

erhielt er eine Art Testcharakter für weitere Verhandlungen und Abschlüsse in dieser Richtung. Insbesondere war zu berücksichtigen, dass den beschränkten Investitionsmöglichkeiten in Ungarn die volle Freizügigkeit in der Schweiz gegenübersteht.

Ungarn zeigte sich gewillt, die Lösungen aus dem OECD-Mustervertrag für sich zu übernehmen. Die Abweichungen sind in der Botschaft erwähnt. Das Abkommen trägt den wirtschaftlichen und fiskalischen Interessen der Schweiz weitgehend Rechnung. Es begrenzt bei Dividenden und Zinsen die Quellensteuer auf 10 Prozent. Lizenzgebühren können ausschliesslich im Wohnsitzstaat des Empfängers besteuert werden.

Seit einigen Jahren sind in Ungarn wirtschaftliche Unternehmen mit ausländischer Beteiligung von höchstens 49 Prozent des Kapitalanteils, sogenannte Joint Ventures, möglich. Das Doppelbesteuerungsabkommen soll aus ungarischer Sicht einen Anreiz zur Bildung solcher Joint Ventures schaffen. Vorläufig ist die Lage so, dass die sich aus dem Abkommen ergebenden Einbussen – eben Begrenzung der Quellensteuer, Null-Lösung bei den Lizenzgebühren – gering sind, weil ungarische Privatpersonen bei uns keine Investitionen tätigen dürfen und schweizerische Investitionen in Ungarn eher Seltenheitswert aufweisen. Andererseits ergeben sich Vorteile für die schweizerischen Fiskus daraus, dass die ungarische Quellensteuer auf Dividenden und Zinsen unter dem neuen Abkommen nicht zum Abzug zugelassen werden muss und somit die aus Ungarn stammenden Einkünfte in der Schweiz brutto besteuert werden können.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat im Blick auf die präjudizielle Bedeutung dieses Abkommens für Regelungen mit Oststaaten die Verhandlungsergebnisse vom Mai 1979 zum Gegenstand einer Umfrage bei Kantonen und schweizerischen Wirtschaftskreisen gemacht.

Das Abkommen sieht weder den Beitritt zu einer internationalen Organisation vor, noch bringt es eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung. Der Bundesbeschluss unterliegt daher nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung, ebenso fehlen die Voraussetzungen für ein fakultatives Referendum nach Absatz 4 dieser Verfassungsbestimmung.

Ihre einstimmige Kommission beantragt, auf die Vorlage einzutreten und dem Doppelbesteuerungsabkommen mit der ungarischen Volksrepublik zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Titre et préambule, art. 1 et 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes

28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

81.458

Motion Affolter

Ausgleich der Folgen der kalten Progression

**Compensation des effets
de la progression à froid**

und Absatz 6 der Bundesverfassung Ausführungsbestimmungen vorzulegen, mit welchen der verfassungsrechtlichen Pflicht zum periodischen Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen Nachachtung verschafft wird.

Texte de la motion du 21 septembre 1981

Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales des dispositions d'exécution en application de l'article 41^{ter}, 5^e alinéa a, dernière phrase, et de l'alinéa 6 de la constitution fédérale, afin que soit respectée l'obligation constitutionnelle de compenser périodiquement les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Andermatt, Baumberger, Bürgi, Debétaz, Generali, Hänsenberger, Knüsel, Letsch, Munz (9)

Affolter: Zur Begründung dieser Motion sind vorerst zwei Besonderheiten zu vermerken. Einmal bin ich in der ungewohnten Lage, die Stellungnahme des Bundesrates zu meiner Motion schon zu kennen, bevor ich sie auch nur begründet habe. Ende Januar hat der Bundesrat in der Presse bekanntgegeben, dass er beantragen werde; gleichlautende oder ähnliche Motionen im Nationalrat in unverbindlichere Postulate umzuwandeln. Diese Absicht, wenn ich nicht ganz fehl gehe, dürfte er auch meiner Motion gegenüber bekunden.

Die zweite Besonderheit besteht darin, dass mir als Motionär diese Stellungnahme bis heute nicht schriftlich zugekommen ist, sondern dass ich sie samt Begründung etwa am 25. Januar der Presse entnehmen musste. Nach diesem Stand der Dinge muss ich annehmen, dass der Vorsteher des Finanzdepartementes auch heute, entsprechend der Haltung des Bundesrates vor fünf Wochen, die Motion nur in Form eines Postulates entgegennehmen will.

Auch ich möchte der formellen Antwort des Bundesrates nun etwas vorwegnehmen, um völlige Klarheit zu schaffen: Ich werde der Umwandlung meiner Motion in ein Postulat heute und hier nicht zustimmen. Nach unserem Ratsreglement bedeutet dies, dass Ihnen nur die Wahl bleibt, entweder die Motion zu überweisen oder sie abzulehnen; im Gegensatz zum Nationalrat, wo das Geschäftsreglement es erlaubt, dass der Rat eine Motion auch gegen den Willen des Motionärs als Postulat überweist.

Zur Sache selbst: Sie kennen die Vorgeschichte dieser Motion. Ich habe letzten Sommer, im Zusammenhang mit der neuen Finanzordnung, das Problem des Ausgleichs der kalten Progression schon einmal an Sie herangetragen. Ich wollte mit meinem damaligen Antrag die Periodizität des Ausgleichs der kalten Progression verfassungsrechtlich verankern, nämlich auf Beginn jeder Wehrsteuerveranlagungsperiode. Der Antrag ist seinerzeit «gestorben», weil man ihm Unsicherheiten nachsagte. Ich erklärte damals, wir sähen uns bei Philippi wieder, und reichte in der nachfolgenden Session die heutige Motion ein. Der gleiche Motionstext wurde von der freisinnig-demokratischen Fraktion des Nationalrates übernommen, und in der gleichen Herbstsession reichten auch die unabhängige und evangelische Fraktion und Herr Nationalrat Chopard Motionen gleichen oder ähnlichen Inhalts im Nationalrat ein.

Dem heutigen Motionstext wird man keine Unsicherheiten mehr vorwerfen können. Verlangt wird schlicht und einfach der Erlass der längst fälligen Ausführungsgesetzgebung zu einer eindeutigen, imperativen Verfassungsvorschrift, die seit 1971 in unserer Bundesverfassung steht, nämlich in Artikel 41ter Absatz 5 letzter Satz. Die Argumente, die der Bundesrat in seiner Verlautbarung im Januar gegen die vollumfängliche Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht zum periodischen Ausgleich der kalten Progression und gegen deren gesetzliche Verankerung vorgebracht hat, sind – ich halte mich an diese Verlautbarung, weil ich nichts anderes habe – in meinen Augen nicht stichhaltig, nicht

Wortlaut der Motion vom 21. September 1981

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten in Anwendung von Artikel 41ter Absatz 5 letzter Satz,

haltbar, und sie sind zum Teil auch schon früher widerlegt worden.

Wenn der Bundesrat ausführen lässt, er sei dem Verfassungsauftrag «im Rahmen des Möglichen» nachgekommen, so genügt dies eben nicht. Es ist von niemandem bestritten, dass nur gerade 1973 die kalte Progression voll ausgeglichen wurde und nachher nur noch partiell und in Zeitabständen, die man beim besten Willen nicht als periodisch bezeichnen darf. Wenn die Bundesfinanzvorlagen 1977 und 1979 mit den vorgesehenen partiellen Korrekturen vom Souverän verworfen worden sind, wird man dies wahrlich nicht zu einem Nein hinsichtlich Ausgleich der kalten Progression ummünzen dürfen, sowenig wie man sich mit der Teilentlastung im Rahmen der Weiterführung der Finanzordnung 1981 zufrieden geben kann, schon gar nicht angesichts der Beträge, um die es hier geht, nämlich um 800 bis 900 Millionen Franken jährlich. Völlig daneben trifft meines Erachtens auch das Argument, nicht nur der mangelnde Ausgleich der kalten Progression, sondern auch die ständig wachsende Verschuldung des Bundes widerspreche der Verfassung, sei doch der Bund ausdrücklich zum Abtragen des Fehlbetrages seiner Bilanz verpflichtet. Das sind aber zwei völlig verschiedene Strümpfe. Schon im letzten Sommer wurde in diesem Saal – ich glaube von Herrn Aubert – auf die Unhaltbarkeit dieses Vergleiches hingewiesen. Es besteht hier nicht der Schein eines Zielkonflikts. Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes lässt sich nicht mit Praktiken abtragen, die ihrerseits verfassungswidrig sind.

Der Bundesrat gibt im weiteren zu verstehen, es müsse gleichzeitig die Frage nach der Deckung der resultierenden Steuerausfälle beantwortet werden, da der Bund die aus dem Ausgleich der kalten Progression entstehenden Einnahmeherausfälle nicht in Kauf nehmen könne. Dies sei angesichts der heutigen Finanzlage des Bundes «völlig ausgeschlossen». Modelle, wie diese Ausfälle auf eben demselben Buckel des Steuerzahlers kompensiert werden müssten, wurden auch schon vorgebracht. Es ist die Rede von einem Prozentzuschlag zum geschuldeten Steuerbetrag, wozu es allerdings wieder einer Verfassungsänderung bedürfte.

Wahrscheinlich erwarten Sie jetzt, ich würde die vor einer Woche gefundene Milliarde in den Dienst meiner Argumentation stellen. Selbstverständlich hat sich mit dem verbesserten Rechnungsabschluss 1981 eine Klimaänderung eingestellt, die, wie ich glaube, um einiges über die föhnhartige Aufhellung nach Herrn Bundesrat Ritschard hinausgeht und mein Anliegen begünstigt. So völlig ausgeschlossen, wie das noch im Januar tönte, ist damit der regelmässige und volle Ausgleich auch nicht mehr. Aber ich möchte hier klar hervorheben: Ich distanziere mich in diesem Zusammenhang von jeglichem finanzpolitischen Opportunismus. Die Forderung nach Ausgleich der kalten Progression muss, weil eben rechtsstaatlich nicht umgehbar und zwingend, jedem finanzpolitischen Zweckdenken vorangehen. Mit anderen Worten: Solange diese Verpflichtung in der Verfassung steht, ist ihr bei gutem und schlechtem Wetter vom Vater Bund nachzukommen. Deshalb hat mein Begehren nur indirekt damit zu tun, ob jetzt der Bund um so und so viel Millionen Franken besser abschliesst oder nicht.

Hier scheidet denn auch der Einwand des Bundesrates, der zuerst die Frage nach der Deckung der entstehenden Steuerausfälle beantwortet haben möchte. Die Verfassungsvorschrift enthält einen solchen Vorbehalt nicht und erlaubt ihn auch nicht. Sie ist völlig unmissverständlich, lässt für einmal – das ist selten in unserer schweizerischen Demokratie – keinen Verhandlungsspielraum offen und ist auch keinem Kompromiss zugänglich. Das muss man einfach einmal einsehen. Meine Motion verpflichtet den Bundesrat denn auch, ohne wenn und aber die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, die den periodischen Ausgleich der kalten Progression möglich machen.

Eine allfällige Kompensation von Einnahmeherausfällen steht auf einem ganz anderen Blatt und wird den Bundesrat gegebenenfalls auch beschäftigen müssen. Aber sie entbindet ihn keineswegs von der Rückgabe rechtlich nicht abge-

stützter Wehrsteuereingänge und eben auch nicht vom Erlass der entsprechenden Gesetzgebung.

Darin liegt eigentlich auch der tiefere Grund, wieso ich von dieser Motion nicht mehr abrücke. Der Nichtausgleich der kalten Progression ist aus all den genannten und bekannten Umständen nachgerade zu einem nationalen Ärgernis geworden, das logischerweise um so grösser wird, je mehr die Inflationsrate ansteigt. Der Steuerzahler der unteren und mittleren Einkommensschichten, den die kalte Progression bei dieser supersteilen Wehrsteuerprogression besonders hart trifft, nimmt dieses Ärgernis nicht mehr hin. Es ist ihm bewusst geworden, dass er einer vom Gesetzgeber nicht gewollten und deshalb rechtswidrigen und fortschreitenden schleichenden Steuererhöhung ausgesetzt ist. Wir sollten doch auch erkennen – und ich glaube, auch der Bundesrat müsste dies einsehen –, dass auf solchem Nährboden dann eben Steuermüdigkeit, Verschlechterung des Steuerklimas, Anreize zu Steuerhinterziehung gedeihen und darauf nicht zuletzt auch die Abneigung des Stimmbürgers gegen jede Erschliessung neuer Einnahmequellen gründet. Herr Bundesrat Ritschard wird sich auch daran erinnern müssen, dass die zweitgrösste Arbeitnehmerorganisation in der Schweiz, die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände, vor ein paar Monaten ihre knappe Zustimmung zur Weiterführung der Finanzordnung mit der klaren Forderung nach unverzüglicher Beseitigung der kalten Progression verknüpft hat.

Obschon meine Motion nicht vorschreibt, wie der Auftrag zu erfüllen sei, habe ich mir doch hierüber einige Vorstellungen gemacht.

Die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 41ter Absatz 5 letzter Satz kann in Form eines separaten Bundesgesetzes erfolgen. Der Bundesrat kann aber auch so vorgehen, dass diese Forderung im Rahmen des Gesetzes über die indirekte Bundessteuer verwirklicht wird. Darüber hinaus enthält diese Motion nicht die geringste Vorschrift oder Bindung. Ohne Festlegung einer bestimmten Periodizität wird nicht auszukommen sein; anzustreben wäre ein Regelungsmechanismus, der den Ausgleich der kalten Progression dem Auf und Ab des politischen Kräftespiels entziehen sollte.

Die Motion enthält auch keine zeitliche Befristung für die Erfüllung dieses Auftrages. Ich stelle mir vor, die Ausarbeitung eines entsprechenden Bundesgesetzes oder die Berücksichtigung in einem laufenden Gesetzesprojekt und dessen Behandlung im Parlament sollten doch bis spätestens Anfang 1985, also auf den Beginn der Veranlagungsperiode 1985/86, möglich sein. Das scheint mir genügend Zeit offen zu lassen, um ohne Druck an eine sorgfältige Ausarbeitung einer solchen Vorlage heranzugehen.

Ich ersuche Sie, meiner Motion zuzustimmen. Ich habe mich hier lediglich auf eine kleinere Auswahl von Beweggründen beschränkt, die aus dieser ganzen Fülle der schon lange anstehenden Problematik den Bundesrat zum Handeln veranlassen sollten. Ich rede jetzt nicht von möglichen Einkommensumverteilungseffekten und auch nicht von den inflationsbedingt überproportional wachsenden direkten Steuereinnahmen des Bundes, was übrigens auch unter einem Regime des Ausgleichs der kalten Progression noch zutrifft. Aber ich muss Ihnen sagen, ich kann der Umwandlung in ein sogenannt «unverbindlicheres» Postulat nicht den geringsten Gefallen abgewinnen. Im Gegenteil, es geht mir ganz ausgesprochen um einen verbindlichen und im übrigen auch durchaus erfüllbaren Auftrag.

Es geht für uns im Parlament einmal darum, Farbe zu bekennen, ob man diesem klaren Verfassungsauftrag nachkommen will oder nicht, ob man ein nationales Ärgernis einmal anpacken und eliminieren will oder nicht. Wenn nicht, dann sollte man so ehrlich sein und diese Verfassungsvorschrift aufheben. Sogar dann wäre allerdings eine Bereicherung des Bundes, wenn er dem Steuerzahler auf diesem Weg das Geld aus der Tasche zieht, mit dem Willen des Gesetzgebers nicht vereinbar. Solches Tun wäre nur etwas weniger anstössig. Wenn der Bundesrat den erhobenen Vorwürfen, man begnüge sich nur mit billigen Ausreden,

und auch weniger schmeichelhaften Zensuren entgehen will, dann sollte jetzt gehandelt werden: Man muss jetzt endlich gesetzgeberisch tätig werden.

Ich hatte bisher einiges Verständnis für einen Bundesrat, der ungern einige bisher einkassierte 100 Millionen Franken jährlich davonschwimmen sieht. Das Verständnis muss aber dort aufhören, wo die unmissverständliche verfassungsrechtliche Verpflichtung beginnt.

Bundesrat Ritschard: Herr Affolter gibt sich im Unterton etwas beleidigt, weil er die Antwort des Bundesrates in der Zeitung lesen musste. Er ist ja immer etwas beleidigt, Herr Affolter, ich weiss es von früher her.

Aber die Motionäre im Nationalrat haben die schriftliche Beantwortung ihrer Motion verlangt, und ich kann natürlich nichts dafür, dass Herr Ständerat Affolter jene Antwort in der Zeitung liest. Da können Sie wirklich dem Bundesrat keinen Vorwurf machen; wir wollten in keiner Weise Ihre Würde verletzen.

Ich will dafür aber nicht einfach die Antwort verlesen, wie sie der Bundesrat auf die Vorstösse im Nationalrat schriftlich gegeben hat und wie man mir sie auf Ihren Vorstoss aufgeschrieben hat. Ich habe mir meine eigenen Gedanken darüber natürlich schon längstens machen müssen, und ich werde die schriftliche Beantwortung etwas ergänzen.

In den Kommissionen, auch in den beiden Räten, Herr Ständerat Affolter, die die letzte Finanzordnung im Jahre 1981 beraten haben, ist das Problem dieser kalten Progression selbstverständlich sehr eingehend diskutiert worden. Die Herren werden mir das gerne bestätigen.

Man hat sich gefragt, ob diese kalte Progression, gestützt auf die bestehende Bestimmung in der Verfassung, ganz, oder ob sie teilweise ausgeglichen werden müsse. Man hat auch diskutiert – Sie können dies in den nationalrätlichen Protokollen nachlesen –, ob die Vorschrift von Artikel 41ter, die Sie angezogen haben, in Richtung einer Automatisierung dieses Ausgleichs neu zu fassen sei. Das ist ja das, was Sie anstreben. Man hat es nicht getan. Sowohl die Kommission Ihres Rates wie die Kommission des Nationalrates, aber auch Sie im Plenum selber und auch der Nationalrat, haben das Ärgernis, wie Sie es bezeichnen, stehen lassen. Und auch das Volk hat offenbar die Gesundung des Bundeshaushaltes als eine vorrangige Aufgabe betrachtet. Es hat ja gesagt zur Verlängerung der Finanzordnung und zu dem, was darin beschlossen worden ist, obschon die kalte Progression hier nicht voll hatte ausgeglichen werden können.

Ich gehe davon aus, einmal, wenn ich da die Geschichte dieser Sache betrachte, dass das Volk es wohl akzeptiert, dass man die kalte Progression nur dann laufend ausmerzen kann, wenn als Gegenstück bei den Steuersätzen eine gewisse Flexibilität eingeräumt wird und vor allem wenn – und das ist eine entscheidende Frage – der Höchstsatz für den Steuertarif nicht in der Bundesverfassung praktisch unveränderbar festgelegt worden ist.

Es gibt keinen Kanton – ich kenne wenigstens keinen, lasse mich gerne korrigieren –, bei dem der Höchstsatz für den Steuertarif in der Verfassung festgelegt ist. Deshalb ist hier in den Kantonen die Beseitigung der kalten Progression und damit eine Änderung des Steuertarifes viel einfacher darzustellen. Sie schieben das einfach weg und beziehen sich auf Herrn Ständerat Aubert, ich schätze Sie beide als hervorragende Juristen. Aber ich urteile da als Nicht-Jurist. Es gibt in der Bundesverfassung auch den Artikel 42bis, der den Bund verpflichtet, den Fehlbetrag der Bilanz abzutragen.

Dieser Artikel 42bis verankert keinen Anspruch des Bürgers an den Staat. Er verpflichtet im Gegenteil zu etwas, und deshalb führt dieser Artikel 42bis eben auch das Leben eines unerwünschten Kindes. Für den Finanzminister und den Bundesrat existiert dieser Artikel 42bis, und als das Parlament gelobt oder geschworen hat, die Verfassung treu und wahr zu halten, war dieser Artikel miteingeschlossen. Diese Bestimmung ist auch wichtig. Denken Sie nur an die Milliarde Zinsen, die wir immer noch jedes Jahr aus Steuer-

geldern bezahlen müssen. Für mich – mag das juristisch begründbar sein oder nicht – hängen diese Dinge mit diesem Artikel 42bis zusammen. Mit Defiziten kann man den Fehlbetrag des Bundes jedenfalls nicht abtragen.

Die Verfassungsbestimmung über die Beseitigung der kalten Progression steht jetzt seit 1971 in der Bundesverfassung. Der volle Ausgleich dieser kalten Progression ist bis jetzt ein einziges Mal gewährt worden, nämlich 1973. Damals hat man den Steuertarif um 10 Prozent gestreckt. Aber gleichzeitig – und das ist wichtig – wurden als Kompensation die Sätze bei der Warenumsatzsteuer um 10 Prozent erhöht. Der Ausfall bei der Wehrsteuer ist also weit mehr als kompensiert worden durch die Erhöhung der Warenumsatzsteuer. 1975 wurde den Verheirateten, ebenfalls unter dem Titel «Ausgleich der kalten Progression», ein Abzug von 70 Franken bewilligt. Aber auch diese Milderung (es war keine völlige Beseitigung der kalten Progression) war Bestandteil eines Steuererhöhungspaketes; die Warenumsatzsteuersätze wurden damals etwa um 5,6 Prozent erhöht, der Maximalsatz bei den Erwerbsgesellschaften um 10 Prozent. Die weiteren Versuche, diese kalte Progression – man kann sie als Ärgernis bezeichnen – zu eliminieren, scheiterten dann am Nein gegenüber der Mehrwertsteuer im Jahre 1977. Im Jahre 1979 war die Beseitigung der kalten Progression ebenfalls vorgesehen. Die bisherige Entwicklung zeigt, dass bis jetzt alle Erleichterungen, die man bei der kalten Progression beschliessen wollte, gleichzeitig durch andere Belastungen kompensiert wurden; sie mussten kompensiert werden im Blick auf die Situation der Bundesfinanzen.

Wir müssen die kalte Progression, gestützt auf diese Verfassungsbestimmung, beseitigen. Es muss einmal festgehalten werden, dass ein voller, systemgerechter Ausgleich dieser Progression sich nur durch eine Streckung der Teilstufen des Steuertarifs und, kompensatorisch, durch eine Erhöhung der Sozialabzüge im Ausmass der aufgelaufenen Teuerung beseitigen lässt. Ich bitte Sie, die folgende Rechnung anzustellen. Die aufgelaufene Teuerung zwischen der 17. Periode (1973/74) und zwischen der 22. Periode (1983/84) wird schätzungsweise 60 Prozent betragen, wenn man immer das Ende des jeweiligen ersten Rechnungsjahres nimmt, also 1971 und 1981. Um einen vollen und systemgerechten Ausgleich der Folgen der kalten Progression zu gewähren, müssten die Teilstufen des Tarifs von 1973 um 60 Prozent gestreckt und die damaligen Sozialabzüge um 60 Prozent erhöht werden. Diese Operation hätte ab 1984 – also im ersten Fälligkeitsjahr der 22. Periode – einen jährlichen Ertragsausfall von 1,25 Milliarden Franken zur Folge. Das sind die neuesten Berechnungen, die in diesen Tagen die Steuerverwaltung in meinem Auftrag angestellt hat.

Mit der neuen Finanzordnung ist eine Milderung der Folgen der kalten Progression im Ausmass von 480 Millionen Franken gewährt worden – das sind auch neue Berechnungen nach genauen Prüfungen; aber dieser Ausgleich ist nur über die Abzüge erfolgt, also nicht ganz systemgerecht. Immerhin ziehe ich diese 480 Millionen von den 1250 Millionen ab. Es bleiben noch 770 Millionen, die als Ausfall entstehen. Um diese 770 Millionen Franken zu kompensieren, müssten die Steuersätze für natürliche Personen um rund 35 Prozent erhöht werden. Wenn man auch die Steuersätze für juristische Personen, die ja an sich von der kalten Progression nicht betroffen sind, miteinbezieht, sie also in gleicher Weise erhöht, müssten die Sätze der natürlichen und juristischen Personen um 20 Prozent hinaufgesetzt werden. Bei einer Erhöhung der Steuersätze müssten die verfassungsmässig verankerten Höchstsätze von 11,5 Prozent für die natürlichen Personen entsprechend hinaufgesetzt werden. Der Höchstsatz für natürliche Personen beispielsweise würde bei einer Erhöhung um 60 Prozent auf 18,4 Prozent und bei einer Erhöhung der Sätze um 40 Prozent auf 16,1 Prozent emporschnellen. Ein Satz, den man sich fast nicht vorstellen kann.

Wollte man auf eine Erhöhung der Steuersätze bei der direkten Bundessteuer verzichten, könnte die Deckung des

Ertragsausfalls von 770 Millionen Franken durch eine Erhöhung der Umsatzsteuersätze – 1 Prozent mehr Umsatzsteuer im Detailsatz macht rund 1 Milliarde Franken aus – oder durch die Einführung von neuen Steuern erfolgen. Mit neuen Steuern haben wir aber unsere Erfahrungen. Auch glaube ich nicht, dass wir die Warenumsatzsteuer schon wieder erhöhen könnten, um eine Kompensation zu finden. Wir werden zuerst die «taxe occulte» zu korrigieren versuchen müssen. Das wird nach den Berechnungen der Kommission Heimann auch in Richtung 1 Milliarde Franken gehen. Diese Milliarde wird man auch über die Sätze – vielleicht über die Freiliste – zu kompensieren versuchen müssen. Ich gehe immer davon aus: Wir müssen kompensieren! Daran ist nicht nur der Bund, sondern daran sind auch die Kantone interessiert, und zwar in zweierlei Hinsicht; denn sie erhalten dann weniger Wehrsteuer. Wenn der Bund seine Abzüge – teuerungsbedingt – erhöht, führt das in den meisten Fällen auch zu einer Änderung bei den kantonalen Abzügen.

Man muss das vor allem auch überprüfen, um zu sehen, wen zur Hauptsache die Tarifänderung trifft, die man als Kompensation bei der Bundessteuer durchführen muss. Ich nehme die Zahlen der letzten Wehrsteuerperiode: 56 Prozent der Steuerpflichtigen mit einem Einkommen bis zu 30 000 Franken bezahlten etwas mehr als 7 Prozent des gesamten Wehrsteueraufkommens; 40 Prozent der Steuerpflichtigen hatten ein Einkommen von 30 000 bis 100 000 Franken; sie bezahlten knapp 40 Prozent des gesamten Steuereinganges, und die restlichen 4 Prozent der Steuerpflichtigen mit Einkommen über 100 000 Franken haben 53 Prozent aller eingegangenen Wehrsteuern bezahlt.

Man wird den Steuerausfall durch die Beseitigung der kalten Progression bei der Wehrsteuer kompensieren wollen; das müssen wir wohl tun, weil das bei der Wust oder bei neuen Steuern wirklich nicht angeht. Dann würden also auf weite Strecken genau dieselben Steuerzahler, die man vorher entlastet hat, über eine Tarifänderung für die Kompensation dieser Entlastung wieder aufkommen. Die sogenannten mittleren (das habe ich in der Zeitung des Kaufmännischen Vereins gelesen) und natürlich vor allem die hohen Einkommen müssten das bezahlen.

Bei der zweiten Kategorie, den hohen und höchsten Einkommen, könnte man durch Erhöhung der Sätze etwas mehr Gerechtigkeit erreichen, weil hier der Höchstsatz von 11,5 Prozent bei 393 500 Franken erreicht wird; hier wirkt also die kalte Progression nicht mehr. Betroffen sind vor allem – ich anerkenne das – die Einkommen bis zu 100 000 Franken. Aber wir können ja niemals – womit auch immer –, vor allem nicht mit einer systemgerechten Beseitigung der kalten Progression, die ganze Last der Kompensation oder auch nur einen Teil davon den 4 Prozent Steuerpflichtigen, die unter die Höchstsätze fallen, aufbürden, also jenen, die ein Einkommen von mehr als 100 000 Franken erzielen.

Ich weiss nicht, wie derartige Korrekturen, wie ich sie nun geschildert habe, aufgenommen würden. Da würde man mit der einen Hand geben, müsste aber mit der anderen gleich wieder nehmen; so würde es sicher empfunden. Gut, man kann den Rechnungsabschluss 1981 hier heranziehen und einige Erwartungen daran knüpfen. Wir werden uns bei Philipp wiedersehen; abgesehen davon, dass wir immer noch Schulden machen. Wir haben immer noch 170 Millionen Franken mehr ausgegeben als eingenommen.

Abgesehen davon trägt dieser Abschluss – das werden Sie genau feststellen können – viele Merkmale der Ausserordentlichkeit. Solche Glücksfälle wiederholen sich nicht oder kaum, wie uns die Entwicklung zeigt. Warum sollten sie auch? Das ist undenkbar. Aber ich weiss schon: Ich muss einmal mehr diese Milliarde Mehreinnahmen verteidigen, für die ich ja nichts kann; das ist nicht mein Verdienst. Gestern habe ich sie am Fernsehen zum vierten Male verteidigt. Wenn wir eine Milliarde mehr Ausgaben hätten, dann hätte man mich dort wahrscheinlich kaum angefragt. Es ist ganz offensichtlich so, dass der Mensch zum Tadeln geboren ist. Vom ganzen Achilles sieht man immer nur die verletzte Ferse.

Ich bin gar nicht so sicher – Max Affolter –, ob das Volk so schreit nach dieser totalen Beseitigung der kalten Progression, wie Sie es darstellen. Dabei stütze ich mich auf die VOX-Analyse, von der ich in der «NZZ» gelesen habe und wo es am Schluss heisst: «Auch sich selber beziehen, die Befragten tröstlicherweise in diese Sparüberlegungen ein. 47 Prozent sind für einen nur teilweisen Ausgleich der kalten Progression bei den Steuern, nur 30 Prozent für den vollen Ausgleich.»

Ich deute das so, dass doch die Mehrheit der Steuerzahler und auch der Bürger einsichtig genug ist, zu verstehen, dass der Bund in seiner gegenwärtigen Situation – die zum Glück vorübergehend etwas besser ist – nicht Steuergeschenke machen kann, wenn nachher um so mehr Steuern bezahlt werden müssen, damit die Defizite (die zu Schulden werden) verzinst werden können. Aber ich anerkenne: Wir müssen bei der kalten Progression Zeichen setzen, müssen etwas tun. Wir können das aber nicht voll tun, denn das wird vor allem wegen der Kompensation nie möglich sein. Das ist der Grund, weshalb wir Sie bitten, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Präsident: Ich stelle fest, dass Herr Affolter nicht bereit ist, einer Umwandlung seiner Motion in ein Postulat zuzustimmen. Die Diskussion über die Motion ist damit offen.

Cavelty: Ich stimme für die Motion, und zwar aus einem formellen und einem materiellen Grund. Den formellen Grund hat der Motionär bereits erwähnt: Die Verfassung verpflichtet uns zur Ausmerzungen der kalten Progression. Wir sind an diesen Verfassungsauftrag gebunden. Das ist in allen Diskussionen der vergangenen Jahre einmütig immer wieder anerkannt worden. Ich habe die entsprechenden Protokolle – auch des Nationalrates – durchgelesen. Bisher konnten wir dieser Pflicht nur teilweise nachkommen, weil die Bundesmittel – wirklich oder vermeintlich – fehlten. So wurde es uns im Parlament erklärt, und so haben wir die Situationschilderung weitergegeben.

Bei der Beratung der letzten Bundesfinanzordnung wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass man vor allem wegen der desolaten Lage der Bundeskasse bei den Sozialabzügen (einer klassischen Methode der Ausmerzungen der kalten Progression nach meiner Auffassung, nicht einer systemwidrigen) nicht weitergehen könne.

In seiner Stellungnahme zu den Motionen der freisinnigen Fraktion, der unabhängigen und evangelischen Fraktion sowie der Motion Chopard stellte der Bundesrat noch im Januar 1982 wörtlich fest, dass ein vollständiger Ausgleich angesichts der gespannten Lage der Bundesfinanzen untragbar sei. Nun haben wir diese Milliarde. Ich scheue mich nicht, diese heranzuziehen, und ich glaube nicht, dass das Opportunismus ist. Wenn es der Bundesrat mit seiner früheren Argumentation noch ernst meinte, so muss er jetzt angesichts dieser Milliarde logischerweise davon abweichen. Ich möchte doch meiner Verwunderung Ausdruck geben, dass man sie so spät, zu spät bemerkte. Nach meiner Vorstellung sollte es auch beim Bund, ähnlich wie bei jedem gut geführten Unternehmen, Zwischenvergleiche mit den Vorjahren und entsprechende Extrapolationen geben. Da diese Milliarde kaum erst zwischen dem St. Niklaus und dem Christkind, d. h. erst im Dezember eingegangen ist, ist es mir unerklärlich, dass man auf die Situation nicht rechtzeitig aufmerksam gemacht wurde. So erfreulich also das Ergebnis ist – nicht deswegen werden die Vorwürfe laut –, so bedenklich erscheint mir doch die Tatsache, dass man sich davon überraschen liess.

Eine Milliarde mehr oder weniger ist nicht gleichgültig und bedeutet für mich auch nicht nur eine Frage von mehr oder weniger Zinsen, wie es am letzten Sonntag im Fernsehen hiess. Schliesslich wäre diese Milliarde auch noch zu amortisieren und zurückzubezahlen. Bezogen auf die vorliegende Motion heisst dies: Nach den Vorstellungen vor dem Auftauchen der Milliarde wäre eine Befolgung des Verfassungsauftrages nicht möglich gewesen, denn *ad impossibile nemo tenetur*. Jetzt aber ist es möglich geworden. Wir

müssen die Verfassung in diesem Moment beachten. Soweit der formelle Grund.

Materiell gibt es für mich ebenfalls keinen Zweifel an der Berechtigung der Ausmerzung der kalten Progression, denn schliesslich bildet diese einen Steuerbestandteil, der von niemandem beschlossen wurde und der folglich zu Unrecht erhoben wird. Über die Frage, wie die Ausmerzung zu erfolgen habe, müssen wir nicht heute entscheiden. Immerhin sei bereits hier – und etwas im Gegensatz oder vielleicht auch in Ergänzung zu Herrn Affolter – auf die eingeleitete Entwicklung in der letzten Finanzordnung hingewiesen und der bestimmten Erwartung Ausdruck gegeben, man setze diese Entwicklung fort. Die Ausgleichung der kalten Progression soll vor allem jenen zugute kommen, die am meisten unter der Teuerung zu leiden haben, nämlich den Leuten mit kleinen und mittleren Einkommen, den Familien, den Ehegatten und den Personen mit Unterstützungspflichten. Mit anderen Worten: Die Sozialabzüge, vor allem zugunsten der Familien, sind nochmals spürbar zu erhöhen, und zwar so, dass das Verheiratetsein auch dann nicht steuerlich bestraft wird, wenn beide Eheleute erwerbstätig sind oder sein müssen. Die Erziehung und Ausbildung der Kinder ist auch jenen finanziell zu erleichtern, die nicht in den Genuss von Stipendien gelangen, d. h., dass jene, die die Ausbildung der Kinder selber bezahlen, das Ausbildungsgeld nicht erst zu versteuern brauchen und dadurch doppelt benachteiligt sind.

Dies sind nur einige Beispiele für das postulierte System des gezielten Ausgleichs der kalten Progression. Bei dieser Betrachtungsweise spielen die Argumente, die da ins Feld geführt wurden, nicht so. Es sind nicht die gleichen Leute, die einerseits profitieren sollten und andererseits wieder zu neuen Abgaben herangezogen würden. Ich spreche also dem System des Ausbaus der Sozial- und Familienabzüge das Wort und ich möchte nochmals betonen, dass dieses System richtig ist und sich auch theoretisch mit dem Postulat des Abbaus der kalten Progression vereinbaren lässt. Dieses System ist jenem eines Index-Mechanismus klar vorzuziehen. Dies zeigen auch die Erfahrungen in den Kantonen, wovon vor allem im Nationalrat die Rede war. Ob man im gegebenen Moment den Höchstsatz oder gar den Tarif ändern will, das wird dann Gegenstand der Beratung sein, wenn das hier postulierte Gesetz einmal vorliegt. Durch die Ausmerzung der kalten Progression können wir nicht nur unsere verfassungsmässige Pflicht erfüllen, sondern wir schaffen – gerade wenn wir das System befolgen, das ich angetönt habe – sinnvolle und bleibende Werte für unsere staatliche Gemeinschaft. Ich sehe daher auch aus materiellen Gründen nicht ein, wieso aus der Motion lediglich ein unverbindliches Postulat gemacht werden sollte. Ganz im Gegenteil, mir wäre viel verständlicher gewesen, wenn der Bundesrat gesagt hätte, er bedürfe zur Erfüllung der Verfassungspflicht weder einer Motion noch eines Postulates. Ich hätte also eine Verstärkung des zwingenden Charakters dieses Vorstosses und nicht eine Abschwächung erwartet.

Kündig: Die öffentliche Meinung ist heute durch den Abschluss des Bundes vom Jahre 1981 in zweifacher Hinsicht sensibilisiert. Einmal sicher in der Richtung, dass man heute dem Bund keine zusätzlichen Einnahmen geben will, da ja die Auswirkungen der Abänderung der direkten Bundessteuer und die Erhöhung der Warenumsatzsteuer im heutigen Zeitpunkt noch nicht wirksam sind. Auf der anderen Seite sicher aber auch, weil der wachsenden Steuerbelastung durch das Nichtausgleichen der kalten Progression zunehmende Bedeutung zukommt. Man könnte also sagen, die Motion Affolter liege heute goldrichtig. Ich bin überzeugt, dass alle Mitglieder unseres Rates diesem Anliegen in irgendeiner Form gewisse Sympathien entgegenbringen – vielleicht mit Ausnahme von Herrn Miville, der von Zeit zu Zeit erklärt, gerne so hohe Steuern zu bezahlen. Ich glaube auch, dass ich legitimiert bin, über das Problem «Abbau der kalten Progression» zu sprechen, nachdem ich selbst in der Kommission über die Bundesfinanzordnung in Zug die

Anträge zum teilweisen Abbau der kalten Progression eingebracht habe – übrigens nicht zur Freude des Bundesrates und auch nicht zur Freude verschiedener Mitglieder unseres Rates, die heute als Unterzeichner der Motion Affolter figurieren. Heute ersuche ich jedoch den Motionär, dafür Verständnis zu haben, wenn ich ihm empfehle, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Ich habe dafür folgende Begründung. Ich glaube, man muss feststellen, dass eine Schwalbe noch lange keinen Frühling macht, dass, wenn wir ein Jahr haben, in dem wir eine Milliarde weniger neue Schulden produzieren, wir noch lange nicht davon sprechen können, dass somit die Bundesfinanzen für die Zukunft saniert sein werden. Wir müssen diese Mehreinnahmen gegenüber dem Budget sehr genau analysieren und stellen fest, dass sie auf zwei Hauptgründen resultieren: Einmal auf der Entwicklung der Zinsen und als zweites auf der Fehlbeurteilung der Wirtschaftsprognosen im Zeitpunkt der Budgetierung. Nach meinem Dafürhalten braucht es eine viel längere Periode, nämlich zwei bis drei Jahre, bevor die Beurteilung über die zukünftige Entwicklung der Bundesfinanzen vorgenommen werden kann. Zudem dürften auch neue Steuern noch in den Sternen stehen und noch sehr viel zu diskutieren geben. Sie können heute in die Beurteilung nicht einbezogen werden.

Der Motionär verlangt den Ausgleich der kalten Progression ohne in seiner Motion eine Gewichtung dieser Forderung vorzunehmen. Wir wissen aber aus Erfahrung, insbesondere vom Kanton Basel-Land, dass der vollständige Ausgleich der kalten Progression katastrophale Folgen hätte. Inert weniger Jahre hat sich der Kanton Basel-Land um 500 Millionen Franken zusätzlich verschuldet. Durch eine Gesetzesrevision wurde dann dem Regierungsrat des Kantons Basel-Land die Möglichkeit gegeben, einen Ausgleich von zwischen 50 bis 90 Prozent vorzunehmen, und er musste, ohne dass er dadurch die Staatsfinanzen sanieren konnte, in all diesen Jahren auf dem Mindestsatz des Ausgleiches, nämlich auf 50 Prozent, bleiben.

Der Motionär sieht auch nicht, dass die an und für sich fragwürdige Forderung in der Verfassung, nämlich der Ausgleich der vollständigen kalten Progression, zu weit geht. Man versteht heute unter dem Ausgleich der kalten Progression das Ausgleichen der Entwicklung der Löhne. In der Tat setzt sich aber die Lohnentwicklung zusammen einmal aus dem ganzen oder teilweisen Ausgleich der Teuerung und aus der Reallohnentwicklung. Es wäre nun aber falsch, wenn man den Teil der Reallohnentwicklung nicht an zusätzliche steuerliche Belastungen binden würde. Und man muss dabei auch berücksichtigen, wie dies Herr Bundesrat Ritschard richtig ausführte, dass ja auch der Aufwand des Bundes einer Teuerung unterworfen ist und dass dies in einem Konnex, in einem gewissen Gleichgewicht bleiben muss.

Der Motionär übersieht auch den sehr direkten Zusammenhang der Bundesfinanzen mit den Kantonsfinanzen. Im besondern müsste heute das einigermaßen funktionierende System des Finanzausgleiches in sich zusammenbrechen und vor allem die finanzschwachen Kantone ganz namhaft treffen. Dieser Ausgleich müsste entweder durch den Bund finanziert werden oder aber durch die finanzstarken Kantone berappt werden, die insbesondere bei der Aufgabenteilung zusätzliche Belastungen haben werden. Durch den Abbau der kalten Progression würde eine mögliche Chance, die Bundesfinanzen durch einen sparsamen Bundeshaushalt – und ich möchte mich vollumfänglich für einen sparsamen Bundeshaushalt einsetzen – ins Gleichgewicht zu bringen, auf lange Zeit verschoben. Ich glaube, es ist mit einer unserer Aufgaben, die heute auf uns lastende Bundesschuld von nahezu zwanzig Milliarden Franken abzutragen. Es wird eine unserer Aufgaben sein, dafür zu sorgen, dass wir nicht mehr von einem kleinen Bundesdefizit, sondern von der Möglichkeit der Schuldentilgung sprechen.

Im übrigen scheint mir auch der Zeitpunkt für diese Motion nicht gerade sehr geschickt. Noch im November 1981 mussten wir durchs Land ziehen und dem Schweizer Volk

expliquer, que le Bund doit prendre des mesures urgentes pour améliorer sa situation financière. Je ne suis pas sûr que la motion de M. Affolter soit la meilleure solution. Je pense que nous devons respecter la constitution, comme l'assure dans une certaine mesure M. Affolter; toutefois, selon notre position fondamentale, nous devons respecter la constitution tout entière et pas seulement l'article en question. Cela englobe aussi bien l'article 42^{bis} qui stipule que nous devons veiller à l'équilibre mutuel des dépenses et des recettes de l'Etat que tous les articles de la constitution qui nous imposent une certaine politique sociale, voulue par le peuple et les cantons, votée par eux. Or, il est notoire qu'aujourd'hui, nous ne disposons pas d'une politique financière globale qui nous permette, au cours des prochaines années, de respecter la constitution à travers la totalité de ses articles et pas seulement à travers celui qui nous occupe présentement.

M. Meylan: Nous avons examiné hier assez longuement – nous, les socialistes de ce conseil – la motion de M. Affolter et nous y avons trouvé un certain nombre d'aspects tout à fait positifs, trois au minimum. Le premier aspect, c'est que nous désirons respecter la constitution. Or, comme on l'a relevé tout à l'heure, la constitution oblige à corriger la progression à froid. Il y a là quelque chose que nous devons reconnaître. Le deuxième motif qui nous fait apprécier cette motion, c'est que nous ne voulons pas que l'opinion publique continue de croire à tort que le Parti socialiste suisse se réjouit aujourd'hui en secret de voir les recettes de la Confédération augmenter par la grâce de la progression à froid, c'est-à-dire par un procédé incorrect; ce n'est pas notre position; nous sommes en faveur de la correction de la progression à froid et nous sommes conscients de tout ce que cette dernière a d'injuste. Nous l'avons dit, nous l'avons écrit, nos congrès ont voté des textes à ce sujet et ceux qui prétendent qu'aujourd'hui, le Parti socialiste suisse veut, par tous les moyens, procurer des recettes à l'Etat pour augmenter l'emprise de l'Etat sur la vie des citoyens et des citoyennes, ceux-là ne disent pas la vérité. C'est pourquoi nous sommes entrés en matière très volontiers sur la motion de M. Affolter.

La troisième raison qui nous a fait considérer favorablement cette motion, c'est que nos propres mandants, les citoyens et les citoyennes qui votent pour nous, sont parmi les premiers à souffrir des effets de la progression à froid. Cette couche d'électeurs modestes et moyens – que nous représentons ici – constitue les premières victimes – et les plus à plaindre – des effets de la progression à froid. Sans faire de l'électoratisme, vous comprendrez aisément qu'il nous plairait de leur dire que nous adhérons à leurs préoccupations et à leurs soucis.

Pour ces trois raisons, nous nous déclarons d'accord avec M. Affolter sur un certain nombre de points importants.

A titre personnel, je soulignerai cependant un point dont nous n'avons pas parlé: je suis très étonné que dans ce débat qui pose des problèmes d'ordre constitutionnel, financier et de justice sociale, l'on soulève la question de ce milliard gagné par la Confédération par rapport au budget. Nous sommes ici au Conseil des Etats, en tant qu'élu du peuple, nous ne sommes pas au Café du commerce ni au Café fédéral, et quiconque d'entre vous a fait partie d'un Exécutif cantonal ou communal ne peut venir ici prétendre que ses comptes ont toujours été exactement le reflet du budget: ce serait un mensonge. Pour ma part, je préfère un Exécutif qui présente un budget plutôt serré pour obtenir ensuite un résultat meilleur. C'est ainsi que l'on gouverne bien. Agir à l'inverse revient à mal gouverner. Que l'on aille, dans les cafés, se moquer de M. Ritschard, conseiller fédéral, ou du Conseil fédéral ou de nous-mêmes – car c'est nous qui avons voté ce budget – cela m'est absolument égal, je m'en moque, mais que dans cette enceinte, l'on se serve de ce milliard en guise d'argument, non! C'est hors de discussion!

Pourquoi formulons-nous alors des réserves sur cette motion de M. Affolter? Je peux le dire brièvement, après M. Kündig, après M. le conseiller fédéral Ritschard: certes, nous devons respecter la constitution, comme l'assure dans une certaine mesure M. Affolter; toutefois, selon notre position fondamentale, nous devons respecter la constitution tout entière et pas seulement l'article en question. Cela englobe aussi bien l'article 42^{bis} qui stipule que nous devons veiller à l'équilibre mutuel des dépenses et des recettes de l'Etat que tous les articles de la constitution qui nous imposent une certaine politique sociale, voulue par le peuple et les cantons, votée par eux. Or, il est notoire qu'aujourd'hui, nous ne disposons pas d'une politique financière globale qui nous permette, au cours des prochaines années, de respecter la constitution à travers la totalité de ses articles et pas seulement à travers celui qui nous occupe présentement.

Certes, la motion de M. Affolter présente des aspects positifs dans la mesure où l'on pourrait, grâce à un régime financier bien équilibré, respecter les autres obligations que nous impose la constitution. Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui, vous n'ignorez pas que nous aurons «mauvaise façon» à la fin de la législature, si nous nous représentons devant le peuple, quand il s'agira de lui expliquer que pendant quatre ans, nous n'avons fait que de parler ici des finances fédérales, des heures durant, sans jamais parvenir à trouver de solutions. Pensons à l'application de cet article de la constitution, mais pensons aussi à l'application de tous les autres, et notamment à celle de l'article 42. Avant de terminer, je voudrais faire encore deux observations: tout d'abord, il ne faut pas oublier, comme M. Ritschard, conseiller fédéral, l'a précisé tout à l'heure, que le peuple et les cantons se sont déclarés d'accord, par leur vote, avec l'idée d'une compensation partielle de la progression à froid. Ils l'ont fait à plusieurs reprises. S'il y a eu une compensation totale en 1973, il n'y a eu que compensation partielle en 1975 et en 1981; par deux fois, le peuple et les cantons ont admis cette interprétation qui était «extensible», de l'article cité par M. Affolter.

Si jamais cette loi, souhaitée par notre collègue, devait voir le jour, je voudrais dire tout de suite que pour nous, la progression à froid ne doit pas se mesurer en pourcent des revenus mais en francs. En effet, dix francs ou vingt francs pour celui qui reçoit la rente AVS et la rente complémentaire représentent une toute autre valeur que la même somme pour moi et pour la plupart d'entre vous. Puisqu'il est question de la famille – et à ce propos, je précise à M. Cavelti que la Suisse ne compte pas seulement des familles démocrates-chrétiennes, les autres partis s'en occupent aussi – il convient de souligner ici que, si nous voulons pratiquer une politique en faveur de la famille, nous devons compter en francs, en valeur absolue, et non en pourcents. Telles sont les raisons pour lesquelles nous ne pouvons appuyer la motion de M. Affolter. Tout au plus, pouvons-nous envisager la transformation de celle-ci en postulat.

Letsch: Zunächst empfinde ich es nicht als ausgesprochen freundschaftlich, wenn heute die Zustimmung zur Verlängerung der Finanzordnung so interpretiert wird, man habe damit gewissermassen stillschweigend auch einem nur teilweisen Ausgleich der kalten Progression zugestimmt. Wer an der Kommissionssitzung in Zug dabei war, der weiss ganz genau, dass wir damals schon auf einen grundsätzlich vollen Ausgleich der kalten Progression gedrängt haben, als Verständigungslösung und um das Ganze nicht zu gefährden, dann schliesslich zu diesem Kompromiss Hand boten. Wir stellten aber schon damals in Aussicht, die grundsätzliche Forderung weiterzuverfolgen, nicht rückwirkend, Herr Bundesrat Ritschard, sondern für die Zukunft. Es geht also nicht darum, rückwirkende Korrekturen jetzt noch durchzusetzen, sondern für die Zukunft eine klarere Regelung zu treffen.

Ich beschränke mich nun auf drei Einwände, die gegen diese Motion vorgebracht worden sind.

Der erste Einwand geht dahin, es sei finanzpolitisch nicht verantwortbar, untragbar, wenn man dieser Forderung Nachachtung verschaffen wollte. Demgegenüber möchte ich noch daran erinnern, dass der Bund auch nach einer allfälligen Annahme dieser Motion, d. h. bei einer zwingenden Korrektur der kalten Progression, nach wie vor zu seinen teuerungsbedingten Mehreinnahmen kommt. Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer würden auch nach Eliminierung der kalten Progression voll mit der Teuerung wachsen. Damit stünden von dieser Seite her auch die Einnahmen zur Verfügung, von denen Herr Kündig sagte, man brauche sie, um die Löhne usw. weiterhin der Teuerung anpassen zu können. Es geht also nicht um diese teuerungsbedingten Mehreinnahmen, sondern um das, was sich der Staat heute darüber hinaus, eben als Folge der kalten Progression, zuschanzt.

Weiter erinnere ich daran, dass der verfassungsmässige Auftrag zur Korrektur der kalten Progression ohne jeglichen finanzpolitischen Vorbehalt in der Verfassung steht. Es heisst nicht, die Folgen der kalten Progression seien auszugleichen, soweit es die finanzpolitische Lage rechtfertige. Es gibt keinen Vorbehalt, so dass wir uns an den zwingenden Wortlaut halten müssten. Ob eine Kompensation und allenfalls welche Kompensation nötig sein könnte, das ist eine andere Frage. Ich bin der Auffassung, dass wir den legalen Weg beschreiten und damit eine offene Anpassung oder Korrektur bei anderen Steuern vornehmen sollten, und nicht unrechtmässig – und die kalte Progression ist ein illegales Akt – und versteckt Steuern erheben dürfen. Man sollte in diesem Zusammenhang auch nicht immer das Beispiel des Kantons Basel-Land heranziehen. Die Kantone sind viel weniger frei in der Kompensation. In den Kantonen betreffen 90 und mehr Prozent Steuern direkte Abgaben, vor allem Einkommens- und Vermögenssteuern. Der Bund hat immerhin eine ganze Palette weiterer Steuern als «nur» gerade die direkte Bundessteuer. Seine Möglichkeiten zur Kompensation sind von der Sache her grösser, aber er soll nötigenfalls die Ertragsausfälle auf dem rechtmässigen Weg und nicht versteckt kompensieren.

Der zweite Einwand geht dahin, die Motion fordere einen Automatismus, den wir in anderen Bereichen ablehnen. Ich möchte betonen, dass wir das Gegenteil tun. Die Motion will ja gerade vermeiden, dass die Steuerzahler bei real unverändertem Einkommen automatisch, und d. h. ohne ausdrückliche Willensäußerung des Gesetzgebers, in eine höhere Progressionsstufe hineingeraten, und dass so willkürlich die vom Souverän bewusst gewählte Tarifstruktur verändert wird. Die Motion will ferner vermeiden, dass der Staat automatisch – d. h. ohne den Souverän befragen zu müssen und damit doch auf eine undemokratische Art – sich Mehreinnahmen verschafft, die über die Teuerung hinausgehen.

Nun noch zum dritten Einwand, der Artikel 42bis der Bundesverfassung verpflichte den Bund zum Schuldenabbau, und der Bund komme diesem Auftrag auch nicht nach. Herr Affolter hat gesagt, das seien zwei verschiedene Strümpfe. Man könnte damit das ganze *ad acta* legen. Aber ich möchte doch noch eine Ergänzung zu dem anbringen, was Herr Bundesrat Ritschard sagte. Der Fehlbetrag der Bilanz, den der Bund nach Artikel 42bis abtragen soll, ist nicht identisch mit den Schulden. Der Fehlbetrag der Bilanz ist das Ergebnis der Gesamtrechnung, und die Defizite, die Schulden, ergeben sich aufgrund der Finanzrechnung. Aber selbst wenn man diesen Unterschied vernachlässigt, so hat der Bund dem verfassungsmässigen Auftrag bis 1974 nachgelebt. Der Fehlbetrag der Bilanz ist von 1952 bis 1974 kontinuierlich abgebaut worden. Seither nimmt er zu. Aber dieser Artikel 42bis hat einen Nachsatz, im Gegensatz eben zur Bestimmung über die kalte Progression. Dieser Nachsatz heisst: «Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen». Nun wissen Sie selber, dass im Jahre 1974 – und bis dahin wurde diesem Verfassungsauftrag nachgelebt – die Rezession hereinbrach und wir seither mit recht beträchtlichen wirtschaftlichen Strukturproblemen konfrontiert sind. Unter Beachtung dieser veränderten Ver-

hältnisse kann man nicht von einem Verfassungsbruch reden. Das ist eben eine andere Situation als bei der kalten Progression. Wenn wir dort aus Gründen, wie sie beispielsweise Herr Kündig dargelegt hat, zur Überzeugung kämen, ein Ausgleich sei nicht vertretbar, dann soll man die Verfassung ändern. Aber solange der Verfassungsauftrag besteht, bin ich der Auffassung, dass man ihm nachkommen soll. Ich stimme deshalb der Motion zu.

M. Aubert: J'aimerais vous faire part des affres dans lesquelles est plongé un professeur de droit constitutionnel lorsqu'il assiste à une telle discussion. Mon cœur me dit de voter contre la motion de M. Affolter, ma raison de constitutionnaliste m'oblige à la soutenir.

Je la soutiendrai tristement. Quant au fond, les paroles de MM. Ritschard, Meylan et Kündig me conviennent tout à fait. Il est inopportun de compenser intégralement les effets de la progression à froid: les arguments contre la compensation intégrale ont été donnés, et bien donnés.

Mais M. Letsch a raison, la constitution est claire. On ne peut pas combiner l'article 41^{ter}, 5^e alinéa, dernière phrase avec l'article 42^{bis}. Décidément, l'article 42^{bis} est très sollicité ces derniers temps. Il a aussi servi, l'an dernier, à justifier l'imposition des avoirs fiduciaires. Je ne crois pas qu'on puisse l'utiliser ainsi: l'article 42^{bis} suppose le recours à des recettes licites. Or l'article 41^{ter}, 5^e alinéa, dernière phrase, nous oblige précisément à compenser, donc à réduire nos recettes.

Pour cette fois, je crois que c'est la constitution qui a tort. Elle est là et nous oblige à faire quelque chose que nous regrettons. De sorte que, tout à l'heure, je voterai la motion; mais en souhaitant vivement que le Conseil fédéral entame une procédure pour modifier le texte de la constitution, pratiquement inapplicable, comme M. Ritschard vient de le démontrer.

Affolter: Gestatten Sie mir als Motionär noch einige Bemerkungen zu dieser Debatte. Ich danke höflich für die Empfehlungen, die Motion in ein unverbindlicheres Postulat umzuwandeln. Ich kann Ihnen – Herr Kündig und Herr Meylan – nach wie vor nicht folgen. Heute und hier ist zu entscheiden, ist Farbe zu bekennen. Das ist nicht Starrköpfigkeit, eher Hartnäckigkeit meinerseits. Ich werde noch darauf zurückkommen, was hier ein Postulat bewirken könnte. Es geht mir tatsächlich um Verbindlichkeit, darum, dass etwas geschieht. Wir wollen doch bei alledem, was hier gesagt worden ist (ich bin dankbar, dass Herr Aubert das zum Schluss noch einmal betont hat), die Sache auf den einfachen Nenner bringen, den sie tatsächlich hat, nämlich Rechtsstaatlichkeit. Der Rechtsstaatlichkeit sind wir und auch der Bundesrat verpflichtet. Ich verlange nur die Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen einer Verfassungsvorschrift, die bisher grösstenteils toter Buchstabe geblieben ist.

Wenn gesagt wurde, das sei eine harte Forderung, muss ich darauf antworten: Hart kann sie schon deshalb nicht sein, weil dem Bundesrat mit diesem Vorstoss gar keine Vorschriften formeller Art gemacht werden, wie und in welchem gesetzlichen Rahmen er dem Auftrag nachzukommen habe. Ich sehe auch jetzt noch nicht ein, warum der Bundesrat diesen Vorstoss nicht als Motion annehmen kann. Er wird ja nicht unter zeitlichen Druck gesetzt.

Hart ist die Forderung aber auch deshalb nicht, weil das, was der Bundesrat als Ausführungserlass erarbeiten soll, wieder hierher zu den Räten zurückkommen wird; wir werden dann zu beraten und zu entscheiden haben, ob wir den Vorstellungen des Bundesrates folgen können oder wollen, ob allenfalls auch eine Verfassungsänderung notwendig sei, bzw. ob wir uns unter Umständen mit einem «Teilausgleich» bescheiden müssen oder wollen.

Zu Herrn Kündig, der eine Gewichtung meiner Forderung in der Motion verlangte: Bitte schön, es wäre wohl eigenartig, wenn ich im Motionstext noch Rezepte mitliefern sollte, wie der Bundesrat die Sache in Angriff zu nehmen habe. Es geht hier wahrlich nicht darum, die völlig klare Forderung in

der Verfassung noch zu «gewichten» oder sogar als fragwürdig zu bezeichnen.

Ich befeissige mich hier auch absolut keiner isolierten Betrachtungsweise; im Gegenteil. Wie soeben gesagt: Wir selber werden es später sein, die zu entscheiden haben werden. Mit der Annahme der Motion schieben wir das Problem nicht in irgendwelche Kanäle hinein, die wir nicht mehr beeinflussen könnten.

Herr Bundesrat Ritschard hat einige Zahlen genannt; dazu kann ich nicht Stellung nehmen, weil ich sie nicht kenne. Es betraf die zu erwartenden Steuerausfälle und die Frage, ob und in welchem Umfang die Höchstsätze in den Tarifen angehoben werden müssten. Es geht aber auch nicht darum, sondern es geht hier um die Forderung, das Problem einmal legislatorisch anzupacken. Das ist der Inhalt meiner Motion. Ich möchte erreichen, dass wir einmal aus dem bisher in bezug auf die kalte Progression praktizierten Pragmatismus herauskommen, ebenso aus dieser Periodizität nach Zufall.

Wenn Herr Kündig mir sagte, der Zeitpunkt sei für diese Motion nicht gut gewählt worden, muss ich schon fragen: Wann sollen wir denn überhaupt eine derartige Motion einreichen? Sie wurde im September letzten Jahres eingereicht und zufälligerweise heute behandelt.

Wenn Sie gegen meine Motion stimmen (das muss ich einfach festhalten, meinetwegen mögen es die Medien weitergeben), dann stimmen Sie gegen die Konkretisierung eines klaren Verfassungsauftrages und geben Ihr Placet weiterhin einer Praxis, die dem Steuerzahler – insbesondere dem «kleinen Mann» – Hunderte von Millionen Franken illegal aus der Tasche zieht. Man wird es auch gegenüber diesem kleinen Mann verantworten müssen. Es genügt nicht – Herr Meylan –, mir zu sagen: «La motion Affolter est bonne»; man muss dann auch die Konsequenz ziehen und dazu stehen; sonst lege ich auf solche Qualifikationen keinen übertriebenen Wert. *(Teilweise Heiterkeit)*

Diesem Entscheid können Sie nicht über den nichtssagenden Weg des Postulates ausweichen; Sie können sich nicht in die bequeme Unverbindlichkeit des Postulates flüchten. Das würde von niemandem verstanden, damit wäre auch niemandem gedient, höchstens vielleicht dem Bundesrat. Glauben Sie auch nicht – das sage ich Herrn Kündig –, dass es glaubhaft wirken wird, wenn nach erfolgreicher Versenkung der Motion Affolter mit einem harmlosen Alibi-postuläthen aufgekreuzt wird. Das nimmt Ihnen niemand ab; zudem riecht es penetrant nach parteipolitischem Prestigedenken. Da habe ich schon eher Verständnis für die Haltung der Sozialdemokraten, die jetzt zu ihrem Bundesrat stehen, die dann allerdings auch gegenüber den Arbeitnehmern werden geradestehen müssen.

Ich möchte Sie bitten – auch wenn ich mir angesichts der herrschenden Stimmung keine Illusionen mache –, seien Sie konsequent und versuchen Sie, hier die Hemmungen zu überwinden: Sagen Sie ja zu meiner Motion, dann geht es vorwärts!

Bundesrat Ritschard: Als Nichtjurist habe ich da wirklich grösste Mühe. Vielleicht bin ich auch in diesen Zusammenhängen etwas alt geworden. In Artikel 41ter steht klar und deutlich, dass die Folgen der kalten Progression bei den natürlichen Personen auszugleichen seien. Darauf pocht nun Max Affolter ultimativ, abstrakt und mit einem gewissen Recht; Herr Aubert sagte es sehr deutlich. Darauf pochen auch die Herren Cavelty und Letsch und selbstverständlich Herr Affolter. Er will ein Gesetz, das dann aber doch nicht alles von der kalten Progression nimmt, sondern gewisse Möglichkeiten offenlässt; also doch nicht der abstrakte Vollzug der Bestimmungen, deren Geschichte man übrigens auch noch studieren müsste. Herr Cavelty betont zwar, da stehe genau: Nur sozialer Ausgleich usw., also nicht etwa eine abstrakte Anwendung der Vorschrift. Da wird dann offenbar die Verfassung doch wieder nicht so ganz ernst genommen.

Aus diesem Grunde wäre es doch ehrlicher zu sagen (wie es Herr Aubert verlangte): Die Verfassung soll geändert

werden, schon weil der völlige Ausgleich der kalten Progression aus finanziellen Gründen einfach nicht möglich ist. Wir müssen Kompensationen suchen, wo auch immer, und dazu müsste die Verfassung geändert werden. Dazu stehe ich. Wenn man dann Sozialausgleich und anderes vornehmen will, so kann ich das verstehen, aber dann müssen Sie eine Motion in dieser Richtung einreichen. Ein Postulat akzeptieren wir, wie es der Bundesrat vorschlägt.

Ich brauche die Worte von Max Affolter: Wir sollen den Fehlbetrag der Bilanz abtragen. Max Affolter hat gefragt: Wann sollen wir denn die kalte Progression beseitigen? Ich sage: wann, wenn nicht jetzt, sollen wir den Fehlbetrag der Bilanz abtragen? Wir haben Vollbeschäftigung. Wir haben 1 Milliarde Mehreinnahmen aus Geldverkehrssteuern. An diesem Fehlbetrag der Bilanz können wir keinen Rappen abtragen. Und wir haben immer noch 200 Millionen Defizit. Herr Ständerat Aubert, ich habe den grössten Respekt vor Ihren verfassungsrechtlichen Kenntnissen, aber für mich besteht wirklich ein Zusammenhang in dieser Verfassung. Wenn diese Verfassung dem Bund vorschreibt, dass er den Fehlbetrag der Bilanz abtragen muss, soweit es die wirtschaftlichen Verhältnisse gestatten, dann müsste er es jetzt tun. Wenn er das tun muss, dann kann er nicht gleichzeitig Steuern reduzieren, auch wenn es im Artikel 41ter steht.

Ich akzeptiere also ein Postulat, in dem wir das Problem in der ganzen Breite – auch das Problem der Verfassungsrevision – prüfen. Ich bin mit Ihnen der Meinung, dass man die Dinge nicht einfach liegenlassen soll, dass man etwa tun muss. Aber man muss es so tun, dass man es dann vor der Situation in ihrer Gesamtheit auch verantworten kann. Und man muss es dann vor allem auch mit den Kantonen zusammen tun, die an dieser Sache sehr interessiert sein werden. Ich bitte Sie, das Postulat erheblich zu erklären.

Präsident: Wir können keine Abstimmung über das Postulat durchführen, weil der Motionär sich damit nicht einverstanden erklärt hat. Also kommen wir zur Abstimmung über die Motion.

Abstimmung – Vote

Für die Überweisung der Motion
Dagegen

14 Stimmen
22 Stimmen

Schluss der Sitzung 11.45 Uhr

La séance est levée à 11 h 45

Motion Affolter Ausgleich der Folgen der kalten Progression

Motion Affolter Compensation des effets de la progression à froid

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.458
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1982 - 08:00
Date	
Data	
Seite	99-106
Page	
Pagina	
Ref. No	20 010 443