

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

## Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

### Nationalrat — Conseil national

# 1975

Frühjahrssession – 17. Tagung der 39. Amts dauer  
Session de printemps – 17<sup>e</sup> session de la 39<sup>e</sup> législature

#### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 3. März 1975, Nachmittag  
Lundi 3 mars 1975, après-midi

15.30 h

Vorsitz – Présidence: M. Kohler Simon

12 157

#### Reform des Steuerwesens. Volksbegehrung Réforme fiscale. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 9. Dezember 1974  
(BBl I, 1975, 273)

Message et projet d'arrêté du 9 décembre 1974 (FF I, 1975, 273)

**Le président:** Hier la majorité du 25 pour cent des citoyens suisses a dit oui à l'article conjoncturel. Fait unique, dans les 125 ans d'histoire de nos votations sur des textes constitutionnels, le dos à dos des cantons l'a rendu caduc. Ce n'est pas le propos du président de faire le procès de cette décision dont l'interprétation commande une certaine prudence, ni de se prononcer sur les constantes ou les impondérables fédéralistes, au demeurant intacts, qui l'ont emporté semble-t-il en cette occurrence. Un fait est certain, c'est que même sans l'instrument refusé au gouvernement, avec ou sans acrimonie, la responsabilité conjoncturelle demeure, contraignante. Elle postule un nouveau projet, elle oblige aussi bien le législatif que l'exécutif. La précipitation d'une certaine détérioration de la situation, les menaces d'un chômage accentué commandent la recherche d'un équilibre auquel devraient pouvoir souscrire et le peuple et les cantons. Nous avons d'ores et déjà prévu un débat à ce propos dont je voudrais qu'on en tire à la fois les facteurs efficaces de lutte contre le chômage, l'indispensable solidarité commune au niveau de l'appareil de l'Etat et celui, paritaire, de la production, de même que l'instrument mixte de prévention permanente qui devrait être créé. C'est à ce prix que sera suscité le climat de solidarité pour que les événements puissent être maîtrisés.

Les travaux auxquels nous allons nous livrer n'en méritent que plus de sérieux et de ponctualité. Ces vœux entendus, en vous adressant mon plus cordial salut, je déclare la séance et la session ouvertes.

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

**M. Peyrot,** rapporteur: La commission chargée de l'étude de l'initiative populaire en faveur d'une imposition plus équitable et l'abolition des priviléges fiscaux a siégé le 6 février à Berne, en présence de M. le conseiller fédéral Chevallaz, chef du Département des finances, entouré de MM. Béguelin et Gerber, vice-directeurs, de MM. Baumer, chef de division, et Jung, adjoint scientifique.

Cette initiative émane de l'Alliance suisse des indépendants. Elle a été déposée le 19 mars 1974, avec 55 669 signatures. Elle est conçue en termes généraux – elle est d'ailleurs la seule, sur huit initiatives déposées en 1974, à revêtir cette forme. Elle doit être traitée par l'Assemblée fédérale dans les deux ans à compter du jour de son dépôt, et le rapport du Conseil fédéral doit intervenir dans le délai d'une année. Ce délai était échu le 19 mars 1975; il a donc tenu les délais prévus.

Quant à nous, notre délai est du 19 mars 1976; nous avons donc une année d'avance.

Je voudrais rappeler ici brièvement la procédure qui commande les initiatives rédigées en termes généraux, c'est-à-dire sous forme de vœu, et non rédigées de toutes pièces.

Si elle approuve l'initiative, l'Assemblée fédérale devra alors, selon l'article 121, 5<sup>e</sup> alinéa de la constitution, procéder à la révision constitutionnelle dans le sens voulu par cette initiative, les dispositions constitutionnelles revisées étant soumises au vote du peuple et des cantons.

Si elle n'est pas approuvée, elle est soumise à la votation du peuple seulement, avec ou sans recommandation de rejet. Dans le cas particulier, le Conseil fédéral et la commission dans sa majorité vous recommandent le rejet.

Il n'est pas possible d'opposer un contre-projet à une initiative conçue en termes généraux. Si l'initiative est rejetée par le peuple, elle est liquidée; si elle est acceptée par le peuple, elle doit être réalisée par l'Assemblée fédérale et les dispositions constitutionnelles ainsi revi-

sées sont soumises au vote du peuple et des cantons. Il y a ainsi deux votations populaires sur le même objet.

Maintenant la question se pose de savoir si l'initiative des Indépendants respecte les deux conditions exigées pour une initiative rédigée en termes généraux, à savoir l'unité de la matière et l'unité de la forme. Si tel n'était pas le cas, elle devrait être déclarée nulle.

Ce ne sont pas les conclusions auxquelles est parvenu le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des juristes du Département des finances, de la Chancellerie et de la Division de la justice.

Ces Messieurs ont estimé d'une part que, si cette initiative propose des mesures fiscales différentes, ces dernières sont toutefois coordonnées de manière à formuler ensemble un régime fiscal cohérent. D'où respect de l'unité de la matière.

D'autre part, l'unité de la forme présuppose, lorsqu'il s'agit d'une initiative rédigée sous forme de vœu, qu'elle laisse à l'Assemblée fédérale une marge de liberté suffisante pour formuler de façon autonome la ou les dispositions constitutionnelles voulues par les auteurs de l'initiative.

En dépit des indications très concrètes contenues dans l'initiative, notamment sous chiffre 1, lettre a à f, les juristes ont conclu qu'elle ne mélangeait pas les formes et qu'elle laissait suffisamment de champ libre au Parlement pour établir des dispositions constitutionnelles dans le sens voulu, si toutefois il lui plaisait d'en décider ainsi.

L'initiative est donc jugée recevable et la commission se rallie à ce point de vue. Reste donc à l'examiner. De quoi s'agit-il?

Nommément, d'instaurer en Suisse un régime fiscal plus équitable et d'abolir les priviléges fiscaux. En fait, de modifier radicalement le système fiscal existant, respectueux du fédéralisme, puisqu'il laisse aux cantons et aux communes leur souveraineté, et remplacer ce système par un autre, centralisateur à l'extrême. Qu'on en juge: un impôt fédéral direct, de caractère général, avec des déductions sociales et des taux réglés uniformément, serait institué, ayant pour conséquence de supprimer l'impôt fédéral direct de défense nationale, les parts cantonales à cet impôt et, dans une large mesure, les impôts cantonaux sur le revenu et la fortune (personnes physiques et morales), puisqu'il est prévu que les cantons recevraient leur part de ce nouvel impôt, de façon à pouvoir faire face pour une large part à leurs besoins financiers.

Les impôts cantonaux sur les successions et les donations seraient aussi unifiés. Viendraient s'y ajouter un impôt général sur toutes les boissons alcoolisées et un autre, nouveau, sur la consommation d'énergie. Par contre, l'initiative ne traite pas des autres impôts, notamment de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

A mentionner encore deux caractéristiques du système proposé par l'initiative: une partie du produit brut de l'impôt fédéral centralisé serait affectée à la péréquation financière entre cantons et des surtaxes, tant cantonales que communales, seraient perçues.

Comme on le sait, l'initiative du Landesring s'inscrit dans un vaste mouvement de réforme des finances fédérales, dont je cite pour mémoire les éléments principaux qui sont actuellement en discussion:

- initiative du Parti socialiste, ayant abouti postérieurement à celle-ci, en date du 26 juin 1974;
- les initiatives parlementaires de nos collègues Fischer et Butty en vue de l'harmonisation des impôts, des 17 mars 1971 et 14 décembre 1973;
- des motions diverses émanant de nos deux conseils, de nos collègues Biel, Binder, Eisenring et Letsch;
- la proposition de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, enfin, toutes propositions et travaux ayant pour objet le problème de la répartition des ressources fiscales entre Confédération et cantons et dont certains sont déjà engagés dans le processus de consultation.

Il vient s'y ajouter les toutes récentes propositions du Conseil fédéral quant à la taxe sur la valeur ajoutée, la déjà célèbre TVA.

C'est donc dans le courant de cette année que le Conseil fédéral a l'intention de nous saisir de ces propositions relatives à un nouveau régime financier, morceau de résistance s'il en est. Il convient donc tout d'abord de faire un sort à l'initiative des Indépendants. Acceptée par le peuple, elle rendrait pratiquement caducs tous les autres projets. Refusée, elle donnera le feu vert à l'examen des travaux entrepris que nous venons de citer.

L'outrance des termes de l'initiative que nous traitons aujourd'hui m'incitera à être bref dans la relation de son examen de détail tel qu'il a été entrepris par notre commission. Quelques points méritent l'attention.

1. La solution préconisée d'un impôt fédéral général sur le revenu et la fortune arrache aux cantons, comme nous l'avons déjà dit, l'essentiel de leur souveraineté fiscale, donc de leur autonomie. Or, sans autonomie financière, le fédéralisme ne peut que décliner rapidement, puis mourir. Mais, et c'est là un paradoxe, ce: impôt uniifié n'est pas en mesure d'assurer une charge fiscale uniforme, de telle sorte qu'il faut l'assortir de surtaxes et de péréquations pour tenir compte des disparités économiques et financières entre cantons et communes. L'exemple donné par le message, basé sur une hypothèse de travail, démontre que pour maintenir la situation financière actuelle des cantons et des communes, la moyenne de la surtaxe calculée sur l'impôt fédéral général devrait être de 30 pour cent pour l'ensemble des cantons et de 95 pour cent pour l'ensemble des communes. Telle est la constatation de l'administration fédérale des finances, qui précise qu'il s'agit de moyennes. Ces surtaxes varieraient cependant considérablement d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre: 13,5 pour cent pour Zurich et 45 pour cent pour le Valais sur le plan cantonal; 110 pour cent pour Zurich à 130 pour cent pour le Valais pour le plan communal. D'où la nécessaire péréquation prévue par l'initiative, péréquation qui entraînerait un relèvement sensible des taux moyens de la charge fiscale moyenne et globale par rapport à l'exemple choisi dans le message: de 6,75 pour cent pour le palier inférieur à 43,9 pour cent pour le palier supérieur. Conclusion: abstraction faite de l'aspect politique, l'apparente simplification technique n'est en fait que génératrice de complications bien plus graves que celles que présente l'harmonisation fiscale, qui n'en manque pourtant pas.

2. L'imposition des époux semblerait devoir déboucher sur une taxation séparée. Cette idée, qui a des arguments en sa faveur, est notamment contraire aux données du droit civil actuel.

3. L'imposition des rentes AVS est préconisée à 50 pour cent seulement, alors qu'elles sont imposées actuellement à 80 pour cent, les cotisations étant entièrement déductibles. Abandonner cette pratique serait privilégier les deux premiers piliers et mettre en question le troisième.

4. La limitation de l'imposition aux bénéfices non distribués influerait notamment sur la politique de distribution de dividendes et d'investissements des entreprises et favoriserait l'emprunt par rapport à l'autofinancement.

5. La suppression des priviléges fiscaux existants soulève un problème réglé en fait par le concordat du 10 décembre 1948 signé par tous les cantons, concordat qui lui a donné une solution satisfaisante, dans le sens juridique commun, dit le message. Toutefois, certains aspects de cette question seront sans doute repris dans les projets de réforme fiscale à venir.

6. Impôt sur les successions et donations. Là aussi, il s'agirait d'un impôt uniifié à percevoir par les cantons, contraire au fédéralisme actuellement pratiqué en la matière. Cette proposition appelle donc les mêmes critiques que l'impôt fédéral direct. Dans les deux cas, l'harmonisation est préférable.

7. Impôt sur les boissons alcooliques. Il s'agit là d'un domaine déjà largement exploité par le fisc fédéral, pour des motifs de santé publique aussi, ne l'oublions pas. L'éten-  
dre à toutes les boissons alcooliques, c'est-à-dire au vin en particulier, c'est toucher à un liquide qui, doux sur le palais, devient explosif sous la coupole. Nous n'en dirons pas davantage pour qualifier cette téméraire tentative.

8. Impôt sur la consommation d'énergie. Il est prévu dans le but de financer les travaux en vue de résoudre les problèmes posés par l'environnement et l'aménagement du territoire, exception faite du droit sur les carburants, qui resterait affecté à la construction des routes. Outre le fait que toutes les formes d'énergie sont grevées de droits de douane, il est problématique que, par un tel impôt, on puisse atteindre le but ambitieux auquel tend cette initiative. Comme le souligne le message, les pollueurs pourraient ainsi acheter le prix des atteintes qu'ils portaient à l'environnement et, de plus, c'est le consommateur qui en ferait les frais. Il est donc à rejeter.

J'en arrive aux conclusions. A la fin de ses travaux, la commission a voté. Une proposition éventuelle de notre collègue M. Biel de renvoi au Conseil fédéral avec prière de soumettre aux Chambres fédérales un projet répondant pour l'essentiel aux voeux exprimés par les auteurs de l'initiative et précédée d'une autre précisant que le peuple est invité à accepter l'initiative, a été rejetée par 13 voix contre 1 et 2 abstentions. Notre collègue Biel vient de présenter une nouvelle proposition qui sera discutée dans un instant au cours de la discussion de détail.

Pour une raison de forme, sur laquelle il y aura peut-être lieu de revenir dans la discussion de détail, notre commission a également repoussé une proposition Barchi par 12 voix contre 3 et une abstention.

A la discussion de détail, la proposition de M. Biel de supprimer l'article 2, invitant le peuple à rejeter l'initiative, a été repoussée par 15 voix contre 1 de telle sorte qu'au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral qui vous est soumis a été accepté par 15 voix contre 1. En conséquence, au nom de la commission, je vous invite à voter l'entrée en matière sur ce projet et à adopter l'arrêté tel qu'il nous est présenté.

**Tschopp**, Berichterstatter: Das Volksbegehren für gerechtere Besteuerung und die Abschaffung der Steuerprivilegien wurde im März 1974 vom Landesring mit 55 000 Unterschriften eingereicht. Das Begehren ist in Form einer allgemeinen Anregung gehalten. Dies hat zur Folge, dass der Bundesrat innert einem Jahr nach der Einreichung der Initiative Bericht und Antrag an die Bundesversammlung zu erstatten hat, damit diese innert zwei Jahren nach der Einreichung darüber Beschluss fassen kann. Stimmen die Räte der Initiative zu, so haben sie die Partialrevision der Bundesverfassung auszuarbeiten und anschliessend Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Stimmen die Räte der Initiative nicht zu oder kommt ein übereinstimmender Beschluss innert der Frist von zwei Jahren nicht zu stande, so ist die Initiative dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, haben die Räte nicht, da das Volksbegehren die Form einer allgemeinen Anregung hat. Im Falle der Annahme der Initiative durch das Volk haben die Räte einen Revisionsentwurf auszuarbeiten, der Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen ist.

In bezug auf die gleiche Verfassungsmaterie ist ein weiteres Volksbegehren hängig, die sogenannte Reichtumssteuerinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz. Diese kann aber erst nach der Initiative des Landesrings behandelt werden, da sie zu einem späteren Zeitpunkt eingereicht wurde. So wollen es die Vorschriften unseres Geschäftsverkehrsgesetzes.

Die Gültigkeitserfordernisse: Die Initiative will mit einer Reihe von steuerlichen Massnahmen ein neues Steuersystem verwirklichen. Trotz der Verschiedenartigkeit der einzelnen Massnahmen ist wegen deren Ausrichtung auf ein

bestimmtes Ziel hin das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie gewahrt. Das vorliegende Begehr, das in der Form der allgemeinen Anregung gehalten ist, unterliegt auch dem Gültigkeitserfordernis der Einheit der Form, d. h. die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs dürfen nicht miteinander verbunden werden. Da das Volksbegehren nebst den konkreten ordnungspolitischen Forderungen eindeutig zum Ausdruck bringt, dass es die Bundesversammlung nicht an seine Formulierung binden will, wird auch der Grundsatz der einheitlichen Form gewahrt.

Der Bundesrat und unsere Kommission sind zur Ueberzeugung gelangt, dass die Initiative als gültig erklärt werden kann.

Die Hauptpunkte dieses Begehrrens: Die Initiative will in der Schweiz ein gerechteres Steuersystem einführen und die Steuerprivilegien abschaffen. Dieses Ziel soll grundsätzlich durch folgende Massnahmen erreicht werden: Grundlegende Änderung des heute geltenden Systems der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden; Vereinheitlichung der Erbschaftssteuern; Einführung einer allgemeinen Alkoholsteuer; Besteuerung des Energieverbrauchs; Abschaffung der Steuerprivilegien.

Vorerst die Änderungen am geltenden System. Nach dem Vorschlag der Initianten würde es nur noch eine von den Kantonen für die Rechnung des Bundes nach einheitlichen Grundsätzen und Tarifen erhobene allgemeine Bundessteuer geben. Mit dieser sollen die direkte Bundessteuer, die Kantonsanteile an der Wehrsteuer und weitgehend auch die kantonalen Steuern auf Einkommen und Vermögen abgelöst werden. Am Rohertrag der allgemeinen Bundessteuern wären die Kantone in einem in der Initiative nicht festgelegten Verhältnis soweit beteiligt, dass ihre Finanzbedürfnisse weitgehend gedeckt werden könnten. Die Kantone hätten das Recht, innerhalb eines noch festzulegenden Rahmens Steuerzuschläge in Prozenten der Bundessteuer zu erheben. Die Gemeinden wären am Rohertrag nicht beteiligt, sie wären ganz auf die Zuschläge angewiesen. Auf direktem Wege wird somit keine einheitliche Belastung angestrebt. Der Ausgleich der Steuerbelastung soll vielmehr indirekt über den Finanzausgleich erfolgen, indem ein Teil des Rohertrages der allgemeinen Bundessteuern für diesen Zweck abgezweigt würde.

Die fiskalpolitische Konzeption: Sie finden in der Botschaft auf den Seiten 14 und 15 – auf den gleichen Seiten in der französischen Botschaft – eine Modellrechnung, basierend auf statistischem Material der Jahre 1969/70, die von der Annahme ausgeht, dass die drei Gebietskörperschaften Bund, Kantone, Gemeinden, über den gleichen Ertrag verfügen können wie bis anhin. Wenn sie über den gleichen Ertrag verfügen sollen, so müssten die Kantone auf der allgemeinen Bundessteuer zum Satz, wie er im Jahre 1969/70 massgebend war, einen durchschnittlichen Zuschlag von 30 Prozent erheben. Für die Gemeinden würde sich der mittlere Zuschlag im Durchschnitt auf 95 Prozent belaufen. Den Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass der Finanzausgleich das bisherige Ausmass aufweist.

Wenn im Sinne der Initianten die gesamte Steuerbelastung der Kantone untereinander angeglichen werden soll, müssen die Sätze der Bundessteuer wesentlich über die in diesem Modellbeispiel angewandten Sätze erhöht werden. Alle anderen in der Initiative vorgesehenen Steuererleichterungen, die eine Verminderung des Steuersubstrates zur Folge haben, würden ebenfalls zu einer Erhöhung der Sätze führen. Dies hätte zur Folge, dass viele Gemeinden oder Kantone trotz erhöhtem Tarif mangels Steuersubstrat ihren Aufgaben ohne massiven Finanzausgleich nicht nachkommen könnten. Ich mache Sie auf **Bellage 5** der Botschaft aufmerksam. Daraus ist ersichtlich, dass etwa ein Drittel aller schweizerischen Gemeinden gemäss Statistik 1969/70 keine Steuerpflichtigen haben, die ein Einkommen von über 50 000 Franken versteuern. Was nützt eine ganz massive Progression, wenn kein Steuerpflichtiger vorhanden ist, der dieser Progression untersteht?

**Nun noch kurz die Postulate der Initiative.** Vorerst einmal in bezug auf die natürlichen Personen. Ehegattenbesteuerung: Gemäss Vorschlag der Initianten soll die Familienbesteuerung so geregelt werden, dass eine unangemessene Belastung des Arbeitseinkommens der Ehefrau vermieden wird. Wie dieses Ziel erreicht werden soll, wird nicht vorgeschrieben. Aufgrund früherer Anträge des Landesrings ist in der Botschaft des Bundesrates angenommen worden, dass eine getrennte Veranlagung der werktätigen Frau anvisiert wird. Demgegenüber hat der Vertreter des Landesrings in der nationalrätslichen Kommission festgehalten, dass die Formulierung absichtlich alle Möglichkeiten offen lasse. Sicher ist, dass die gesonderte Steuerpflicht der Ehefrau oder nur der erwerbstätigen Ehefrau dem im schweizerischen Steuerrecht hochgehaltenen Grundsatz der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit widersprechen würde. In der Botschaft wurde zwar die getrennte Veranlagung abgelehnt, andererseits wird nicht bestritten, dass eine Verbesserung der im heutigen Einkommenssteuerrecht zugelassenen Abzüge für erhöhte Familienlasten vorgenommen werden kann. Ich verweise Sie auf die Regelung wie sie schon heute der Kanton Basel-Landschaft kennt.

**Die Rentenbesteuerung:** Im weiteren postulieren die Initianten, die Renteneinkommen nur zur Hälfte zu besteuern. Heute werden im Bund und in der Mehrzahl der Kantone die AHV/IV-Renten zu 80 Prozent in die Besteuerung mit-einbezogen. Lediglich in fünf Kantonen werden sie höher besteuert, während drei Kantone eine mildere Besteuerung kennen. Andererseits sind die Beiträge an die AHV/IV sowohl beim Bund wie bei den Kantonen voll steuerfrei. Die gegenwärtige heutige Tendenz neigt zu einem vollen Abzug der Beiträge und zu einer vollen Besteuerung der Renten sowohl bei der AHV wie bei der zweiten Säule der Altersvorsorge. Durch die teilweise Befreiung der AHV/IV-Renten kann der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Empfänger nicht mehr Rechnung getragen werden. Die steuerliche Entlastung käme nicht nur bedürftigen Leuten zugute, sondern auch den wirtschaftlich leistungsfähigen Steuerpflichtigen. Das Begehr der Initianten, die Leistung der ersten Säule trotz vollem Beitragsabzug nur zur Hälfte zu besteuern, würde dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung der ersten und zweiten Säule widersprechen.

**Ein weiterer Punkt, die Ertragsbesteuerung der juristischen Personen:** Die Initianten sehen eine proportionale Steuer auf den nicht ausgeschütteten Gewinnen vor. Nach dem geltenden Recht des Bundes und der Kantone werden die juristischen Personen durchwegs nach ihrem vollen Reinertrag bzw. Reingewinn oder Reineinkommen besteuert, und zwar gleichgültig, ob dieser Reinertrag ausgeschüttet wird oder nicht. Im weiteren ist die progressive Besteuerung die Regel. Der Übergang zu einer Ertragsbesteuerung, wie sie von den Initianten vorgeschlagen wurde, stösst vor allem auf fiskalische Probleme. Soll mit dem proportionalen Steuersatz der gleiche Steuerertrag erzielt werden wie mit dem heutigen Prinzip der Ertragsintensität, dann müsste der Steuersatz so hoch angesetzt werden, dass für viele schlecht oder bescheiden rentierende Unternehmungen eine beträchtliche Mehrbelastung entstehen würde. Die Beschränkung der Besteuerung auf die nicht ausgeschütteten Erträge hätte einerseits den Vorteil, dass die Dividenden vom Fiskus nicht mehr zweimal belastet würden, nämlich als Ertrag bei den Unternehmungen und als Einkommen bei den natürlichen Personen. Andererseits wäre der Nachteil damit verbunden, dass der Ertragssteuer unterworfen Unternehmen die Fremdfinanzierung der Selbstfinanzierung vorziehen würden. Vor allem die sich im Aufbau befindlichen Unternehmungen würden betroffen. Eine Lösung in diesem Sinne könnte unerwünschte wettbewerbsverzerrende Wirkungen auslösen, weshalb sie grundsätzlich abzulehnen ist.

**Erbschafts- und Schenkungssteuer:** Nach heutiger Regelung kennen drei Kantone, nämlich Schwyz, Obwalden und

Wallis, keine Erbschafts- und Schenkungssteuern. In den übrigen Kantonen sind die Bestimmungen unterschiedlich, sowohl in bezug auf Steuersubjekt, Steuerobjekt und Steuersätze. Das Erbschafts- und Schenkungssteuersystem eines Kantons darf nicht isoliert, sondern immer nur im Zusammenhang mit dem ganzen Steuersystem eines Kantons betrachtet werden. Kantone, die eine starke laufende Belastung des Vermögens kennen, können nicht auch noch eine hohe Erbschafts- und Schenkungssteuer erheben. Die Initianten beabsichtigen nicht die Einführung einer Bundeserbschaftssteuer oder Schenkungssteuer, sondern lediglich vom Bund für alle Kantone erlassene einheitliche Bestimmungen über die Erbschafts- und Schenkungssteuern. Der Ertrag würde den Kantonen zugutekommen.

Die Initiative verlangt neben der Änderung bei den direkten Steuern bei zwei Kategorien eine Änderung respektive Mehrbelastung bei den indirekten Steuern, und zwar eine Bundessteuer auf alkoholischen Getränken sowie eine Steuer auf dem Energieverbrauch.

**Eine Bundessteuer auf alkoholischen Getränken:** Nach dem Initiativbegehr soll die verfassungsmässige Grundlage durch Einführung einer allgemeinen Alkoholsteuer geschaffen werden, deren Sätze nach dem Alkoholgehalt abzustufen sind. Die Initiative lässt offen, ob die bisherigen Verfassungsartikel zur Besteuerung alkoholischer Getränke, nämlich die Artikel 32bis der Bundesverfassung über die gebrannten Wasser und Artikel 41ter Absatz 4 Buchstabe b über das Bier, durch neue Kompetenzen abgelöst oder durch neue Bestimmungen ergänzt werden sollen. Die Belastung alkoholischer Getränke wurde schon bis heute weniger durch fiskalische als durch volkshygienische Zielsetzungen bestimmt, weshalb vor allem die gebrannten Wasser sehr hohen Steuern unterworfen wurden. Die einheimischen Weine werden hingegen nur mit der Warenumsatzsteuer belastet. Nach dem Volksbegehr würde man auch die Weine der Alkoholsteuer, und zwar einer nach dem Alkoholgehalt abgestuften Steuer unterwerfen, was eine Abkehr von der heutigen Konzeption bedeuten würde. Der Hauptträger einer solchen allgemeinen Alkoholsteuer wäre der Wein, der wegen des höheren Alkoholgehaltes stärker belastet würde, als das heute mit rund 18 Prozent des Engrospreises belastete Bier.

Die allgemeine Steuer würde vor allem bei den einheimischen Produzenten sowie in vielen weiteren Kreisen auf Widerstand stossen, wie sämtliche Versuche zur Einführung einer allgemeinen Getränkesteuer seit 1934 deutlich gezeigt haben.

**Nun die Steuer auf dem Energieverbrauch:** Schliesslich sieht die Initiative die Besteuerung auf dem Energieverbrauch vor, wobei die einzelnen Energieträger nach dem Grad der verursachten Umweltverschmutzung besteuert würden. Der Ertrag aus der Besteuerung des Energieverbrauchs würde nicht an die Kantone verteilt. Er soll mit Ausnahme der Einnahmen aus der fiskalischen Belastung der Treibstoffe für motorische Zwecke zur Finanzierung der Erforschung und Lösung der Umweltprobleme und der Raumplanung verwendet werden. Der Umweltschutz kann aber nicht mit fiskalischen Mitteln durchgesetzt werden. Nur durch Gesetze und besondere Vorschriften, die von jedem einzelnen Wirtschaftssubjekt eingehalten werden müssen, lässt sich der Umweltschutz verwirklichen. Eine allgemeine Energiesteuer, wie sie von den Initianten gefordert wird, ist deshalb abzulehnen.

Ein weiterer Punkt ist die Beseitigung noch vorhandener Steuerprivilegien. Wie schon der Titel der Initiative sagt, sollen auch die noch vorhandenen Steuerprivilegien beseitigt werden. Was die Initianten unter Steuerprivilegien verstehen, kann dem Begehr nicht entnommen werden. Nach Artikel 42quater der Bundesverfassung kann der Bund schon heute Vorschriften gegen Abkommen mit Steuerpflichtigen über die Einräumung ungerechtfertigter Vergünstigungen erlassen. Er hat von diesem Recht nicht Gebrauch gemacht, da die Kantone im Dezember 1948 ein

Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen abgeschlossen haben. Sämtliche Kantone sind diesem Abkommen beigetreten. Wenn steuerliche Sonderregelungen über ganze Kategorien von Steuerpflichtigen getroffen worden sind und diese den darunter fallenden Steuerpflichtigen eine von der allgemeinen Ordnung abweichende Behandlung einräumen – wie z. B. die Pauschalsteuer der Ausländer und die Sonderbehandlung der Domizil- und Sitzgesellschaften zu beanstanden sind –, ist dies Sache der Kantone. Auch die Gesetzentwürfe für die Steuerharmonisierung sehen keine steuerliche Sonderbehandlung der erwähnten Steuerpflichtigen vor. In dieser Beziehung rennt die Initiative offene Türen ein.

Nun zur Würdigung dieser Initiative durch die Kommission Ihres Rates: Die Initiative will mit dem an sich anerkennenswerten Bestreben, eine gerechtere Besteuerung herbeizuführen, die Aufteilung der Steuerhoheiten von Bund und Kantonen beziehungsweise Kanton und Gemeinden, wie sie heute im Bereich der direkten Steuern gilt, grundlegend ändern. Eine allgemeine direkte Bundessteuer, bei der die Sozialabzüge und Tarife einheitlich geregelt wären, hätte an die Stelle der heutigen Bundessteuer, der Kantonsanteile und der Wehrsteuer und weitgehend auch an die Stelle der kantonalen Vermögens- und Einkommenssteuern zu treten. Den besonderen Bedürfnissen der Kantone und Gemeinden ist mit einem Zuschlagsystem Rechnung zu tragen. Es geht tatsächlich um eine Welchenstellung in der Finanz- und Steuerpolitik des Bundes und damit auch im Verhältnis Bund und Kantone. Der Bundesrat sagt hierzu auf Seite 30 der deutschen und auf Seite 31 der französischen Botschaft etwas Hervorragendes. «In unserem föderativen Staat, in dem die Kantone eigene Verantwortlichkeit zu tragen und ihre eigenen Angelegenheiten selbstständig zu erledigen haben, ist die Steuersouveränität für ein autonomes Handeln von wesentlicher Bedeutung.» Der Bundesrat zitiert auch den vorläufigen Bericht vom 29. Januar 1974 der mit der Behandlung der Initiative unseres Kollegen Stich vom 17. März 1971 betreffend Steuerharmonisierung betrauten Kommission des Nationalrates, die folgendes feststellt: «Je ausgeprägter der Wille ist, die Eigenständigkeit und Selbstverantwortung der Gliedstaaten zu stärken, um so grösseres Gewicht wird der Steuerhoheit der Kantone eingeräumt werden. Damit ist aber auch eine gewisse Vielfalt der Steuerordnungen eben als Preis für die Einräumung der Verselbständigung des Selbstbestimmungsrechtes in Kauf zu nehmen.» (Soweit diese Kommissionsstellungnahme.) Einerseits zieht die Initiative auf eine einheitliche Steuerlastverteilung in der ganzen Schweiz ab, andererseits würde durch die vorgeschlagenen Steuerzuschläge dieses Ziel wieder weitgehend zunichte gemacht. Die durch die Harmonisierung zu schaffenden einheitlichen Grundsätze für die Steuerveranlagung und das Steuerverfahren – ich betone: ohne Fixierung der Tarife – würden den Kantonen weiterhin erlaubt, die eigenen Finanzierungsquellen selbstständig auszuschöpfen. Was den Bürger ärgert, sind weniger die Belastungsunterschiede als die ganz unterschiedlichen Einschätzungs- und Verfahrensfragen. Wenn wir in unserem Land zu einer grosszügigen und dauerhaften Steuerregelung kommen wollen, muss doch unbedingt zuerst die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vorgenommen werden. Bei Verwirklichung dieser Initiative würde der interkantonale und interkommunale Finanzausgleich an Bedeutung stark zunehmen. Er könnte in einem derartigen Ausmass kaum befriedigend gelöst werden, da gerechte und von allen anerkannte Verteilungsschlüssel bis jetzt nicht vorliegen. Die generelle Revision unseres Steuersystems und der Einzug der direkten Bundessteuer, der Mehrwertsteuer, der Harmonisierung der kantonalen Steuern wird gegenwärtig vorbereitet. Diese Bestrebungen würden dadurch oder durch die Annahme dieser Initiative zunichte gemacht.

Ich komme zum Schluss: Ihre Kommission hat sich in Anwesenheit von Herrn Bundesrat Chevallaz und seinen

Chefmitarbeitern der Eidgenössischen Steuerverwaltung eingehend mit der Initiative befasst. Sie hat mit grosser Geduld, ich darf das hier ganz sachlich und objektiv feststellen, die ausführliche Begründung des Landesringvertreters, unseres Kollegen Biel, zu allen Detailfragen angehört. Die Kommission ist der Meinung, dass die negativen Aspekte gegenüber den positiven Elementen stark überwiegen. Sie beantragt Ihnen deshalb mit allen gegen eine Stimme, die Initiative abzulehnen sowie Volk und Ständen die Verwerfung zu beantragen.

**Stich:** Die Landesring-Initiative zu einer Steuerreform hat ein Verdienst: Sie hat zweifellos mitgeholfen, die Idee der Steuerharmonisierung in der Schweiz zu verbreiten und zu popularisieren. Da die sozialdemokratische Fraktion diese Meinung ebenfalls seit langem vertritt, haben wir gründlich geprüft, wie diese Initiative der Idee auch dienstbar gemacht werden könnte. Leider sehen wir dazu keine Möglichkeit. Die Initiative ist unformuliert, d. h. als allgemeine Anregung eingereicht worden. Dazu gibt es keinen Gegenvorschlag. Würden wir aber andererseits darauf eintreten, so wären wir in einzelnen Punkten der Initiative doch so sehr gebunden, dass ein vernünftiger Gegenvorschlag oder ein vernünftiger Vorschlag nicht möglich wäre, da die Vorstellungen zu einzelnen Punkten doch nicht anders ausgelegt werden können, als dies der Initiativtext vorsieht.

Die sozialdemokratische Fraktion ist bedingungslos für eine vollständige Harmonisierung in formaler Hinsicht und vertritt die Auffassung, dass auch in materieller Hinsicht eine gewisse Mindestbelastung bei grossen Einkommen und Vermögen notwendig ist. Hingegen soll Kantonen und Gemeinden ein gewisser Handlungsspielraum belassen werden, damit sie eigene Prioritäten setzen können. In diesem Punkt ist der Vorschlag des Landesringes wegen der starken wirtschaftlichen Unterschiede nicht sehr tauglich, um nicht zu sagen unmöglich. Die Festsetzung eines einheitlichen Steuertarifes mit der Möglichkeit von Zuschlägen würde in Stadtkantonen dazu führen, dass die Steuerbelastungen bei der minimalen Steuerpflicht zu tief und in Landgebieten eindeutig zu hoch angesetzt werden müssten. Würde die unterste Grenze z. B. für Zürich richtig angesetzt, so würde im Kanton Appenzell Innerrhoden wohl die grösste Zahl der bisherigen Steuerpflichtigen aus der Steuerpflicht fallen. Ein Zuschlag auf den Steuern der verbliebenen Steuerpflichtigen in diesem letzteren Kanton würde automatisch so hoch angesetzt werden müssen, dass dann die Differenzen vermutlich nicht kleiner, sondern eher grösser würden. Damit könnten aber auch die Ungerechtigkeiten nicht beseitigt werden. Um solche Ungerechtigkeiten zu vermeiden, haben wir in der Reichtumssteuerinitiative nur eine Minimalbelastung fixiert für grosse Einkommen und Vermögen. Wir sind uns dabei bewusst, dass sich damit einerseits eine gewisse Harmonisierung auch bei mittleren und unteren Einkommen automatisch ergeben muss, da Steuerkurven doch nicht vollständig willkürlich gestaltet werden können. Andererseits wird aber das Mitspracherecht der Kantone und Gemeinden weitgehend gewährleistet, da die wenigsten Stimmberechtigten unter diese Minimalsteuersätze fallen werden.

Nicht einverstanden sind wir auch mit der Forderung, nur die Hälfte der AHV- und IV-Renten seien zu besteuern. Diese Vorschrift kann im Einzelfall, wenn ein Mitbürger ausschliesslich von dieser Rente leben muss, zu wenig weit gehen. Andererseits ist auch nicht einzusehen, warum ein AHV-Rentner von der Steuer für die Hälfte der Rente befreit werden soll, wenn er daneben noch ein Einkommen aus Arbeit oder Kapital von 100 000, 200 000 oder noch mehr Franken bezieht. Zudem gehört unseres Erachtens eine solche Vorschrift auch nicht in eine Verfassung. Richtiger ist, wenn man schon eine Steuerreform anstrebt, die diesen Namen verdient, dass man sich zu klaren Grundsätzen durchringt; ein klarer Grundsatz wäre es unseres Erachtens, wenn man hier die Prämien von der Steuer-

pflicht ausnehmen und dafür die Renten grundsätzlich der Steuerpflicht unterwerfen würde.

Ebenso problematisch erscheint uns die Vorschrift zur Besteuerung der juristischen Personen, wonach nur der nichtausgeschüttete Gewinn der Besteuerung unterliegen soll. Eine solche Vorschrift müssen wir ablehnen, obwohl rein wirtschaftlich gesehen ein gewisser Vorteil darin liegt, indem die Unternehmen gezwungen würden, die Gewinne praktisch vollständig auszuschütten, um sich dann wieder am Kapitalmarkt neue Mittel zu beschaffen. Man kann annehmen, dass damit das Kapital volkswirtschaftlich besser eingesetzt würde. Andererseits sehen wir gerade heute, wohin Unternehmen kommen, wenn sie einfach alles ausgeschüttet haben und keine Mittel mehr vorhanden sind, wenn wirtschaftliche Schwierigkeiten auftreten. Dann haben nämlich die Arbeitnehmer diese Politik auszubaden, indem sie einfach entlassen werden. Eine solche Politik möchten wir nicht vertreten und nicht durch die Steuergesetzgebung animieren. Die ausschliessliche Besteuerung des nichtausgeschütteten Gewinnes müssen wir aber auch aus grundsätzlichen fiskalpolitischen Überlegungen ablehnen. Eine Unternehmung ist ein selbständiger Haushalt, der durch seine Existenz auch Anforderungen an die Infrastruktur stellt und unseres Erachtens deshalb auch zur Steuerpflicht herangezogen werden muss, und zwar unbekümmert darum, ob er seine Gewinne ganz oder nur teilweise ausschüttet. Mit dieser Vorschrift würden wir aber vor allem alle ausländischen Gesellschaften in der Schweiz privilegieren, da sie überhaupt keine Steuern mehr zu entrichten hätten, wenn sie den Ertrag an die Eigentümer im Ausland ausschütten, auch wenn dieser Teil des Ertrages dann schliesslich auf ein Nummernkonto bei einer schweizerischen Bank gutgeschrieben würde. Der Leidtragende einer solchen Vorschrift wäre die öffentliche Hand, insbesondere der Bund, da die Kantone ohnehin Domizil- und Holdinggesellschaften kaum besteuern. Diesem Spiel sollten wir aber nicht durch eine Volksinitiative noch Vorschub leisten.

Wenig sinnvoll erscheint uns auch die Verquickung eines Harmonisierungsvorschlags mit einer allgemeinen Alkoholsteuer, die im heutigen Moment doch höchstens zu einer zusätzlichen Belastung des Weines und möglicherweise auch des Bieres führen könnte, nachdem bei den gebrannten Wassern für die nächste Zukunft wohl alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Eine solche Übung im Vorfeld der Mehrwertsteuer lässt sich aber, rein politisch gesehen, wirklich nicht vertreten.

Ebenso problematisch erscheint die Einführung einer Energieverbrauchssteuer als zusätzliche Steuerquelle. Noch problematischer wird die Sache, wenn von der gleichen Gruppe, dem Landesring, das Referendum gegen den Benzin- und Heizölzollzuschlag ergriffen wird. Geht man von der Umweltbelastung aus, sind es doch wohl gerade diese Energien, unter welchen heute die meisten Menschen am stärksten leiden. Deshalb kann hier ein Argument nicht verfangen, welches behauptet, man habe das Referendum nur ergriffen, weil ein Gesamtkonzept fehle. Die politische Realität in der Schweiz lässt kaum grosse Schritte zu. Die zusätzliche Erhöhung der Benzin- und Zollzuschläge ist also eine Massnahme, die nach der Landesring-Initiative mindestens in der richtigen Richtung zielt. Deshalb darf man hier die Frage im Raum stehen lassen, ob nicht in beiden Fällen der politische Opportunismus entscheidend war, denn es geht nicht an, solche Forderungen in einer Verfassungsinitiative aufzustellen und gleichzeitig gegen einzelne solcher Massnahmen das Referendum zu ergreifen. Ich glaube, damit belasten wir unsere Demokratie doch etwas zu stark.

Entscheidend scheint uns aber, dass ein Harmonisierungsartikel mit solchen zusätzlichen Belastungen zum vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Der beste Dienst, den die Initiative der Harmonisierung in der Zukunft leisten kann, wird dann geleistet, wenn sie zurückgezogen wird. Dann würde zudem auch ein Dienst geleistet im Sinne von Herrn

Allgöwer, der in den letzten Sessionen immer wieder vom Sparen gesprochen und Sparen gefordert hat. Wenn die Initiative zurückgezogen wird, dann wird tatsächlich ein Beitrag zum Sparen geleistet und erst noch etwas Luft in den eidgenössischen Abstimmungskalender gebracht. Damit würde aber zudem auch der Weg frei, um die anstehenden Probleme der Steuerharmonisierung wirklich in Angriff zunehmen.

Mit den übrigen Postulaten in dieser Initiative wie auch mit der generellen Zielsetzung der Harmonisierung ist die sozialdemokratische Fraktion einverstanden. Doch die Punkte, die ich hier knapp dargelegt habe, führen uns dazu, Ihnen zu beantragen, die Initiative abzulehnen.

**Tanner:** Es ist nicht zu bestreiten, dass das Volksbegehren für gerechte Besteuerung und Abschaffung von Steuerprivilegien in aktueller Richtung vorstösst. Verschiedene Anregungen der Initiative sind durchaus vertretbar. Was die Initiative aber will, geht eindeutig zu weit. Der Vorstoss hat den Steuerzentralismus zum Ziel und fordert die Steuervereinheitlichung. Auch ist die Zahl der Revisionspunkte, die in der Initiative enthalten sind, viel zu gross. Ihre Annahme würde einer Rosskur gleichkommen und den Aufbau unseres föderalistischen Systems gefährden. Es ergäben sich auch Schwierigkeiten auf verfassungsrechtlicher Ebene. Bevor die Steuerhoheiten neu geregelt werden, müssen die Kompetenzen und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen neu verteilt werden. Mit der Vereinheitlichung der Steuern in unserem Lande würde das Problem der unterschiedlichen Besteuerung in den einzelnen Kantonen und Gemeinden keineswegs gelöst. Auch die Höhe der Gebühren und Beiträge, die in einem Gemeinwesen erhoben werden, haben einen Einfluss auf die Steuern. Die Initiative möchte den Gemeinwesen die Möglichkeit geben, mit Zuschlägen zur zentralen Steuer den unterschiedlichen Steuerbedarf zu decken, womit die Einheitlichkeit der Steuerbelastung bereits wieder in Frage gestellt ist.

Zu den einzelnen Anregungen der Initiative möchte ich nicht Stellung nehmen. Auf dem von den Initianten eingeschlagenen Weg und mit einer derartigen Massierung von Forderungen kann unmöglich das Ziel erreicht werden. Es ist auch auf diesem Gebiet eine Politik der kleinen Schritte der einzige gangbare Weg.

Auf ein schwerwiegendes Problem möchte ich noch hinweisen. Mit der Annahme der Initiative ist die Verantwortlichkeit der Kantone und Gemeinden über ihre Finanzpolitik, die Gewähr des Masshaltens, der Vorteil der besseren Uebersicht sowie die Eigenständigkeit und Selbstverantwortung in starkem Mass in Frage gestellt. Der Steuerzentralismus, wie er angestrebt wird, hätte nicht nur eine Steuerreform, man könnte fast sagen eine Staatsreform zur Folge. Die Steuerharmonisierung ist der richtige Weg, den es zielbewusst einzuschlagen gilt. In diesem Gesamtrahmen ist auch das Problem des Finanzausgleiches zu lösen. Dabei darf aber die föderalistische Struktur unseres Landes nicht in einem untragbaren Masse strapaziert werden. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei schliesst sich einstimmig den Überlegungen des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit an und beantragt Ihnen ebenfalls, die Initiative abzulehnen.

**Biel:** Eindeutig ist, dass wir unbefriedigende Zustände haben. Wir haben 25 verschiedene Steuersysteme, ein Bundessteuersystem, wir haben grösste formelle Unterschiede, und wir haben grösste Unterschiede in der Steuerbelastung von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde. Unterschiede bei der Einkommensbesteuerung von 100 Prozent in der Belastung sind in der Schweiz die Regel. Mit der Zunahme der öffentlichen Lasten sind diese Ungerechtigkeiten und Mängel unseres schweizerischen Steuersystems immer deutlicher geworden. Nicht umsonst finden Sie praktisch überall in den kantonalen Parlamenten, hier im eidgenössischen Parlament, Vorstösse zu Steuerreformen. Sie finden Standesinitiativen, Initiativen in

den Kantonen, Initiativen auf eidgenössischer Ebene; Expertenkommissionen und auch die Finanzdirektoren sind an der Arbeit und versuchen, wenigstens teilweise einiges zu ändern. All das zeigt, dass doch offensichtlich das Bewusstsein breit ist, dass die heutigen Regelungen unbefriedigend sind.

Was ist aber bis heute geschehen? Konkret nichts, gar nichts. Auf Bundesebene schleppen wir uns immer noch von einem Provisorium zum anderen. Jeder bescheidenste Reformversuch wird abgewürgt. Ich kann hier ein Zitat vorlesen aus einem bemerkenswerten Artikel von Herrn Dr. Hans Gerber von der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Er hat kürzlich dazu folgendes geschrieben: «Vorschläge zu schrittweisen Verbesserungen sind indessen seitens der massgebenden Kreise vielfach mit der bequemen Behauptung abgetan worden, ihre Verwirklichung sei politisch unmöglich oder finanziell nicht tragbar, oder sie würden dann später in den Rahmen einer grossen Reform einbezogen.» Das trifft tatsächlich zu. Lesen Sie nur die Botschaft des Bundesrates, worin überall auf schöne Dinge verwiesen wird. Einmal muss etwas im Zusammenhang mit der Umweltschutzgesetzgebung geregelt werden, dann kommt das Gesamtenergiekonzept, dann die Steuerharmonisierung, dann die Totalrevision; es wird immer auf etwas anderes verwiesen. Nur konkret ist alles noch nicht reif, um heute zu handeln.

Die Steuerharmonisierung, die man uns verheisst, ist keine Reform, sie stellt nichts anderes dar als die Zementierung des heutigen Zustandes, denn eine Vereinheitlichung der formellen Veranlagung ist keine Steuerreform. Was in Sicht ist, sind neue Steuerlasten (lies: Mehrwertsteuer). Das ist alles, was man uns bis heute konkret irgendwie in Aussicht gestellt hat. Wenn wir an das alles denken, dann passt tatsächlich ein Wort von Tucholsky hierher, der geschrieben hat: «Der Zentrale fällt nichts ein, und die anderen müssen es ausführen.» So etwa haben wir den Eindruck, wenn wir all das lesen, was man uns jetzt vorwirft, um ja heute nicht konkret handeln zu müssen.

Was wollen wir mit dieser Steuerinitiative? Wir legen Ihnen eine echte Alternative zum bestehenden Zustand und zu dem, was man uns nebulös in Aussicht gestellt hat, vor. Wir haben bewusst die Form einer allgemeinen Anregung zu einer grundlegenden Steuerreform gewählt. Wir wissen selbstverständlich, dass die Folgen dieser Steuerreform weit über das Steuertechnische hinausgehen und eng mit dem Ausbau sowie mit der Reform des Finanzausgleichs und mit einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen den Gliedstaaten zusammenhängen. Dass das überfällig ist, wissen wir längstens. Unser Grundanliegen ist Ihnen geschildert worden, auch von den beiden Referenten. Wir wollen Einkommen und Vermögen ausschliesslich nach einheitlichen Tarifen und Grundsätzen besteuern. Dazu haben wir noch eine Reihe von einzelnen Postulaten gestellt, die auch des langen und breiten erwähnt worden sind. Ich habe hier leider nicht die Zeit, um auf all diese Dinge einzutreten und Stellung zu nehmen zu einigen Behauptungen, die auch heute wieder aufgestellt worden sind. Entscheidend ist aber, dass nach der allgemeinen Anregung und so, wie unser Text abgefasst ist, in die Verfassung nur der Grundsatz verankert werden soll; die Ausführung wird dem Gesetzgeber überlassen.

Die Richtlinien, die wir in der Initiative aufgestellt haben, sind im einzelnen für den Gesetzgeber nicht bindend. Deshalb hat es auch keinen Sinn, dass wir uns des langen und breiten über alle Details auseinandersetzen. Die Gestaltungsfreiheit der Bundesversammlung wäre auch bei Annahme dieser Initiative vollauf gewahrt. Man hat in der Kommissionsberatung zu Recht unseren Kollegen Aubert zitiert aus seinem «Traité de droit constitutionnel suisse». Es geht also eindeutig hervor, dass es nur darum geht, den Grundsatz zu verwirklichen; für die Regelung der Details (Familienbesteuerung, Besteuerung juristischer Personen usw.) ist der Gesetzgeber dagegen frei.

Die Kritik beissst sich leider nur an diesen einzelnen Dingen fest, die gerade nicht passen, und übergeht immer wieder das Grundanliegen. Die Einwände sind zahlreich wie immer. Im Vordergrund steht der Föderalismus, die Autonomie der Kantone. Dabei gehen die Auffassungen über den Föderalismus natürlich weit auseinander. Der Bundesrat hat leider die Gelegenheit verpasst, in seiner Botschaft seine Konzeption festzuhalten. Wir haben eine Konzeption, und entsprechend ist natürlich unsere Initiative ausgestaltet worden. Ein Kanton muss die ihm zukommenden Aufgaben autonom lösen können, d. h., er muss über die nötigen finanziellen Mittel verfügen und sie gemäss den Präferenzen der Bürger seines Kantons für die Versorgung mit öffentlichen Gütern verwenden. Das ist unser Konzept. Diese Autonomie wäre vollauf gewahrt, wenn man zu einem Verbundsystem überginge. Die Befugnis, die Steuertarife selbst festzulegen, ist unseres Erachtens für die Autonomie einer Gebietskörperschaft nicht wesensnotwendig.

Wie steht es nun mit der heutigen, viel besungenen Eigenständigkeit der Kantone? Diese ist zum grossen Teil nur noch auf dem Papier vorhanden. Die Ueberweisungen aus der Bundeskasse bekommen ein immer grösseres Gewicht. Es handelt sich aber nicht um Ueberweisungen wie in einem Verbundsystem, sondern um Subventionen, die mit Kontrollen, Vorschriften bis ins kleinste Detail verbunden sind. Genau in diesem weiten Bereich ist von Autonomie der Kantone keine Rede. Sie ist aber auch de facto durch den Steuerföderalismus ausserordentlich stark eingeengt worden. Die Steuerflucht von Bezügern hoher Einkommen und die Möglichkeit, juristische Personen zu verlegen, engen die Befugnisse der kantonalen Steuergesetzgeber schon heute sehr stark ein. Zudem ist die heutige Ordnung unseres Erachtens ungerecht. Die grosse Masse der Steuerzahler hat die Folgen zu tragen, weil sich eine Minderheit einer entsprechenden Besteuerung entziehen kann. Für mich ist der Steuerföderalismus teilweise zum nackten Egoismus geworden, zum Kampf aller gegen alle, zum Kampf um gute Steuerzahler. Ich habe hier eine sehr hübsche Broschüre, betitelt «Steuern und Gesellschaften in der Schweiz, besonders in Hergiswil am See». Da wird wunderbar beschrieben, mit was für Vergünstigungen man rechnen kann, wenn man den rechten Steuerberater wählt und sich beispielsweise im Kanton Nidwalden niederlässt, was alles Hergiswil bietet, die steuergünstigste Gemeinde der ganzen Schweiz mit besten Verbindungen zu allen wichtigen Städten. Das ist ein Beispiel der schweizerischen Praxis über Steuerföderalismus. So zahlt beispielsweise ein Einkommensbezüger mit einem Einkommen von 200 000 Franken in der Stadt Zürich 140 Prozent höhere Steuern als in Hergiswil. Sind diese Steuerbelastungsunterschiede gerechtfertigt? Auch das ist eine Grundsatzfrage. Natürlich sind gewisse Unterschiede gerechtfertigt, Unterschiede von vielleicht 20 bis 30 Prozent im Maximum, aber nicht, wie wir es heute haben, Steuerbelastungsunterschiede von weit über 100 Prozent.

Herr Kollege Auer hat uns in der Kommission eines seiner Paradebeispiele vorgeführt: Die zwei Gemeinden Niederdorf/Oberdorf, die er theoretisch schön ausgemalt hat und von denen die eine Gemeinde beschlossen habe, eine Sportanlage zu bauen, deshalb müsse sie den Steuerfuss erhöhen. Damit will er beweisen, dass eben – weil die andere Gemeinde darauf verzichtet hat – Steuerbelastungsunterschiede durchaus normal seien. In einem gewissen Rahmen sicher, Herr Auer, aber in der schweizerischen Wirklichkeit ist es doch so: Die Gemeinden, die sich ein luxuriöses Sportzentrum leisten können, sind meistens jene, die ohnehin die niedrigsten Steuern haben und die Ansätze deswegen gar nicht zu erhöhen brauchen. Auf der anderen Seite sind die Gemeinden oder Kantone mit den hohen Belastungen jene, die nicht einmal die Mittel zur Verfügung haben, um die dringendsten laufenden Bedürfnisse zu decken. Das ist die Praxis der Steuerbelastungsunterschiede, die eben nicht auf die unterschiedlichen

Präferenzen der Bürger für öffentliche Leistungen zurückzuführen ist.

Ein weiteres Argument, das immer wieder angeführt wird, ist die unterschiedliche Konzentration von Einkommen und Vermögen in der Schweiz. Das stimmt selbstverständlich, auch innerhalb des Kantons sind Einkommen und Vermögen ausserordentlich unterschiedlich gestreut. Das hat aber nicht gehindert, einheitliche Steuergesetze zu schaffen. In allen übrigen Ländern finden wir das gleiche Phänomen, auch in Bundesstaaten, die dennoch ein einheitliches Steuersystem haben, oder die ein Verbundsteuersystem haben, wie etwa die Bundesrepublik Deutschland.

Nun ist Herr Kollege Auer ein Meister im Finden von Hindernissen, um zu zeigen, dass eine neue Konzeption an sich nicht durchführbar sei. Er kennt natürlich sehr viele Fakten aus der schweizerischen Wirklichkeit und baut darauf auf, um zu zeigen, dass etwas nicht gehe. Aber selbst der Bundesrat erklärt in seiner Botschaft deutlich, sein Beispiel sei hypothetisch aufgrund des Ist-Zustandes. Gerae diesen Ist-Zustand wollen wir ändern; deshalb können Sie nicht gegen unser Konzept all diese Schwierigkeiten anführen, die heute auftreten.

Wir haben in der Schweiz das Beispiel eines Kantons mit Verbundsystem, nämlich Glarus. Auch dort finden wir unterschiedliche Einkommens- und Vermögenskonzentrationen. Dennoch ist es dort gelungen, die Steuerbelastungsunterschiede auf eine Grösßenordnung von etwa 5 Prozent zu beschränken. Es geht also, wenn man will. Wenn man schon ständig mit der unterschiedlichen Einkommens- und Vermögenskonzentration argumentiert, muss man das auch bei den indirekten Steuern vorbringen, die sehr viel undifferenzierter wirken, treffen sie doch genau so sehr Gebiete und Bevölkerungsteile mit niedrigen und hohen Einkommen, mit hohem und niedrigem Industrialisierungsgrad. Wenn man schon so argumentieren will, müsste man es also auch dort tun.

Ein weiteres Argument wurde gegen unsere Initiative angeführt, vorhin von Herrn Tanner, in der Kommission aber auch bereits durch Herrn Bundesrat Chevallaz: Ein Verbundsystem würde die Ausgabefreudigkeit der Gliedstaaten erhöhen. Seien wir doch einmal ehrlich und schauen wir, wie die Wirklichkeit ist: Wenn etwas die Ausgabenfreudigkeit steigert, ist es doch das heutige Subventionssystem. Warum wird denn in vielen Gemeinden etwas realisiert? Es heisst doch: Wenn wir das nicht tun, verlieren wir die Subventionen von Kanton und Bund. Oder wie wird in vielen Gemeinden argumentiert: Wir haben kein Interesse daran, eine straffere Finanzpolitik zu führen; sonst fallen wir aus dem Finanzausgleich und bekommen niedrigere Subventionsansätze für dieses oder jenes Vorhaben. So ist doch die Wirklichkeit; das heutige Subventionssystem ist der Tod der echten lokalen und kantonalen Autonomie und führt zu einer undifferenzierten Ausgabenpolitik, sicher aber nicht ein Steuerverbundsystem.

Als Argument gegen unsere Initiative wird natürlich auch immer wieder die Alkoholsteuer angeführt, die wir – einmal mehr – postulieren; das gilt für die Romandie als Kriegserklärung. Wenn man schon das Bier, das man immer wieder als das «Getränk des kleinen Mannes» bezeichnet, recht respektabel besteuert, will mir nicht einleuchten, dass man dagegen den Wein von einer Sonderalkoholsteuer ausnehmen will, besonders wenn man die Preise, die heute bezahlt werden müssen und auch bezahlt werden, in Betracht zieht. Hier liegt doch eine gewisse wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die man vielleicht doch erst besteuern sollte, bevor man daran geht, mit einer allgemeinen Umsatzsteuer auch Güter des täglichen Bedarfes höher zu beladen.

Die Energieverbrauchssteuer als Lenkungsabgabe hat natürlich auch keine Gnade gefunden. Wir haben nirgends behauptet, dass man mit dieser Steuer unsere Umweltprobleme lösen würde, sondern nur erklärt, man könnte einen Beitrag daran leisten, weil diese Steuer auf dem Verursacherprinzip basiert. Gerade dieses Prinzip wird im neu-

en Umweltschutzgesetz (das gegenwärtig in Vernehmlassung ist) postuliert. Aber auch hier weicht der Bundesrat auf die Umweltschutzgesetzgebung aus sowie auf die Gesamtenergiekonzeption und erklärt, man könne in diesem Zusammenhang auf eine Energieverbrauchssteuer nicht eintreten.

Herr Stich hat uns nun hier einiges vorgeworfen, weil wir gegen die Heizöl- und Benzinollvorlage das Referendum ergriffen haben. Sie wissen ganz genau, aus welchen Gründen wir das getan haben: das haben wir hier lang und breit erklärt. Diese Heizöl- und Benzinollvorlage ist energiepolitisch falsch, weil sie eben nur einen Bereich herausgreift und weil es dort gar nicht um die Umweltschutzgedanken geht, sondern schlicht und einfach um die Geldbeschaffung auf dem billigsten Weg. Es ist doch grotesk, in einem Augenblick, da man dem Parlament einen Dringlichen Bundesbeschluss zur Rationierung der elektrischen Energie vorlegt, hinzugehen und das Substitutionsprodukt – das Heizöl – durch eine Steuer zu verteuern. Man hätte dann schon auch eine Steuer einführen müssen – und zwar eine wesentlich höhere – auf dem für uns im Augenblick wesentlich knapperen Produkt, dem elektrischen Strom. Wenn es wirklich um Umweltschutzgedanken gegangen wäre, dann hätte man eben (was wir hier auch verlangt hatten) das Heizöl schwer (das eindeutig wesentlich umweltbelastender ist) entsprechend belasten müssen und nicht das Heizöl extraleicht schwerer. Aber eben: Es geht gar nicht um derartige Ueberlegungen, sondern man glaubte, hier auf dem billigsten Weg schnell zu Geld zu kommen. Ueber die Rechnung werden wir in anderem Zusammenhang noch sprechen.

Im Zusammenhang mit unserer Initiative werden immer wieder Teile aus dem Gutachten von Professor Haller zitiert, teilweise werde auch ich zitiert aus dem Buch, das wir gemeinsam herausgegeben haben. Natürlich werden die Dinge dann aus dem Zusammenhang gerissen. Ich bitte Sie: Wenn Sie schon zitieren, dann zitieren Sie bitte auch die Schlussfolgerungen; dann haben Sie nämlich den Zusammenhang, wie die Sache entstanden ist. Im übrigen haben wir unser Konzept seit jenem Zeitpunkt, da wir hier erstmals derartige Ideen äusserten, wesentlich umgebaut. Hier darf ich unserem Kollegen Auer ein Lob spenden: Er hat zwar keine Freude an unserem Konzept, aber er ist einer der wenigen, die sich damit seriös auseinandergesetzt haben, und er hat daran einige Schwächen aufgedeckt, was uns ermöglichte, das Konzept entsprechend umzubauen. Das Ganze ist eben nur verständlich, wenn man auch die Funktion des Finanzausgleiches miteinbezieht.

Nur noch einige Worte zur Kritik des Kollegen Stich und der Sozialdemokraten. Für uns ist die Kritik der Sozialdemokraten und besonders die Kritik von Herrn Stich nicht ganz verständlich. Unter seinem Präsidium hat eine Kommission der Sozialdemokratischen Partei ein sehr zentralistisches, ausserordentlich umfassendes Steuerkonzept ausgearbeitet, das in der Zentralisierung mindestens so weit geht wie wir. Ich verstehe deshalb nicht, wie Sie jetzt kommen und uns verschiedene Dinge vorwerfen, nachdem Sie selbst sehr viele Dinge, die wir auch vertreten, darin entwickelt haben. Aber eben, Herr Stich, es kommt aus einer anderen politischen Küche, das ist das Problem. Deshalb möchten Sie so gerne, dass wir jetzt hier feierlich erklären: Wir ziehen die Initiative zurück.

Einmal möchte ich Ihnen folgendes sagen: Wir können nicht einfach eine Initiative zurückziehen, die immerhin von 55 000 Bürgern unterzeichnet worden ist. Es sind da noch einige Gremien zu begrüssen, und ganz so einfach springen wir auch nicht mit Leuten um, die mit ihrer Unterschrift ein Begehr unterstützen. Wir müssen dann schon sehen, was kommt. Sie glauben natürlich, wir würden sie zurückziehen, dami: Sie dann antreten könnten. Ich könnte ja von Ihnen heute schon sagen, Herr Stich: Wenn Sie von einer Initiative behaupten, sie führe zu Leerlauf, dann ziehen Sie Ihre Initiative zurück. Sie haben alle

Möglichkeiten, den Staat zu entlasten. Wenn wir schon heute immer wieder bei Abstimmungen mehrere Vorlagen haben, sehe ich nicht ein, welche Rolle es spielt, ob eine oder zwei Vorlagen mehr dabei sind. Ganz abgesehen davon, dass wir doch auch dem Bürger einmal Gelegenheit geben wollen, an der Urne zu einem grundlegenden Reformprojekt Stellung zu nehmen.

Wir beantragen Ihnen von unserer Fraktion aus, auf die Initiative einzutreten und den Bundesrat zu beauftragen, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Nur wenn wir endlich handeln, treten wir nicht länger an Ort, sondern kommen weiter im Hinblick auf eine echte Reform. Ich habe einfach den Eindruck, auch hier im Saal gelte nach wie vor der berühmte «eidgenössische Dreisatz»: Erstens: Das haben wir immer so gemacht. Zweitens: Das haben wir noch nie so gemacht, und drittens: Wir dürfen ja nichts präjudizieren. Die Entgegnungen auf unsere Initiative sowohl in der Botschaft wie auch in der Politik triefen nur so vom Gedankengut dieses eidgenössischen Dreisatzes. Damit kommen wir wirklich nicht weiter, wenn wir Reformen wollen. Deshalb bitten wir Sie: Ergreifen Sie diese Chance, die Sie hier haben, und stimmen Sie unserem Antrag zu.

**Auer:** Herr Walter Biel hat mich etwas in Verlegenheit gebracht mit seinen Komplimenten, die er an meine Adresse gerichtet hat. Ich muss ihm leider trotzdem widersprechen. Ich habe seinerzeit, 1970, ein Gutachten gemacht zu seinem Vorschlag. Damals war ich aber noch nicht freisinniger Nationalrat, sondern einfacher und seriöser Bürger.

Der Hauptbestandteil der LdU-Initiative ist zweifellos die vorgeschlagene helvetische Einheitsprogressionsskala. Sehen wir nun einmal von den politischen Aspekten ab: Ist dieser Vorschlag überhaupt machbar? Welches sind die äusseren, nicht politischen, ich möchte sagen die technischen Voraussetzungen, um dieses Postulat einer einheitlichen schweizerischen Progressionsskala zu verwirklichen? Wichtigste Voraussetzungen wären, dass alle Kantone ungefähr die gleiche Wirtschaftsstruktur, ungefähr die gleich hohen öffentlichen Ausgaben hätten, dass sie diese öffentlichen Ausgaben ungefähr gleich finanzieren und dass innerhalb der Kantone nicht allzu grosse Unterschiede bestehen würden.

Wie steht es nun damit in Wirklichkeit? Das beste Mittel für einen Redner hier oben, die Unaufmerksamkeit des Rates auf sich zu ziehen, ist es, wenn er Zahlen zitiert. Ich zitiere trotzdem:

Wie steht es mit den wirtschaftlichen Voraussetzungen? Das Pro-Kopf-Volkseinkommen schwankte 1973 (gemäß Statistik der SBG) in der Schweiz von Kanton zu Kanton zwischen 10'790 Franken (AI) und 28'025 Franken (BS). Im reichsten Kanton war also das Pro-Kopf-Einkommen 2,6mal so hoch wie im ärmsten. In vier Kantonen (Basel-Stadt, Genf, Zug und Zürich) betrug 1973 das Pro-Kopf-Einkommen über 20'000 Franken, in neun Kantonen weniger als 14'000 Franken (AI, OW, FR, VS, UR, SZ, NW, TI und SG).

Wie ist es mit den Pro-Kopf-Ausgaben von Staat und Gemeinden bestellt? Diese betrugen 1972 – eine neuere Statistik haben wir nicht – im schweizerischen Mittel 3257 Franken. Sie schwankten zwischen 1992 Franken im Kanton Appenzell Innerrhoden und 4953 Franken im Kanton Basel-Stadt; im Kanton Genf waren sie um rund 350 Franken geringer. Mit anderen Worten: der Kanton Basel-Stadt gibt brutto pro Kopf 2,5 mal so viel aus wie das Land Brogers.

Die grossen Differenzen hängen nun nicht nur vom grösseren Reichtum einzelner Kantone ab, sondern auch von politischen Faktoren, von historisch Gewachsenem. Wird eine öffentliche Aufgabe in einem Kanton überhaupt erfüllt? Und wenn ja: wird sie vom Staat oder von der Kirche oder von privaten Organisationen erfüllt? Es bestehen hier erhebliche Unterschiede, die teilweise schwer zu erklären sind: Dass der Kanton Uri für den Strassenbau und -unter-

halt pro Kopf der Bevölkerung brutto 13mal so viel ausgibt wie der Kanton Basel-Stadt, kann man einigermassen erklären, auch dass der Kanton Basel-Stadt für das Gesundheitswesen pro Kopf 36mal so viel ausgibt, wie der Kanton Schwyz, der kein eigenes Kantonsspital hat. Weniger verständlich hingegen ist beispielsweise, dass der Kanton Basel-Stadt für die Rechtspflege pro Kopf 4,3mal so viel ausgibt wie der Kanton Nidwalden, oder dass der Kanton Genf für das Bildungswesen 4,6mal mehr ausgibt als der Kanton Appenzell Innerrhoden. Umgekehrt gibt der Kanton Graubünden für die Volkswirtschaft – und damit vor allem für die Landwirtschaft – 543 Franken pro Kopf aus; das ist 30mal mehr als der Kanton Basel-Stadt, wo es wenig Bauern hat.

Offenbar hängt nun aber die Höhe der öffentlichen Aufgaben nicht nur von den echten öffentlichen Leistungen ab, sondern auch davon, was man schlagwortartig die «Parkinson'schen Gesetze» nennt. Anders können Sie sich nicht erklären, dass in einem Kanton die reinen Verwaltungsausgaben 50 Prozent höher sind als im schweizerischen Mittel, in einem anderen hingegen um 60 Prozent niedriger. Auf 1000 Einwohner entfallen im schweizerischen Mittel 40 Staats- und Gemeindeangestellte. Im Kanton Schwyz sind es nur 24, im Kanton Basel-Stadt jedoch über 70.

Wenn Sie die öffentlichen Ausgaben, die vom Bund finanziert werden, wenn Sie also den Finanzausgleich ausklammern, dann werden die Differenzen noch grösser. Der Kanton Basel-Stadt – ich sagte es schon – gibt brutto 2,5 mal so viel aus pro Kopf wie Appenzell Innerrhoden, wenn Sie aber den Finanzausgleich weglassen, so gibt er Kanton Basel-Stadt sogar 4,1mal so viel aus. Dessen Nettoausgaben sind also über viermal grösser als jene von Staat und Gemeinden in Appenzell Innerrhoden.

Noch weiter auseinander gehen die Differenzen, wenn Sie die Finanzkraft messen. Hierzu kann man praktisch nur die Steuerleistungen miteinander vergleichen, am besten nach der Wehrsteuerstatistik, die für die ganze Schweiz auf einheitlichen Grundsätzen beruht. Im Durchschnitt der Jahre 1969/70 war der Ertrag der Einkommenssteuer der natürlichen Personen in den Kantonen Basel-Stadt und Genf viermal höher als in den Kantonen Freiburg und in Appenzell Innerrhoden. Noch viel grösser ist die Diskrepanz, wenn die Steuern der juristischen Personen miteinander verglichen werden: Wehrsteuer bezahlten die juristischen Personen im Kanton Schwyz pro Kopf der Bevölkerung 14 Franken, im benachbarten Kanton Zug gegen 395 Franken, also 27mal mehr. Ein anderes Beispiel: die beiden Kantone Basel-Stadt und Baselland sind heute ungefähr gleich gross. Im Kanton Basel-Stadt bezahlten die juristischen Personen 1974 an Staat und Gemeinden ungefähr 240 Mio. Franken Steuern; im gleich grossen Kanton Baselland jedoch nur ungefähr 60 Millionen Franken. Wie wollen Sie unter solchen Voraussetzungen in zwei gleich grossen Kantonen die natürlichen Personen einigermassen gleich besteuern? Nun ist freilich die Einkommenssteuer nicht die einzige Steuer. Es gibt noch viele andere. Fasst man alle Steuern zusammen, dann bezahlte der Appenzeller-Innerröhder im Jahre 1972 im Durchschnitt 801 Franken Steuern, der Genfer, der an der Spitze steht, jedoch 2984 Franken Steuern (je ohne Wehrsteuer), also 3,7mal mehr.

Nun zum Schlagwort der «Steuerharmonisierung»: Wenn die Leute am Wirtschaftstisch über dieses Thema diskutieren – der eine wohnt in dieser, der andere in jener Gemeinde –, so finden sie es ungerecht, dass man mit dem gleichen Einkommen in der einen Gemeinde mehr Steuern zahlen muss als in einer anderen. Dabei werden jedoch immer nur die Einkommenssteuern miteinander verglichen, nicht aber die verschiedenen öffentlichen Leistungen, und auch nicht die vielerlei anderen Steuern! Beispielsweise – Sie haben es von Herrn Biel gehört – sind im Kanton Uri die Einkommenssteuern relativ niedrig. Wenn ein Verheirateter aber ein Vermögen von 100'000 Franken hat, so zahlt er im Kanton Uri 800 Franken Vermögenssteuern (1973), im

Kanton Genf aber gar nichts! Von den Einkommen der natürlichen Personen werden in der Schweiz im Durchschnitt 60,2 Prozent aller Steuern aufgebracht. Die Einkommenssteuer der natürlichen Personen ist damit zwar die wichtigste Steuer, doch im Kanton Tessin entfallen nur 49,4 Prozent aller Steuererträge darauf. Im Kanton Solothurn hingegen werden 71,4 Prozent aller Steuern durch die Besteuerung der Einkommen der natürlichen Personen aufgebracht.

Nun gibt es aber noch Verbrauchssteuern, Hunde-, Vergnügungs- und Billettsteuern, weiter Beherbergungs- und Jasskartensteuern; es gibt auch Dienstbotensteuern, wenn auch keine Dienstboten mehr, überdies Wagen-, ja selbst Klaviersteuern. Für solche Steuern bezahlt der Schweizer im Durchschnitt 66 Franken im Jahr (1972), der Tessiner aber 125 Franken und der Walliser sogar 146 Franken. Eine fünfköpfige Familie bezahlt also an der Rhone durchschnittlich 400 Franken mehr Verbrauchssteuern als eine solche am Munot.

Es kommen aber noch andere erhebliche Differenzen dazu, nämlich die verschieden hohen Kostenbeiträge und Gebühren sowie die Regale, die Patente, die ebenfalls stark voneinander abweichen. Im Kanton Uri, wie gesagt, ist die Einkommenssteuer tief. Aber wenn Sie einen Sohn oder eine Tochter im Gymnasium haben, so müssen Sie dafür 1000 bis 1100 Franken Schulgeld bezahlen. In einigen Kantonen wird das Schulmaterial gratis abgegeben; in anderen müssen Sie es bezahlen. Im Kanton Baselland war kürzlich ein Streit in einer Gemeinde, ob man eine Kehrichtabfuhrgebühr erheben will. Die Gemeindeversammlung lehnte das mehrheitlich ab. Dafür musste die Gemeindesteuer um 4 Prozent erhöht werden.

Über alle diese Unterschiede geht nun die Initiative einfach hinweg, und auch Professor Heinz Haller übersieht sie in seinem Gutachten namentlich auch die Unterschiede bezüglich der Einkommens- und der Vermögenskonzentration: auf 10 000 Einwohner entfallen, gemäss der letzten Wehrsteuerstatistik, in vier Kantonen (GE, BS, BL, ZH) je 150 bis 200 steuerbare Einkommen von über 50 000 Franken. In vier Kantonen (AI, UR, OW, FR) jedoch hat es nur 30 bis 50 solche Mittelstands- und höhere Einkommen. Herr Tschopp sagte Ihnen bereits, in einem Drittel aller Gemeinden gebe es überhaupt keine Einkommen von über 50 000 Franken. Was nützt Ihnen eine Fortsetzung der Progression, wenn der reichste Steuerzahler im Dorf der Lehrer oder der Pfarrer ist, sofern er eine reiche Frau zur Gattin hat?

Und das ist nun das Paradoxon des Vorschlages von Herrn Biel: dass er nicht nur zu keinem Ausgleich, sondern teils sogar zu einer Verschärfung führt: Heute beträgt der Unterschied in der Einkommenssteuerbelastung der natürlichen Personen – wenn man die Steuern von Bund, Staat, Gemeinde und Kirche zusammenzählt – je nach Einkommenshöhe plus oder minus 10 bis 20 Prozent Abweichung vom Mittel. Nach dem Landesring-Vorschlag, nach dem Berechnungsbeispiel des Bundesrates, aber auch nach einer früheren Berechnung, beträgt der Unterschied (wiederum Bundessteuern, Staatssteuern und Gemeindesteuern zusammengekommen) plus oder minus 17 Prozent. Allerdings ist hier bei allen Einkommenshöhen der Unterschied gleich, weil für alle Steuerhoheiten die gleiche Progressionsskala angewandt werden soll. Wir würden also auch nach dem Landesring-Vorschlag in der Schweiz einzelne Orte haben, wo 40 Prozent mehr Einkommensteuern bezahlt werden müssen als in gewissen anderen Orten, wo man sich niedrige Steuern leisten kann. Dazu kommen noch die Unterschiede bei den anderen Steuern, bei den öffentlichen Leistungen, bei den Beiträgen, bei den Schulgeldern usw. Die finanzschwachen Kantone können sich geringe Zuschläge einfach nicht leisten: Für den finanzschwächen Kanton ergibt sich daher nach der Steuerstatistik von 1965/66 ein Maximalsteuerfuss von 86 Prozent. Dass das nicht realistisch ist und bedenkliche

Folgen hätte, braucht man dem Finanzspezialisten Walter Biel sicherlich nicht zu erklären.

Nun sagt er: «Wir haben schon Erfahrungen mit der Einheitsskala; wir haben das ja im Kanton Zürich.» Aber bitte: Ein Protestant, der in Uitikon wohnt – das ist nicht in Ihrer Steuerstatistik, Herr Biel – bezahlt 93 Prozent Gemeindesteuerzuschlag. Ein Katholik hingegen, der in Flaach wohnt, bezahlt 174 Prozent Steuerzuschlag! Also besteht zwischen diesen beiden Gemeinden in der Steuerbelastung der natürlichen Personen – wiederum Wehrsteuer, Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuer zusammengefasst – je nach Einkommenshöhe ein Unterschied von 30 bis 40 Prozent. Hier haben Sie nun die einheitliche Progressionsskala! (Man nennt es auch «Zürcher System»). Dennoch bestehen solche Diskrepanzen. Dabei sind die wirtschaftlichen Unterschiede innerhalb des Kantons Zürich lange nicht so gross wie innerhalb der Eidgenossenschaft. Herr Biel hat weiter das «Verbundsystem» des Kantons Glarus zitiert. Dort betragen die Unterschiede bei den Gemeindesteuern immerhin auch 17 Prozent Zuschlag zur Staatssteuer im Minimum und 34 Prozent Zuschlag im Maximum. Wenn Sie in der Statistik «Steuerbelastung der Schweiz 1973» nachschauen, finden Sie für den Kanton Glarus bei den kleinen Einkommen ebenfalls erhebliche Unterschiede von Gemeinde zu Gemeinde. Im Kanton Baselland hatten wir bis letztes Jahr geringe Unterschiede, weil wir proportionale Gemeindesteuern hatten. Jetzt haben wir ebenfalls für alle Gemeinden eine einheitliche Progression (Zürcher System); aber wir haben jetzt auch viel grössere Differenzen in der Steuerbelastung der Gemeinden, obwohl wir über einen stark ausgebauten Finanzausgleich verfügen.

Nun noch eine Bemerkung an die Adresse meines Freunden Walter Biel. (Ich habe im Saale unten festgestellt, dass, wenn man hier oben einen Kollegen angreifen will, ihn vorher mit «mein Freund» anzusprechen pflegt.) Also, mein Freund Walter Biel hat uns seine helvetische Einheitsskala schon 1969 präsentiert. Er hat den Vorschlag erneut, im Januar 1970, der nationalrätslichen Kommission, die die Celio-Finanzvorlage beraten hat, vorgetragen, einige Monate später im Parlament, wo sie ebenfalls abgelehnt wurde. Dasselbe geschah 1973 mit einer entsprechenden Motion Biel. Und jetzt haben wir also dasselbe in Form einer Volksinitiative vor uns. Schon 1971 hatte Herr Biel in einem Interview erklärt («Basler Nachrichten» vom 15. August 1971), falls seine Motion nach drei Jahren abgeschrieben werden sollte, «werde ich sie am folgenden Tag einfach wieder einreichen». Herr Biel ist also sehr hartnäckig, und hier verstehe ich ihn nun nicht mehr ganz: Ich begreife, dass der Politiker und Nationalrat Biel das macht, im Hinblick auf die Wahlen begreife ich auch den Landesringler Biel; aber ich verstehe den Finanzexperten Biel nicht, dass er einen Vorschlag weiterhin aufrechterhält, der nun einfach rein technisch – ich spreche hier nicht von den politischen Aspekten – nicht realisierbar ist! Ich kann leider aus zeitlichen Gründen – ich hätte es gerne getan – auf die anderen Punkte der Initiative, die mindestens teilweise präfenswert sind (Alkoholsteuer, Energiesteuer, Besteuerung der juristischen Personen), nicht mehr eintreten.

Nun hat Herr Biel gesagt, die Zustände in der Schweiz seien «skandalös» und «unbefriedigend». Darauf muss ich erwideren: Es ist ebenfalls skandalös, wenn man die Unterschiede in der Einkommenssteuerbelastung hochspielt, aber nicht sagt, dass auch die öffentlichen Leistungen und auch andere Steuern verschieden sind, und wenn man verschweigt, dass die Realisierung des eigenen Vorschlages ebenfalls zu grossen Steuerunterschieden führen würde – was also erneut irgendwie skandalös wäre. Ich wäre dem Kollegen Biel dankbar, wenn er den *homo politicus* und den *homo popularis* zugunsten des Finanzwissenschaftlers Biel etwas zurücktreten lassen würde.

Dass man den Finanzausgleich verbessern muss, Herr Biel, da bin ich mit Ihnen einverstanden, aber nicht ein-

fach im Sinne eines Mehrs an Finanzausgleich, sondern einer Differenzierung zugunsten jener Kantone, die ihr Steuersubstrat nicht ausschöpfen. So haben wir es in Bäselland gemacht: Eine Gemeinde, die keine hohen Steuern erhebt oder andere Quellen nicht ausschöpft, bekommt relativ weniger aus der Kantonshauptstadt als Gemeinden mit hoher Fiskalbelastung. Die radikal-demokratische Fraktion beantragt Ihnen, gemäss den Anträgen des Bundesrates Beschluss zu fassen.

**M. Mugny:** L'Alliance des indépendants nous propose un nouveau système fiscal qui serait plus rationnel et corrigerait les défauts de notre système actuel – et Dieu sait si ces défauts sont nombreux, si nous les connaissons et s'il est utile d'y porter remède.

On peut cependant se demander si l'on doit à tout prix rechercher un système plus rationnel et aussi se poser la question de savoir ce qu'il y a de rationnel en Suisse? Ni le pays, ni son histoire, ni sa géographie, ni ses frontières, ni ses institutions, ni parfois les décisions du peuple souverain ne sont rationnels. Comment voudriez-vous alors, dans ces conditions, que notre système fiscal le soit, qu'il soit logique, bâti sur des règles mathématiques, géométriques ou même inspiré de la physique nucléaire.

Le peuple suisse a le droit de voter ses propres impôts, ce droit il entend le conserver et nous entendons le lui laisser. C'est vrai qu'il y a des différences profondes entre nos différentes législations fiscales, non seulement quant aux taux d'impôts, mais également quant à la matière fiscale, quant aux règles de la procédure, quant à la technique d'imposition ou au rapport entre les différents impôts. Pourquoi, par exemple, voulez-vous imposer un impôt successoral aux Valaisans qui n'en veulent pas? Cela aboutit à des différences de traitement et, parfois, à la fuite de certains contribuables, aisés on le sait, vers les vallées de Zermatt ou de Bagnes ou sur le plateau de Montana. Pourquoi et comment peut-on éviter tous ces inconvénients? Bien sûr, il y a en Suisse des priviléges fiscaux qu'il faut tâcher d'éliminer, bien sûr cantons et communes s'efforcent parfois d'attirer chez eux des contribuables intéressants, d'avoir des législations fiscales attractives. Ces défauts, il faudra les corriger le mieux possible.

Cependant, tout système fiscal, même s'il est parfaitement logique, a ses imperfections. Je crois qu'il n'est pas possible d'arriver à un système parfait et M. Auer vient de démontrer longuement quelles sont les causes des disparités entre les cantons.

Déjà aujourd'hui, les cantons sont en somme libres d'adopter un système fiscal comme celui de la Confédération, comme l'a fait, je crois, le canton de Glaris. M. Biel l'a rappelé. Mais ils ne l'ont pas fait, alors pourquoi voulez-vous le leur imposer? Vous savez aussi qu'il y a des communes où les citoyens ne sont pas imposés, car elles disposent d'assez de ressources sans cela. Vous me répondrez que nous ne voulons pas obliger les communes à des prélèvements d'impôts, mais alors les disparités actuelles subsistent, rien n'est changé et par conséquent le système auquel on aura abouti fera montrer des mêmes imperfections et posera les mêmes problèmes qu'aujourd'hui.

Le vrai problème à mon avis est celui de l'autonomie financière des cantons et des communes, cette autonomie qui est source de leur liberté et du fédéralisme et qui doit se réaliser mieux à l'avenir dans la répartition des tâches entre Confédération, cantons et communes. Je crois qu'il s'agit là du problème essentiel et aussi bien sûr le plus difficile à résoudre. Sur ce plan, le système des subventions devra être revu mais aussi il faudra dans le futur éviter – j'en ai déjà parlé ici – que la Confédération prenne des décisions et impose des dépenses aux cantons et que ceux-ci fassent de même avec les communes. Il faut que la Confédération, ayant déterminé ses propres tâches, les finance elle-même, qu'elle harmonise à travers

quelques subventions revues et repensées la situation entre les cantons, et qu'elle institue une péréquation financière. Aller au-delà, c'est je crois poursuivre des chimères.

La politique est toujours l'art du moindre mal et la solution la plus parfaite est rarement celle qui dure le plus longtemps. Il faut souvent au contraire rechercher les solutions les moins mauvaises et, partant de la situation dans laquelle nous sommes, tâcher de l'améliorer plutôt que de tout vouloir modifier et établir des bases totalement nouvelles.

Monsieur Biel, j'aimerais terminer en parlant de l'impôt sur les boissons et vous permettrez bien à un Vaudois d'en dire quelques mots ici. Vous voulez imposer – c'est en fait le seul objectif de cette partie de votre initiative – les vins indigènes. Le vin, voyez-vous, ce n'est pas seulement un alcool, ce n'est pas seulement une boisson qui prête à des abus, c'est aussi quelque chose qui fait partie de l'art de vivre. Le vin, c'est aussi un lien entre les hommes et l'occasion d'une rencontre entre amis, le vin c'est un seigneur qui mérite d'être honoré et je ne crois pas que ce soit sur le plan fiscal que l'on va résoudre le problème des risques d'abus qu'il présente. Alors, Monsieur Biel, permettez-moi de vous inviter à passer un moment dans une cave du canton de Vaud ou du Valais. Nous dégusterons ensemble quelques bouteilles et je pense qu'alors vous abandonnerez votre proposition à tout jamais.

En attendant, au nom du Parti démocrate-chrétien, je vous propose de voter les conclusions du Conseil fédéral et de rejeter l'initiative de l'Alliance des indépendants.

**M. Bussey:** Les rapporteurs de la commission, comme aussi les représentants des groupes, ont déjà relevé quelques impossibilités et difficultés malaisément surmontables que présente l'initiative de l'Alliance des indépendants. On me permettra de remarquer ici un défaut très important de cette initiative qu'il n'est pas sans intérêt de relever au lendemain même d'une votation fédérale et singulièrement au moment où les fédéralistes entendent pavoiser.

L'initiative de l'Alliance des indépendants est très lourdement centralisatrice. Une autre initiative – pourquoi ne pas en parler ici – celle du Parti socialiste, prend soin, elle, de ménager le fédéralisme et présente à ce point de vue une nette supériorité sur celle qui nous occupe. En effet, notre initiative prévoit que les cantons sont libres d'aménager comme ils l'entendent l'imposition des revenus inférieurs à 100 000 francs; les taux applicables aux revenus de plus de 100 000 francs ne sont que des minima; ils peuvent être plus élevés; l'imposition de la fortune demeure exclusivement réservée aux cantons.

La part des cantons au produit de l'impôt fédéral est inchangée. Chaque canton a droit aux deux tiers au moins du produit brut de l'impôt sur les personnes morales. Les rapports entre l'Etat cantonal et les communes ne sont pas non plus modifiés. La proposition par trop centralisatrice présentée par l'Alliance des indépendants est certainement une raison supplémentaire pour refuser cette initiative, ce que je vous invite à faire.

**M. Peyrot, rapporteur:** Il semble qu'il y ait une identité presque parfaite entre l'image de la commission et celle qui se dégage du débat au sein de cette assemblée plénière. Seul M. Biel, le talentueux représentant du groupe de l'Alliance des indépendants, est venu à cette tribune défendre l'initiative du Landesring. Les représentants de tous les autres groupes ont soutenu la proposition de la commission et combattu l'initiative avec, il est vrai, des nuances tenant à leur position particulière.

Il apparaît évident qu'accepter cette initiative au moment où tout un processus est engagé pour l'étude d'un nouveau régime financier fédéral serait fermer la porte à toutes ces tentatives, infiniment moins centralisatrices.

Le reproche que M. Biel fait au Conseil fédéral de passer d'un provisoire à l'autre ne manque pas d'un certain sel au lendemain du vote du 2 mars, car c'est le peuple qui, par sa décision, a voulu rester, en matière de politique conjoncturelle, sur le terrain du provisoire.

Et pour ne pas reprendre la parole, j'ajoute que la proposition de M. Biel – qui est, du point de vue de la forme, parfaitement exacte et correspond à son désir de voir l'initiative acceptée et par conséquent transmise au Conseil fédéral pour mise en forme définitive – pose le problème du fond et je vous invite en conséquence à la rejeter. Ensuite, si vous en décidez ainsi, la parole sera au peuple, mais je doute, étant donné le caractère ultra-centralisateur de cette initiative, que le peuple suisse y donne suite car, comme plusieurs orateurs l'ont excellemment dit à cette tribune, en particulier notre collègue M. Auer, cette centralisation à outrance n'est certes pas dans nos mœurs helvétiques.

**Tschopp, Berichterstatter:** Ich kann mich kurz fassen. Zuerst muss ich eine Korrektur anbringen. Im allerletzten Satz meines Votums ist mir ein Fehler unterlaufen. Da es sich bei der Initiative um eine allgemeine Anregung handelt, unterliegt natürlich die Initiative nur der Volksabstimmung, das Ständemehr kommt erst später, bei der Abstimmung über den definitiven Verfassungsartikel, in Frage.

Nun muss ich doch sagen: Ich bin etwas überrascht von den Erklärungen unseres Kollegen Biel, von der Interpretation der Initiative. Er sagte, es handle sich um eine allgemeine Anregung. Er hat fast gesagt, ihr könnt nachher machen, was ihr wollt. Er geht also sehr weit in der Interpretation. Dabei aber stehen verbindliche Punkte in der Initiative. Es heißt: «Die Kantone erheben auf Rechnung des Bundes die allgemeine Bundessteuer auf dem Einkommen und Vermögen.» Oder sie sagt: «Die einheitlichen Grundsätze und Tarife sind auch für die kantonalen und kommunalen Steuern auf dem Einkommen und Vermögen verbindlich.» Oder: «Der Bund erhebt eine allgemeine Steuer auf den alkoholischen Getränken.» Ja, meine Herren, sind wir nachher frei, wenn die Initiative angenommen würde, diese Dinge, diese fast zwingenden Vorschriften einfach abzuändern und etwas anderes zu machen? Da verstehe ich die Interpretation unseres Kollegen Biel nicht ganz. Ich glaube, die Bundesversammlung wäre nachher nicht frei, höchstens in den Detailfragen, aber an die Grundsätze, die hier aufgestellt sind, wären wir doch meines Erachtens unbedingt gebunden. Ich glaube nicht, dass man so weit gehen kann, wie Kollege Biel das nun interpretiert.

Ich möchte Sie bitten, den Anträgen des Bundesrates und der Kommission zuzustimmen.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** Une confédération, vingt-cinq Etats, quelque 3000 communes, des districts, des communautés bourgeoises, scolaires, paroissiales, autant de collectivités publiques avec leurs tâches et leurs ressources. Autant de lois, d'arrêtés, d'ordonnances, de règlements, de taux et de barèmes fiscaux. Aucun pays plus que le nôtre ne donne l'image de la diversité, de la disparité, parfois de l'inégalité propres au fédéralisme. M. Auer en a fait tout à l'heure la démonstration chiffrée et pittoresque.

Le coup d'épée de l'initiative de l'Alliance des indépendants vient trancher, par un juvénile Alexandre, le nœud gordien de nos complications. Il a l'avantage de la clarté; il simplifie en unifiant, il veut rationaliser en centralisant. Le chef du Département des finances devrait, pensez-vous, sauter des deux pieds joints sur ce projet, qui simplifierait d'un trait nos complications et qui donnerait à la Confédération, maîtresse désormais de tout le système de l'imposition directe, aux variations près qui seraient permises aux cantons, un pouvoir considérable et, sans doute, la possibilité de glisser dans le dispositif une occasion de fortifier notre fiscalité fédérale un peu défaillante.

Mais il est écrit quelque part que *timeo danaos sed dona ferentes* (je crains les Grecs même quand ils nous apportent des présents). Il convient d'apprécier le généreux cadeau qui nous vient de l'Alliance des indépendants d'un œil critique et d'en noter quelques inconvénients. Solution d'ailleurs dans l'ensemble extrêmement centralisatrice qui enlève aux cantons l'essentiel de leur souveraineté fiscale et de leur autonomie financière. On peut d'ailleurs se demander à quoi servirait cet impôt fédéral général du moment qu'il n'assure pas une charge fiscale uniforme mais qu'il faudrait encore, par surcroit, procéder à des correctifs par des surtaxes, par des versements de péréquation, pour tenir compte de la situation particulière des cantons et des communes. La péréquation, dans ce système, nous paraît aussi prendre une importance disproportionnée et dépasser certainement les qualités et les possibilités de l'instrument.

L'uniformisation des impôts sur les successions et les donations est à première vue séduisante et surtout équitable. L'harmonisation a déjà été demandée par certains dans le cadre de la consultation concernant les questions d'harmonisation, et nous n'y sommes pas hostiles *a priori* mais nous estimons l'opération prématurée car la diversité qu'on rencontre dans les cantons dépend aussi de la diversité des impôts directs sur la fortune et les revenus. Il faut donc logiquement d'abord harmoniser ceux-ci avant de s'attaquer à ceux-là.

L'initiative prévoit un impôt général sur toutes les boissons alcooliques, avec un taux qui serait gradué selon la teneur en alcool. Le Conseil fédéral a, ces dernières semaines, démontré qu'il accordait attention à la forte imposition de l'alcool et plus particulièrement des boissons distillées, les mesures prises récemment l'ont donc prouvé et nous sommes certainement à la limite et au-dessus de ce que font beaucoup de nos voisins. Mais l'initiative, dès lors, n'aurait pas d'effet sensible sur les boissons distillées, par la force des choses, ni sur la bière qui sont donc déjà suffisamment frappées. En revanche, le seul objet qui serait touché par l'initiative, c'est le vin. C'est le vin indigène qui serait la victime principale. On connaît l'importance de la viticulture pour l'économie de notre pays, les difficultés que rencontre cette branche et on ne saurait appuyer cette imposition qui se heurterait – nous en sommes certains – à une opposition justifiée, liée d'ailleurs qu'on le veuille ou non à notre fédéralisme.

L'impôt sur la consommation de l'énergie a notre attention; vouloir attacher cet impôt à l'environnement et à l'aménagement du territoire part sans doute d'intentions louables mais comme nous l'avons exposé dans le message, cet impôt pose quelques problèmes. L'idée reste néanmoins dans notre inventaire en réserve pour les mauvais jours.

Le glissement de l'imposition directe des cantons à la Confédération, même si les cantons en gardaient toute l'administration, exigerait un important renforcement de l'appareil administratif et judiciaire de la Confédération qui serait inévitablement chargé de définir les règlements d'application, les ordonnances, d'effectuer les contrôles et de se prononcer sur les innombrables recours.

Enfin, il est certain que la centralisation fiscale assortie de péréquation que réclame votre initiative serait coûteuse. On prendrait inévitablement pour normes les budgets des cantons les plus perfectionnés, les plus perfectionnistes pour ne pas dire les plus dépensiers et on élèverait à leur niveau les dépenses des Etats qui peuvent aujourd'hui se suffire d'un train de vie moins onéreux mais suffisant à leur bonheur. Si notre fiscalité à 25 pour cent du produit national brut se situe très largement au-dessous de la moyenne des Etats industriels de nos voisins, le fédéralisme, la souveraineté fiscale des cantons, y joue sans doute un rôle.

L'initiative en résumé donne une impulsion considérable aux forces d'attraction centralisatrices. Or, nous sommes d'avis, et les exercices difficiles que nous venons de faire

pour tenter d'améliorer les finances fédérales nous confirmant dans cette opinion, que nous devons réorienter notre politique en donnant notamment aux cantons une plus grande autonomie dans le sens d'une certaine autarcie financière, qui est la meilleure garantie d'un fédéralisme actif. L'acceptation de l'initiative irait à fin contraire puisqu'elle renforcerait l'état de dépendance des cantons vis-à-vis de la Confédération. La plus grande part de leurs ressources proviendrait de la participation à l'impôt fédéral direct, corrigée par une péréquation certainement imparfaite et avec pour seule liberté celle de pouvoir exiger – et encore dans des limites bien fixées – des surtaxes à cet impôt fédéral. Une telle solution ne paraît pas être dans l'esprit de nos institutions. C'est dans la voie de l'harmonisation des impôts directs qu'il nous faut rapidement nous engager. Les réponses données dans la procédure de consultation, l'hiver dernier, concernant l'harmonisation le confirment et marquent une résistance encore évidente aux solutions centralisatrices.

Il est bien clair – et par là je partage les vues exprimées par M. le vice-directeur Gerber et citées par M. Biel – que nous ne saurions contempler d'un œil indifférent la disparité de ces vingt-six législations fiscales et les complications administratives qu'elle procure. Nous n'ignorons pas non plus les possibilités d'évasion et le stimulant que cette diversité offre à l'imagination subtile du contribuable favorisé par la fortune et qui trouve dans un fédéralisme d'occasion un heureux prétexte à son dégrèvement. Nous admettons aussi volontiers les critiques d'égoïsme et les concurrences déplaisantes auxquelles ce fédéralisme peut donner place. Nous ne dissimulons pas l'inégale et souvent inéquitable répartition des charges qui découle de l'autonomie fiscale incomplètement compensée par une péréquation encore approximative et empirique. Mais les travaux sont en cours qui sont conduits intensément avec les directeurs cantonaux des finances et auxquels les études de votre commission, chargée voici quatre ou cinq ans déjà d'étudier les initiatives Stich et Butty, sont venues apporter un utile complément d'informations et une proposition concrète proche de celle des directeurs cantonaux des finances. La consultation sur ces divers projets a été faite l'an dernier. Vous aurez également à vous prononcer sur l'initiative du Parti socialiste. Nous serons en mesure de vous présenter, à la fin de 1975 ou au début de 1976 en même temps qu'un projet d'impôts indirects rénovés, un système d'imposition directe s'appuyant sur un article constitutionnel traduisant concrètement la volonté de rationalisation et d'harmonisation de la fiscalité directe entre les cantons et la Confédération. Nos projets prévoiront également une claire répartition de compétences, de charges et de ressources entre les cantons et la Confédération en même temps qu'un système de péréquation établi sur des bases adaptées à la réalité des charges, des possibilités et de l'effort fiscal des cantons.

Il conviendra aussi que les cantons renforcent, en matière de normes, les mesures prévenant les surenchères dénoncées tout à l'heure. Cela déjà a nécessité et nécessitera un grand effort de collaboration qui se heurtera à des résistances, à des routines et à des intérêts mais nous entendons bien aboutir, avec la collaboration des cantons, aussi loin qu'il sera possible. Mais l'initiative de l'Alliance des indépendants est contraire à l'esprit de nos institutions, à cette autonomie, à cette souveraineté, même si elle n'est que partielle, des cantons, et qui n'est pas seulement une caractéristique de notre Etat mais tout autant sa raison d'être. Malgré sa rationalité, malgré sa construction logique, l'initiative fait trop bon marché du fédéralisme. Or les problèmes de nos diversités ne se liquident pas par l'abstraction logique. Bonaparte, qui avait donné à la France le système le plus centralisé, en dotant notre pays du régime fédéraliste de la médiation fit à nos prédecesseurs cette déclaration: «La nature a fait votre Etat fédéraliste, vouloir la vaincre n'est pas d'un homme sage.» Cette réflexion doit nous rester présente.

Malgré l'interdépendance de nos économies, malgré le mélange des populations, la personnalité cantonale demeure même si elle a parfois tendance à se vendre trop aisément pour le plat de lentilles des subventions. Elle demeure, elle s'affirme même à certaines occasions et réserve parfois encore des surprises. Le Conseil fédéral vous recommande de rejeter l'initiative de l'Alliance des indépendants ou plus précisément d'adopter l'arrêté fédéral invitant le peuple à rejeter cette initiative ainsi que les propositions introduites par M. le député Biel.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*La commission passe sans opposition à la discussion des articles*

#### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

*Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

#### **Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1 und 2**

*Antrag der Kommission*

##### **Mehrheit**

*Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

##### **Minderheit**

*(Biel)*

#### **Art. 1**

Das Volksbegehr vom 19. März 1974 lautet wie folgt:  
(Rest wie Art. 1 Abs. 2 BR).

#### **Art. 2**

##### **Abs. 1**

Die eidgenössischen Räte sind mit dem Volksbegehr einverstanden.

##### **Abs. 2**

Der Bundesrat wird beauftragt, Bericht und Antrag für die Revision der Bundesverfassung im Sinne des Volksbegehrens vorzulegen.

#### **Art. 1 et 2**

*Proposition de la commission*

##### **Majorité**

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*

##### **Minorité**

*(Biel)*

#### **Art. 1**

L'initiative populaire fédérale du 19 mars 1974 a la teneur suivante: (Reste selon art. 1, 2e al. CF).

#### **Art. 2**

##### **Al. 1**

L'Assemblée fédérale approuve l'initiative populaire.

##### **Al. 2**

Le Conseil fédéral est chargé de faire rapport et de présenter des propositions en vue de la révision de la constitution dans le sens de l'initiative populaire.

#### **Abstimmung – Vote**

*Für den Antrag der Mehrheit*

*Für den Antrag der Minderheit*

**119 Stimmen**

**15 Stimmen**

**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble**

Für Annahme des Beschlussentwurfes	<b>122 Stimmen</b>
Dagegen	<b>15 Stimmen</b>

**An den Ständerat – Au Conseil des Etats**

12 075

**Botschaftsgebäude in Bonn****Ambassade à Bonn. Constructions**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 4. September 1974

(BBI II, 689)

Message et projet d'arrêté du 4 septembre 1974 (FF II, 693)

**Antrag der Kommission****Eintreten****Antrag Röthlin****Nichteintreten****Proposition de la commission****Passer à la discussion des articles****Proposition Röthlin****Ne pas entrer en matière**

**Renschler**, Berichterstatter: Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die diplomatische Vertretung der Schweiz in der Bundesrepublik Deutschland von Berlin nach Köln verlegt. Die Gesandtschaft wurde 1957 in den Rang einer Botschaft erhoben. Eine grössere Anzahl anderer diplomatischer Missionen liess sich in den fünfziger Jahren ebenfalls in Köln nieder. Aber als sich immer deutlicher abzeichnete, dass Bonn von der ursprünglich provisorischen zur definitiven Hauptstadt der Bundesrepublik wurde, übersiedelten die diplomatischen Vertretungen in zunehmendem Masse nach Bonn und dem benachbarten Bad Godesberg. Gegenwärtig haben neben der Schweiz lediglich noch Luxemburg, Polen und Rumänien ihre diplomatischen Missionen in Köln.

Im Laufe der Zeit nahmen die Nachteile des Standortes Köln erheblich zu. Wegen der stets wachsenden Verkehrsdichte zwischen Köln und Bonn werden vor allem die notwendigen direkten Kontakte mit den Ministerien und den in Bonn niedergelassenen Botschaften erschwert und führen zu beträchtlichen Zeitverlusten. Bereits 1963 sprach sich deshalb der Bundesrat für die Uebersiedlung unserer Botschaft nach Bonn aus.

In den folgenden Jahren wurde systematisch nach geeigneten Liegenschaften für die Kanzlei, für die Residenz und für Personalunterkünfte Ausschau gehalten. Die Schweiz, genau die Eidgenossenschaft, konnte schliesslich folgende drei Liegenschaften in den letzten Jahren erwerben: Erstens ein Grundstück von 6900 m<sup>2</sup> Fläche in bevorzugter Lage von Godesberg für die Residenz; die Kosten für diese Liegenschaft betragen 1,37 Millionen Franken. Zweitens ein ebenfalls in Godesberg gelegenes Grundstück von knapp 3300 m<sup>2</sup>, das 1,5 Millionen Franken kostete und für das Kanzleigebäude bestimmt ist. Drittens ein mit zwei Häusern bebautes Grundstück von 6500 m<sup>2</sup> Fläche in Bonn-Beuel. Diese Liegenschaft, die für 1,96 Millionen Franken von einem Schweizer erworben werden konnte, wird von zwei diplomatischen Mitgliedern der Botschaft bewohnt. Auf der Landreserve dieses Grundstückes lässt sich noch ein weiteres Wohnhaus für einen diplomatischen Mitarbeiter der Botschaft errichten. Aus Spargründen wird jedoch auf dessen Bau vorläufig verzichtet.

Am 4. September 1974 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Botschaft über die Errichtung von Botschaftsgebäuden in Bonn/Bad Godesberg. Bei diesen Gebäuden handelt es sich nach der Botschaft einerseits um einen Residenz- und andererseits um einen Kanzleibau. Der Bundesrat weist in seiner Botschaft darauf hin, dass die Verlegung der diplomatischen Vertretung aus arbeitsökonomischen, administrativen, wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Gründen notwendig sei. Tatsächlich sind die gegenwärtigen Verhältnisse unhaltbar. Die Gebäulichkeiten unserer Botschaft in Köln stehen in krassem Widerspruch zu den engen und wichtigen wirtschaftlichen, politischen und diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz.

Die Kanzlei ist ein fast 70 Jahre altes Abbruchobjekt, an dem wegen des beabsichtigten Umzuges nach Bonn keine substantiellen Reparaturen mehr angebracht wurden. Die Residenz befindet sich zwar noch in einem etwas besseren Zustand. Wegen der überdimensionierten Räume und anderer baulicher Unzulänglichkeiten ist ihr Unterhalt jedoch sehr aufwendig. Der Bundesrat beantragt in seiner Botschaft einen Objektkredit von 18,517 Millionen Franken, der sich folgendermassen aufteilt: 8,687 Millionen Franken für die Erstellung eines Kanzleigebäudes, 8,33 Millionen Franken für den Bau einer Residenz und 1,5 Millionen Franken für die Inneneinrichtung der beiden neuen Gebäude.

Die Kommission für Auswärtige Angelegenheiten hat sich am 5. November des letzten Jahres mit diesem Geschäft befasst. Obwohl sie die Notwendigkeit und Dringlichkeit der Neubauten durchaus einsah, wies sie dennoch angesichts der Finanznöte des Bundes die Vorlage an den Bundesrat zurück und beauftragte ihn, eine Lösung auszuarbeiten, bei der auf den Neubau der Residenz verzichtet wird. Ferner wünschte die Kommission, dass auch noch das Kanzleioobjekt nach Einsparungsmöglichkeiten überprüft werde.

Mit geradezu ungewohnter Folgsamkeit trat der Bundesrat auf die Begehren der Kommission ein. An ihrer Sitzung vom 25. Februar dieses Jahres unterbreitete der Bundesrat der Kommission einen Ergänzungsbericht, der die Reduktion des ursprünglichen Objektkredites von rund 18,5 Millionen Franken um rund 11 Millionen Franken auf rund 7,5 Millionen Franken erlaubt. Die Kreditsenkung von rund 60 Prozent ergibt sich aus folgenden Einsparungen:

1. Verzicht auf den Residenzbau, wodurch 9,3 Millionen Franken an Baukosten und Mobiliaranschaffungen wegfallen. Allerdings werden nun an der alten Residenz in Köln einige dringende Renovationen vorgenommen werden müssen. Diese Kosten schlagen sich aber im zu bewilligenden Objektkredit nicht nieder, da sie innerhalb der Finanzkompetenzen des Bundesrates liegen.

2. Zusätzliche Kürzungen am Kanzleiprojekt in der Höhe von 776 000 Franken, wovon 588 000 Franken auf bauliche Vereinfachungen, Verwendung billigerer Baumaterialien und Reduktion des Postens Unvorhergesehenes sowie 188 000 Franken auf geringere Auslagen für die Einrichtung der Büros zurückzuführen sind.

3. Der seit Juli 1974 – das ist der Zeitpunkt der ursprünglichen Kostenkalkulation – gestiegene Wechselkurs des Schweizerfrankens verbilligt die Baukosten um 874 000 Franken. Ob diese Einsparung allerdings voll realisiert werden kann, hängt von der künftigen Kursentwicklung ab. Die Kommission beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem reduzierten Objektkredit von 7,575 Millionen Franken für die Errichtung der Kanzlei zuzustimmen. Diese Summe stellt allerdings nicht die effektiven Gesamtkosten dar. Die Nettoaufwendungen werden erheblich niedriger sein. Einerseits muss man zum Objektkredit noch 1,5 Millionen Franken für den früher getätigten Landerwerb hinzuzählen, andererseits können aber rund 3 Millionen Franken am Erlös aus dem Verkauf der alten Liegenschaft in Köln abgezogen werden. Das neue Kanzleigebäude in

## **Reform des Steuerwesens. Volksbegehren**

### **Réforme fiscale. Initiative populaire**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12157
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1975 - 15:30
Date	
Data	
Seite	183-196
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 641