoin de commenter longuement la position du Parti du travail. Aujourd'hui plus encore qu'il y trois ans, il s'agit pour lui de mettre à contribution les principaux, sinon les seuls bénéficiaires de la période de prospérité capitaliste qui dure depuis 25 ans et en tout premier lieu les énormes masses de capitaux, de profits, de réserves, visibles et invisibles, accumulées par les grandes concentrations bancaires, industrielles et commerciales.

C'est pourquoi nous refusons de nous mêler à la fameuse querelle des impôts directs et des impôts indirects. Le message du Conseil fédéral en fausse les éléments véritables lorsqu'il ne compare que l'impôt sur le chiffre d'affaires proprement dit à l'impôt de défense nationale, en oubliant les 2,5 milliards de droits de douane, l'impôt sur le tabac, sur la bière, etc., qui eux aussi constituent des impôts indirects. Mais à part ça, la querelle en question est parfaitement artificielle dans la mesure où l'on en fait un pur débat de technique fiscale. C'est son contenu social qui importe. Et, de ce point de vue, il est bien évident, en dépit de toutes les arguties, qu'en aggravant l'impôt sur le chiffre d'affaires on frappe l'ensemble des consommateurs sans distinction entre pauvres et riches et, on pourrait dire surtout, sans mettre à contribution les ressources de ces derniers.

Aussi le groupe du Parti du travail se prononcera-t-il contre l'augmentation de 10% de l'ICHA. Il demande au contraire que de nouveaux produits en soient exonérés: chaussures, vêtements, etc. Et il s'élève contre l'argument selon lequel cette augmentation devrait compenser les pertes de recettes douanières dues à l'intégration croissante. Il n'y a aucune raison valable de faire supporter à la grande masse de la population les conséquences d'une politique dite européenne sur laquelle elle n'a pas été appelée à se prononcer, qui sert avant tout les intérêts de la grande bourgeoisie et qu'au surplus on lui a toujours présentée comme devant tout au contraire permettre d'abaisser le coût de la vie.

Ceci dit, permettez-moi de mentionner très brièvement deux ou trois questions d'ordre général.

Le Parti du travail insiste tout d'abord, après et avec beaucoup d'autres, sur la nécessité pressante de ne pas se contenter de la nouvelle solution provisoire et partielle qui est prévue, mais d'envisager au plus vite une réforme d'ensemble des finances fédérales, qui devrait aborder une série de problèmes très divers.

Parmi ceux-ci se place au premier rang celui de l'harmonisation et de l'unification des normes de l'impôt, afin d'empêcher la fuite des capitaux d'un canton à l'autre. Le système proposé par M. Biel, au nom du Landesring si j'ai bien compris, a au moins le mérite de constituer une solution cohérente, si discutable qu'elle soit et bien qu'elle ne tranche pas – de loin – toutes les difficultés. Nous considérons cependant, pour notre part, que la solution la plus favorable, en attendant une unification plus complète, consisterait à confier exclusivement à la Confédération l'imposition des personnes dites morales, avec ristourne aux cantons. Et c'est dans ce sens que nous proposons de modifier l'article 41^{ter} de la constitution.

Un second problème, dont le message ne dit rien, est celui de la lutte contre la fraude fiscale, dont il n'est pas besoin de souligner l'importance à tous égards. Cette lutte n'a guère été entreprise jusqu'ici, curieusement tout de même, que sous la forme de l'amnistie fiscale. Cette méthode s'inspire peut-être de principes chrétiens, mais elle n'en est pas moins douteuse! Et à ce propos, nous estimons que le Conseil fédéral, en utilisant les résultats de la dernière amnistie, devrait soumettre aux Chambres dans un bref délai un nouveau rapport sur l'étendue et les conditions de la fraude fiscale ainsi que sur les moyens qu'il envisage pour la combattre.

Enfin, quant au contenu même du projet du Conseil fédéral, le groupe du Parti du travail tient à faire les remarques suivantes: il considère les allégements prévus en faveur des revenus des personnes physiques comme à la fois insuffisants pour les catégories inférieures et injustifiés pour les catégories supérieures qui en bénéficient. Il estime également

très insuffisante l'augmentation de moins d'un demi-dixième du taux de progression maximum.

Et il considère comme simplement dérisoire, pour ne pas dire davantage, l'ombre de supplément de charge, qui va non pas frapper mais caresser les personnes morales et qui consiste dans la simple réduction de moitié du rabais de 10% dont elles bénéficient actuellement, déjà sans la moindre des justifications.

Ainsi ce seraient les plus grandes entreprises, les puissances financières et capitalistes qui ont profité le plus massivement de la conjoncture qui seraient aussi les plus soigneusement épargnées et privilégiées! Celles qui avouent annuellement des centaines et des centaines de millions de bénéfice net, qui disposent de milliards de fonds propres et de réserves n'auraient à verser entre toutes que quatre petites dizaines de millions au bout de quatre ans! C'est là un véritable défi, un défi insolent à l'équité sociale la plus élémentaire.

Le groupe du Parti du travail a donc déposé un ensemble de propositions destinées à corriger cette orientation unilatérale du projet fédéral. Il propose un barème comprenant des allégements plus importants pour les revenus petits et véritablement moyens, c'est-à-dire tout de même au-dessous de 88 000 francs, une progression accentuée pour les revenus plus élevés, le rétablissement de l'impôt complémentaire sur la fortune avec exonération jusqu'à 100 000 francs et un impôt à peu près doublé sur les personnes dites morales. Il s'opposera, en même temps et comme déjà dit, à l'augmentation du taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Ces propositions forment un tout et reflètent, dans les grandes lignes, la manière dont nous concevons une réforme partielle telle qu'elle devrait être envisagée aujourd'hui. Nous les motiverons très brièvement au cours de la discussion de détail en réservant notre position quant au vote final sur le projet.

M. Glasson Pierre: Le groupe radical se prononcera en faveur de l'entrée en matière du projet de réforme des finances qui lui est présenté par le Conseil fédéral. Il a décidé de se rallier également aux propositions de la majorité de la commission. Sont réservées naturellement les interventions individuelles de membres du groupe sur l'un ou sur l'autre point.

Permettez-moi de faire simplement quelques remarques.

On a parlé de «mini-réforme» à propos de ce projet. A vrai dire, je pense que proposer de ne plus inscrire dans la constitution la durée du régime et d'y supprimer également la mention des taux est une audace que l'on n'aurait pas osé se permettre il y a quelques années encore. Plusieurs d'entre vous ont vécu comme moi plusieurs réformes des finances et nous nous souvenons des luttes souvent épiques à propos de la durée du régime. Il y eut parfois des confrontations extrêmement sévères et même de sérieux marchandages. Quand on pense au temps qui s'écoule si rapidement, on trouve que, décidément, une telle bataille est bien vaine!

Il n'en va pas tout à fait de même en ce qui concerne les taux car ceux qui sont fixés dans la constitution représentent pour le contribuable une sécurité à laquelle il tient; objectivement, il faut reconnaître qu'on peut partager l'avis de certains collègues qui estiment que les taux devraient être maintenus dans la constitution. Le Conseil des Etats à été également de cet avis.

La majorité de la commission – et le groupe radical est de son avis – estime que si l'on va jusqu'à supprimer l'inscription de la durée du régime dans la constitution, il faut logiquement aller aussi jusqu'à la suppression des taux.

Au surplus, il faut se rappeler que le Parlement aura encore l'occasion de se prononcer sur ces problèmes lors de la discussion de la loi et que celle-ci peut faire l'objet d'un référendum. On a dit, évidemment, que le référendum constitutionnel est un référendum qui entraîne l'adhésion ou le refus des cantons, ce qui n'est pas le cas de la loi et que, par conséquent, ce référendum-là a moins d'effet que le premier. Il n'en reste pas moins que le Parlement pourra s'exprimer à cet égard et que, d'un autre côté, le peuple pourra se prononcer.

Enfin, il faut bien se rendre compte que, depuis plusieurs décennies, il y a une évolution considérable en ce qui concerne ces problèmes fiscaux et que l'on ne peut plus raisonner de la même manière qu'autrefois en se basant sur des raisons historiques, parfaitement valables du reste. Il est clair que ce partage des impôts entre la Confédération et les cantons est un des points les plus délicats de notre fédéralisme et l'on comprend fort bien que beaucoup de nos collègues – et de citoyens d'ailleurs – sont très attachés à ce que ces distinctions figurent dans la constitution. Mais d'un autre côté, il faut bien reconnaître que les rapports entre la Confédération et les cantons se sont modifiés profondément et que l'interpénétration des finances fédérales, cantonales et communales, problème qui d'ailleurs nous préoccupe souvent, a pris une allure tout à fait différente de celle qu'elle avait au siècle passé et même entre les deux guerres.

Dès lors, le groupe radical, bien que restant convaincu que ce domaine est délicat, estime avec la majorité de la commission, qu'il faut suivre le Conseil fédéral et ne plus inscrire la durée des impôts et envisager aussi l'abrogation des taux dans la constitution.

Deuxième remarque. Le groupe ne combat pas l'introduction dans le catalogue des impôts fédéraux, de ceux dits de consommation, à condition, naturellement, qu'il en soit fait un usage modéré. La même remarque d'ailleurs s'applique *mutatis mutandis* à la charge totale qui grève la bière.

Quant au maintien des frères jumeaux, comme on les appelle, l'IDN et l'ICHA, sous réserve de ce que d'aucuns pensent sur le principe même de l'existence de l'IDN, il ne serait pas réaliste de prôner la suppression de l'un ou de l'autre. Le problème capital n'est pas dans leur existence ou dans leur disparition, mais plutôt dans l'équilibre à établir entre eux. A cet égard, les propositions faites par le Conseil fédéral et adoptées par la majorité de la commission recueillent l'adhésion du groupe qui reste convaincu que l'IDN ne doit pas dépasser un taux tenant compte à la fois de la nécessité de conserver une juste substance en faveur des cantons et de celle de permettre au capital engagé dans l'économie d'être réinvesti pour maintenir le dynamisme de cette dernière.

Troisième remarque. Le groupe, comme d'ailleurs la commission quasi unanime, estime que le système préconisé par notre collègue Biel doit être rejeté parce qu'irréaliste. Il doit céder le pas aux propositions faites par le Conseil fédéral.

Quatrième remarque. Notre groupe n'est pas favorable à l'introduction d'un nouvel article 41 *ter*, bien que trois de ses membres appartiennent à la minorité conduite par notre collègue M. Wyss, non pas que le groupe radical soit en principe opposé à l'harmonisation des impôts de la Confédération, des cantons et des communes. Diantre non, il s'agit là d'un problème qu'il faudra résoudre aussi rapidement que possible, mais notre groupe pense qu'il est préférable de donner d'abord au Conseil fédéral l'occasion de s'exprimer dans un rapport, et c'est pourquoi la fraction

radicale est favorable à la motion du Conseil des Etats, qui invite précisément le Conseil fédéral à soumettre au Parlement un rapport et des propositions en vue de résoudre ce problème.

En conclusion, la fraction radicale vous prie d'entrer en matière et de vous prononcer en faveur des propositions de la majorité de la commission.

Schalcher: Die demokratische und evangelische Fraktion stimmt der Vorlage mit Vorbehalten zu. Was das kurzfristige Ziel, die zusätzliche Beschaffung von jährlich 200 bis 300 Millionen Mehreinnahmen betrifft, betrachten wir es nicht als Unglück, diese im wesentlichen durch Erhöhung der Warenumsatzsteuer zu beschaffen, nachdem in der Freiliste die lebensnotwendigsten Artikel befreit sind. Trotzdem wären wir dafür gewesen, vor einer Erhöhung der allgemeinen Verbrauchssteuer zu versuchen, die Sonderverbrauchssteuern auf Alkoholika und Rauchwaren zugunsten der allgemeinen Bundeskasse besser auszubauen, nachdem der jährliche Konsum in der Schweiz an Alkoholika auf 2 Milliarden Franken und an Rauchwaren auf 1 Milliarde Franken oder, nach dem neuesten Bericht des Bundesrates über die Verwendung des Alkoholzehnts, der Konsum an Alkohol pro Kopf der Bevölkerung von 7,8 Litern im Mittel 1939-1944 auf 10,3 Liter im Mittel 1965-1968 angestiegen ist. Der Bundesrat stellt in diesem Bericht fest, dass mit dem Ansteigen des Konsums auch die schädigenden Auswirkungen zugenommen haben. Eine Ausweitung der Massnahmen zur Verminderung des Alkohols – sagt dort der Bundesrat – sei deshalb weiterhin notwendig. Das wäre eine praktische Gelegenheit gewesen; wir haben aber in der Kommission kein Verständnis gefunden.

Was die mittelfristige Zielsetzung des Bundesrates anbetrifft, haben wir an sich Verständnis dafür, dass der Bundesrat durch Beseitigung der bisherigen zeitlichen Befristung und sachlichen Beschränkung den Weg freimachen möchte für eine Ausführungsgesetzgebung. Es wird auch im Ernst niemand damit rechnen, dass angesichts des ständig steigenden Mittelbedarfes des Bundes die Warenumsatz- und die Wehrsteuer je noch einmal aufgegeben werden könnten. Es sind aber noch so viele Dinge im Fluss – ich möchte nicht all die Kommissionen aufzählen, die auf Bundesebene am Werke sind, Unterlagen für eine umfassendere Finanzordnung zu beschaffen, insbesondere auch für einen interkantonalen Finanzausgleich –, dass es unseres Erachtens trotzdem falsch wäre, sich der zeitlichen und sachlichen Sicherung für einen Weiterausbau zu begeben, weil sonst die Gefahr besteht, dass in der Sache nichts mehr geht. Wir werden daher für die Beibehaltung einer zeitlichen und sachlichen Beschränkung stimmen, um die Verwaltung anzuhalten, die Sache nicht ruhen zu lassen; denn das Vorliegende ist ja im Ernst keine Bundesfinanzreform, sondern praktisch nur eine Bestätigung der bisherigen Übergangsprovisorien.

In diesem Sinne und mit diesen Vorbehalten stimmt die Fraktion für Eintreten.

Diethelm: Nicht der Ruf nach vermehrten Einnahmen des Bundes bestimmt meine positive Stellungnahme zur vorgeschlagenen Finanzordnung des Bundesrates. Nach den bekannten Staatsrechnungsergebnissen für die Jahre 1968 und 1969 und dem Budget für das Jahr 1970 ist zurzeit die Notwendigkeit hiefür ohnehin in Frage gestellt, und man könnte, wie dies nun vielfach geäussert wird, mit der Revision der Finanzordnung bis 1974 ruhig zuwarten, wenn nicht andere Gründe für eine sofortige Änderung

sprechen würden. Massgebend für meine positive Stellungnahme sind folgende drei Hauptgründe:

Notwendig ist die unbefristete verfassungsmässige Verankerung der Warenumsatz- und der Wehrsteuer, um den Organen des Bundes zu ermöglichen, ohne Zeitdruck eine Finanzordnung zu erarbeiten, die diesen Namen überhaupt verdient. Wiederholt wurde von dieser Tribüne aus die Vorlage von Bundesgesetzen über die Wehrsteuer und die Warenumsatzsteuer gefordert. Niemand kann ihre Notwendigkeit bestreiten. Es wird aber nur dann möglich sein, diese Gesetze gründlich vorzubereiten, wenn man sich auf eine klare und dauernde verfassungsmässige Grundlage stützen kann. Persönlich halte ich es für unerlässlich, dass in der Verfassungsvorlage auf die sachliche und zeitliche Beschränkung verzichtet wird. Nur auf diese Weise ist es dem Bunde möglich, eine bewegliche, den konjunkturpolitischen Schwankungen angepasste Finanzpolitik zu treiben. Damit ist das Parlament zuständig, jeweils in der Budgetdebatte die erforderlichen Steuern zu beschliessen, wie das in den Kantonen und Gemeinden geschieht. Wir brauchen in Anbetracht der Ungewissheit der in Zukunft vom Bunde bereitzustellenden Mittel eine bewegliche und flexible Lösung, die nicht an starre Grenzen in sachlicher und zeitlicher Art gebunden ist.

Der zweite Grund für meine positive Stellungnahme liegt in der notwendigen Milderung der Progression für die unteren und mittleren Einkommen. Die seit der letzten Revision eingetretenen Kaufkraftverluste des Frankens und der dadurch zwangsläufig gewährte Teuerungsausgleich, aber auch die Zunahme der realen Einkommen im Rahmen des allgemeinen Wirtschaftswachstums haben dazu geführt, dass die mittleren und kleineren Einkommen von der progressiven Besteuerung bei der Wehrsteuer über Gebühr belastet werden. Es drängt sich daher eine massvolle Streckung des Wehrsteuertarifes auf, bevor die Übergangsfrist abgelaufen ist. Mit dem Vorschlag des Bundesrates wird mit der etwas stärkeren Belastung der hohen Einkommen von über 100 000 Franken, wenn man die Erhöhung der Sozialabzüge miteinbezieht, der Ertragsausgleich angestrebt, mit dem Ziel, in einem verhältnismässig bescheidenen Ausmass noch einen Mehrertrag zu realisieren. In Anbetracht der grossen Gemeinschaftsaufgaben des Bundes dürfte dieser Zielsetzung – längerfristig gesehen – absolut beigepflichtet werden. Die vorgeschlagene Tarifgestaltung entspricht weitgehend den Empfehlungen der kantonalen Regierungen und nimmt Rücksicht auf die Steuerbelastung in den Kantonen und Gemeinden.

Persönlich habe ich eine massvolle Ergänzung zu den vorgeschlagenen Abzügen in Artikel 8, Litera b, Ziffer 1, vorgeschlagen, die ich bei der Detailberatung näher begründen werde. Ich bin überzeugt, dass einige Korrekturen sich nicht nur begründen lassen, sondern dass sie sich geradezu aufdrängen.

Der dritte Grund für meine Zustimmung zur Vorlage liegt beim Vorschlag unserer Kommission und beim Beschluss des Ständerates, durch die höheren kantonalen Anteile am Reinertrag der Verrechnungssteuer den Finanzausgleich zu verbessern. Mit dem Einbau dieser höheren Quote zugunsten des Finanzausgleichs erweist man der Vorlage in abstimmungspolitischer Beziehung bestimmt einen Dienst. Es darf gesagt werden, dass die bisherige Bezugsprovision der Kantone im Rahmen der 6% am Ertrag der Verrechnungssteuer nicht nach der Finanzkraft der Kantone verteilt wurde, sondern im Verhältnis zur Wohnbevölkerung auf alle Kantone. Die zusätzliche Quote erfüllt eine unumgänglich notwendige Finanzausgleichsfunktion. Dieser zusätzliche Ausgleich ist für die

finanzschwachen Kantone und die finanzmittelstarken Kantone dringend nötig. Er muss als Kompensation für die Ausfälle dieser Kantone am 30 prozentigen Wehrsteueranteil verwendet werden. Ohne Zweifel werden sich beim Wehrsteueranteil in denjenigen Kantonen, wo die Steuerpflichtigen mit Einkommen von über 100 000 Franken Seltenheitswert besitzen, durch die vorgeschlagene Streckung der Progression bei den untern und mittleren Einkommen erhebliche Mindereinnahmen ergeben. Sie lassen sich mit einer Abweichung von total 12% am Reinertrag der Verrechnungssteuer ausgleichen.

Ich freue mich über das Bekenntnis, das hier von Sprechern aus finanzstarken Kantonen abgegeben wurde, dass eine weitere Verstärkung des Finanzausgleichs erforderlich ist. Dabei habe ich volles Verständnis für die zum Beispiel von Herrn Wyss ausgeführten Vorbehalte. Herr Furgler hat darauf hingewiesen, wie gross die Schwierigkeiten sind, zu einer umfassenden und gerechten Lösung zu kommen. Diese Schwierigkeiten gilt es zu überwinden; dazu braucht es aber Zeit. Der Einbau einer Finanzausgleichskomponente im Sinne des Antrages der Kommissionsmehrheit entspricht daher einer Übergangslösung, einer notwendigen Überbrückungshilfe, für die die finanzschwachen Kantone dankbar sind. Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission in dieser Frage zuzustimmen.

Gestatten Sie mir zum neuerdings aufgeworfenen Problem der besseren Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einige Bemerkungen. Seit einigen Jahren beschäftigt sich eine von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eingesetzte Expertenkommission mit dieser wichtigen Frage. Obwohl in dieser Kommission ausgewiesene Fachleute auf dem Gebiete des Steuerrechts mitarbeiten, ist es äusserst schwer, rasch zu einer Lösung zu kommen, die politisch überhaupt eine Chance hat, verwirklicht zu werden. Persönlich befürworte ich eine Steuerharmonisierung; sie kann aber nur verwirklicht werden, wenn neben der Vereinheitlichung der Besteuerungsgrundlagen auch die Steuerbelastung in einer massvollen Weise in unserem dreiteilten Steuersystem eine Angleichung erfährt. Ich bin unserem Kollegen Biel dankbar, dass er hier einen Vorschlag zur Diskussion stellt, der vom technischen Standpunkt aus beurteilt durchaus gangbar wäre. Mir fehlt aber der Glaube, dass dieser Vorschlag sich politisch durchsetzen lässt. Es besteht kein Zweifel, dass eine Lösung in dieser Form mit den ausserordentlich weitgehenden Freigrenzen für Pflichtige mit einigen Kindern gewisse staatspolitische Nachteile aufzeigt, indem ein bedeutender Anteil von Steuerpflichtigen überhaupt keine Steuern mehr bezahlen müsste. Die grosszügige Regelung der Abzüge hat sozial sehr wohlzuende Auswirkungen, schafft aber anderseits auch unverkennbare Härten, die in den Kantonen und Gemeinden mit hohen Geburtenziffern insbesondere die ledigen Pflichtigen treffen würde. Es könnte auch vermehrt dazu führen, dass Personen mit verhältnismässig hohen Einkommen wegen zu hohen kantonalen und kommunalen Zuschlägen zu einem Wohnsitzwechsel gezwungen würden, was zu einer weiteren Schwächung der Steuerkraft in finanzschwachen Kantonen und Gemeinden führen müsste. Der höhere Anteil am Wehrsteuerbetreffnis für den Finanzausgleich könnte niemals genügen, eine vertretbare Lösung herbeizuführen. Die gründliche Arbeit, wie sie in diesem Vorschlag zum Ausdruck kommt, verdient es, dass man die Grundsätze neu überdenkt und bei der Suche nach Lösungen für eine Steuerharmonisierung auch die Anträge

Biel miteinbezieht. Wichtig scheint mir vor allem für das Postulat der Steuerharmonisierung der Entscheid des Parlaments in der Frage der sachlichen Begrenzung der Wehrsteuer zu sein. Stimmt das Parlament in diesem Punkt den Anträgen der Kommissionsminderheit zu, dann wird der über die Ausführungsgesetzgebung mögliche Weg der Schaffung und Einführung einer Anrechnungssteuer vollständig verbaut.

Ich empfehle Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Fischer-Bern: Man soll sein Votum mit einer positiven Bemerkung einleiten. Ich möchte diese in folgender Hinsicht formulieren: Ich bin mit dem Bundesrat damit einverstanden, dass eine grundlegende Neuordnung der Bundesfinanzen in den Bereich der Illusionen gehört. Es wird nicht anders gehen, als dass wir auch dieses Mal versuchen werden, am Bisherigen weiterzuarbeiten und das Bisherige weiter auszubauen. Aber irgendeine grundlegende Neuordnung ist politisch in unserem Lande nicht durchführbar, und ich glaube, es schadet gar nichts, dass es so ist.

Nun eine Bemerkung zum Begriff der Mini-Vorlage. Herr Bundesrat Celio liebt es, in der Öffentlichkeit sein Werk als eine Mini-Vorlage darzutun. Ich betrachte dies als ein «Understatement» und als eine etwas zweckgezielte Bagatellisierung der grundlegenden Bedeutung dieser Finanzordnung. Diese Finanzordnung ist bezüglich Tragweite denjenigen, die in den Jahren 1950 und 1953 verworfen worden sind, gleichzustellen. Es handelt sich nicht um eine nahfristige Lösung, die nur einige hundert Millionen Franken ausmacht, kombiniert mit einer mittelfristigen Ordnung, die nicht von grosser Bedeutung ist. Es geht vielmehr um eine langfristige Neuorientierung unserer schweizerischen Finanzpolitik, und zwar wegen den zur Hauptsache umstrittenen zeitlichen und sachlichen Beschränkungen der beiden Hauptsteuern.

Persönlich bin ich der Auffassung, dass wir viel zu wenig daran denken, dass die Schweiz hinsichtlich der Besteuerung ein ausgesprochener Sonderfall ist. Die Uno hat im Jahre 1965 eine Publikation veröffentlicht, in der Vergleiche über die Steuerbelastungen der Industriestaaten enthalten sind. Wir sehen dort, dass die Schweiz mit 17% Gesamtbesteuerung, direkte und indirekte Besteuerungen zusammen, ohne Sozialabgaben, bei weitem an letzter Stelle in Europa steht. Einzig Japan, das ja industriell sehr expansiv und leistungsfähig ist, hat noch etwas geringere Steuern. Die übrigen Industriestaaten weisen 5 bis 15% höhere steuerliche Belastungen auf als wir. Ich bin überzeugt davon, dass dies eine der Ursachen ist, warum unsere Exportwirtschaft und unser Fremdenverkehr so leistungsfähig sind. Prof. Risch hat kürzlich erklärt, dass einer der Hauptgründe, warum wir in bezug auf den Fremdenverkehr auf der internationalen Ebene so konkurrenzfähig sind, darauf zurückzuführen ist, dass unsere Hoteliers und alle Verkehrsinteressenten viel weniger Steuern bezahlen müssen als im Ausland. Ich glaube, wir tun gut daran, uns bei unseren Betrachtungen diesen existenziellen Vorteil vor Augen zu halten und nicht einfach darüber hinwegzugehen.

Ein zweiter Punkt, warum es gut ist, dass wir weniger Steuern zahlen als anderswo, liegt darin, dass die Potenz des Staates, das heisst die Macht und die Position des Staates gegenüber den Bürgern und der Wirtschaft, weitgehend von der Aufteilung der Finanzkraft zwischen Staat, Bürger und Wirtschaft beeinflusst wird,

Wir wissen alle – und darüber gibt es keine Diskussion –, dass der Bund in der heutigen Zeit wahrscheinlich noch mehr als früher ausreichend finanziert werden muss. Wir

müssen uns aber dafür einsetzen, dass daraus keine zu expansive und progressive Finanzierung entsteht, das heisst dass nicht einfach die Schleusen geöffnet werden. Es ist deshalb notwendig, dass wir Schranken aufrichten, die auch uns selbst treffen, indem wir uns selbst in eine gewisse Form hineinbringen, wie dies übrigens bis jetzt der Fall gewesen ist. Ich werde bei meinen Einzelanträgen in der Detailberatung auf das eine oder andere zu sprechen kommen.

Was die sogenannten Nahziele anbelangt, nämlich die Frage, ob man die Warenumsatzsteuer erhöhen soll oder nicht, möchte ich darauf hinweisen, dass wir vom Gewerbe aus keine Opposition machen, dass 200 Millionen Franken durch die Abschaffung des Rabatts bei der Warenumsatzsteuer zusätzlich in die Bundeskasse fliessen; wir machen auch keine Opposition, dass das Baugewerbe mit rund 100 Millionen Franken mehr belastet wird, obwohl man sich hier eines gewissen Lächelns nicht entziehen kann. Es mutet nämlich grotesk an, dass auf der einen Seite der Bund die Bauleistungen stärker belasten will, und zwar fast um 50%, wie wir vom Herrn Kommissionspräsidenten gehört haben (die heutige Belastung beträgt 2,2%; in Zukunft soll sie 3% betragen), während man auf der andern Seite von Wohnbausubventionen des Bundes spricht. Man klagt in weiten Kreisen, dass man durch das heutige Warenumsatzsteuersystem die Investitionen treffe und deshalb eigentlich zum Mehrwertsystem, das die Investitionen überhaupt nicht erfasst, übergehen sollte. Man denkt auch daran, dass ungefähr ein Drittel der Bauleistungen von der öffentlichen Hand vergeben werden und deshalb die öffentliche Hand auf die eine oder andere Art und Weise durch diese Warenumsatzsteuererhöhung wieder betroffen wird. Es ist dies nur eines der kleinen Beispiele der Schizophrenie, die in unserer Steuerpolitik zum Teil zwangsläufig und zum Teil mangels entsprechender Einsicht praktiziert wird.

Bei der Wehrsteuer bin ich der Meinung, dass der Bundesrat sich selbst widerspricht. Er sagt in der Botschaft ausdrücklich, dass man dafür sorgen müsse, dass die Wehrsteuer sich nicht immer weiter entwickle, währenddem die Warenumsatzsteuer zurückbleibt, dass also das Verhältnis zwischen Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer sich nicht immer in der Richtung auf eine stärkere Belastung durch die Wehrsteuer verschieben sollte. Auf der andern Seite hat der Bundesrat dann aber doch nicht den Mut, über die Beseitigung der kalten Progression hinaus die Wehrsteuer zum mindesten einzufrieren. Er beantragt vielmehr eine lineare Erhöhung durch die hälftige Aufhebung des Rabattes und eine entsprechende Erhöhung bei den juristischen Personen; gleichzeitig will er die Progression noch weiterführen. Diese Weiterentwicklung der Progression wird den Spielraum für allgemeine Anpassungen des Tarifes nach oben natürlich öffnen. Ich möchte deshalb sagen, dass die Vorschläge des Bundesrates bezüglich der Wehrsteuer nicht gerade von grosser Logik zeugen.

Damit ich nicht noch zu den nicht von mir gestellten Minderheitsanträgen des Wort ergreifen muss, möchte ich dazu jetzt nur kurz folgendes sagen: Der grosse Antrag Biel ist zu schön, um wahr zu sein. Ich glaube, er hätte eine grundlegende Änderung unseres ganzen bisherigen Steuersystems, vor allem in bezug auf die Kantone und Gemeinden, zur Folge. Er kommt verdächtig nahe an die sogenannte Erzbergersche Finanzreform heran, die vor ziemlich genau 50 Jahren in Deutschland praktiziert worden ist und die dort nicht wenig zur finanzpolitischen Schlagkraft des Nationalsozialismus beigetragen hat; (Heiterkeit) –

das war eine Lösung in Deutschland, die die Zentralisierung der Finanzpolitik zur Folge hatte und dies hat die Zentralgewalt in Deutschland gestärkt. Ich bin überzeugt, es hätte auch eine Zurückbindung des Föderalismus in der Schweiz zur Folge, wenn man die Vorschläge von Herrn Biel realisieren wollte.

Bei zwei kleinen Anträgen, die aber nicht weniger wichtig sind, bin ich mit Herrn Biel einverstanden, nämlich, dass man beim Benzinzoll eine Schranke setzt und dass man sich dazu durchringt, bei den juristischen Personen aus dem System der Besteuerung nach der Ertragsintensität herauszukommen. Jetzt bezahlen nämlich die finanzstarken Aktiengesellschaften relativ wenig Steuern; um so stärker werden die finanzschwachen belastet. Es wäre gut, die Besteuerung nach der Ertragsintensität durch die Besteuerung nach dem Grundsatz der Proportion zu ersetzen.

Ich werde auch dem Antrag Wyss betreffend die Steuerharmonisierung beipflichten. Dieser Antrag geht bedeutend weniger weit als die Motion des Ständerates und die Motion der nationalrätslichen Kommission. Beide verlangen vom Bundesrat eine umfassende Steuerharmonisierung, während der Antrag Wyss lediglich eine verfahrensmässige Steuerharmonisierung vorsieht, die den Kantonen und Gemeinden bezüglich der Steuertarife und der Abzüge wie bis anhin volle Freiheit belassen würde.

Es wäre mir eigentlich sehr am Herzen gelegen, die Diskussion durch einen weitern Antrag zu bereichern, nämlich über das Problem der automatischen Beseitigung der kalten Progression. Jetzt muss sie alle paar Jahre durch Beschlüsse des Gesetzgebers eliminiert werden. Das ist gesetzestechisch nicht ökonomisch, und ausserdem gibt es dem Bundesrat immer wieder die Möglichkeit, die Beseitigung der kalten Progression als Vorspann zu benützen, um Dinge zu realisieren, die man eigentlich nicht haben möchte. Es ist kein Geheimnis, dass die gegenwärtige Konzeption des Bundesrates dahin läuft, zu versuchen, mit dem Geschenk der Ausschaltung der kalten Progression die sehr bedeutungsvollen Bestimmungen über die sachliche und zeitliche Beschränkung der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer in der Verfassung auszuschalten. In diesem Sinne wäre es gut, das ewige Spiel um die kalte Progression grundsätzlich durch eine Art Indexierung auszuschalten.

Wir haben hier eine Verfassungsvorlage. Die Hauptauseinandersetzung darüber wird sich daher in der kommenden Volksabstimmung ergeben. Die Vorlage muss noch dieses Jahr vor die Stimmbürger. Auf deren Stimmung haben wir Rücksicht zu nehmen. Ich glaube mich nicht zu täuschen, wenn ich sage, diese Stimmung gehe dahin, dass das Volk von uns eine Neuordnung verlangt, die massiv ist und die dafür sorgt, dass der Bund möglichst knapp finanziert wird.

Wir werden selbstverständlich auf die Vorlage eintreten, aber eine Reihe von Vorschlägen vertreten. Ich bitte Sie jetzt schon um deren positive Würdigung.

Tschopp: Auf eine Steuervorlage sollte man eigentlich erst eintreten, wenn sich tatsächlich eine schlechte Finanzlage abzeichnet. Als Grundlagen für die kurzfristige Be trachtung haben wir heute das Budget für das Jahr 1970, mit einer ausgeglichenen Finanzrechnung und einem Reinertrag von rund 400 Millionen Franken in der Gesamtrechnung, also unter Berücksichtigung der Vermögensveränderungen. Der Finanzplan des Bundesrates für 1971 und 1972 sieht in der Finanzrechnung Ausgabenüberschüsse von 160 Millionen Franken für 1971 und etwa 100 Millionen Franken für 1972 vor, aber in der Gesamt-

rechnung sind wiederum Reinerträge von je rund 250 Millionen Franken.

Soeben wurden die Zahlen für den Abschluss 1969 publiziert. An Stelle des Budgetdefizites verbleibt in der Finanzrechnung pro 1969 ein Ertragsüberschuss von 28 Millionen; mit den Vermögensveränderungen ergibt die Gesamtrechnung einen Reinertrag von über 400 Millionen Franken. Wir kennen noch keine gesonderten Ergebnisse der Amnestie. Allerdings muss beigefügt werden, dass im Finanzplan für 1971 und 1972 noch nicht alle Aufwendungen, die in den nächsten zwei bis drei Jahren zusätzlich entstehen werden, voll enthalten sind. Denken wir an die Hochschulförderung, die ETH, die AHV, die Militärausgaben. Mit Finanzvoraussagen haben wir bis jetzt Glück gehabt. Die Vorausberechnungen waren immer pessimistisch, die effektiven Abschlüsse waren wesentlich besser. Die jetzt geltende Finanzordnung läuft Ende 1974 ab. Die Bundesversammlung hat bereits zusätzliche Aufwendungen beschlossen, die schon ab 1971 voll zur Auswirkung kommen werden. Unsere Fraktion stimmt deshalb der Konzeption des Bundesrates zu, dass die Geltungsdauer einer neuen Ordnung vorverlegt wird und bereits ab 1971 zusätzliche Einnahmen in der Grössenordnung von 200 bis 300 Millionen Franken geschaffen werden.

Das vom Bundesrat grundsätzlich anerkannte Ziel einer strukturellen Änderung unserer Finanzordnung wird durch die neue Vorlage leider nicht erreicht. Es gibt eine ganze Reihe von Problemen, die für unsere Fraktion so entscheidend sein werden, dass sie je nach Ihrem Entscheid am Ende der Beratungen in den beiden Kammern dieser Vorlage zustimmen kann oder nicht. Da es um Verfassungsbestimmungen geht, unterliegt die Vorlage dem obligatorischen Referendum, der Volksabstimmung.

Die wachsenden Zollausfälle: Es ist unbestritten, dass die Ursachen der uns in den kommenden Jahren fehlenden Finanzmittel zur Hauptsache die wachsenden Zollausfälle sind. Eine neue Konzeption sollte deshalb vermehrt die zollpolitischen Gesichtspunkte berücksichtigen. Unser Zollgesetz ist auf dem Prinzip des Gewichtszolles aufgebaut. Damit sind die durch die weltweiten Preiserhöhungen verbundenen vermehrten Einnahmen, die auf Grund eines Wertzolles verblieben wären, nicht eingegangen. Dazu kommen die bewusst in Kauf genommenen Ausfälle durch die Kennedy-Runde, die Ausfälle der Integration. In einer neuen Ordnung müsste unseres Erachtens die Möglichkeit der Unterstellung unter ein Mehrwertsteuer- oder ähnliches System vorgesehen sein. Die Integration Europas wird uns hier Probleme stellen, die zwangsläufig eine strukturelle Änderung dieser vorgeschlagenen Ordnung bringen wird. Trotzdem wollen der Bundesrat und die Mehrheit des Ständerates die Vorlage unbefristet in die Verfassung einfügen.

Zum Verhältnis Warenumsatzsteuer/Wehrsteuer: Der Bundesfiskus hat sich für die direkten Steuern mit Rück sicht auf Kantone und Gemeinden an bestimmte Limiten zu halten. Die eigentliche Domäne des Bundes sind die indirekten Abgaben; die Kantone und Gemeinden sind für ihre Aufgaben auf die direkten Steuern angewiesen. Die direkte Besteuerung des gleichen Substrates sollte deshalb für den Bund subsidiär sein und bleiben. Es ist für uns klar, dass die siamesischen Zwillinge WUST und WEST am Leben bleiben. Für die direkten Steuern müssen aber Kantone und Gemeinden den Vorrang behalten. Der neue Artikel, wie das hier schon bereits erwähnt wurde, Artikel 41 ter, enthält allerdings den Passus, dass bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen sei. Das ist eine schöne Zusicherung, aber sie hat

keinen verbindlichen Gehalt. Noch in den Steuerjahren 1964 und 1965 betrug das Verhältnis Umsatzsteuerertrag/Wehrsteuerertrag bei der Umsatzsteuer 1,2 Milliarden, bei der Wehrsteuer rund 600 Millionen, also ein Verhältnis von 67 (Umsatzsteuer) zu 33 (Wehrsteuer). Nach den Berechnungen der Botschaft des Bundesrates sollen die Erträge im Jahre 1974 ergeben: Bei der Umsatzsteuer 2,4 Milliarden und bei der Wehrsteuer nahezu 2 Milliarden, also ein Verhältnis von 55:45. Bei den absoluten Erträgen ergibt sich also bei der Warenumsatzsteuer eine Verdoppelung, und bei der Wehrsteuer beträgt der Ertrag nahezu das Vierfache.

Durch die fortwährende Steigerung der Nominal-einkommen und der Nominalerträge werden wir 1974 vermutlich die Relation 50:50 erreichen.

Nun kommt aber noch der Gesichtspunkt unserer Exportwirtschaft. Der Bundesrat schreibt in der Botschaft vom September 1969 folgendes: «Wenn auch noch keine durchwegs einheitliche Beurteilung der preislichen Wirkung der öffentlichen Abgaben und damit der endgültigen Verteilung der Steuerlasten festgestellt werden kann, so ist doch insoweit Übereinstimmung erkennbar, als grundsätzlich alle Abgabarten als abwälzbar gelten.» Nun haben aber direkte und indirekte Steuern im grenzüberschreitenden Warenverkehr unterschiedliche Wettbewerbswirkungen. Dies beruht darauf, dass nach den gültigen internationalen Regeln das Exportgut an der Grenze von den auf ihm lastenden indirekten Steuern des Herkunftslandes entlastet und mit den indirekten Steuern des Bestimmungslandes belastet werden darf, während ein solcher Grenzausgleich bei den direkten Steuern nicht erfolgen kann. Eine Volkswirtschaft ist daher international um so wettbewerbsfähiger, je niedriger die nicht ausgleichbaren direkten und je höher die ausgleichbaren indirekten Steuern sind.

Ich verweise Sie in diesem Zusammenhang auf den interessanten Artikel von Herrn Prof. Höhn von der Handelshochschule St. Gallen, den wir von unserem Dokumentationsdienst erhalten haben. Ich will auf weitere Details jetzt verzichten.

Zum Finanzausgleich: Unsere Fraktion und Partei steht nach wie vor auf dem Standpunkt, dass dem föderativen Aufbau unseres Landes Beachtung zu schenken ist. Der Finanzausgleich über den Bund ist ja in den letzten Jahren eher noch dringender geworden. Ich erinnere Sie an die von beiden Kammern überwiesene Motion des damaligen Ständerates Bourgknecht. Wir erkennen nicht, dass die Probleme komplex sind und sorgfältiger Studien bedürfen. Aber die heutige Finanzvorlage ordnet dieses Problem zu wenig. Wenn die neue Vorlage unbegrenzte Rechtskraft verlangt, wird es schwer sein, auf den Finanzausgleich zurückzukommen.

Ich darf Ihnen noch den Kern der Stellungnahme unserer Partei zur Vorlage des Bundesrates bekanntgeben. Wir haben in dieser Eingabe geschrieben – es sind nur wenige Sätze: «Die Neuordnung der Bundesfinanzen darf nicht den Weg des geringsten Widerstandes gehen. Die nachhaltigen Schwierigkeiten, die sich beim Versuch ergeben, auf Bundesebene Sparmassnahmen durchzuführen, erleichtern die Sicherung einer Mehrheit bei Volk und Ständen für eine neue Ordnung keineswegs. Nur der ernsthafte Wille, die Staatsausgaben im Zügel zu halten und die bisherigen und neuen Ausgaben ständig auf ihre absolute Notwendigkeit zu überprüfen, vermag eine Vorlage schliesslich zum Tragen zu bringen. Der Zeitpunkt für diesen grossen Wurf ist aber heute noch nicht gekommen, so dass erneut eine Lösung auf Zeit angestrebt werden muss. Dieser Zeitraum wird dann erlauben, grundsätzliche sowie spezifisch

fiskalische Probleme umfassend zu prüfen und das Ergebnis in verfassungsrechtliche Normen zu giessen.»

Aus all den angeführten Gründen und weiteren Gesichtspunkten, auf die in der Detailberatung zurückzukommen ist, ist unsere Fraktion sowohl für die zeitliche Befristung wie auch für die materiellen Beschränkungen für Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer.

Ich beantrage Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Eibel: Sie haben am 21. Dezember 1966 dem Bundesrat ein Postulat des Sprechenden überwiesen, das folgendes beinhaltet:

«Die durch die eidgenössische Krisensteuer und nachher durch die eidgenössische Wehrsteuer herbeigeführte doppelte Besteuerung des Einkommens in Bund und Kantonen hat die Grenzen zwischen den Steuerhoheiten des Bundes und der Kantone in staatspolitisch bedenklicher Weise verwischt. Sie hat die Finanzhoheit der Kantone und damit deren Selbständigkeit erheblich beeinträchtigt. Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, den eidgenössischen Räten darüber Bericht zu erstatten:

- Wie durch die Neuordnung des eidgenössischen Finanzaushaltes die direkten Steuern ausschliesslich den Kantonen überlassen werden könnten;
- welche Neuverteilung der Aufgabe zwischen Bund und Kantonen mit einem solchen Schritt verbunden werden müsste;
- wie gleichzeitig eine Systematisierung und ein Ausbau des interkantonalen Finanzausgleichs zu erfolgen hätte.»

Die Botschaft vom 10. September des Vorjahres, die vor Ihnen liegt, nimmt von diesem Auftrag keine Notiz. Das ist angesichts der Zweckbestimmung dieser sogenannten Mini-Vorlage weiter nicht erstaunlich. Aber ich glaube, die Konsequenz ist die, dass der Auftrag an den Bundesrat, wie ihn das Postulat umschreibt, bestehen bleibt, weil er vorläufig unerfüllt ist. Ich erwähne das deshalb, weil mir scheint, dass hierin im Sinne des Votums, das Kollege Furgler vorhin abgegeben hat, ein weiterer Grund liegt, die zeitliche und sachliche Befristung der Steuern, wie sie vorgeschlagen werden, beizubehalten.

Der Berichterstatter zur Lex Streuli, Herr Nationalrat Hauser, hat im Jahre 1957 in diesem Saale nach dem Stenographischen Bulletin den schönen Satz geprägt: «An den Anfang jeder finanziellen Neuordnung gehört die Besinnung auf den Finanzbedarf.» Von der vorliegenden Botschaft wird man kaum behaupten können, sie messe dieser Anforderung ein übermässiges Gewicht zu. Abgesehen von einigen knappen Hinweisen auf die ersten beiden Jahre der geplanten Dauerordnung finden sich höchstens konjunkturpolitische Begründungen für die anbegehrten zusätzlichen Einnahmen von vorderhand 200 Millionen bis 300 Millionen Franken. Das überrascht deshalb, weil es seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges überhaupt das erstmal ist – wenn wir vom verunglückten Sofortprogramm absehen –, dass der Bundesrat eine Erhöhung der Steuerlast fordert. Auch bei der Wehrsteuer handelt es sich ja wegen der Aufhebung des halben Rabattes, wegen dem dem Parlament und dem Gesetzgeber eingeräumten Erhöhungsspielraum und wegen der Erhöhung der Maximalsätze um eine eigentliche Steuerverschärfung, wenn auch infolge der Ausschaltung der kalten Progression vorübergehend eine Entlastung eintritt. Bei allen Anläufen um eine Neuordnung, 1948 so gut wie 1953 und 1957, nahm schon der Bundesrat eine Senkung der Eingänge aus Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer in Kauf. Trotzdem legte er

jeweils ausführlich dar, wofür er die angeforderten Mittel benötige. Der Bundesrat hat sich aber auch von einem zweiten Bemühen distanziert. Bisher war es üblich, allfällige Einsparungsmöglichkeiten sorgfältig zu prüfen, teilweise wurden sogar besondere Sparmechanismen vorgeschlagen. Diesmal wird auf einer halben Seite (Seite 12) der Botschaft dargetan, dass von einer Ausgabendrosselung wenig zu erwarten sei. Im Lichte der Konjunkturdämpfung wäre das aber von erheblichem Interesse gewesen.

Die Steuerpolitik des Bundes richtet sich nach dem Leitsatz aus, dass Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer gleich zu behandeln seien. Dieser Tatbestand fand beim letzten grösseren Anlauf (1957) etwa in der resignierten Bemerkung des ständéräthlichen Berichterstatters Stähli Ausdruck, dass die Wehrsteuer, obwohl sie als direkte Bundessteuer die kantonalen Steuern konkurrenziere, auch in die neue Vorlage hinübergenommen werde, und zwar eben zur Hauptsache aus politischen Gründen. Die Fabel von den siamesischen Zwillingen ist ausserordentlich zäh. Auch heute wieder wird mit einer absonderlichen Selbstverständlichkeit davon ausgegangen, dass punkto Befristung, Begrenzung und Entrabattierung WUST und WEST genau gleich zu behandeln seien, mit einer absonderlichen Selbstverständlichkeit deswegen, weil sachlich wirklich nicht zu belegen ist, warum diese Gleichschaltung für alle Ewigkeit gelten soll. Es können nämlich Entwicklungstendenzen eintreten, die eine früher getroffene Entscheidung als überholt erscheinen lassen. Dass dies tatsächlich der Fall ist oder doch wenigstens in naher Zukunft der Fall sein könnte, sollen folgende Hinweise belegen:

Erstens: Das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern ist in der Schweiz ein ganz anderes als in den meisten vergleichbaren Staaten. Das zeigt sehr eindrücklich die Tabelle 10 im Anhang zur bundesräthlichen Botschaft. Diese Tabelle gilt notabene für das Jahr 1967, neckischerweise ein wehrsteuerschwaches Jahr. Seither hat sich indessen die Schere weiter geöffnet, und der Unterschied dürfte sich mit dem endgültigen Übergang der EWG zur Mehrwertsteuer noch mehr akzentuieren. Unser kramphafte Festhalten an den siamesischen Zwillingen führt daher zu einer sehr einseitigen, wenn nicht gar abseitigen Steuerstruktur.

Zweitens: Die eben gemachte Feststellung wäre vom Politiker vielleicht weniger tragisch zu nehmen, wenn sie nicht auch sehr konkrete Auswirkungen hätte. Weil im internationalen Warenverkehr zwar die indirekten, nicht aber die direkten Steuern abgezogen werden dürfen, wird die Wettbewerbsstellung des schweizerischen Unternehmers von den unterschiedlichen Steuerstrukturen stark betroffen, und zwar gilt dies nicht nur für den Exporteur, sondern ebenso sehr für die Behauptung auf dem schweizerischen Markt selbst. So bleibt es dabei, was Professor Dr. Walter Wittmann vor nicht allzu langer Zeit geschrieben hat: «Zu den wohlstandsvermehrenden Vorkehren gehören eine schonungsvolle, direkte Besteuerung und eine Verstärkung der Warenumsatzsteuer.»

Drittens: Die Finanzlage der schweizerischen Gemeinwesen hat sich in den letzten Jahren merklich verändert. Während der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes von 8,5 Milliarden 1946 bis heute auf rund 2 Milliarden abgebaut werden konnte, nicht eingerechnet die 4 Milliarden Franken offener Reserven, die sich in der Bundesrechnung finden, hat sich bei den Kantonen der Überschuss der Schulden über das Finanzvermögen allein in den vier Jahren 1963 bis 1967 mehr als vervierfacht und dürfte heute bereits wesentlich höher als der Fehlbetrag beim Bund sein. Für das Jahr 1970 haben die Kantone Defizite in der Grös-

senordnung von 700 Millionen Franken budgetiert, während der Bund selbst in der Finanzrechnung einen ausgeglichenen Voranschlag zu präsentieren vermochte. Ist es da wirklich so abwegig, einen teilweisen Rückzug des Bundes aus der Domäne der Einkommensbesteuerung zu postulieren?

Die drei eben gemachten Hinweise zeigen, dass sich von der Sache her ein Abgehen von der Theorie der siamesischen Zwillinge aufdrängt. Die Zwillingsfunktion von Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer darf nicht zum Tabu werden. Es ist Aufgabe des Parlamentes, die siamesischen Zwillinge zu trennen, bevor sie zur heiligen Kuh zusammenwachsen!

Einige Bemerkungen noch zur Problematik der Subsidiarität der Wehrsteuer. Die Wehrsteuer hat immer einen subsidiären Charakter gehabt, auch wenn das heute nur ungern zugegeben wird. Selbst in der bundesräthlichen Vorlage wird diesem Tatbestand Tribut gezollt, freilich nur in literarischen Deklamationen. Ich meine den schönen Satz in Artikel 41ter, Absatz 5, der da lautet: «Bei der Festsetzung der Tarife für die Wehrsteuer ist auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen.» Die Subsidiarität drückt sich in drei Richtungen aus: in der zeitlichen Befristung, in der Limitierung der Steuersätze auf Verfassungsebene und im bewusst knapp gehaltenen Ertrag. In der geltenden Ordnung sind diese drei Elemente enthalten, während die Vorlage des Bundesrates mit ihnen aufräumen will. Ich erinnere daran, dass gemäss Bundesrat jede sachliche Beschränkung auf der Verfassungsebene dahinfallen soll. Gemäss den Anträgen des Ständerates ist immerhin, wenn Sie die Entrabattierung, den Spielraum von 10% und die Erhöhung der Progressionsskala auf 9% in die Rechnung einbeziehen, ebenfalls ohne Verfassungsänderung, eine Erhöhung der Wehrsteuer um volle 37,5% möglich. Das bedeutet eine für schweizerische Massstäbe recht radikale Gesinnungsänderung, was an sich nicht zu beanstanden wäre, würde sie mit den vorher aufgezeigten Entwicklungstendenzen in Einklang stehen. Es wird in der Detailberatung auf die einzelnen Elemente der Subsidiarität einzutreten sein. An dieser Stelle ist lediglich festzuhalten, dass die Wehrsteuer weniger denn je eine existenznotwendige Institution der schweizerischen Eidgenossenschaft ist. Diese Erkenntnis ist überdies keineswegs neu. Ständerat Rohner hat 1957 gegenüber der Lex Streuli namens der radikal-demokratischen Fraktion erklärt: «...dass im gegenwärtigen Zeitpunkt, ja schon seit Jahren, die Wehrsteuer für den Bundesfiskus kein unbedingtes Erfordernis mehr darstellt und dass auch ohne diese Abgabe nicht nur der Rechnungsausgleich gefunden, sondern auch erhebliche Rechnungsbürschüsse erzielt werden könnten.»

Mit dem Verzicht auf die direkte Bundessteuer kämen wir zu der von wissenschaftlicher Seite immer wieder geforderten konsequenten Aufteilung der Finanzquellen, zu einer Lösung also, von der Professor Höhn am Schluss seines überzeugenden Artikels unter dem Titel «Die vergessenen Kantone» sagt, dass sie nicht nur zu einer klaren Abgrenzung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden führt, sondern gleichzeitig unter aussenwirtschaftlichen Gesichtspunkten die Interessen der gesamten schweizerischen Wirtschaft wahrt. Wir kämen gleichzeitig zu einer Lösung, die es den Kantonen erlauben würde, die von ihnen sachgerecht zu bewältigenden Aufgaben auch wirklich zu erfüllen, ohne beim Bund andauernd die hohle Hand hinstrecken zu müssen.

Zum Schluss noch ein ganz kurzes Wort unter dem Motto: «Bange machen gilt nicht.» – Bundesräthliche Bot-

schaft und Kommissionsreferent haben – zugegeben, dieses Mal mit einiger Zurückhaltung – die Stirn in Sorgfalten gelegt und auf die Notwendigkeit hingewiesen, durch Mehreinnahmen kommenden Defiziten vorzubeugen. Hier wäre der Hinweis am Platz, dass es in der Vergangenheit eine nicht abreissende Kette von düsteren Prognosen gab, die lautstark vor sicher zu erwartenden Finanzkatastrophen warnten. Will man die Kinder beim Namen nennen, dann dürften die Stichworte: Klöti, Max Weber, Streuli, Jöhr und Bonvin genügen. Mit authentischen Zitaten liesse sich hier eine Vorlesung zusammenstellen, die bei der Konfrontation mit der Wirklichkeit unweigerlich zu Heiterkeitsausbrüchen führen müsste. Die Zeit gestattet dies leider nicht. Aber Sie wissen auch ohne diese Vorlesung genug darüber, um zu verstehen, dass eine weise Zurückhaltung im Aufblähen der Steuereinnahmen am Platze ist und dass diese weise Zurückhaltung in der Vergangenheit nicht gehindert hat, dass wir den gesündesten Finanzhaushalt der zivilisierten Welt aufzuweisen haben.

In diesem Sinne stimme ich für Eintreten.

Weber Max: Verschiedene Redner haben heute Vormittag den günstigen Abschluss der Finanz- und Vermögensrechnung des Bundes für das letzte Jahr erwähnt. Ich glaube, wir können finanzpolitische Probleme in der Verfassung nicht auf Grund eines einzigen Jahresabschlusses lösen. Die Differenz gegenüber dem Budget beträgt ungefähr 5% und ist durchaus im Rahmen dessen, was als Abweichung von Schätzungen zulässig ist.

Herr Eibel hat mich soeben zu Unrecht zitiert. Er wird mir keine Prognosen nachweisen können, wie sie zum Beispiel Professor Jöhr und andere angestellt haben. Ich habe mich in jenen Jahren nicht so weit auf die Äste hinaus gewagt, ich habe immer vorsichtig prognostiziert.

Mit den Zielen, die der Bundesrat gesteckt hat, bin ich im allgemeinen einverstanden, besonders mit der Beseitigung der kalten Progression. Der Sprechende hat seinerzeit selber in diesem Sinne ein Postulat gestellt. Nach unserer Auffassung geht die Vorlage eher zu weit, indem sie die kalte Progression bis zu einem Einkommen von 88 000 Franken ausschaltet, also bis zu dieser Grenze einen Steuerabbau bringt. Die Teuerung ist bei den kleinen und mittleren Einkommen am stärksten spürbar; dort wird fast das ganze Einkommen für den täglichen Bedarf benötigt. Wir verzichten aber auf einen Antrag zur Änderung der Skala und begnügen uns mit einem Antrag auf Weiterführung der Progression. Darüber werde ich in der Detailberatung sprechen.

Wir sind auch mit der Erhöhung der Warenumsatzsteuer als Ersatz für den Zollabbau einverstanden. Infolge der Integration der Efta und durch die Kennedy-Runde sind die Zolleinnahmen kleiner geworden. Wir anerkennen also die Berechtigung einer Erhöhung der Warenumsatzsteuer in mässigen Grenzen.

Einverstanden bin ich speziell auch mit den konjunkturpolitischen Erwägungen, die nach den Anträgen des Bundesrates zu einer, wenn auch sehr bescheidenen, Flexibilität führen.

Ich bin auch mit der Strukturänderung einverstanden, die der Bundesrat vorschlägt.

Nun ein paar Worte zum Modell des Herrn Biel: Es ist ein Modell, kein Abänderungsantrag und keine Alternative, die als solche brauchbar wäre. Als Modell würde ich den Vorschlag als gut bezeichnen, aber er passt absolut nicht in unsere Landschaft hinein. Eine derartige Umkrempelung des Fiskalsystems ist ganz aussichtslos; denn wir müssten, wie Herr Wyss gesagt hat, alle kantonalen und

komunalen Steuergesetze auf den gleichen Zeitpunkt hin ändern. Ich habe mir vor 30 Jahren auch ein solches Ideal vorgestellt. Wenn Herr Biel einmal so vielen Kommissionen angehört haben wird, um Finanzvorlagen zu beraten, wie ich – dies ist ungefähr Nummer 7 –, wird er seine Ziele auch realistischer verfolgen. Als realistischen Weg bezeichne ich es, über eine realistische Politik zu versuchen, zur Vereinheitlichung zu gelangen. Herr Streuli hat das mit der BJP versucht, auf einem Weg, der meines Erachtens nicht gangbar ist. Ich kann darauf nicht näher eintreten. Das Modell des Herrn Biel ist als Modell gut, als Alternative unbrauchbar.

Die Vorlage bringt eine Strukturänderung –, ich sage dem Strukturänderung, formal wenigstens –, indem die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer unbefristet in der Verfassung verankert und dass keine Steuersätze mehr in der dauernden Verfassung aufgenommen werden sollen. Da mache ich auch Herrn Kollege Fischer eine Freude, indem ich sage, ich stimme ihm darin zu, dass das keine Mini-reform ist, sondern es ist ein bedeutender Schritt, immer gemessen an unseren helvetischen Gewohnheiten. Nun, der Städerat hat den Schritt nur halb gemacht oder hat nur einen statt zwei Schritte gemacht; er hat einen Zwischenweg gesucht: Verzicht auf Befristung, aber Aufnahme der Höchstsätze in die Verfassung. Das ist aber eigentlich ein Widerspruch, denn sobald wir diese Sätze ändern wollen, müssen wir ja doch, trotz der nicht vorgesehenen Befristung, eine neue Verfassungsänderung durchführen. Deshalb müssen wir entweder keine Steuersätze aufnehmen oder dann alle. Denn alle jene, die unterhalb der Höchstsätze betroffen werden, werden sich nicht damit abfinden können, dass man ihre Besteuerung dann offen lässt, während dem die höchsten Einkommen eine Sicherung gegen eine Erhöhung haben. Also entweder keine Steuersätze oder alle Sätze samt den Sozialabzügen in der Verfassung! Aber dann ist ein Verzicht auf Befristung vollständig sinnlos, denn bei jeder Änderung brauchen wir eine Verfassungsrevision.

Meines Erachtens sind nur zwei Wege gangbar, entweder Verzicht auf zeitliche und materielle Beschränkung, wie es der Bundesrat vorschlägt, wobei die Mehrheit der Kommission zugestimmt hat, oder dann eine Befristung und die Aufnahme der Steuersätze in der dauernden Verfassung oder in einer Übergangsordnung. Eine unbefristete Verankerung von Maximalsätzen in der Verfassung ist aber für uns unannehmbar. Das hat Ihnen Kollege Wyss bereits mit Deutlichkeit gesagt.

Nun komme ich zu diesen «siamesischen Zwillingen», deren Lebensfähigkeit Herr Eibel vorhin bezweifelte. Ich freue mich, dass wenigstens Herr Tschopp sie anerkannt hat. Das sind die seltenen siamesischen Zwillinge, die seit langem am Leben geblieben sind und die weiterhin am Leben bleiben werden. Ich glaube, Herr Eibel wird ihren Tod nicht mehr erleben. Dafür möchte ich ihm garantieren, und es wird auch keine heilige Kuh daraus entstehen.

Die Auffassung, «die direkten Steuern den Kantonen und die indirekten dem Bund», ist einfach unhaltbar. Es gibt keinen Bundesstaat – wenigstens kenne ich keinen in der Welt –, der auf direkte Steuern, besonders auf die Einkommenssteuern verzichten konnte. Alle Bundesstaaten erheben eine Einkommenssteuer, entweder allein oder wenigstens überwiegend, wie die Vereinigten Staaten von Amerika, oder gemeinsam mit den Gliedstaaten, wie namentlich die Bundesrepublik Deutschland.

Und nun in diesem Zusammenhang ein paar Worte über das Verhältnis zwischen den direkten und den indirekten Steuern: Es wird immer gesagt, die Schweiz sei

benachteiligt, weil sie niedrige indirekte Steuern hat, und es wird die Behauptung kolportiert, eine hohe Umsatzsteuer sei ein Vorteil für die Exportindustrie, da diese Steuer bei der Ausfuhr zurückerstattet werde. Auch Herr Kollege Tschopp hat heute diese Behauptung wieder aufgenommen, er hat sich dabei auf Herrn Professor Höhn verlassen. Ich möchte ihm aber sagen, Professor Höhn ist ein Jurist, ein Rechtslehrer, der die Sache nur vom juristischen Gesichtspunkt aus betrachtet und die ökonomischen Probleme zu wenig berücksichtigt. Ich sage, dass diese Behauptung unüberlegt und ein Trugschluss ist. Stellen Sie sich vor: Unsere Exportindustrie zahlt keine Warenumsatzsteuer. Die ausländische zahlt die Mehrwertsteuer und bekommt sie zurück. Sie sind nachher beide gleichgestellt. Wenn wir nach Deutschland exportieren, dann zahlen wir dort die Mehrwertsteuer, genau wie die deutsche Industrie im Inland die Mehrwertsteuer auch zahlt. Wenn wir in ein anderes Land exportieren, dann bezahlen die Deutschen wie die Schweizer die gleichen Steuern in jenem Land. Also sind wieder beide gleichgestellt. Aber, und das wird gewöhnlich nicht berücksichtigt, hohe Umsatzsteuern, hohe indirekte Steuern überhaupt erhöhen das inländische Kostenniveau; die Investitionen werden verteuert, die Löhne werden erhöht, das Material wird verteuert, und damit wird die Exportindustrie in eine ungünstigere Stellung gestellt. Das weiss unsere Exportindustrie ganz genau. Wir hatten einmal eine Diskussion am runden Tisch unter der Leitung von Professor Herold vom Vorort. Dort hat man die Behauptung zurückgewiesen, dass die hohen Umsatzsteuern für die Exportindustrie ein Vorteil seien. Es hat kein Mensch diese Behauptung auch nur vertreten, sondern sie ist *unisono* von den Professoren, die anwesend waren, und von andern abgelehnt worden. In der EWG übrigens besteht eine starke Opposition gegen die Mehrwertsteuer und ihre Erhöhung. In Holland hat sie eine starke Teuerung hervorgerufen. Belgien hat es fertiggebracht, ihre Einführung um ein Jahr zu verzögern und Italien sogar um zwei Jahre. Ich verweise im übrigen auf den Artikel, den ich in der «Neuen Zürcher Zeitung» erscheinen lassen durfte, der in die Presseschau aufgenommen worden ist. Mit der ständigen Propaganda für höhere indirekte Steuern will man im übrigen nicht der Exportwirtschaft nützen, sondern den hohen Einkommen, denn man glaubt, man könne dadurch die direkte Steuer, die Wehrsteuer, reduzieren oder eventuell gar beseitigen. Es sind die gleichen Kreise, die diese Behauptung kolportieren, die auch die Progression mildern möchten.

Manchmal wird zu sehr zweifelhaften Methoden gegriffen, um dies zu begründen. Sie haben eine Dokumentation des «Redressement National» erhalten. Wenn Sie sie zur Hand haben, so schlagen Sie auf Seite 6 auf: Dort wird ausgerechnet, wieviel Prozent die Wehrsteuer im Verhältnis zu den indirekten Steuern ausmacht. Es werden für eine Anzahl Jahre die entsprechenden Prozentsätze ausgerechnet. Ich habe feststellen können, dass aber nicht alle indirekten Steuern inbegriffen sind. Man hat die Tabaksteuer nicht inbegriffen, man hat die Treibstoffzölle, soweit sie für den Nationalstrassenbau verwendet werden, nicht inbegriffen; die Zahlen sind falsch, diese Statistik ist absolut unbrauchbar. Ich habe die Zahlen auf Grund der richtigen Angaben ergänzt, vielmehr ausgerechnet, und es gibt dann eben eine andere Prozentreihe, die nicht das beweist, was das «Redressement» beweisen will. Wir hatten in den Jahren 1952/53 30,6% Wehrsteuer, auf die indirekten Steuern bezogen; in den Jahren 1956/57 noch 22%, in den folgenden Jahren 18%, 18%, 19%, 22%, 23%. Nur im Jahre 1970 – aber nur im Voranschlag – sind es dann 29%,

weil da nur ein Jahr Wehrsteuer gerechnet ist, und zwar ein wehrsteuerstarkes Jahr. So hat die Wehrsteuer im Laufe der Jahre nicht mehr eingebracht im Verhältnis zu den indirekten Steuern, im Gegenteil, weniger. Man sollte also nicht derart zweifelhafte Statistiken aufstellen.

Nun noch ein Vergleich mit dem Ausland. Ich glaube, Herr Tschopp hat das angeführt. Nach der Uno-Statistik hat die Schweiz niedrige oder die niedrigsten indirekten Steuern im Prozentsatz zum Sozialprodukt, übrigens wie die USA und Japan. Das ist ihr Vorteil im internationalen Konkurrenzkampf. Die Schweiz hat aber auch niedrige direkte Steuern. Sie steht auch dort nahezu am Schwanz. Man kann also nicht nur das eine als Nachteil anführen, sondern beides ist für uns von Vorteil. Nun ist aber interessant, dass sich gerade in Deutschland Bestrebungen auf Erhöhung der direkten Steuern geltend machen, obwohl sie dort fast doppelt so hoch sind wie bei uns. Ich habe vor mir ein «Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland», erstattet vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Die Mehrheit der Verfasser dieses Gutachtens ist also sicher nicht sozialdemokratischer Parteiangehörigkeit. In diesem Gutachten lesen wir Vorschläge zur Reform der Einkommenssteuer: «Die besondere Stärke der Einkommenssteuer liegt darin, dass sie in höherem Grade als jede andere Steuer eine gezielte Verteilung der Steuerlasten ermöglicht. Mit ihrer Hilfe kann am ehesten eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, deren wichtigster Indikator das Einkommen darstellt, erreicht werden. Ferner bietet sie eine Handhabe für angestrebte Verteilungskorrekturen.» Es wird weiter festgestellt, dass die direkte Steuer auch das Funktionieren des Preismechanismus weniger beeinträchtige, als das mit den indirekten Steuern der Fall ist. Die Schlussfolgerung dieses Gutachtens ist: «Wegen ihrer günstigen Eigenschaften sowohl in belastungspolitischer und verteilungspolitischer Hinsicht als auch unter dem ordnungspolitischen Gesichtspunkt (verhältnismässig reibungslose Einordnung in die Marktwirtschaft) sollte die Einkommenssteuer einschliesslich Körperschaftssteuer in ihrem Gewicht so verstärkt werden, dass sie mehr als die Hälfte der Gesamtsteuereinnahmen erbringt.» Es ist dies das System, das wir bei uns kennen. Das gebe ich zu. Die deutschen Wissenschaftler wollen dieses System also ebenfalls anstreben, dies im Gegensatz zu den Ausführungen von Herrn Kollega Eibel.

Die direkte Bundessteuer hat drei wichtige Vorteile:

1. Sie ermöglicht eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Damit wird dem Postulat der Gerechtigkeit gedient.
2. Sie bringt keine oder nur eine geringe Beeinträchtigung der Marktwirtschaft. Das sollten sich die liberalen Vertreter merken.
3. Sie bringt keine oder eine geringere Erhöhung des Kostenniveaus als die indirekten Steuern. Daher ist sie für die Exportwirtschaft und den Fremdenverkehr günstig.

Ich gebe aber zu, dass wir beide Steuern brauchen. Wir können auch auf die indirekten Steuern nicht verzichten. Wir brauchen die Wehrsteuer und die Warenumsatzsteuer, und zwar als Hauptsteuern, auch in Zukunft; doch wehren wir uns gegen eine Verschiebung zu Lasten der indirekten Steuern, besonders der Warenumsatzsteuer, und damit auch zu Lasten der Konsumenten.

Zu den einzelnen Problemen werde ich mich in der Detailberatung äussern.

Wyer: Es ist jetzt fünf vor zwölf, doch hoffe ich, es sei für das Problem, das ich hier in bezug auf den Finanzaus-

gleich im Rahmen der neuen Finanzordnung zur Sprache bringen will, noch nicht so spät.

Max Imboden, viel zitiert, schrieb in seinen «Grundfragen der eidgenössischen Finanzreform», wo er über Konstanten unserer Finanzpolitik Ausführungen gemacht hat: «Föderative Gestaltung bedeutet die Absage an einheitliche Lösungen, Föderalismus ist ein Bekenntnis zu gegebenen und gebotenen Verschiedenheiten. Gleichheit um der Gleichheit willen bedeutet das Ende der lokalen Autonomie. In der Vermeidung schematischer Unifikation wird jede bundesstaatliche Finanzordnung, vor allem aber der interkantonale Finanzausgleich seine Bewährungsprobe bestehen müssen. Zum Wesen des Bundes gehört die Solidarität seiner Glieder; Solidarität ist aber etwas grundlegend anderes als starre Angleichung.» Dieses schöne Wort von Professor Max Imboden möchte ich an den Anfang meiner Überlegungen stellen, die dazu führen sollen, unserem verehrten Finanzminister Fragen vorzulegen, die sich für Befürworter eines verstärkten Finanzausgleiches bei der Prüfung der heutigen Vorlage stellen.

Es gilt hier zu prüfen, ob der Bundesrat mit dieser Vorlage dem in Artikel 42ter der Verfassung verankerten Auftrag an den Bund zur Förderung des Finanzausgleiches nachlebt und auf die Berggebiete angemessen Rücksicht nimmt. Dabei knüpfe ich meine Ausführungen an diejenigen des Sprechers der sozialdemokratischen Fraktion Herrn Kollege Edmund Wyss an, der erklärte, dass er als Befürworter eines Finanzausgleiches – ich danke ihm hier für seine baslerische Grosszügigkeit herzlich – noch die Beseitigung eines gewissen finanzpolitischen Okkultismus sehen möchte. Da stellen wir uns die Frage: Werden und können wir die Voraussetzungen für den Finanzausgleich in dieser Sicht in dieser Vorlage verbessern? Es ist zweifellos der Augenblick gekommen zu analysieren, was im Rahmen unseres bundesstaatlichen Aufbaus eines neben- und sicher auch oft durcheinanderwirkenden Steuersystems aufrechterhalten werden muss und was im Sinne eines richtig und modern konzipierten Föderalismus erneuert werden kann. Als Anhänger eines Rahmengesetzes halte ich die Vorschläge, wie sie im Minderheitsantrag für eine Steuerharmonisierung gemacht werden, als gut und durchführbar und auch mit einem modern konzipierten Föderalismus vereinbar. Was wir heute annehmen können – meines Erachtens in einem Rahmengesetz in Form eines Bundesgesetzes –, ist einmal ein Steuerkatalog. Es sind Vorschriften zur Harmonisierung, vor allem zur Umschreibung des Steuersubjektes und des Steuerobjektes. Drittens glaube ich, sollten wir den Weg zu einer Vereinheitlichung der Rechnungsführung der Kantone beschreiten, und viertens glaube ich auch, dass der Zeitpunkt gekommen ist, die mittelfristige Finanzplanung auf der Stufe Kanton und Gemeinden ebenfalls zu institutionalisieren. Persönlich sehe ich das Spielen eines grundlegend neu konzipierten Finanzausgleiches nur auf der Basis eines Rahmengesetzes. Dieses Rahmengesetz muss klipp und klar festlegen, dass eine Reihe von grundlegenden Voraussetzungen vorhanden sein müssen, damit die Kantone im Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Trotzdem die heutige Vorlage leider – unser Fraktions sprecher sprach von einer leisen Enttäuschung – den Finanzausgleich nicht grundlegend weiter ausbaut, sollte dessen ungeachtet die Gelegenheit benutzt werden, um die Voraussetzungen hiezu zu verbessern. Ein Rahmengesetz in Form des Bundesgesetzes ist die Vorbereitung, die mit dieser Finanzordnung angeschnitten werden kann. Die diesbezügliche Lösung der Minderheit ist gegenüber der Motion der Kommission wertvoller, da doch der ganze Fragen-

komplex nun angegriffen wird und nicht wieder auf Jahre hinaus in Expertenkommissionen hinausmanövriert wird, obschon doch heute hier gewisse Erkenntnisse vorliegen, die, glaube ich, für Entscheidungen die Grundlage bieten können. Um ein Bundesgesetz wird man meines Erachtens nicht herumkommen, wollen wir über den kantonalen Partikularismus hinaus zu Resultaten kommen.

Die finanzschwachen Kantone – der Sprechende kommt aus einem solchen – haben ihrerseits meines Erachtens das grösste Interesse an einer solchen Lösung. Nur so wird es ihnen ein für allemal gelingen zu beweisen, dass sie effektiv die höchsten Steuerbelastungen haben. Sie würden auf Grund vereinheitlichter Rechnungen dartun und beweisen können, dass trotz dem heutigen Finanzausgleich ihre Lage so ist, dass sie zur Schaffung der notwendigen Infrastruktur ihre Bürger trotz bedeutend kleinern staatlichen Leistungen ungeachtet hoch – ich möchte sagen: oft mit ungeahnt hohen Steuern belasten müssen. Es geht hier um die Ermöglichung des Vergleiches, damit Gleiche mit Gleichen verglichen werden kann. Die finanzschwachen Kantone haben auch alles Interesse, an Hand mittelfristiger Finanzplanung darzulegen, dass trotz einer straffen Handhabung der Prioritäten eben doch die Mittel fehlen, um innert nützlicher Zeit aufzuholen und um auch in ihren Gebieten für die Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums eine geeignete Infrastruktur herzubringen.

Ein zweiter Gedanke konstruktiven Aufbaus für den Finanzausgleich – ich möchte das unterstreichen – ist die Bedeutung der Förderung der Planung auf allen Stufen. Dass die Gesetze der Wirtschaftlichkeit, die ökonomischen Prinzipien es verlangen, die vorhandenen Mittel und damit auch die des Finanzausgleichs dort einzusetzen, wo der grösste Nutzeffekt erzielt werden kann und soll, wird man auch in finanzschwachen Kantonen anerkennen, vorab in den Entwicklungskantonen. Dass man dem Finanzausgleich nicht die weitgehende Zielsetzung geben kann, das wirtschaftliche Wachstum müsse in allen Kantonen das gleiche sein, ist gegeben. Das wirtschaftliche Wachstum, das sich im Volkseinkommen der Bewohner der einzelnen Kantone widerspiegelt, sollte dann aber doch so beeinflusst werden, dass die Unterschiede nicht noch anwachsen, sondern dass sie in einem vernünftigen Masse abgebaut werden. Die Wohlstandskluft besteht, und sie sollte abgebaut werden können, damit doch alle Kantone ihre Aufgaben, vor allem ihre Infrastrukturaufgaben, in eigenständiger und würdiger Weise lösen können, ohne ihre Bewohner im Übermass zu belasten. Unter diesen Gesichtspunkten der Planung leuchtet es mir ein, dass der Finanzausgleich durch die Ausgestaltung und Weiterbildung des Bodenrechtes einerseits, aber auch durch die Realisierung des Entwicklungskonzeptes für die Berggebiete eine bessere Grundlage erhalten wird.

Demgegenüber muss ich aber doch einige Hinweise auf die Dringlichkeit des Finanzausgleiches machen. Diese Hinweise müssen uns die Frage nahelegen: Wäre nicht der Zeitpunkt gekommen, mit dieser Vorlage des Bundes für den Finanzausgleich ein mehreres zu tun? Es darf als allgemein anerkannte Tatsache gelten, dass der heutige Finanzausgleich zwar ein fein ausgebautes Räderwerk darstellt, aber die grundlegenden Strukturprobleme nicht löst. Ich weise auf die Beurteilung durch einen befähigten Zeugen hin, auf einen Aufsatz von Dr. Letsch vom Jahre 1967. Man wird auf die stärkeren Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen hinweisen. Es sind absolute Zahlen, die eindrücklich sind. Die Frankenbeträge pro Kopf der Bevölkerung der Anteile an den sogenannten anrechenbaren Subventionen sind ebenfalls eindrücklich. Aber die Frage

der Anrechnung von Subventionen ist in vielen Fällen höchst problematisch. An Hand eines klassischen Beispiels, wie dem der Strassenlasten des Kantons Graubünden, liesse sich dies sehr gut erläutern, wenn die Zeit hier vorhanden wäre. Die gesteigerten Anteile der Kantone an den Bundesinnahmen sind eine Tatsache. Sie sind, in absoluten Zahlen und Summen ausgedrückt, imponierend, aber nicht ausschlaggebend, weil diese Zahlen den vermehrten Einnahmen des Bundes gegenübergestellt und an der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen gemessen werden müssen.

Unabstreitbar ist die Tatsache, dass der Rhythmus der Verschuldung bei Kantonen und Gemeinden gross ist und dass doch die Lage dieser Glieder unseres Bundesstaates – der Kantone und Gemeinden – auf dem Finanzsektor ein viel trüberes Bild bietet als dasjenige des Bundes.

Abschliessend kann ich sagen, dass eine eingehende Prüfung des Finanzausgleiches durch Herrn Prof. Wittmann zu folgenden Schlussfolgerungen geführt hat: «Die überraschende Tatsache eines rückläufigen Finanzausgleiches während einer Periode ausserordentlicher Anstrengungen zu dessen Ausbau sollten zu denken geben. Diese Entwicklung setzte sich offensichtlich infolge der Vernachlässigung der quantitativen Proportionen in den finanzpolitischen Belangen des Parlamentes durch.» Meine Folgerungen gehen dahin: Für den Finanzausgleich wurden und werden grosse Anstrengungen gemacht; diese seien voll und ganz anerkannt, auch gegenüber unserem heutigen Finanzminister. Aber die Tatsachen, die ich aufgezeigt habe, führen auch zum Schluss, dass im Zuge einer Finanzvorlage – die vielleicht viel tiefgreifender wirken wird, als man es ihr leichthin unter dem Namen Mini-Vorlage zumeist – für den Finanzausgleich doch eine viel grössere Anstrengung erfolgen müsste. Dabei geht es meines Erachtens um die Steigerung der Mittel, um die Steigerung der verfügbaren Masse, die aus den Bundesmitteln ausgeschieden wird, um diesen Finanzausgleich zu nähren. Hiezu wäre eine verfassungsrechtliche Umschreibung wertvoll gewesen. Dass in dieser Richtung gearbeitet wird, beweist schlussendlich die Sofortmassnahme des Bundesrates, bestehend in der Abzweigung eines grösseren Betrages der Verrechnungssteuer an die Kantone. Es ist nur zu hoffen, dass diese abgezweigten Mittel in der Form der Sofortmassnahme auch voll für den Finanzausgleich eingesetzt werden.

Abschliessend die entscheidenden Fragen an unseren Finanzminister: Der Bundesrat will die Bundesfinanzordnung von zeitlichen und sachlichen Fesseln befreien. Damit wird diese Finanzordnung zu einer Dauerordnung. Nach unseren Begriffen gehört in einem Bundesstaat – ich verweise auf das Zitat von Professor Max Imboden – zur Finanzordnung auch die Lösung des Finanzausgleiches. Man argumentiert nun so – und unser Finanzminister hat es im Ständerat erklärt: Wie kann man in einigen Jahren einen Finanzausgleich schaffen, wenn die entscheidenden Einnahmen des Bundes zeitlich und sachlich in der Luft hängen? – Aber diese Argumentation führt zur Gegenfrage: Wo holt der Bund im Zeitpunkt der definitiven Neugestaltung des Finanzausgleiches die Mittel hiezu her? Der Bundesrat löst mit dieser Finanzvorlage, die durch Sprengung der zeitlichen und sachlichen Begrenzung zu einer Dauerordnung führen kann, das Problem des Finanzausgleiches nicht, da ja zugegebenermassen die Sofortmassnahme mit dem Anteil an der Verrechnungssteuer auch nicht als Dauerlösung gedacht ist. Wann aber wird, so frage ich unsern verehrten Herrn Finanzminister, der Finanzausgleich definitiv und grundlegend gelöst und als integrierender Bestandteil in die Dauerfinanzordnung eingeglie-

dert? Wie gedenkt der Bundesrat die Mittel für einen grundlegend verbesserten Finanzausgleich sicherzustellen? Wie wird er auch die Aufwendungen für das regionale Entwicklungskonzept für die Berggegenden finanzieren?

Von der Auskunft über diese Fragen wird für mich die Stellungnahme zur Finanzvorlage überhaupt und zu ihrer Ausgestaltung weitgehend abhängen.

Abschliessend möchte ich nochmals ausdrücklich betonen, dass die Befürworter des Finanzausgleiches heute konstruktiv mitarbeiten wollen, mit dem Blick auf die Rahmengesetzgebung, auf die Planung von Finanzen und regionaler Wirtschaft als eine der Voraussetzungen für einen verbesserten Finanzausgleich. Auch in finanzschwachen Kantonen ist der Wille zu einem modern konzipierten Föderalismus auch im Finanzwesen unseres Staates vorhanden.

Ich danke unserem Finanzminister bereits heute für die Auskünfte, die er mir zu diesen Fragen geben wird. Selbstverständlich stimmt auch der Sprechende für Eintreten.

Eisenring: Ein Finanzminister ist im Grunde genommen nie so arm wie im Moment, da er reich ist. (Heiterkeit.) Er hat sich dann nämlich gegen verschiedene Forderungen zu wenden, und unserem Finanzminister ist nun noch aufgetragen, bei der reichen Fülle von Geldmitteln, die ihm zur Verfügung stehen, auch noch eine neue Finanzordnung durchzubringen.

Ich bewundere den Optimismus unseres Finanzministers. Er ist in die Tretmühle hineingeraten und wird jetzt eben durchdrehen müssen. Ich freue mich aber an diesem Reflex des Tessiner Optimismus, der dann allerdings fehlen dürfte, wenn es bei seinen Landsleuten darum geht, die finanziellen Mittel zur Begleichung der erhöhten Steuerrechnungen bereitzustellen.

Die geltende Finanzordnung würde an und für sich noch bis Ende 1974 Gültigkeit besitzen. Eine interessante Untersuchung der Finanzdirektion hat ergeben, dass, wenn keine Änderung eintreten würde, bis Ende 1974 die Wehrsteuer, berechnet auf der Ausgangsbasis 1966, sich ertragsmässig mehr als verdreifacht haben würde, währenddem sich die WUST in der gleichen Zeit nur um 50% erhöht hätte. Also auf der einen Seite Verdreifachung, auf der andern Seite nur 50prozentige Erhöhung. Das Wort «siamesische Zwillinge» ist heute bereits wiederholt gefallen. Ich könnte hier noch einstimmen. Für mich ist dies eine Art klinisches Problem geworden, denn der Zwilling, der WEST heisst, befindet sich in der Erwachsenenabteilung und der andere, der kleine, der WUST heisst, befindet sich immer noch in der Kinderabteilung. Ich wäre für eine etwas humanere Behandlung dieser Zwillinge.

Nun hat Kollege Weber sehr richtig bemerkt, dass wir die Finanzordnung nicht auf Grund eines einzelnen Jahresabschlusses beurteilen dürfen. Ich teile diese Auffassung, möchte aber betonen, dass es uns nicht darum geht, ob der Jahresabschluss 1969 wieder ausserordentlich gut und wesentlich besser als das Budget ausfallen wird oder nicht, sondern darum, wie wir im Trend liegen. Wir liegen im Trend auf jeden Fall ständig besser als die Budgets. Es zeigt sich auch auf Grund aller Unterlagen, die uns zur Verfügung stehen, dass die Planung ständig überprüft und wieder den neuen Verhältnissen angepasst werden muss. Ich möchte nicht die Zahlen des seinerzeitigen Jöhr-Berichtes der heutigen Situation gegenüberstellen. Wir waren uns durchaus klar, dass Herr Jöhr uns ja nur die Grundlagen für eine mittelfristige und eine langfristige Finanzplanung zur Verfügung stellen wollte. Die Grundlagen haben sich aber inzwischen wieder verändert.

Nun ist allerdings der Bundesrat nicht der Ansicht, dass die Steuererhöhung den Kernpunkt der Vorlage darstellt. Sie bewirkt zwar eine Erhöhung; sie ist in der Botschaft mit schätzungsweise 200 bis 300 Millionen Franken angegeben worden. Sachlicherweise müssten wir aber miteinbeziehen, dass von diesen 200 bis 300 Millionen Mehrertrag bereits über 100 Millionen wieder verloren gegangen sind, nämlich dadurch, dass die Kennedy-Zollrunde nun durch die Inkraftsetzung der drei letzten Stufen auf einen Termin bereits perfektioniert ist und dadurch ohne Verzug bereits ein höherer Ausfall bei den Zöllen resultieren wird. Nun ergibt sich aber aus der Vorlage, wie sie aus den Beratungen des Ständerates hervorgegangen ist, die Möglichkeit, bei der Wehrsteuer, also bei diesem ohnehin schon grösseren Zwilling, künftig mehr zuzusetzen als bei der Warenumsatzsteuer. Die Tendenz zum Ungleichgewicht zwischen den zwei Steuern kann sich also nur temporär entschärfen. Im Grunde genommen wird sich diese Tendenz nachher wiederholen, das Wachstum der Wehrsteuer wird etwas zurückgebunden, der Trend wird etwas verlangsamt, dann aber wieder überspielt. Das Problem als solches wird durch diese Bundesfinanzvorlage nicht gelöst.

Jedermann ist sich einig darüber, und wir haben rechtzeitig ein entsprechendes Postulat eingereicht, dass die kalte Progression beseitigt werden muss. Wir finden uns hier in einer einmütigen Meinung in diesem Rate. Auf mehrere Jahre hinaus wird die kalte Progression mit der heutigen Vorlage gemildert werden. Man wird später aber wieder über diesen Punkt erneut zu sprechen haben. Aber nur wegen der Beseitigung der kalten Progression ist keine Befugnis zu enormen Satzerhöhungen erforderlich. Ich erwähne, dass wir in der Übergangsordnung die Wehrsteuer von 7,2% auf 8% erhöhen und sie dann auf 9% bei natürlichen Personen anheben, während wir bei der Warenumsatzsteuer lediglich die Entrabattierung vorsehen. Hier liegt auch ein Ungleichgewicht in der Methodik und dementsprechend wieder ein neues Ungleichgewicht in bezug auf die finanziellen Auswirkungen vor.

Nun zur Frage, die im Zentrum steht: zeitliche und sachliche Beschränkung. Kollege Wyss hat als Basler dem Kollegen Tschopp wegen seines Antrages auf zeitliche Begrenzung der Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer den Vorwurf gemacht, er hätte etwas aus der Mottenkiste hervorgeholt. Als Basler Finanzminister würde ich nicht so despektierlich von der Mottenkiste sprechen, denn die Basler Chemie hat aus der Mottenkiste auch zugunsten des Kantons Basel-Stadt im Laufe der Jahre Dutzende von Millionen herausgeholt! Die Mottenkiste kann also durchaus gut sein, und ich glaube, auch in diesem Fall ist die Mottenkiste recht zweckmässig. Die völlige fiskalische Ungebundenheit, die offenbar ein Teil unseres Parlamentes vorzuziehen bereit ist, muss doch mit der Tatsache konfrontiert werden, dass in den letzten 20 Jahren dank dem obligatorischen Referendum, das nun ausgeklammert werden soll, verschiedene sich nachträglich als völlig unnötig erwiesene Steuererhöhungen haben verhindert oder hinausgeschoben werden können. Das ist immerhin eine Tatsache, mit der wir uns auseinanderzusetzen haben.

Nun zur Kontroverse über die Bedeutung der indirekten Besteuerung im Rahmen unserer Gesamtwirtschaft und unserer Exportwirtschaft. Die Meinungen gehen hier, trotz des guten Artikels von Kollege Professor Weber in der «Neuen Zürcher Zeitung», sehr auseinander. Ich habe zur Frage Mehrwertsteuer, beziehungsweise Warenumsatzsteuer, eine Vernehmlassung der Basler Handelskammer vor mir, die eindeutig folgendes feststellt. Ich zitiere wörtlich: «... dass die indirekten Steuern im Gegensatz zu

den direkten Steuern an der Grenze ausgeglichen werden können, und dass damit der Exporteur eines Landes, das einen verhältnismässig hohen Anteil direkter Steuern an der Gesamtsteuerbelastung aufweist, gegenüber den Konkurrenten aus einem Staate, dessen Steuererhebung zum grössten Teil auf indirektem Wege erfolgt, im Nachteil ist. Angesichts der ständig zunehmenden Verlagerung auf die Verbrauchssteuern in den meisten Ländern muss schon aus wirtschaftlichen Gründen auch unser Land der Entwicklung im Ausland folgen.» Nun ist vom Bundesratstisch aus – durchaus zu Recht – bemerkt worden, dass in unserem Warenumsatzsteuersystem vorerst noch gewisse Reserven stecken; einen Teil dieser Reserven werden wir mit dieser Vorlage bereits anzapfen oder gar ausschöpfen. Wenn es sich bei dieser Vorlage aber um eine Dauerordnung handeln sollte und nicht nur um eine Übergangsordnung – und das wird energisch in Abrede gestellt –, dann müssten wir auch wirklich für eine dauernde Finanzordnung sorgen, und zwar in dem Sinne, dass auch die Möglichkeit des späteren Übergangs zur Mehrwertsteuer in diese Verfassungsvorlage eingebaut würde. Darauf hat man aber verzichtet, so sehr man immer von prospektiver Politik spricht.

Zur Frage, ob wir eintreten sollen oder nicht. Ich glaube, sie stellt sich nicht. Wir müssen schon eintreten aus der Überlegung betreffend die Beseitigung der kalten Progression und den Ersatz der Zollausfälle. Meines Erachtens wäre es aber absolut ausreichend gewesen, sich vorerst auf diese zwei Elemente zu beschränken. In diesem Sinne ist das Postulat 10250 – das wir mit dieser Vorlage entgegen dem Antrag des Bundesrates nicht abschreiben lassen wollen – von uns eingereicht worden mit dem Schwerpunkt auf der Beseitigung der kalten Progression und zweitens auf dem Ersatz der Zollausfälle, allfällig mit einer gewissen zeitlichen Verlängerung der ganzen Vorlage. Man hätte eine solche Vorlage also um zwei, drei Jahre verlängern können. Dann wären wahrscheinlich die Reserven bei der Warenumsatzsteuer inzwischen ausgeschöpft worden. Erst in allerletzter Linie hätten wir dann die langfristige Finanzordnung an die Hand nehmen können mit all den schwierigen Problemen des Finanzausgleichs, der generellen Einführung der Mehrwertsteuer, die durchaus einmal Ersatz sein kann für die Wehrsteuer. Die Mehrwertsteuer könnte einmal die Wehrsteuer durchaus funktionell ersetzen. Ich bin da nicht ganz gleicher Meinung wie Herr Kollege Professor Weber. Ich glaube, wir hätten mit dieser Dreiteilung vielleicht eine Finanzreform aus einem Wurf, natürlich mit der Finanzpolitik der kleinen Schritte erzielt. Wir werden versuchen, auf die Vorlage mit den verschiedenen Minderheitsanträgen einzuwirken. Aber eine Verständigung um jeden Preis kann es in dieser Situation und aus dieser Betrachtungsweise heraus nach meiner Auffassung nicht geben.

Ich bitte Sie daher einzutreten und empfehle Ihrem Wohlwollen unsere verschiedenen Minderheitsanträge.

Präsident: Herr Brunner verzichtet auf das Wort. Damit ist die Eintretensdebatte geschlossen. Auch die Herren Berichterstatter sind bereit, auf weitere Ausführungen zum Eintreten aus Gründen der zeitlichen Ökonomie zu verzichten.

Hier wird die Beratung abgebrochen

Ici, le débat est interrompu

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	1970
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	10360
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.03.1970
Date	
Data	
Seite	106-132
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 286