

will ein anderes System schaffen. Vielleicht werden wir in einigen Jahren auch mit der Motion Letsch soweit sein, dass wir eine grössere Vereinheitlichung der Steuern haben werden, als Herr Letsch oder der Rat selber will. Das ist eine Entwicklung, die jetzt im Gange ist, und ich hoffe, dass diese Entwicklung einmal zu einem positiven Resultat kommt. Aber sich heute mit einer Motion binden zu lassen, das will heissen, dass Sie heute ohne genügende Unterlagen, ohne genügende Studien entscheiden wollen, ob Sie ein Verbundsystem, eine Vereinheitlichung der Steuerbelastung haben wollen, ob Sie die Autonomie auf dem Steuergebiet der Kantone ganz abschaffen wollen oder ob Sie graduell eine Vereinheitlichung der Steuerveranlagung wünschen, wie Herr Biel das will. Ich bedaure selber, dass diese Studien so lange gedauert haben und dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen diese Studien etwas verzögert hat; aber wir sind jetzt auf gutem Weg, Herr Stich kann es bestätigen. In der Kommission betreffend die Einzelinitiative haben wir das Prinzip eines Verfassungsartikels für die Vereinheitlichung mindestens der Steuerveranlagung, nicht der Steuerbelastung, bejaht. So, glaube ich, werden wir sukzessive zu einem guten Resultat kommen. Aber Sie können vom Bundesrat nicht verlangen, dass er sich heute für das eine oder das andere System bindet. Im übrigen muss ich Ihnen sagen, dass wir schon im Jahre 1970 oder 1971, als wir die Studien in Anlehnung an die Anträge durchführten, die Herr Nationalrat Biel gestellt hat bei der Steuerreform, festgestellt haben, dass die Unterschiede in der finanziellen Struktur unserer Gemeinden und unserer Kantone so gross sind, dass auch mit dem von Herrn Biel vorgeschlagenen System die Steuerbelastung ganz unterschiedlich herauskommen würde. Man würde dann dieses System mit einem sehr weitgehenden Finanzausgleich korrigieren, vielleicht mit einem vom Bund finanzierten Finanzausgleich bis hinab zu den Gemeinden. Wir haben festgestellt, dass zum Beispiel einige Gemeinden des Kantons Bern einen Bundessteuer-Multiplikator von 300 gegenüber 100 haben sollten, um den Finanzbedarf zu decken.

Aus den genannten Gründen ist der Bundesrat bereit, diese Motion als Postulat entgegenzunehmen, als Motion muss er sie aber ablehnen.

**Le président:** M. Biel maintient sa motion. Je constate aussi qu'il n'y a pas de proposition de rejeter purement et simplement la motion.

Nous avons donc deux propositions, celle du Conseil fédéral, qui est disposé à accepter la motion sous forme de postulat, et celle de M. Biel, qui veut que sa motion soit transmise telle quelle au Conseil fédéral.

#### *Abstimmung — Vote*

Für Annahme der Motion	19 Stimmen
Für Ueberweisung als Postulat	98 Stimmen

## 11 394. Motion Letsch.

### Finanz- und Steuerordnung des Bundes Régime financier et fiscal de la Confédération

*Wortlaut der Motion vom 18. September 1972*

Die Erkenntnis setzt sich immer mehr durch, dass ein Verzicht auf die direkte Bundessteuer — so erwünscht er vor allem unter staatspolitischen Gesichtspunkten wäre — auch langfristig gesehen als wenig realistisch erscheint. Trotzdem ist es sowohl unter finanzwirtschaftlichen als auch unter staatspolitischen Gesichtspunkten notwendig, eine Flurbereinigung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzordnung anzustreben. Zu diesem Zweck sind verschiedene Eckpfeiler, die — um tragfähig zu sein — aufeinander abgestimmt sein müssen, gleichzeitig aufzubauen. Der Bundesrat wird deshalb beauftragt, parallel mit den bereits eingeleiteten Studien über die Einführung einer Mehrwertsteuer schweizerischer Prägung (die mit zu diesen Eckpfeilern zählt) die Vorarbeiten für folgende Verfassungsgrundlagen einzuleiten:

1. Umwandlung der direkten Bundessteuer in eine Finanzausgleichssteuer, deren Ertrag vollumfänglich, nach einem noch festzulegenden Schlüssel, den Kantonen rückvergütet wird, unter gleichzeitiger Streichung gewisser Bundessubventionen;

2. Bundeskompetenz zur Durchsetzung eines bundesrechtlich zu verankernden Pflichtpensums für die Kantone bezüglich der Steuerharmonisierung, jedoch ohne einheitliche Steuertarife, Sozialabzüge u. dgl.;

3. klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in ersten, grossen Bereichen, wie beispielsweise in der Sozialversicherung und dem Nationalstrassenbau (als Bundesaufgabe) bzw. dem Gesundheitswesen (als kantonale Aufgabe).

*Texte de la motion du 18 septembre 1972*

On admet de plus en plus que le fait de renoncer à l'impôt fédéral direct — si souhaitable que ce soit surtout sur le plan politique — semble peu réaliste, même à long terme. Il est malgré tout nécessaire, tant du point de vue financier que du point de vue politique, de chercher à mettre de l'ordre dans le régime financier de la Confédération. Il faut à cet effet créer divers «piliers angulaires» qui — pour pouvoir porter une charge — ne doivent pas être dissemblables. Le Conseil fédéral est par conséquent chargé de faire commencer, parallèlement aux études déjà en cours sur l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée d'inspiration suisse (l'un des piliers en question), les travaux préparatoires relatifs aux bases constitutionnelles suivantes:

1. Transformation de l'impôt fédéral direct en un impôt de péréquation financière dont le produit sera versé intégralement aux cantons selon une clé de répartition à fixer, certaines subventions fédérales étant supprimées simultanément;

2. Compétence accordée à la Confédération d'imposer aux cantons une harmonisation des impôts, en vertu d'une obligation à introduire dans le droit fédéral, mais sans tarifs uniformes, déductions sociales, etc.;

3. Claire répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans les domaines les plus importants, tels que les assurances sociales et la construction des routes nationales (tâches de la Confédération) ou la santé publique (tâche des cantons).

*Mitunterzeichner — Cosignataires:* Baumberger, Binder, Blatti, Brosi, Chevallaz, Eisenring, Flubacher, Grünig, Hofer-Flawil, Künzi, Muff, Ribi (12)

#### *Schriftliche Begründung — Développement par écrit*

##### I. Ausgangslage

1. Die heutige Finanz- und Steuerordnung des Bundes weist — was die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen anbetrifft — neben positiven Merkmalen verschiedene Mängel auf. Als wichtigste Träger der öffentlichen Bautätigkeit und der daraus resultierenden Folgekosten sind Kantone und Gemeinden in besonderem Masse wachsenden Anforderungen und Belastungen ausgesetzt, umgekehrt aber in ihrer steuerlichen Bewegungsfreiheit wegen der Konkurrenz durch den Bund stark eingeengt. Der stets grösser werdende Strom von Bundessubventionen und Anteilen der Kantone an Bundeseinnahmen brachte und bringt zwar wertvolle Hilfe, doch werden die finanziellen Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen damit immer undurchsichtiger. Der administrative Aufwand ist gross, Zuständigkeit bzw. Verantwortungen werden verwischt, Kriterien und Abstufungen der Bundesleistungen sind problematisch.

2. Im Sinne von Sofort- und Uebergangslösungen wurden in letzter Zeit verschiedene Massnahmen durchgeführt bzw. eingeleitet. Es sei beispielsweise an die Verteilung des erhöhten Verrechnungssteueranteils, ferner an die auf den 1. Januar 1974 in Aussicht stehende Aenderung des Finanzausgleichsgesetzes, die versprochene Beteiligung des Bundes an den Kosten des Unterhalts und Betriebs der Nationalstrassen und der Hochschulen sowie an die Ueberprüfung der Kriterien für die Messung der Finanzkraft der Kantone erinnert.

3. Auf längere Sicht wird die Einführung einer Mehrwertsteuer schweizerischer Prägung bereits geprüft. Nach Aussage von Herrn Bundesrat Dr. Celio soll sie gegenüber der heutigen Warenumsatzsteuer einen Mehrwert abwerfen, der es erlauben würde, an eine eigentliche Flurbereinigung im Verhältnis Bund—Kantone zu denken. Es ist nun aber offensichtlich, dass eine Mehrwertsteuer nicht definitiv konzipiert werden kann, ohne zu wissen, welchen Ertrag man tatsächlich von ihr erwartet. Die Beantwortung dieser Frage wiederum hängt u. a. davon ab, was mit der direkten Bundessteuer geschieht, ob ihr Ertrag ganz oder grösstenteils den Kantonen rückvergütet wird, welche Aenderungen in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vorgesehen sind, und ob — zur Vereinfachung und Entflechtung der gegenseitigen finanziellen Beziehungen — gewisse Bundessubventionen gestrichen werden könnten. Die Einführung einer Mehrwertsteuer kann und darf also nicht isoliert geprüft werden. Vielmehr ist es notwendig und bietet sich die Chance, weitere Fragen miteinzubeziehen und zu versuchen, eine grundlegende Neuordnung zu realisieren.

##### II. Hauptanliegen

Die in der Motion geforderten Massnahmen sind an sich nicht neu. National- und Ständerat haben bereits

parlamentarische Vorstösse überwiesen, welche den einen oder andern Schritt fordern. Heute geht es darum, die gleichzeitige Prüfung und damit die Koordination jener Anliegen und Probleme sicherzustellen, die miteinander zusammenhängen.

1. Zunächst könnte man sich fragen, ob es die Einführung einer Mehrwertsteuer schweizerischer Prägung (was bekanntlich bereits geprüft wird) nicht erlauben würde, die direkte Bundessteuer fallenzulassen und so das Einkommen der natürlichen und juristischen Personen als Steuersubstrat ganz den Kantonen zu überlassen. Diese klare, konsequente Ausscheidung der Steuerkompetenzen hätte in der Tat wesentliche, vor allem staatspolitische Vorteile. Indessen sind sowohl sachliche Nachteile nicht zu übersehen als auch die politische Realisierbarkeit fraglich. Wenn aber schon die direkte Bundessteuer beibehalten wird, so ist verfassungsmässig die Möglichkeit zu schaffen, den Ertrag nicht bloss, wie heute, zu 30 Prozent, sondern vollumfänglich an die Kantone zurückfliessen zu lassen, diese also in eine Finanzausgleichsteuer umzuwandeln und damit die Ertragshöhe über das Einkommen ganz den Kantonen zuzuweisen. Ob diese Möglichkeit dann von Anfang an ganz oder vorerst nur grösstenteils ausgeschöpft würde, hätte die Gesetzgebung zu bestimmen. Ebenso müsste der Verteilungsschlüssel näher geprüft werden. Im Hinblick auf die besonderen und wachsenden Probleme bzw. Schwierigkeiten auch der sogenannten finanzstarken Kantone wäre wohl ein bedeutender Teil des Ertrages nach dem eigenen Aufkommen der Kantone zu verteilen (wodurch lediglich eine vertikale, keine horizontale Ausgleichswirkung erzielt wird), der andere Teil dann aber beispielsweise nach der Wirtschaftskraft, ausgedrückt im kantonalen Volkseinkommen. Die Umwandlung der direkten Bundessteuer in eine Finanzausgleichsteuer bietet nun die weitere Chance, Bundessubventionen, die materiell für die einzelnen Kantone nicht entscheidend ins Gewicht fallen, trotzdem aber mit vielen Umtrieben, Auflagen usw. verbunden sind, zu streichen, und so die gegenseitigen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen transparenter und einfacher zu gestalten.

2. Die eidgenössischen Räte haben schon wiederholt ihre Auffassung bekundet, dass eine gewisse Steuerharmonisierung unter den Kantonen die unerlässliche Voraussetzung für eine grundlegende Neuordnung des Finanzausgleiches sei. In den letzten Jahren sind denn auch wesentliche Vorarbeiten hierzu geleistet worden. Sowohl der Entwurf zu einem kantonalen Mustergesetz (erarbeitet durch eine Kommission der Finanzdirektorenkonferenz) als auch die «Harmonisierung» dieses Mustergesetzes mit dem Entwurf zu einem Bundesgesetz über die direkten Steuern stehen vor ihrem Abschluss. Damit wird die Frage nach der Durchsetzung der Steuerharmonisierung aktuell. Aufgrund der Erfahrungen in anderen Bereichen und des heutigen Standes der Harmonisierungsbestrebungen liegt es nahe, ein Pflichtpensum für die Kantone bundesrechtlich zu verankern und hierzu die Verfassungsgrundlagen zu schaffen. Dieses Pflichtpensum ist noch näher zu umschreiben. Es wird sich im wesentlichen auf Steuerobjekte, Steuersubjekte und Steuerbemessungsgrundlagen beschränken müssen. Für den Einbezug der Steuertarife, Sozialabzüge usw. fehlen vorläufig die wirtschaftlichen Voraussetzungen und sind auch staatspolitische Vorbehalte angezeigt. Ob allenfalls für die juristischen Personen schon in der er-

sten Phase der Steuerharmonisierung weiter gegangen werden kann und will, wird die weitere Diskussion ergeben. Ebenso ist Gewähr dafür zu bieten, dass auf die bisherigen Harmonisierungsbemühungen Rücksicht genommen und das Mitspracherecht der Kantone gebührend beachtet wird.

3. Schliesslich gehört eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen mit zu den tragenden Pfeilern einer neuen Finanz- und Steuerordnung. Auch diese Forderung dürfte an sich unbestritten sein. Die Erarbeitung eines «Gesamtkonzeptes» — beispielsweise im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung — mag wünschenswert sein, braucht jedoch nicht abgewartet zu werden. Vielmehr lässt sich in ersten, grossen Bereichen eine klare Trennung schon relativ kurzfristig durchführen. Die Sozialversicherung sowie der Nationalstrassenbau (einschliesslich Unterhalt und Betrieb) als Bundesaufgaben und das Gesundheitswesen als kantonale Aufgabe sind Beispiele, keine Rezepte.

Aufgrund einer ersten Ausscheidung wichtiger Aufgaben wird sich dann auch der verbleibende Finanzausgleich im engeren Sinn gezielter einsetzen lassen. Dabei wäre regionalpolitischen Anliegen, also einerseits den besonderen Bedürfnissen der Agglomerationen und andererseits jenen wirtschaftlich zurückgebliebener Gebiete, vermehrt Rechnung zu tragen.

Zusammenfassend basieren die hier skizzierten Gedanken für eine neue Finanz- und Steuerordnung des Bundes auf der Ueberlegung, dass die finanziellen Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen entwirrt, die Autonomie der Kantone gestärkt und die Bundesmittel effizienter eingesetzt werden sollen. Es wird damit nicht einem uneingeschränkten und gefährlichen Fiskalismus Tür und Tor geöffnet. Zwar wäre im Rahmen eines solchen Konzeptes die zeitlich unbefristete Verankerung der beiden Hauptsteuern des Bundes (Mehrwertsteuer und direkte Bundessteuer) vertretbar und sinnvoll. Doch liesse sich mit einer weiterhin sachlich begrenzten Flexibilität die allfällige Gefahr des Ueberbordens mildern. Im übrigen besteht diese Gefahr schon heute und wohl auch in Zukunft weit mehr auf der Ausgabenseite als bei der Bewilligung zusätzlicher Mittel. Es ist deshalb zu hoffen, dass der Bundesrat die gewünschten Vorarbeiten umfassend und speditiv an die Hand nimmt.

#### *Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates Rapport écrit du Conseil fédéral*

##### I. Allgemeines

Die Motion strebt eine Flurbereinigung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzordnung an. Sie verlangt deshalb die gleichzeitige Anhandnahme der Vorarbeiten für folgende, als Eckpfeiler einer Neuregelung bezeichneten Verfassungsgrundlagen:

- Mehrwertsteuer schweizerischer Prägung;
- Umwandlung der direkten Bundessteuer in eine Finanzausgleichsteuer ohne Bundesanteil, unter Streichung gewisser Bundessubventionen;
- Verfassungsmässiges Pflichtpensum der Kantone für die Steuerharmonisierung, ohne Vereinheitlichung der Tarife und Belastungen;
- Klare Aufgabenteilung Bund/Kantone in ersten grossen Bereichen (z. B. AHV, Nationalstrassen, Gesundheitswesen).

Die heutige Verteilung der Aufgaben und Lasten einerseits und der Einnahmenquellen andererseits zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist das Ergebnis eines langen historischen, vorwiegend durch pragmatische Einzelentscheide bestimmten Prozesses. Dank der Kraft des Beharrenden bleiben einmal eingeführte Bestimmungen bestehen, auch wenn sich die Voraussetzungen, die für diese Regelung massgebend waren, längst geändert haben. Dies führt u. a. dazu, dass immer weniger Aufgaben von den Kantonen allein bewältigt werden und dementsprechend die Zahl der Bundesbeiträge an öffentlichen Haushalten stark angestiegen ist. So flossen z. B. 1971 2,4 Milliarden Franken oder über 26 Prozent der gesamten Bundesausgaben in Form von Subventionen an die Kantone. Dazu kommen die Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen, die 1971 rund 470 Millionen Franken betrugen, so dass insgesamt mehr als 2,8 Milliarden Franken oder fast ein Drittel der Bundesausgaben für Ueberweisungen an andere Haushalte beansprucht wurden. Dass unter solchen Umständen die Verflechtung des Bundes- und der Kantonsfinanzhaushalte immer stärker wird und damit die Verwischung der Verantwortlichkeit zunimmt, ist offensichtlich. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass die Ueberweisungen des Bundes an die Kantone in Form von Subventionen und Kantonsanteilen an Bundessteuern und deren Abstufung nach der Finanzkraft Zielsetzungen des Finanzausgleiches verwirklichen, indem den Bedürfnissen der finanzschwächeren Stände zunehmend Rechnung zu tragen versucht wird.

Trotz beträchtlicher Zunahme der Ueberweisungen des Bundes an die Kantone verzeichnen diese als Folge der Kosten- und Lohnexplosion und der Zunahme der Aufgaben einen weiteren kräftigen Anstieg der budgetierten Defizite, die von 810 Millionen Franken im Jahr 1971 auf 1,35 Milliarden Franken im Jahre 1973 hinaufschnellten. Aber auch im Bundeshaushalt zeichnet sich eine zunehmende Scherenbewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben ab. Das Gleichgewicht der öffentlichen Haushalte sollte jedoch, insbesondere in Zeiten eines weiteren konjunkturellen Anstieges, im allgemeinen Landesinteresse möglichst bald wieder hergestellt werden. Dass dieses Ziel nicht allein mit Korrekturen auf der Ausgabenseite erreicht werden kann, hat sich bei der Behandlung des Voranschlags des Bundes für das Jahr 1973 deutlich gezeigt. Deshalb hat der Bundesrat am 2. Oktober 1972 den eidgenössischen Räten beantragt, die in der Finanzordnung 1971 bis 1982 vorgesehene Flexibilitätsreserve vollumfänglich auszunützen. Schon heute steht aber fest, dass diese Einnahmenreserve nicht genügt, dass also der Bund weitere Einnahmen erschliessen muss, um die erhöhten Ausgaben zu decken.

Bei der Beurteilung der Steuerordnung unseres Landes ist stets im Auge zu behalten, dass von den gesamten Steuereinnahmen der öffentlichen Hand diejenigen des Bundes rund 45 Prozent, jene der Kantone und Gemeinden 30 bzw. 25 Prozent ausmachen. Von den gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes entfallen bei der heutigen Finanzordnung gut 30 Prozent auf Einkommens- und Vermögenssteuern und rund 70 Prozent auf die Belastung des Verbrauchs. Während der Bund somit mehr als zwei Drittel seiner Fiskaleinnahmen aus indirekten Steuern beschafft, zeigt die gesamtschweizerische Steuerstruktur das umgekehrte Bild. Denn rund 69 Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Schweiz stammen aus direkten Steuern. Dieser hohe Anteil der Ein-

kommens- und Vermögenssteuern wird im internationalen Vergleich nur von den USA leicht übertroffen. Namentlich in den meisten EWG-Ländern und in den skandinavischen Staaten, die alle bedeutend höhere Steuerbelastungen aufweisen, ist der Anteil der Einkommens- und Vermögenssteuern am gesamten Steueraufkommen erheblich kleiner. So stützen denn auch die meisten Staaten Mittel- und Nordeuropas ihren Finanzhaushalt auf stark ausgebauten Verbrauchsabgaben. Deren Anteil am Gesamtaufkommen liegt im Mittel um 45 Prozent. Bei uns betrug er im Zeitraum 1960—64 etwas über 38 Prozent; heute macht er jedoch nurmehr einen Drittel aus. Er wäre ohne die namhafte Erhöhung des Treibstoffzollzuschlages und der Tabaksteuer noch geringer und wird künftig infolge der Zollaussfälle weiter zurückgehen. Prof. Neumark z. B. — wegen seiner Vorliebe für die Einkommenssteuer bestimmt ein unverdächtig Fachmann — gibt für die allgemeine Umsatzsteuer an, sie sollte nicht weniger als einen Drittel, aber auch nicht mehr als 40 Prozent des gesamten Steueraufkommens betragen. In der Schweiz liegt dieser Satz vergleichsweise um 11 Prozent. Die allgemeine Konsumsteuer wird bei uns also aussergewöhnlich zurückhaltend genutzt. Sie ist denn auch die einzige namhafte Fiskalreserve des Bundes; denn die ergiebigen Sonderverbrauchssteuern sind zweckgebunden und fallen damit ausser Betracht. Es betrifft dies die Treibstoffbelastung, die Tabaksteuer wie auch die Belastung der gebrannten Wasser. Der Bund wird sich somit in erster Linie an eine bessere Ausschöpfung der allgemeinen Umsatzsteuer halten müssen.

## II. Ausbau der Umsatzsteuer

Die Motion und vor allem ihre Begründung gehen von der Annahme aus, dass der Bund seine allgemeine Verbrauchsbesteuerung in Form der Warenumsatzsteuer in eine Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip umbauen müsse; daraus seien Mehreinnahmen zu erwarten, die dem Bund erlauben, die Kantone nicht nur von gewissen Ausgaben zu entlasten, sondern ihnen auch den vollen Ertrag der direkten Bundessteuer, in Form einer Finanzausgleichsteuer, zukommen zu lassen. Mithin übersieht der Motionär nicht, dass der Bund, wenn er vermehrt beitragen soll, die zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten der Kantone zu beheben, seinerseits über höhere Einnahmen muss verfügen können. Wie die mehrjährige Finanzplanung zeigt, steigen die Bedürfnisse für den Bundeshaushalt stark an; sie können längerfristig aufgrund der heutigen Fiskalordnung nicht mehr gedeckt werden, wobei auch die zufolge des Freihandelsabkommens mit der EWG eintretende Schmälerung des Zollertrages ins Gewicht fällt. Schon aus diesen Gründen (Deckung von Mehrausgaben und Zollaussfällen) wird eine Ertragssteigerung der Umsatzsteuer und damit der Uebergang zum Mehrwertssystem notwendig sein.

In unserer Antwort auf die Kleine Anfrage Letsch vom 28. Februar 1972 sowie in unseren Stellungnahmen zur Interpellation Diethelm vom 8. März 1972, zum Postulat Weber-Altendorf vom 9. März 1972 und zur Motion Eisenring vom 14. März 1972 haben wir bereits darauf hingewiesen, dass

— die Ausgestaltung dieser neuen Umsatzsteuer und damit das mögliche Ausmass einer Ertragssteigerung gegenüber der heutigen Warenumsatzsteuer derzeit noch völlig offen ist,

— die Festlegung der Steuerobjekte und damit der Steuersubjekte und besonders der Höhe der Steuersätze einer Mehrwertsteuer nicht nur steuertechnische Fragen beinhalte, sondern auch eminente steuerpolitische und verfassungsrechtliche Fragen aufwerfe,

— wir deshalb, im Zusammenhang mit unseren Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971—1975, das Eidg. Finanz- und Zolldepartement beauftragt haben, die für die Einführung einer den schweizerischen Verhältnissen angepassten Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip erforderlichen Abklärungen steuertechnischer und rechtlicher Natur an die Hand zu nehmen.

Die Vorarbeiten auf Expertenebene für die Festlegung der Grundzüge einer derartigen Steuer sollen es ermöglichen, die Verfassungsgrundlage spätestens 1975 den eidgenössischen Räten zum Entscheid, unter Vorbehalt der Zustimmung von Volk und Ständen, vorzulegen. Dieser verfassungspolitische Grundsatzentscheid steht damit gewissermassen am Anfang des Weges zur Verfolgung der vom Motionär angestrebten Ziele einer Flurbereinigung auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzhaushalte.

## III. Umwandlung der direkten Bundessteuer in eine Finanzausgleichsteuer

Wegen der damit verbundenen, von ihm anerkannten sachlichen Nachteile und der fraglichen politischen Realisierbarkeit fordert der Motionär ausdrücklich nicht den Verzicht auf eine direkte Bundessteuer. Indessen möchte er verfassungsmässig die Möglichkeit schaffen, den Gesamtbetrag der direkten Bundessteuer — als Finanzausgleichsteuer — den Kantonen zufließen zu lassen, wobei er allerdings den Entscheid darüber, «ob diese Möglichkeit von Anfang an ganz oder vorerst nur grösstenteils ausgeschöpft würde», der Gesetzgebung überlassen will. Derzeit erhält der Bund vom Wehrsteuer-Rohertrag 70 Prozent; die Anteile der Kantone betragen 30 Prozent, wobei ein Sechstel (d. h. 5 Prozent des Rohertrages) für den Finanzausgleich zu verwenden ist. Für die Jahre 1969—1972 (Staatsrechnungen) bzw. 1973—1975 (Budget und Finanzplan) betrugen diese Zahlen (in Mio. Fr.):

	Wehrsteuer- Brutto- ertrag	Bundes- anteile 70 %	Kantons- anteile 30 %	Davon 1/6 für Finanz- ausgleich
1969	870	609	261	43
1970	1175	823	352	58
1971	1087	761	326	54
1972	1526	1068	458	76
1973	1430	1001	429	71
(Budget)				
1974	1980	1386	594	99
(Finanzplan)*				
1975	1980	1386	594	99
(Finanzplan)*				

\* Unter Ausschöpfung der Flexibilität gemäss Botschaft vom 2. Oktober 1972

Wir sind, wie wiederholt dargetan, gewillt, den Finanzausgleich zuhanden der Kantone zu verbessern und nach Möglichkeit auch auszubauen. Heute wäre es indessen verfrüht, sich — und wäre es nur zu sogenannten Studienzwecken — schon irgendwie darauf festzulegen, in welchem Umfange künftig der Ertrag der direkten

Bundessteuer den Kantonen überwiesen werden kann. Eine derartige Verpflichtung können wir zurzeit angesichts der sich abzeichnenden Bedürfnisse auch nicht durch die Anhandnahme von Vorarbeiten für einen entsprechenden Verfassungsartikel eingehen. Um dieses Ziel zu verwirklichen, ist vorerst sicherzustellen, dass die Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben des Bundes nicht derart ansteigen, dass zu ihrer Finanzierung nicht nur die durch den Ausbau und die Umgestaltung der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) erzielbaren, sondern auch die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer unerlässlich sind. Dazu kommt, dass die heute noch unbekannten Erträge der Mehrwertsteuer für die Ausgestaltung des Finanzausgleiches eine entscheidende Rolle spielen werden.

Zwar erwähnt der Motionär als Gegenleistung die Streichung gewisser Subventionen. Im Jahre 1970 wiesen die Kantone in ihren Staatsrechnungen rund 1,9 Milliarden Franken Bundesbeiträge und Rückvergütungen des Bundes aus. Davon entfallen allein rund 1113 Millionen Franken auf das Strassenwesen (Nationalstrassen), 224 Millionen auf die Landwirtschaft (ohne direkte Ueberweisungen an Dritte), 163 Millionen an Unterricht und Forschung, 152 Millionen an die Landesverteidigung (davon 101 Mio. Fr. für Zivilschutz) und 109 Millionen Franken an die Sozialversicherungen, fast alles Gebiete, auf denen das Subventionswesen eher abgebaut wird. Vergewahrtigt man sich das Schicksal der Anträge der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission für die allgemeine Ueberprüfung der Bundessubventionen (Expertenkommission Stocker) im Jahre 1966, wobei den vorgeschlagenen Kürzungen im Umfange von rund 140 Millionen Franken nur ungefähr zur Hälfte entsprochen wurde, so sind ernsthafte Zweifel berechtigt, ob dem Bund zur Kompensation für eine weitgehende oder sogar vollumfängliche Freigabe des Ertrages der direkten Bundessteuer eine auch nur annähernd entsprechende Entlastung bei den Subventionen gewährt würde. Da die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, welche einerseits die Probleme des Finanzausgleichs und andererseits eine bessere Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen zu prüfen und entsprechende Anträge auszuarbeiten hat, scheint es auf jeden Fall zweckmässig, vorerst das Ergebnis dieser Bemühungen abzuwarten. Ausserdem sind die Studien für eine Aenderung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, welche das Finanz- und Zolldepartement zusammen mit dem Justiz- und Polizeidepartement durchführt, bereits fortgeschritten. Es besteht kein Zweifel, dass parallel zur Einführung der Mehrwertsteuer Anträge zur Neuordnung der Aufgabenteilung unterbreitet werden können.

#### IV. Steuerharmonisierung; Kantonales Pflichtpensum

Zur Frage eines in der Bundesverfassung zu verankernden Pflichtpensums für die Kantone bezüglich der Steuerharmonisierung, unter Ausschluss der Vereinheitlichung der Steuerbelastung, ist vorab daran zu erinnern, dass bereits die am 17. März 1971 eingereichte parlamentarische Einzelinitiative Stich die Aufnahme einer Verfassungsbestimmung verlangt, die dem Bund die Befugnis erteilen soll, «auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die objektive und subjektive Steuerpflicht sowie das Verfahrensrecht zu erlassen». Die zur Behandlung dieser Initiative eingesetzte Kommission des Nationalrates hat die Verhandlungen im

September 1971 aufgenommen, die Beratungen dann aber zeitweilig unterbrochen, um von den Arbeiten der vom Eidg. Finanz- und Zolldepartement und von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eingesetzten Kommissionen für die Steuerharmonisierung Kenntnis zu nehmen.

Die nationalrätliche Kommission ist am 8. Januar 1973 wieder zusammengetreten. Sie hat sich dabei über den derzeitigen Stand der Arbeiten der erwähnten Kommission unterrichten lassen und auch Kenntnis genommen von folgender, vom Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, vorbehaltlich der Stellungnahme der Plenarkonferenz, abgegebenen Stellungnahme vom 20. Dezember 1972:

«Zusammenfassend vertritt der Vorstand der Finanzdirektorenkonferenz die Auffassung, dass die Erörterung der Steuerharmonisierung und einer entsprechenden Bundeskompetenz nur im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung der mit der künftigen Finanz- und Steuerordnung verbundenen Fragen, also unter Einbezug vor allem der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs, erfolgen kann. Die Notwendigkeit der Harmonisierung der direkten Steuern im Verhältnis der Kantone untereinander und zwischen Bund und Kantonen steht aber ausser Frage.

Den Erlass einer Bundeskompetenz befürwortet die Mehrheit des Vorstandes unter dem Vorbehalt, dass

- der Bund auf jeden Fall sich in seiner Gesetzgebung über die direkten Steuern an das kantonale Mustergesetz anlehnt und den Kantonen beim Erlass der bundesrechtlichen Harmonisierungsvorschriften ein gesetzlich verankertes wirksames Mitspracherecht einräumt;

- im Rahmen der bundesrechtlichen Lösung der Harmonisierungsfrage die Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge ausgeklammert bleiben;

- die inhaltliche Beratung des bundesrechtlich zu verankernden Pflichtpensums und allenfalls der darüber hinausgehenden, auf dem Konkordatsweg zu lösenden Harmonisierungsbestrebungen erst dann erfolgt, wenn die Arbeiten der Koordinationskommission abgeschlossen sind und die Beschlüsse der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz zum kantonalen Mustergesetz vorliegen.

Eine Minderheit des Vorstandes tritt für die Harmonisierung ausschliesslich auf dem Wege des Konkordates ein. Im übrigen bleibt die Stellungnahme der Plenarkonferenz der kantonalen Finanzdirektoren auf alle Fälle vorbehalten.»

Die nationalrätliche Kommission hat am 8. Januar 1973 nach einlässlicher Aussprache ohne Gegenstimme Eintreten auf die Einzelinitiative Stich beschlossen und das Eidg. Finanz- und Zolldepartement beauftragt, ihr für die Detailberatung Alternativvorschläge zu einem Verfassungsartikel über die Steuerharmonisierung zu unterbreiten, die auch den vom Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemachten Anregungen Rechnung tragen. Das Departement wird diese Alternativvorschläge vor der Unterbreitung an die Kommission mit einem Ausschuss der Konferenz besprechen. Der von der Kommission zu erstattende Bericht samt Anträgen wird dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet, der darüber das Vernehmlassungsverfahren einzuleiten hat (vgl. Art. 21bis ff. Geschäftsverkehrsgesetz in der Fassung vom 24. Juni 1970; AS 1969, 773;

1976, 1326; 1970, 1253). Dieses Vernehmlassungsverfahren wird zeitlich mit demjenigen über die Ereignisse der materiellen Steuerharmonisierungsbestrebungen des Bundes und der Kantone (Entwurf zu einem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer; kantonales Mustergesetz für die direkten Steuern) gekoppelt werden und sollte Ende 1973/Anfang 1974 in Gang gesetzt werden können.

Die Vorarbeiten zur Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone untereinander und mit der direkten Bundessteuer, mit Einschluss einer allfälligen Bundeskompetenz für ein kantonales Harmonisierungspflichtpensum, stehen mithin bereits in einem sehr vorgerückten Stadium. Bevor neue Studien eingeleitet werden könnten, sind die Ergebnisse dieser Vorarbeiten abzuwarten. Nicht zu übersehen ist, dass die Ansichten über das Ziel und den Umfang der Vereinheitlichung des Steuerwesens heute noch z. T. diametral auseinandergehen, indem z. B. die kantonalen Finanzdirektoren, deren Auffassung wir in diesem Punkt im wesentlichen teilen, keine Vereinheitlichung der Steuerbelastung wünschen, während andererseits die Motion Biel vom 11. März 1971 betreffend Steuerreform eine volle Harmonisierung sowohl der Gesetzgebung als auch der Belastung mit direkten Steuern von Bundes wegen anstrebt.

#### V. Aufgabenteilung Bund—Kantone

In der schriftlichen Begründung unterstreicht der Motionär schliesslich die grundlegende Bedeutung einer klaren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen für eine Reform unserer Finanz- und Steuerordnung. In der Tat bildet die föderative Kompetenzordnung Ausgangspunkt und Grundlage für die gesamten finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Aufgabenträgern und stellt damit ein tragendes Element jeder Finanzordnung dar.

Wir haben uns in letzter Zeit wiederholt zu den grundsätzlichen Aspekten der Aufgabenteilung und den damit zusammenhängenden finanzpolitischen Fragen geäussert und verschiedentlich auch auf die Notwendigkeit einer umfassenden Ueberprüfung dieser Probleme hingewiesen. Im Bericht vom 13. März 1972 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971—1975 bezeichneten wir es als notwendig, die bundesstaatliche Aufgabenverteilung im Lichte der Erfordernisse der heutigen und künftigen Umweltbedingungen einerseits und der Wahrung des föderativen Charakters unseres Staatswesens andererseits neu zu überdenken. In der Herbstsession 1972 bot uns die Behandlung der Motion Binder, die von Herrn Nationalrat Letsch mitunterzeichnet wurde, Gelegenheit, uns zum Problem der Aufgabenteilung ausführlicher zu äussern und unsere Absicht zu bekräftigen, eine umfassende Ueberprüfung des gesamten Fragenkomplexes an die Hand zu nehmen. Dabei haben wir unter anderem auch auf den Dauercharakter der Problemstellung hingewiesen, die eher ein schrittweises Vorgehen nahelegt, wenn Neuerungen überhaupt Aussicht auf Erfolg haben sollen. Birgt doch die Lösung einer derartigen langfristigen Aufgabe die Gefahr in sich, dass die Erarbeitung einer Gesamtkonzeption nur in einem sehr zeitraubenden Prozess, oder infolge der sich ständig wandelnden Voraussetzungen und Bedingungen überhaupt nicht abgeschlossen werden kann.

Wir gehen mit dem Anliegen des Motionärs insofern durchaus einig, dass eine Neuordnung der Aufgabenteilung

nicht in einem Zuge durchgeführt zu werden braucht, dass eine neue Lösung der Kompetenzausscheidung in gewissen Bereichen, wo sie sich als vordringlich erweist, vielmehr vorweggenommen werden kann. So unrealistisch somit die Forderung wäre, eine Neukonzeption der Verteilung der Staatsaufgaben gleichsam in einem Wurf zu erarbeiten, so problematisch wäre es aber andererseits, gewisse Aufgabengebiete aus dem Gesamtzusammenhang herauszulösen und für sie ohne Rücksicht auf eine gesamtheitliche und langfristige Betrachtungsweise pragmatische Lösungen zu treffen. Einseitige Verschiebungen in der föderativen Aufgabenverteilung wären auf die Dauer nicht nur unbefriedigend, sondern könnten vor allem auch die Lösung des gesamten Problems in Frage stellen. Änderungen in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung stellen derart grundlegende strukturelle Eingriffe in unser Staatswesen dar, dass sie von momentanen Umständen abzuheben sind und nur von übergeordneten Zielsetzungen geleitet sein dürfen. Nichts wäre unserem föderativen Staatsaufbau abträglicher, als eine Kompetenzausscheidung, die jederzeit und ständig den rasch sich verändernden Umständen und Meinungen unterworfen würde.

Diese naturgemäss rudimentären Hinweise zeigen, welch grosse Bedeutung einem methodologisch und zeitlich richtigen Vorgehen bei der Lösung des komplexen Problems der Aufgabenteilung zukommt. Wie erwähnt, sind wir an sich nicht gegen ein schrittweises Vorgehen. Dabei stellt sich aber die Frage, in welchen Bereichen und in welchem Zeitpunkt eine neue Kompetenzausscheidung in einer ersten Phase möglich und zweckmässig ist.

#### VI. Zusammenfassung

Aus unseren vorstehenden Bemerkungen zum Wortlaut der Motion und ihrer Begründung folgt, dass wir in weiten Bereichen mit den Zielsetzungen des Motionärs einig gehen und auch zu allen von ihm als «Eckpfeiler einer Neuordnung» bezeichneten Problemen bereits konkrete Untersuchungen und Vorarbeiten laufen, die z. T. schon sehr weit fortgeschritten sind. Der Unterschied zwischen der Auffassung des Motionärs und der unsrigen scheint darin zu liegen, dass die Motion eine Entlastung der Kantone von Aufgaben und Ausgaben zulasten des Bundes fordert, wobei sie von der Voraussetzung ausgeht, der Bund erhalte die entsprechenden Mittel ja ohnehin durch den in Prüfung befindlichen Ausbau der geltenden Umsatzsteuer. Wie dargetan, ist diese Prämisse noch keineswegs erfüllt, weshalb wir auch die daraus vom Motionär gezogenen Folgerungen nicht in der verpflichtenden und verbindlichen Form der Motion anerkennen können. Dagegen sind wir bereit, den Vorstoss von Herrn Nationalrat Letsch als Postulat entgegenzunehmen.

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

**Letsch:** Ich bin mit der Umwandlung meiner Motion in ein Postulat einverstanden.

*Ueberwiesen — Adopté*

## **Motion Letsch. Finanz- und Steuerordnung des Bundes**

## **Motion Letsch. Régime financier et fiscal de la Confédération**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11394
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1973 - 15:30
Date	
Data	
Seite	271-276
Page	
Pagina	
Ref. No	20 001 844