

schied zwischen der unveränderten alten Fassung, die Bundesrat und Nationalrat übernehmen möchten, und unserer Neufassung. Dieser Umstand könnte sowohl für Festhalten als auch für Zustimmung zum anderen Rat sprechen. Wenn tatsächlich inhaltlich kein Unterschied besteht, müsste es uns oder dem Nationalrat eigentlich leicht fallen, nachzugeben.

Zur Diskussion steht also nur die Form. Es ist unbestritten, dass der Ständerat eine entschlackte, elegante, verständliche Formulierung vorlegt. Ich verstehe, dass man sich nicht ohne weiteres von ihr trennen möchte. Aber wenn wir festhalten, riskieren wir, dass die Neuformulierung des Ständerates zu einer Quelle des Misstrauens wird. Lohnt es sich, dass sich der Ständerat einmal mehr der Gefahr aussetzt, in einem schiefen Licht zu erscheinen? Gewiss, auch ich bin nicht unempfindlich für die Schönheit der kompakten Formulierung des Ständerates. Aber ich frage Sie, ist dies wirklich die Stunde der Kosmetik, angesichts einer Volksinitiative, die vom Thema her eine ebenso starke Grundwelle wie die Preisüberwachungsinitiative auslösen könnte?

Wir sollten unbedingt in dieser Session abschliessen können, wenn wir einen Gegenvorschlag vorlegen wollen. Der Absatz, der hier zur Diskussion steht, ist auch von der praktischen Bedeutung her absolut nicht schwergewichtig. Nachdem es den Räten gelungen ist, sich in den wichtigen Punkten, die den eigentlichen Gegenvorschlag ausmachen, zu finden, ist es schwer verständlich, dass wir hier um der Form willen festhalten wollen. Mir scheint, wir provozieren damit geradezu die – falsche – Vermutung, dass der Absatz so nebensächlich auch wieder nicht sei.

Ich bitte Sie, dem Nationalrat zuzustimmen.

Schoch: Ich äussere mich nur zu Absatz 2 des Gegenvorschlages; bei Absatz 1 bin ich mit dem Antrag der Kommission einverstanden. Ich bin auch bei Absatz 2 einverstanden, meine aber, dass dazu noch einige kurze Bemerkungen gemacht werden müssen.

Es könnte in der Tat der Eindruck entstehen, die Kommission des Ständerates sei halsstarrig und hartnäckig, da sie an ihrer ursprünglichen Fassung festgehalten hat. Ich bin mir durchaus darüber im klaren und bedaure das ausdrücklich, dass wir uns zweifellos nicht das Wohlwollen der Vorsteherin des EJPD eingehandelt haben. Ich meine aber, dass die nationalrätliche Beschlussfassung ausschliesslich von abstimmungstaktischen Überlegungen bestimmt gewesen sein kann. Andere Überlegungen können für den Nationalrat nicht massgeblich gewesen sein, denn die Fassung, die der Nationalrat in Absatz 2 seines Gegenvorschlags postuliert, ist unbestreitbar viel schlechter als diejenige, die Ihnen die ständerätliche Kommission jetzt vorschlägt. Inhaltlich besteht kein Unterschied, das hat Frau Bühler gesagt, und ich meine, dass das wesentlich ist.

Wir haben also zwischen zwei vom Inhalt her gleichen – nicht nur gleichwertigen, sondern gleichen – Fassungen zu entscheiden, von denen aber die eine sehr viel besser formuliert ist. Angesichts dieser Situation dürfen wir die Chance, den Verfassungstext zu verbessern, ohne Zweifel nicht einfach widerspruchsfrei fahren lassen. Ich meine deshalb, dass der Kommissionsmehrheit zugestimmt werden muss, und dass jetzt der Moment ist, Verfassungskosmetik zu betreiben, denn Verfassungskosmetik muss immer betrieben werden.

Ich weiss, dass die Zeit eilt und dass wir noch in dieser Session zu einem Entscheid gelangen müssen. Wenn aber die Kommission des Ständerates in der Lage war, am Tage nach der Behandlung der Vorlage im Nationalrat ihrerseits über die Angelegenheit wieder zu beraten und Beschluss zu fassen, wird die nationalrätliche Kommission sicher ihrerseits in der Lage sein, morgen früh um halb acht Uhr noch eine Sitzung durchzuführen, so dass auch der Nationalrat in dieser Session noch einen Termin finden wird.

Ich habe Zutrauen zum Stimmbürger. Ich weiss, dass der Stimmbürger begreifen wird, worum es uns mit der viel besseren Fassung geht. Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Debétaz: Un consensus doit se réaliser entre les deux Chambres. Il est en train de se faire, le Conseil national est venu à notre rencontre. Il n'y a pratiquement pas de divergence entre le texte du Conseil fédéral et celui que nous avons voté lors du premier débat. La Chambre basse a pris sa décision à une forte majorité. Ne donnons pas l'impression d'affaiblir la portée du contre-projet. Je suis persuadé que nous augmentons les chances d'approbation en votant le texte tel que l'a décidé le Conseil national. Je vous propose donc de soutenir la proposition de la minorité de la commission.

Bundesrätin Kopp: Ich frage mich tatsächlich, ob für die Verfassung die Stunde der Kosmetik geschlagen hat. Man könnte meinen, unsere Verfassung sei ein Wunderwerk und wir würden nun zum ersten Mal einen Sündenfall begehen und eine unelegante Fassung beschliessen.

Es wurde bereits festgehalten, dass materiell überhaupt kein Unterschied besteht. Zur Frage steht die zweifellos schönere Fassung, die die ständerätliche Kommission vorgeschlagen hat; inhaltlich besteht kein Unterschied.

Warum hat der Nationalrat, seiner Kommission folgend, am Text nichts geändert? Ganz einfach deshalb, weil er sich sagte: Wenn man inhaltlich nichts ändert, weshalb die Form ändern und damit den Verdacht erwecken, man würde auch inhaltlich eine Aenderung vornehmen?

Nun haben wir hier also eine Differenz. Ich möchte Sie wirklich dringend bitten, der starken Minderheit Ihrer Kommission zu folgen und sich dem Nationalrat anzuschliessen; denn es geht tatsächlich nur um eine Formulierungsfrage. Mit 6 zu 5 Stimmen hat Ihre Kommission beschlossen, an der ursprünglichen Formulierung festzuhalten. Wenn es zu keiner Einigung kommt, führt das dazu, dass der Gegenvorschlag gescheitert ist und dass wir die Initiative allein vor die Volksabstimmung bringen müssen, und das nur, weil diejenigen, denen ich für die schöne Formulierung durchaus Anerkennung entgegenbringe, auf ihr Werk nicht verzichten können.

Ich möchte Sie fragen, ob sich das lohnt. Ich meine: Es lohnt sich nicht! Es geht um keine materielle Differenz. Wir sollten – bei aller schöpferischen Tätigkeit, die Sie mit der besseren Formulierung entwickelt haben – dem grausamen Spiel ein Ende setzen und dem Nationalrat zustimmen. Darum bitte ich Sie eindringlich. Es geht nicht um mein Wohlwollen, wie von Herrn Ständerat Schoch angetönt, sondern um einen Akt der Vernunft.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Zustimmung zum Nationalrat)	23 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Festhalten)	11 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

83.043

Steuerharmonisierung. Bundesgesetz Harmonisation fiscale. Loi

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 25. Mai 1983 (BB I, 1)
Message et projets de lois du 25 mai 1983 (FF III, 1)

Antrag der Kommission Eintreten

Antrag Hefti

Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, die Vorlage in dem Sinne zu ergänzen, dass die nach Artikel 42quinquies BV den Kantonen vorbe-

haltenen Kompetenzen besser gewahrt werden und demzufolge weniger Eingriffe in das materielle Steuerrecht der Kantone erfolgen.

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Hefti

Renvoi à la commission

en la chargeant de compléter le projet de telle sorte que les compétences réservées aux cantons en vertu de l'article 42quinquies cst soient mieux respectées et, partant, que la Confédération empiète moins sur le droit fiscal des cantons

Binder, Berichterstatter: Ich schlage Ihnen vor, sowohl für das Harmonisierungsgesetz als auch für das Gesetz über die direkte Bundessteuer getrennte Eintretensdebatten zu führen. Beide Vorlagen sind Gegenstand derselben Botschaft; sie sind jedoch so verschieden, dass wir zwei Eintretensdebatten führen müssen. Ich nehme an, Sie sind damit einverstanden.

Präsident: Der Kommissionspräsident schlägt uns getrennte Eintretensdebatten vor. Der Bundesrat wäre eher der Meinung, man könnte eine gemeinsame Eintretensdebatte führen.

Kann sich der Bundesrat der Meinung des Kommissionspräsidenten anschliessen?

Bundesrat Stich: Ich kann mich immer Ihrer Auffassung anschliessen.

Präsident: In diesem Falle führen wir zwei getrennte Eintretensdebatten durch, zuerst diejenige zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden.

A

Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)

Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

Binder, Berichterstatter: Der Gedanke der Steuerharmonisierung ist in der Schweiz nicht neu. Schon im Jahre 1920 forderte der hochgeschätzte und allseits anerkannte Steuerexperte Prof. Dr. Blumenstein, dass in der Schweiz die Hauptsteuern vom Einkommen und vom Vermögen aufgrund einheitlicher Grundsätze veranlagt und bezogen werden sollten. Dieses Anliegen stiess damals mehr auf wissenschaftliches als auf politisches Interesse. Nach dem Zweiten Weltkrieg, im Jahre 1945, wurde eine Zürcher Standesinitiative eingereicht, wonach der Bund ein Steuerharmonisierungsgesetz erlassen sollte. Das Parlament gab der Zürcher Standesinitiative keine Folge.

Die ersten praktischen Vorarbeiten für die Steuerharmonisierung gehen mehr als zwei Jahrzehnte zurück. Im Jahre 1964 erteilte der Bundesrat der Kommission Bülmann den Auftrag, ein den zeitgemässen Anforderungen entsprechendes Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer zu entwerfen. Dieses Gesetz lag 1970 vor. Im Jahre 1968 setzte die Finanzdirektorenkonferenz eine aus Wissenschaftlern und Praktikern zusammengesetzte Expertenkommission ein und erteilte ihr den Auftrag, ein Mustergesetz für die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden auszuarbeiten. Diese Expertenkommission wurde vom späteren Bundesrat Ritschard präsiert. Um die Arbeiten dieser beiden Kommissionen Bülmann und Ritschard aufeinander abzustimmen, bildeten der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren die sogenannte Koordinationskommission (Koko).

Nach jahrelangen Arbeiten lagen sowohl ein Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie ein Entwurf zu einem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vor. Es

erfolgte ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren. Im Jahre 1980 verabschiedete die Finanzdirektorenkonferenz den bereinigten Entwurf für das Steuerharmonisierungsgesetz zuhanden des Bundesrates.

Die verfassungsrechtliche Ausgangslage: Neben diesen geschilderten Vorarbeiten der verschiedenen Expertenkommissionen wurde gestützt auf parlamentarische Vorstösse und Volksinitiativen auch eine verfassungsmässige Grundlage für die Steuerharmonisierung vorbereitet. Am 21. März 1976 und am 12. Juni 1977 wurden Verfassungsvorlagen, die eine eigentliche materielle Steuerharmonisierung anstrebten, von Volk und Ständen verworfen. Hingegen stimmten ebenfalls am 12. Juni 1977, also vor bald zehn Jahren, Volk und Stände dem Artikel 42quinquies BV zu, der den Bund beauftragt, grundsätzlich eine formelle Steuerharmonisierung zu verwirklichen.

Dieser Verfassungsartikel lautet – und ich möchte ihn ganz bewusst zitieren, damit Sie die Ausgangslage für die beiden Gesetze sehen –:

Absatz 1: «Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.»

Absatz 2: «Zu diesem Zweck erlässt er auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht und überwacht die Einhaltung. Sache der Kantone bleibt insbesondere die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge.»

Absatz 3: «Bei der Grundsatzgesetzgebung für die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie bei der Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer hat der Bund auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht zu nehmen. Den Kantonen ist eine angemessene Frist für die Anpassung ihres Steuerrechts einzuräumen.»

Absatz 4: «Die Kantone wirken bei der Vorbereitung der Bundesgesetze mit.»

Artikel 42quinquies BV geht davon aus, dass die kantonalen Hoheitsrechte und die kantonale Souveränität nur soweit eingeschränkt werden sollen, als dies zur Erreichung des angestrebten Harmonisierungszieles notwendig ist. Der Bund soll und kann nur Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone aufstellen. Die Grenzen zwischen formeller und materieller Steuerharmonisierung sind allerdings etwas fließend. So schreibt Privatdozent Dr. Paul Richli im Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, September 1985, Seite 112 ff.:

«Nach verbreiteter Auffassung verleiht diese Bestimmung (das heisst Artikel 42quinquies BV) dem Bund eine Kompetenz überwiegend formellen Gehaltes. Doch griffe zu kurz, wer darin lediglich eine Kompetenz zur formellen Steuerharmonisierung sehen wollte. Steuerpflicht und Steuergegenstand sind wesentliche materielle Fragen. So betreffen etwa Abschreibungen, Rückstellungen, Verlustabzüge die steuerliche Behandlung von Rabatten, Steuern und Zuwendungen an Vorsorgeeinrichtungen den Steuergegenstand. Hierzu kann der Bund also Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden erlassen.»

Unsere Kommission hat immer wieder versucht und sich ernsthaft bemüht, innerhalb der formellen Steuerharmonisierung zu verbleiben. Eine eigentliche materielle Steuervereinheitlichung und Steuerharmonisierung ist in unserem föderalistischen Staat völlig undenkbar und auch unnötig. Es darf aber andererseits nicht übersehen werden, dass Artikel 42quinquies der Bundesverfassung nicht etwa nur eine Kann-Vorschrift enthält. Der Bund «hat» gemäss Verfassungstext für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden «zu sorgen». Dies ist ein verbindlicher Auftrag an den Bund, das «harmonisierungsrechtliche» Minimum zu verwirklichen. Ich verweise auf den Kommentar zur Steuerharmonisierung Zuppinger, Böckli, Locher, Reich, Seite 3.

Die Kernfrage geht auch in unserer Beratung dahin, ob sich der Bundesrat und die Kommission an diese beschränkte Aufgabenstellung gehalten haben. Diese Frage ist zu beja-

hen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Bundesrat in seinem Entwurf weiter gehen wollte als die Finanzdirektorenkonferenz, so etwa beim Uebergang zur einjährigen Postnumerando-Besteuerung, beim Steuerstrafrecht, usw.

Wir werden in der Detailberatung auf diese Probleme stossen. Jedenfalls kann die Kommission für sich in Anspruch nehmen, dass sie die bundesrätliche Vorlage in verschiedener Hinsicht abgeändert, vereinfacht und entlastet hat. Es ist deshalb unangebracht, wenn im Zusammenhang mit der Steuerharmonisierung von «Misstönen aus dem Bundeshaus» gesprochen oder geschrieben wird.

Zu den Beratungen der Kommission: Unsere Kommission besteht aus 13 Mitgliedern. Darunter befinden sich fünf ehemalige oder amtierende Finanzdirektoren. Schon dadurch ist eine gewisse Mitwirkung der Kantone bei der Ausarbeitung des Steuerharmonisierungsgesetzes sichergestellt. Verfassungsrechtlich genügt jedoch diese Mitwirkung der Kantone offenbar noch nicht. Die Bundesverfassung selber schreibt nämlich – wie ich bereits zitiert habe – in Artikel 42quinquies Absatz 4 vor:

«Die Kantone wirken bei der Vorbereitung der Bundesgesetze mit.»

Das ist wohl eine einmalige Verfassungsbestimmung; aber weil die Steuerharmonisierung primär die Steuerhoheit der Kantone betrifft, ist es verständlich, dass das Mitspracherecht der Kantone verfassungsrechtlich gewährleistet worden ist. Auf Wunsch der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren waren an allen unseren Sitzungen die beiden Experten Professor Dr. Cagianut und Professor Dr. Zuppinger anwesend und standen uns in allen Beratungen mit ihrer grossen wissenschaftlichen und praktischen Sachkenntnis zur Verfügung.

Die beiden Herren Professoren und Vertreter der kantonalen Finanzdirektoren sorgten auch dafür, auch wenn sie formell kein Stimmrecht in unserer Kommission besaßen, dass wir vom föderalistischen Pfad des Artikels 42quinquies nicht abwichen.

In der zweiten Sitzung vom 9. Januar 1984 beschloss die Kommission trotz einiger Vorbehalte einstimmig, auf die Beratung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden einzutreten. In insgesamt 23 Sitzungen mit total 28 Sitzungstagen haben wir beide Vorlagen – das Harmonisierungsgesetz und das Gesetz über die direkte Bundessteuer – durchberaten. Wir begannen gemäss Botschaft mit der Diskussion und Beschlussfassung über die Hauptfragen der beiden Gesetzesentwürfe, führten dann eine erste und zweite Lesung beider Gesetze durch und stimmten in unserer letzten Sitzung vom 13. Februar 1986 – bei Abwesenheit eines Kommissionsmitgliedes – mit 10 zu 2 Stimmen dem Harmonisierungsgesetz, wie es von uns formuliert worden ist, zu.

Zu den Hauptfragen der Steuerharmonisierung:

1. Die Rationalisierung der schweizerischen Steuerordnung. Gemäss geltendem Recht erheben Bund, Kantone und Gemeinden direkte Steuern nach Massgabe ihrer Bedürfnisse und im Rahmen ihrer eigenen Gesetzgebungskompetenz. Dies hat, wie Prof. Dr. Zuppinger schreibt, der schweizerischen Steuerordnung den Vorwurf eingetragen, sie sei unübersichtlich, verwirrend und nicht rationell. Nur hochspezialisierte Steuerexperten besitzen überhaupt noch einen Ueberblick über das ganze schweizerische Steuersystem. Dabei hat die Mobilität unserer Bevölkerung in den letzten Jahren stark zugenommen. Der Bürger, der von einem Kanton in den andern zieht oder der in verschiedenen Kantonen steuerpflichtig ist, verliert den Ueberblick, versinkt unter einem Berg von Steuerformularen, kommt nicht mehr draus und ist – auch bei einfachen Verhältnissen – nur noch selten in der Lage, seine Steuererklärung selber auszufüllen. Durch die Steuerharmonisierung soll eine Vereinfachung, ein Angleichen, ein gegenseitiges Abstimmen und Synchronisieren der verschiedenen kantonalen Steuerordnungen, also in erster Linie eine formelle Rechtsvereinheitlichung, nicht aber eine Rechtsreform angestrebt werden (vgl. Kommentar Zuppinger, Böckli, Locher, Reich,

Steuerharmonisierung, Seite 3). Diese Vereinfachung soll primär dem Bürger helfen. Er soll in Zukunft für Bund, Kanton und Gemeinde, ganz gleichgültig, wo er in der Schweiz wohnt und steuerpflichtig ist, nur eine einzige und gleichartige Steuererklärung mit gleichen Steuerformularen ausfüllen müssen. Die angestrebte Rationalisierung und die formelle Rechtsvereinheitlichung werden aber auch die Steuerbehörden administrativ entlasten und durch vermehrte Transparenz die Grundlage für einen «gerechten» Finanzausgleich bilden. Eine übersichtliche und rationelle Steuerordnung ist demnach das Hauptziel der Steuerharmonisierung, wobei sich die Vereinheitlichung auf die horizontale und die vertikale Ebene in unserem Staatswesen zu beziehen hat. Dieses Hauptziel kann selbstverständlich nur erreicht werden, wenn im Steuerwesen ein gewisser Abbau der kantonalen und kommunalen Souveränitätsrechte erfolgt. Diese Konsequenz müssen wir klar sehen; sie ergibt sich schon aus dem Verfassungstext.

2. Erfüllung des Harmonisierungsauftrages. Das Steuerharmonisierungsgesetz ist – dem Verfassungsauftrag entsprechend – ein Grundsatzgesetz. Es soll und muss sich auf die wesentlichen und notwendigen Bestimmungen beschränken, um die gewünschte Harmonisierung zu erzielen. Der eidgenössische Gesetzgeber wendet sich an die Kantone und – nötigenfalls – an die Gemeinden, er schreibt ihnen vor, welche Steuern sie zu erheben haben und welche Grundsätze bezüglich Steuerpflicht, Gegenstand und zeitlicher Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht einzuhalten sind. Das Harmonisierungsgesetz weist deshalb – trotz gegenteiliger Behauptungen – eine relativ geringe Normendichte auf und enthält «lediglich» 75 Artikel, während – zum Vergleich – das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer 213 Gesetzesartikel aufweist. Unsere Kommission hat versucht, das Gesetz noch zu straffen, was ihr vor allem durch die Streichung der Beteiligungsgewinnsteuer auch gelungen ist. Wer eine weitere «Verdünnung» des Harmonisierungsgesetzes wünscht, kann in der Detailberatung entsprechende Anträge stellen. Er muss deswegen nicht einen Rückweisungsantrag an die Kommission einreichen. Wir wollten durch unsere Zustimmung zum Harmonisierungsgesetz etwas mehr Klarheit und Licht in den schweizerischen Steuerschlingel bringen.

3. Zeitliche Bemessung. Die Harmonisierung der Bemessungs- und Steuerperioden gehört zu den wichtigsten Anliegen der Rechtsvereinheitlichung. Die Kommission hat sich hier ihre Aufgabe nicht leicht gemacht. Es fanden verschiedene Abstimmungen statt. In der entscheidenden Abstimmung, als alle Kommissionsmitglieder anwesend waren, entschied sich die Kommission mit acht zu fünf Stimmen für die einjährige Postnumerando-Besteuerung der natürlichen und juristischen Personen. Wie der Bundesrat ist die Kommissionsmehrheit davon überzeugt, dass diese einjährige Gegenwartsbesteuerung dem Gleichheits- und Gerechtigkeitsgebot besser entspricht als die bisher in den meisten Kantonen übliche zweijährige Pränumerando-Besteuerung. Es liegt aber zur zeitlichen Bemessung ein Minderheitsantrag unseres Kollegen Meier vor.

4. Familienbesteuerung. Wie der Bundesrat sprach sich die Kommission ausdrücklich für die Familienbesteuerung aus und lehnte die getrennte Besteuerung der Ehegatten ab. Die Ehe ist nicht nur eine rechtliche, sie ist auch eine wirtschaftliche Einheit. In Artikel 12 des Harmonisierungsgesetzes wird die Tarifhoheit der Kantone statuiert. Den Kantonen wird jedoch vorgeschrieben, dass für verheiratete Personen, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, die Steuer tiefer anzusetzen ist als für alleinstehende Personen. Das kantonale Recht legt allerdings fest, ob die Ermässigung in Form eines frankenmässig begrenzten Prozentabzuges vom Steuerbetrag oder durch besondere Tarife für alleinstehende und für verheiratete Personen erfolgt.

5. Die steuerliche Behandlung der Vorsorge. Der Entwurf des Steuerharmonisierungsgesetzes geht vom Drei-Säulen-Prinzip aus. Wie der Bundesrat übernimmt die Kommission die Lösung des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

(BVG). Das bedeutet dem Grundsatz nach, dass die entsprechenden Beiträge vollumfänglich zum Abzug zugelassen, die späteren Leistungen vollumfänglich zur Besteuerung herangezogen werden.

6. Die Besteuerung der Kapitalgewinne. Die bundesrätliche Vorlage sieht die Besteuerung der Kapitalgewinne auf wesentlichen, zum Privatvermögen gehörenden Beteiligungen an Kapitalgesellschaften und Genossenschaften vor. Als wesentlich gelten Beteiligungen von mindestens 20 Prozent des Grund- oder Stammkapitals oder der Stimmrechte. Die Kommissionsmehrheit lehnt diese vom Bundesrat vorgeschlagene Beteiligungsgewinnsteuer ab. Erst zwei Kantone wenden diese Steuer an. Die Kommission hatte auch verfassungsrechtliche Bedenken, den Kantonen die neuartige Beteiligungsgewinnsteuer zwingend vorzuschreiben.

7. Steuerliche Förderung ausserfiskalischer Zielsetzungen. Die Kommission geht mit dem Bundesrat einig, dass mit der Steuergesetzgebung möglichst wenig ausserfiskalische Zielsetzungen verfolgt werden sollten. Die meisten Steuergesetze lassen aber gewisse Ausnahmen zu. Auch der bundesrätliche Entwurf des Steuerharmonisierungsgesetzes sieht zum Beispiel in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe g die Abzugsfähigkeit der Zinsen von Sparkapitalien vor. Dies bedeutet eine echte Massnahme zur Förderung des Sparens und des Eigentums. Die Massnahme kann praktisch von allen Steuerpflichtigen ergriffen werden und ist deshalb auch rechtsgleich, schreibt Professor Zuppinger. Was nicht akzeptiert werden kann, sind ausserfiskalische Massnahmen, welche die Grundsätze der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Rechtsgleichheit verletzen.

In unseren Beratungen spielte die Frage der Eigenmietwertbesteuerung eine wichtige Rolle. Die Behandlung dieser Frage beanspruchte viel Zeit. Im Kommentar zur Steuerharmonisierung heisst es auf Seite 62: «Es trifft zu, dass die Eigenmietwertbesteuerung eine Ausnahme von der steuerlichen Regel darstellt, wonach derjenige, der eine in seinem Eigentum stehende Sache nutzt, kein Einkommen erzielt.» Andererseits stellen die gleichen Autoren auf Seite 64 ihres Kommentares fest: «Die Steuergerechtigkeit fordert, dass bei der Schätzung des Eigenmietwertes die gleichen Grundsätze zur Anwendung gelangen wie bei der Festsetzung des Mietzinses.» Ihre Kommission schlägt Ihnen deshalb – auch aus verfassungsrechtlichen Bedenken – im Harmonisierungsgesetz keine Aenderung von Artikel 8 Absatz 1 StHG vor, wonach auch «die Eigennutzung von Liegenschaften» der Einkommenssteuer unterliegt. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Artikel 17 Absatz 1 StHG bei der Vermögenssteuer auch «der Ertragswert angemessen» berücksichtigt werden kann. Das ist namentlich für die Eigentümer von Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen wichtig (vgl. Botschaft, Seite 50).

8. Die Besteuerung nach dem Aufwand (Pauschalsteuer). Die Pauschalsteuer war bereits im Vernehmlassungsverfahren umstritten. Viele Kritiker sehen in dieser Steuer ein Privileg für reiche Ausländer. Die Kommission liess sich jedoch davon überzeugen, dass die Pauschalsteuer «kein Privileg, sondern eine aus praktischen Gründen gebotene Art der Ermessensveranlagung» darstellt (vgl. Botschaft, Seite 51). Vor allem die Kantone der welschen Schweiz haben das Argument vorgebracht, dass sie ohne die Pauschalsteuer ein erhebliches Steuersubstrat verlieren würden. Herr Fürsprecher Jung, Vizedirektor der Eidgenössischen Steuerverwaltung und Chef der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, hat zu dieser Pauschalsteuer in der Kommission wie folgt Stellung genommen: «Die Aufwandbesteuerung lässt sich, so wie sie jetzt im Rahmen des Beschlusses über die direkte Bundessteuer umschrieben ist, sachlich sicher vertreten. Vom Ausland her ist eigentlich keine Kritik gegen diese Regelung bekanntgeworden, zumal auch das Ausland diese Besteuerungsart kennt. Es gab einzig Schwierigkeiten auf der Stufe der Kantone, die bestimmte Steuerpflichtige zu stark privilegierten. Deshalb ist das Bestreben in den Harmonisierungsentwürfen, die Aufwandbesteuerung in einen sachlich zu rechtfertigenden Rahmen zu stellen. Die Lösung, die hier vorgeschlagen ist,

basiert auf dem Text des interkantonalen Konkordates über das Verbot von Steuerabkommen.»

9. Die Besteuerung der juristischen Personen. Bei den juristischen Personen, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, ergeben sich viele wichtige steuerrechtliche Probleme, die zu lösen sind. Gemäss Botschaft, Seite 52, sind von besonderem Interesse:

- die Abzugsfähigkeit der Steuern,
- die Neuregelung der Tarifstrukturen,
- die Frage der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung,
- die Genossenschaftsbesteuerung,
- die Behandlung der Beteiligungs-, Holding- und Domizilgesellschaften.

Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen vor, bei all diesen Fragen grundsätzlich den Anträgen des Bundesrates zu folgen. Gemäss Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe a StHG gehören eidgenössische, kantonale und kommunale Steuern, nicht aber Steuerbussen zum geschäftsmässig begründeten Aufwand. Die Kantone können jedoch bestimmen, dass diese Steuern nicht abzugsfähig sind. Aus verfassungsrechtlichen Gründen und aus Gründen der grossen Steuerausfälle hat man also bei der Abzugsfähigkeit der Steuern bei den Kantonen auf eine einheitliche Lösung verzichtet. Dies mag harmonisierungsrechtlich zu bedauern sein.

Auf die Harmonisierung der Tarifstrukturen im Bereich der kantonalen Steuern muss aus verfassungsrechtlichen Gründen verzichtet werden.

Die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung hat uns während unseren Beratungen eigentlich nie ganz in Ruhe gelassen. In der ersten Lesung des Harmonisierungsgesetzes beschlossen wir etwas kühn gemäss Artikel 27bis StHG einen Normaldividendenabzug bis zu 3 Prozent vom steuerbaren Eigenkapital. Im Rahmen der weiteren Beratungen kamen wir jedoch vor allem wegen der gewaltigen Steuer ausfälle auf diesen Beschluss zurück und hoben den Normaldividendenabzug wieder auf. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zum Beispiel Herr Prof. Dr. Zuppinger in seiner Schrift «Die Steuerharmonisierung», herausgegeben von der Wirtschaftsförderung im Jahre 1984, auf Seite 36 folgendes schreibt:

«Die überzeugendste Alternative liegt in der allgemeinen Reduktion der Steuersätze sowohl bei der juristischen als auch bei der natürlichen Person. Diese Lösung bringt administrativ keine zusätzlichen Erschwerungen.»

Und in der Kommission hat Professor Cagianut erklärt:

«Wir dürfen nicht vergessen, dass es auch eine grosse Zahl von Personenunternehmen gibt, deren steuerliche Belastung heute etwa derjenigen von Kapitalgesellschaften entspricht. Wenn Sie jetzt einseitig die Gesellschaften begünstigen, dann gefährden Sie die Wettbewerbsfreiheit.» (Protokoll der Sitzung vom 27. Januar 1986, Seite 16)

Bei der Genossenschaftsbesteuerung und bei der Behandlung der Beteiligungs-, Holding- und Domizilgesellschaften folgte die Kommission grundsätzlich den Anträgen des Bundesrates, wobei allerdings gemäss einem Minderheitsantrag Andermatt/Hefti das Holdingprivileg bereits bei 50 Prozent – nicht erst bei 70 Prozent – der gesamten Aktiven oder Erträge erteilt werden soll. Wir werden uns mit diesem schwierigen eidgenössischen und föderalistischen Thema in der Detailberatung befassen.

10. Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Im Verfahrensrecht hat sich der Bund, wie in der Botschaft behauptet wird, bewusst zurückgehalten, «um die Eigenständigkeit der Kantone in dieser Materie nicht über Gebühr einzuschränken» (Botschaft, Seiten 67 und 68). Umstritten ist vor allem die verfahrensrechtliche Stellung der Ehegatten. Wir werden in der Detailberatung auf dieses wichtige Thema näher eingehen. Im Steuerstrafrecht beabsichtigt der Bundesrat, weitgehend Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes zu übernehmen. So umschreibt er den Begriff des Steuerbetruges neu und führt insbesondere das sogenannte «Arglist-Modell» ein. Ferner soll – nach Vorschlag des Bundesrates – auch im Steuerstrafrecht der Tatbestand der Urkundenfälschung eingeführt werden. Unsere beiden Experten, Prof.

Dr. Zuppinger und Prof. Dr. Cagianut, kritisierten das vom Bundesrat vorgeschlagene Steuerstrafrecht recht heftig. So erklärte zum Beispiel Prof. Dr. Cagianut in seiner klaren Sprache: «Jene Herren, die das neue Steuerstrafrecht geboren haben, haben sicherlich noch nie Arbeit an der Steuerfront geleistet, denn sonst hätten sie nicht eine praktisch undurchführbare Regelung vorgeschlagen. Die Ordnung ist auf dem Papier schön erklärbar, sie widerspricht jedoch jeglicher vernünftiger Handhabung des Fiskalstrafrechts.» Die Kommission folgte deshalb in Beachtung dieser professoralen Vorschläge im Steuerstrafrecht nicht den Vorschlägen des Bundesrates, sondern den Vorschlägen der Finanzdirektorenkonferenz. Dabei behielt sie die Erbenhaftung für rechtskräftig festgesetzte Bussen bei, weil sie darin eine nützliche, präventive Massnahme gegen die Steuerhinterziehung erblickte.

Damit habe ich versucht, Sie nur mit den Grundproblemen der Steuerharmonisierung vertraut zu machen. Im Eintretensreferat zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) werde ich dann wesentlich kürzer sein, weil sich dort sehr oft die gleichen Probleme stellen wie bei der Steuerharmonisierung und weil im Sinne von Artikel 42 quinquies BV der Bund in seiner eigenen Steuergesetzgebung «auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht zu nehmen» hat.

Ich komme zum Schluss: Die Kommission ist davon überzeugt, dass ihre Vorschläge dem Verfassungsauftrag entsprechen und insbesondere dem berechtigten föderalistischen Anliegen sehr weit entgegenkommen. Natürlich trennen sich in vielen Fragen – wie dies bei der Beratung eines Steuergesetzes selbstverständlich ist – die Kommissionsmehrheit und die Kommissionsminderheit. So ist es doch begreiflich, dass zum Beispiel die Finanzdirektoren ihr bisheriges zweijähriges Pränumerandosystem verteidigen oder dass die Zuger Standesvertreter – wenn sie wiedergewählt werden wollen – ihr besonderes Holding-Privileg beibehalten wollen. Ich bitte nur um eines: Wie auch immer die Einzelentscheide ausfallen mögen, Sie, meine Damen und Herren, sollten den Blick aufs Ganze nie verlieren!

In der Kommission haben wir recht harmonisch zusammengearbeitet und immer wieder nach besseren Lösungen gesucht. Sicher haben wir da und dort noch nicht die besten Lösungen gefunden. Wir mussten ja auch Ihnen und dem Nationalrat einige Denkaufgaben überlassen. Ich möchte aber schon jetzt Herrn Bundesrat Stich und dem verstorbenen Herrn Bundesrat Ritschard, den beiden Experten Prof. Dr. Cagianut und Prof. Dr. Zuppinger, aber auch den sehr hilfsbereiten Herren der Eidgenössischen Steuerverwaltung, den Protokollführerinnen und Protokollführern und meinen lieben Kollegen der Harmonisierungskommission für die wirklich anspruchsvolle, zeitraubende und harte Arbeit danken. Hie und da habe ich gestöhnt, ich würde – wenn ich am Anfang alles gewusst hätte – sicher dieses Präsidium nicht mehr übernehmen. Heute bin ich jedoch wieder in versöhnlicher Stimmung. Ich verstehe nun wenigstens wieder etwas vom Steuerrecht. Das hat vielleicht auch gewisse positive Auswirkungen auf meine eigentliche berufliche Tätigkeit. So trete ich denn in den nächsten Tagen in zuversichtlicher Stimmung hier an und überlasse die Hauptentscheide Ihrer Klugheit und Ihrer Weisheit.

In diesem Sinn bitte ich Sie, auf die Beratung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden (StHG) einzutreten.

Andermatt: Der Kommissionspräsident hat Ihnen in vorzüglicher Art und Weise das Steuerharmonisierungsgesetz erläutert und auf die verschiedenen Punkte, die in der Kommission diskutiert wurden und die zu Kritiken Anlass gaben, aufmerksam gemacht. Ich kann mich daher kurz fassen. Wenn man die beiden Gesetze – das Steuerharmonisierungsgesetz und das Gesetz über die direkten Bundessteuern – einander gegenüberstellt, ist festzustellen, dass dem Harmonisierungsgesetz im Hinblick auf die Zukunft eindeutig mehr Gewicht zukommt. Dieses Gesetz richtet sich näm-

lich nicht nur an den Steuerzahler, sondern vor allem an die Kantone und Gemeinden, da es eine grosse Anzahl von Bestimmungen enthält, die die Steuergesetze der Kantone direkt beeinflussen werden, so dass ein gutes Stück kantonalen Souveränität geopfert werden muss.

Neben den juristischen und fiskaltechnischen Belangen müssen daher auch staatspolitische Beurteilungskriterien in unsere Überlegungen einbezogen werden.

Bei der Beratung des Verfassungsartikels im Parlament und auch im Rahmen der Abstimmungsdiskussionen wurde immer klar zum Ausdruck gebracht, dass das Ziel des neuen Verfassungsartikels nur eine formelle Harmonisierung – unter Wahrung der Steuerhoheit der Kantone – sein könne. Man erwartete daher vom Bundesrat eine enge, zurückhaltende Auslegung des Verfassungsartikels.

Es bleibt nun zu prüfen, ob das vorliegende Steuerharmonisierungsgesetz diesen Erwartungen entspricht oder ob es zuviel bzw. zuwenig zu regeln versucht. Die Gefahr besteht, dass durch eine materielle Harmonisierung der Steuergesetze ein zu grosser Souveränitätsverlust der Kantone eintreten könnte und diese damit einmal mehr nur noch zu Ausführungsorganen des Bundes degradiert würden. Diese staatspolitischen Bedenken wiegen um so schwerer, als mit einer starken Einmischung der Bundesgesetzgebung die Möglichkeit der Einflussnahme der Bürger auf die Steuergesetzgebung von den Kantonen weg auf die eidgenössische Ebene entrückt wird.

Der Bundesrat unterbreitet mit dem Harmonisierungsgesetz nach meinem Dafürhalten einen Harmonisierungsvorschlag auf hoher Stufe, und es gibt darin verschiedene Punkte – der Herr Kommissionspräsident hat es erwähnt –, die eindeutig über das Formelle hinausgehen und materiellen Charakter haben. Ich denke hier an die Beteiligungsgewinnsteuer wie auch an die Verschärfung des Steuerstrafrechtes, durch die nicht nur eine Rechtsvereinheitlichung, sondern eine Schaffung neuer Rechtsnormen angestrebt werden. Diese beiden Vorschläge des Bundesrates sind abzulehnen.

Das zentrale Anliegen des Harmonisierungsgesetzes ist die Festlegung einer einheitlichen zeitlichen Bemessung der Steuern. Soll für die Zukunft von der mehrheitlich angewendeten zweijährigen Pränumerando-Methode auf die einjährige Postnumerando-Methode, die Gegenwartsbesteuerung, gewechselt werden? Es ist unbestritten, dass heute mit den verschiedenen Bemessungsperioden in den Kantonen vor allem für jene Steuerpflichtigen, die von einem Kanton zum andern Kanton zügeln, oder für diejenigen, die in verschiedenen Kantonen steuerpflichtig sind, Erschwernisse auftreten. Der Herr Kommissionspräsident hat Ihnen dies sehr gut erläutert.

Was für diese kleine Zahl von Steuerpflichtigen gilt, gilt selbstverständlich auch für die Steuerbehörden. Einheitliche Bemessungsperioden für die ganze Schweiz würden sicher administrative Vereinfachungen bringen.

Es stellt sich somit die Frage: Wie soll vereinheitlicht werden? Soll der Schweizer nun alle zwei Jahre oder alle Jahre eine Steuererklärung abgeben? Das Verarbeiten der jährlichen Steuererklärung erfordert mit Sicherheit mehr Personal als die zweijährige Vergangenheitsbesteuerung mit relativ vielen Zwischenveranlagungen. Bei der einjährigen Veranlagung wird der Bürger zudem am kürzeren Steuerzügel geführt, und er wird – so wie ich meine – darauf auch entsprechend reagieren. Wir sollten deshalb für die natürlichen Personen bei der zweijährigen Pränumerando-Methode bleiben. Anders verhält es sich bei den juristischen Personen. Für diese Steuerzahler ist der administrative Aufwand einer jährlichen Steuererklärung weniger gross und eine Gegenwartsbesteuerung sogar erwünscht.

Ich fasse nochmals zusammen: Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Steuergesetze der Kantone und Gemeinden entspricht, so wie es vom Bundesrat vorgelegt wird, einer zu extensiven Interpretation des Verfassungsartikels. Mit diesem Gesetz würden die Kantone einmal mehr zuviel Souveränität an die Zentralgewalt abgeben. Eine bürgernahe, den regionalen und auch volkswirtschaftlichen Belangen Rechnung tragende Steuergesetzgebung durch

die Kantone würde in Zukunft sehr erschwert, wenn nicht verunmöglicht.

Aus föderalistischen und damit auch aus staatspolitischen Überlegungen lehne ich das Gesetz in dieser Form ab und unterstütze deshalb den Antrag von Kollege Hefti auf Rückweisung des Geschäftes an die Kommission.

Stucki: Ein Rückblick in die lange Vorgeschichte der Steuerharmonisierungsvorlage zeigt, dass sie in einem grösseren Gesamtzusammenhang gesehen werden muss. Ausgangspunkt verschiedener Grundsatzdiskussionen in den sechziger Jahren war der Wunsch nach besserer Transparenz im Rahmen einer Neubesinnung auf unser staatspolitisches Gefüge. Eine Reihe von anerkannten Anliegen fand damals Eingang in die politischen Diskussionen.

Die Steuerharmonisierung sollte zum einen mehr Transparenz schaffen, ohne die Finanzautonomie der Kantone und Gemeinden in ihrem Kern zu beeinträchtigen oder sogar aufzuheben.

Zum zweiten hat man mit der damals schon diskutierten Aufgaben Neuverteilung zwischen Bund und Kantonen auch die Aufgabenerfüllung übersichtlicher machen und den föderativen Gedanken stärken wollen.

Zum dritten schliesslich sollte mit einer Haushaltreform – Stichwort: neues Rechnungsmodell – das Anliegen, die Finanzwirtschaft von Bund, Kantonen und Gemeinden übersichtlicher zu gestalten, einen Schritt im Sinne einer Harmonisierung weitergebracht werden.

Was hat man davon realisiert? Inzwischen – das haben wir noch in bester Erinnerung – ist ein erstes Paket der Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beschlossen worden. Es bringt allerdings kaum den ursprünglich beabsichtigten grossen staatspolitischen Wurf, stellt aber immerhin einen beachtlichen Schritt in die richtige Richtung dar.

Zum zweiten sind die Kantone auf echt föderalistische Weise und auf freiwilliger Basis damit beschäftigt, ein harmonisiertes Rechnungsmodell für die öffentlichen Haushalte einzuführen. Das ist zum grossen Teil bereits abgeschlossen.

Drittens schliesslich haben Volk und Stände 1977 die Verfassungsgrundlage geschaffen, auf der nunmehr – ausgerichtet auf den formellen Bereich – eine Harmonisierung im Steuersektor erreicht werden soll. Sowohl der Steuer- als auch der Rechnungswesenharmonisierung lag insbesondere die Absicht zugrunde, einen Beitrag zur Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu leisten. Dem aufmerksamen politischen Beobachter fällt zweifellos auf, dass in allen erwähnten Gebieten die ursprüngliche staatspolitische Begeisterung deutlich abgeklungen ist. Die Reform der Aufgabenteilung konnte nur teilweise über die Hürden des Referendums gebracht werden; bei der Harmonisierung des Rechnungswesens entschloss sich der Bund – leider, möchte ich sagen – zum Abseitsstehen, bei der Steuerharmonisierung ist mit etwelchen Widerständen zu rechnen.

Nun gehört es zur politischen Tradition in unserem Lande, selbst bei ursprünglich begeisternden politischen Ideen, die hernach entdeckten Kanten und Spitzen abzufeilen, um eine Vorlage über die politischen Hürden bringen zu können. Dabei geht selbstverständlich auch die ursprüngliche politische Leuchtkraft der Ideen etwas verloren, wobei wir uns allerdings auch daran gewöhnt haben, mit dieser geringeren Leuchtkraft zu leben.

Nicht nur weil wir uns jetzt mit dem Vollzug eines verbindlichen Verfassungsauftrages befassen, sondern auch weil dahinter ein politisch überzeugendes Gesamtkonzept steht, sind nach unserer Meinung alle Kräfte darauf zu konzentrieren, diese Steuerharmonisierung einem erfolgreichen Ziel im Sinne des Verfassungsartikels entgegenzuführen. Es ist praktisch unbestritten, dass die Steuerharmonisierung, ähnlich wie etwa die Harmonisierung des Rechnungswesens, die Transparenz verbessert, die für unsere direkte Demokratie doch wesentlich ist. Wir können zwar den bundesstaatlichen Steuerkraftindex, von dem man spricht, beispielsweise

ohne Zweifel auch auf statistischem Wege erstellen. Er zählt aber zu den komplexesten Schlüsseln und kann nur mehr von einem kleinen Kreis von Experten im Detail nachvollzogen werden. Allein aus der Sicht der Vereinfachung des interkantonalen Finanzausgleichs, d.h. dieses Finanzausgleichsschlüssels, ist eine Vereinfachung auf diesem Gebiet der Steuern wünschbar.

Ein Hauptnutznießer der Steuerharmonisierung soll zweifellos auch der Steuerpflichtige sein, dem die heutige Vielfalt, vor allem beim Wohnsitzwechsel, einiges zumutet. Eine gute und sinnvolle Steuerharmonisierung kann damit ein Stück weit zum Abbau der Staatsverdrossenheit beitragen, liegt doch u. a. im Ausfüllen der Steuererklärung ein nicht unbedeutender Berührungspunkt des einzelnen mit dem Staat, im weitesten Sinne mit der öffentlichen Hand. Soweit einige allgemeine Betrachtungen.

Wenn wir den Antrag der Kommission im einzelnen mit dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates vergleichen und eine generelle Wertung vornehmen, dürfen wir mit Fug und Recht feststellen, dass durch die beantragten Modifikationen, Ergänzungen oder auch Streichungen insgesamt nunmehr eine Vorlage zur Beratung kommt, die, in den grossen Linien gesehen, unterstützt werden kann. Das entspricht auch der Haltung der grossen Mehrheit der Kantone, deren Finanzdirektoren in den Vorgesprächen immer wieder zu Worte kamen.

Zunächst ist vor allem positiv zu werten, dass die Kommission die Abgrenzung zwischen der formellen Harmonisierung einerseits und dem rein Quantitativen andererseits noch klarer vornimmt als der Bundesrat in seiner Botschaft. Die formelle Harmonisierung bezieht sich streng auf die Steuerpflicht, die Steuerarten, zeitliche Bemessung, Verfahren, Strafbestimmungen; das rein Quantitative, also die Tarife und Abzüge, und selbstverständlich auch die Festsetzung der Steuerfüsse sollen nach wie vor im alleinigen Kompetenzbereich der Kantone und Gemeinden bleiben. Die Freiheit der Kantone, das Quantitative im Steuerbereich unterschiedlich festzulegen, ist auch deshalb nach wie vor gerechtfertigt, weil der Finanzbedarf von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist.

Ein zweiter Punkt. Nach meiner Auffassung sind die Anträge der Kommission berechtigt, welche darauf abzielen, den Kantonen noch einen gewissen Spielraum zu belassen. Zu diesen gehört zum Beispiel, dass die Aufzählung der steuerlich zulässigen Abzüge im Rahmen der Einkommensermittlung nicht messerscharf abschliessend zu sein hat oder dass etwa – im Gegensatz zur bundesrätlichen Vorlage – in den kantonalen Steuergesetzen unter bestimmten Bedingungen im Rahmen der Grundstückgewinnsteuer für bestimmte Veräusserungen ein Steueraufschub vorgesehen werden kann.

Zum dritten ist positiv zu vermerken, dass die Kommission aufgrund der entsprechenden Verfassungsvorschrift über die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Rahmen der bisher üblichen Familienbesteuerung eine gute, zweckmässige und vor allem praktikable verfassungsrechtliche Norm vorschlägt, welche ohne allzu grossen administrativen Aufwand zur Anwendung gelangen kann.

Schliesslich ist anderseits zu bedauern – der Kommissionspräsident führte es aus –, dass zur sogenannten Doppelbelastung Aktiengesellschaft/Aktionär keine Lösung vorgeschlagen werden kann. Nicht etwa deshalb, weil in der Kommission die Problematik dieser Doppelbelastung nicht erkannt worden wäre, sondern einfach wegen des beachtlichen zusätzlichen administrativen Aufwandes auf der einen Seite und den daraus entstehenden grossen Steuerausfällen auf der anderen Seite. Bei der Beurteilung dieses Doppelbelastungsproblems darf man nicht übersehen, dass die in Aussicht stehenden Milderungen den Steuerdruck sowohl bei den natürlichen als auch bei den juristischen Personen ganz allgemein verringern helfen. Damit wird auch die Doppelbelastung geringer.

Als richtig und durchaus angebracht betrachten wir die Streichung des ganzen Abschnitts zur Beteiligungsgewinnsteuer. Es widerspräche eindeutig dem Verfassungstext,

wenn der Bund durch eine Beteiligungsgewinnsteuer etwas für alle Kantone vorschreiben würde, was die überwiegende Mehrheit der Kantone nicht kennt. Auch materielle Gründe sprachen gegen eine solche Beteiligungsgewinnsteuer; wir werden zweifellos im Rahmen der Detailberatung darauf zurückkommen.

Ein zentrales, schwergewichtiges Problem – Herr Andermatt wies vorhin darauf hin – ist die Harmonisierung des Einschätzungsturnusses bzw. der Bemessungsgrundlage. Nebst der Tatsache, dass die zeitliche Bemessung ausdrücklich im Verfassungstext als Harmonisierungsobjekt genannt wird, kann eine Übereinstimmung der Bemessungsgrundlagen bei Bund und Kantonen wohl den eindringlichsten und nachhaltigsten Rationalisierungseffekt bringen. Gerade hier zeigt sich, was auch unschwer in den Kommissionsverhandlungen zu erkennen war: Nach unserer Meinung können nämlich nur Harmonisierungsvorschläge zum Tragen kommen, welche schon in der überwiegenden Zahl der Kantone bekannt sind. Sie haben die grösstmögliche Chance, politische Hürden zu nehmen. Deshalb unterstützen wir auch den Minderheitsantrag von Herrn Kollege Meier, der in dieser zentralen Frage die politische Machbarkeit am stärksten berücksichtigt. Aus sachlichen Gründen könnten wir durchaus der Kommissionsmehrheit zustimmen; die politische Machbarkeit hat aber hier Priorität.

Zusammenfassend und abschliessend. Wir halten die Kommissionsvorlage für eine gute Diskussionsgrundlage. In den grossen Linien folgt dieser Entwurf dem verfassungsrechtlichen Leitsatz: Es sollen einerseits die kantonalen Hoheitsrechte so wenig wie möglich tangiert werden, andererseits soll so viel vereinheitlicht werden, wie zu einer Vereinfachung der schweizerischen Steuerordnung notwendig ist. Selbstverständlich werden wir nach abgeschlossener Detailberatung nochmals beurteilen müssen, ob sich das Resultat auch wirklich an den erwähnten Leitplanken orientiert und vor allem auch, ob die Kosten/Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

In diesem Sinne werden wir für Eintreten stimmen. Ich bitte Sie, darauf zu verzichten, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen, wie das ein Antrag von Herrn Kollege Hefti fordert.

Herr Kommissionspräsident, den Blick auf das Ganze, den Sie fordern, haben auch die Finanzdirektoren.

Hefti: Ich bin für Eintreten, denn meines Erachtens haben wir einen Verfassungsauftrag, durch welchen Eintreten gegeben ist. Wenn der Herr Präsident und Ihr Rat einverstanden sind, würde ich aber bereits in der Eintretensdebatte zu meinem Rückweisungsantrag Stellung nehmen. *(Präsident: Einverstanden!)*

Ich möchte darauf hinweisen, dass sich mein Antrag nur auf die Steuerharmonisierung bezieht. Wir können die beiden Vorlagen ohne weiteres auseinanderhalten. Bis jetzt hatten wir nämlich auch eine direkte Bundessteuer ohne jegliche Harmonisierung. Diese direkte Bundessteuer haben wir schon verschiedentlich geändert, ohne dass uns dabei die unabhängigen kantonalen Steuergesetze in die Quere gekommen wären. Wir haben auf Antrag unseres Herrn Präsidenten beschlossen, die beiden Vorlagen getrennt zu behandeln. Grundlage ist Artikel 42quinquies der Bundesverfassung. Schon in der Vorlage des Bundesrates von 1976 war nur von Harmonisierung und von Grundsätzen die Rede. Die Steuertarife, Steuergesetze und Steuerfreibeträge blieben ein Reservat für die Kantone. Diese Voraussetzungen hält die heutige Vorlage nicht mehr ein. Steuerfreibeträge, worunter die Abzüge fallen, werden nun plötzlich limitiert, obschon die Verfassung keine Limitierung vorsieht. Die Vorlage bringt auch mehr als Grundsätze. Diese Vorlage ist nämlich mit wenigen Ausnahmen bereits ein ausgewachsenes Steuergesetz, und zwar ein perfektes. Damit wird Harmonisierung zur Zentralisation.

Gleichzeitig mit der Beratung dieser Vorlage, ja schon viel früher, wurde das vorliegende Gesetz unter enger Mitwirkung der kantonalen Finanzdirektoren ausgearbeitet. Diese

Verbindung hatte ihren Einfluss auf die heutige Vorlage – im guten und auch weniger guten Sinne. Dann fand später die Beratung im Rat statt, in der die bundesrätliche Vorlage geändert wurde. Das Reservat der Kantone hinsichtlich Steuertarife, Steuergesetze, Steuerfreibeträge wurde noch durch das Wort «insbesondere» erweitert. Damit ist der Rahmen zugunsten der Kantone nochmals weiter gezogen worden, als es nun die heutige Vorlage wahrhaben möchte. Man kann daher nicht mehr sagen, sie entspräche dem Willen von Volk und Ständen. Die Bundesverfassung würde ein viel föderalistischeres Gesetz zulassen als das, was heute vorliegt; nicht nur zulassen, sondern sogar verlangen. Ich kann mich daher den Ausführungen unseres verehrten Herrn Kommissionspräsidenten sowie meines Vorredners Herrn Stucki nicht anschliessen, dass es hier nur um eine formelle Harmonisierung gehe und nur ein gewisser Abbau des kantonalen Bereiches vorliege. Die Vorlage ist zentralistisch, und sie weicht in einem Gebiet, das ein eigentlicher Lebensnerv für die – wenn auch nur beschränkte – Souveränität der Kantone ist, derart von den föderalistischen Grundsätzen ab, dass von einer grundlegenden Weichenstellung gesprochen werden muss.

Nun kann man sich fragen, in Anbetracht der Präsenz der kantonalen Finanzdirektoren in der Kommission, wieso es dazu gekommen ist. Wir hatten daneben Kollegen sozialdemokratischer Observanz, die natürlich gewissermassen von Natur aus – leider! – etwas Richtung Zentralisation neigen. Die Finanzdirektoren waren etwas befangen aufgrund ihrer bisherigen Mitwirkung, und sie wurden dabei von den beiden Experten unterstützt, die vielleicht sogar auch zur Ueberprüfung da waren, ob die Finanzdirektoren auch wirklich im Sinne der seinerzeitigen Beschlüsse handeln würden. Ich möchte aber nichts irgendwie unterschieben.

Konkret: Worum geht es mir? Die Botschaft – das wurde auch vom Herrn Kommissionspräsidenten gesagt – verpönt Abzüge mit ausserfiskalischem Zweck. In Artikel 42quinquies BV, den uns der Herr Kommissionspräsident vorgelesen hat, steht von einer solchen Einschränkung nichts. Nun sind hier auf sehr wichtigen Gebieten die Abzüge verunmöglicht worden. Ich denke an den wirtschaftlichen Bereich, an das Risikokapital. Es besteht zwar die Möglichkeit, einem neuen Unternehmen Steuererleichterungen zu gewähren, und es besteht bei den juristischen Personen die Möglichkeit, Verluste, die sie bei fehlgehenden Innovationen erleiden, in ihrer Gesamtrechnung abzuziehen. Keine solche Möglichkeit haben die natürlichen Personen. Ich glaube, auch für sie sollte eine solche Möglichkeit geschaffen werden. Anlässlich der Innovationsrisikogarantie war unbestritten, dass das Risikokapital gefördert werden sollte, da Investitionen, die im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen, aber besonders risikoreich sind und deshalb von den Privaten – vor allem bei der heutigen hohen Steuerbelastung und im Hinblick auf die verhältnismässig starke Verlustchance – je länger, je weniger gemacht werden.

Ich möchte bitten, dass man nicht aufgrund seinerzeitiger Differenzen bezüglich der Innovationsrisikogarantie hier nun plötzlich das Kapitel der Förderung des Risikokapitals als vom Tisch gefallen betrachtet. Denn auch bei der Innovationsrisikogarantie hatte ursprünglich der Bundesrat von der Kommission den Auftrag, diesen Aspekt mit in die Vorlage einzubauen. Der Bundesrat ist dann diesem Auftrag nicht nachgekommen, und weil man rasch etwas tun wollte, wurde die Sache nicht weiterverfolgt. Ich möchte aber hier doch bitten, in Anbetracht der Wichtigkeit und der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieses Problems nicht allzu kleinlich und nachtragend zu sein, sondern eben das Ganze im Auge zu haben, wie es der Herr Kommissionspräsident gesagt hat.

Letzten Endes sind diese Abzüge auch gar nicht so ausserfiskalisch. Denn für die Mittel, die der Staat erhält, sind zwei Dinge nötig: einmal die Steuergesetze, welche die Steuern beschaffen; dann aber auch eine prosperierende Wirtschaft, die imstande ist, dank ihrer Geschäftsgänge Steuern zu bezahlen. Wir haben die genau gleiche Situation wie letzte Woche beim Finanzplatz Schweiz, wo wir auch dem Bun-

desrat in einer etwas breiteren wirtschaftlichen Betrachtungsweise etwas nachhelfen mussten. Hier wird es mehr um den Werkplatz Schweiz gehen. Aber ich glaube, auch den Werkplatz Schweiz, Herr Bundesrat, dürfen wir nicht zu stark vernachlässigen.

Es steht im weiteren die Frage der Doppelbesteuerung bei den Aktiengesellschaften zur Diskussion. Der Herr Kommissionspräsident hat gesagt, dass man sich hier etwas schwer getan habe, und aus dem Votum von Herrn Kollega Stucki hat fast durchgeschimmert, dass hier auf die Dauer noch nicht das letzte Wort gesprochen sein könnte. Ich verstehe, dass man hier keine obligatorische Bestimmung schaffen wollte. Meines Erachtens läge das auch nicht im Sinne der Verfassungsbestimmung. Dass man aber den Kantonen verbietet, in dieser Hinsicht etwas zu versuchen, geht entschieden zu weit. Nicht nur besteht dies bereits in einigen Kantonen, sondern andere beginnen in der gleichen Weise vorzustoßen, wenn auch massvoll, was ich durchaus begreife. Unter diesen Umständen würde das Gesetz direkt einen Rückschritt bringen.

Schliesslich zur Frage der Domizilgesellschaften. Man will sie vereinheitlichen, d. h. jeder Kanton soll sie nicht oder nur gering besteuern. Auf der anderen Seite will man sie einschränken, was zu Steuerausfällen führen wird, denn verschiedene Gesellschaften werden von der Schweiz abwandern. Was die Gleichbehandlung betrifft: Warum soll ein grosser Kanton dank seinem Angebot, namentlich wenn er über eine grosse Stadt verfügt, was auch estimiert wird, hier nicht etwas weiter gehen können, während eine kleinere, weniger günstig gelegene Randregion halt etwas tiefer geht? Ich glaube, beide, der Grosse und der Kleine, konnten beim bisherigen System sehr wohl leben. Warum soll man das nun ändern, wobei es die Randgebiete bedeutend härter trifft und den anderen Gebieten aufgrund der heutigen Vorlage mit dem allgemeinen Nulltarif auch nicht mehr einbringen kann?

Ein weiterer Aspekt ist das ganze Wohnungseigentum, die Wohnungsförderung. Ich glaube, auch hier sollte den Kantonen grössere Beweglichkeit gelassen werden. Ist es richtig, dass wir in den angeführten Kantonen eine Gleichmässigkeit haben? Ich glaube: nein. Die Unterschiede von Ort zu Ort sind viel zu gross, als dass hier eine schematische Lösung greifen kann. Ich möchte dazu aus dem Amtlichen Bulletin von 1980 zitieren, wonach der Vorgänger von Herrn Bundesrat Stich, Herr Ritschard, gesagt hat: «Denn der Bund kann nur Gesetze für alle machen. Er kann nicht ein Gesetz machen für den Kanton Appenzell, eines für den Kanton Basel und eines für den Kanton Genf. Daher kommt es auch, dass so viele Leute in diesem Lande unzufrieden herumlaufen. Jeder muss Konfektion tragen, niemand hat mehr einen Massanzug.» Das war staatsmännisch gedacht. Heute bietet man nur noch die Konfektion. Doch würde auch dem Nachfolger keine Perle aus der Krone fallen, wenn er die Möglichkeit der Abzüge etwas weiter gestaltete, als es nun der Fall ist. Die Verfassung, Artikel 42quinquies, so wie er gefasst ist, will ja gerade dem Gesetzgeber diese Möglichkeit einräumen, ja schreibt sie ihm vor, indem die Abzüge nicht limitiert werden.

Ein Punkt, der nur am Rande erwähnt sei: Wir beklagen uns periodisch über die Ueberlastung des Bundesgerichtes. Mit der vorliegenden Vorlage schaffen wir eine grosse Zahl zusätzlicher Fälle für Lausanne, und das Bundesgericht hat vor dieser Vorlage gewarnt. Ich glaube, auch darüber dürfen wir nicht einfach hinweggehen.

Nun mag mir vielleicht der Herr Kommissionspräsident sagen, man könne ja Abänderungsanträge stellen und damit sei mein Anliegen erfüllt. Ich bin aber der Auffassung, dass die Probleme doch etwas vielschichtiger liegen, namentlich in bezug auf die Abgrenzung, so dass sich die sofortige Beratung im Rat nicht empfiehlt, sondern zuerst eine nochmalige Beratung in der Kommission angezeigt wäre. Dieser Rückweisungsantrag soll auch einen gewissen Wink an die Kommission bedeuten, sich etwas flexibler zu verhalten und etwas mehr den Verfassungsrahmen auszuschöpfen, damit

wir uns dann einigen können und die Vorlage am Schluss ohne Gegenanträge passieren könnte.

Ich weiss, dass es ein Kommissionspräsident nicht liebt, wenn ein Rückweisungsantrag gestellt wird, wobei ich aber bemerken möchte, dass es hier nicht um eine Rückweisung an den Bundesrat, sondern an die Kommission geht, in einem Rahmen, den wir durchaus selber, zusammen mit der Verwaltung und dem Bundesrat, die natürlich dabei sein müssen, werden bewältigen können. Nötigenfalls könnte man einen Einzelpunkt an den Bundesrat weisen, wie das bei den Kommissionsberatungen ja immer möglich ist; ob das nötig ist, lasse ich offen. Ich glaube aber, in gewissem Sinne darf mir der Herr Kommissionspräsident direkt dankbar sein, dass ich diesen Rückweisungsantrag stelle.

Ich möchte wieder das Amtliche Bulletin – aus dem Jahre 1982 – zitieren. Da hat bei der Aufgabenteilung Bund/Kantone der damalige Berichterstatter, der auch der heutige ist, besorgt gefragt: «Ist der Föderalismus notleidend geworden?» Und weiter: «Wir müssen immer wieder das staatspolitische Ziel einer Stärkung des Föderalismus ins Zentrum aller unserer Ueberlegungen stellen. Schon Napoleon hat gesagt: «Die Natur hat euer Land zum Föderalismus bestimmt.» Wir müssen am Ende dieses Jahrhunderts aufpassen, dass wir das Subsidiaritätsprinzip, den Föderalismus, in unserem Land nicht zerstören oder unglaubwürdig machen. Wir müssen vielmehr immer wieder fordern und daran festhalten: Was der einzelne in seiner Eigenverantwortung tun kann, das soll er tun, was die Gemeinde im Rahmen ihrer eigenen Möglichkeiten tun kann, das soll sie tun, was der Kanton mit seiner eigenen Kraft tun kann, das soll er tun, und nur was der einzelne, was die Gemeinde, was der Kanton nicht zweckmässig tun können, soll der Bund in sein eigenes Pflichtenheft übernehmen.» Dann: «Als ich (also Herr Binder) im Jahre 1971 die Motion über die Neuverteilung der Aufgaben einreichte, stand ganz eindeutig das staatspolitische Ziel, den Föderalismus als Grundpfeiler unserer Eidgenossenschaft zu stärken, im Vordergrund aller Motive.»

Ich möchte Herrn Kollega Binder nicht weiter zitieren, aber ich möchte ihm folgendes entgegenhalten: Wenn die Kantone diese Eigenverantwortung haben sollen, wenn sie gestärkt sein sollen, wenn sie Initiative entfalten sollen, dann muss man ihnen in Anbetracht der heutigen starken Steuerbelastung im allgemeinen doch hier eine gewisse Möglichkeit geben, auch wirtschaftliche und andere Förderungsziele mit zu berücksichtigen, sonst werden wir gerade in den Randregionen, die auf gewisse zusätzliche Vorteile gegenüber den grossen Vorteilen im Dreieck Basel-Bern-Zürich angewiesen sind, stärker zurückfallen. Auch die Idee, der Finanzausgleich könnte durch diese allzu grosse Zentralisierung und Einschränkung für die grossen Kantone weniger gravierend werden, dürfte eher ins Gegenteil umschlagen, indem dann die Begehrlichkeiten dort, wo man im Willen zur Selbsthilfe allzu sehr eingeschränkt ist, auch entsprechend steigen werden. Vergessen wir nicht: Wenn die Schweiz die Krise vor ungefähr zehn Jahren im Produktionssektor befriedigend bis gut überwinden konnte, so sicher dank der verständigen Haltung der Arbeitnehmer, der Initiative der Arbeitgeber und der Hilfe des Bundes, aber auch dank den Unterstützungen seitens der Kantone und Gemeinden, was nicht ausser acht gelassen werden darf und was zum Teil durch Mittel erfolgte, wie man sie nun gerade zukünftig mit diesem Gesetz verbieten möchte.

Ich glaube auch, die Transparenz, so wichtig sie ist, hat doch von der Sache her ihre Grenzen; auch die Transparenz, die Herr Stucki angeführt hat, dürfen wir nicht übersteigern. Ich glaube, dass alle Kantone das Bestreben haben, höher zu kommen, damit die früheren Verschiedenheiten nicht mehr derart gravierend sind, wie es ehemals der Fall war.

Hemmen wir diese Entwicklung nicht! Gerade auch die finanzkräftigen Kantone laufen damit auf die Zukunft hinaus auf das beste, sie werden weniger zum Finanzausgleich beitragen müssen.

Noch etwas: Man hat in der Kommission seitens der Finanz-

direktoren auf die guten Beziehungen zwischen ihnen und der Eidgenössischen Steuerverwaltung hingewiesen. Das mag heute der Fall sein, weil die Finanzdirektoren etwas gelten; denn sie haben noch gewisse Kompetenzen und damit auch einen gewissen Einfluss. Nach diesem Gesetz werden sie von der Bundessteuerverwaltung viel abhängiger. Sie werden eine *caputis diminutio* erhalten, die sich bei ihnen sukzessive auswirken wird. Es wird immer mehr dazu kommen, dass steuerliche Fragen je länger, je weniger mit den kantonalen Steuerverwaltungen besprochen, sondern stattdessen direkt mit der Steuerverwaltung des Bundes behandelt werden. Ich glaube, diese Entwicklung kann auch nicht im Interesse der Kantone sein.

Herr Kollega Schmid hat zu Beginn dieser Session den Antrag gestellt, das heutige Geschäft von der Traktandenliste dieser Session abzusetzen. Man habe zu wenig Zeit gehabt, die Sache zu studieren. Ich halte dieses Anliegen für richtig in Anbetracht der grossen Bedeutung, die dieses Geschäft hat, und zwar der grossen Bedeutung vor allem hinsichtlich des Status der Kantone. Gerade wir – für unseren Rat bildet die Berücksichtigung der kantonalen Interessen eine Existenzgrundlage – sollten hier nicht zu rasch darüber hinweggehen, sondern sollten die Mahnung von Herrn Kollega Schmid beherzigen, d. h. im Hinblick auf meine Ausführungen die Sache in der Kommission, und zwar etwas aufgeschlossener Richtung Kantone, nochmals behandeln und dann das Geschäft in der Juni-Session – ich glaube, dass wir einen Termin finden – oder sonst in der Herbst-Session zur Beratung bringen. Mit den direkten Bundessteuern, habe ich das Gefühl, werden wir für diese Sessionswoche auch schon genügend beschäftigt sein.

Also: Ich erachte es von der Stellung des Ständerates her fast als notwendig, dass wir uns dieses Geschäft reiflicher überlegen, als es jetzt der Fall sein kann.

Piller: Nach meiner Beurteilung ist das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden in unserer Kommission nicht gerade auf sehr viel Begeisterung gestossen. Nicht genug damit: Bevor noch die Kommission des Erstrates die Beratungen abgeschlossen hat, erscheint eine Kampfschrift gegen das Gesetz, und mehrere eidgenössische Parlamentarier kündigen bereits das Referendum an, bevor das Gesetz in der Fassung des Parlamentes vorliegt.

Nun liegt noch ein Rückweisungsantrag unseres Kollegen Hefti vor, obwohl unsere Kommission bereits total 23 Sitzungen hinter sich hat; die erste Sitzung fand noch in Anwesenheit des leider inzwischen verstorbenen Bundesrates Willi Ritschard statt. Sie sehen, wie lange die Kommission schon daran arbeitet.

Es zeigt sich, dass man einmal mehr dem Volkswillen wenig Rechnung tragen will – für mich wahrlich eine sehr schlechte Situation. Im Juni 1977 stimmten Volk und Stände dem Harmonisierungsartikel 42quinquies deutlich zu. Der Bundesrat schrieb damals im Abstimmungsbüchlein: «Mit dieser Reform sollen die Steuergesetzgebungen über die direkten Steuern (Einkommen und Vermögen) von Bund, Kantonen und Gemeinden einander angeglichen werden, jedoch nicht die Steuerbelastungen und die Steuersätze.» Es wurde ganz deutlich gesagt: die Steuergesetzgebungen. Aufgrund dieser Erklärung haben Volk und Stände zugestimmt und sich dabei wohl sicher etwas mehr darunter vorgestellt, als das, woran die Autoren der Kampfschrift «Steuerharmonisierung, Misstöne aus dem Bundeshaus» oder Kollege Hefti denken. Würde es nämlich nach ihnen gehen, sollten nur die Steuererklärungen vereinheitlicht werden. Dazu braucht es aber keinen Verfassungsartikel und sicher auch kein Bundesgesetz mit 75 Artikeln.

Mit Verlaub gesagt: Das Schweizervolk kann doch nicht für so dumm verkauft werden, wie es die Gegner jeglicher Harmonisierung heute zu tun versuchen. Wenn schon an einem sommerlichen Junitag die Bürgerinnen und Bürger zur Urne gerufen werden, um über einen Verfassungsartikel zu befinden, werden sie sicher mehr erwarten als das gegenseitige Angleichen von 26 kantonalen Steuerformularen.

Eine solche Abstimmung müsste meines Erachtens als kaum zu überbietender Leerlauf eingestuft werden. Ich möchte deshalb zu Beginn der Beratungen einen Appell an alle richten, den Volkswillen zu respektieren und die Erwartungen, die 1977 in den neuen Verfassungsartikel gesteckt wurden, nicht zu enttäuschen.

Für mich bringt das Harmonisierungsgesetz, wie es der Bundesrat vorschlägt, einen bedeutend grösseren Schritt in Richtung mehr Steuergerechtigkeit. Es kann u. a. für den notwendigen Finanzausgleich unter den Kantonen objektivere Bemessungskriterien schaffen. Nicht alle Kantone schöpfen heute ihre Steuerressourcen wirklich aus, so dass begreiflicherweise in finanzstarken Kantonen gelegentlich kritische Stimmen gegenüber dem Finanzausgleich ertönen. Als Vertreter eines finanzschwachen Kantons habe ich für diese Töne etwelches Verständnis und begrüsse deshalb die Absicht des Bundesrates, hier objektivere Kriterien zu schaffen.

Ich glaube, wenn wir dem Harmonisierungsartikel 42quinquies nachleben wollen, müssen wir mit dem Gesetz folgendes realisieren:

1. Die zeitliche Bemessung für natürliche und juristische Personen ist zu vereinheitlichen.
2. Die Abzüge sind abschliessend festzulegen.
3. Das Veranlagungsverfahren ist zu vereinheitlichen.
4. Die Unterstellung unter die Steuern – d. h.: wer wird steuerpflichtig, was an Einkommen und Vermögen muss versteuert werden? – ist klar zu umschreiben.
5. Das Steuerstrafrecht ist einheitlich zu regeln und soll erlauben, die Steuerhinterziehung in allen Kantonen und beim Bund wirksam zu bekämpfen.

Die Kantone ihrerseits behalten ihre volle Freiheit, was die Steuerbelastung und die Steuersätze anbelangt.

Ich glaube, der Bundesrat hat mit seinem Vorschlag diese Forderungen erfüllt. Wir sollten eigentlich keine Mühe bekunden, ihm zuzustimmen.

Ich bin für Eintreten und möchte nun noch kurz auf zwei, drei Problemkreise etwas näher eingehen, ohne allerdings der Detailberatung vorzugreifen: Das Harmonisierungsgesetz will an der sogenannten Familienbesteuerung festhalten. Nach Bundesrat und Kommission können die Kantone zwar Splitting-Systeme einführen, nicht aber die getrennte Ehegattenbesteuerung. Dies wird sicher noch innerhalb und ausserhalb des Parlaments zu diskutieren geben, sehen doch nicht wenige darin eine Verletzung des Gleichheitsartikels unserer Verfassung.

Bei der Frage Familienbesteuerung oder getrennte Besteuerung müssen meines Erachtens zwei berechnete Forderungen gegeneinander abgewogen werden:

1. Das Begehren nach einer eigenständigen und unabhängigen Steuerveranlagung jedes Einkommensbezügers und Vermögenbesitzers, unabhängig von seinem Zivilstand (hier beruft man sich heute auf Artikel 4 der Bundesverfassung);
2. Die Forderung nach einer gerechten Besteuerung eines Mehrpersonenhaushaltes, wie er zur Hauptsache in Form der Familie in unserem Lande vorherrscht.

Für mich steht die angemessene Berücksichtigung der Belange der Familie im Vordergrund. Wollen wir beide Forderungen erfüllen, verlangt dies eine grundlegende Neugestaltung unserer Steuergesetzgebung, denn die Einführung der getrennten Ehegattenbesteuerung bringt Bund und Kantonen derart hohe Ausfälle, dass diese nur mit einer massiven Erhöhung der Steuersätze zu kompensieren wären. Um die Belange der Familie dabei zu berücksichtigen, müssten die Sozialabzüge neu überlegt werden. Die Vernehmlassung ergab, dass kein Kanton diese Neuorientierung wünscht, und ich glaube, dass das politische Klima für solche grundlegende Neuerungen in unserem Lande gegenwärtig nicht günstig ist.

Aus diesem Grunde kann ich mich der Lösung des Bundesrates anschliessen, gebe aber der Hoffnung Ausdruck, dass Bund und Kantone die Möglichkeiten des Gesetzes ausschöpfen, um den Belangen der Familien voll Rechnung zu tragen. Dabei sollen Massnahmen zugunsten der Familien mit Kindern den Vorrang haben.

diskutiert. Die Vorlage konnte, zum Teil natürlich nur mit Mehrheitsbeschlüssen, bereinigt werden, und in den umstrittenen Punkten liegen ausformulierte Minderheitsanträge vor, so dass sie meines Erachtens zur Behandlung im Plenum des Rates reif ist.

Die Parallelität der beiden Gesetzesvorlagen in verschiedenen Punkten ist offensichtlich und war auch der Grund der gemeinsamen Botschaft des Bundesrates und der gemeinsamen Beratung in der Kommission. Viele Bestimmungen in den beiden Vorlagen sind identisch. Herr Hefti stellt nun einen Antrag auf Rückweisung an die Kommission. Ich möchte ihm dabei nicht unterstellen, dass sein Antrag einem bekannten Ausspruch Bismarcks nachempfunden ist. Dieser hat nämlich einmal gesagt: «Ganz bequem sitzt der Steuerrock niemals; es ist immer besser, man hat keinen!» Eine Rückweisung an die Kommission betrachte ich unter den gegebenen Umständen als nicht sinnvoll; sie würde nichts bringen, höchstens dem Ständerat eine sitzungsfreie Woche. Die Kommission ihrerseits könnte morgen um acht Uhr mit der Arbeit neu beginnen, getreu dem Grundsatz «Meister, das Werk ist fertig, kann ich es gleich flicken?» Etwelche der von Herrn Hefti gewünschten Verbesserungen liegen übrigens bereits heute in der Form von Minderheitsanträgen vor.

Die Entscheide, die gefällt werden müssen und die jetzt fällig sind, müssen hier im Plenum getroffen werden, wobei wir uns unsere Stellungnahme für die Schlussabstimmung je nach Ausgang der Bereinigung der Vorlagen selbstverständlich vorbehalten können. Es sind relativ wenige Differenzen, die das Schicksal der Entwürfe entscheidend beeinflussen werden. Sodann könnten die Vorlagen durch die Behandlung im Zweitrat wiederum Änderungen erfahren. Es wird bestimmt noch viel Wasser die Aare hinunterfließen, bis endlich die Schlussabstimmungen in diesem Hause durchgeführt werden können.

Trotz allen Vorbehalten, die in letzter Zeit gegenüber den beiden Gesetzentwürfen vorgebracht wurden, betrachte ich diese nach Abschluss der Kommissionsberatungen als eine gute Diskussionsgrundlage für das Plenum. Es geht dabei darum, ein seit langem anstehendes Problem zu lösen, eine Aufgabe, die uns durch die Verfassung aufgetragen worden ist.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, auf die Vorlagen einzutreten und diese zu behandeln.

Meier Hans: Bei der Diskussion über die Steuerharmonisierung wird vielfach so getan, als könne man diese Frage ganz nach eigenem Gutdünken regeln. Man übersieht die Tatsache, dass die Bundesverfassung zwingend vorschreibt, es seien zur Vereinheitlichung der kantonalen Gesetzgebung Grundsätze hinsichtlich Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrens- und Steuerstrafrecht aufzustellen. Im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden müssen also in diesen Bereichen einheitliche Regelungen getroffen werden. Offen bleibt die Frage, wie weit oder wie wenig weit man gehen kann, um im Rahmen der Verfassungsbestimmung zu bleiben. Weiterhin Sache der Kantone bleiben unbestrittenermassen Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge. Diese Gegebenheiten sind bei der gesetzlichen Ausgestaltung zu berücksichtigen. In diesem Rahmen muss die Lösung getroffen werden. Streng zu beachten sind die Grenzen dessen, was einerseits mindestens im Gesetz geregelt werden muss und was andererseits unter voller Berücksichtigung der Verfassungsbestimmung im Aufgabenbereich der Kantone verbleibt.

Von der Notwendigkeit her, eine grössere Einheitlichkeit unter den Kantonen zu erreichen, kann eine Harmonisierung nicht bestritten werden. 26 teils sehr unterschiedliche Regelungen sind für ein so kleines Land ein unbefriedigender Zustand. Es gilt, auch auf dem Gebiet der Steuern, nicht nur auf dem der Schulkoordination, der grossen Mobilität der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Auch die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung zwingt zu Angleichungen. Allzu oft werden Kantone gegeneinander ausgespielt.

Man verlangt Revisionen, weil zum Beispiel in anderen Kantonen neue oder zahlreichere Möglichkeiten für Abzüge bestehen. Man übersieht, welche Vorteile andere Regelungen im eigenen Kanton bieten.

Auch unter dem Gesichtspunkt des Finanzausgleichs bei der direkten Bundessteuer und der Subventionen wie aus weiteren Gründen ist eine gewisse Vereinheitlichung im Rahmen der Verfassungsbestimmungen durchaus notwendig. Von entscheidender Bedeutung bleibt, dass man sich nur auf eine formelle Harmonisierung beschränkt, abgedeckt durch die Verfassung, und dass man keine materielle Harmonisierung, auch nicht auf Umwegen, einführen will. Man wirft den Finanzdirektoren vor, sie stünden in vorderster Front, wenn es darum ginge, kantonale Souveränität preiszugeben. Es gilt für sie aber nur, den Verfassungsauftrag zu erfüllen. Kann man ihnen überhaupt ankreiden, dass sie sich noch zum Ziel der Harmonisierung, zum Ziel einer grösseren Einheitlichkeit im Steuerwesen der Kantone und Gemeinden, bekennen, nachdem sie seit 1968 dauernd nach Mitteln und Wegen gesucht haben, vertretbare Lösungen hierfür zu finden? Man darf auch nicht den Eindruck haben, es herrsche in diesen Kreisen nur eitel Freude über das zu beratende Gesetz. Trotzdem kann das nicht heissen, sich jetzt möglichst unauffällig davonzuschleichen. Dies geschieht heute leider allzu oft auf anderen Gebieten, wenn sich jeweils zum Zeitpunkt der Beratung Absetzbewegungen allzusehr häufen. So kann man nicht zu entscheidenden Lösungen kommen.

Die Kantone müssen sich bewusst sein, dass mit dieser Vorlage die bisherigen, vollständig freien Gestaltungsmöglichkeiten in wesentlichem Masse eingeschränkt werden. Das ist der Preis für die Vereinheitlichung; er wird durch die von Volk und Ständen beschlossene Verfassungsbestimmung verlangt. Es dürfte selbstverständlich sein, dass bei Vorlagen von solcher Tragweite trotz der klaren Bereitschaft für Eintreten nicht zum vornherein auch vorbehaltlose Zustimmung zum ganzen Gesetzeswerk erwartet werden kann. In der Detailberatung wird Gelegenheit bestehen, über abweichende Anträge zu diskutieren und zu entscheiden. Grundsätzlich ist zu bedauern, dass in das Harmonisierungsgesetz bei den vorgeschriebenen Steuern nicht auch die Erbschafts- und Schenkungssteuer einbezogen wurde, und dies nur in Anbetracht der unklaren Rechtslage. Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft auf Seite 84 und 85: «Andererseits ist im Vernehmlassungsverfahren zum Ausdruck gebracht worden, in die Aufzählung von Artikel 2 seien auch die Erbschafts- und Schenkungssteuern einzubeziehen. Nun ist aber umstritten, ob diese zu den direkten Steuern zu zählen sind. Hinzu kommt, dass die Kantone eine Vereinheitlichung dieser ausschliesslich kantonalen Steuern auf dem Konkordatsweg anstreben. Deshalb erachtet der Bundesrat die Prüfung der Frage, ob diese Steuern ebenfalls in die Harmonisierung einzubeziehen wären, zurzeit nicht als geboten.» Nur deshalb wurde auf den Antrag verzichtet, auch diese Steuer in Artikel 2 aufzunehmen. Man kann sich allerdings fragen, ob diese Begründung genügt, um dem verfassungsmässigen Auftrag zur Harmonisierung der direkten Steuern in diesem Punkt keine Folge zu geben, vor allem, nachdem das Bundesgericht die Erbschaftssteuer ebenfalls als eine direkte Steuer bezeichnet hat.

Wenn in der Frage der Familienbesteuerung nicht eingehender nach einer neuen Lösung gesucht wurde, so geschah dies, weil alle bis jetzt bekannten und diskutierten möglichen Systeme neue, schwerwiegende Probleme und Nachteile beinhalten, so dass sie gegenüber der heute gültigen Regelung keine tatsächliche Verbesserung darstellen könnten. Dass die Steuerperiode eine Frage von ganz besonderer Bedeutung und politischer Tragweite darstellt, sei lediglich im Hinblick auf die Detailberatung erwähnt.

Am Dienstag der ersten Sessionswoche diskutierte man engagiert über die Frage, ob die Beratung der beiden Vorlagen – oder zumindest derjenigen zur Harmonisierung – überhaupt verantwortet werden könne. Zu diesem Punkt muss beim Eintreten noch eine Bemerkung angebracht werden: Unser bewährter Kommissionspräsident hat sich sehr

bemüht, die Beratungen so rechtzeitig zu beenden, dass die Behandlung der Geschäfte in dieser Session möglich wurde – in Kenntnis der Terminprobleme für die Sommersession. Die Verwaltung hat sich ebenso bemüht, die Fahne in kürzestmöglicher Frist abzugeben, wie wir überhaupt sehr spektiv während den Kommissionsverhandlungen mit allen verlangten Berichten bedient wurden. Hierfür hat der Kommissionspräsident zu Recht der Verwaltung gedankt.

Die knappe Frist für das Studium der Fahne, die Tatsache, dass Nichtkommissionsmitglieder über die Beratungen der Kommission nicht orientiert sind, sind allgemeine Erscheinungen und hängen mit unserem System zusammen. Die Botschaft des Bundesrates lag immerhin ungefähr seit zwei Jahren bei allen Mitgliedern. Bei den nun zu beratenden Gesetzen ist doch nicht alles Neuland. Alle Ratsmitglieder sind auch Steuerzahler, sie haben allein schon unter diesem Gesichtspunkt eine Reihe von Kenntnissen und wissen bestimmt im wesentlichen, worum es geht.

Man sprach von «Mehrheitsbeschaffern» und ähnlichem. Wie war das bei der Beratung des internationalen Privatrechts? Wer konnte da, ausser den Juristen, überhaupt mitsprechen und in voller Kenntnis der Verhältnisse mitentscheiden? Und wie war es bei der Beratung der sehr wichtigen Vorlage des BVG, der zweiten Säule? Waren es nicht fast ausschliesslich Kommissionsmitglieder, die diese noch schwierigere Materie im Rat diskutierten und vertraten?

Da wir alle Steuerzahler sind, sollte der Stoff der beiden Gesetze doch nicht allzu fremd, vielleicht aber unbequem sein. Entscheide, selbst für Nichtkommissionsmitglieder, dürften in den weitaus meisten Fällen nicht nur im Sinne von «Mehrheitsbeschaffern» möglich sein.

Zweifellos bringt das Harmonisierungsgesetz eine wesentliche Einengung der bisherigen kantonalen Zuständigkeit. So will es die Verfassung, und es ist auch der Preis für die Vereinheitlichung des Steuerwesens. Eine Voraussetzung muss in allen Teilen erfüllt sein: Der Gesetzentwurf darf den verfassungsmässigen Auftrag nicht überschreiten. Diese Bedingung scheint mir erfüllt.

Ich stimme für Eintreten.

M. Ducret: Nous voici enfin devant le Conseil des Etats après avoir passé de nombreux mois en commission et participé à de longues discussions. Je constate que celles qui reprennent aujourd'hui sont les mêmes que celles que nous avons déjà connues. C'est normal.

Il faut se souvenir que ce projet était souhaité par tous les cantons. La Confédération avait été d'accord d'accomplir cet effort en collaboration avec ces derniers dans un esprit de solidarité. On avait trop souvent fait des remarques au sujet des profondes différences de la fiscalité de canton à canton, tant en ce qui concerne les taux des impôts – encore que cette loi ne les touche pas, car dans le cas contraire elle aurait des conséquences matérielles – que sur la façon de l'appliquer. D'ailleurs, dans les considérants qui accompagnent le message de 1983, le Conseil fédéral précise bien les raisons pour lesquelles ce projet a été mis sur pied. C'était une époque où les gens changeaient facilement de canton et où les entreprises exerçaient leur activité dans plusieurs d'entre eux. Il fallait donc développer les mêmes conditions fiscales. Cela était la démonstration d'une grande solidarité entre les cantons. Même si ces derniers ne se sont pas mis d'accord sur tous les points de la loi sur l'harmonisation, il n'en demeure pas moins qu'ils ont déterminé des options. Que s'est-il passé ensuite? Le projet d'harmonisation sur lequel les cantons s'étaient mis d'accord lors d'une assemblée des directeurs des finances à Lucerne a été transmis au Conseil fédéral qui l'a modifié sur certains points. Or, il faut constater que c'est sur ces derniers qu'aujourd'hui la discussion est la plus vive, notamment sur l'un des éléments – qui n'est pas majeur, mais important – de la taxation annuelle. La Conférence des directeurs cantonaux des finances n'a plus rediscuté ce projet. Elle en débattait probablement cet été si ce conseil vote l'entrée en matière et adopte les articles qui composent cette loi tels qu'ils ressortent de la commission. Les membres de la conférence se

prononceront à nouveau et se détermineront. Durant les discussions au sein de la commission du Conseil national, puis dans la Chambre du peuple et très probablement à l'occasion de l'élimination des divergences de la commission du Conseil des Etats et de la Chambre des cantons, nous aurons le temps de voir sur quels points l'opposition des cantons sera la plus forte ou plutôt sur lesquels on n'obtient pas un assez large consensus. C'est bien là le but de l'opération. Il serait complètement inutile d'établir une loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons si elle allait à l'encontre de leur désir. Il faut la faire avec les cantons. C'est essentiel et important. Quelques-unes des remarques qui ont été faites par M. Andermatt, reprises par M. Hefti et d'autres encore, montrent bien qu'une des craintes est de subordonner les cantons à une loi d'harmonisation sans leur appui.

Pourtant, cette loi sur l'harmonisation n'est pas tellement extraordinaire. Outre le problème de la taxation annuelle, il est difficile de trouver une véritable nouveauté. Il y en avait une, mais la commission du Conseil des Etats l'a supprimée: l'imposition des gains de participations. Il reste tout de même ce problème de la taxation annuelle *post-numerando*. Si on demandait aujourd'hui quel est le meilleur système de taxation, la réponse d'un technicien serait la suivante: «C'est la taxation annuelle *post-numerando*». Tout autre système présente des lacunes et des vices qui sont effacés par ce dernier. La taxation annuelle *post-numerando* est une sorte de taxation à la source sur le revenu réel au lieu d'être un calcul sur un revenu factice dans une époque où les situations changent beaucoup. Lorsque l'on prend sa retraite, il est difficile, voire impossible d'être taxé l'année suivante sur les mêmes revenus que celle où l'on était en pleine activité. La plupart des cantons ont dû introduire des mesures permettant d'éviter la taxation *pre-numerando* et d'appliquer, au moment de la retraite, la taxation *post-numerando*. Alors, pourquoi ne pas généraliser? Actuellement, les chômeurs sont dans la même situation. On taxe ces derniers sur des revenus anciens. Force est au service compétent de revoir la taxation, car personne n'ose prétendre qu'il n'y a pas changement de revenu dès l'instant où l'on est au chômage. Il y a des modifications dans le revenu quand les situations changent; si l'épouse cesse de travailler ou même si l'on prend un autre emploi. Il y a aussi toutes les interruptions d'activité, même si elles ne sont pas suivies de retraites ou si ces dernières sont insuffisantes.

Par conséquent, on voit bien que la taxation *pre-numerando* est fautive. Toutes les lois fiscales de tous les cantons ont dû tenir compte de ces gros inconvénients. On dit: «La taxation *post-numerando* va être terriblement difficile à appliquer». Rassurez-vous, ce n'est absolument pas le cas. Elle est beaucoup plus simple à mettre en oeuvre que la *pre-numerando*, puisqu'elle ne nécessite plus de correction. Je ne veux pas vous imposer le système genevois de la perception de l'impôt par mensualité, mais il suffit de percevoir l'impôt dans l'année en prenant pour base celui de l'année précédente, en acceptant qu'il soit réduit si on prévoit une modification de la situation. L'année suivante, on rétablit la taxation comme nous le faisons actuellement, à la différence qu'aujourd'hui cela est faux. Avec le système *post-numerando* ce sera juste. Il est erroné de prétendre que cela demandera plus de travail.

La taxation doit-elle être annuelle ou biennale? Cela est un grand problème, car effectivement presque tous les cantons suisses appliquant le système de la taxation biennale, comme l'impôt fédéral direct, ce serait un grand changement. On nous dit: «Il nous faudra beaucoup plus de personnel». Pourquoi faudrait-il plus de personnel pour taxer chaque année, alors qu'aujourd'hui on en fait deux en une seule?

Si encore on taxait de deux en deux ans, si l'on décidait que tous les citoyens dont le nom de famille commence par A jusqu'à M seraient taxés les années paires et que ceux dont le nom commence par N jusqu'à Z seraient taxés les années impaires, on réaliserait une économie de personnel, puisque l'on ne taxerait chaque année que la moitié des contribu-

bles. Je précise en l'occurrence que ce n'est pas le cas actuellement, ni de la part de la Confédération ni de celle des cantons: les cantons qui appliquent la méthode de la taxation biennale taxent tous les deux ans tous les contribuables. Le travail est donc exactement le même que s'ils taxaient chaque année tout le monde, ni plus ni moins.

L'inconvénient de la taxation biennale réside dans le fait qu'il faut réexaminer beaucoup trop de cas. Nous vivons dans une société en évolution constante; la population change sans cesse de lieu de résidence. Ainsi les cantons avaient dû introduire l'impôt à la source parce que, précisément, trop de gens portaient sans avoir payé leurs impôts. Il est évident que la méthode de la taxation biennale – à savoir par exemple quand on impose 1985–1986 sur la base de 1983–1984, de l'eau a le temps de couler sous les ponts – fausse un peu le problème. Tant que le revenu est ascendant, ce système est très avantageux pour les contribuables, mais cela l'est moins pour les caisses publiques. En effet, on perçoit des impôts sur d'anciens revenus, alors que nous devons supporter des charges actuelles. Dans ce sens, la taxation annuelle apportera un certain avantage aux collectivités publiques, sur le plan financier. Cependant, rien n'empêche celles-ci de réduire proportionnellement leurs impôts. Je crois d'ailleurs que nous sommes tous d'accord à ce sujet: la taxation annuelle pourrait entraîner comme conséquence des réductions fiscales ou des allègements fiscaux importants.

Un autre point n'est assurément pas bien traité dans la loi sur l'harmonisation fiscale et dans le projet de loi d'impôt fédéral direct, à savoir celui de l'imposition des couples. Depuis 1977, le Tribunal fédéral a pris une décision qui conduit la plupart des cantons à revoir leur loi fiscale au chapitre de l'imposition des couples. Actuellement, et le projet d'harmonisation le prévoit, les revenus des deux conjoints sont additionnés pour ne former qu'un revenu taxable. Les cantons admettent parfaitement cette façon de procéder et ils ont tous maintenu jusqu'à présent cette ligne de conduite, en refusant la taxation séparée qui était largement réclamée par les milieux féministes et le Parti socialiste. Nous en restons donc au système de la taxation du couple, mais je reconnais qu'il est impossible d'oublier complètement ce hiatus qui se produit entre les couples mariés et les couples de concubins. Nous devons prendre cette notion en considération. D'ailleurs, nous verrons que le projet d'impôt fédéral direct en tient compte en instituant un système de double barème. Les cantons ont presque tous l'intention de se pencher sur ce sujet et beaucoup ont déjà présenté des doubles barèmes. Le Tessin a été le premier à le faire. Genève connaît une loi fiscale qui depuis longtemps comprend le principe du double barème, lequel ne donne pas malgré tout entièrement satisfaction.

Il est dès lors vrai que l'article 12 – M. Andermatt me le faisait remarquer en aparté tout à l'heure – de la loi sur l'harmonisation fiscale empêche l'application du splitting, il ne permet que des déductions ou un système de taxation. Or, je crois vraiment que ce serait être moderne que d'en arriver au système du splitting, ou en tout cas à une forme de splitting qui pourrait progressivement se rapprocher du principe de la taxation séparée. Fribourg vient de choisir cette forme et je crois que c'est là une heureuse décision. Les lois fiscales, comme toutes les autres lois d'ailleurs, doivent évoluer en fonction de la façon dont nous appréhendons la société. Aujourd'hui, il est communément admis que beaucoup de gens travaillent. Il est aussi réel que beaucoup de retraités bénéficient de deux retraites. Si nous maintenons le système du double barème, soit celui des déductions accordées, nous n'obtiendrons pas de résultats satisfaisants. Ce n'est vraiment qu'en divisant en deux, ou dans la proportion 60 pour cent/40 pour cent, ou 65 pour cent/35 pour cent, ou encore 55 pour cent/45 pour cent les revenus du couple, pour déterminer le taux de l'impôt, que nous moderniserons sérieusement nos lois fiscales. Malheureusement, pour l'instant, l'article 12 de loi sur l'harmonisation y fait obstacle.

Je ne pense pas non plus que l'on doive arriver à une égalité

complète entre l'imposition des couples et celle des concubins. En effet, pour des célibataires ou des personnes qui vivent comme tels mais en communauté, les charges et surtout les droits de succession sont différents. Il ne faut pas prendre en considération la situation du couple uniquement à l'échelon de l'impôt direct annuel sur le revenu, mais aussi au niveau des droits de succession ou à celui des avantages d'une retraite qui retombent sur le veuf ou sur la veuve. En l'occurrence, les concubins ne sont évidemment pas concernés ici. Toutefois, dans ce domaine, la loi sur l'harmonisation fiscale met une entrave trop importante aux cantons. Je ne voterai pas en faveur d'un renvoi à la commission, souhaité par M. Hefti. En effet, la commission a accompli un travail considérable, nous nous sommes posé toutes les questions susmentionnées, nous y avons peut-être imparfaitement répondu, mais il me paraît difficile d'étudier encore une fois ce projet au sein de la commission. De plus, nous pouvons être persuadés que le Conseil national nous renverra un projet sensiblement différent du nôtre; nous pourrions, à ce moment-là, reprendre nos travaux sur certains points qui le nécessiteraient.

Certes, nous avons voulu éviter que les cantons ne soient pris dans un corset trop serré. Il est possible que nous soyons allés trop loin; cela nous sera confirmé par l'entremise de la Conférence des directeurs cantonaux des finances et des remarques nous seront alors communiquées. Nous pourrions attendre ces observations avant de renvoyer aux Calendes grecques une discussion sur un projet d'harmonisation fiscale qui répond à un principe de solidarité bien établi et qui a déclenché des travaux importants.

Il y a lieu de souligner ici l'excellence de la présidence de M. Binder ainsi que la collaboration étroite, constructive, de tous les membres de la commission. Nous avons eu la chance de pouvoir compter sur des personnes qui, en matière juridique – je citerai ici M. Aubert – étaient très compétentes. La collaboration de M. Stich, conseiller fédéral, a également été importante, puisque sa présence fut permanente, pendant 23 séances. Je me permets de vous demander, Monsieur le Conseiller fédéral, de transmettre nos remerciements à vos collaborateurs, que nous avons surchargés de travail, en leur demandant je ne sais combien de barèmes, d'études. Tout a été mené à satisfaction pour aboutir à un projet qui, aujourd'hui, heurte peut-être les défenseurs du fédéralisme, mais qui, pour l'essentiel, répond bien aux vœux que les directeurs cantonaux des finances avaient placés en lui.

M. Aubert: J'aimerais répondre à une remarque que M. Ducret a faite tout à l'heure. Non pas à ses compliments, dont je le remercie, mais aux doutes qu'il a exprimés au sujet de l'article 12. Il est vrai que, si ces doutes étaient fondés, il y aurait là une objection assez grave à l'égard du projet de loi qui nous est proposé.

La discussion sur l'imposition des couples sera reprise dans la délibération de détail, singulièrement dans celle de la loi sur l'impôt fédéral direct, où le Conseil fédéral et la commission proposent un système de double barème. Mais la remarque que M. Ducret faisait tout à l'heure était que la loi sur l'harmonisation fiscale, avec ses articles 3 et 12, limitait à l'excès la compétence législative des cantons. A l'article 3, c'est vrai, la loi fédérale empêche les cantons de pratiquer l'imposition individuelle à l'égard des couples mariés. En revanche, l'article 12 n'empêche pas le splitting pour la détermination de l'impôt.

Je dirai à M. Ducret que j'ai eu les mêmes doutes que lui. Je suis allé tout à l'heure m'informer auprès des représentants de l'administration, ces mêmes représentants auxquels nous ne saurions ménager nos remerciements. Ils ont été pour nous de la plus grande utilité et du plus grand dévouement. Et ils viennent de me dire très clairement que l'article 12 n'empêche pas les législateurs des cantons de pratiquer, comme une variété de double barème, le splitting total ou partiel et même la prise en compte d'un quotient familial. Mais je conviens avec M. Ducret qu'il serait utile que le chef du département et le président de la commission nous

confirment ce point-là. M. Ducret conviendra que, si ce point est confirmé, une importante objection aura été levée.

Hophan: Gestatten Sie mir noch einige Bemerkungen zu diesen Voten. Wenn gesagt wird, es müsse bei der Steuerharmonisierung der Wille des Volkes respektiert werden, so bin ich ganz dieser Meinung. Ich glaube aber, dass man im Vorfeld der Abstimmung ausdrücklich gesagt hat, es gebe nur eine formelle Harmonisierung, keine materielle.

Die Vorlage, die Sie heute vor sich haben, hat die formelle Harmonisierung sehr weit getrieben, für meine Verhältnisse fast etwas zu weit. Aber wir haben noch einige Ungereimtheiten, und die möchte ich auch ansprechen, damit nicht die ganze Arbeit umsonst gewesen wäre und dem Referendum zum Opfer fallen würde. Ich bin, entgegen meinem Kollegen Ducret, nach wie vor für eine zweijährige Veranlagung. Der Ertrag ist bei der einjährigen Veranlagung im Verhältnis zum Aufwand minim. Dann sollte auch die Besteuerung der Holding- und Domizilgesellschaften, die aus dem modernen Wirtschaftsleben nicht mehr wegzudenken sind, den Kantonen überlassen bleiben. Nach wie vor glaube ich, der materielle Spielraum der Kantone sollte auch im Holding- und Domizilprivileg ausgenutzt werden können.

Bundesrat **Stich:** Ich möchte Ihnen für die doch gute Aufnahme dieser Vorlage danken, obwohl sie, wie Sie wissen, nicht unter meiner Leitung, sondern unter der Leitung meines Vorgängers entstanden ist. Herr Ritschard hat ja noch der ersten Sitzung der Kommission beigewohnt.

Die Vorgeschichte des heute zur Diskussion stehenden Gesetzentwurfes geht – wie das bereits angeführt worden ist – auf das Jahr 1968 zurück. Damals beauftragte die Finanzdirektorenkonferenz eine aus Wissenschaftlern und Praktikern zusammengesetzte Kommission mit der Schaffung eines kantonalen Mustergesetzes, um dadurch eine grössere Einheitlichkeit in das Steuerwesen der Kantone und Gemeinden zu bringen: die damalige «Kommission Ritschard».

Unabhängig davon hatte eine vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzte Expertenkommission 1970 einen Vorentwurf für ein neues Gesetz über die direkte Bundessteuer erstellt. Das war für das Eidgenössische Finanzdepartement und die Finanzdirektorenkonferenz der Anlass, noch im gleichen Jahr diese beiden Kommissionen zusammenzulegen und sie zu beauftragen, ihre Entwürfe zu einem Mustergesetz über die direkten Steuern der Kantone und zu einem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer aufeinander abzustimmen. Die in der Folge erarbeiteten ersten harmonisierten Entwürfe bilden die Ursprünge für die beiden jetzt zur Diskussion stehenden Gesetze.

Das Steuerharmonisierungsgesetz und das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer sind insofern aufeinander abgestimmt, als für die Steuerpflicht, den Gegenstand, die zeitliche Bemessung der Steuern und das Verfahrens- und Steuerstrafrecht die gleichen Grundsätze gelten. Während jedoch das Steuerharmonisierungsgesetz es dem kantonalen Gesetzgeber überträgt, die betreffenden Grundsätze im kantonalen Steuergesetz zu konkretisieren, werden im Bundesgesetz über direkte Bundessteuer – entsprechend seiner Funktion als unmittelbar anwendbares Gesetz – diese Grundsätze im einzelnen ausgeführt.

Zu beachten ist auch, dass das Steuerharmonisierungsgesetz, entsprechend dem Verfassungsauftrag, keine Bestimmungen über Steuersätze, Steuertarife und Steuerfreibeträge enthält. Auf Vorschriften, die bei den juristischen Personen wenigstens die Tarifstrukturen vorschreiben wollten, ist im Steuerharmonisierungsgesetz aus verfassungsrechtlichen Gründen verzichtet worden.

Mit Artikel 42quinquies der Bundesverfassung als massgeblicher Verfassungsbestimmung wird keine materielle, sondern eine formelle Steuerharmonisierung angestrebt. Doch ist darauf hinzuweisen, dass das seinerzeitige Volksbegehren zur Steuerharmonisierung, zur stärkeren Besteuerung des Reichtums und zur Entlastung der unteren Einkommen – eine Vorlage also mit verschiedenen Komponenten der

materiellen Steuerharmonisierung – in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977 immerhin rund 46 Prozent der Stimmen auf sich vereinigte. Vor diesem Hintergrund erhält das Anliegen einer konsequenten formellen Steuerharmonisierung, so scheint mir, noch vermehrtes Gewicht. Ich möchte insbesondere auch Herrn Hefti in Erinnerung rufen, dass man also neben diesem Verfassungsauftrag schon Vorlagen hatte, die bedeutend weitergingen. Deshalb wäre natürlich nicht auszuschliessen, dass wieder solche Begehren gestellt würden, falls man hier mit einer formellen Steuerharmonisierung zu wenig erreichte.

Ich spreche jetzt zu den einzelnen Punkten, die uns auch beim Gesetz über die direkte Bundessteuer noch beschäftigen werden.

Zur zeitlichen Bemessung: Die Harmonisierung der zeitlichen Bemessung, d. h. die Vereinheitlichung von Steuer-, Veranlagungs- und Bemessungsperioden, bildet ausdrücklich Gegenstand des verfassungsmässigen Auftrages. Es handelt sich dabei, wie auch im Vernehmlassungsverfahren von 1978 deutlich zum Ausdruck kam, um ein zentrales Anliegen der Steuerharmonisierung. Es geht vor allem darum, zwischen dem in der Schweiz vorherrschenden System der zweijährigen Pränumerando-Besteuerung und dem der einjährigen Postnumerando-Besteuerung zu wählen.

In der Bilanz- und Steuerwissenschaft gilt die Postnumerando-Methode als das sachlich bessere System. Die Vorteile gegenüber der zweijährigen Pränumerando-Methode bestehen namentlich in der rascheren Anpassungsfähigkeit der Besteuerung an konjunkturelle Schwankungen in den Einkommensverhältnissen sowie im Wegfall der zeitaufwendigen Zwischen- und anderen Sonderveranlagungen.

Wohl haben nach diesem System die Steuerpflichtigen jährlich eine Steuererklärung auszufüllen, doch ist dies eine viel einfachere Arbeit als heute, weil der Steuerpflichtige nur noch Angaben über ein Jahr machen muss und er die entsprechenden Unterlagen somit leichter zusammenbringt als bei einer zweijährigen Veranlagung. Die für Steuerpflichtige und Steuerbehörden gleichermaßen zeitaufwendigen und unangenehmen Zwischenveranlagungen, die beim Pränumerando-System nötig sind, entfallen beim Postnumerando-System gänzlich. Angesichts dieser Vorteile gegenüber der herkömmlichen, schwerfälligen Pränumerando-Methode halten der Bundesrat und eine deutliche Mehrheit Ihrer Kommission jetzt den Zeitpunkt für gekommen, einen notwendigen Systemwechsel zu vollziehen.

Eine Kommissionsminderheit will demgegenüber bei natürlichen Personen an der zweijährigen Pränumerando-Veranlagung festhalten bzw. diese Methode für alle Kantone als verbindlich vorschreiben, während sie für die juristischen Personen ebenfalls die Postnumerando-Methode einführen möchte. Dieser Antrag hat meines Erachtens nicht zuletzt den grossen Nachteil, dass Unternehmen, je nachdem, ob sie als Einzelfirmen oder Personengesellschaften einerseits oder als juristische Personen andererseits organisiert sind, einer unterschiedlichen zeitlichen Bemessung unterliegen würden. Eine solche Massnahme wäre daher von vornherein nicht wettbewerbsneutral. Ganz zu schweigen davon, dass jene Kantone, die bereits die einjährige Veranlagungs- und Steuerperiode kennen, einen solchen ihnen aufgezwungenen Wechsel wohl als massiven Rückschritt empfinden müssten.

Die für diesen Antrag geltend gemachten referendumpolitischen Bedenken lassen sich meines Erachtens widerlegen: Wie erwähnt, ist es leichter, jedes Jahr eine Steuererklärung auszufüllen, weil die Unterlagen viel rascher beigebracht sind.

Den Bedenken organisatorischer Art tragen die Entwürfe ohnehin dadurch Rechnung, dass den Kantonen für den Systemwechsel eine achtjährige Vorbereitungszeit ab Inkrafttreten sowohl des Harmonisierungsgesetzes als auch des Gesetzes über die direkte Bundessteuer eingeräumt wird.

Schliesslich steht auch nicht die Absicht nach Mehreinnahmen dahinter, wie fälschlicherweise gelegentlich behauptet

wird, weil Artikel 208 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer ausdrücklich vorbehält, die durch den Systemwechsel bedingte Erhöhung des steuerbaren Einkommens durch eine gleichmässige Anpassung der Tarifstufen und der in Frankenbeträgen festgesetzten Abzüge auszugleichen. Aus all diesen Gründen unterstützt der Bundesrat den vorgeschlagenen Systemwechsel nachdrücklich. Eine Harmonisierung wäre ohne Uebergang zur einjährigen Veranlagung kaum zu vertreten.

Zur Versteuerung von Kapitalgewinnen: Zur umfassenden Einkommenssteuer gehören neben den wiederkehrenden auch die einmaligen Einkünfte aller Art, so namentlich die Gewinne, die der Steuerpflichtige bei der Veräusserung oder Verwertung von Vermögenssteilen erzielt. Diese Forderung ist bezüglich des Geschäftsvermögens nahezu vollständig verwirklicht. Ebenso verhält es sich mit der Besteuerung der Grundstückgewinne, die in den Kantonen in der Regel mit einer Sondersteuer erfasst werden.

Für die Besteuerung der Kapitalgewinne auf dem beweglichen Privatvermögen hatte der Bundesrat eine Mittellösung in Form der sogenannten Beteiligungsgewinnsteuer aus wesentlichen Beteiligungen beantragt. Ihre Kommission ist dem Bundesrat in diesem Punkt jedoch nicht gefolgt und lehnt eine Besteuerung der Kapitalgewinne auf dem beweglichen Privatvermögen sowohl in der Form der Beteiligungsgewinnsteuer als auch in einer anderen Form ab. Zur Begründung wird vor allem geltend gemacht, dass die Erfassung solcher Gewinne einen verhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand erfordere und fiskalisch wenig abwerfe. In den wenigen Kantonen, die solche Gewinne noch besteuern, gehe die Tendenz denn auch auf Abschaffung der Kapitalgewinnbesteuerung, zum Beispiel in St. Gallen und Bern.

Der Bundesrat kann sich mit dem Verzicht auf die Beteiligungsgewinnsteuer abfinden, obwohl dadurch ungerechtfertigte Lücken entstehen. Im Interesse einer gerechten Besteuerung sollte aber den Kantonen in Artikel 2 des Harmonisierungsgesetzes gestattet werden, solche Gewinne aufgrund des kantonalen Rechtes zu besteuern. Darin läge u. a. gerade auch ein geeigneter Ansatzpunkt für die steuerliche Erfassung der Gewinne, die bei der Veräusserung der in letzter Zeit stark aufkommenden sogenannten Zerobonds realisiert werden, bei denen bekanntlich der Zinsertrag nicht während, sondern am Schluss der Laufzeit erstattet wird. Ihre Kommission sprach sich – wie der Bundesrat – ausdrücklich auch für die Familienbesteuerung aus und lehnte die getrennte Besteuerung der Ehegatten ab, weil eine solche nach ihrer Ansicht im Widerspruch zur rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit der Ehe steht. Insoweit sind beide Gesetzentwürfe gleich. Bei der Frage der Entlastung der Ehegatten auf dem Gebiet der kantonalen Steuern sind dem Bundesgesetzgeber hingegen von der Verfassung her enge Grenzen gesetzt, da es sich hier um Fragen des Tarifes und der Freibeträge handelt. Das Harmonisierungsgesetz beschränkt sich deshalb darauf, in Artikel 12 anzuordnen, dass die Verheirateten tiefer zu besteuern sind als die Alleinstehenden, und überlässt es den Kantonen, ob sie zu diesem Zweck einen Doppeltarif oder einen Prozentabzug vom Steuerbetrag wählen wollen. Ferner haben die Kantone einen Abzug für den mitverdienenden Ehegatten zu gewähren. Die Kommission ist diesen Anträgen gefolgt.

Zu den juristischen Personen: Der Entwurf zur direkten Bundessteuer lässt den Abzug der Steuern, ausgenommen Steuerbussen, zu und übernimmt damit die im geltenden Steuerrecht bestehende Lösung. Im Entwurf zum Steuerharmonisierungsgesetz ist zwar diese Regelung ebenfalls als Grundsatz aufgeführt, doch wird den Kantonen das Recht eingeräumt, die Steuern nicht zum Abzug zuzulassen. Aus Harmonisierungsgründen wäre zwar eine einheitliche Lösung sehr erwünscht. Die Frage ist indessen eng mit der Tarifgestaltung für juristische Personen verbunden. Diejenigen Kantone, die heute den Abzug für Steuern nicht zulassen – das ist rund die Hälfte –, müssten die mit der Einführung der Abzugsfähigkeit verbundenen Steuerausfälle irgendwie kompensieren, was vor allem den Bergkantonen

Schwierigkeiten bereiten würde. Dazu kommt, dass es sich um eine Frage handelt, die indirekt die den Kantonen in Artikel 42quinquies der Bundesverfassung vorbehaltene Tarifhoheit berührt. Aus diesen Gründen sieht der Entwurf zum Steuerharmonisierungsgesetz diesbezüglich von einer einheitlichen Lösung ab. Ihre Kommission hat sich diesen Überlegungen angeschlossen.

Entsprechend dem Vorbehalt in Artikel 42quinquies der Bundesverfassung, wonach die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge Sache der Kantone bleibe, enthält der Entwurf zum Steuerharmonisierungsgesetz keine Vorschriften über die Berechnung der Gewinn- und Kapitalsteuer. Vorgeschrieben wird lediglich, dass Kapitalgesellschaften und Genossenschaften nach dem gleichen Tarif besteuert werden und allfällig erhobene Minimalsteuern auf Ersatzfaktoren an die Gewinn- und Kapitalsteuern anzurechnen sind.

Die kantonalen Privilegien für Holding- und Domizilgesellschaften sind seit längerer Zeit Gegenstand in- und vor allem ausländischer Kritik geworden. Diese Kritik ist zum Teil berechtigt. Andererseits anerkennen Bundesrat wie Finanzdirektorenkonferenz, dass sich eine gewisse steuerliche Sonderbehandlung dieser Gesellschaften aus dem Umstand rechtfertigt, dass das interne schweizerische Steuerrecht bis heute keine umfassenden Massnahmen kennt, welche die internationale Doppelbesteuerung auch ohne den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen vermeiden. Der Entwurf zum Steuerharmonisierungsgesetz räumt daher diesen Gesellschaften bei der Gewinnsteuer für das kantonale Recht gewisse Steuererleichterungen ein. Diese sind jedoch in klar umschriebene Grenzen verwiesen, die für alle Kantone gleichermassen gelten. Dadurch sollen die Steuerkonkurrenz unter den Kantonen auf diesem Gebiet ausgeschaltet und die Steuererleichterungen auf ein sachlich vertretbares Mass beschränkt werden.

Ihre Kommission hat diesen Vorschlägen zugestimmt. Es ist nicht denkbar, Herr Hefti, dass man für kleine und für grosse Kantone unterschiedliche Lösungen schafft, denn sonst verliert die Harmonisierung ihren Zweck. Ich glaube nicht, dass es sinnvoll wäre, hier den Ausgleich zu schaffen. Wir können beim Finanzausgleich für die verschiedenen Kantone korrigieren. Abgesehen davon klingt es gelegentlich etwas merkwürdig, wenn man behauptet, bei der Steuergesetzgebung werde der Föderalismus arg tangiert. Meines Erachtens ist der Föderalismus, die Selbständigkeit der Kantone, mehr bedroht, wenn diese zum Bund gehen und dort die hohle Hand machen müssen, als wenn man ihnen vom Bund aus ermöglicht, alle Steuerzahler gleichmässig zur Kasse zu bitten.

Noch ein Wort zum Bereich des Verfahrens- und Strafrechtes: Zur Steuerharmonisierung gehört auch die Vereinheitlichung des Verfahrens- und des Strafrechtes. Beim Verfahrensrecht ist besonders zu erwähnen, dass die Ehegatten entsprechend der in der Bundesverfassung eingeführten Gleichberechtigung von Mann und Frau einander verfahrensrechtlich gleichgestellt werden, das heisst die Verfahrensrechte und -pflichten gemeinsam ausüben. Ihre Kommission übernahm diesen Grundsatz, legte aber im Hinblick auf die Bedürfnisse der Praxis zusätzlich fest, dass rechtzeitige Handlungen nur eines Ehegatten auch für den anderen wirken, der innert der vorgeschriebenen Frist nicht handelt. Der Bundesrat kann dieser Ergänzung zustimmen. Im gleichen Zusammenhang gilt es noch, die Frage der Haftung der Ehegatten für Steuerschulden zu erwähnen. Die bundesrätliche Vorlage sieht für die direkte Bundessteuer die anteilige Haftung der Ehegatten vor. Unter Berücksichtigung einer anderslaufenden Tendenz bei kantonalen Gesetzesrevisionen hat die Kommission, im Einvernehmen mit dem Bundesrat, dem Grundsatz nach die solidarische Haftung beschlossen, allerdings mit einer wichtigen Einschränkung: Beträgt das Erwerbseinkommen des einen Ehepartners weniger als ein Drittel des Erwerbseinkommens des anderen Ehepartners, so haftet er nur bis zum Betrag des auf sein eigenes Einkommen entfallenden Steueranteils. Von der Steuerharmonisierung erwarten Bürger und Ver-

waltung nicht zuletzt auch administrative Vereinfachungen. Unter diesem Gesichtspunkt leistet die Vorlage insoweit einen wichtigen Beitrag, als künftig die Steuerpflichtigen für die Veranlagung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden nur eine einzige Steuererklärung ausfüllen müssen, und zwar für die ganze Schweiz eine gleiche. Auch die dazu gehörenden Beilagen sollen vereinheitlicht werden. Wer die heutige Vielfalt der schweizerischen Steuerformulare kennt, weiss den grossen Vorteil dieser Lösung sicher zu schätzen.

Im Bereich des Steuerstrafrechtes enthält die bundesrätliche Vorlage einerseits zwei Neuerungen: Der Steuerbetrug, im geltenden Recht der direkten Steuern als Gebrauch gefälschter, verfälschter oder inhaltlich unwahrer Urkunden zum Zwecke der Steuerhinterziehung umschrieben, wird in der bundesrätlichen Vorlage in Anlehnung an das Verwaltungsstrafrecht des Bundes erweitert. Zunächst soll die Urkundenfälschung als solche unter Strafe gestellt werden. Sodann soll wegen Steuerbetrugs bestraft werden, wer die Steuerbehörden sonstwie, also ohne Gebrauch gefälschter, verfälschter oder inhaltlich unwahrer Urkunden, durch arglistiges Vorgehen täuscht. Andererseits ist in der bundesrätlichen Vorlage auf die Erbenhaftung für Bussen des Erblassers bei Steuerhinterziehung aus strafrechtsdogmatischen Gründen verzichtet worden.

Ihre Kommission stimmte weder diesem Verzicht auf die Erbenhaftung noch der Erweiterung der Vergehenstatbestände zu. Die Erbenhaftung erachtet sie als notwendige Präventivmassnahme gegen die Steuerhinterziehung. Den Steuerbetrug will sie im herkömmlichen Sinn umschrieben haben, vorab weil sie befürchtet, die Prüfung, ob der Steuerpflichtige arglistig vorgegangen ist, würde die kantonalen Veranlagungsbehörden überfordern und die Abgrenzung zur gewöhnlichen Steuerhinterziehung wäre heikel.

Während der Bundesrat sich der Kommission hinsichtlich der Erbenhaftung anschliessen kann, hält er an seiner erweiterten Umschreibung der Vergehenstatbestände fest. Die langjährige, gefestigte Praxis des Bundesgerichtes zum gemeinstraftrechtlichen Betrug erlaubt es, entsprechende Tatbestände klar abzugrenzen. Auch der Hinweis in der Botschaft, dass ein zum Zwecke der Steuerhinterziehung begangenes Urkundendelikt grundsätzlich ebenso strafwürdig sei wie der Steuerbetrug selbst, ist nach wie vor zutreffend.

Bei den Uebergangsbestimmungen hat die Kommission im wesentlichen den bundesrätlichen Anträgen zugestimmt, vorab auch der den Kantonen für die Anpassung ihrer Gesetzgebung gesetzten Frist von acht Jahren.

Auf verschiedene Probleme werden wir in der Detailberatung zurückkommen: Zu den wichtigsten Punkten sind ohnehin Anträge gestellt. Ich werde mir erlauben, später darauf einzugehen.

Ich bitte Sie also, auf die Vorlage einzutreten und den Rückweisungsantrag von Herrn Hefti abzulehnen: Die Kommission hat sich mit dieser Vorlage eingehend beschäftigt. Der Rat sollte in der Lage sein zu beschliessen!

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Präsident: Wir kommen zum Rückweisungsantrag von Herrn Hefti. Ich frage Herrn Hefti an, ob er sich zum Antrag noch äussern will.

Hefti: Ich habe ihn bereits begründet.

Binder, Berichterstatter: Herr Hefti hat sich getäuscht, als er erklärt hat, ich sei wahrscheinlich noch dankbar, dass er diesen Rückweisungsantrag gestellt habe. Ich glaube, nachdem wir derart lange an dieser Materie gearbeitet haben, sind wir nun sicher der Auffassung, dass der Rat die Vorlage durchberaten sollte. Ich bin Herrn Hefti hingegen dankbar, dass er mich zitiert hat und dass selbst er die Richtigkeit einiger meiner Ausführungen bei der Aufgabenteilung anerkennt. Ich stehe zu dem, was ich damals über den Föderalis-

mus gesagt habe; ich stehe dazu, dass wir alles tun müssen, um den Föderalismus zu stärken, und ich bin der Auffassung, dass uns das im Verlaufe der letzten Jahre auch gelungen ist. Die Gemeinden und die Kantone sind heute wieder viel selbstbewusster als zu Beginn der siebziger Jahre und auch viel finanzkräftiger als damals. Das zu diesem Punkt.

Zweitens bin ich erstaunt, dass Herr Hefti diesen Rückweisungsantrag stellt. Er war ein wichtiges, eloquentes Mitglied der Kommission. Er hat ausserordentlich viel in die Debatte eingegriffen und viele Anträge gestellt, ist nicht mit allen Anträgen durchgedrungen, hat einige auch wieder, in Kenntnis der besseren Gegenargumente, zurückgezogen, aber er hat nie einen Rückweisungsantrag gestellt. Heute, da wir eigentlich Eintreten beschlossen haben, stellt er ihn hingegen. Ich weiss nicht, warum er es tut. Er hatte innerhalb der Kommission alle Gelegenheit, dafür zu sorgen, dass dieses Harmonisierungsgesetz noch mehr gestraft würde. Aber in gewissen Fragen wollte er das Gesetz sogar noch erweitern, insbesondere bei den ausserfiskalischen Zielsetzungen. Herr Hefti hat in diesem Zusammenhang von Risikokapital und von dessen Förderung gesprochen. Ich möchte nur auf Artikel 6 StHG hinweisen. Dort heisst es ausdrücklich, dass die Kantone ermächtigt sind, den jungen Unternehmen, die noch kein Risikokapital haben, Steuererleichterungen zu gewähren. Ich möchte ferner auf den Antrag Hefti bei Artikel 10 Absatz 2bis Buchstabe d hinweisen. Dort heisst es, dass bei den jungen Unternehmen, die in neue Technologien einsteigen, die Verluste teilweise abgezogen werden. Ich glaube, wir haben genügend Gelegenheit, in der Detailberatung diese Anträge zu prüfen und zu behandeln.

Eine weitere Begründung für den Rückweisungsantrag Hefti liegt in der Doppelbelastung. Ich habe schon erklärt, dass die Kommission dieses Problem sehr ernsthaft und in vielen Sitzungen diskutiert hat. Herr Prof. Zuppinger hat erklärt, die beste Methode, diese Doppelbelastung etwas abzubauen, bestehe darin, dass man die Steuertarife bei den natürlichen und juristischen Personen senke. Herr Stucki hat heute auch diese Auffassung übernommen. Solche Vorschläge macht die Kommission. Herr Hefti weiss auch, dass wir – ich habe das im Eintretensreferat gesagt – einmal in der ersten Lesung beschlossen haben, es sei eine Normaldividende in Abzug zu bringen. Wir waren damals auf diesen Entscheid sehr stolz. In der zweiten Lesung ist uns die Rechnung präsentiert worden. Da hiess es, wenn wir an diesem Antrag festhielten, seien allein wegen dieses Abzuges der Normaldividende die Steuerausfälle um 275 Millionen Franken grösser, als sie es ohnehin schon sind. Da hatten wir keinen Mut mehr, an diesem Antrag festzuhalten. Aber es steht natürlich Herrn Hefti durchaus frei, diesen Antrag in der Detailberatung wieder zu stellen.

Zum Problem der Domizil- und der Holdinggesellschaften besitzen wir Anträge der Kommissionsmehrheit und der -minderheit. Wir können diese schwierigen Fragen ohne weiteres beraten, ebenso das Problem der Eigentumsförderung. Ich sehe also keinen sachlichen Grund, diese Vorlage an die Kommission zurückzuweisen, nachdem wir gewisse zentrale Probleme zwei-, drei- und viermal in der Kommission diskutiert haben, und zwar auch in Anwesenheit der beiden sachverständigen Steuerrechtsprofessoren, die uns immer darauf hingewiesen haben, welche Konsequenzen gewisse Anträge haben.

Ein dritter Gesichtspunkt: Herr Hefti hat ausdrücklich gesagt, sein Rückweisungsantrag beziehe sich nur auf das Harmonisierungsgesetz. Dazu muss ich Herrn Hefti, der ein guter Jurist ist, sagen: Ein solcher Rückweisungsantrag ist unlogisch und inkonsequent und widerspricht meines Erachtens sogar dem Artikel 42 Absatz 2 der Bundesverfassung, der lautet: «Zu diesem Zweck erlässt er (der Bund) auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht und überwacht die Einhaltung.» Weiter heisst es in Absatz 3: «Bei der Grund-

satzgesetzgebung für die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie bei der Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer hat der Bund auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht zu nehmen.» Also hier heisst es in Absatz 3 *expressis verbis*, dass der Bund bei der direkten Bundessteuer auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht zu nehmen hat. Das heisst doch im Grunde genommen, dass wir zuerst das Steuerharmonisierungsgesetz behandeln müssen. Nur dann kann der Bund bei der Behandlung der direkten Bundessteuer auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht nehmen.

Zum letzten Punkt: Ich glaube, dass es sinnlos ist, diesem Rückweisungsantrag zuzustimmen. Herr Hefti, es ist völlig illusorisch zu glauben, nach einer Rückweisung könnte die Kommission innert ein paar Wochen ein ganz neues Steuerharmonisierungsgesetz ausarbeiten und dieses in der Junisession zur Beratung bringen.

Ich möchte Sie also bitten, den Rückweisungsantrag unseres verehrten Kollegen Hefti abzulehnen.

Hefti: Der Herr Kommissionspräsident hat die Punkte richtig und abschliessend aufgezählt, an denen es mir liegt. Damit ist auch bereits gesagt, dass es keineswegs darum gehen kann, ein ganz neues Steuerharmonisierungsgesetz auszuarbeiten. Mein Rückweisungsantrag ist viel limitierter und konkreter, sonst hätte ich Rückweisung an den Bundesrat und nicht an die Kommission beantragen müssen. Was Absatz 3 der Bundesverfassung betrifft, so befasst er sich mit den Bestrebungen der Kantone. Hier geht es aber um eine Vorlage des Bundes.

Binder, Berichterstatter: Ich möchte Herrn Hefti nochmals sagen: Die Einzelfragen, die er aufgeworfen hat – Risikokapital, Doppelbelastung, Domizilgesellschaften, Eigentumsförderung –, haben wir in der Kommission mehrmals diskutiert, und wir haben entschieden. Herr Hefti ist mit gewissen Anträgen durchgedrungen, mit andern nicht. Ausserdem hat er für das Plenum Minderheitsanträge eingereicht. Diese werden wir in der Detailberatung sehr breit behandeln können. Ich sehe gar nicht ein, dass Herr Hefti nun die Kommission zwingen will, ihre Meinung zu ändern. Die Kommission hatte alle Anträge von Herrn Hefti auf dem Tisch und hat oft stundenlang über einen solchen Antrag diskutiert und darüber abgestimmt. Die Anträge der Kommission sind jetzt da, und das Plenum soll entscheiden, ob es der Kommissionsmehrheit oder der Kommissionsminderheit folgen will. Was soll die Rückweisung beinhalten? Das kommt fast einem Affront gegenüber der Kommission gleich. Herr Hefti, Sie können uns durch einen solchen Rückweisungsantrag doch nicht zwingen, die Arbeit, die wir wirklich nicht hektisch durchgeführt haben – sonst hätten wir nicht 28 Sitzungen abgehalten –, in Wiedererwägung zu ziehen. Bei einer Rückweisung kämen wir nicht weiter. Wahrscheinlich würden alle unsere Mehr- und Minderheitsbeschlüsse wieder bestätigt.

Bundesrat Stich: Ich kann mich dem Kommissionspräsidenten anschliessen. Die Punkte wurden in der Kommission wiederholt diskutiert, und es wurde entschieden. Mit einer Rückweisung an die Kommission würde ganz sicher nichts anderes herauskommen.

Ich glaube allerdings nicht, Herr Binder, dass die Kommission keinen Mut mehr gehabt hat. Die Kommission ist gelegentlich sehr mutig gewesen, hat dann aus eigener Einsicht auf Verschiedenes verzichtet, beispielsweise darauf, die sogenannte wirtschaftliche Doppelbelastung aufzuheben. In jenem Bereich muss man zwar feststellen, dass das Ausland sie kennt (auch einzelne Kantone kennen sie), aber insgesamt ist natürlich die steuerliche Belastung der juristischen Personen im Ausland wesentlich höher als in der Schweiz. Ich habe deshalb auch in der Kommission gesagt: Wenn man die Steuersätze einführt, die das Ausland für die Besteuerung der juristischen Personen kennt, könnte ich einer solchen Entlastung durchaus zustimmen.

Ich wiederhole: Die Fragen, die Herr Hefti heute als Begründung angeführt hat, sind in der Kommission eingehend diskutiert worden, und ich glaube nicht, dass sie durch eine Rückweisung an die Kommission anders behandelt würden. Deshalb beantrage ich Ihnen ebenfalls, den Rückweisungsantrag Hefti abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Hefti	10 Stimmen
Dagegen	26 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Binder, Berichterstatter: Wir hatten bereits bei Titel und Ingress eine sehr einlässliche Diskussion. Es wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, an wen sich eigentlich das Gesetz wende: nur an die Kantone und damit indirekt auch an die Gemeinden oder direkt an die Kantone und die Gemeinden? Der Verfassungsartikel gibt über diese Frage meines Erachtens eine eindeutige Antwort. In Artikel 42quinquies BV heisst es wörtlich: «Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.» Damit werden die Gemeinden, was in der Bundesverfassung eher unüblich ist, vom Bund direkt angesprochen. Der Bundesgesetzgeber kann und soll auch Harmonisierungsgrundsätze für die Gemeinden aufstellen. Von dieser Frage ist jedoch die ganz andere Frage zu trennen, ob die Kantone vom Bund direkt verpflichtet werden können, den Gemeinden vorzuschreiben, ob und allenfalls welche direkten Steuern sie erheben müssen. Diese zweite Frage ist verfassungsrechtlich eher zu verneinen, auch wenn der Verfassungstext an sich verschiedene Interpretationsmöglichkeiten offenlässt. Die Steuerhoheit der Gemeinden wird von der Steuerhoheit der Kantone und nicht von der Steuerhoheit des Bundes abgeleitet. Aus diesem Grunde könnte ein Kanton zum Beispiel erklären, dass die Gemeinden überhaupt keine direkten Steuern erheben müssen oder dürfen. Das ist allerdings eine nur sehr theoretische Betrachtungsweise. In diese kantonale Freiheit wollte der Bundesgesetzgeber offenbar nicht eingreifen. Wenn jedoch die Gemeinden – bevollmächtigt und delegiert vom kantonalen Recht – Steuern erheben, müssen sie sich an die Grundsätze – ich betone: an die Grundsätze – des Harmonisierungsgesetzes halten. Dies ergibt sich eindeutig aus dem Verfassungsauftrag von Artikel 42quinquies Absatz 1 und noch mehr aus dem Verfassungstext von Artikel 42quinquies Absatz 2, aufgrund dessen der Bund Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und der Gemeinden zu erlassen hat.

Schon heute halten sich im übrigen die Gemeinden an diese bundes- und kantonsrechtlichen Grundsätze. Nach dieser rechtlichen Klarstellung, die in der Kommission durch die beiden Experten Prof. Dr. Cagianut und Prof. Dr. Zuppinger vorgenommen worden ist, beantrage ich Ihnen die Kommission, Titel und Ingress nicht zu ändern.

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

Dieses Gesetz bestimmt die von den Kantonen zu erhebenden direkten Steuern

Abs. 1bis

Das Gesetz gilt auch für die Gemeinden, wenn und soweit ihnen das kantonale Recht die Steuerhoheit für vorgeschrie-

bene Steuern der Kantone gemäss Artikel 2 Absatz 1 einräumt.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1

.... les cantons doivent prélever

Al. 1bis

La loi s'applique également aux communes si et dans la mesure où le droit cantonal leur accorde la compétence fiscale pour les impôts que les cantons doivent prélever en vertu de l'article 2, 1er alinéa.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Binder, Berichterstatter: Der Text des bundesrätlichen Vorschlages ist zunächst etwas missverständlich. Wie bereits erwähnt, kann der Bundesgesetzgeber nicht bestimmen, ob und welche Steuern die Gemeinden zu erheben haben. Tatsächlich sind die Gemeindeverhältnisse – das ist in der Kommission klargestellt worden – von Kanton zu Kanton sehr verschieden. Die Steuerhoheit der Gemeinden leitet sich primär nicht von der Steuerhoheit des Bundes, sondern von der Steuerhoheit der Kantone ab. Da die Gemeinden nicht von sich aus eine eigene Steuerhoheit besitzen, haben wir den Wortlaut von Artikel 1 Absatz 1 StHG geändert. In Artikel 1 Absatz 1 wird von der Kommission die Formulierung vorgeschlagen: «Dieses Gesetz bestimmt die von den Kantonen zu erhebenden direkten Steuern und legt die Grundsätze fest, nach denen die kantonale Gesetzgebung sie auszugestalten hat.» Die Gemeinden werden bewusst in diesem Gesetzestext weggelassen, denn sie beziehen ihre eigene Steuerhoheit nicht vom Bund, sondern von ihrem Kanton.

In Artikel 1bis wird dann jedoch klargestellt – um dem Verfassungsauftrag von Artikel 42quinquies zu genügen –, dass das Harmonisierungs-Gesetz auch für die Gemeinden gilt, «wenn und soweit ihnen das kantonale Recht die Steuerhoheit für vorgeschriebene Steuern der Kantone gemäss Artikel 2 Absatz 1 einräumt.»

Ich möchte Sie bitten, den Abänderungsanträgen der Kommission in Artikel 1 zuzustimmen.

Hefti: Ich glaube, wir müssen präzisieren, dass wir in der Kommission der Auffassung waren, dass auch in dem Fall, da der Kanton eine Gemeinde zur Erhebung einer gewissen Steuer ermächtigt, die Gemeinde nicht verpflichtet ist, diese Steuer zu erheben.

Binder, Berichterstatter: Ich glaube, der Artikel 1 Absatz 1bis stellt das klar. Sie können es im Protokoll nachlesen, Herr Hefti. Wir haben ganz eindeutig gesagt: Die Grundsätze des Steuerharmonisierungs-Gesetzes gelten auch für die Gemeinden. Das betrifft diejenigen Fälle, in denen der Kanton den Gemeinden eine gewisse Steuerhoheit einräumt und in denen die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a bis e aufgeführten direkten Steuern auch von den Gemeinden erhoben werden. Diese Konsequenz ergibt sich auch aus dem Verfassungstext. Dort heisst es: Der Bund sorgt für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Hefti: Wir haben uns etwas missverstanden, Herr Präsident. Dass die Gemeinde, wenn sie eine Steuer erhebt, die hier aufgezählt ist, verpflichtet ist, sich an dieses Gesetz zu halten, darüber sind wir uns einig. Aber die Gemeinde ist nicht verpflichtet, die Steuer zu erheben, auch wenn sie an sich die Möglichkeit hätte, dies zu tun. Ich glaube, da waren wir uns auch einig, und das ist ein anderer Punkt.

Binder, Berichterstatter: Das ist an sich richtig. Die Gemeinde ist dann nicht verpflichtet, wenn zumindest der Kanton eine solche Steuer erhebt. Aber Artikel 2 sagt, dass

diese Steuern erhoben werden müssen, sei es von den Kantonen, von den Gemeinden oder von beiden zusammen. Also insofern haben Sie teilweise recht.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Ingress

Die Kantone erheben folgende Steuern:

Mehrheit

Bst. b

Streichen

Für den Rest von Abs. 1:

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Streichen

Minderheit

(Piller, Miville, Weber)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die Kantone können anstelle

Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Eventualantrag Weber

(falls die Minderheitsanträge Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 abgelehnt werden)

Art. 2 Abs. 2

Die Kantone können eine Kapitalgewinnsteuer erheben.

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

Préambule

Les cantons prélèvent les impôts suivants:

Majorité

Let. b

Biffer

Pour le reste de l'alinéa 1:

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Biffer

Minorité

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Les cantons peuvent percevoir

Al. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition subsidiaire Weber

(si les propositions de minorité pour le 1er al. let. b et le 2e al. sont rejetées)

Art. 2 al. 2

Les cantons peuvent percevoir un impôt sur les gains en capital.

Binder, Berichterstatter: Der Artikel 2 ist ein sehr wichtiger Artikel. In dieser Bestimmung werden nämlich die vom Bund vorgeschriebenen Steuern aufgeführt. Zunächst schlägt Ihnen die Kommission im Sinne der Abänderung von Artikel 1 StHG vor, dass nur die Kantone, nicht aber die Gemeinden direkt angesprochen werden. Das ist der Abänderungsantrag unter Artikel 2 Absatz 1. Dieser Abänderungsantrag ist eine logische Konsequenz des Beschlusses, den Sie unter Artikel 1 gefasst haben.

Bei der Diskussion über Artikel 2 Absatz 2 des StHG lautete die zentrale, alles beherrschende Frage: Kann verfassungsrechtlich der Bund den Kantonen überhaupt die Erhebung bestimmter Steuern vorschreiben? In der Literatur werden

gewisse Zweifel angemeldet. Im Steuerharmonisierungs-Kommentar Zuppinger/Böckli/Locher heisst es unter anderem zu diesem Problem auf Seite 8: «Soweit es um die Harmonisierung von in allen kantonalen Steuergesetzen verankerten Steuern geht, wie dies bei der Einkommens- und der Vermögenssteuer der natürlichen Personen, der Reinertrags- und Kapitalsteuer der juristischen Personen und den Steuern auf den anlässlich der Veräusserung unbeweglichen Vermögens erzielten Kapitalgewinnen (Grundstückgewinnsteuer) der Fall ist, liegt mehr ein formales, redaktionelles Problem vor. Brennend wird das Problem der Verfassungsmässigkeit aber überall dort, wo der StHG-Entwurf die Kantone zur Einführung neuer, bisher im Bund völlig, in den Kantonen überwiegend unbekannter Steuern verpflichtet, wie dies bei der Beteiligungsgewinnsteuer der Fall ist.»

In der Kommission haben sowohl die beiden Experten als auch unser Kollege und Staatsrechtslehrer Aubert ganz eindeutig die Meinung vertreten, dass der Bund, gestützt auf den Wortlaut von Artikel 42quinquies BV, nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht hat, den Kantonen (nicht direkt den Gemeinden) die Erhebung gewisser Steuern vorzuschreiben. Ohne diese Bundeskompetenz sei eine formelle Steuerharmonisierung überhaupt nicht möglich. Herr Bundesrat Stich erklärte: «Wenn wir der Meinung sind, der Bund sei nicht kompetent zu bestimmen, dass die Kantone Steuern erheben müssen, dann können wir die Uebung vergessen.» (Protokoll der Sitzung vom 23. und 24. Februar 1984, Seite 43.)

Schliesslich verweise ich Sie auf die Botschaft zur Steuerharmonisierung, Seite 83. Gestützt auf diese sehr umfassenden Abklärungen wurde die Bundeskompetenz, den Kantonen die Erhebung bestimmter Steuern, vor allem allgemein anerkannter direkter Steuern, vorzuschreiben, eindeutig bejaht. Dabei wurde klargestellt, dass die Kantone neben den in Artikel 2 Absatz 1 StHG vorgeschriebenen Steuern von sich aus und gestützt auf ihre eigene kantonale Steuerhoheit weitere Steuern erheben dürfen, so zum Beispiel die Erbschafts- und Schenkungssteuern, Handänderungssteuern, Hundesteuern usw.

In der Aufzählung der von den Kantonen zu erhebenden Steuern war die Kommission einem föderalistischen Reflex entsprechend zurückhaltend. So waren zum Beispiel einige Kommissionsmitglieder fast etwas enttäuscht – Herr Meier hat das auch ausgedrückt –, dass die Kantone nicht auch verpflichtet werden, Erbschafts- und Schenkungssteuern zu erheben. Gerade auf diesem Gebiet herrscht doch ein gross angelegter und ärgerlicher Steuertourismus, vor allem von älteren Frauen und Männern, die in einem Kanton ihr Geld verdient haben und dann im Alter in einen anderen Kanton ziehen, in welchem keine oder nur sehr geringe Erbschafts- und Schenkungssteuern bezahlt werden. Ich gestehe offen, dass diese Situation auch mich nicht befriedigt. Aber die Kommissionsmehrheit hat sich mit der Erklärung in der Botschaft abgefunden. Dort heisst es auf Seite 84 unten: «Andererseits ist im Vernehmlassungsverfahren zum Ausdruck gebracht worden, in der Aufzählung von Artikel 2 seien auch die Erbschafts- und Schenkungssteuern einzubeziehen. Nun ist aber umstritten, ob diese zu den direkten Steuern zu zählen sind. Hinzu kommt, dass die Kantone eine Vereinheitlichung dieser ausschliesslich kantonalen Steuern auf dem Konkordatsweg anstreben. Deshalb erachtet der Bundesrat die Prüfung der Frage, ob diese Steuern allenfalls auch in die Harmonisierung einzubeziehen wären, zur Zeit als nicht geboten.» Persönlich zweifle ich allerdings daran, dass dieses Konkordat über die Erbschafts- und Schenkungssteuern je zustande kommen wird.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen mit 6 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltung ferner, die Beteiligungsgewinnsteuer in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b zu streichen. Massgebend für diesen Antrag waren vor allem folgende Überlegungen:

1. Die Beteiligungsgewinnsteuer ist praktisch eine neue Steuer. Sie wird heute erst in ein bis zwei Kantonen erhoben, vor allem im Kanton St. Gallen. Selbst dort besteht vielfach die Absicht, diese Beteiligungsgewinnsteuer wieder

aufzuheben. Weil die Beteiligungsgewinnsteuer praktisch eine neue Steuer wäre, wurden in unserer Kommission verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht, ob der Bund überhaupt zuständig und befugt sei, den Kantonen die Erhebung dieser neuen, noch unbekannten Steuer vorzuschreiben. Ich verweise auf das bereits angeführte Zitat aus dem Kommentar über die Steuerharmonisierung, Seite 8.

2. Die Beteiligungsgewinnsteuer bringt dem Staat keine grossen Einnahmen (zirka 50 Millionen Franken), verursacht jedoch erhebliche und kaum überblickbare administrative Umtriebe.

3. Die Beteiligungsgewinnsteuer würde vor allem die Klein- und Mittelbetriebe, die in die Rechtsform der Familienaktiengesellschaft gekleidet sind, treffen und in diesen Betrieben innovationshemmend wirken. Dies kann nach unserer Auffassung nicht das Ziel unserer gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzpolitik sein.

4. Die Kommissionsmehrheit wollte von einer Verpflichtung, dass die Kantone eine Kapitalgewinnsteuer allenfalls in der abgewandelten Form einer Beteiligungsgewinnsteuer erheben müssen, überhaupt nichts wissen. Wohl kann nicht bestritten werden, dass realisierte Kapitalgewinne, zum Beispiel auf Wertschriften und Aktien usw., die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen erhöhen. Wenn hingegen die Besteuerung der Kapitalgewinne mit der Rechtsgleichheit und/oder der Steuergerechtigkeit begründet wird, muss logischerweise auch die unbeschränkte Verrechnung von Kapitalverlusten zugelassen werden (vergleiche Kommentar über Steuerharmonisierung, Seite 100 und 101); es ist ja selbstverständlich, dass man, wenn man einerseits die Kapitalgewinne besteuert, andererseits auch die Kapitalverluste in Abzug bringen kann, denn sonst wäre Steuergerechtigkeit nicht gewährleistet. Je nach Schwankung der Börse kann also hier der Staat Gewinner oder Verlierer sein. Die Kapitalgewinnsteuer ist zudem administrativ sehr aufwendig, bringt dem Fiskus relativ wenig und wird deshalb auch nur von wenigen Kantonen erhoben. Der Kanton Zürich, der eine hervorragende Steuergesetzgebung kennt, führte die Kapitalgewinnsteuer im Jahre 1952 ein, hat sie aber im Jahre 1971 wieder ersatzlos aufgehoben, vor allem weil die Umtriebe zu gross, die Gewinnberechnung zu kompliziert und der Steuerertrag zu gering waren. Ich bitte Sie deshalb, in Artikel 2 Absatz 1 den Buchstaben b, das heisst die Beteiligungsgewinnsteuer, und damit auch Artikel 2 Absatz 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes zu streichen.

Weber, Sprecher der Minderheit: Meine Intervention betrifft Artikel 2 und die Artikel 13 und 14 des Steuerharmonisierungsgesetzes. Sie würde auch die Artikel 40 bis 50 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer betreffen. Vermutlich wird bei Artikel 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes, den wir soeben behandeln, der Grundsatzentscheid fallen. Deshalb hole ich hier im Zusammenhang mit der Frage der Kapitalgewinnsteuer etwas aus.

Die Minderheit Ihrer Kommission, die ich hier repräsentiere, schlägt Ihnen vor, an der Fassung des Bundesrates festzuhalten und eine Besteuerung der Beteiligungsgewinne auf schweizerischer Ebene einzuführen und den Kantonen die Möglichkeit zu geben, dies ebenfalls zu tun. Im folgenden möchte ich Ihnen kurz meine Gründe für diese Haltung aufzeigen. Gestatten Sie mir, dass ich meine Ausführungen mit einem Beispiel beginne.

Der Name Werner K. Rey dürfte Ihnen allen noch in Erinnerung sein. Beim Verkauf seiner Bally-Aktien an Bührle kassierte er 27 Millionen Reingewinn. Doch Gewinn- oder Einkommenssteuer zahlte er keinen Rappen, und das, gemäss geltender Rechtssetzung, völlig legal. Das Vorgehen Herrn Reys ist verhältnismässig einfach. Er verkaufte die Bally-Aktien nicht direkt an Bührle, sondern für 70 Millionen an einen privaten Mittelsmann. Dieser verkaufte sie für 97 Millionen an Bührle weiter und machte dabei einen Kapitalgewinn von 27 Millionen Franken. Da der entsprechende Kanton für Privatpersonen keine Kapitalgewinnsteuer kennt und auch die Wehrsteuer den Kapitalgewinn privater Personen nicht belastet, blieben die 27 Millionen steuerfrei. Wären die

fraglichen Bally-Aktien direkt von Rey an die Syndikats-AG, an Bühle, verkauft worden, hätte der Bund von der Syndikats-AG rund 2,5 Millionen Wehrsteuern einnehmen können. Durch den Verkauf an einen Mittelsmann konnten aber die 27 Millionen steuerfrei eingestrichen werden.

Als damals durch die Medien bekannt wurde, dass der Riesengewinn nicht besteuert worden war, wandten sich entrüstete Mitbürger an mich und fragten mich, ob das stimme. Als Solothurner konnte ich ruhigen Gewissens sagen, im Kanton Solothurn wäre Herr Rey zur Kasse gebeten worden, was aber im Kanton Zürich nicht der Fall gewesen ist.

Dieses Beispiel zeigt mit aller Deutlichkeit, dass die nicht vorhandene Möglichkeit, Kapitalgewinnsteuer auf beweglichem Privatvermögen zu erheben, eine schwerwiegende Lücke im System der Einkommensbesteuerung darstellt. Diese Lücke veranlasst Steuerpflichtige, mittels einer geschickten Wahl der juristischen Form zu ihrem eigenen Vorteil aufgelaufene Erträge in ihre Unternehmungen umzu lenken, indem sie sie als Erträge auf dem Privatkapital erscheinen lassen, welche der Steuer nicht unterliegen. In Tat und Wahrheit handelt es sich jedoch aus ökonomischer Sicht um eine Ausschüttung dieser Erträge.

Durch die Besteuerung des Kapitalgewinns können diese Umgehungsmöglichkeiten der Steuer in verhältnismässig grossem Masse unterdrückt werden. Dieses Ziel scheint mir wichtig genug, um die Fassung und die Vorschläge des Bundesrates zu unterstützen. Tatsächlich ist es nicht angebracht, für einige wenige Kapitalbesitzer die Steuerumgehung zu akzeptieren, während andere, insbesondere Lohnempfänger, aufgrund ihrer Steuererklärung ihre Steuern bis auf den letzten Franken bezahlen müssen. Ich widersetze mich der zunehmend spürbar werdenden Tendenz in unserem Lande, das Kapital zum Schaden der Einkommensabhängigen zu bevorzugen. Das ist ungesund und ungerecht. Ich bin für eine gerechte Besteuerung des Kapitals.

Andererseits gilt es zu berücksichtigen, dass Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken mit einer besonders bezeichneten Steuer, nämlich mit der Grundstückgewinnsteuer, belegt sind, und zwar sozusagen in allen Kantonen. Die schweizerische Steuergesetzgebung ist sehr formalistisch, was die Besteuerung der erzielten Unternehmensgewinne der Steuerpflichtigen anbelangt. Warum sollte man also ausgerechnet bei der Besteuerung der Gewinne aus dem beweglichen Privatvermögen eine Ausnahme machen? Ich rufe Ihnen in Erinnerung, dass die Mehrheit der Kantone und politischen Gruppierungen diese Steuer begrüsst. Sie haben sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens von 1974 und 1978 in diesem Sinne ausgedrückt. Herr Reichmuth hat Ihnen heute bestätigt, dass die Beteiligungsgewinnsteuer auf Vorschlag der Finanzdirektoren in die Vorlage aufgenommen wurde. Es scheint nun, dass bei vielen der Mut wieder geschwunden ist, so dass sie in diesem Punkt 1 des Harmonisierungsgedankens kneifen.

Die Logik des Systems und die Steuergerechtigkeit verlangen, dass man alle Gewinne auf dem Kapital besteuert. Dabei spielt es keine Rolle, aufgrund welcher Elemente diese Vermögenserträge erwirtschaftet worden sind. Es kann sich also um Wertpapiere, um Gegenstände der Goldschmiedekunst, um Bildersammlungen oder um anderes handeln. Aus praktischen Gründen, die Botschaft des Bundesrates weist darauf hin, sollen nur jene Kapitalgewinne einer Besteuerung unterstellt werden, welche aus erheblichen Beteiligungen an Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften erfolgen, an denen der Steuerpflichtige teil hat. Das vorliegende Gesetz (Artikel 2 Absatz 2 Steuerharmonisierung), ermöglicht es jedoch den Kantonen, die bereits eine Besteuerung aller Kapitalerträge kennen, eine mehr generelle Besteuerung der Kapitalerträge zu erheben. Die vom Bundesrat in seiner Botschaft vorgeschlagene Lösung stellt daher einen sinnvollen und gangbaren Kompromiss zwischen einer notwendigen Effizienz der Steuererhebung, dem Respekt vor dem Föderalismus und der Steuergerechtigkeit dar.

Als Zugeständnis an die Gegner der Beteiligungsgewinn-

steuer ist in die Entwürfe ein Besitzabzug eingeführt worden. Der Steuerharmonisierungsgesetzesentwurf räumt dem kantonalen Gesetzgeber die Möglichkeit ein, den steuerbaren Beteiligungsgewinn bei längerer Besitzdauer bis auf 40 Prozent zu verringern. Damit glaube ich, ist man den Einwänden der Gegner wesentlich entgegengekommen. Der Vorschlag des Bundesrates trägt daher in grossem Masse den Vorhaltungen der Gegner dieser Rechtssteuer Rechnung, noch weiter gehen würde allerdings heissen, die Steuerhinterziehung zu begünstigen.

Sollte der Rat dem Minderheitsantrag nicht zustimmen – was ich sehr befürchte –, müsste wenigstens das Recht für die Kantone im Gesetz Eingang finden, wonach sie solche Kapitalgewinnsteuern erheben dürfen. Daran werden vor allem jene Kantone ein Interesse haben, die diese Steuerart schon kennen.

In einem Eventualantrag habe ich Ihnen eine Minillösung vorgeschlagen. Es müsste in Absatz 2 von Artikel 2 heissen: «Die Kantone können eine Kapitalgewinnsteuer erheben.» Wenn man dem Minderheitsantrag nicht zustimmen würde und auch nicht bereit wäre, eine Minillösung gemäss Eventualantrag zu schaffen, ergäbe zudem die Streichung dieser Steuer eine sehr kuriose Logik in der Frage der Steuerharmonisierung. Sie würde einerseits jene Kantone, die diese Besteuerung bereits kennen, dazu anregen, sie ebenfalls zu streichen; andererseits einen Kanton, dem sich diese Möglichkeit nicht anböte, dazu, eine solche einzuführen. Ausserdem würde sie dem Steuerharmonisierungsgesetz noch mehr Substanz entziehen.

Ich lade Sie deshalb ein, nicht nur der Einführung der Kapitalgewinnsteuer ins Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer zuzustimmen, sondern das entsprechende Prinzip auch in das Gesetz über die Steuerharmonisierung aufzunehmen. Allein auf Bundesniveau würde diese Steuer gestatten, Steuererträge in der Grössenordnung von 50 Millionen pro Jahr zu erhalten. Der Kommissionspräsident hat diesen Betrag zwar etwas bagatellisiert. Trotzdem finde ich: 50 Millionen sind immerhin 50 Millionen. Wir sprechen dabei noch nicht von den Beträgen in den Kantonen und vor allem nicht von der Steuergerechtigkeit, die damit geschaffen würde. Dies ist nicht zu vernachlässigen. Das würde auch gestatten, die im Rahmen der Erleichterungen für die Familienbesteuerung zu erwartenden, durchaus gerechtfertigten Steuerausfälle wenigstens etwas kompensieren zu können.

Stucki: Selbst wenn man die Kapital- oder Beteiligungsgewinnsteuer aus Gründen befürworten würde, wie sie der Kommissionspräsident nannte, nämlich aus solchen der Rechtsgleichheit, der Steuergerechtigkeit usw., so muss man einfach sagen, dass bei beiden Steuern die doch gravierenden rechtlichen, administrativen und finanzpolitischen Hindernisse und Nachteile gegenüber den Vorteilen, die sie noch haben könnten, überwiegen.

Ich möchte zur Frage der Verfassungsmässigkeit nicht nochmals Stellung nehmen. Der Kommissionspräsident hat dies ausgeführt. Wir sind aber seitens der Kantone der Meinung, dass dem Bund die Kompetenz nicht zusteht, uns eine Kapitalgewinnsteuer oder eben eine Beteiligungsgewinnsteuer vorzuschreiben. Nach unserer Meinung gibt es hierzu keine verfassungsmässige Grundlage. Es kann lediglich darum gehen, Steuern, die in den meisten Kantonen bekannt sind, in der Ausgestaltung entsprechend zu harmonisieren. Hauptargument für die Ablehnung ist, dass man doch relativ bescheidene Steuereinnahmen über eine längere Frist gesehen deklarieren kann, weil bei der Verlustverrechnung schliesslich die Kapitalgewinne über eine längere Zeitdauer betrachtet auf einen verschwindend kleinen Betrag zusammenschmelzen. Das mag im Jahr 1985 vielleicht aufgrund der Entwicklung der Börsenpapiere, der grossen Gewinne etwas verlocken. Aber man muss natürlich auch sehen, dass umgekehrte Trends ebenso möglich sind. Wir sind der Meinung, dass es, wenn ein umgekehrter Trend im Rahmen der Verlustverrechnung zu berücksichtigen ist,

ein ganz erhebliches Risiko für die Einnahmen der öffentlichen Hand bedeutet.

Sie haben, Herr Weber, das Beispiel von Herrn Rey als Argument für die Einführung der Kapitalgewinnsteuer oder Beteiligungsgewinnsteuer angeführt. Es ist ein denkbar schlecht gewähltes Beispiel, weil nämlich Herr Rey in der Schweiz gar nicht steuerpflichtig war. Im übrigen haben wir seinerzeit auch – der Kommissionspräsident führte es an – im Kanton Zürich diese Kapitalgewinnsteuer gehabt. Wir haben sie aufgegeben, weil die Erträge in keinem vernünftigen Verhältnis zum administrativen Aufwand standen. Auch auf die kleineren Unternehmer und Aktionäre wirkt sie sich sehr ungünstig aus. Vor allem bedeutet sie eine Benachteiligung von Klein- und Mittelbetrieben. Die Beteiligungsteuer wirkt sich als eine steuerliche Diskriminierung der Kapitalanlage in kleineren Aktiengesellschaften und als Begünstigung der Kapitalanlage in Publikumsgesellschaften aus. Sie fördert auch aus allgemeinen Erwägungen einen unerwünschten Trend zu Lasten von kleineren und mittleren Betrieben.

Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, dass man der Kommissionsmehrheit in diesen Positionen zustimmen müsste. Es sollte auch der Kann-Variante, die Sie, Herr Weber, hier als Eventualantrag vortragen, nicht zugestimmt werden.

Miville: Ich kann noch nicht wissen, wie Sie über Absatz 1 befinden werden. Absatz 2 sagt, die Kantone und Gemeinden können anstelle der Beteiligungsgewinnsteuer eine weitergehende Kapitalgewinnsteuer erheben. Das wird von der Kommissionsmehrheit zur Streichung empfohlen. Herr Weber, den ich in dieser Sache natürlich unterstütze, möchte – je nachdem – einfach sagen, die Kantone können eine Kapitalgewinnsteuer erheben. Nun muss ich Ihnen als Baselstädter sagen: Es wäre doch geradezu merkwürdig, wenn ich mich nicht wenigstens für die Aufrechterhaltung dieses Absatzes 2 von Artikel 2 wehren würde.

Ich schaue nun nach Herrn Hefti, der sich nicht mehr im Saal befindet – doch, doch! (*Heiterkeit*). Ich danke Ihnen, Herr Kollege, dass Sie mir die Gelegenheit verschaffen, Sie anzuschauen, und ich bitte Sie und alle anderen ausgesprochenen Föderalisten dieses Rates, jetzt auch in dieser Frage den Grundsätzen treu zu bleiben, die Sie schon einige Male in der heutigen Debatte vertreten haben, nämlich den Kantonen einen gewissen Spielraum einzuräumen.

Der Kanton Basel-Stadt jedenfalls kennt die Kapitalgewinnsteuer, und unser Grosser Rat hat vor wenigen Monaten einen Anzug auf Abschaffung dieser Kapitalgewinnsteuer abgelehnt. («Anzug» ist im Basler Grossen Rat ein Mittel Ding zwischen Motion und Postulat). Es kann keinem Zweifel unterliegen – meine ich und meinen wir in dem Kanton, den ich hier vorläufig noch vertrete –, dass das Zuwachsgewinneinkommen aus der Veräusserung von Vermögensgegenständen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöht. Im Unternehmungssteuerrecht unterliegen diese Gewinne der vollen Einkommensbesteuerung. Ich erinnere mich aus unserer Kommissionsberatung daran, dass der Experte, Professor Zuppinger, gesagt hat: «Persönlich bin ich der Auffassung, dass die vollständige Kapitalgewinnsteuer der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am besten entsprechen würde». Bei nächster Gelegenheit wiederholte er: «Schon das letzte Mal habe ich ausgeführt, dass nach meiner Auffassung die integrale Kapitalgewinnbesteuerung, also die Besteuerung jedes Kapitalgewinnes auf beweglichem Vermögen, der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am besten entspreche.»

Ich muss zugeben, dass Herr Zuppinger in der Folge in seinen Voten an dieser grundsätzlichen Einstellung Abstriche vorgenommen hat, die ihn schliesslich dazu bewogen, sich doch nicht für diese Kapitalgewinnsteuer zu wehren. Aber sein Grundsatz ist mir in Erinnerung geblieben, und ich wehre mich jetzt dafür – wenigstens insoweit, als man den Kantonen, die diese Steuer wollen, diese Möglichkeit nicht geradezu verbieten und verbauen soll. Gewinne aus der Veräusserung von Privatvermögen werden in den meisten

Kantonen nur dann besteuert, wenn sie aus Grundbesitz resultieren. Nur noch wenige Kantone besteuern hingegen Veräusserungsgewinne aus beweglichem Vermögen.

Drei Argumente, welche die meisten Kantone dazu bewegen haben, auf die Besteuerung privater Kapitalgewinne zu verzichten, sind auch heute in der Debatte geltend gemacht worden:

Erstens sagt man, die Steuer sei zu wenig ertragreich. Das ist aber ausschliesslich eine Frage der gesetzlichen Ausgestaltung. Wenn einerseits für die Bemessung der Gewinne die Besitzdauer massgeblich berücksichtigt wird und nach einer bestimmten Zeit eine Besteuerung von Gewinnen gänzlich entfällt, so ist dieser Steuer relativ leicht auszuweichen; wenn andererseits der Geldentwertung Rechnung getragen wird, so ist die Ergiebigkeit der Steuer ebenfalls sehr in Frage gestellt. Das wird eingewendet.

Zweitens führt man an, das System einer Kapitalgewinnbesteuerung lasse keine unbegrenzte Verlustverrechnung zu. Deshalb ist die Forderung erhoben worden, derartige Verluste sollten auch mit dem Einkommen verrechenbar sein, wenn andererseits die Kapitalgewinne einer Besteuerung unterworfen würden. Eine solche Verlustverrechnung mit dem Einkommen würde erhebliche Ausfälle bringen. Die Verlustverrechnung ist aber weder im Unternehmersteuerrecht noch im Einkommenssteuerrecht zeitlich unbegrenzt möglich.

Drittens wird gesagt, die Gefahr der Steuerhinterziehung sei relativ gross. Diese Argumente und selbst gewisse Probleme bei der Durchführung einer Kapitalgewinnsteuer sind zwar unbestritten. Bei der heutigen, relativ hohen Belastung des Einkommens mit Steuern ist aber nicht einzusehen, warum teilweise sehr bedeutende Kapitalgewinne keiner Besteuerung unterliegen sollen, obwohl die Steuergerechtigkeit eine Erfassung erforderlich machen würde. Die Frage der Möglichkeiten zur Hinterziehung einer Steuer sollte kein Kriterium für deren Erhebung sein. Ebensovienig ist der Administrativaufwand von Bedeutung. Dies ist eine reine Frage des Verzichtes auf die Besteuerung von relativ geringfügigen Gewinnen. Jedenfalls sollte die Steuerharmonisierung eine Steuer, die aus Gründen der Steuergerechtigkeit als geboten erscheint, nicht für alle Kantone ausschliessen. Es sollte den Kantonen – wie im bisherigen Entwurf – belassen sein, ob sie eine Kapitalgewinnsteuer auf beweglichem Vermögen erheben wollen oder nicht.

M. Aubert: Nous menons parallèlement deux discussions: une sur la proposition principale de la minorité socialiste, l'autre sur sa proposition subsidiaire. Nous en avons entendu les deux développements. A mon avis, il vaudrait mieux régler d'abord le sort de la proposition principale: voulons-nous que le législateur fédéral impose au législateur des cantons un système d'impôt sur les gains de participations? Ensuite seulement, à supposer que la question principale reçoive une réponse négative, nous discuterions la proposition subsidiaire de M. Weber. Je regrette que l'on ait mélangé les deux discussions; je vais pourtant vous parler des deux.

Premièrement, sur la question principale, je pense que le législateur fédéral ne doit pas imposer au législateur des cantons la perception d'un impôt sur les gains de participations. M. Stucki l'a très bien démontré tout à l'heure. Nous ne pouvons pas imaginer que le législateur fédéral impose à 23 cantons ce qui n'est connu que de trois cantons. Cela serait même politiquement impossible. Je vous invite donc à rejeter la proposition principale de la minorité.

J'aimerais encore préciser ceci: à l'alinéa 2, la proposition principale de la minorité n'est que la conséquence logique de ce qu'elle propose à l'alinéa premier, lettre b.

J'en viens maintenant à la proposition subsidiaire de M. Weber, que M. Miville a développée tout à l'heure. Si je suppose que la proposition principale de la minorité soit écartée, faut-il laisser ensuite les cantons libres de percevoir un tel impôt? Ma réponse est oui, évidemment. Il faut les laisser libres de percevoir un tel impôt. Je pense que l'on a raison de dire qu'il s'agit ici d'une de ces questions dont dépend le

sort même de la loi. Si la loi fédérale empêche certains cantons de faire des expériences législatives, des expériences fiscales et notamment d'imposer les gains en capital, je pense qu'elle est dangereusement menacée.

Il ne faut cependant pas le dire dans l'alinéa 2. La commission s'est laissée conduire par un grand principe: ce que le législateur fédéral n'impose pas aux cantons, les cantons peuvent l'introduire facultativement. Je vais vous lire un extrait de la délibération de la commission, il s'agit de la séance du 9 janvier 1984, il y a plus de deux ans, et M. Cagianut, qui était un de nos experts, nous a dit qu'au-delà des impôts que le législateur fédéral leur prescrit les cantons demeurent libres: «doch sind die Kantone frei, weitere Arten von direkten Steuern zu erheben». Cela a été dit très clairement, nous avons toujours raisonné ainsi. Nous n'avons jamais pensé, dans la majorité de la commission, interdire aux cantons de percevoir un tel impôt. Nous n'avons voulu ni les y obliger ni le leur interdire.

Si nous suivons la proposition subsidiaire de M. Weber, développée par M. Miville, nous modifions complètement le système. Votre proposition est juste quant au fond, dans la forme elle est superflue. Elle est même trompeuse, car elle a l'air de dire que les cantons ne peuvent, à la liste des impôts que la Confédération leur prescrit de percevoir, ajouter que l'impôt sur les gains en capital et aucun autre impôt.

Je vous recommande donc, premièrement, de rejeter la proposition de la minorité socialiste sur l'imposition des gains de participations et, deuxièmement, et ceci est fondamental pour la compréhension du projet, d'écarter la proposition subsidiaire de M. Weber, non pas parce que nous ne serions pas d'accord avec lui sur le fond, mais parce qu'elle n'a pas sa place dans le système de la loi.

Binder, Berichterstatter: Nach diesem Votum von Herrn Aubert kann ich sehr kurz sein. Ich habe bereits einleitend erklärt: Artikel 2 enthält lediglich, wie es der Titel sagt, die sogenannten vorgeschriebenen Steuern. Das sind diejenigen direkten Steuern, die die Kantone und allenfalls die Gemeinden erheben müssen. Es ist aber in der Kommission ganz klar und eindeutig gesagt worden, dass selbstverständlich die Kantone, gestützt auf ihre Steuerhoheit, nach wie vor berechtigt sind, weitere Steuern nach ihrem Ermessen zu erheben. Ich habe auf Beispiele hingewiesen: Erbschafts- und Schenkungssteuer. Das Bundesgericht sagt, es sei eine indirekte Steuer. Sodann habe ich auf die Handänderungssteuer, weiter auf die Hundesteuern hingewiesen. Ich hätte weiter anführen können: Kapitalgewinnsteuern. Es ist ganz selbstverständlich, dass die Kantone weitere Steuern erheben können. Deshalb, Herr Weber, ist Ihr Eventualantrag erstens unnötig, weil der Kanton Solothurn nach wie vor Kapitalgewinnsteuern erheben kann. Zweitens ist er verwirlich; denn wenn wir dieser Bestimmung zustimmen, könnte die Meinung aufkommen, die Freiheit der Kantone, weitere Steuern zu erheben, gelte nicht mehr. Ich möchte bitten, den Antrag Weber abzulehnen.

Weber: Ich möchte, dass aufgrund des Minderheitsantrages der Rat entscheidet, ob man sich für eine Beteiligungsgewinnsteuer erwärmen kann – gemäss den Vorschlägen der damaligen Finanzdirektorenkonferenz. Der Rat soll entscheiden. Hinsichtlich meines Eventualantrages habe ich diesen Ausgang erwartet. Aber ich wollte damit erreichen, dass im Rat erklärt wird, die Kantone seien frei im Entscheid, welche Steuern sie erheben wollen. Es soll nicht nur in der Kommission, sondern auch im Rat festgehalten werden. Damit kann ich den Eventualantrag zurückziehen. Ueber den Minderheitsantrag soll der Rat entscheiden.

Miville: Es geschieht natürlich nur mit grössten Hemmungen, wenn man in juristischer Beziehung Zweifel in etwas setzt, was hier von unserem Kollegen Aubert geäußert worden ist, gar noch verstärkt durch den Kommissionspräsidenten Binder. Aber ich bin durch diese Auslegung nicht ganz beruhigt. Herr Kollega Aubert, Sie haben sich in hochinteressanter

Weise auf Materialien bezogen, aber ausschliesslich auf Materialien. Was wir jetzt diskutieren, die Debatte in einem gesetzgebenden Parlament, stellt für einen Richter, der später zu entscheiden hat, ebenfalls Material dar. Aber nicht mehr als Material. Abstützen wird sich der Richter auf den Wortlaut, und der heisst: «Die Kantone und Gemeinden erheben». Ich bin nicht ganz sicher, ob nicht später ein Richter zur Auffassung kommen wird, das sei eine abschliessende Formulierung. Was sie nicht erheben, dafür gilt: «*Quod non est in literis, non est in mundo*». Ich schliesse mich dem Hauptantrag von Herrn Weber an, aber ich bin über das zukünftige Schicksal dieser Materie nicht beruhigt. Ich bin immerhin froh, dass es heute in dieser Weise festgehalten worden ist. Das ist besser als nichts.

Hefti: Ich kann Herrn Kollega Miville beruhigen. Das ist nicht die einzige Unklarheit in diesem Gesetz. Aber Sie waren ja auch nicht für Rückweisung.

Bundesrat Stich: Ich kann bestätigen, was ich beim Eintreten gesagt habe, nämlich dass sich der Bundesrat damit abfinden könnte, auf die Beteiligungsgewinnsteuer zu verzichten, weil es für die meisten Kantone ein Zwang wäre. Es wäre die Einführung einer neuen Steuer. Ausserdem ist es richtig, dass hier festgelegt ist, welche Steuern erhoben werden müssen. Aber es ist nicht gesagt, dass die Kantone keine anderen Steuern erheben können.

Würde man den ursprünglichen Eventualantrag, der zurückgezogen worden ist, aufnehmen, so könnte man daraus schliessen, die Kantone dürften keine anderen Steuern mehr erheben. Das wäre natürlich falsch. Die Kantone sind frei, weitere direkte Steuern zu erheben. Diejenigen, die am Anfang aufgeführt sind, müssen aber erhoben werden.

Abs. 1 Bst. a, c – e, Abs. 3 – Al. 1 let. a, c – e, al. 3
Angenommen – Adopté

Abs. 1 Bst. b, Abs. 2 – Al. 1 let. b, al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	32 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

Präsident: Herr Weber hat seinen Eventualantrag nach den Erklärungen, die im Rate abgegeben wurden, zurückgezogen.

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 18.50 Uhr
La séance est levée à 18 h 50

Steuerharmonisierung. Bundesgesetz

Harmonisation fiscale. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.043
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1986 - 14:30
Date	
Data	
Seite	105-126
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 319

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