

die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinwesen auf verschiedenen Stufen werden. Wenn aber diese Ausgleichsleistungen immer grösser werden, gewinnt auch die Forderung an Bedeutung, dass alle Massnahmen, die man trifft, möglichst gerecht sein sollen. In dieser Beziehung konnte die grobe Dreiteilung nicht genügen, und sie hat zu bedeutenden Mängeln und Ungerechtigkeiten geführt. Ich darf nochmals kurz an die Situation meines Heimatkantons Appenzell-Ausser rhoden erinnern, der seit Jahren auf einer Indexzahl 67 liegt, also knapp über der Grenze zwischen mittelstarken und finanzschwachen Kantonen von 66,66. Die finanziellen Auswirkungen dieser problematischen Einstufung waren schwerwiegend, und es zeigt sich jetzt, dass unser Kanton bei der vorgeschlagenen Verfeinerung einen gegen 1,5 Millionen höheren Anteil erhalten soll, was bei gesamten Staatssteuereinnahmen von rund 18 Millionen doch recht viel bedeutet. Ich möchte in diesem Zusammenhang noch etwas anführen, dass auch Sie erstaunen mag, nämlich die Tatsache, dass das kleine voralpine Ausserrhoden nach den Untersuchungen von Professor Wittmann 1967 nicht weniger als 8,3 Millionen Franken — damals noch gute Franken — mehr an die Bundeskasse abgeliefert hat, als es in Form von Bundesausgaben zurückerhielt. Wir nehmen also die Verbesserung mit Freude und Dankbarkeit, aber auch mit der Ueberzeugung entgegen, dass sie durchaus gerechtfertigt ist.

Ein wesentlicher Vorteil des neuen Vorschlages liegt meines Erachtens doch darin, dass durch die vorgesehene Lösung bei einem Wechsel von der oberen oder unteren Gruppe in die gleitende Gruppe weder übersetzte Verluste noch übersetzte Gewinne, wie das bisher bei einem Gruppenwechsel der Fall war, entstehen. Diese Tatsache wird die Festlegung möglichst objektiver Kriterien für die Einstufung sicher erleichtern und dem politischen Feilschen um einzelne Kriterien hoffentlich ein Ende setzen.

Ich bin damit beim zweiten Punkt meines Vorschlages angelangt, der Forderung nach einer Ueberprüfung der Bemessungskriterien. Obschon anerkannt werden muss, dass einzelne der zahlreich vorgenommenen Veränderungen tatsächlich einer Verfeinerung dienen, muss doch festgestellt werden, dass die bestehende Situation noch nicht voll befriedigen kann. Eine grundsätzliche Verbesserung darf aber mangels entsprechender Unterlagen nicht kurzfristig erwartet werden und setzt letztlich die Errechnung der kantonalen Volkseinkommen voraus, wie das bereits Kollege Letsch erwähnt hat. Dagegen scheint es mir nach wie vor nötig und möglich, schon bald eine bessere Uebersicht im Bereich des Finanzausgleiches durch die Erstellung einer Finanzausgleichsbilanz zu erreichen, und ich wäre dankbar, wenn Herr Bundesrat Celio in dieser Richtung gewisse Zusagen machen könnte.

Schliesslich habe ich in meinem Postulat noch das Problem einer klaren und umfassenden Gesamtkonzeption für die langfristige Lösung des Finanzausgleichsproblems angeschnitten. Diese grundsätzliche Neuordnung muss spätestens bis zur nächsten Vorlage über die Neuordnung der Bundesfinanzen, die 1982 zur Abstimmung kommt, vorliegen. Der bundesstaatliche Finanzausgleich darf bei dieser Vorlage nicht ausgeklammert werden. Zeitlich steht dabei an erster Stelle eine politisch verbindliche Festlegung der Zielsetzungen des künftigen Finanzausgleiches, verbunden mit einer Ueberprüfung und Neuordnung der Aufgabenteilung

zwischen dem Bund und den Kantonen. Diese Antwort erwarten wir im bundesrätlichen Bericht über die Motion Binder. Erst auf diesen Grundlagen kann über die Einnahmenverteilung diskutiert werden, die wiederum eng verbunden ist mit der Frage nach einem zeitgerechten Steuersystem. Eine fruchtbare Diskussion darüber setzt indessen auch politisch verbindliche Zielsetzungen im Bereich der Steuer- und Finanzpolitik voraus, und nachdem schliesslich die Finanzpolitik ein Bestandteil einer allgemeinen Wirtschaftspolitik ist, müssen die entsprechenden Zielsetzungen auf nationaler Ebene erarbeitet und diskutiert werden. Für dieses umfassende Programm ist die verfügbare Zeit bis zu einer neuen Bundesfinanzordnung nicht zu lang.

Der Bundesrat schlägt in seiner Botschaft die Abschreibung seines Postulates vor; die Kommission will es durch einen einstimmigen Entscheid aufrechterhalten. Im Rückblick auf die Diskussionen von gestern und heute morgen möchte ich meiner Freude darüber Ausdruck geben, wie die Kommission, der ich nicht angehört habe, den Inhalt meines Postulates gewürdigt und vertreten hat. Man kann also gelegentlich sogar darauf vertrauen, dass andere Parlamentarier die Interessen in einer Kommission mindestens so gut vertreten wie ein an der Sache noch so interessierter Antragsteller.

Nachdem der Bundesrat nun ebenfalls auf die Abschreibung verzichten will, erspart er mir die Ausarbeitung und dem Rat und sich selbst die Behandlung eines erneuten Vorschlages. Ich ersuche Sie, auf die Vorlage einzutreten, den Rückweisungsantrag Biel abzulehnen, und danke der Kommission und dem Bundesrat für die Aufrechterhaltung der noch nicht erfüllten Postulatsforderungen.

Präsident: Das Wort hat Herr Aubert. Herr Aubert wird auch sein Postulat begründen.

Wortlaut des Postulates Aubert vom 17. September 1973

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, ob das Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen nicht nähere Bestimmungen enthalten sollte über:

- a. die Bemessung der Finanzkraft der Kantone;
- b. die Abstufung der Bundesbeiträge.

Texte du postulat Aubert du 17 septembre 1973

Le Conseil fédéral est prié d'examiner si la loi concernant la péréquation financière entre les cantons ne devrait pas contenir des règles plus précises:

- a. Sur la détermination de la capacité financière des cantons;
- b. Sur l'échelonnement des subventions fédérales.

Mitunterzeichner — Cosignataires: Biel, Chevallaz, Eisenring, Jaeger-Basel, Koller Arnold, Rüttimann, Schläppy, Wilhelm (8)

M. Aubert: En réalité je ne parlerai que de ce postulat. Jusqu'à maintenant, nous avons traité des rapports entre la Confédération et les cantons. Mon postulat traite des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Qu'est-ce qui doit être dans la loi, qu'est-ce qui doit être dans l'ordonnance, en matière de péréquation financière? Ma thèse, c'est qu'il y a trop peu dans la loi, trop dans l'ordonnance. Si vous préférez, la

délégation législative me paraît trop large. Et voici quelques développements.

Tout le système de la péréquation financière repose sur la différenciation des taux des subventions que la Confédération verse aux cantons. Or cette différenciation se fait à l'aide de deux instruments: d'abord, on range les cantons et ensuite, on dessine une échelle. Il est évident que l'autorité qui est compétente pour ranger les cantons d'une part, pour dessiner l'échelle d'autre part, tient dans sa main un très grand pouvoir. Elle dispose, en quelque sorte à son gré, de plusieurs centaines de millions de francs. Or cette autorité, aujourd'hui, c'est le Conseil fédéral. La loi de 1959 est presque muette à ce sujet.

Je prendrai d'abord le cas du rangement. Comment les cantons sont-ils rangés? Ils sont rangés à l'aide de coefficients, selon des principes que le Conseil fédéral lui-même a développés. Dans la loi de 1959, tout ce que l'on trouve sur le rangement, c'est un article 2, très maigre, qui dit simplement que l'on prendra en considération la capacité financière et que l'on tiendra compte de la puissance fiscale des cantons, ainsi que de leurs autres ressources financières. Il s'agit d'une énumération qui n'est qu'exemplaire; le Conseil fédéral peut y ajouter les critères qu'il lui plaît; c'est pourquoi l'on peut affirmer que le rangement des cantons dépend de lui.

Si l'on passe à l'autre des deux instruments, celui de l'échelle, on trouve naturellement toutes les lois de subvention, qui précisent où commence l'échelle, disons à 30 pour cent, où elle finit, à 50 ou à 60 pour cent. Pour l'intervalle, la loi de 1959 n'a que l'article 3, celui qui est révisé aujourd'hui. Le seul principe matériel, c'est que désormais l'échelle doit être mobile, c'est-à-dire prendre l'allure d'une ligne sans brisure; selon la loi, il n'y aura plus d'escalier, mais un toboggan. Il n'y aura plus ces sauts, qui produisaient chez les uns tant de joie, chez les autres tant d'affliction. Voilà tout ce que disent les articles 2 et 3 de la loi de 1959. Le reste appartient au Conseil fédéral. C'est lui qui détermine les coefficients, c'est lui qui fixe le rapport entre eux, c'est lui aussi qui dessine l'échelle. Cela peut vous paraître sec, mais voici ce que cela représente en réalité: dans le message se trouve un beau tableau, à la page 15; au bas de cette page, on peut voir une ligne horizontale, avec des petits ronds qui représentent les cantons. Ces ronds sont bien au nombre de 25. Or c'est le Conseil fédéral qui enfile les perles, ce n'est pas nous. La ligne noire représente l'échelle, le toboggan plutôt. Elle peut prendre les formes les plus variées, au seul gré du Conseil fédéral. Il peut ainsi tirer une diagonale partant de Bâle-Ville pour arriver à Appenzell (Rhodes-Intérieures), — ce qui d'ailleurs rapporterait beaucoup d'argent à Genève, mais qui en enlèverait un peu à certains cantons comme Schwytz et Fribourg. Le Conseil fédéral peut aussi, comme cela vous est présenté ici, — mais ce n'est qu'une promesse — établir un palier liminaire, une diagonale et un palier final; ou bien un palier liminaire et pas de palier final; ou enfin un palier final et pas de palier liminaire. Il pourrait encore dessiner des courbes, par exemple une courbe montant très fort et s'aplatissant ensuite, ou bien une courbe traînant beaucoup et s'élevant brusquement. Bref, tout est possible — M. Künzi l'a bien rappelé tout à l'heure. Mais ces opérations se chiffrent par des dizaines ou des centaines de millions de francs en plus ou en moins.

Ma conclusion sera extrêmement respectueuse et prudente. Il me semble qu'il conviendrait, lors d'une prochaine révision de ce système, d'examiner si la loi ne devrait pas être plus précise. Certes, les difficultés sont réelles, mais est-il normal de discuter longuement ici pour savoir si nous aurons un taux minimal de 30 pour cent et un taux maximal de 50 pour cent, sans nous inquiéter le moins du monde de ce qui se passe entre ces 30 et ces 50 pour cent?

Je prendrai un dernier exemple, celui de l'impôt. Admettriez-vous qu'une loi d'impôt déclare simplement ceci, dans un article premier et unique: l'impôt sur le revenu s'échelonne entre 1 pour cent et 12 pour cent du revenu, selon la capacité du contribuable; le Conseil d'Etat ou le Conseil fédéral en fixeront le détail. Ne serait-ce pas contraire à la séparation des pouvoirs? C'est pourquoi je pose la question suivante: Notre système de péréquation n'est-il pas également contraire à la séparation des pouvoirs? Je vous prie d'accepter mon postulat.

Diethelm: Herr Biel hat sich sehr kritisch über das ganze System des Finanzausgleichs geäußert. Ich gebe gerne zu, dass das heutige System nicht über jeden Zweifel erhaben ist. Man kann sich darüber streiten, ob nicht andere Bemessungskriterien für die Festlegung der Finanzkraft mitberücksichtigt werden sollten. Ich habe in der Kommission auf einige Beispiele hingewiesen. Diese Probleme stehen aber mit dieser Vorlage nicht zur Diskussion. Sie können in einem späteren Zeitpunkt mit einer umfassenderen Neuregelung des Finanzausgleiches mindestens verbessert oder gelöst werden. Was mich aber veranlasst, zu diesem Geschäft einige Worte zu sagen, sind die Bemerkungen unseres Kollegen Biel, dass es für die Regierungsräte angenehmer und bequemer sei, nach Bern zu pilgern, beim Bund um höhere Subventionen und vermehrte Finanzausgleichsleistungen anzuklopfen, als in den Kantonen für Steuererhöhungen einzutreten. Ich fühle mich von diesen Vorwürfen nicht betroffen, weil mir der Mut nie gefehlt hat, auf kantonaler Ebene unsympathische Steuererhöhungen zu vertreten und durchzusetzen. Herr Biel, ich muss Ihnen aber in aller Freundschaft sagen, dass auch das Parlament vielfach Beschlüsse fasst, die den Kantonen bedeutend höhere Lasten bringen und vor allem den Finanzdirektoren grosse Sorgen bereiten. Sie haben selbst hier im Parlament auf den Gewässerschutz hingewiesen. Das Gewässerschutzgesetz bringt den Gemeinden, die finanzschwach sind, höhere Subventionen, verpflichtet aber die Kantone, drei Fünftel der Leistungen des Bundes an diese Kosten zu übernehmen. Die eidgenössischen Räte haben diese Regelung beschlossen. Sie trifft vor allem die finanzschwachen Kantone am stärksten, wobei richtigerweise zu sagen ist, dass die Gemeinden davon profitieren. Ich weise ferner darauf hin, dass wir im Parlament über die AHV und IV legislieren; wir beschliessen über die Familienzulagen für Berg- und Kleinbauern und verpflichten in diesen Gesetzen die Kantone, Beiträge an diese Aufgaben in einem bestimmten Ausmass zu leisten. Also auch unsere Beschlüsse im Parlament bereiten den Regierungsräten sehr oft grosse Schwierigkeiten, das sollten wir nicht vergessen. Eine Verbesserung auch in dieser Hinsicht kann in einem späteren Zeitpunkt durch eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erreicht werden.