

gen, Tochterdividenden, Zinsen und Lizenzgebühren. Es ist zwar zuzugeben, dass man das mit einer Motion nicht einfach lösen kann. Es braucht Verhandlungen mit den anderen Staaten. Aber mindestens diese kann man zwingend in Angriff nehmen. Weitere Nachteile sind die Besteuerung der stillen Reserven bei grenzüberschreitenden Umstrukturierungen, die Besteuerung der Gewinne aus der Veräusserung von Beteiligungen, dann die hohe Verrechnungssteuer ohne Möglichkeit der direkten Entlastung an der Quelle.

Das sind Nachteile, die für unsere Holdinggesellschaften ins Gewicht fallen. Es ist zweifellos richtig, dass hier diese Rahmenbedingungen überprüft werden und daher ein verbindlicher Auftrag in dieser Richtung erteilt wird.

Die Kommission ist mit 10 zu 1 Stimmen zur Ansicht gekommen, Ihnen zu beantragen, diese vom Nationalrat gutgeheissene Motion ebenfalls als Motion zu überweisen.

**Bundesrat Stich:** Nach den Entscheidungen, die Sie gestern getroffen haben, kann ich mich natürlich Ihrem Entscheid anschliessen, auch hier eine Motion zu machen! Ich warte nur noch auf die Motion, mit der Sie sämtliche Steuern für die Wirtschaft abschaffen wollen; das wäre dann die logische Schlussfolgerung. Aber in guten Treuen haben wir schon sehr viel gemacht, Herr Gemperli.

In bezug auf die Verhandlungen: Wir wollen nicht einseitig Konzessionen machen, sondern machen diese nur, wenn sie auf Gegenseitigkeit beruhen, also nicht einseitig – das ist beispielsweise heute bei Oesterreich der Fall.

Wozu hier eine Motion dienen soll, weiss ich nicht; aber wir akzeptieren sie als Motion.

*Ueberwiesen – Transmis*

93.3090

## Postulat Gemperli

### Für eine transparentere Finanzpolitik zwischen Bund und Kantonen

### Pour une politique financière plus transparente entre la Confédération et les cantons

*Wortlaut des Postulates vom 9. März 1993*

Die bundesstaatliche Einnahmenverteilung sieht grundsätzlich vor, dass die Einnahmen aus den direkten Steuern vor allem bei den Kantonen und Gemeinden, die Einnahmen aus indirekten Steuern dagegen beim Bund anfallen sollen. Die wichtigste Ausnahme stellt die direkte Bundessteuer auf Einkommen natürlicher Personen sowie Ertrag und Kapital juristischer Personen dar. Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes im Bereiche der direkten Steuern sind aber im Interesse der nachgeordneten Gemeinwesen verfassungsmässig klar umschrieben. Diese Einnahmenverteilung trägt dem föderalistischen Aufbau unseres Landes Rechnung, indem von allem Anfang feststeht, welche staatliche Ebene welche Einnahmenquellen für sich beanspruchen darf.

Bei den Ausgaben sind hingegen die Verhältnisse unübersichtlich. An vielen Staatsaufgaben sind heute Bund, Kantone und allenfalls auch die Gemeinden beteiligt. Diese intensive bundesstaatliche Verflechtung führt einerseits zu unübersichtlichen Verhältnissen mit Bezug auf die Verantwortlichkeiten. Vor allem kann aber die finanzielle Belastung der nachgeordneten Gemeinwesen vom Bundesgesetzgeber einseitig festgelegt werden. Dieser kann den Kantonen neue Aufgaben übertragen oder eine bestehende Finanzierung ändern. Der Bund ist in der Lage, sich dadurch zu entlasten, weil die Folgewirkungen im finanziellen Bereich bei den Kantonen anfallen. Das ist unbefriedigend und führt zu einer Belastung des bun-

desstaatlichen Verhältnisses und zudem zu einer zunehmenden Finanzierung von Staatsaufgaben durch die kantonalen direkten Steuern.

Es ist dringend notwendig, die Transparenz im Finanzbereich zu erhöhen. Der Bundesrat wird daher aufgefordert zu prüfen, wie in Zukunft im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren des Bundes mit finanziellen Folgewirkungen für die Kantone eine erhöhte Uebersichtlichkeit mit Bezug auf allfällige Lastenverschiebungen hergestellt werden kann. Insbesondere sind auch die Folgen der Uebertragung von Vollzugsaufgaben sichtbar zu machen.

*Texte du postulat du 9 mars 1993*

Dans notre système fédéral, la répartition des recettes prévoit fondamentalement que les recettes provenant des impôts directs doivent revenir avant tout aux cantons et aux communes, et celles provenant des impôts indirects à la Confédération. La principale exception est constituée par l'impôt fédéral direct, perçu sur les revenus des personnes physiques et sur les bénéfices et le capital des personnes morales. Les prérogatives de la Confédération en matière d'impôts directs sont cependant clairement délimitées par la constitution, dans l'intérêt des collectivités publiques subordonnées. Cette répartition des recettes tient compte de la structure fédéraliste de notre pays en ce sens qu'il est clairement établi quel type de collectivité publique perçoit quel impôt.

Par contre, s'agissant des dépenses, la situation est bien moins transparente. A l'heure actuelle, la Confédération, les cantons et, le cas échéant, les communes participent à de nombreuses tâches étatiques. La grande complexité de notre système fédéral aboutit à des situations inextricables, où on ne sait plus très bien à qui incombent quelles responsabilités. Mais surtout, le législateur fédéral peut déterminer unilatéralement la charge financière que doivent assumer les collectivités publiques subordonnées. Il peut confier de nouvelles tâches aux cantons ou encore modifier un mode de financement existant. La Confédération est ainsi en mesure de se décharger de certaines tâches, les cantons devant assumer les conséquences sur le plan financier. Cette situation, insatisfaisante, aboutit à un malaise dans les relations entre les types de collectivités publiques et à un recours accru aux impôts cantonaux directs pour financer les tâches de l'Etat.

Il est impératif d'instaurer de toute urgence la transparence en matière financière. C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à examiner les moyens susceptibles de créer à l'avenir, dans le cadre des procédures législatives de la Confédération entraînant des conséquences financières pour les cantons, une plus grande transparence sur les transferts de tâches qui pourraient en résulter. Il veillera également à faire apparaître les conséquences des transferts de tâches.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Bisig, Bloetzer, Bühler Robert, Büttiker, Cavelti, Cottier, Coutau, Danioth, Delalay, Flückiger, Frick, Huber, Kündig, Morniroli, Reymond, Rhinow, Rhyner, Roth, Rüesch, Schallberger, Schmid Carlo, Schüle, Seiler Bernhard, Simmen, Uhlmann, Weber Monika, Ziegler Oswald, Zimmerli (28)

**Gemperli:** Die bundesstaatliche Einnahmenverteilung sieht grundsätzlich vor, dass die Einnahmen aus den direkten Steuern vor allem bei den Kantonen und Gemeinden und die Einnahmen aus den indirekten Steuern beim Bund anfallen sollen. Die wichtigste Ausnahme stellt die direkte Bundessteuer auf dem Einkommen natürlicher Personen sowie dem Ertrag und dem Kapital juristischer Personen dar. In diesem Bereich der direkten Steuern haben wir bundesstaatlich eine Steuerteilung, indem auch der Bund in diesem Bereich Steuern erheben darf. Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes sind aber im Interesse der nachgeordneten Gemeinwesen verfassungsmässig umschrieben. Wir haben insbesondere das Institut der Höchstsätze, damit der Bund nicht übermässig in das Substrat, das den Kantonen und Gemeinden vorbehalten sein soll, eingreifen kann. Diese Einnahmenverteilung trägt insbesondere auch dem föderalistischen Aufbau unseres Landes Rechnung, indem von allem Anfang an feststeht,

welche staatliche Ebene welche Einnahmenquelle für sich beanspruchen darf. Dieses schweizerische System der Verteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Staatsebenen wird allgemein als beispielhaft für eine Finanzaufteilung im Bereich der Einnahmen in einem Bundesstaat angesehen. In dieser Richtung haben wir nichts zu verbessern.

Bei den Ausgaben sind hingegen die Verhältnisse unübersichtlich. An vielen Staatsaufgaben sind heute der Bund, die Kantone und allenfalls auch noch die Gemeinden beteiligt. Es sind also zwei oder drei Staatsebenen, die sich in die Finanzierung der gleichen Aufgabe teilen müssen und teilen. Diese intensive bundesstaatliche Verflechtung hat jedoch auch gewisse Nachteile, insbesondere mit Bezug auf die Verantwortlichkeiten, aber natürlich auch auf die Uebersichtlichkeit der Regelungen, indem jede Ebene ihre Bedingungen für eine Unterstützung umschreibt. Vor allem kann aber die finanzielle Belastung der nachgeordneten Gemeinwesen vom Bundesgesetzgeber einseitig festgelegt werden. Der Bundesgesetzgeber kann durch ein Bundesgesetz grundsätzlich die nachgeordneten Gemeinwesen belasten, ohne dass sie eine Besitzstandsgarantie haben, wie das auf der Einnahmenseite der Fall ist.

Die Einnahmen sind fest zugeteilt, sie sind aber damit auch beschränkt. Hingegen liegt auf der Ausgabenseite keine Begrenzung vor. Der Bund kann durch seine Gesetzgebung den Kantonen neue Aufgaben übertragen oder bestehende Finanzierungen an Aufgaben einseitig ändern. Die Folgewirkungen von solchen Änderungen fallen dann schliesslich bei den Kantonen an. Die Kantone müssen aus den ihnen zugeteilten Finanzquellen dann die entsprechend höheren Mittel aufbringen. Das ist grundsätzlich unbefriedigend und führt zweifellos zu einer Belastung des bundesstaatlichen Verhältnisses und zudem zu einer zunehmenden Finanzierung von Staatsaufgaben durch die Kantone und damit auch wieder zu einer klandestinen Verlagerung der Belastung von den indirekten zu den direkten Steuern. Die Kantone müssen ihre Aufgaben durch die direkten Steuern finanzieren, durch die Finanzquellen, die ihnen zustehen.

Ich habe hier einen ganzen Katalog von Gesetzesänderungen, die in letzter Zeit neue Belastungen auf die Kantone verlagert haben. Ich erspare Ihnen das; ich weise Sie einfach auf wenige Beispiele hin: Die Krankenversicherung ist eines der Themata, mit dem wir uns vor kurzem befasst haben, dann auch die Treibstoffzölle, das Tierschutzgesetz. Da haben wir eine ganze Reihe von Verlagerungen, die in letzter Zeit die Kantone zusätzlich belastet haben.

Es ist dringend notwendig, die Transparenz in diesem Bereich zu erhöhen. Ich habe keinen Vorstoss mit dem Ziel gemacht, dass man jetzt sofort gesetzgeberisch tätig werden soll, aber es geht mir darum, die Transparenz in der Praxis zu erhöhen. Das ist eine Massnahme, die meines Erachtens kurzfristig in die Wege geleitet werden kann.

Ich möchte den Bundesrat auffordern zu prüfen, ob im Rahmen der Botschaften zur Bundesgesetzgebung in Zukunft die finanziellen Folgewirkungen für die Kantone besser dargestellt werden könnten, um eine erhöhte Uebersichtlichkeit mit Bezug auf allfällige Lastenverschiebungen zu erzielen, wobei ich unter Lastenverschiebungen auch die Uebertragung von Vollzugsaufgaben auf die Kantone verstehe. Wenn die Kantone beispielsweise im Bereich der Luftreinhaltung alle Vollzugsaufgaben übernehmen müssen, bedingt das zusätzliche Stellen bei den kantonalen Verwaltungen, und es treten entsprechende Folgewirkungen auf.

Es ist dringend notwendig, hier vermehrte Uebersichtlichkeit zu schaffen. Meines Erachtens liegt das auch durchaus im Interesse unseres Finanzministers, weil dann die Verteilung zwischen Bund und Kantonen auf eine objektivere Basis gestellt werden kann.

Ich bitte Sie, das Postulat zu überweisen.

**Bundesrat Stich:** Nach den verschiedenen Uebungen betreffend die Verteilung der Ausgaben zwischen Bund und Kantonen, die schon hinter uns liegen, nachdem wir auch mit den kantonalen Finanzdirektoren ein sehr gutes Verhältnis haben und uns eigentlich geeinigt haben, zu versuchen, diese Pro-

bleme gemeinsam anzugehen, und nachdem es sich hier doch um etwas völlig Neues handelt, sind wir bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

*Ueberwiesen – Transmis*

93.3091

## **Postulat Gemperli**

### **Bessere Uebersicht in der Finanzpolitik**

### **Pour un meilleur contrôle de la politique financière**

*Wortlaut des Postulates vom 9. März 1993*

Der Bundeshaushalt weist zurzeit erhebliche Defizite auf. Eine Ursache für diese Entwicklung liegt in der Tatsache, dass in der Vergangenheit neue Staatsaufgaben übernommen und bestehende Staatsaufgaben ausgeweitet wurden, ohne die Frage der Finanzierung detailliert anzusprechen. Die entscheidenden Instanzen haben damit oftmals die sich in der Zukunft ergebenden Engpässe übersehen.

Der Bundesrat wird daher eingeladen zu prüfen, ob und wie den finanziellen Belangen im Zusammenhang mit Vorlagen, die Ausgaben oder Kreditgewährungen beinhalten, grösseres Gewicht beigemessen werden kann. Insbesondere sollten die Auswirkungen auf den Finanzplan und die Entwicklung der Staatsquote jeweils dargelegt werden. Das Parlament sollte in der Lage sein, die Auswirkungen von Beschlüssen auf die künftige finanzielle Situation zuverlässig einschätzen zu können. Sofern die Finanzierung nicht gesichert ist, ist auch darzulegen, wo und wie allenfalls zusätzliche Einnahmen beschafft werden oder bestehende Aufgaben abgebaut und damit Einsparungen erzielt werden können.

*Texte du postulat du 9 mars 1993*

Le budget de la Confédération est aujourd'hui fortement déficitaire. Cette évolution est due notamment au fait que l'Etat a d'une part endossé de nouvelles tâches, d'autre part développé des tâches qu'il assumait déjà, sans s'interroger réellement sur la question du financement détaillé de ces charges. Les organes décisionnels n'ont souvent pas prévu les problèmes que cette évolution engendrerait.

En conséquence, le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas possible d'accorder une plus grande importance aux questions financières lors de l'élaboration de projets prévoyant des dépenses ou l'octroi de crédits, et comment cela pourrait se faire. Il faudrait en particulier analyser dans chaque cas de figure les effets qu'auraient de tels projets sur le plan financier et sur l'évolution de la part de l'Etat. Le Parlement doit être en mesure d'évaluer le plus sûrement possible l'influence de certaines décisions sur la situation financière. Chaque fois que le financement ne sera pas garanti, il faudra présenter des solutions indiquant où et comment des recettes supplémentaires pourront être dégagées, des tâches supprimées ou des économies réalisées.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Bisig, Bloetzer, Bühler Robert, Büttiker, Cavelti, Cottier, Coutau, Daniöth, Delalay, Flückiger, Frick, Huber, Iten Andreas, Kündig, Loretan, Martin Jacques, Meier Josi, Morniroli, Petitpierre, Raymond, Rhinow, Rhyner, Roth, Rüesch, Salvioni, Schallberger, Schmid Carlo, Schüle, Seiler Bernhard, Simmen, Uhlmann, Weber Monika, Ziegler Oswald, Zimmerli (34)

**Gemperli:** Zurzeit ist in der Finanzpolitik das Schwarzpeterpiel besonders beliebt. Die Defizite steigen progressiv, und bei der Erforschung der Ursachen besteht beileibe keine ein-

## **Postulat Gemperli Für eine transparentere Finanzpolitik zwischen Bund und Kantonen**

## **Postulat Gemperli Pour une politique financière plus transparente entre la Confédération et les cantons**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.3090
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	365-366
Page	
Pagina	
Ref. No	20 023 028

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.