

80.046

**Verrechnungssteuergesetz
Loi sur l'impôt anticipé**

**Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates

Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats



**DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

INHALT

	<u>Seite</u>
	<u>page</u>
1. Uebersicht über die Verhandlungen	II
2. Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen	III
2.1 Ständerat	III
2.11 Eintretensdebatte	III
2.2 Nationalrat	III
2.21 Eintretensdebatte	III
3. Rednerliste	V
3.1 Ständerat	V
3.2 Nationalrat	V

CONTENU

1. Résumé des délibérations	II
2. Résumé détaillé des délibérations	III
2.1 Conseil des Etats	III
2.11 Débat sur l'entrée en matière	III
2.2 Conseil national	III
2.21 Débat sur l'entrée en matière	III
3. Liste des orateurs	V
3.1 Conseil des Etats	V
3.2 Conseil national	V

1 Uebersicht über die Verhandlungen
Résumé des délibérations

100/80.046 s Verrechnungssteuergesetz

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 25. Juni 1980 (BBl II, 927) betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Besteuerung der Zinsen von Treuhandguthaben).

Zusatzbericht des Bundesrates vom 3. September 1980 (BBl III, 402) betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer.

Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 15. Oktober 1980 (BBl III, 1115) betreffend eine auf inländische Gläubiger beschränkte Verrechnungssteuer von 35 Prozent auf Zinsen von Treuhandguthaben und Auslandsanleihen in Schweizerfranken.

Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 15. Oktober 1980 (BBl III, 1127) betreffend die Bankenbesteuerung auf ausländischen Finanzplätzen.

N ~~Cantieni, Barchi, Blocher, Bonnard, de Capitani, Carobbio, Christinat, Cotti, Duboule, Feigenwinter, Geissbühler, Hofmann, Hubacher, Jaggi, Morel, Oester, Röthlin, Rubi, Rüegg, Schmid, Schüle, Steiner, Stich, Stucky, Uchtenhagen, Weber Leo, Zbinden~~ (27)

S ~~Affolter, Aubert, Belser, Bürgi, Dillier, Egli, Guntern, Matossi, Meylan, Mirville, Muheim, Munz, Schönenberger, Stefani, Stucki~~ (15)

1981 18. März. Beschluss des Ständerates: Nichteintreten.

1981 18. Juni: Der Nationalrat beschliesst, auf die Vorlage einzutreten.

100/80.046 é Loi sur l'impôt anticipé

Message et projet de loi du 25 juin 1980 (FF II, 945) concernant une modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (Imposition des intérêts des avoirs fiduciaires).

Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 3 septembre 1980 (FF III, 398) concernant une modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé.

Rapport de l'Administration fédérale des contributions du 15 octobre 1980 (FF III, 1113) concernant un impôt anticipé de 35 pour cent - limité aux créanciers suisses - sur les intérêts d'avoirs fiduciaires et d'emprunts étrangers libellés en francs suisses.

Rapport de l'Administration fédérale des contributions du 15 octobre 1980 (FF III, 1126) concernant l'imposition des banques sur les places financières étrangères.

N ~~Cantieni, Barchi, Blocher, Bonnard, de Capitani, Carobbio, Christinat, Cotti, Duboule, Feigenwinter, Geissbühler, Hofmann, Hubacher, Jaggi, Morel, Oester, Röthlin, Rubi, Rüegg, Schmid, Schüle, Steiner, Stich, Stucky, Uchtenhagen, Weber Leo, Zbinden~~ (27)

E ~~Affolter, Aubert, Belser, Bürgi, Dillier, Egli, Guntern, Matossi, Meylan, Mirville, Muheim, Munz, Schönenberger, Stefani, Stucki~~ (15)

1981 18 mars. Décision du Conseil des Etats: Ne pas entrer en matière.

1981 18 juin: Le Conseil national décide d'entrer en matière.

21. Ständerat Conseil des Etats

		<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
.1	<u>Eintretensdebatte</u> <u>Débat sur l'entrée en matière</u>	3
	Antrag der Kommission Proposition de la commission	3
	Affolter, <u>Berichterstatter</u>	3
	Meylan	6
	Muheim	7
	Bürgi	9
	Stucki	10
	Egli	10
	Aubert	12
	Ritschard, <u>Bundesrat</u>	14
	Abstimmung Vote	16

22. Nationalrat Conseil national

.1	<u>Eintretensdebatte</u> <u>Débat sur l'entrée en matière</u>	19
	Antrag der Kommission Proposition de la commission	19
	Antrag Kaufmann Proposition Kaufmann	19
	Eventualantrag Kaufmann Proposition subsidiaire Kaufmann	19
	Cantieni, <u>Berichterstatter</u>	20
	Barchi	22
	Stich	23
	Kaufmann	24
	Hubacher	25
	Carobbio	25
	Oester	26
	Carobbio	26
	Hofmann	27
	Feigenwinter	29
	Hubacher	30
	Bonnard	31
	Duboule	32
	Meizoz	33
	Meier, Kaspar	34
	Bundi	34
	Rüegg	35
	de Capitani	35

	<u>Seiten</u>
	<u>Pages</u>
Schmid	36
Stucky	36
Uchtenhagen	37
Jaggi	37
Robbiani	38
Eisenring	38
Schüle	39
Gerwig	39
Jaeger	40
Weber, Leo	40
Oehen	41
Cantieni, <u>Berichterstatter</u>	41
Barchi, <u>rapporteur</u>	42
Ritschard, <u>Bundesrat</u>	43
Namentliche Abstimmung	Vote par appel nominal
	44

3 Rednerliste - Liste des orateurs

31.	<u>Ständerat</u>	<u>Conseil des Etats</u>
	Affolter, <u>Berichterstatter</u>	3
	Aubert	12
	Bürgi	9
	Egli	11
	Meylan	6
	Muheim	7
	Ritschard, <u>Bundesrat</u>	14

32.	<u>Nationalrat</u>	<u>Conseil national</u>
	Barchi, <u>rapporteur</u>	22, 42
	Bundi	34
	Bonnard	31
	Cantieni, <u>Berichterstatter</u>	20, 41
	Carobbio	25, 26
	de Capitani	35
	Duboule	32
	Eisenring	38
	Feigenwinter	29
	Gerwig	39
	Hofmann	27
	Hubacher	25, 30
	Jaeger	40
	Jaggi	37
	Kaufmann	24
	Meier, Kaspar	34
	Meizoz	33
	Oester	26
	Oehen	41
	Ritschard, Bundesrat	43
	Robbiani	38
	Rüegg	35
	Schmid	36
	Schüle	39
	Stich	23
	Stucki	36
	Uchtenhagen	25
	Weber, Leo	40

Ständerat

Conseil des Etats

Sitzung vom 18.3. 1981

Séance du 18.3. 1981

80.046

Verrechnungssteuergesetz Loi sur l'impôt anticipé

Botschaft und Gesetzentwurf vom 25. Juni 1980 (BBl II 927)
Zusatzberichte vom 3. September 1980 (BBl III 402)
Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 15. Oktober 1980
(BBl III 1115 und 1127)
Message et projet de loi du 25 juin 1980 (FF II 945)
Rapport complémentaire du 3 septembre 1980 (FF III 398)
Rapport de l'Administration fédérale des contributions du 15 octobre
1980 (FF III 1113 et 1126)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Nichteintreten

Minderheit

(Meylan, Aubert, Belser, Guntern, Miville)

Eintreten

Proposition de la commission

Majorité

Ne pas entrer en matière

Minorité

(Meylan, Aubert, Belser, Guntern, Miville)

Entrer en matière

Affolter, Berichterstatter: Es ist Ihnen bekannt und ist auch genügend kommentiert worden, dass Ihre vorberatende Kommission dem Rat mit einem Stimmenverhältnis von 9 zu 5 beantragt, auf die bundesrätliche Vorlage betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer – konkret: auf die Besteuerung der Zinsen vom Treuhandguthaben – nicht einzutreten. Eine im Laufe der Beratungen von der Kommission angeregte, von der Steuerverwaltung textlich ausformulierte Variante, nämlich die Zinsen von Auslandsanleihen in Schweizerfranken mit einer 35prozentigen Verrechnungssteuer zu erfassen, wurde von der Kommission mit 11 zu 3 Stimmen verworfen. Heute steht somit nur die ursprüngliche bundesrätliche Vorlage auf Unterstellung der Zinsen von Treuhandguthaben unter die Verrechnungssteuer zur Diskussion. Nachdem die Minderheit die vom Bundesrat abgelehnte und dann auch von der Kommission verworfene Variante Auslandsanleihen nicht wieder aufnimmt, werde ich mich dazu auch nur summarisch zu äussern haben.

Ich komme nicht darum herum, einleitend etwas zum politischen Umfeld zu sagen, in das die Vorlage hineingestellt worden ist. Der Stellenwert und auch das politische Gewicht, das die Sozialdemokratie dem Problem der Besteuerung der Banken im allgemeinen und der Bankkundensteuer im besonderen programmatisch und ideologisch beimisst, musste von Anfang an zu einer etwas emotionsgeladenen Atmosphäre führen und hat eine merkliche Sensibilisierung ergeben, die die Beratungen jedenfalls nicht erleichtert hat. Ich rede nicht von den im Vorfeld der

Beratung geäusserten offenen und verdeckten Vorwürfen der Verschleppungstaktik, wie zu lesen war «unter faden-scheinigsten Termingründen». Dies gehört zum politischen «Wheeling» und «Dealing», das wir nicht allzu ernst nehmen müssen. Dass die Optik diesbezüglich sehr rasch ändern kann, dürfte der Herr Departementsvorsteher bestätigen, der sich im heutigen Zeitpunkt doch unzweideutig dafür ausgesprochen hat, dass der Verlängerung der Bundesfinanzordnung der Vorrang beizumessen ist, und der nicht unglücklich sein dürfte, wenn die vorgeschlagenen Sondersteuern eher auf kleinem Feuer gekocht werden.

In der Sache selbst wurde – ausserhalb der Kommission natürlich – wacker der Zweihänder geschwungen und dabei teilweise Dinge in die Welt gesetzt, die ja nur aus der erwähnten Sensibilisierung erklärlich sind (hüben und drüben übrigens). Wenn beispielsweise Bundesrat Ritschard unterschoben wurde, die Bankkundensteuer sei für ihn nur eine sozialdemokratische Pflichtübung, dann ist dies der gleiche Unsinn wie die Abqualifizierung der Gegner einer solchen Steuer, die – ich zitiere wieder – «als Feinde des Bundesstaates mit Masken, Winkelzügen und finanzpolitischen Hasensprüngen als willfähige Handlanger der Bankenwelt» arbeiten würden.

Zum ersten sei der historischen Wahrheit zuliebe doch erwähnt, dass die Heranziehung der Banken zu zusätzlichen steuerlichen Leistungen nicht ein verstaubtes Relikt aus der sozialdemokratischen Programmkiste darstellt, sondern dass der Bundesrat zur Prüfung solcher Möglichkeiten aufgrund einer in beiden Räten angenommenen Motion aus dem Jahre 1978 verpflichtet wurde. Er ist diesem auf Ende 1979 terminierten Auftrag mit nur halbjähriger Verspätung nachgekommen. Ob man dieser Motion wegen der Nur-Überprüfung der Möglichkeiten bloss Postulatscharakter zuerkennen will, spielt keine Rolle. Der Auftrag wurde erteilt. Zudem figuriert das Steuerprojekt im Sanierungskonzept des Legislaturfinanzplans 1981/1983: dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dem Bundesrat ist deshalb wohl kaum zu verargen, wenn nun versucht wird, eine solche Vorlage durchzuziehen.

Zum zweiten aber darf mit ebensolcher Entschiedenheit die Unterschiebung zurückgewiesen werden, das Nein der ständerätlichen Kommissionsmehrheit sei nicht sachlich bedingt, sondern politisch motiviert oder von Interessenrücksichten dominiert. Es wäre vermessen, zu behaupten, dass in der Kommission nicht auch die Stimme und das Gewicht wirtschaftlicher Bindungen und Verbindungen zur Bankenwelt zum Ausdruck kamen. Es war aber ein ganz besonderes Anliegen Ihres Kommissionspräsidenten, der keinem Bankenverwaltungsrat angehört, dafür zu sorgen, dass die uns unterbreitete Vorlage nach allen Richtungen und unter allen Aspekten einer objektiven, vorurteilsfreien und vor allem gründlichen Würdigung unterzogen wurde. Zumindest dies sollte gelungen sein: Für mich und den allergrössten Teil der Kommissionskollegen bedeuten die Banken mitnichten eine «heilige Kuh», bei der das Messer nicht angesetzt werden dürfte.

Dass in der Kommission der mit der 1978er Motion erteilte Auftrag ernstgenommen wurde, zeigt sich schon darin, dass eine der vom Bundesrat verworfenen Varianten – Erfassung der Zinsen von Auslandsanleihen durch die Verrechnungssteuer – von der Kommission wieder aufgenommen und auf ihren Wunsch selbst in einem ausformulierten Text überprüft wurde. Wenn sich nicht das Eidgenössische Finanzdepartement und auch der Gesamtbundesrat nachher so stramm hinter die kompromisslos ablehnende Stellungnahme der Nationalbank gestellt hätten, wage ich zu behaupten, dass sich in der Kommission sogar eine befürwortende Mehrheit für diese Variante hätte ergeben können.

Es muss vorweg auch noch eine andere Feststellung gemacht werden. Die bereits erwähnte Motion aus dem Jahre 1978 spricht von einer Überprüfung der Möglichkeiten, die Banken und Finanzgesellschaften zu zusätzlichen steuerlichen Leistungen heranzuziehen. Auch der Forderungskatalog der Sozialdemokraten spricht von der

Besteuerung der Banken und hat dabei vor allem die Gewinne der Banken im Visier. Was uns mit dieser Verrechnungssteuervorlage vorgeschlagen wird, ist selbstverständlich keine Bankensteuer, sondern eine klassische Bankkundensteuer, auch wenn hauptsächlich Ausländer zur Kasse gebeten werden sollen.

Wollte man den Bankensektor zusätzlich besteuern, bleibt nur die Mehrbelastung über die direkte Bundessteuer, zum Beispiel der Übergang zum Zweistufentarif, oder dann Banksonderabgaben nach österreichischem Muster, für die jedoch die verfassungsmässige Grundlage zurzeit fehlt. Anders gesagt, wer mit dieser Vorlage aus politischen oder andern Gründen zusätzliche Bankenbesteuerung anvisiert, schlägt den Sack und meint den Esel. Man trifft die Bankkunden und nur indirekt, zufolge Abwanderung mit entsprechenden Kommissionsmindererträgen, die Banken selbst.

Doch nun zur Sache selbst. Anlässlich einer Pressekonferenz sagte ich, als ich das Abstimmungsergebnis der Kommission bekanntgab, viele Hunde seien des Hasen Tod. Ich meinte damit, dass eine ganze Reihe von Argumenten, Beweggründen und Überlegungen zum Nichteintretensentscheid der Kommission geführt hatten, wobei nicht für alle Mitglieder die gleiche Gewichtung ausschlaggebend war. Aber schon in der ersten von insgesamt drei Kommissions-sitzungen schälte sich als Hauptproblem die Frage nach der Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Steuer und im engen Zusammenhang damit auch ihre Einordnung in das schweizerische Quellensteuersystem heraus. Bedenken, die eigentlich schon im Vorfeld der Beratungen aufgetaucht waren und hinter die ich, nach meiner persönlichen Meinung, eigentlich die andern sonstigen Einwände als eher zweitrangig einstufen möchte.

Es dürfte von keiner Seite bestritten sein, dass die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzesvorlagen eine wesentliche Aufgabe der Bundesversammlung darstellt und eine um so grössere Bedeutung erhält, als ja in der Schweiz ein Verfassungsgerichtshof fehlt. Diese Aufgabe fällt den vorbereitenden Kommissionen des Parlamentes zu, insbesondere derjenigen des Erstrates. Nachdem sich der Bundesrat in seiner Botschaft vom Juni 1980 in dieser Beziehung die Sache sehr leicht, ich möchte sagen allzu leicht, gemacht hatte und in mageren fünf Zeilen sich über die Verfassungsmässigkeit ausgesprochen hatte, verlangte unsere Kommission schon vor der ersten Sitzung vom Bundesrat einen Zusatzbericht, der auch am 3. September 1980 erstattet wurde. Dieser Bericht vermochte in der Folge die Zweifel und Bedenken in einem Grossteil der Kommission auch nicht auszuräumen. In der ersten Sitzung wurde beschlossen, wissenschaftliche Experten zuzuziehen und mit diesen und Vertretern der Nationalbank und der Schweizerischen Bankiervereinigung in einer zweiten Sitzung Hearings durchzuführen. Es würde zu weit führen, die Resultate der interessanten, auch für spätere Gesetzgebungsarbeiten richtungswisenden Analysen hier wiederzugeben.

Zusammenfassend könnte gesagt werden, dass zumindest der eine Experte beim Abstellen auf die grammatikalische Auslegung die Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Steuer zu bejahen vermochte. Beide Experten stossen sich jedoch an dem, was man als Antinomie bezeichnete, mit der die Verrechnungssteuer behaftet sei, nämlich einerseits den von Anfang an eindeutig primären Zweck der Steuerdefraudationsbekämpfung zu erfüllen und andererseits Absichten der Einnahmenerzielung zu dienen. Professor Böckli, Basel, der eine Experte, kommt zum eindeutigen Schluss, dass Artikel 41bis Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung keine ausreichende verfassungsmässige Grundlage für die Erhebung der vorgeschlagenen Steuer abgibt. Es handle sich nach Ausgestaltung und Funktion nicht um eine auf Verrechnung angelegte Steuer, sondern es sei eine materiell auf definitiven Steuerantrag des Bundes angelegte Sonderkapitalertragssteuer. Der andere Experte, Herr Professor Cagianut, setzt von der teleologischen Interpretationen her hinsichtlich Verfassungsmässigkeit ebenfalls Fragezeichen und kommt dann im übrigen zum Schluss, die

Besteuerung von Zinsen aus Treuhandanlagen sei – weil der Rechtsnatur nach Darlehenszinsen – eine Art Überdehnung der Quellenbesteuerung, die sich nicht in das schweizerische Steuersystem einfügen lasse.

Eine Würdigung all dessen, was von den Experten und von den Juristen der Kommission selbst über diese zentrale Frage der Verfassungsmässigkeit und der Steuersystematik eingebracht worden ist, muss zum Ergebnis führen, dass die verfassungsrechtliche und steuersystematische Basis nun einfach zu schmal ist, um zu dieser Steuer ja zu sagen. Was in unserer Kommission stattfand, war alles andere als eine bloss akademische Diskussion; Verfassungsmässigkeit ist eine zu ernste Sache, als dass sie als Wortklauberei abgestempelt werden dürfte. Es geht nicht an, die eindeutig als Mittel zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung konzipierte Verrechnungssteuerkompetenz quasi auf kaltem Wege zu einem Instrument zur Finanzbeschaffung für den Bund, also zu einer Kapitalertragssteuer, umzufunktionieren. Wir können nicht zwei Dingen zugleich nachrennen. Wir können nicht eine auf Defraudationsbekämpfung angelegte Verrechnungssteuer einführen und dann unverfroren darauf spekulieren, dass es möglichst wenig steuererhrliche Leute gibt, denen man die Steuer zurückerstatten muss. An einer Pressekonferenz hat mich ein Pressevertreter gefragt, ob es richtig sei, dass eine Verrechnungssteuer dieser Art ihren Zweck dann am besten erfülle, wenn dem Bund kein Ertrag bleibe. Ich musste diese Frage mit Ja beantworten. Und um diese Wahrheiten kommt man, wie immer man die Dinge wenden und drehen will, nicht herum. Wir können nicht ohne Gefahr der Rechtsverwilderung einstmals klare Begriffe zerdehnen und einstmals klare Abgrenzungen verwischen.

Und damit kommen wir zu einem weiteren gewichtigen Bedenken gegenüber diesem Steuerprojekt, nämlich der Befürchtung, dass ein guter Teil der Treuhandgeschäfte bei Erfassung durch eine Sprozentige Verrechnungssteuer ins Ausland abwandern würde. Es ist nicht etwa nur die Sorge der Banken selbst, denen ja im höheren Landesinteresse solche ertragsmässige Einbussen vielleicht noch zugemutet werden könnten. In der Kommission kam jedoch ebenso sehr die Skepsis seitens der Kantone über die Sekundärwirkungen einer solchen Abwanderung zum Ausdruck, nämlich Steuerausfälle für Kantone und Gemeinden, aber auch für den Bund, vor allem zufolge Schmälerung der Kommissionserträge. Ihre Sorgen scheinen nicht unbegründet. Beim heutigen Bestand der Treuhandanlagen von 130 Milliarden Franken wäre zu erwarten, dass aus den Kommissionsnettoerträgen etwa 130 Millionen direkte Steuerleistung für Bund und Kantone abfallen. Bei einer angenommenen Abwanderung von 50 Prozent dieser Geschäfte schlagen die Steuerverluste nur schon bei den Kantonen ganz erheblich zu Buch. Dass die Banken daneben auch noch mit Treuhandanlagen verknüpfte zusätzliche Geschäfte verlieren werden, dürfte ebenfalls zutreffen und sich in Steuereinbussen niederschlagen.

Die Abwanderungsgefahr ist ausserordentlich schwer einzuschätzen; darüber würden ganz sicher die Kunden entscheiden, die nach den Angaben der Steuerverwaltung zu über 80 Prozent Ausländer sind. Die Treuhandanlagen werden zu 99 Prozent im Ausland und zu 87 Prozent in ausländischen Währungen getätigt.

Unbestritten dürfte die sogenannte Flüchtigkeit des sich in ausländischen Händen befindlichen beweglichen Kapitalvermögens in der Schweiz sein. Glaubhaft scheint deshalb, dass die ausländischen Anleger auch auf nur bescheidene, anderswo aber nicht zu riskierende Steuerbelastungen empfindlich und mit Abwanderung grösseren Ausmasses reagieren würden. Es ist aber müssig, darüber zu rätseln, ob eine solche Verrechnungssteuer 150 Millionen – wie vom Bundesrat angenommen – oder vielleicht auch – nach dem neuesten Stand – über 200 Millionen Franken pro Jahr abwerfen würde, wenn auch zum Beispiel Herr Böckli, einer der Experten, solche Erwartungen als weit übersetzt bezeichnet hat.

Für mich persönlich wiederum ist das Argument der Abwanderungsgefahr – wegen dieser Unbekannten – auch nicht derart stichhaltig wie die vorhin erwähnten gravierenden rechtlichen Bedenken. Das Gleiche gilt für einige andere Einwände, wie begrenzte Rückforderungsmöglichkeiten der Verrechnungssteuer wegen der Situation mit den Doppelbesteuerungsabkommen einerseits und ungewisse Höhe der Rückerstattungen seitens steuererhrlicher Anleger andererseits oder Verschlechterung der Konkurrenzsituation auf dem Finanzplatz Schweiz, aufwendiges Kontroll- und Überwachungssystem usw.; alles Einwände, auf die ich hier nicht mehr eingehen kann.

Dass sich der Bestand der Treuhandanlagen seit zwei Jahren praktisch verdoppelt hat und auf Ende 1980 130 Milliarden Franken beträgt, mag hinsichtlich Internationalisierung des Schweizerfrankens Bedenken rufen, aber diese starke und in verschiedener Hinsicht wenig erfreuliche Entwicklung macht natürlich die Steuervorlage in verfassungsrechtlicher und steuersystematischer Hinsicht keineswegs schmackhafter.

Die ermunternde Empfehlung der Nationalbank an den Bundesrat schliesslich, die Treuhandzinsensteuer als die «am wenigsten schädliche Lösung» vorzuschlagen, war wenig geeignet, die Bedenken der Kommissionsmehrheit zu zerstreuen, um so mehr als dann an den Hearings ausgeführt worden ist, die Nationalbank halte Sondersteuern auf Bankgeschäften nicht für etwas Gutes. Es darf aus all dem, was man hörte und was man schriftlich serviert erhielt, angenommen werden, dass die Notenbank die vorgeschlagene Steuer in Tat und Wahrheit eher als Lenkungsmassnahme mit ausserfiskalischer Wirkung auffasst, nämlich um die erwähnte spektakuläre Entwicklung der Treuhandanlagen besser in Griff zu bekommen und auch etwas zurückzubinden.

Die Nationalbank hat sich dann aber – wie schon erwähnt – mit der Ablehnung der Besteuerung von Zinsen aus Auslandsanleihen restlos durchgesetzt. Ihre Befürchtungen, nämlich Beschränkung des Kapitalexportgeschäftes und damit auch Erschwerung der Wechselkurspolitik, Ansteigen der Zinssätze – auch auf dem inländischen Kapitalmarkt –, Zunahme der Verlagerung von Auslandsanleihen in Schweizerfranken auf ausländische Finanzplätze, verstärkte Internationalisierung des Schweizerfrankens und anderes mehr, wogen in der Kommission zu schwer, als dass sich die unbestreitbaren Vorteile einer solchen Steuer hätten durchsetzen können. Die Kommission hatte schliesslich auch zu berücksichtigen, dass eine Steuervariante, die der Gesamtbundesrat auch nach wiederholter Befragung ablehnt, nicht gegen den Willen und nicht gegen die Bedenken der Exekutive durchzusetzen ist.

Ich komme zum Schluss und möchte noch einige Gedanken zu den Banken selbst anbringen, die sich auch im Laufe dieser Beratungen und der Beschäftigung mit dem ganzen Bankensektor ergeben haben. Dieser Tage ist mir eine Broschüre einer Grossbank auf das Pult geflattert mit der Überschrift «Bank im Blickpunkt», und Inseraten war zu entnehmen: «Banken leben nicht im luftleeren Raum». Ich möchte sagen: Nichts ist richtiger als das. Ich wünsche mir nur, die Banken selbst würden dies noch etwas mehr realisieren.

Die Bankenwelt stehe nicht nur im Blickpunkt, sondern auch im Schlussfeld teils heftiger Kritik, nicht nur von linker Seite – von Kritik, der nicht jegliche Berechtigung abzusprechen ist. Imagepflege wird zwar gegenüber der Kundschaft gross geschrieben; in der öffentlichen Meinung und Einschätzung stehen aber vor allem die Grossbanken nicht sonderlich gut da. Die Erkenntnis, dass die schweizerische Bankenwelt eben nicht im luftleeren Raum steht und lebt, sondern in die helvetische politische Wirklichkeit eingebettet ist, scheint heute noch nicht in allen Chefetagen und in allen Managerseminarien Eingang gefunden zu haben, sonst würde man bestimmt die Entscheide in wirklich brisanten Fragen der Zins-, Gewinnausschüttungspolitik und Anlagestrategie gelegentlich besser auf ihre politische Tragbarkeit überprüfen. Der einfache Mann, der einfache Bürger darf von den Banken eine Informationspolitik verlan-

gen, die diesen Namen verdient. Er darf Anspruch darauf erheben, dass man ihm auflöse und offenlege, weshalb er für seine Sparbaten einen höchst bescheidenen Zins erhält und sein Hypothekarzins kräftig ansteigt, während gleichzeitig Grossbanken zum Teil Reingewinne in dreistelligen Millionenbeträgen ausweisen. Kantonal- und Regionalbanken dürfen angesichts des fortschreitenden, nachweisbaren Konzentrationsprozesses im Bankwesen von den Grossbanken Zeichen der Selbstdisziplinierung erwarten. Der Bund dürfte angesichts der erwähnten sprunghaften Entwicklung der Treuhändlariagen im Ausland etwas mehr freiwillige Zurückhaltung seitens der Treuhänderbanken verlangen. Wir alle möchten, dass die Banken wieder etwas mehr in die Nähe dessen rücken, was sie selbst ständig herausstreichen, nämlich zur Aufgabe und Funktion von dem wirtschaftenden Menschen verpflichteten Dienstleistungsbetrieben. Andernfalls könnte es eines Tages ein recht böses Erwachen geben. Der verpflichtende Auftrag der eidgenössischen Räte aus der schon erwähnten Motion aus dem Jahre 1978 lautet stets noch gleich, nämlich die Möglichkeiten zu prüfen, die Banken und Finanzinstitute zu vermehrten finanziellen Leistungen heranzuziehen. In einer nächsten Runde könnte sich der politische Druck dann so verdichten, dass nicht mehr sachliche, nüchterne, objektive Überlegungen – wie bei uns in der Kommission –, sondern viel eher Emotionen den Ausschlag geben würden, selbst in dieser Chambre de réflexion. Das musste ich in diesem Zusammenhang auch noch anführen.

Namens der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, auf die bundesrätliche Vorlage nicht einzutreten. Falls Sie diesem Antrag folgen, geht die Vorlage an den Nationalrat. Wenn Sie hingegen Eintreten beschliessen sollten, wird unsere Kommission das Geschäft erneut behandeln und die Detailberatung vornehmen müssen.

M. Meylan, porte-parole de la minorité: La minorité de la commission tient tout d'abord à déclarer que les séances que nous avons tenues ont été remarquablement bien préparées et que nous avons reçu toute la documentation nécessaire. Nous remercions non seulement l'administration mais aussi le président de la commission pour la façon dont les travaux ont été conduits.

Comme vient de le relever le président de la commission, il s'agit d'abord ici d'un problème politique et nous voudrions beaucoup insister sur cet aspect particulier. Nous vous rappelons ce qui est indiqué d'ailleurs dans le message du Conseil fédéral: à partir de 1978, le Conseil national mais aussi le Conseil des Etats ont débattu de l'utilité de ce que l'on nommait alors «un impôt bancaire» et que l'on aurait dû qualifier plus exactement «d'impôt sur le secteur bancaire». On en a discuté à partir de 1978 et les deux conseils ont alors adopté, le 14 décembre 1978, une motion demandant au Conseil fédéral de travailler dans ce sens. Ce n'est donc pas sur l'initiative du Conseil fédéral ou de la sociale-démocratie mais bien sur celle du Conseil national et du Conseil des Etats que le projet qui nous occupe a été préparé. Puis une nouvelle législature s'est ouverte après les élections de 1979. Depuis quelques années, nos institutions comportent les Grandes lignes du programme gouvernemental. Ces Grandes lignes – qui sont d'ailleurs assez vagues mais qui doivent, en principe, être observées par les partis représentés au Conseil fédéral – prévoient un impôt sur le secteur bancaire. Personnellement, je fais partie de la délégation socialiste à ces réunions entre les partis qui ont des responsabilités au sein du Conseil fédéral. Parfois, j'ai l'impression – et je ne suis pas le seul, ce sentiment est ressenti non seulement dans ma délégation mais aussi dans les délégations d'autres partis – que nous perdons un peu notre temps dans ces séances. Néanmoins, lorsque l'on couche par écrit un document sur les Grandes lignes de la politique du gouvernement de ce pays pour une législature et que l'on y inclut un projet aussi important que celui-là, il faut des raisons graves pour ne pas y souscrire ensuite. Or, je tiens à préciser qu'ici même, au Conseil des Etats, trois députés ont le droit de se proclamer entière-

ment libres à l'égard de ce programme, soit de dire «non» sans autre à ce projet, ce sont nos trois collègues libéraux: Mme Bauer, M. Aubert, M. Reymond. Pour notre part, nous n'en avons pas le droit parce que ceux qui nous engagent ont admis les Grandes lignes gouvernementales.

Le deuxième point que j'aborderai ici, ce sont les raisons qui ont conduit – entre autres – le Parti socialiste, comme l'a rappelé M. Affolter, à mettre l'accent sur la recherche d'un impôt nouveau concernant le secteur bancaire. Pourquoi a-t-on assisté à la naissance et au développement de cette idée dans les années qui ont précédé cette législature de l'Assemblée fédérale? Il y a eu tout d'abord – je voudrais le déclarer publiquement ici car je l'ai promis en séance de commission; et je ne tiens pas à avoir deux langages distincts, l'un réservé à un petit comité et l'autre à la presse et aux médias – une attaque extrêmement vive contre les banques de la part de l'extrême-gauche et aussi d'une minorité du Parti socialiste suisse qui a présenté les banques comme une émanation diabolique de l'enfer, les banques responsables de tous les maux de l'humanité et particulièrement de tout ce qui va mal en Suisse. Je l'ai déjà dit en séance de commission et je le répète ici: les socialistes de ce conseil se démarquent de ces attaques que nous jugeons ridicules, excessives et nuisibles. En l'occurrence, nous savons que les banques sont nécessaires au fonctionnement de tout système économique, fût-il dirigé dans le sens voulu par les sociaux-démocrates. Les banques sont nécessaires à l'économie d'un pays et il est stupide de diriger contre elles les attaques dont elles ont fait l'objet. Je voudrais en outre ajouter que lorsqu'à la suite des malheurs du dollar américain, les industries d'exportation ont été gravement touchées dans les années 1975 à 1978, il n'est pas exact que les sociaux-démocrates furent les seuls à réclamer un impôt sur les banques. En effet, en ce qui concerne l'industrie d'exportation, il ne faut pas toujours penser au canton de Neuchâtel, à la chaîne du Jura, mais aussi à l'est de la Suisse et ici je fais appel aux souvenirs de nos collègues de la Suisse orientale. Vous n'ignorez pas ce qui s'est dit alors dans les milieux patronaux de l'industrie qui ne sont pas du tout socialistes, pas du tout sociaux-démocrates: on y a prétendu que pendant que nos industries étaient en voie d'être asphyxiées à cause du dollar, car nous ne pouvions plus exporter, que nous avions du chômage, le secteur bancaire s'enrichissait de plus en plus, et que l'on était écrasé par Zurich. Ce ne sont pas les socialistes qui l'ont écrit dans leurs journaux, puisqu'ils n'ont pas de journaux dans ces régions-là. Non, cela a été imprimé dans la presse la plus traditionnelle, cela a été prononcé par les milieux patronaux les plus traditionnels de nos régions. Je vais aller jusqu'au bout de mon effort de vérité et je vais vous avouer que cela a été dit en grande partie à tort; en effet, si les banques suisses ont gagné à cette époque beaucoup d'argent du fait des variations du cours du dollar, il était faux de les accuser de ne rien faire par exemple pour l'horlogerie. J'avais fait à l'époque ma propre enquête et j'étais tenu au secret sur les chiffres traités par les banques en ce qui concernait notre industrie d'exportation en difficulté. Aujourd'hui, je puis parler, attendu que ces chiffres sont patents à la lecture des journaux. Lorsqu'on sait ce qui se passe au sein des grands groupes horlogers, on constate que les banques ont engagé des sommes considérables, contrairement à ce que l'on a prétendu à tort à l'époque. Aujourd'hui, la question n'est pas de savoir si les banques ont suffisamment investi dans l'horlogerie. Il convient plutôt de se demander si, de par ces investissements, les décisions sur l'avenir de nos entreprises horlogères ne se prennent pas directement au siège des grandes banques à Zurich. C'est une rectification qu'il faut faire; je crois qu'il est honnête de la faire et je la fais volontiers pour ma part. Je constate que, si l'idée de rechercher dans le secteur bancaire des recettes, des contributions nouvelles, a surgi à l'époque, cela est dû non au hasard mais à la situation économique, qui a apporté des avantages considérables au secteur bancaire alors que le secteur secondaire, industriel, connaissait véritablement de grandes difficultés.

Nous pensons quant à nous que le secteur bancaire doit être traité de façon banalisée, si je puis dire, par rapport à ce que nous avons vécu ces dernières années. Ce n'est pas le diable et ce n'est pas le Bon Dieu non plus. Il ne faut pas dire que tout le mal vient des banques, que les banques doivent être punies de leur richesse. Prétendre cela est bête. Je le dis très tranquillement. Cependant, il ne faut pas non plus dire qu'il ne faut pas toucher aux banques, qu'en y touchant, on tue la poule aux œufs d'or. C'est tout aussi bête de prétendre cela. Il faut considérer le secteur bancaire comme les autres secteurs de l'économie et il faut essayer d'en parler le plus objectivement possible. Ni opprobre ni tabou, c'est dans cet esprit que la minorité de la commission vous invite à aborder la discussion de ce projet.

Avant d'en venir au texte même qui nous intéresse, les discussions qui se sont déroulées en commission m'amènent à faire une autre remarque de nature politique. Les membres socialistes de la commission ont eu l'impression qu'un certain nombre de nos collègues, naturellement en toute bonne foi, pensent que nous sommes bien mal placés pour soutenir cet impôt sur les banques alors que nous avons refusé en 1979 de soutenir le deuxième projet de réforme des finances fédérales. Comme les temps vont très vite, que les hommes changent et que les mémoires sont courtes, je vous demande de m'accorder deux minutes pour vous rappeler un certain nombre de choses. Le Parti socialiste suisse, où il y a des majorités et des minorités et aussi des tensions – vous le savez très bien et je ne le nie pas – le Parti socialiste suisse et sa direction ont, en 1977, mobilisé l'ensemble de leurs troupes, l'ensemble de ceux qui ont des responsabilités au sein du parti, et leur ont demandé de soutenir le premier projet du Conseil fédéral, appelé «paquet Chevallaz». Tous ceux qui avaient des responsabilités sur le plan cantonal ont été appelés à se rendre à Brigue afin que se dégage une majorité au sein du congrès en faveur du projet présenté par le conseiller fédéral Chevallaz. Nous avons donné le mot d'ordre contre l'avis de notre base et le résultat des votations a montré que celle-ci ne nous avait pas suivis. Pourquoi nos électeurs ne nous ont-ils pas suivis? Est-ce parce qu'ils n'avaient pas confiance en nous, leurs dirigeants? Pas du tout! Aux élections qui ont suivi cette votation, nous avons été réélus, je suis là. Si mes électeurs ne m'ont pas suivi à l'époque, c'est parce que la presse de droite, que lisent tous les jours nos gens, par des centaines d'articles, a semé l'effroi au sein de la population en disant que la TVA est un impôt qui frappera les consommateurs, les gagne-petit et qu'il faut donc le refuser, etc.

Nous n'avons donc pas été suivis en 1977 quand nous avons défendu le premier paquet financier et, deux ans plus tard, quand on nous a proposé de renouveler l'expérience, nous avons dit: non. Si nous avions été peut-être un peu plus malins ou un peu plus roués, pour nous donner faussement bonne conscience, nous aurions dit oui en sachant que nos électeurs ne nous suivraient pas et aujourd'hui, on ne pourrait pas nous reprocher de nous être opposés en 1979 aux mesures visant à assainir les finances de la Confédération. On ne peut donc pas, mais nous l'avons entendu tant de fois, invoquer notre prise de position de 1979 pour nous interdire de nous occuper à l'avenir de l'assainissement des finances fédérales. Je tenais à rappeler ces faits d'histoire et j'estime avoir fait preuve d'objectivité en les rappelant.

Qu'en est-il de la constitutionnalité du projet? Je ne m'y arrête pas parce que je crois savoir qu'un de nos collègues, qui est beaucoup plus compétent que moi dans ce domaine, en traitera tout à l'heure.

Si nous vous proposons d'entrer en matière, chers collègues, c'est parce que nous estimons avec le Conseil fédéral qu'il faut réduire les déficits de la Confédération. Nous avons fait des concessions en matière d'impôts indirects et nous estimons que vous pouvez aussi faire une concession en acceptant au moins d'entrer en matière.

Le Conseil fédéral, après avoir étudié d'autres variantes, nous présente ce projet avec l'aval de la Banque nationale et c'est quand même là un événement important qui devrait nous interdire de refuser simplement d'entrer en matière. On nous dit: certes, la Banque nationale a donné sa caution, mais lors de telle ou telle conversation privée ou d'une conférence à Zurich, etc., des représentants de la Banque nationale se sont montrés beaucoup plus réservés.

Je constate pour ma part que la Banque nationale a pris une position officielle, qui est claire et nette, en faveur du projet du Conseil fédéral et qu'on doit par conséquent admettre que ce projet a reçu son appui. Ce qui peut se raconter dans les coins ne m'intéresse pas, cela ne m'a jamais intéressé et je ne veux pas commencer de m'y intéresser à mon âge.

D'autres solutions ont été écartées, notamment celle qui a été proposée par nos collègues démocrates-chrétiens et qui consiste en la perception d'un impôt anticipé sur les intérêts des emprunts étrangers libellés en francs suisses. La Banque nationale s'est opposée à cet impôt, mais ce n'est pas un argument décisif; la Banque nationale peut se tromper, mais comme les auteurs de cette proposition eux-mêmes l'ont retirée au sein de la commission, ce n'est pas nous qui allons nous y raccrocher. Nous soutiendrons donc tout simplement le projet du Conseil fédéral, qui comporte le prélèvement d'un impôt anticipé de 5 pour cent, taux très modeste, sur les avoirs fiduciaires, lesquels sont extrêmement importants, et nous avons reçu de l'administration fédérale, sans que ce document soit qualifié de confidentiel, des statistiques qui donnent à réfléchir. Les avoirs fiduciaires ont passé, en Suisse, de 57,7 milliards de francs en 1976 à 130 milliards en 1980, avec des taux d'intérêt pondérés, selon les monnaies, de 5,5 pour cent en 1976 à 12,5 pour cent en 1980. Voilà les chiffres officiels, les chiffres de l'Administration fédérale des contributions. Comment voudriez-vous faire comprendre aux porteurs de modestes carnets d'épargne qu'on leur retienne d'office 35 pour cent sur les dépôts de 100 francs ou de 200 francs qu'ils font dans leurs banques cantonales, et que sur ces 130 milliards on ne puisse même pas retenir un impôt anticipé de 5 pour cent? Dire cela n'est pas de la démagogie, c'est la vérité.

Le dernier argument économique, c'est de dire: «Attention, ça va faire fuir les capitaux suisses!» Nous avons entendu cet argument trop souvent. Il est faux, parce que la sécurité qu'offre la place bancaire suisse, à l'heure actuelle et dans les années troublées à venir, vaut, je vous le garantis, un impôt anticipé de 5 pour cent. Ils le paieront, ils ont même accepté des intérêts négatifs à un moment donné pour pouvoir rester en Suisse, ces capitaux! Ils les paieront ces 5 pour cent, et cet argument de la concurrence n'est pas valable. Il y a donc lieu d'entrer en matière et d'approuver le projet du Conseil fédéral.

Muheim: Unser verehrter Kollege Meylan hat soeben den politischen Kontext dargestellt, in dem die Beratung dieser Vorlage geschieht. Ich kann ihm bei seiner Analyse in weitesten Teilen folgen. Diese politische Ausgangslage hat sich auch in der Kommissionsberatung niedergeschlagen. Trotzdem glaube ich, dass bei der letzten Entscheidung, ob man für oder gegen Eintreten stimmt, schliesslich eine sachliche Beurteilung den Vorrang haben muss.

Ich möchte mich zu zwei Punkten in einer rein sachlichen Würdigung äussern, einerseits zur verfassungsrechtlichen Seite (ein Problem, dem ich mich von Beginn der Kommissionsberatung an sehr stark gewidmet habe), andererseits zum Verhältnis von Rechtsetzung zum Massnahmenrecht. Zum Verfassungsrechtlichen: Sie wissen, dass in unserem Lande keine Verfassungsgerichtsbarkeit besteht. Ab und zu wurde der Vorwurf erhoben, das Parlament mache es sich bei der Überprüfung der Verfassungsmässigkeit einer Vorlage zu leicht. Die geschichtliche Betrachtung zeigt indes, dass vor allem in Steuerfragen das Parlament sehr streng und immer wieder die Verfassungsmässigkeit prüfte. Dies zeigt sich unter anderem an folgenden Präzedenzfäl-

len, die im Bereich der finanziellen und monetären Bundespolitik lagen: die Nationalbankvorlage 1968/69 wurde mangels Verfassungsmässigkeit zurückgewiesen; erst nach Annahme des Konjunkturverfassungssatzes war man der Auffassung, dass die Verfassungsmässigkeit gegeben sei. Der «Frachtkundenstempel» wurde vom Parlament aufgehoben – obwohl diese steuerliche Abgabe eingeführt war –, mit dem Hinweis darauf, es fehle die Verfassungsmässigkeit. Ein dritter Fall: Die eidgenössische Ausgleichsteuer (ebenfalls eine Steuer, die bereits erhoben wurde und die Bundeskasse mit zu füllen hatte) wurde durch das Parlament aufgehoben, gestützt auf eine verfassungsrechtliche Untersuchung von Eugen Grossmann, einer in der Eidgenössischen Steuerverwaltung nicht unbekanntenen Persönlichkeit. – Diese und andere Fälle dürften Ihnen doch Beweis dafür sein, dass die beiden Kammern die Verfassungsmässigkeit einer Vorlage genau zu prüfen wussten, dies ganz besonders dann, wenn es um finanzielle Belastungen ging.

Ich kann mich der Auffassung des Bundesrates nicht anschliessen, wenn er in seiner Ergänzungsbotschaft u. a. schreibt, es sei in der Verfassung nicht ausdrücklich ausgeschlossen, eine solche Art Verrechnungssteuer zu erheben, wie sie in der heutigen Vorlage vorgesehen ist. Ich glaube, wir gehen doch in konstanter Praxis davon aus, dass wir aus der Verfassung selbst die Grundlage abzuleiten haben und dass wir eine klare Verfassungsgrundlage erkennen müssen. Dies ist nun zu prüfen unter dem Gesichtspunkt, ob unsere Verfassung mit Bezug auf die Verrechnungssteuer daraufhin angelegt ist, diese als Quellensteuer zu betrachten oder sie nur als reine Sicherungssteuer zu sehen. Das sind die beiden Formen, in denen eine derartige Steuer erhoben werden kann. Persönlich glaube ich, dass der Blick in die Entstehungsgeschichte und in die jahrelangen und wiederholten Beratungen der beiden Kammern – bezogen auf Verrechnungssteuern – es deutlich macht, dass das Parlament die Frage nicht einfach offen liess, sondern geradezu deutlich erklärte: Wir wollen keine Quellensteuer, bei der der Bund die Erträge als Steuereinnahmen behalten könnte, sondern wir wollen eine Verrechnungssteuer ausschliesslich als «Sicherungssteuer», als «Defraudantensteuer» und als «Hinterziehungsstrafe».

Diese verfassungsmässige Grundlegung finden Sie in Botschaften des Bundesrates, in parlamentarischen Beratungsdokumenten und in der Literatur. Wir geben zu, dass in einer Verfassungsfrage jeder Standpunkt durch Interpretation aus dem Wortlauf mit seiner Entstehungsgeschichte abzuleiten ist. Der Verfassungssatz als solcher ist in eine elementare Form gekleidet, nämlich: Der Bund ist befugt, eine Verrechnungssteuer zu erheben.

Die Interpretation im Lichte der verschiedenen Publikationen dürfte beweisen, dass wir nicht befugt sind, den jetzt bestehenden Verfassungssatz so zu deuten, dass wir eine Verrechnungssteuer erheben könnten – nun kommt die entscheidende Formulierung –, mit dem alleinigen Ziel, dem Bund Steuereinnahmen zu beschaffen. Schon im Jahre 1948, als nach dem Krieg der Bund die Verrechnungssteuer in das ordentliche Verfassungsrecht überführen wollte – Sie wissen, dass die Verrechnungssteuer aufgrund der Vollmachten erlassen worden ist –, hat der Bundesrat einen Vorschlag unterbreitet mit folgendem Text: «Der Bund ist befugt, folgende Steuern zu erheben: b. Steuern, durch die Kapitalerträge, Versicherungsleistungen und Lotteriegewinne an der Quelle erfasst werden.» Im Parlament erhob sich dagegen eine klare Opposition. Es wurde ausdrücklich zugefügt, dass «diese an der Quelle zu erhebende Steuer den im Inlande wohnenden Einkommensempfängern an die Kantons- und Gemeindesteuern anzurechnen oder zurückzuerstatten sei». Man hat also bewusst die Verrechnungssteuer als Sicherungssteuer ausgebaut.

Ich zitiere ferner aus einem Text, der der Kommission zugestellt wurde, d. h. aus dem Buch «Die eidgenössischen Steuern, Zölle und Abgaben», Band V, Verlag für Recht und Gesellschaft 1971: «Der bundesrätlichen Fassung war nämlich vorgeworfen worden, sie biete keine Gewähr dafür,

dass nicht eines Tages durch die Bundesgesetzgebung der gesamte Ertrag der Verrechnungssteuer als definitiv dem Bund verfallen erklärt und die Rückerstattung ausgeschlossen werde.» – Schon damals ging es in den beiden Kammern darum: Soll das eine Quellensteuer sein, bei der auf Gesetzesstufe das ganze oder Teile davon als Staatseinnahme erklärt werden können, oder ist und bleibt das eine Steuer, die dem Kampfe gegen die Hinterziehung dient?

Zur Motion Eggenberger bezüglich wirksamer Bekämpfung der Steuerdefraudation erklärte der Bundesrat im Jahre 1962, dass unter den denkbaren Massnahmen für eine Verbesserung der Steuerverhältnisse die Erhöhung und Ausdehnung der Verrechnungssteuer in Frage kommen könne. Und schliesslich: Die Eidgenössische Steuerverwaltung gab im Jahre 1947 ein Heft heraus, worin Sie unter anderem auf Seite 8 die Formulierung finden: «Im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung beschloss der Bundesrat im Jahre 1943 die Einführung einer Verrechnungssteuer, einer an der Quelle erhobenen Abgabe, die jedoch mit den ordentlichen Steuerabgaben verrechnet werden kann.» Darf ich Bundesrat Streuli zitieren im Jahr 1957. Er bekämpfte den Antrag Clottu, indem er darauf hinwies, der erwähnte Antrag Clottu sei abzulehnen, dieser wolle nämlich die Verrechnungssteuer nur auf 25 Prozent festlegen, er, Bundesrat Streuli, glaube aber, dass dieser Antrag im Widerspruch sei mit der allgemeinen Tendenz, die Verrechnungssteuer eher zu erhöhen statt zu ermässigen, zur möglichen Bekämpfung der Steuerdefraudation. Und so finden Sie auch Erklärungen von Nationalrat Oprecht im Jahre 1965, wonach die Eigenart der Verrechnungssteuer darin liege, dass sie nicht den Charakter einer Abgabe besitze, sondern den Charakter einer Sicherung aufweise. Ich möchte nur noch ein einziges Zitat des Berichterstatters Fricker im Ständerat aus dem Jahr 1948 zitieren. Trotzdem es an sich wünschenswert wäre – führt er aus –, eine dem Antrag des Bundesrates entsprechend umfassende Kompetenznorm für die Erhebung von Quellensteuern einzuführen, habe die Mehrheit der Kommission einem bundesrätlichen Eventualantrag zugestimmt, wonach dieser die Pflicht des Bundes zur Verrechnung bzw. Rückerstattung der Verrechnungssteuer umschreibe, denn diese sei als Defraudantensteuer zu bezeichnen. Ich möchte Sie nicht mit all den weiteren Publikationen in dieser Sache belästigen. Für mich ist es einfach eine unüberwindbare Hürde, heute eine Verfassungsvorschrift anzuwenden, um Steuereinnahmen für den Bund zu beschaffen in Missachtung all dieser während Jahrzehnten in diesem Hause geäusserten Bemerkungen, Feststellungen, juristischen Interpretationen und im übrigen auch im Gegensatz zur praktischen Handhabung dieser Steuer. Schliesslich, meine ich, ist es sehr wichtig, zu sehen, dass im selben Satz der Verfassung auch auf die «Versicherungsleistungen» hingewiesen wird, die ebenfalls einer Verrechnungssteuer unterliegen. Sie wissen genau, dass im Bereich der «Versicherung» diese Abgabe dazu benützt wird, um die Bürger zu zwingen, ihre Versicherungen in die ordentlichen Steuern einzubringen. Soviel und soweit von der – wie ich glaube – zwingenden verfassungsrechtlichen Optik.

Die zweite Bemerkung: Es geht in der Sache selbst nicht um ein Abwägen des Schutzes der Banken, die übrigens die Steuern ja nicht einmal selber bezahlen würden, auch nicht um ein Abwägen, ob die fremdländischen Potentate ihre Dollars mit einer schweizerischen Fiskalabgabe im Ertrage kürzen müssten oder nicht, sondern für mich ist es einfach ein Abwägen, ob und wie weit diese Geschäfte abwandern oder nicht. Die Nationalbank hat sich schon früher, bei der Finanzvorlage 1978, in einem Brief an den damaligen Vorsteher des Finanzdepartementes geäussert, in einem Brief, der den damaligen Kommissionsmitgliedern eröffnet wurde und in dem sich die Nationalbank wie folgt mit dieser Risikoproblematik auseinandersetzt: «Eine Staffelung des Verrechnungssteuersatzes ist praktisch durchführbar. Es stellt sich die Frage, ob eine wesentlich tiefere Belastung, zum Beispiel 5 Prozent, die Gefahr der Abwanderung nicht wesentlich vermindern könnte. Dies dürfte

letzten Endes davon abhängen, wieviel einem Ausländer (fast 90 Prozent der den Banken zufließenden Treuhandgelder stammen von Ausländern) der Schutz des schweizerischen Bankgeheimnisses und der «Schweizerflagge» wert ist.

Die Frage lässt sich nicht zuverlässig beantworten. Fest steht lediglich, dass das Abwanderungsrisiko auch bei einem niedrigen Steuersatz nicht gänzlich beseitigt wäre, da vor allem auf fremde Währung lautende Treuhandgeschäfte relativ leicht auf ausländische Banken umgelegt werden könnten. Nach dem die sachkundige Nationalbank mit der Abwanderung ernsthaft rechnet, stellt sich für uns die Frage: Darf man dieses Risiko in Kauf nehmen oder nicht? Oder – anders formuliert – stellt sich die Frage: Verzichten wir gegebenenfalls auch auf die bereits heute regelmässig anfallenden direkten Steuerabgaben, die bei den Banken aus den Gewinnen dieser Geschäfte anfallen, und zwar für Bund, Kantone und Gemeinden, oder lassen wir die Sache so, wie sie heute ist, und riskieren nicht noch den Verlust der heutigen Steuermillionen?

Als Jurist bedauere ich, dass wir in dieser Sache auf dem Rechtsetzungsweg Stellung beziehen müssen. Dies ist etwas völlig Verschiedenes, als wenn wir eine Lösung auf dem Massnahmenweg treffen könnten. Sie wissen – es ist bereits sehr oft darauf hingewiesen worden –, dass sich Nationalbank und Bundesrat bei den seinerzeitigen Konjunkturmassnahmen und bei den monetären Vorschriften ja auch in sehr heikle und labile wirtschaftliche Bereiche hinein wagen und hinein wagen mussten. Dort hatten wir es mit «Massnahmen» zu tun, wo eine Behörde (Direktorium Nationalbank) tagtäglich den Markt abtasten konnte. Es besteht im Massnahmenbereich die Möglichkeit, dass eine Exekutive eher sofort korrigieren kann, wenn sich Fehlwirkungen einstellen. In diesem Bereich können wir auch gewisse Massnahmen verstärken oder schwächen oder völlig aufheben; man kann rasch und flexibel korrigieren. In der Gesetzgebung ist das aber ein Verfahren der «Irreversibilität». Wenn Sie in einem Gesetz einmal eine solche Steuer eingeführt haben und die Folgen sich als fatal erweisen, dann sind über Jahre hinweg diese Folgen zu tragen. Wie uns Fachleute an der Kommissionssitzung dargelegt haben, ist jedoch ein Zurückholen solcher Geschäfte in die Schweiz später – in zwei, drei oder vier Jahren – völlig undenkbar und erfolglos. Es wurde u. a. auf den Goldhandel verwiesen, der als Folge von Massnahmen der britischen Regierung aus London nach Zürich abwanderte und von hier kaum mehr zurückgeholt werden kann. Diese zwei Gründe führen mich berechtigterweise zur Empfehlung, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Bürgli: Der ständerätlichen Kommission ist es zweifellos gelungen, im anspruchsvollen Problemkreis der Bankenkundensteuer erhöhte Klarheit zu erarbeiten, nicht zuletzt weil sie sich genügend Zeit liess, um das Problem sorgfältig zu ergründen. Das Kompliment, das Herr Meylan in diesem Zusammenhang für die Sorgfalt der Kommissionsmehrheit fand, hat mich natürlich gefreut. Auf jeden Fall ist der Informationsstand und die Durchdringung des Problems erheblich vertiefter als im Jahre 1978. Damals unterhielten wir uns ja bereits in diesem Rat über eine Sprozentige Abgabe auf Treuhandanlagen. Formell wurde dieser Problemkreis als Rückkommensantrag eingebracht; der Rat lehnte ihn damals mit Zweidrittelmehrheit ab. Die Gründe dafür waren im wesentlichen die drei folgenden:

1. Die Gefahr der Abwanderung solcher Anlagen an ausländische Finanzplätze.
2. Damit verbunden eine Schwächung des Finanzplatzes Schweiz, gekoppelt mit Steuerausfällen.
3. Ein ungewisser fiskalischer Ertrag für den Bund, deshalb kein verlässlicher Sanierungsbeitrag für den Bundeshaushalt.

Es erhebt sich die Frage, ob sich an dieser Beurteilung etwas Entscheidendes geändert hat. Als Mitglied der Kommissionsmehrheit muss ich sagen: Nein, es ist das Gegen-

teil eingetreten. Wir fühlen uns in der damaligen Beurteilung bestärkt. Darum möchte ich Herrn Kollege Meylan in einem Punkt antworten: Er hat sozusagen eine moralische Verpflichtung aus dem Legislaturprogramm herausgelesen, dass die dem Bundesrat angehörenden Parteien dieser Steuer *a priori* zuzustimmen hätten. Ich muss Kollege Meylan sagen, dass wir hier in der Schweiz das Institut der partiierten Beschlüsse zwischen den Parteien nicht kennen. Dies gab es einmal zur Zeit der grossen Koalition in der Bundesrepublik Österreich. Wir wollen das nicht; darum haben wir wohl das Recht, diese Steuer so sorgfältig zu prüfen wie irgendeine andere Vorlage auch.

Ich komme nun zu einigen weiteren Überlegungen. Zunächst möchte ich zur Gefahr der Abwanderung sprechen: Darf ich mit Ihnen ein kurzes Beispiel durchrechnen? Ich gehe von einer Anlage von einer Million Treuhandanlagen aus. Es wird darauf eine Kommission von drei Achtel Prozent erhoben. Das macht 3750 Franken aus. Bei einem Zins vom 12 Prozent am Europamarkt gibt das einen Ertrag von 120 000 Franken; 5 Prozent Treuhandabgaben sind 6000 Franken. Diese 6000 Franken müssen Sie nun in Relation setzen zur ursprünglichen Kommission von 3750 Franken. Für den Anleger ist das eine Verteuerung um 160 Prozent. Es stellt sich die Frage: Akzeptiert er das? Ich wage die Antwort zu geben: In zahlreichen Fällen wird er das nicht tun. Er wandert ab, beispielsweise nach London. Ich darf daran erinnern, dass in Grossbritannien alle Hemmnisse für den Kapitalmarkt London vor einiger Zeit aufgehoben wurden. Er kann auch nach Luxemburg gehen, das grosse Anstrengungen unternimmt; seine Stellung als internationalen Finanzplatz zu stärken. Solchen Überlegungen wird insbesondere der scharfe Rechner aus den OPEC-Ländern zugänglich sein. Dann wird eben das Recycling, das Zurückführen der Ölmilliarden nicht über die Schweiz, sondern über andere Länder gehen. Dies hat dann noch eine weitere Konsequenz: Bedeutende Wertschöpfendepots werden mitgehen. Das führt zu zusätzlichen Verlusten an Kapitalsubstanz und wird sich dann später in höheren Zinsen für jedermann in der Schweiz auswirken.

Ich komme nun auf das Problem der Steuerausfälle zu reden: Zunächst einmal möchte ich doch dem Eindruck entgegenzutreten, dass die Banken nicht genügend Steuern zahlen würden. Ich habe mir die neuesten Zahlen für die Staats-, Gemeinde- und Wehrsteuern der drei Grossbanken plus Schweizerische Volksbank und Bank Leu besorgt. Im Jahre 1978 bezahlten diese Banken (immer Staats-, Gemeinde-, Wehrsteuer) 351 Millionen Franken, 1979 371 Millionen Franken, 1980 459 Millionen Franken. In einem Jahr fand also eine Steigerung um 23 Prozent, im Zweijahresschritt von 30 Prozent statt. Unter anderem geht das auf die stark erhöhten Treuhandanlagen zurück. Der Kommissionspräsident hat Ihnen die mutmasslichen Steuererträge genannt: 1979 ungefähr 86 Millionen Steuerertrag aus den Treuhandanlagen, 1980 131 Millionen Franken. Es ist also eine sofortige Partizipation des Fiskus an den erhöhten Treuhandanlagen gewährleistet.

Nun folgt eine Betrachtung, die in Richtung Verfassungsverinterpretation geht, und zwar mit Bezug auf die Auswirkungen der Verrechnungssteuer auf die Ausländer. Wir haben hier drei Kategorien zu unterscheiden:

1. Es gibt fünf Länder, mit denen wir ein Doppelbesteuerungsabkommen ohne Sockelsatz haben, wo also der ganze Ertrag gegenüber dem schweizerischen Fiskus geltend gemacht werden kann. Mit 21 Ländern haben wir ein Doppelbesteuerungsabkommen mit einem Sockelsatz zugunsten der Schweiz; 5 oder 10 Prozent verbleiben also bei der Schweiz. Dann haben wir die grosse Zahl von Ländern ohne Doppelbesteuerungsabkommen. Hier ist zum voraus keine Rückforderung möglich. Darunter fallen insbesondere die OPEC-Länder. Mit andern Worten: Auf dem Grossteil des Ertrages ist gar keine Rückforderung möglich. Ich kann mir denken, dass es hier Kollegen gibt, die sagen, das sei richtig, das wollen wir gerade; wir wollen diese Mittel in der Bundeskasse behalten. Aber dann stellt sich eine andere Frage: Lässt sich das Zielobjekt, nämlich

der Ausländer, das gefallen? Ich fühle mich bestärkt in der Überlegung, dass vermutlich nicht alle, aber zahlreiche Ausländer abmarschieren werden. Das Huhn wird dann zwar nicht geschlachtet, aber es fliegt fort und entzieht sich unserem Einflussbereich.

Ein Wort zur Verfassungsinterpretation. Nach den interessanten Darlegungen des Kommissionspräsidenten und von Herrn Kollega Muheim kann ich mich sehr kurz fassen. Ich gehe davon aus, dass 90 Prozent der Betroffenen diese Treuhandabgabe gar nicht zurückfordern können. Demzufolge ist das keine echte Verrechnungssteuer. Sie gleicht mehr einer Couponabgabe, die definitiven Charakter hat. Deshalb ist diese Treuhandabgabe durch Artikel 41 Buchstabe b nicht gedeckt. Da kann ich mir den Einwand vorstellen: Macht keine solchen Geschichten in der Verfassungsfrage. Die Verfassungsdiskussion mag für den einfachen Stimmbürger vielleicht etwas weit weg sein. Aber wie wäre es mit fiskalischen Verfassungsartikeln, die dem Bürger erheblich näher liegen? Würden die Stimmbürger im Fiskalbereich das nachträgliche Hineininterpretieren von zusätzlichen Kompetenzen an den Fiskus akzeptieren? Angesichts der vorsichtig-misstrauischen Haltung der schweizerischen Öffentlichkeit in Fiskaldingen wage ich diese Frage mit einem klaren Nein zu beantworten. In Übereinstimmung mit meinen Vorrednern gelange ich ebenfalls zur Schlussfolgerung, dass wir für die 5prozentige Treuhandabgabe keine verlässliche Verfassungsgrundlage haben.

Ich komme zum Schluss. Nicht weil die Emotionen im Bankenbereich verglichen mit dem Jahr 1978 abgeklungen sind und eine gewisse Ernüchterung über die Möglichkeiten einer Bankkundensteuer eingetreten ist, können wir es uns gestatten, auf die Vorlage des Bundesrates nicht einzutreten: Auch wenn die emotionellen Wellenschläge noch gleich hoch gingen, müssten wir die Vorlage ablehnen: zum ersten, weil sie keine einwandfreie Verfassungsgrundlage besitzt; zum zweiten, weil der Ertrag unsicher ist und rasch in Steuerausfälle umschlagen wird; zum dritten, weil es offenkundig keine Bankkundensteuer gibt, die sich nicht verhältnismässig schnell gegen wohl erwogene Interessen unseres Landes und unserer Volkswirtschaft auswirken wird. Aus diesem Grunde unterstütze ich den Nichteintretensantrag der Kommissionsmehrheit.

Stucki: Man hat unserer Meinung nach zweifellos gut daran getan, in den Kommissionsberatungen am Vorschlag des Bundesrates eine etwas kritische Sonde anzulegen: Neben den Aspekten – sie wurden bereits von einigen Votanten hier angeschnitten – der Verfassungsmässigkeit, der Ertragsaussichten, der Wirkung auf vermehrte Steuerehrlichkeit, dann auch der währungspolitischen Auswirkungen, schien mir vor allem die Frage wichtig, ja aus meiner Optik sogar entscheidend, ob mit der Einführung einer solchen Steuer und der damit verbundenen Abwanderung von Bankgeschäften ins Ausland, nicht eben doch ungünstige Rückwirkungen auf die Steuereinnahmen in den Kantonen und Gemeinden zu erwarten sind.

Die Fragestellung hat deshalb einen besonderen Stellenwert, weil ja bekanntlich die Banken dank der ausgezeichneten Ertragslage immer wieder auch auf der kantonalen und kommunalen Stufe zur Gruppe der sehr guten Steuerzahler gehören. Jede Schmälerung der Ertragslage der Banken hat natürlich damit grundsätzlich eine negative Wirkung auf die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand auf allen drei Stufen.

Hier allerdings dürfte sich nun im Vergleich zu diesen drei Stufen eine unterschiedliche Wirkung zeigen. Während der Bund die Steuerausfälle durch die ihm aus dieser neuen Besteuerungsmöglichkeit zufließenden zusätzlichen Einnahmen natürlich bei den direkten Steuern mit Leichtigkeit kompensieren kann, wäre dies bei den Kantonen und Gemeinden nicht der Fall.

Es ist im übrigen ja unbestritten, dass mit einer teilweisen Abwanderung von Treuhandgeschäften gerechnet werden müsste und damit auch aufgrund einer geschmälernten Ertragslage der Banken mit Ausfällen bei den bestehenden

direkten Steuern zu rechnen ist. Die Meinungen gehen allerdings darüber auseinander, in welcher Grössenordnung sich diese Ausfälle bewegen könnten. Es ist auch schwierig, diese zu prognostizieren. Immerhin muss bei der Abschätzung der Grössenordnung von voraussichtlichen Ausfällen nun jedoch berücksichtigt werden, dass es in der Regel nicht sein Bewenden haben wird bei der Abwanderung von Treuhandgeschäften an sich, sondern auch andere Bankgeschäfte, die von diesen Bankkunden abgewickelt worden wären, nun eben auch mit dem neuen Geschäftspartner, mit der neuen Vertrauensbank, im Ausland zur Abwicklung kommen. Wenn wir diese Sekundärwirkung mitberücksichtigen, kann die negative Rückwirkung auf die direkten Steuern nicht unterschätzt werden; sie darf nicht bagatellisiert werden.

Schlussendlich wäre noch daran zu erinnern, dass wir alles Interesse haben an der ungeschmälernten Erhaltung der Arbeitsplätze im Bankensektor und diese nicht durch eine unvorsichtige Besteuerungspolitik, mittelfristig mindestens, in Frage stellen dürfen; abgesehen davon, dass es ausgesprochen umweltfreundliche Arbeitsplätze sind, die im Bankensektor angeboten werden. Wir halten dafür, dass eine falsche Marschrichtung in der Fiskalpolitik eingeschlagen würde, wenn man sektoruell eine ertragreiche Wirtschaftsgruppe nach der andern mit Sondersteuern belegen würde. Mittel- und längerfristig müsste man dann nämlich feststellen, dass man nicht nur unserer Wirtschaft einen Bärendienst erwiesen hätte, sondern darüber hinaus auch eine kontraproduktive Wirkung auf die Steuereinnahmen des Staates selber feststellen müsste. Ich glaube, es wäre im übrigen, Herr Bundesrat, auch festzustellen, dass im Nationalrat doch die Verlängerung der Bundesfinanzordnung, welche auch Mehreinnahmen bringt, eine relativ freundliche Aufnahme gefunden hat. Ich zweifle nicht daran, dass mit der Verlängerung der Bundesfinanzordnung dem Bund nun ja auch Mehreinnahmen zufließen, und wir sollten deshalb von einer recht fragwürdigen Bankkundensteuer absehen. Es wäre im übrigen auch zu bedenken, dass hier nicht nur sogenannte finanzstarke Kantone oder Regionen betroffen sind, denn wer die Mechanik des interkantonalen Finanzausgleichs kennt, wird auch die indirekte Wirkung auf die finanzschwächeren Glieder in unserem Bundesstaat erkennen. Heute wird ja bereits ein Viertel der Wehrsteueranteile der Kantone in den horizontalen Finanzausgleich zugunsten der finanzschwächeren Kantone geleitet. Wir sind ja derzeit daran, im Hinblick auf die Aufgabenteilungsdiskussion nochmals eine Aufstockung dieses Finanzausgleichanteils zu diskutieren. Je grösser dieser Anteil aber wird, um so mehr sind damit auch die finanzschwächeren Kantone natürlich daran interessiert, dass die Steuersubstrate in den finanzstärkeren Kantonen nicht ungünstig tangiert werden. Aus all diesen Gründen lehnen wir unsererseits den Vorschlag des Bundesrates ab und stimmen mit der Kommissionsmehrheit für Nichteintreten.

Egli: Ich schliesse mich dem Antrag unseres Kommissionsreferenten auf Nichteintreten auf die Vorlage an. Ich behle nicht, dass ich in bezug auf die Frage der Verfassungsmässigkeit eher der Meinung des Bundesrates und der Eidgenössischen Steuerverwaltung zuneige. Wenn nun aber die Kronjuristen der Verwaltung und die Spitzen der Wissenschaft uneinig sind, bin ich der Auffassung, dass ein einfacher Provinzanwalt das Schlachtfeld diesen Grössen überlassen sollte. Ich befasse mich nicht mehr mit der Verfassungsfrage. Ich habe meine Meinung in der Kommission dargelegt.

Ich schliesse mich aber auch in sachlicher Hinsicht den Erwägungen des Herrn Referenten an und möchte diesbezüglich nur noch einen Gedanken beifügen. Die Botschaft geht von einem Anlagetotal von 60 Milliarden Franken aus. Der Referent hat angeführt, dass heute mit einem Anlagetotal von rund 120 bis 130 Milliarden gerechnet werden muss. Der Monatsbericht März 1981 der Schweizerischen Nationalbank ist Ihnen soeben ausgeteilt worden. Sie sehen auf Seite 9, dass gegenüber dem letzten Jahr ein Zuwachs von

62,6 Prozent bei diesen Treuhandanlagen entstanden ist. Das Total wird zwar züchtig verschwiegen in diesem Papier, aber man muss offenbar annehmen, dass es wahrscheinlich heute eher in der Nähe von 150 Milliarden als von 100 Milliarden liegt. Wenn wir den Ertrag berechnen, den die Banken voraussichtlich daraus ziehen, sowie die Abwanderung berücksichtigen, die mehrmals betont worden ist (sie wird auf 50 bis 60 Prozent geschätzt), stellen wir fest, dass der dadurch bedingte Ertragssteuerausfall fast soviel ausmacht wie der vom Bundesrat errechnete Ertrag aus dieser Steuer. Damit wird diese ganze Übung fragwürdig. Ich schliesse mich diesbezüglich vielen Vorrednern an, hauptsächlich auch Herrn Stucki.

Sie dürfen nicht übersehen, dass in letzter Zeit die Kantone – insbesondere im Zusammenhang mit den Sparpaketen – einige Male zugunsten des Bundesfiskus haben Haar lassen müssen. Ich glaube nicht, dass es tunlich ist, mit dieser neuen Steuer, deren Ertrag unsicher und nicht sehr hoch ist, die Kantone und Gemeinden noch einmal zu Schaden kommen zu lassen.

Es ist noch auf einen Punkt hinzuweisen, der vielleicht bisher noch zu wenig beachtet worden ist: Diese Treuhandanlagen gehören zu den sogenannten indifferenten Geschäften der Banken. Man muss wissen, dass die Einträge der Banken je länger, je mehr aus diesen zinsindifferenten Geschäften resultieren; nachdem, wie Sie wissen, die Zinsmargen immer enger werden. Ich glaube, auch deshalb wäre es nicht tunlich, die Banken ausgerechnet in jenem Bereich zu beschneiden, wo sie noch Erträge erwirtschaften können.

Wir sind also in der Kommission mit der Vorlage des Bundesrates sehr ungnädig verfahren. Aber es muss zur Ehrenrettung des Bundesrates doch noch etwas gesagt werden. Man kann dem Bundesrat die Schuld an diesem verschmähten Kind nicht zuschieben. Dieses Kind ist ihm nämlich vom Parlament mit einer Motion aufgezwungen worden. Ich möchte nicht so weit gehen und behaupten, es sei eine perfekte Vergewaltigung gewesen, denn ich glaube, dass der Bundesrat doch noch etwas Lust bei der Ausarbeitung dieser Vorlage empfunden hat. Es lohnt sich aber, etwas in der Vorgeschichte dieser Vorlage herumzustochern. Die Motion, die übrigens sehr unglücklich formuliert ist, wurde im Jahre 1978 überwiesen im Zusammenhang mit der damaligen Finanzvorlage. Man glaubte, damit die Annahme der Finanzordnung zu fördern. Nun wissen Sie aber, dass die Finanzordnung abgelehnt worden ist, aber die Motion ist uns geblieben. Herr Affolter, Sie haben hervorgehoben, dass diese Motion nicht nur von sozialdemokratischer Seite inspiriert worden sei. Das stimmt. Andererseits muss aber doch auch erwähnt werden, dass viele Parlamentarier, die damals an dieser Motion mitgebastelt haben, heute von ihr nichts mehr wissen wollen. Auch das muss zur Ehrenrettung des Bundesrates gesagt werden. Immerhin darf nicht unerwähnt bleiben, was in unserem Rat zu dieser Motion gesagt worden ist. Der Sprecher der Finanzkommission erklärte damals: «Wenn wir den Vorschlag der SP auf Einführung einer Sprozentigen Verrechnungssteuer auf Treuhandanlagen abgelehnt haben, dann nicht deshalb, weil wir *a priori* keine zusätzlichen Banken- oder Bankenkundenbesteuerung möchten, sondern weil wir diesen Vorschlag als sachlich unrichtig betrachten.» Der Ständerat hat also bereits damals bekundet, dass er diese Art von Bankenkundenbesteuerung als nicht erwünscht betrachtet.

Nun gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zur Alternative, die wir gesucht haben. Nach unserem heutigen Informationsstand schliesse ich mich zwar dem Herrn Referenten an und muss Ihnen empfehlen, auf diese Alternative, wenigstens heute, in diesem Rat nicht mehr länger einzutreten. Ich betone: Für dermalen und heute. Ich schliesse nicht aus, dass eine nochmalige Prüfung dieser Alternative, eventuell einer andern, etwas modifizierten, doch noch zu einem Ergebnis führen könnte. Ich möchte Ihnen die Vorteile, die diese Alternative geboten hätte, nochmals vor Augen führen.

1. Es hätte sich um eine Steuer gehandelt, welche ausgesprochen die Defraudation bekämpft und auch dazu geeignet ist. Es ist nicht zu bestreiten, dass die Auslandsanleihen heute noch das grösste Loch bilden, durch das die Defraudanten noch ungeschoren hindurchkommen. Wir müssen uns bewusst sein: Die Defraudation gibt es, auch wenn wir schon einiges dagegen getan haben und sie vielleicht nicht so gross ist, wie vielfach angenommen wird. Aber es gibt sie, und sie ist ein Ärgernis in unserer fiskalpolitischen Landschaft. Es ist auch eine Tatsache, dass die Banken und das Bankgeheimnis zur Defraudation missbraucht werden. Damit sei nicht behauptet, dass die Banken der Defraudation Vorschub leisten, sie werden dazu missbraucht. Ich verhehle Ihnen nicht, dass ich von allem Anfang an die Vorlage und die Studien der Kommission unter dem Blickwinkel der Defraudationsbekämpfung betrachtet habe. Der Fiskalertrag ist für mich von minderer Bedeutung. Denn wir sind als Politiker dazu aufgerufen, die Defraudation zu bekämpfen.

2. Das gegen die Besteuerung der Treuhandanlagen zu Recht ins Feld geführte Argument der Abwanderung spielt hier nicht; denn der Ausländer hat keinen Anlass zur Abwanderung, weil ja nach unserem Modell nur der Inländer von dieser Verrechnungssteuer betroffen würde.

Ferner die Frage der Umgehung: Selbstverständlich könnte diese Steuer umgangen werden. Aber die Umgehungsmöglichkeit wäre nicht grösser und nicht kleiner als bei den Treuhandanlagen.

Dazu kommt noch, dass wenigstens nach der Berechnung der Steuerverwaltung, der Ertrag einer Besteuerung der ausländischen Anleihen möglicherweise vielleicht sogar noch etwas grösser sein könnte als bei den Treuhandanlagen. Diese Steuer wäre technisch auch praktikabel. Wie Ihnen der Referent gesagt hat, lag bereits ein ausgearbeiteter Entwurf der Steuerverwaltung vor. Dieses Modell wäre auch kein Unikum in unserer Steuerlandschaft. Ich erinnere daran, dass auch bei den Anteilen an Anlagefonds ausländische Anleger von der Verrechnungssteuer befreit sind.

Aber unsere Alternative ist am Widerstand der Banken und der Nationalbank gescheitert. Die Argumente der Banken haben uns nicht primär beeindruckt. Ich stimme auch hier dem Referenten zu. Eigenartigerweise haben die Banken nur technische Einwendungen erhoben. Sie haben geltend gemacht, dass diese Steuer zu administrativem Mehraufwand führen könnte, weil dabei zwischen in- und ausländischen Anlegern unterschieden werden müsste. Ich habe aber nachgewiesen, dass erstens diese Unterscheidung auch bei andern Anlagen bereits heute besteht; zweitens dürfte, glaube ich, den Banken dieser administrative Mehraufwand doch zugemutet werden, wenn es darum geht, die Lösung eines nationalen Problems, an welchem wir nun schon lange arbeiten, nämlich die Bekämpfung der Defraudation, einen Schritt weiter zu bringen. Mit etwas Entgegenkommen und etwas Phantasie wäre es möglicherweise doch noch gelungen, eine praktische Lösung zu finden. Ich kann nicht umhin feststellen (und stimme hier auch dem Referenten zu), dass es uns gefreut hätte, wenn die Banken uns ihren Einfallsreichtum, über den sie sonst verfügen, etwas grossherziger zur Verfügung gestellt hätten, anstatt allen Vorschlägen eines hartes Nein entgegenzuwerfen. Es liegt mir daran, den Banken zu erklären, dass wir mit unserer Suche ihnen nur helfen wollten, eine befriedigende Lösung zu finden; und ihre Kooperation wäre der Imagepflege, die der Bankenwelt momentan gar nicht unwillkommen wäre, sicher nicht abträglich gewesen.

Ich habe den Eindruck, dass bestimmte Banken die öffentliche Meinung in bezug auf das, was auf sie demnächst zukommt, nicht ganz realistisch eingeschätzt. Für das Ansehen der Banken ist es nämlich nicht damit getan, dass man sich jeweils bei den Finanzbesprechungen gegenseitig mit Rekordergebnissen übertrumpft. Auch wenn Beteiligungen bei Banken, also Bankaktien, in unserem Volk relativ weit verbreitet sind – ich denke insbesondere an die Lokal- und Regionalbanken –, so darf dies nicht zu einem Fehl-

schluss führen. Es gibt nämlich Banken und Banken. Ich glaube, nicht alle Lokal- und Regionalbanken und auch nicht alle Kantonalbanken, sind sehr glücklich darüber, wenn bald in jedem Dorf die Grossbanken Zweigniederlassungen eröffnen. Allein in meinem relativ kleinen Dorf, in dem ich wohne, werden in den nächsten zwei Jahren zwei Filialen von Grossbanken eröffnet, obwohl dort bereits zwei Bankstellen bestehen und die Stadt Luzern mit etwa 30 Bankstellen beileibe nicht weit entfernt liegt.

Es sind vielleicht einige Damen und Herren hier – wahrscheinlich mehr Herren als Damen –, die nicht sehr glücklich sind über das, was ich soeben gesagt habe. Ich bitte Sie, mich zu verstehen. Ich gehörige nicht zu denjenigen, die die Banken als Schreckgespenst des Kapitalismus oder als profitgierige Lobby betrachten. Ich kenne die grossen Verdienste der Banken um die schweizerische Volkswirtschaft. Ich anerkenne auch Ihre Bemühungen um Information des Publikums über das Bankwesen. Ich anerkenne auch die grossen Leistungen der Banken, insbesondere in der Rezessionszeit, als sie mit grossen eigenen Risiken viele notleidende Unternehmungen über die Runde gebracht haben. Ich kenne auch die kulturellen Leistungen, die die Banken einbringen. Ich liebäugle beileibe nicht, wie das heute teilweise getan wird, mit einer noch strengeren Kontrolle über die Banken oder gar mit einer staatlichen Beteiligung. Es muss einmal mehr daran erinnert werden, dass sich der grösste Bankverlust, der in Europa je entstanden ist, bei einer Staatsbank ereignet hat, in einem sozialdemokratisch regierten Land und unter einem sozialdemokratischen Aufsichtsratspräsidenten. Es handelte sich um die Hessische Landesbank zu Frankfurt.

Diese Bank ist nur deshalb nicht Pleite gegangen, weil die eigenen Mittel aus Steuern der Bürger wieder aufgebracht werden konnten. Das sei zur Ehrenrettung der Banken gesagt. Aber ich wiederhole: Es hätte uns gefreut, wenn wir hier etwas mehr Kooperation gefunden hätten.

Zur Nationalbank: Selbstverständlich mache ich mir nicht an, mit meinen pauvren Fachkenntnissen gegen die Argumente der Nationalbank anzukommen. Aber deren Haltung hat uns doch etwas kritisch gestimmt. Bekanntlich lehnt die Nationalbank die Besteuerung der Auslandsanleihen, auch nur auf Inländer beschränkt, unter anderem mit dem Argument ab, es gehe ihr ein Instrument für die Währungspolitik verloren. Die Nationalbank befürchtet, dass solche Anlagen von Schweizern nicht mehr gesucht werden, wenn sie mit der Verrechnungssteuer belastet werden, womit ein Mittel des Kapitalexportes entfiere. Aber welcher Inländer – so frage ich – wandert von dieser Anlage ab? Es kann doch nur jener sein, der die Verrechnungssteuer nicht zurückverlangen kann, also jener, der nicht deklariert, mit anderen Worten defraudiert. Wir kommen also zu dem etwas paradoxen Schluss, dass die Nationalbank Defraudanten braucht, um Währungspolitik zu betreiben. Man kann es auch so drehen, aber das Paradoxon bleibt bestehen.

Darf ich Sie des weiteren an die Haltung der Nationalbank im ganzen Ablauf der Vorgeschichte dieser Vorlage erinnern? Sie ist doch etwas hinter dem Bundesrat hergekuschelt. Schon 1978 hat der Bundesrat auf Aufforderung einer parlamentarischen Kommission hin erstmals eine Besteuerung der Treuhandanlagen studiert und uns ein Papier unterbreitet. Damals hat die Nationalbank eben von einer solchen Steuer gewarnt. Im Hearing unserer Kommission erklärte der Sprecher der Nationalbank aber bereits, dass es sich hier um die am wenigsten schädliche Lösung handle. In einer neuesten Verlautbarung erklärt die Nationalbank sogar, es sei erwünscht, dass mit dieser Steuer die Treuhandanlagen etwas zurückgedrängt würden. Es schwebt ihr also so etwas wie eine Lenkungssteuer vor. Ich frage mich, ob eine solche Lenkung im Aufgabenbereich der Nationalbank liegt. Dieser Aufgabenbereich ist in Artikel 2 des Nationalbankgesetzes (das wir unlängst revidiert haben) umschrieben: Die Nationalbank soll den Geldumlauf des Landes regeln, den Zahlungsverkehr erleichtern, und sie soll die dem Lande dienende Kredit-, und Währungspolitik führen.

Wir wissen aber, dass es sich bei diesen Treuhandanlegern weit überwiegend um Ausländer handelt, die in ausländischer Währung über eine hiesige Bank im Ausland anlegen. Die Schweiz fungiert nur als Drehscheibe. Es handelt sich also um währungspolitisch neutrale Geschäfte. Deshalb verstehe ich nicht, warum die Nationalbank sich hier in den Geschäftsbereich der Banken einzumischen hätte. Auch aus dieser Sicht betrachte ich die Stellungnahme der Nationalbank etwas kritisch.

Die Nationalbank hat unter anderem auch eingewendet, es entstehe durch diese Besteuerung der Auslandsanlagen eine gespaltene Börse; je nachdem, ob es sich beim anlagensuchenden Interessenten um einen Ausländer oder einen Schweizer handle. Wir haben ihr entgegenhalten müssen, dann müsste diese gespaltene Börse ja heute schon bestehen, denn auch heute – je nachdem ob der ausländische Anleger in einem Staat wohnt, mit welchem die Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat oder nicht – kann er die Verrechnungssteuer zurückfordern oder nicht. Als dieses Argument dem Sprecher der Nationalbank entgegengehalten wurde, hat er sich aus dieser Position zurückgezogen.

Schliesslich wurde die Nationalbank auch darüber befragt, welchen Stellenwert denn eigentlich dieses Instrument der Währungspolitik in ihrem ganzen Korb des Instrumentariums einnehme. Auf diese Frage konnte uns keine Antwort gegeben werden.

Ich fasse zusammen: Wir stehen den Argumenten der Nationalbank mit einiger Skepsis gegenüber. Es wäre tunlich, wenn dieser ganze Fragenkomplex im Nationalrat noch einmal überprüft würde.

Dem Bundesrat muss ich entgegenhalten, dass er sich damit begnügt hat, zu erklären: Die Nationalbank ist unsere Hausbank, ihre Ansicht ist auch die unsrige. Wir hätten es begrüsst, wenn der Bundesrat auch von eigener Warte aus diese Argumente überprüft und sie uns in politischer und nicht nur in technischer Wertung dargelegt hätte.

Anerkennen muss ich hingegen die Arbeit der Eidgenössischen Steuerverwaltung, die auf unseren Anstoss hin sofort entsprechende Vorschläge ausgearbeitet und uns unterbreitet hat.

Wir bedauern, Ihnen nichts Besseres anbieten zu können und mit leeren Händen dazustehen. Tatsächlich erlaubt es der heutige Informationsstand nicht, Ihnen mit gutem Gewissen diese Alternative zu empfehlen, die wir studiert haben. Nachdem aber die ganze Argumentation der Banken, wie auch der Nationalbank, nicht in allen Teilen so transparent ist, wie sie auf Anhieb erscheint, glaube ich doch, dass der Zweirat diese Frage noch einmal überprüfen sollte.

M. Aubert: M. Muheim l'a bien dit, nous n'avons pas en Suisse de Cour constitutionnelle qui puisse juger de la conformité de nos lois à la constitution; c'est donc à nous de faire ce travail. Mais pas uniquement pour les lois sur les impôts, c'est vrai pour toutes les lois que nous votons, y compris celles qui touchent la liberté des particuliers: nous devons prendre soin de n'en adopter aucune qui soit contraire à la constitution.

Le problème qui se pose à nous maintenant est de savoir si le projet du Conseil fédéral est conforme à la constitution. Si nous disons non, nous devons refuser l'entrée en matière, si nous disons oui, nous pouvons l'accepter. Mais nous n'y sommes pas obligés, puisque après la question de la constitutionnalité se posera celle de l'opportunité politique du projet.

J'aimerais dire quelques mots ici de la constitutionnalité du projet. Si j'appartiens à la minorité de la commission, avec M. Meylan et quelques collègues, je donne à entendre par là que je crois que le projet du Conseil fédéral est compatible avec la constitution.

La question de la constitutionnalité tient en deux points: l'un n'a guère été traité aujourd'hui, l'autre l'a été abondamment.

Le premier point est de savoir si la Suisse, en tant qu'Etat, peut percevoir un impôt comme celui que est proposé aujourd'hui ou si des règles de droit international public l'en empêchent. Je crois que les affaires fiduciaires dont nous parlons sont dans la souveraineté de notre pays. Il y a, vous l'avez senti, deux rapports juridiques: celui qui existe entre le «fiduciant», le créancier, et la fiduciaire, généralement une banque établie en Suisse; et celui qui existe entre la banque fiduciaire et un débiteur, généralement établi à l'étranger. Dans ces deux rapports, une des parties est en Suisse, c'est la banque; et c'est elle qui est créancière du tiers étranger, c'est elle aussi qui est débitrice du «fiduciant». Cela suffit pour établir la souveraineté de notre pays sur ces opérations. D'ailleurs, sur ce point-là, même les experts qui ont conseillé la commission, et qui ont mis en doute la constitutionnalité du projet, étaient d'accord: la Suisse peut percevoir un tel impôt.

Reste le deuxième point, qui a été examiné avec un soin particulier par M. Affolter et par M. Muheim: si la constitution fédérale en vigueur permet à la Confédération de prélever un tel impôt sur les avoirs fiduciaires. Ici, naturellement, il n'y a guère qu'un article qui entre en ligne de compte, l'article 41 *bis*, 1^{er} alinéa, lettre *b*. Comme il est très court, je veux vous le relire encore: «La Confédération peut percevoir les impôts suivants: *b*) un impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers.» Qu'il s'agisse d'un revenu de capitaux mobiliers, personne n'en disconvient. Mais s'agit-il bien d'un impôt anticipé?

D'abord, du point de vue de la langue, qui est tout de même le premier élément qu'on prend en considération quand on interprète la constitution, le projet du Conseil fédéral nous propose bien un impôt anticipé: il est anticipé au sens français du terme, parce qu'il est perçu à la source. Est-il anticipé au sens où nos collègues alémaniques entendent la «Verrechnungssteuer»: avec remboursement? Il y a d'abord remboursement pour les créanciers, les «fiduciants», qui sont domiciliés en Suisse et il y en a. Il y a ensuite remboursement pour les «fiduciant» qui sont domiciliés à l'étranger, dans les Etats qui ont passé avec la Suisse un certain type de traité sur la double imposition; une bonne vingtaine d'Etats, c'est du moins ce que l'administration des contributions nous a dit. Il y a naturellement des créanciers pour lesquels l'impôt n'est pas remboursable. Non seulement pas remboursé, parce qu'ils n'auraient pas déclaré leurs avoirs au fisc; mais pas remboursable, parce qu'ils n'habitent pas la Suisse et qu'ils n'habitent pas non plus dans un de ces Etats étrangers liés par un traité international. C'est vrai. Seulement, ce qu'on oublie de dire c'est que, dans le système actuel déjà, nous avons cette particularité-là. Dans le système actuel, dans la loi qui est fondée sur le texte constitutionnel de 1958, nous avons déjà des créanciers, domiciliés à l'étranger, qui ne récupéreront pas l'impôt. En d'autres termes, le texte que nous avons à l'article 41 *bis*, 1^{er} alinéa, lettre *b* a déjà couvert une législation comme celle dont nous parlons aujourd'hui. Il n'y a aucune raison de tenir pour inconstitutionnel ce projet, alors que nous avons tenu pour constitutionnelle l'actuelle loi sur l'impôt anticipé. Mais, nous dit-on, à côté d'une argumentation littérale, qui prend les mots pour ce qu'ils sont, il y aurait une argumentation historique, qui chercherait à savoir quels étaient les mobiles du constituant lorsqu'il a fait l'article 41 *bis*. On vous l'a répété, et M. Muheim a même donné des exemples, tirés des travaux préparatoires, d'abord de la révision échouée de 1950, ensuite de la révision réussie de 1958, il semble bien que, dès la fin de la guerre et dans les années qui l'ont suivie, le souci du constituant était de créer un impôt de garantie, vous l'avez dit vous-même tout à l'heure, «eine Sicherungssteuer». Mais ce n'était pas le seul but de cet impôt. Il est évident qu'il devait aussi rapporter quelque chose à la Confédération; qu'à côté de sa fonction de garantie, il avait une fonction de rendement, c'était «eine Ertragssteuer».

La question est de savoir si le constituant a voulu que ce soit principalement un impôt de garantie et subsidiairement un impôt de rendement. Mieux encore: la question est de

savoir si les mobiles du constituant – quels qu'ils soient – ont été intégrés dans la constitution. Je prétends que, contrairement à ce qu'on dit certains de mes savants collègues, l'idée de garantie, de protection des fiscs cantonaux contre des contribuables insuffisamment scrupuleux, cette idée n'a pas été intégrée dans la constitution. Elle a d'ailleurs perdu de l'importance au cours des années, à cause, justement, de la manière large dont est rédigé l'article 41 *bis*, lettre *b*.

J'en veux pour preuve les variations du taux de l'impôt anticipé – nous avons passé naguère de 25 à 30 pour cent, puis de 30 à 35 pour cent (c'était en 1975). Vous conviendrez avec moi que ce n'était pas pour aider davantage encore les cantons et les communes dans l'assujettissement de contribuables oublieux; c'était pour rapporter quelque chose à la Confédération. Les dates sont parfaitement claires. Le passage de 30 à 35 pour cent, qui est le dernier acte législatif que nous ayons fait en la matière, était destiné à rapporter de l'argent à la Confédération et non pas à accroître l'aide que la Confédération avait, à l'origine, fournie aux cantons et aux communes. Le 31 janvier 1975, c'était juste après la débâcle du 8 décembre 1974, le lien est évident, nous savons ce que nous faisons alors. Ainsi, au cours des années, le côté rendement a pris le pas sur le côté garantie; ou tout au moins il est à égal niveau.

Il y a d'ailleurs un point qui m'impressionne davantage dans la lecture de la constitution. Si j'admets que l'impôt anticipé poursuit à la fois deux buts, dont on a suffisamment dit qu'ils étaient antinomiques, un seul, celui du rendement, est fixé dans la constitution. Aujourd'hui, on a beaucoup parlé de l'article 41 *bis*, on a trop peu parlé de l'article 42: «Pour couvrir ses dépenses, la Confédération dispose des ressources suivantes»... Suit une énumération de ressources, et la lettre *g* mentionne le «produit des impôts fédéraux». Or ces impôts fédéraux visés à la lettre *g* de l'article 42, qui doivent dégager un produit, ne sont autres que ceux de l'article 41 *bis*, au nombre desquels figure l'impôt anticipé. Dans la systématique de la constitution, on a dit de la façon la plus claire que l'on attendait un revenu de l'impôt anticipé. Si l'objectif de l'impôt anticipé avait été, non pas de produire un revenu, mais de protéger les cantons et les communes, on ne l'aurait pas mis à l'article 41 *bis*, on l'aurait mis dans une disposition sur l'entraide que la Confédération doit aux cantons. D'ailleurs, l'article 42 n'est pas le seul. L'article 10 des dispositions transitoires vous montre que ce fameux produit de l'impôt anticipé est l'objet de convoitises, de disputes entre la Confédération et les cantons. C'est un produit que l'on s'arrache. Pendant un certain temps, la part des cantons était de 12 pour cent, il est maintenant de 10 pour cent.

En d'autres termes, si un mobile est indiqué dans la constitution, c'est le mobile du rendement, article 42 et article 10 des dispositions transitoires. Je ne conteste pas que le mobile de la garantie ait dominé les travaux préparatoires de 1948 d'abord, de 1957 ensuite. Je dis qu'il n'a pas été intégré au texte de la constitution. Je comprends bien qu'on soit soucieux de savoir ce qu'a pensé l'auteur de la constitution, mais comme il n'a pas pris soin d'intégrer au texte de la constitution les idées qui l'animaient alors, nous ne sommes pas bloqués par celles-ci.

Si vous deviez désormais interpréter l'ensemble de la constitution au regard de ce qui se disait lorsque les textes ont été adoptés, vous vous apercevriez que bien des choses que nous faisons, annuellement, sans beaucoup de scrupules, ne sont pas très régulières. Je prends l'exemple de l'article 37 *bis*: «La Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles.» A l'origine, chacun sait que l'intention du constituant était d'assurer la sécurité du trafic. La législation cantonale sur ce point était trop diverse, il fallait l'unifier. En 1921, on a donc rédigé l'article 37 *bis*. Mais on n'a pas dit que ce que l'on visait, c'était la circulation routière et la sécurité de la route, si bien que, les années passant, on a pu se soucier notamment de la protection de l'environnement, des règles sur le

bruit et, dernièrement, de la ceinture de sécurité, où la sécurité routière n'était pas en cause.

En résumé, j'estime que le projet dont nous délibérons aujourd'hui n'est pas incompatible avec la constitution. Mais, naturellement, il ne suffit pas de dire qu'un projet n'est pas compatible avec la constitution pour conclure qu'il faut entrer en matière. Nous sommes bien conscients qu'il y a deux phases dans le raisonnement: la phase de la constitutionnalité et la phase de l'opportunité.

M. Meylan vous a parlé de l'opportunité. Je suis peut-être un peu moins sûr que lui sur certains aspects du projet. Il n'en demeure pas moins qu'en ce qui me concerne, on peut voter l'entrée en matière. Je vous indiquerai brièvement les raisons qui font que j'admets non seulement la constitutionnalité du projet, mais aussi son opportunité.

Tout d'abord, la situation financière de notre pays. Il ne faut pas que ce débat sur le droit d'une part, sur les banques d'autre part, nous masque une réalité fondamentale: les finances fédérales continueront de souffrir de déficits. Ce n'est pas la reconduction du régime des finances, dans la version que le Conseil national a décrétée l'autre jour, qui va combler le déficit. Il s'élèvera, en tout cas, à un demi-milliard par année. Un impôt qui pourrait nous rapporter de 100 à 150 millions de francs serait le bienvenu dans cette situation financière.

Vous me direz qu'on ne peut pas prendre l'argent n'importe où. C'est vrai. Il faut, avoir de la moralité, même dans le domaine des impôts. Mais il me semble que, si des créanciers venus de loin recherchent les services de nos banques pour une bonne gestion de leurs capitaux, ils peuvent en passant par notre pays y laisser leur obole; ce ne serait pas immoral. On a beaucoup parlé d'une vignette. Pourquoi ne demanderait-on pas - ici je ne traite pas de droit, je fais simplement une comparaison de morale politique - pourquoi ne demanderait-on pas aux créanciers domiciliés à l'étranger de payer quelque chose quand ils recourent à nos institutions?

Il y a un autre argument, l'argument négatif. Ne compromettons pas la reconduction du régime des finances? Combien de fois l'avons-nous entendu dire! Le 31 décembre 1982 s'approche, ne faisons rien jusque-là de manière à ne pas dégrader les dispositions fiscales du peuple suisse. Sur ce point-là, nous pouvons être tranquilles. Nous avons pris suffisamment de retard. Quoi qu'il se produise au Conseil des Etats ou au Conseil national, l'impôt sur les avoirs fiduciaires viendra bien après la reconduction du régime général des finances.

L'argument le plus délicat, j'en conviens, celui qui fait que je vote l'entrée en matière avec quelques hésitations, c'est celui que les banquiers ont répandu largement, c'est l'argument de l'évasion, l'argument de l'émigration de ces dépôts. Il est très difficile de s'exprimer sur les risques d'émigration. Mais, avant que nous disions que les banquiers ont raison, que tout cet argent partira et que nous n'obtiendrons rien du tout, j'aurais voulu que nous examinions les particularités des services rendus par la Suisse. J'aurais voulu que nous soyons sûrs que les banques suisses ne fournissent pas des services supérieurs à ceux que peuvent rendre les banques du Luxembourg ou de Londres, que l'on nous présente toujours comme nos concurrents directs. J'aurais aussi voulu savoir - on en a trop peu parlé au cours du débat d'aujourd'hui - si l'anonymat dont jouissent ces créanciers en Suisse, en vertu de la législation de notre pays, et qu'ils ne retrouveraient ni au Luxembourg ni à Londres, a un quelconque intérêt pour eux. Ici, je ne pense pas tellement aux personnes qui voudraient celer de l'argent à leur fisc, mais plutôt aux personnes qui, pour d'autres raisons, ne tiennent pas à révéler l'importance de leur fortune. L'anonymat est une spécialité suisse, qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays. Dans la concurrence que se livrent les pays et les banques, ce point n'est pas indifférent. J'aurais enfin souhaité que l'on examine les taux des commissions perçues, d'une part par les banques suisses, d'autre part par les banques du Luxembourg ou de Londres. J'aurais voulu savoir si la diffé-

rence des taux n'est pas telle qu'une intégration de l'impôt proposé serait possible sans évasion de capitaux.

Certes, ce ne sont là que des supputations, nous ignorons qui a raison. Il est possible que les banquiers qui m'ont expliqué leur affaire aient vu juste, il est possible aussi qu'ils se soient trompés. En tout cas, M. Ehrsam, de la Banque nationale, a dit clairement à la commission qu'il ne croyait pas au risque d'évasion.

J'en viens au dernier point, celui que M. Muheim a développé tout à l'heure: quand on ignore de quoi sera fait l'avenir, on peut bien faire des expérimentations avec des mesures, des «Massnahmen»; on ne peut pas faire des expérimentations avec des règles, des «Rechtsätze». Je suis d'un avis différent. Je refuse d'être le législateur que ne légifère pas, simplement parce qu'on lui fait peur. Je demande à voir: toutes les lois que nous votons sont rapportables; si elles tournent mal, on peut les abroger. Si les capitaux étrangers sont, comme on se plaît à nous le dire, des fluides qui passent ici ou là, selon l'état du terrain, je ne doute pas un instant qu'après une expérience législative qui pourrait - mais j'en doute fort - se révéler négative, l'abrogation de la loi ne rétablisse les courants antérieurs.

En conclusion, je crois que nous pouvons entrer en matière car le projet qui nous est proposé n'est pas contraire à la constitution, je pense qu'il serait opportun de le faire - tout en réservant la décision sur l'ensemble et le vote final - parce que trop de questions de nature politique et technique n'ont pas encore été véritablement éclaircies.

Bundesrat Ritschard: Ich gehöre wie Herr Egli auch nicht zu denen, die die Banken als die Inkarnation alles Bösen betrachten. Niemand als der eidgenössische Finanzminister mit seinen Schulden weiss besser, wie nötig wir auch in diesem Lande gute und zahlungskräftige, solvente und saubere Banken haben. Jene bezahlten Schreibknechte, die einem sofort Bankenfeindschaft und dergleichen nachwerfen, tun das ja nur, weil ihnen andere Argumente fehlen.

Sie kennen die Ausgangslage, die zu dieser Vorlage geführt hat. Sie ist dargelegt worden. Im Grunde genommen war der Ausgangspunkt die Diskussion um die Einführung der Mehrwertsteuer 1977. Es war damals ausserordentlich schwierig, in der öffentlichen Debatte dem Bürger zu erklären, dass er zwar in Zukunft beim Coiffeur und im Wirtschaftshaus Mehrwertsteuer zu bezahlen habe, dass die Dienstleistungen der Bank aber keiner Steuer unterworfen seien. Das war kein juristisches Problem, das den Bürgern dieses Landes zu erklären. Die juristische Seite war damals für den Bundesrat ohnehin klar, sie ist auch bei den Motionen nie aufgeworfen worden, und ich bin ausserordentlich dankbar für das, was Herr Aubert jetzt gerade gesagt hat. Es war ein politisches Problem, das sich vor allem auch im Zusammenhang mit der Einführung dieser Mehrwertsteuer gestellt hat, und das dann auch in diesem Sinne und aus diesem Grunde zu diesen persönlichen Vorstössen geführt hat.

Die Motionen werden heute dramatisiert, wie Paul Bürgi in der Kommission gesagt hat. Herr Egli macht die Motionen nun auch noch zu einem unehelichen Kind mit seinem Votum. Für den Bundesrat - lesen Sie es nach - war die Motion ein verbindlicher Auftrag, juristische Bedenken gab es hier nicht, obschon eine Kommission des Zweitrates auch diese Motion behandelt hatte. Der Bundesrat musste alle Möglichkeiten der Bankenbesteuerung prüfen lassen, und er musste Ihnen Bericht und Antrag vorlegen, auch wenn das jetzt nachträglich etwas in Frage gestellt wird.

Was vorliegt, was wir Ihnen unterbreitet haben, ist nicht die erste Version einer Vorlage für irgendeine Besteuerung von Bankgeschäften. Ursprünglich waren ja auch die Zinsen von Auslandsanleihen für eine Verrechnungssteuer vorgesehen. Die Nationalbank war dann aus bekannten Gründen - Herr Egli hat sie genannt - dagegen. Auslandsanleihen sind ein Instrument der Währungspolitik, und die Umgehung - das haben wir ja erfahren - ist ausserordentlich leicht, besonders wenn es dann um 35 Prozent gegangen wäre. Weil es eben bei den Auslandsanleihen nicht ging, beschränkte sich der Bundesrat in seiner Vorlage auf den Antrag, die Zinsen

auf diesen Treuhandanlagen der Verrechnungssteuer zu unterwerfen. Ich stelle mir wirklich – ich meine jetzt abgesehen von den juristischen Bedenken, die man hier hat und die ich respektiere – die politische Frage, ob es unmoralisch ist, auf diesen Treuhandzinsen eine Sprozentige Verrechnungssteuer zu verlangen, wie das von den Banken gesagt und geschrieben worden ist. Wir bezahlen auf den Zins der Kassabüchlein 35 Prozent. Wir bezahlen das auf Obligationen, auf Bundesanleihen und auf Aktienzinsen. Es ist schwer verständlich zu machen, warum eigentlich ausgerechnet bei diesen ziemlich lukrativen Zinsen auf ausländischen Treuhandanlagen keine Verrechnungssteuer bezahlt werden muss: Hier ein mausarmer Bund voller Schulden, Milliardenschulden, die er jedes Jahr macht, und auf der anderen Seite Milliarden von Treuhandgeldern ohne jede fiskalische Belastung.

Natürlich sagt man, die Gelder gingen sonst ins Ausland. Das ist das übliche Argument. Das hört man aber nicht nur hier, sondern auch bei jeder anderen Gelegenheit. Ich würde gerne glauben, dass diese Befürchtung ehrlich und echt ist. Aber ist sie auch berechtigt? Diese Frage stelle ich natürlich. Die Nationalbank – ich sage es offen, unsere Treuhänderin, auch unsere Kennerin dieser Bankprobleme – hält die Steuer für nützlich und für richtig. Wenn diese Abwanderungsmöglichkeit, von der jetzt gesprochen worden ist, auch besteht, haben wir doch in diesem Saale und im Parlament überhaupt keinen Anlass, der Nationalbank nicht zu glauben – nicht nur in diesem Punkt, auch sonst. Vorläufig ist jedenfalls von einer Abwanderung gar nichts festzustellen. Das ist erklärt worden. Wir hatten 1978 54 Milliarden, 1979 85,5 und Ende 1980 130 Milliarden Treuhandanlagen in unserem Land.

Eigentlich hätten sich bei diesen Anlegern Befürchtungen einstellen müssen, dass die Zinsen plötzlich einer Steuer unterworfen werden könnten; diese Verrechnungssteuer auf Treuhandzinsen wird ja seit Ende 1979 und vor allem seit 1980 diskutiert, und Leute, die so viel Geld anlegen, wie es hier getan wird, sind im allgemein sehr heilhörig, das wissen sie von der Spekulation, von Devisen und anderem her. Wenn die Sprozentige Verrechnungssteuer auf diesen Treuhandzinsen ein Grund wäre, um abzuwandern, dann hätte erstens diese Abwanderung wahrscheinlich schon letztes Jahr eingesetzt, und zweitens wären dann nicht in der gleichen Zeit, in der man diese Verrechnungssteuer diskutiert, diese Treuhandanlagen von 54 auf 130 Milliarden um fast 300 Prozent angestiegen. Das wäre kaum denkbar gewesen.

Die Nationalbank hatte aus zwei Gründen keine Bedenken gegen diese Verrechnungssteuer. Ich zitiere aus ihrem Brief, der der Kommission bekannt ist; sie schrieb uns am 18. Februar 1980: «Wenn das kontinuierliche Wachstum der Treuhandgeschäfte gestoppt wird, ist das für den Finanzplatz Schweiz auf längere Sicht eher von Vorteil. Die amerikanischen Behörden wünschen seit längerer Zeit eine Kontrolle des Euromarktes. Hier liegt dabei eine praktikable Erhebung von Mindestreserven auf Euromarkt Guthaben vor. Die bisherigen Gespräche im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich legen aber nahe, die Lösung in einer von der Eidgenössischen Bankenkommision bereits verlangten Konsolidierung der Bankfinanzen zu suchen, die das Wachstum des Euromarktes bremsen wird. Nun aber entgehen die Treuhandgeschäfte der Konsolidierung, weil sie nicht in der Bilanz erscheinen. Wenn eine mässige Quellensteuer auf den Treuhandgeschäften eingeführt wird, so ergänzt diese Massnahme in der gewünschten Richtung die Konsolidierungsvorschriften. Aus diesen Überlegungen (immer noch die Nationalbank) schliessen wir uns dem Vorschlag der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 21. Dezember 1979 – Herr Ritschard war damals noch nicht Finanzminister – an. Wir halten lediglich fest, dass, je höher die Belastung mit der Quellensteuer, desto grösser die Abwanderung ist und ein Satz von 5 Prozent daher nicht überschritten werden sollte.»

Herr Egli hat auch noch einen andern Brief von 1978 erwähnt. Ich habe ihn vorhin gelesen. Die Nationalbank hat

damals in dieser Sache keine andere Haltung eingenommen. Die Nationalbank ist nicht einfach die Bank des Bundesrates. Sie nimmt im allgemeinen eine sehr kooperative, aber auch eine sehr selbständige Haltung ein. Das werden Sie wissen. Im Rahmen des Gesetzes bewegt sie sich da sehr frei. Wir haben die Banken auch angehört, Herr Egli. Ich glaube, Sie haben das Protokoll dieser Konferenz erhalten, die wir am 28. März, bevor wir die Vorlage dem Bundesrat unterbreiteten, durchgeführt hatten. Wir hatten eine längere Besprechung mit den Vertretern der Schweizerischen Bankiervereinigung. Wir haben das Protokoll dem Bundesrat wie auch der Kommission zur Verfügung gestellt.

Die Banken sind also nicht einfach übergangen worden. Aber es kommt neben dem, was die Nationalbank hier in ihrem zustimmenden Brief geschrieben hat, heute auch das generelle Bedenken auf, das selbst auch Verantwortliche von Banken – ich will sie natürlich nicht namentlich nennen – nicht einfach von der Hand weisen.

«Machet de Zuun nicht zu wyt», hat der Heilige Bruder Klaus vor 500 Jahren den Eidgenossen zugerufen. Ich glaube, Niklaus von der Flüe würde etwas Ähnliches heute auch den Banken sagen. Natürlich gehen sie nicht in den Ranft, aber sie könnten es möglicherweise am Radio hören. Diese Treuhandgeschäfte sind nicht mehr kleine Nebengeschäfte, die die Banken tätigen. Nicht nur Grossbanken tätigen diese Treuhandgeschäfte, sondern viele andere auch. Nur 72 Milliarden, also 32 Prozent dieser Treuhandanlagen, die sich unter 130 Milliarden befinden, sind bei den drei schweizerischen Grossbanken. (Ich zähle die andern zwei nicht mit.) Und das sollten wir auch bedenken, meine Damen und Herren Ständeräte: Mit jeder neuen Bank, die Treuhandgeschäfte macht, und mit jeder neuen Milliarde, die auf diese Weise hereingenommen und weitergegeben wird, steigt natürlich auch das Risiko für diese Treuhandanlagen. Man kann schon sagen, es sei vereinbart, dass der Anleger, der Geldgeber das Risiko trage, die Treuhandverträge sähe dieses Risiko vor. Aber es wird wohl niemand in diesem Falle glauben, das bestätigen Ihnen auch Grossbanken oder Bankiers, dass eine schweizerische Bank ihre Kunden einfach hocken lassen könnte, wenn irgendwo etwas – und dies geschieht etwa mit solchen Treuhandanlagen – passiert. Es geht um den guten Namen, es geht um Vertrauen; alles ist schon dagewesen.

Und wenn man sich gerade dies überlegt, muss man sich wirklich die Grössenordnungen vor Augen halten, die diese Treuhandanlagen nun angenommen haben: 130 Milliarden, Sie kennen die Zahl. Die ganze inländische Kreditstätigkeit der 71 Banken, die erfasst werden in der Statistik «Banken mit Bilanzsumme über 100 Millionen Franken», beträgt per Ende 1980 179 Milliarden Franken, also 49 Milliarden mehr als in diesem Land mit Treuhandanlagen gemacht werden. Die Bilanzsumme der fünf Grossbanken beträgt 240 Milliarden, über 100 Milliarden mehr als die ganzen Treuhandanlagen. Wenn hier bei einzelnen – ich möchte nicht den Teufel an die Wand malen – solcher Treuhandanlagen Verluste eintreten würden – vielleicht auch mit einem Dominoeffekt, denn viel von diesem Geld geht an ausländische Banken – könnten Probleme entstehen, die unsere Banken ins Mark treffen würden. Und die Nationalbank und wahrscheinlich auch den Bund dürfte dies nicht unberührt lassen. Die Nationalbank musste auch – obwohl die Kreditanstalt dies nicht verlangt hatte – sofort nach der Sache in Chiasso erklären, dass sie notfalls für die Sache hinstehen und dass diese Verluste nicht zu einer Insolvenz führen werden. Ein Zeichen dafür, dass man solche Entwicklungen nie einfach nur den Banken überlassen und den Namen unseres Landes damit in Verbindung bringen kann. Ich sage das, was ich hier sage, nicht aus dem hohlen Bauch, weil ich weiss, dass man sich auch in der Nationalbank und in gewissen andern Banken darüber Gedanken macht.

Nun können Sie sagen: Es ist nicht unsere Aufgabe, die Banken vor sich selber zu schützen, die sind ja mündig – manchmal allzu sehr. Aber es ist keine schlechte Sache, wenn man gewisse Dinge, die die Banken tun – Herr Egli hat das mit diesen Filialbetrieben erwähnt –, gewisse Tätig-

keiten von aussen her beurteilt, ohne dass man drin sitzt. Wenn man also einen kleinen Zins, eine kleine Abgabe, eine kleine Verrechnungssteuer, die Zinsen dieser Treuhandanlagen oder Treuhandanlagen selber in einer Grössenordnung behalten könnte, die in einer vernünftigen Relation zur Banktätigkeit insgesamt in diesem Lande steht, wäre dies mehr als nur zu wünschen. Diese Geschäfte sind ja ausserordentlich lukrativ, wie Sie wissen. Treuhandanlagen erhalten 15 Prozent Zins auf Dollars, 12 bis 13 Prozent auf DM und etwa 8 Prozent Zins auf Schweizerfranken. Ich kann mich mangels juristischen Kenntnissen nicht zur Verfassungsmässigkeit äussern, sondern nur bestätigen, was schon gesagt wurde von unseren Juristen, nicht nur von jenen der Finanzverwaltung und der Steuerverwaltung, sondern auch der Justizabteilung. Das sind nicht irgendwelche Juristen, und sie bejahen die Verfassungsmässigkeit. Die Zweifel, die hier dargelegt werden, will ich respektieren. Es gibt aber Juristen – wir haben Herrn Aubert gehört –, die da ganz andere Auffassungen haben. Es hat mich etwas gerührt, mit welcher Akribie der Gutachter in der Kommission zu einem andern Schluss gekommen ist. Aber dem Respekt des Nichtjuristen vor unserer Verfassung – das sollten Sie auch bedenken – leistet man mit solcher Akribie einen schlechten Dienst. Denn die Verfassung – Herr Aubert hat sie vorgelesen – ist derart klar, dass kein Nichtjurist hier etwas anderes hineininterpretieren kann. Das ist keine Wortklauberei, Herr Kommissionspräsident Affolter; man kann das wohl nicht so bezeichnen. Wie man hier interpretieren kann – so argumentiere ich –, die Erträge des beweglichen Kapitalvermögens bei den Treuhandanlagen seien verfassungswidrig, bleibt nicht nur für Herrn Ständerat Egli, der sich da stark untertreibend als gewöhnlicher Provinzanwalt bezeichnet, sondern auch für den gewöhnlichen Sterblichen ein Geheimnis.

Ich frage mich, was eigentlich in der Verfassung stehen müsste, damit diese Treuhandanlagen für jeden Juristen verfassungskonform sein würden. Ich kann mir nichts darunter vorstellen. Aber ich habe es gehört: Man steigt dann in die Entwicklung, in die Geschichte einer solchen Verfassungsbestimmung. Das ist wahrscheinlich auch eine Methode. Ich weise aber immerhin darauf hin, und es ist hier auch gesagt worden: Jeder Inländer kann die Rückerstattung verlangen. Mit Ausländern schliessen wir Doppelbesteuerungsabkommen ab. Es gibt auch solche, die die Rückerstattung schon bei 5 Prozent ermöglichen. Auf andern Gebieten sind wir mit Ausländern viel weniger zimperlich. Ich kritisiere das nicht. Es fällt nur etwas schwer, zu verstehen, wie man auf jene, die uns hier Geld oder Verdienst ins Land bringen – was übrigens Arbeiter auch tun –, einen Haufen Rücksichten nimmt, die nach meiner Meinung nicht am Platze sind.

Ich kann Ihnen im Namen des einstimmigen Bundesrates nach wie vor beantragen, auf diese Vorlage einzutreten. Wir halten sie für gerechtfertigt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten)	24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)	14 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 17./18.6. 1981
Séance du 17./18.6. 1981

80.046

Verrechnungssteuergesetz**Loi sur l'impôt anticipé**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 25. Juni 1980 (BBl II, 927)

Zusatzbericht des Bundesrates vom 3. September 1980 (BBl III, 402)

Berichte der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 15. Oktober 1980 (BBl III, 1115 und BBl III, 1127)

Message et projet de loi du 25 juin 1980 (FF II, 945)

Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 3 septembre 1980 (FF III, 398)

Rapports de l'Administration fédérale des contributions du 15 octobre 1980 (FF III, 1113 et FF III, 1126)

Beschluss des Ständerates (Nichteintreten) vom 18. März 1981

Décision du Conseil des Etats (ne pas entrer en matière) du 18 mars 1980

*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Stich, Carobbio, Christinat, Hubacher, Jaggi, Morel, Rubi, Schmid, Uchtenhagen)

Eintreten

Antrag Kaufmann

Die Vorlage sei an die Kommission zurückzuweisen, wobei insbesondere zu prüfen ist, ob

1. die Verrechnungssteuer von 5 Prozent auf Treuhandanlagen durch den Bundesrat reduziert oder aufgehoben werden kann, wenn eine starke Abwanderung der Treuhandgelder dies erfordern sollte, und
2. eine Verrechnungssteuer auf Ausiandanleihen in Schweizerfranken eingeführt werden sollte.

*Eventualantrag Kaufmann*zum Entwurf des Bundesrates vom 25. Juni 1980)
(falls der Rückweisungsantrag abgelehnt wird)*Art. 13 Abs. 2*

... Kapitalmarkt erfordert. Aus den gleichen Gründen oder wenn eine starke Abwanderung der Treuhandgelder dies erfordern sollte, kann der Bundesrat die Verrechnungssteuer von 5 Prozent auf Treuhandguthaben reduzieren oder aufheben.

*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Stich, Carobbio, Christinat, Hubacher, Jaggi, Morel, Rubi, Schmid, Uchtenhagen)

Entrer en matière

Proposition Kaufmann

Renvoi du projet à la commission qui est invitée à examiner en particulier

1. Si le Conseil fédéral pourrait réduire, voire supprimer l'impôt anticipé de 5 pour cent sur les placements fiduciaires au cas où un exode massif des fonds fiduciaires rendrait cette mesure nécessaire et
2. S'il y aurait lieu d'instituer un impôt anticipé sur les emprunts étrangers libellés en francs suisses.

Proposition subsidiaire Kaufmann(au projet du Conseil fédéral du 25 juin 1980)
(en cas de rejet de la proposition de renvoi)

Art. 13 al. 2

... le marché des capitaux l'exige. Pour les mêmes raisons ou en cas d'exode massif des fonds fiduciaires, le Conseil fédéral peut réduire, voire supprimer l'impôt anticipé de 5 pour cent sur les avoirs fiduciaires.

Cantieni, Berichterstatter: Ihre vorberatende Kommission behandelte die Vorlage über das Verrechnungssteuergesetz in der Sitzung vom 4. Mai 1981 in Bern. Nebst der Botschaft des Bundesrates betreffend Änderung dieses Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer vom 25. Juni 1980, dem Zusatzbericht des Bundesrates zu dieser Botschaft vom 3. September 1980 und zwei Berichten der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 15. Oktober standen der Kommission sämtliche Protokolle der ständerätlichen Kommission über die durchgeführten Hearings sowie die Protokolle der Sitzungen des Ständerates zur Verfügung. Die Kommission konnte somit in Kenntnis eines sehr ausführlichen Unterlagenmaterials an ihre Aufgabe herantreten. Wie Sie der bundesrätlichen Botschaft vom 25. Juni 1980 haben entnehmen können, wurden als mögliche Steuern auf Bankgeschäften geprüft: eine Stempelabgabe auf Devisengeschäften, eine Steuer auf Wertschriftendepots oder Depotgebühren, eine Erhöhung des Verrechnungssteuersatzes für Kapitalerträge und Lotteriegewinne von 35 auf 40 Prozent, eine Verrechnungssteuer auf Zinsen von Auslandanleihen in Schweizerfranken und eine Verrechnungssteuer von 5 Prozent auf Zinsen von Treuhandguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen.

In seiner Stellungnahme beantragt der Bundesrat, eine Verrechnungssteuer von 5 Prozent auf den Zinsen von Treuhandguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen einzuführen. Er verzichtet – Sie haben es der Botschaft entnehmen können – auf eine Antragstellung für die übrigen Steuern auf Bankgeschäften. Bereits am 6. Oktober 1978 hatte der Bundesrat der erweiterten Finanzkommission des Ständerates vorgeschlagen, die Zinsen von Treuhandguthaben bei Banken mit einer Verrechnungssteuer von 5 Prozent zu erfassen; dies aufgrund eines Postulates des Nationalrates. Dieser Antrag wurde aber in der Kommission und im Plenum des Ständerates verworfen, und nach den Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes konnten die Räte bei der Beratung der Bundesfinanzreform 1978 auf die Frage der Besteuerung des Bankensektors nicht mehr zurückkommen.

Im Dezember 1978 habe ich in der erweiterten Finanzkommission des Nationalrates eine Motion vorgeschlagen mit folgendem Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt, die Möglichkeiten, die dem Bankengesetz unterstellten Banken und Finanzgesellschaften zu zusätzlichen steuerlichen Leistungen an den Bund heranzuziehen, weiter zu prüfen und spätestens bis Ende 1979 der Bundesversammlung einen entsprechenden Bericht, gegebenenfalls eine Botschaft mit Beschlussentwurf, zu unterbreiten.»

National- und Ständerat haben diese Motion als Motion der Finanzkommission des Nationalrates am 14. Dezember 1978 angenommen. Damit hatte der Bundesrat den verbindlichen Auftrag, diese Fragen weiter zu prüfen und den beiden Räten einen Bericht, gegebenenfalls einen konkreten Beschlussentwurf, zu unterbreiten. Er ist diesem Auftrag mit der Botschaft vom 25. Juni 1980 und dem Zusatzbericht vom 3. September 1980 nachgekommen.

Wir haben in der Kommission den Antrag des Bundesrates, die Zinsen von Treuhandguthaben bei Banken mit einer Verrechnungssteuer von 5 Prozent zu erfassen, geprüft. Treuhandanlagen sind Anlagen von Kundengeldern auf verhältnismässig kurze Dauer. Die Laufzeit beträgt in der Regel ein bis drei Monate. Diese Geschäftsform ist eine typisch schweizerische Erscheinung. Die Treuhandgelder werden grösstenteils bei ausländischen Banken angelegt. Die Anlage im Ausland wirft wegen des höheren Zinsniveaus eine grössere Rendite ab als eine Anlage im Inland. Andererseits trägt der Anleger das Währungsdelcredere und Transferrisiko. Die inländische Bank tätigt die Anlage wohl in

eigenem Namen. Als blosser Treuhänderin trägt sie indessen kein Risiko. Sie hat lediglich die Zins- und Kapitalzahlungen, die sie von der ausländischen Bank erhält, an den Kunden weiterzuleiten. Die Treuhandanlage erlaubt dem Kunden, nach aussen nicht in Erscheinung zu treten. So kommt er denn auch für eine Anlage im Ausland in den Schutz des schweizerischen Bankgeheimnisses. Für ihre Dienste berechnet die inländische Bank dem Kunden auf dem Anlagebetrag eine Kommission von einem 0,25 bis 0,5 Prozent pro Jahr. Nach den geltenden Bestimmungen des Verrechnungssteuergesetzes unterliegen die Zinsen der Treuhandguthaben bei inländischen Banken der Verrechnungssteuer nicht. Der Bestand der Treuhandguthaben bei inländischen Banken und Finanzgesellschaften hat sich auf Ende der Jahre 1976 bis 1980 wie folgt entwickelt: 1976 56,7 Milliarden, 1978 54,5 Milliarden, 1980 130 Milliarden. Gleichzeitig entwickelten sich die Zinssätze, gewogen nach den Währungen, von 5,5 Prozent im Jahre 1976 auf 7 Prozent im Jahre 1978 und auf 12,5 Prozent im Jahre 1980.

Gemäss Angaben der Schweizerischen Nationalbank vom 10. Juni dieses Jahres sieht der gegenwärtige Stand dieser Treuhandanlagen wie folgt aus: Total Anlagen 157,9 Milliarden Franken, verteilt auf Inländer mit 29,9 Milliarden oder 18,9 Prozent, Ausländer 128 Milliarden Franken oder 81,1 Prozent. Im Inland angelegt 1,3 Milliarden oder 0,8 Prozent, im Ausland 156,6 Milliarden oder 99,2 Prozent. In bezug auf die Währungen ergibt sich folgende Gliederung: in Schweizerfranken 24,5 Milliarden oder 15,5 Prozent, in Dollar 91,1 Milliarden oder 57,7 Prozent, übrige Währungen 42,3 Milliarden oder 26,8 Prozent.

Die Erfassung der Treuhandguthaben mit der Verrechnungssteuer ist gesetzestechnisch relativ einfach zu lösen. Da die Banken bereits heute die Treuhandguthaben und Treuhandzinsen (ausserhalb der Jahresrechnung) ordnungsgemäss zu verbuchen haben, wird auch die Erhebung einer Verrechnungssteuer auf Treuhandzinsen keine Schwierigkeiten bieten.

Für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer sind keine neuen gesetzlichen Bestimmungen erforderlich. Die steuerrechtlichen Inländer haben schon nach dem geltenden Recht Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer. Daneben können auch Ausländer in Staaten, mit denen die Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat, nach Massgabe dieser Abkommen die Rückerstattung der Verrechnungssteuer beanspruchen.

Die Kommission befasste sich insbesondere mit folgenden Aspekten des bundesrätlichen Antrages:

1. Die Gefahr der Abwanderung von Treuhandgeschäften: Diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, kann aber nicht beziffert werden. Die hauptsächlichsten Kunden für Treuhandanlagen, d. h. Grossanleger wie OPEC-Staaten, transnationale Unternehmen und institutionelle Anleger sind sehr kostenbewusst und würden deshalb auf konkurrierende Finanzplätze ausweichen, welche vergleichbare Anlagen steuerfrei anbieten. Die Abwanderung von Treuhandkunden würde auch eine Reduktion der Gewinne aus Treuhandanlagen und der darauf basierenden direkten Steuerleistungen der Banken an Gemeinden, Kantone und an den Bund nach sich ziehen. Vielfach wickelt der ausländische Kunde mit der Schweizer Bank nicht nur Treuhandanlagen, sondern noch weitere Geschäfte ab. Wenn der bisherige Kunde inskünftig seine Gelder direkt bei einer ausländischen Bank investiert, ist für die sehr aktive ausländische Konkurrenz ein guter Ansatzpunkt für die Abwerbung der übrigen Bankbeziehungen gegeben.

2. Der zu erwartende Steuerertrag: Ich stütze mich hier auf ein Schreiben an unsere Vorberatungskommission seitens der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 13. April 1981, in dem unter anderem folgendes ausgeführt wird:

«In der Botschaft vom 25. Juni 1980 sind die Eingänge einer Verrechnungssteuer auf den Treuhandzinsen mit rund 220 Millionen Franken pro Jahr beziffert worden. Diese Berechnung fusst auf den Durchschnittszahlen der Jahre 1976 bis

1979 bei einem Bestand von 63 Milliarden und einem Zinssatz von 7 Prozent. Der Ertrag der Steuer lässt sich schwer schätzen. Um gleichwohl eine Zahl nennen zu können, wurde in der Botschaft vom Juni 1980 für Abwanderung und Rückerstattung ein Abschlag von einem Drittel der Eingänge vorgenommen, und der jährliche Ertrag wurde demgemäss mit rund 150 Millionen Franken beziffert. Stellt man demgegenüber auf die Durchschnittszahlen der Jahre 1977 bis 1980 ab, bei einem mittleren Bestand von 81,3 Milliarden und einem Zinssatz von 8,8 Prozent, so können die Eingänge einer zu 5 Prozent erhobenen Verrechnungssteuer mit rund 360 Millionen Franken pro Jahr veranschlagt werden, was bei einem Abschlag von einem Drittel einen Ertrag von 240 Millionen Franken ergäbe. Würde man schliesslich im Hinblick auf die Rekordzahlen des Jahres 1980 von einem Durchschnittsbestand der Treuhandguthaben von 100 Milliarden Franken und einem Zinssatz von 10 Prozent ausgehen, so brächte die Steuer von 5 Prozent Eingänge von 500 Millionen Franken pro Jahr. Bei einem Abschlag von einem Drittel würde sich der Ertrag auf rund 330 Millionen Franken belaufen.»

Bei einer Schätzung des Steuerertrages sind drei Faktoren zu berücksichtigen: der durchschnittliche Zinssatz für Treuhandanlagen, der Umfang der nach dem Verrechnungssteuergesetz und nach den Doppelbesteuerungsabkommen zurückzuerstattenden Verrechnungssteuern und die zu erwartende Abwanderungsquote. In der bundesrätlichen Botschaft wird für die Jahre 1976 bis 1979 ein durchschnittlicher Zinssatz, gewogen nach den verschiedenen Währungen, von 7 Prozent angenommen. Nimmt man das Jahr 1980 dazu, dürfte ein mittlerer Zinssatz von 8 Prozent realistisch sein. Bei angenommenen 160 Milliarden Franken (heutiger Stand) ergibt sich ein Jahreszins von 12,8 Milliarden. Eine Verrechnungssteuer von 5 Prozent ergäbe somit rein rechnerisch einen Betrag von 640 Millionen. Bei einem Abschlag von einem Drittel würde sich der Ertrag auf zirka 425 Millionen Franken belaufen, jeweils bei analoger Berechnung wie die Eidgenössische Steuerverwaltung im erwähnten Schreiben vom 13. April 1981.

3. Die Frage der Verfassungsmässigkeit: Von Bankenseite wird fehlende Verfassungsmässigkeit geltend gemacht. So setzte Prof. Cagianut aus der Sicht der teleologischen Auslegung Fragezeichen gegenüber einer Treuhandbesteuerung. Prof. Böckli verneint die Verfassungsmässigkeit. In einem im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung verfassten Gutachten kommt er zum Schluss, dass die vorgeschlagene 5prozentige Verrechnungssteuer eine materiell auf definitivem Steuerertrag des Bundes angelegte Sonderkapitalertragssteuer ist.

Der Bundesrat und die Eidgenössische Steuerverwaltung bejahen die Verfassungsmässigkeit, wie dies aus der Botschaft vom Juni 1980 und insbesondere dem Zusatzbericht vom 3. September 1980 hervorgeht. Weder das System der Verrechnungssteuer noch Artikel 41bis Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung verbieten es, auch ausländische Erträge, wie beispielsweise die Zinsen der im Ausland angelegten Treuhandgelder, der Verrechnungssteuer zu unterstellen. Treuhandguthaben gehören (wie die sonstigen Bankguthaben) zum beweglichen Kapitalvermögen, weshalb der den Bankkunden in Form des Zinses zufließende Ertrag dieser Guthaben, gestützt auf Artikel 41bis Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung, ebenfalls der Verrechnungssteuer unterworfen werden darf.

Eine Mehrheit unserer Kommission war der Auffassung, die verfassungsmässige Grundlage sei nicht eindeutig. Dieser Auffassung war auch eine Mehrheit des Ständerates. Demgegenüber hat sich Prof. Aubert im Ständerat der Auffassung des Bundesrates angeschlossen und die Verfassungsmässigkeit bejaht. In seinem Eintretensreferat hat der Präsident der ständerätlichen Kommission, Herr Affolter, unter anderem folgendes ausgeführt:

«Es dürfte von keiner Seite bestritten sein, dass die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzvorlagen eine wesentliche Aufgabe der Bundesversammlung darstellt und

eine um so grössere Bedeutung erhält, als ja in der Schweiz ein Verfassungsgerichtshof fehlt. Diese Aufgabe fällt den vorberatenden Kommissionen des Parlamentes zu, insbesondere derjenigen des Erstrates.» Persönlich, als Nichtjurist, vertrete ich die Auffassung, dass der Standpunkt des Bundesrates auch anlässlich der Behandlung der Vorlage im Ständerat und in der ständerätlichen Kommission nicht widerlegt wurde.

4. Sie haben in der Botschaft die Ausführungen des Bundesrates über eine Verrechnungssteuer auf Zinsen von Auslandsanleihen in Schweizerfranken zur Kenntnis genommen. Eine solche Steuer hätte den unbestreitbaren Vorteil, dass sie als Mittel der Defraudationsbekämpfung wirksam wäre. Gegen diese Steuer hat sich aber die Nationalbank mit Entschiedenheit ausgesprochen. Ihre Befürchtungen, nämlich Beschränkung des Kapitalexportgeschäftes und damit auch Erschwerung der Wechselkurspolitik, Zunahme der Verlagerung von Auslandsanleihen in Schweizerfranken auf ausländische Finanzplätze und eine verstärkte Internationalisierung des Schweizerfrankens, bewogen den Bundesrat und den Ständerat dazu, diese Steuer fallenzulassen. Schliesslich hatte die Mehrheit Ihrer Kommission auch Bedenken, einer der Varianten der Bankkundensteuer zuzustimmen, weil sich die Situation und insbesondere die Zinspolitik gegenüber Herbst 1978 heute wesentlich verändert hat. Für eine abschliessende Beurteilung des gesamten, nicht einfachen Fragenkomplexes sind sicher noch folgende Kriterien zu berücksichtigen.

1. Ein wesentlicher Teil der Treuhandanlagen stammt aus Erdölländern. Das Volumen dieser Ölgelder nimmt ständig zu und damit auch die Bedeutung eines gesamtwirtschaftlich vernünftigen Recycling. Betrogen die Einnahmen der OPEC-Länder aus Ölexporten im Jahre 1978 noch 134 Milliarden Dollar, so waren es 1980 bereits 299 Milliarden Dollar. Die Frage muss gestellt werden, ob nicht eines Tages die Dimensionen des Finanzplatzes Schweiz – ich denke hier an die Treuhandanlagen – das gesunde Mass übersteigen.

2. Die Frage der Sondersteuer muss allgemein auch im Lichte der Bundesfinanzen beurteilt werden. Zur vorliegenden Botschaft hat der Ständerat als Prioritätsrat die Weichen gestellt. Für die Kommission war es nicht leicht, konkret zu den vorliegenden Anträgen Stellung zu nehmen, da der Ständerat auf Antrag seiner Kommission Nichteintreten beschlossen hat, und zwar mit 24 zu 14 Stimmen. Die Beratungen in unserer Kommission beschränkten sich im wesentlichen auf die Eintretensfrage. Sie beschloss mit 16 zu 11 Stimmen, dem Beschluss des Ständerates zu folgen und stellt Ihnen einen Nichteintretensantrag. Kollege Stich wird namens der Kommissionsminderheit Eintreten beantragen und diesen Minderheitsantrag begründen.

Gestatten Sie mir abschliessend noch einige kurze Ausführungen zur Verfahrensfrage. Unsere Kommission hat sich mit dieser Frage auseinandergesetzt und das Sekretariat der Bundesversammlung um eine Stellungnahme ersucht. Danach sind folgende Varianten möglich, ausgehend vom Nichteintretensentscheid des Ständerates: Tritt der Nationalrat auf die Vorlage ein, so kann er die Vorlage zur Detailberatung an die Nationalratskommission zurückweisen, sofern diese auf eine Detailberatung verzichtet hat, oder seinen Eintretensentscheid an den Ständerat übermitteln. Aisdann findet ein kleines Differenzbereinigungsverfahren nach Artikel 21 des Geschäftsverkehrsgesetzes statt. Beschliesst der Ständerat hierauf Eintreten, berät er die Vorlage im Detail und überweist sie erneut dem Nationalrat. Ein neuerlicher Nichteintretensentscheid des Ständerates besiegelt das Schicksal der Vorlage. Sie wird von der Geschäftsliste gestrichen. Beschliesst der Nationalrat Nichteintreten, so haben beide Kammern übereinstimmend entschieden, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie wird von der Geschäftsliste gestrichen. Die Vorberatungskommission vertritt die Auffassung, dass sie im Falle eines Eintretensentscheides des Nationalrates die Vorlage zurücknimmt und dann eine Detailberatung durchführt. Eintreten

würde somit Rückweisung an die Kommission bedeuten. Die Kommission müsste dann nach erfolgter Detailberatung die Vorlage erneut vor den Rat bringen. Namens der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen Nichteintreten. Persönlich stimme ich für den Antrag des Bundesrates. Ein Eintretensentscheid würde der Kommission und unserem Rat die Möglichkeit geben, zu einem späteren Zeitpunkt eine Detailberatung durchzuführen und allenfalls auch neue Vorschläge zu prüfen.

M. Barchi, rapporteur: Le Conseil fédéral, donnant suite à la motion du 14 décembre 1978 concernant une imposition supplémentaire du secteur bancaire, a présenté un message qui propose d'introduire un impôt anticipé de 5 pour cent sur les intérêts d'avois fiduciaires auprès de banques et de caisses d'épargne suisses. La commission du Conseil des Etats ayant exprimé le vœu que le Conseil fédéral se prononce sur la question de la constitutionnalité du projet et sur le système de l'imposition à la source en Suisse d'une manière plus détaillée, un rapport complémentaire a été adressé aux Chambres. Ce rapport examine notamment la possibilité d'un impôt anticipé sur les intérêts d'emprunts étrangers libellés en francs suisses. L'Administration fédérale des contributions a en outre élaboré un projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé concernant l'introduction d'un impôt de 35 pour cent - limité aux créanciers suisses - sur les intérêts d'avois fiduciaires et d'emprunts étrangers en francs suisses.

Cette solution, qui n'avait d'ailleurs l'appui ni du Conseil fédéral ni de l'Administration fédérale des contributions, a été écartée par la commission du Conseil des Etats par 11 voix contre 3. L'entrée en matière sur le projet proposé par le Conseil fédéral a été rejetée par la commission du Conseil des Etats, par 10 voix contre 5, et par le plénum par 24 voix contre 14, comme l'a déjà fait remarquer M. Cañtani. Votre commission a examiné le message et a achevé la discussion d'entrée en matière en une seule séance. Elle s'est prononcée contre l'entrée en matière par 16 voix contre 11.

Si votre commission avait adopté l'entrée en matière, suivant la proposition de M. Stich, du point de vue de la procédure, deux solutions étaient possibles selon la loi sur les rapports entre les conseils. Je citerai la *Feuille fédérale* 1960 I, page 1465. Premièrement, le renvoi pur et simple du message au Conseil des Etats. Deuxièmement, le renvoi de l'objet à l'autre conseil mais après que notre conseil eut achevé la discussion de détail. Une minorité de votre commission représentée par M. Stich vous propose donc d'entrer en matière. Si cette proposition devait prévaloir, notre conseil devrait trancher après que votre commission eut réexaminé le problème. A mon avis, M. Stich devrait indiquer si l'objet devrait être renvoyé à la commission pour la discussion de détail ou être immédiatement transmis au Conseil des Etats pour les décisions de sa compétence. On peut se demander pourquoi la majorité de votre commission vous propose de rejeter l'entrée en matière. Il est difficile de mentionner toutes les raisons motivant ce rejet et surtout, il est impossible de distinguer les différents arguments invoqués, par les membres composant la majorité, contre l'entrée en matière. Je crois toutefois pouvoir dire que ceux qui, dans votre commission, se sont opposés à l'entrée en matière émettent l'avis que le projet du Conseil fédéral ne satisfait ni au critère de l'opportunité politique, ni à celui de l'opportunité et de la rentabilité fiscales. Je reviendrai plus tard sur ces questions qui ont un caractère fondamental.

Je préfère aborder en premier lieu le problème de la constitutionnalité. Le projet du Conseil fédéral est-il compatible avec la constitution? Voilà la question sur laquelle se sont longuement penchés la commission du Conseil des Etats et le plénum. Cela nous a valu des flots de paroles et d'écrits. Pourtant les données du problème sont très simples. Je constaterai tout d'abord que le projet du Conseil fédéral prévoit un impôt de rendement en faveur de la Confédération et non pas un impôt de compensation et de garantie

pour protéger les cantons et les communes contre la fraude fiscale. Deuxièmement, le mobile de la garantie a incontestablement dominé les travaux préparatoires de 1948, puis ceux de 1957 qui ont abouti au texte constitutionnel de 1958 sur lequel se fonde la loi. La Confédération n'aurait donc pas le droit de profiter d'une telle base constitutionnelle pour légiférer en cette matière puisque cet impôt est en réalité un impôt de rendement en sa faveur. Troisièmement, après l'introduction de l'impôt anticipé, plusieurs mesures ont été prises. L'impôt anticipé a grandi, il est devenu aduite, il s'est modifié. Il s'agit moins de faire une interprétation historique du premier texte qu'une interprétation téléologique au vu de la dynamique législative qui en est sortie. Il faut admettre que chaque juriste intelligent et habile dispose en cette matière d'un arsenal d'arguments assez riche et assez bien assorti dans lequel il lui est loisible de choisir ceux qui lui paraissent les plus convaincants. La commission du Conseil des Etats et votre commission ont pris connaissance d'une expertise juridique remarquable due à M. le professeur Peter Böckli. Ce dernier aboutit à la conclusion que le projet du Conseil fédéral ne repose pas sur une base juridique constitutionnelle suffisante. Personnellement, j'ai été davantage convaincu par les arguments développés devant le Conseil des Etats par notre ancien collègue M. Jean-François Aubert, dont j'ai toujours admiré la clarté d'esprit, arguments qui militent, comme ceux de M. le professeur Cagianut, expert cité par notre président, en faveur de la constitutionnalité de cette imposition.

M. Aubert a relevé que la notion de la protection des fiscs cantonaux a perdu de son importance au cours des années. Les relèvements successifs du taux de l'impôt anticipé, une première fois de 25 à 30 pour cent puis, en 1975, de 30 à 35 pour cent, visaient l'accroissement des recettes de la Confédération. En outre, dans le système actuel, en vertu de la loi fondée sur le texte constitutionnel de 1958, nous connaissons déjà le cas des créanciers domiciliés à l'étranger qui ne peuvent récupérer l'impôt anticipé qu'ils doivent acquitter sur le rendement des papiers-values. On pourrait objecter, je le reconnais, que le fait que la législation actuelle contient une erreur ne justifie pas l'introduction d'une nouvelle erreur. Il est néanmoins vrai et acquis que personne n'a jamais tenu pour inconstitutionnelle l'actuelle loi sur l'impôt anticipé, dans la mesure où elle rapporte un impôt de rendement et non pas un impôt de garantie en ce qui concerne cette partie des créanciers domiciliés à l'étranger que j'ai mentionnés. Enfin, M. Aubert, se référant à la systématique de la constitution, revient à la notion de l'impôt de rendement. L'article 41^{bis} ne peut pas être pris en considération isolément, dit-il. Les articles 42 et 10 des dispositions transitoires ne peuvent pas être ignorés. En conclusion, chacun de nous peut, de bonne foi, considérer que le projet du Conseil fédéral est constitutionnel ou ne l'est pas. Même à cet égard, une décision formelle revêtirait un caractère davantage politique que strictement juridique.

Devant la commission, M. Claude Bonnard a exposé le problème en des termes très clairs, en soulignant que l'argument de la constitutionnalité ne devrait pas être invoqué à titre principal pour justifier le refus d'entrer en matière. J'hésite à croire que M. Bonnard puisse être suspecté d'être trop tendre à l'égard de son brillant collègue de la fraction libérale, si bien que, M. Bonnard ayant cautionné au moins un des arguments de fond invoqués par M. Aubert, je crois pouvoir dire que nous avons là une bonne police d'assurance contre le risque d'inconstitutionnalité.

D'autres motifs de fond justifient, à titre principal, pour ne pas dire exclusif, la non-entrée en matière sur ce projet. Les auteurs de la motion du 14 décembre 1978 se sont bornés à demander au Conseil fédéral de poursuivre l'examen des possibilités d'assujettissement des banques à des prestations fiscales supplémentaires et, «le cas échéant», je le souligne, «de proposer un projet d'arrêté». Cela signifie qu'en acceptant cette motion, le Parlement ne s'est point prononcé en faveur d'un projet quelconque. Le Conseil fédéral s'est acquitté à satisfaction de la tâche qui lui avait

été confiée, Monsieur Ritschard, tâche qui consistait à poursuivre l'examen de la question et votre commission le remercie d'avoir procédé à une étude exhaustive et approfondie de celle-ci. Il n'en reste pas moins que le Parlement est libre de tirer de cette étude les conclusions qui lui conviennent. Il est d'ailleurs évident que, au moment du dépôt de la motion, nous ne disposions d'aucune étude approfondie relative aux conséquences de l'introduction éventuelle d'un impôt anticipé sur le rendement des avoirs fiduciaires, si bien que ce n'est que maintenant que le Parlement a la possibilité de se déterminer en toute objectivité. Plusieurs membres de la commission ont affirmé que la Confédération était confrontée à des difficultés financières à la suite de l'importante diminution de recettes qu'elle a subie au titre des droits de douane, diminution due avant tout au rejet par le peuple de la TVA il y a quelques années. Ce n'est toutefois pas une raison suffisante pour aggraver l'imposition du secteur bancaire à la faveur d'une formule improvisée qui, comme l'a déclaré le représentant de la Banque nationale au cours de «hearings» mis sur pied par la Commission des finances du Conseil des États, représenterait «la solution la plus supportable et la moins nuisible». Or, une solution qui est la plus supportable et la moins nuisible est un passeport qui ne mène pas loin. La perception de nouvelles recettes fiscales doit respecter le critère de l'opportunité et il est certain qu'en frappant les placements fiduciaires d'un impôt anticipé touchant les clients des banques et non les banques elles-mêmes, nous provoquerions un transfert à l'étranger des opérations fiduciaires. Personne ne conteste le risque d'exode d'une partie de la clientèle existante. Il y a divergence uniquement quant à l'ampleur de cet exode. Une diminution du volume des opérations fiduciaires provoquerait une réduction des profits des banques et, par voie de conséquence – et c'est cela qui m'intéresse le plus – une diminution des recettes fiscales ordinaires de la Confédération, des cantons et des communes. Du point de vue économique, le moment serait de toute manière mal choisi parce que nous devons actuellement faire face à l'offensive d'autres pays tels que l'Angleterre, l'Autriche, le Luxembourg et même les États-Unis d'Amérique, qui s'efforcent d'attirer les investissements fiduciaires vers leurs places financières.

Les partisans du projet du Conseil fédéral insistent sur le fait que le volume des placements fiduciaires est important et qu'il a encore augmenté. C'est vrai et les chiffres suivants le démontrent. A fin avril, la valeur des avoirs fiduciaires d'origine suisse s'élevait à 29,9 milliards et ceux d'origine étrangère à 128 milliards, mais ce ne sera pas forcément toujours le cas, surtout si nous devons déclencher une vague de dissuasion par une imposition fiscale abrupte. Il ne faut pas non plus oublier que les taux des commissions bancaires ne sont pas élevés, surtout lorsqu'il s'agit de montants importants. Le fisc et l'économie suisse tirent profit d'une place financière solide. Nous ne pouvons courir le risque de porter préjudice à cette dernière par des mesures comme celles que le Conseil fédéral nous propose d'introduire.

Je vous rappellerai que l'augmentation du taux des droits de timbre a provoqué dans le secteur des «commodities» un transfert important des opérations de bourse vers Londres et vers d'autres places financières. Il serait dangereux de suivre le raisonnement de ceux qui ne contestent pas le risque d'un transfert – M. Kaufmann a repris cette façon de penser dans une proposition dont je parlerai ensuite – mais qui affirment que si l'introduction d'un impôt anticipé devait entraîner une diminution des affaires fiduciaires, on pourrait toujours supprimer cet impôt par la suite. Un tel procédé serait, du point de vue politique, inadmissible. En effet, si l'on considère l'importance de la place financière suisse, nous serions impardonnables de nous hâter après coup pour recoller les pots cassés! L'exode risque d'être irréversible!

En fait, la question très simple, qui se pose au plan de la politique fiscale et économique, est la suivante: est-il judicieux de courir tous les risques que j'ai mentionnés, dans le

seul but d'introduire un impôt qui est déjà discutable pour des raisons de technique fiscale et qui n'assainit pas les finances de la Confédération? Est-il surtout judicieux de le faire pour le plaisir de réaliser à tout prix une «Opfersymmetrie» de nature sociale, qui est très discutable et qui correspond à un certain dogmatisme? La réponse de la majorité de votre commission a été négative.

Votre commission n'a pas examiné d'autres solutions d'imposition supplémentaire du secteur bancaire, même si quelques orateurs du Conseil des États souhaitaient que le Conseil national étudie la possibilité d'introduire un impôt anticipé sur les intérêts d'emprunts étrangers libellés en francs suisses. En effet, les motifs d'opposition développés par le Conseil fédéral et la Banque nationale sont clairs et convaincants. Votre commission n'a pas non plus examiné la possibilité d'un passage du barème à trois paliers à celui d'un à deux paliers ou à l'imposition proportionnelle du bénéficiaire. Ce problème ne peut concerner les banques en particulier, mais seulement les personnes morales en général, et cela dans le cadre de l'harmonisation fiscale.

Avant de conclure, et pour plus de clarté, permettez-moi de poser déjà maintenant quelques questions à M. Kaufmann. Tout à l'heure, Monsieur Kaufmann, vous prendrez encore la parole pour motiver vos deux propositions. Or, votre proposition subsidiaire concerne le détail de la modification de la loi que nous soumet le Conseil fédéral. Si nous votions l'entrée en matière, suivant en cela la proposition de M. Stich, il est absolument exclu que notre conseil puisse déjà se livrer à une discussion de détail, car l'article 11^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils stipule que «les affaires soumises aux conseils seront préalablement examinées par des commissions permanentes ou spécialement constituées et par les groupes». Il n'est jamais arrivé que le conseil concerné puisse directement entamer la discussion de détail et se déterminer sur les articles 1, 2, 3 ou 4, sans qu'il y ait décision préalable d'une commission.

Ma deuxième question concerne votre première proposition. Vous suggérez le renvoi du projet à la commission. J'interprète votre proposition comme un simple complément à celle de M. Stich, qui, elle, invite à entrer en matière. En effet, un autre article de la loi sur les rapports entre les conseils, et notamment l'article 65 du règlement du Conseil national précise que «lorsque l'entrée en matière est décidée, les projets peuvent être renvoyés en tout ou en partie au Conseil fédéral ou à la commission pour réexamen ou pour modification». *A contrario*, il n'est pas possible que soit formulée une proposition de renvoi à la commission afin qu'elle réexamine l'entrée en matière. L'entrée en matière doit d'abord être votée et c'est alors seulement que la proposition de renvoi devient possible, mais comme complémentaire à celle de M. Stich et dans le sens que vous avez précisé. En conclusion, pour toutes ces raisons, je vous invite à adhérer à la proposition de la majorité qui demande de refuser l'entrée en matière.

Le président: Je vous propose la procédure suivante: tout d'abord, nous allons donner à la minorité l'occasion de s'exprimer par la voix de M. Stich, ensuite nous permettrons à M. Kaufmann de justifier sa proposition de renvoi et, à la fin, nous ouvrirons la discussion générale d'entrée en matière.

D'autre part, comme pour l'instant, mis à part les rapporteurs, 24 orateurs se sont inscrits, j'espère ne pas avoir à limiter le temps de parole, vu l'importance de l'objet qui nous occupe, mais je demande alors à chacun un peu de discipline.

Stich, Sprecher der Minderheit: Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommissionsminderheit, auf dieses Geschäft einzutreten und die Verrechnungssteuer auf die Erträge von Treuhandanlagen auszudehnen. Die Diskussion um dieses Geschäft erinnert mich sehr stark an eine ähnliche Diskussion, da es auch um Banken ging, im Jahre 1968. Damals ging es darum, der Nationalbank ein neues Notenbankinstrumentarium zu geben. Die Reaktion der Banken war

ungefähr gleich wie in den letzten Monaten. Ich hatte damals auch das Vergnügen, im Namen der Minderheit den Antrag des Bundesrates zu vertreten, und ich bin damals, ich möchte sagen, auch untergegangen. Aber die Folge war, dass das Notenbankinstrumentarium nachher, deutlich verschärft, doch gekommen ist, und ich bin überzeugt, wenn Sie heute hier Nichteintreten beschliessen, so werden Sie innert kurzer Zeit andere Massnahmen beschliessen müssen.

Ich habe gesagt, es sei die gleiche Ausgangslage. Auch damals hat man die Verfassungsmässigkeit bestritten, genauso wie heute. Man bestreitet die Verfassungsmässigkeit immer, wenn man etwas nicht will. Dazu ist die Verfassung gut. Die Verfassungsmässigkeit ist hier gegeben. Sie haben das auch von den beiden Kommissionsprechern, die ja den Auftrag haben, die Mehrheit zu vertreten, gehört. Es ist aber ganz klar, dass die Stellungnahme von Professor Böckli nicht haltbar ist, denn das Verrechnungssteuergesetz war seit seiner Einführung unter dem Titel eines Verrechnungssteuergesetzes immer so konzipiert, dass der steuererhörliche Inländer diesen Betrag mit seinen Steuern verrechnen konnte. Nicht verrechnen – und deshalb ist denn auch der Ausdruck «Verrechnungssteuer» insofern falsch – kann ihn aber der unerhörliche Steuerinländer. Dort ist es dann eine definitive Abgabe von 35 Prozent. Definitiv ist aber die Verrechnungssteuer in der ganzen Konzeption auch immer für den Ausländer gewesen. Das hat man von Anfang an so gewollt. Man darf deshalb heute nicht so tun, auch wenn man ein Professor ist, als ob damit die Verfassung verletzt würde, wenn man eine Steuer von 5 Prozent erhebt auf Zinsen und Erträgen, die in der Schweiz bezahlt werden. Die Verfassungsmässigkeit ist also eindeutig und klar gegeben.

Zum zweiten Argument: die Gefahr der Abwanderung. Auch hier muss ich sagen, dass meines Erachtens diese Gefahr nicht besteht. Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir im letzten Jahrzehnt in der Schweiz beispielsweise einen Negativzins von 10 Prozent im Quartal gehabt haben, also 40 Prozent pro Jahr. Auch diese Negativzinsen haben den Geldzufluss in die Schweiz nicht verhindert; selbst diese Negativzinsen sind in Kauf genommen worden.

Nun, wenn es eine Abwanderung gäbe, was würde dabei verlorengehen? Es ist selbstverständlich, dass die Banken die Buchung von Treuhandanlagen grundsätzlich natürlich ohne weiteres auch auf anderen Finanzplätzen, wo sie ebenfalls Niederlassungen haben, abwickeln könnten. Das heisst, es ist falsch, wenn behauptet wird, die Banken würden deshalb weniger verdienen, es ist falsch, wenn behauptet wird, deshalb würde die Eidgenossenschaft letztlich weniger einnehmen.

Es gibt aber ein gewichtigeres Argument, das gegen die Abwanderung spricht: Ich möchte Sie daran erinnern, dass beispielsweise die amerikanische Regierung vor einiger Zeit die iranischen Guthaben in Amerika blockiert hat. Es wird deshalb – auch wenn die Schweiz eine Verrechnungssteuer von 5 Prozent einführt – selbstverständlich sein, dass Opec-Länder mindestens einen wesentlichen Teil ihrer Anlagen weiterhin durch die Schweiz weitergeben wollen, denn selbst wenn diese Anlagen in den USA gemacht werden, sind es eben nicht Guthaben der Opec-Länder, die unter Umständen in einen Konflikt mit den USA kommen können, sondern diese Gelder sind dann Guthaben von Schweizer Banken und fallen deshalb nicht unter diese Restriktionen. Das ist auch der Grund, warum sehr viele dieser Anlagen überhaupt via Schweiz gemacht werden, und da spielt eine Belastung von 5 Prozent überhaupt keine Rolle.

Nun muss man sich aber auch noch fragen: Wie viele Treuhandanlagen wollen wir überhaupt? Soll das Wachstum der Treuhandanlagen weitergehen, wie es bis jetzt gewesen ist? Sie haben durch die Kommissionsreferenten bereits gehört, dass wir 1977 56 Milliarden Treuhandanlagen in der Schweiz hatten, 1980 waren es 130 Milliarden, in der Kommissionssitzung hat man uns 145 Milliarden angegeben, und heute sind es 158 bis 160 Milliarden. Das heisst, inner-

halb von praktisch zwei Monaten haben die Treuhandanlagen insgesamt wieder um 13 bis 15 Milliarden Franken zugenommen. Dabei sehen Sie dann, dass es auch für Schweizer interessant ist, Treuhandanlagen zu machen und Steuern zu hinterziehen: In diesen zwei Monaten, seit Ende Februar bis Ende April, haben die schweizerischen Treuhandanlagen um 3 Milliarden Franken zugenommen. Da müssen Sie sich doch gelegentlich auch fragen, welche Wirkung das auf die Hypothekarzinsen in der Schweiz hat und ob es nicht an der Zeit wäre, hier ein bisschen einen Riegel zu schieben. Ich möchte Sie aber auch daran erinnern, dass wir in absehbarer Zeit eine Finanzvorlage haben werden, die etwa 300 Millionen Franken mehr einbringen wird und die durch die Warenumsatzsteuer bei den Konsumenten erhoben werden soll. Sie müssen sich dann fragen, wie wir vor dem Volk dastehen, wenn wir ihm sagen, dass es in der Schweiz von Inländern Treuhandanlagen in der Höhe von mindestens 30 Milliarden Franken gibt, deren Ertrag nicht der Verrechnungssteuer unterliegt und auch nicht versteuert werden muss. Hier scheint eine Mehrheit der Kommission sehr, sehr grosszügig zu sein. Das ist paradox, wenn man daran denkt, dass dieser Rat in der letzten Woche beschlossen hat, eine Motion zur Einführung einer Verrechnungssteuer für die Leistungen der Genossenschaften zu überweisen. Er hat sich da übrigens keinen Deut um die Verfassungsmässigkeit gekümmert. Dort ist sie tatsächlich nicht gegeben, hier ist sie gegeben. Sie müssen sich also fragen: Wie sollen wir eine Finanzvorlage vertreten, die die einfachen Leute trifft und den Grossen Tür und Tor für die Steuerhinterziehung offen lässt. Ich bin mir bewusst, dass diese Vorlage nicht alle Löcher stopfen kann, aber wenigstens sollten wir jene stopfen, die heute am häufigsten missbraucht werden.

Zum Schluss noch eine Überlegung: Man muss sich langsam aber sicher auch überlegen, wieweit die Treuhandanlagen an sich gehen sollen. Ich habe Ihnen gesagt: heute sind es Anlagen in der Höhe von 159 Milliarden Franken. Das schweizerische Volkseinkommen beträgt heute 170 Milliarden Franken. Es ist ganz selbstverständlich, dass jeder Bankier sagt: Die Treuhandanlagen sind kein Risiko für uns, also auch kein Risiko für die Schweiz; aber auch das ist eine Illusion. Denn wenn eine Bank Treuhandanlagen vermittelt, übernimmt sie trotz allem eine gewisse Verantwortung. Ich möchte die Bank sehen, die sich im Falle eines Verlustes vor der Deckung des Schadens drückt. Das kann ich mir nicht vorstellen, und Beispiele, dass man das nicht tun würde, haben wir auch bereits erlebt.

Ich bitte Sie deshalb, im Interesse einer grösseren Gerechtigkeit bei der Besteuerung, im Interesse aber auch der Wirtschaft der Schweiz und aus staatspolitischen Überlegungen Eintreten zu beschliessen. Es wird nachher Sache der Kommission sein – die Vorlage würde im Falle eines Eintretens automatisch an die Kommission gehen –, zur Detailberatung Stellung zu nehmen. Ich bitte Sie also nochmals, aus all diesen Überlegungen heraus heute für Eintreten zu stimmen.

Kaufmann: Meine Anträge dienen dem Minderheitsantrag und der Klarstellung. Wenn wir nicht eintreten, ist alles erledigt. Dann haben wir für viele Jahre eine *res judicata*. Ich glaube, wir können mit guten Gründen nicht dagegen sein, dass eine Vorlage, die wahrscheinlich noch etwas umgearbeitet werden muss, wieder vor unseren Rat kommt und dass wir wieder über diese Vorlage entscheiden können. Ich bin nicht Kommissionsmitglied, aber ich war reichlich überrascht über diesen Nichteintretensentscheid der Kommission, überrascht, weil der Bundesrat diese Verrechnungssteuer nach den Motionen aus unsern Räten einführen will, überrascht, weil die Nationalbank diese Verrechnungssteuer wiederholt vorgeschlagen hat und sie heute noch begrüsst, überrascht, weil auch die Bankenkommission offiziös diese Verrechnungssteuer befürwortet. Unsere Kommission hat mit einer Mehrheit von 16 zu 9 Stimmen – ohne Detaildiskussion – Nichteintreten beschlossen. Ich

glaube, dass angesichts der erwähnten Autoritäten dieser Entscheid zum vorneherein etwas merkwürdig berührt. Dann ein Zweites: Ich habe mich schon 1977 und 1978 mit Herrn Stich zusammen für eine solche Verrechnungssteuer auf Treuhandguthaben eingesetzt, und ich tue es immer noch, aber heute noch mit viel mehr Berechtigung als damals. Die Treuhandanlagen, die vor drei Jahren etwas 50 Milliarden Franken ausmachten, haben heute einen Stand von 159 Milliarden erreicht, und das, obwohl seit Jahren diese Verrechnungssteuer in der Luft liegt und man sich durchaus vorstellen könnte, dass dieser oder jener Anleger sich sagt: ja, vielleicht kommt hier diese Verrechnungssteuer, ich will die Treuhandanlagen nicht mehr über die Schweiz tätigen. Dem ist nicht so! Hinzu kommt, dass die Zinsen mittlerweile gestiegen sind, so dass man es in aller Deutlichkeit sagen kann – ich habe über den Mittag hierüber sogar eine Wette abgeschlossen –, diese Verrechnungssteuer von nur 5 Prozent bringt heute dem Bund nicht etwa 100 bis 150 Millionen, was man 1978 noch annahm, sondern mindestens 500 Millionen Franken pro Jahr.

Es wird behauptet, die Treuhandgelder würden auf Risiko des Kunden angelegt; die Schweizer Banken nähmen eine Kommission von einem Viertel oder einem halben Prozent ein. Das gesamte Risiko liege aber bei den – vorwiegend ausländischen – Kunden. Das stimmt nicht. Die Schweizer Bank, die solche Treuhandanlagen im Ausland tätigt, untersteht dem Auftragsrecht. Gemäss Artikel 398 des Obligationenrechtes ist der Beauftragte verpflichtet, für eine getreue und sorgfältige Ausführung der ihm übertragenen Geschäfte zu sorgen. Er haftet auch für die sogenannte *culpa in eligendo*. Der Beauftragte kann sich nicht darauf berufen, dass es ihn nichts angehe, wenn die Bank oder das Industrieunternehmen im Ausland bankrott geht, er habe nur auf Risiko des Kunden angelegt. Der Kunde wird ihm dann sagen: Du hast ja die internationalen Beziehungen, Du kennst die Firmen im Ausland. Die Schweizer Banken könnten haftbar werden, selbst dann, wenn der Kunde bestimmt, dass das Treuhandgeld dieser oder jener Firma ausgeliehen werden soll, denn sie müssen die internationalen Verhältnisse kennen bzw. wissen, ob die betreffende Firma überhaupt kreditwürdig sei und gegebenenfalls den Kunden davor warnen, dieser Firma Geld auszuleihen. Daraus ergibt sich natürlich die politisch und rechtlich wichtige Konsequenz: Wenn eine Haftung besteht, dann können unsere Grossbanken haften. Sie betreiben ungefähr die Hälfte der Treuhandgeschäfte. Aber dann hat bei Milliardenverlusten – Sie kennen den Fall Chiasso – der Bund und die Nationalbank die verdammte Schuldigkeit, hier einzuspringen. Herr Leutwiler hat damals, als man noch zweifelte, ob die Schweizerische Kreditanstalt überleben könne, erklärt, es sei volkswirtschaftlich gesehen ganz klar, dass in einem solchen Fall der Bund eingreifen und die Schweizerische Kreditanstalt am Leben erhalten müsse. Solche Fälle können hier wieder entstehen. Es kommt nicht von ungefähr, dass die Bankenkommission und die Nationalbank an diesem eminenten Wachstum der Treuhandgelder gar nicht dermassen interessiert sind.

Nun ist es natürlich so, dass aller Regel nach Leute, die eine Bürgschaft oder Garantien geben, auch für sich einen Obolus wollen. Im Falle des Bundes läge dieser Obolus in der 5prozentigen Verrechnungssteuer.

Es gibt weitere Gründe für diese Steuer: Wir stehen vor der Bankeninitiative und vor allem vor der Frage der Geheimhaltung im Bankenbereich. Ich möchte das jetzt auch an die bürgerlichen Kreise sagen: Je stärker und entschiedener Sie die Verrechnungssteuer ausbauen, um so eher lässt sich das heutige Bankgeheimnis vertreten. Dieser Zusammenhang muss gesehen werden. Hinzu kommt, dass diese 5 Prozent Verrechnungssteuer einen Zwanzigstel des Ertrages auf diesen Treuhandguthaben darstellen und dass diese Treuhandanlagen zum überwiegenden Teil von ausländischen Firmen getätigt werden, weshalb von der Bankenseite her kaum damit operiert werden kann, sie würden von einer solchen Steuer in der Substanz getroffen. Dazu

ist noch zu berücksichtigen, dass kleine und mittlere Banken keine Treuhandgeschäfte betreiben. Diese Treuhandanlagen werden von Grossbanken und von ausländischen Banken mit Sitz in der Schweiz getätigt. Die Aussage, es gebe kleine oder mittlere Banken, die mit der Verrechnungssteuer in Schwierigkeiten geraten würden, ist somit verfehlt.

Ich habe einen Antrag eingereicht und bereits vermerkt, dass meine Anträge den Eintretensantrag unterstützen. Es ist klar, dass die Angelegenheit an die Kommission zurückgeht, wenn wir Eintreten beschliessen. Aber ich habe hier bewusst noch einige Akzente setzen wollen, nämlich einmal: Wenn das Gejammer um den schweizerischen Finanzplatz tatsächlich richtig wäre, dann möchte ich dem Bundesrat die Möglichkeit geben, im Falle einer starken Abwanderung die Verrechnungssteuer reduzieren oder ganz aufheben zu können. Aber dann frage ich Sie: Was gibt es noch für ein Argument, das gegen diese Verrechnungssteuer von 5 Prozent spricht? Mit dem Rückkommensantrag möchte ich die Kommission darauf verpflichten, vor allem dieses Anliegen zu prüfen.

Ich habe in meinen Rückkommensantrag noch eine zweite Möglichkeit aufgenommen: Man hat im Ständerat erklärt, man wolle bzw. sollte die Verrechnungssteuer auf ausländischen Anlagen in Schweizerfranken einführen. Ob das 5 oder 35 Prozent sind, ist in diesem Zusammenhang vorläufig unwesentlich. Aber ich habe durchaus die Meinung, dass diese Frage auch geklärt werden muss, denn die Kommission hat in einem relativ pauschalen Verfahren einfach beschlossen, auf die Geschichte nicht einzutreten und es damit dem Ständerat gleich zu tun. Das scheint mir staatspolitisch zu wenig zu sein.

Sie verargen es mir nicht, wenn ich noch einen Blick auf unsere Bundeskasse werfe, die weiss Gott diese 500 Millionen bitter nötig hat. Ich bin nach wie vor für neue und weitere Sparmassnahmen und werde mich auch für solche Massnahmen einsetzen. Aber auch auf zusätzliche Finanzmittel ist der Bund dringend angewiesen.

Ich bitte Sie, dem Eintretensantrag von Kollege Stich zuzustimmen.

Le président: Si nous devons, ce que suggèrent plusieurs membres de notre conseil et les présidents de groupe, limiter le temps de parole à dix minutes pour les porte-parole de groupe et à cinq minutes pour les intervenants à titre personnel, nous en aurions encore pour trois heures, sans compter l'intervention du représentant du Conseil fédéral.

Hubacher: Ich finde dieses Vorgehen langsam nicht mehr sehr solid. Man bereitet sich als Fraktionssprecher vor, und dann wird einfach die Redezeit gekürzt.

Wenn das beschlossen wird, würde ich vom Recht Gebrauch machen, dass man ein zweites Mal das Wort verlangen kann, und die fünf Minuten bringe ich dann als Fortsetzung. Ich finde es nicht in Ordnung, dass jedesmal so kurz vor Beginn der Debatte einfach die Redezeit beschränkt wird.

Le président: Personnellement, je pense qu'il faut donner aux porte-parole des groupes dix minutes et cinq minutes pour les intervenants à titre personnel. Si quelqu'un, ensuite, désire intervenir une nouvelle fois, il aura encore droit à cinq minutes.

M. Carobbio: Je crois que l'objet en discussion est suffisamment important pour en rester aux dispositions du règlement et les porte-parole des groupes doivent pouvoir disposer des quinze minutes prévues.

Je me demande quelle serait la fonction de ce Parlement si chaque fois qu'il y avait des arguments importants à développer, on réduisait le temps de parole. Si l'on va dans ce sens, il suffira alors de monter à cette tribune pour déclarer si l'on est pour ou contre l'entrée en matière!

Je m'oppose à la proposition du président.

Le président: Cette proposition n'est pas seulement la mienne.

Dans ces conditions, je propose quinze minutes pour les porte-parole de groupe et cinq minutes pour les intervenants à titre personnel.

Je pense aussi que l'on peut beaucoup dire en peu de temps et, certaines fois, ne rien dire en beaucoup de temps. (*Applaudissements*).

Aucune autre proposition n'étant faite, il en sera fait ainsi.

Oester: Die Mehrheit der unabhängigen und evangelischen Fraktion wird für Eintreten auf die vorgeschlagene Steuer stimmen. Sie ist sich dabei bewusst, dass die fiskalische Bedeutung der Vorlage eher klein ist. Eine bescheidene Belastung der Zinsen von Treuhandguthaben erscheint ihr hingegen geeignet zu sein, um das finanzpolitische Klima zu verbessern. Anders ausgedrückt: Die Fraktionsmehrheit glaubt, ein Nein schon beim Eintreten könnte in breiten Volkskreisen als ungerechtfertigte Privilegierung der Banken und insbesondere einer finanzkräftigen Kundenkategorie verstanden werden. Sie weist auch darauf hin, dass die zum Teil massiose Aufblähung im Bankensektor und vor allem beim Treuhandgeschäft unserem Lande nicht nur Vorteile bringt. Diese Einsicht dürfte auch hinter der Stellungnahme der Nationalbank stehen, welche die Besteuerung der Treuhandzinsen als die von den diskutierten Massnahmen am wenigsten schädliche beurteilt. Die befürwortende Mehrheit unserer Fraktion teilt im übrigen die pessimistischen Erwartungen gewisser Bankkreise nicht. Sie hält dafür, dass seitens der Schweizerischen Bankiervereinigung allzu schwarz, ja geradezu der Teufel an die Wand gemalt wird, um uns das Fürchten zu lehren. Angesichts der gewaltigen Geschäftsexpansion gerade der im Treuhandgeschäft engagierten Institute im In- und Ausland halten die meisten meiner Fraktionskollegen die von interessierter Seite geäusserten Abwanderungsbefürchtungen für übertrieben. Wenn überhaupt, werde die zur Diskussion stehende Steuer keinen nennenswerten Schaden stiften. Die Banken sollten sich deshalb, besonders bei längerfristiger Betrachtung, zur sehr gemässigten Vorlage positiv einstellen. Es könnten sonst eines Tages wesentlich härtere fiskalische Massnahmen die Gnade von Volk und Ständen finden – besonders dann, wenn die Filialen-, Bilanzsummen- und Gewinnexpansion im Bankensektor weitergehen sollte. Schliesslich stellt die befürwortende Mehrheit unserer Fraktion fest, dass die Verfassungsmässigkeit von namhaften Juristen bejaht wird. Sie beantragt Ihnen deshalb, namentlich aus Gründen der politischen Opportunität, heute auf die Vorlage einzutreten, so dass der bundesrätliche Vorschlag näher geprüft werden kann.

Mich persönlich hat sowohl das Studium der Unterlagen als auch die Aussprache in der Kommission zur Überzeugung geführt, die gegnerischen Argumente seien die stärkeren. Mir scheint, eine sogenannte Verrechnungssteuer auf Anlagen von Ausländern im Ausland in ausländischer Währung stehe verfassungsrechtlich nicht eben auf den gesündesten Beinen, besteht doch für die meisten Gläubiger keine Verrechnungsmöglichkeit. Die vorgeschlagene Steuer hat auch den Charakter eines fiskalpolitischen Experimentes, das sich durchaus als kontraproduktiv erweisen kann. Und da halte ich dafür, dass auch in der Steuerpolitik der gute Zweck die fragwürdigen Mittel nicht heiligt. Sollte die von vielen Fachleuten befürchtete massive Abwanderung ausländischer Bankkunden vom Finanzplatz Schweiz Tatsache werden, wären bekanntlich die Kantone und Gemeinden durch die eintretenden Steuerausfälle am meisten betroffen. Das in einer Zeit, in der wir vom Bund aus bestrebt sind, den Kantonen verschiedene Aufgaben abzutreten bzw. zurückzugeben. In dieser Situation, so meine ich, müssten wir mit grösster Sorgfalt zu Werke gehen. Sonst riskieren wir, die ohnehin nicht leichten Gespräche zwischen Bund und Kantonen zum Schaden aller zu belasten. Schliesslich macht es mir Mühe, eine umstrittene neue Steuer zu befürworten, solange es sich der Bund offenbar leisten kann, den Schwer- und Schwerstverkehr auf der

Strasse Jahr für Jahr mit Hunderten von Millionen Franken indirekt zu subventionieren. Dafür, dass die verkehrs- wie fiskalpolitisch wohibegründete, überfällige Festsetzung kostengerechter Schwerverkehrsabgaben auf die lange Bank geschoben wird, kann allerdings unser Finanzminister nichts. Für diese unverständliche, von wirtschaftlichen Sonderinteressen wesentlich mitbeeinflusste Trölerie haben andere die Verantwortung zu übernehmen.

Unsere Fraktion – und hier sind wir einstimmig – ruft die verantwortlichen Weichensteller auf, die von der Kommission bemerkenswert speditiv vorberatene Vorlage für eine angemessene Schwerverkehrsabgabe endlich auf die Tageliste zu setzen.

M. Carobbio: Le groupe du PdT, PSA, POCH considère que le projet qui nous est soumis est encore insuffisant. Nous aurions préféré, soit dit en passant puisque aujourd'hui on ne discutera fort probablement pas de cela, un taux d'imposition des avoirs fiduciaires de 8 pour cent par exemple, taux que la Banque nationale elle-même a trouvé tout à fait logique et acceptable. Notre groupe votera, cependant, en faveur de l'entrée en matière. Il appuiera ainsi la proposition de la minorité.

En effet, nous considérons la proposition du Conseil fédéral comme une solution minimale. Un Parlement et, en particulier, sa majorité gouvernementale, qui dit être préoccupée par l'état des finances fédérales et qui le répète depuis des années, chaque fois que l'interminable «feuilleton» des finances fédérales nous est présenté avec une monotonie déconcertante d'un chapitre à l'autre, devrait, à notre avis, adopter ce projet sans trop d'hésitations. Mais la réalité, hélas! est tout autre. En effet, cette majorité, qui est constituée par les grands partis bourgeois, précisons-le pour bien nous faire comprendre, n'est pas du tout disposée à suivre son gouvernement. Pour elle, du moins pour la majorité des membres de ces groupes bourgeois, il faut le dire clairement, la santé des finances fédérales ne semble pas être prioritaire. La défense des intérêts des milieux que cette majorité représente, en particulier des intérêts des milieux bancaires est, pour elle, plus importante. C'est la seule conclusion politique que l'on peut tirer après la discussion des diverses mesures d'assainissement des finances fédérales, et qu'on débouche aujourd'hui sur une situation assez particulière et étrange: un petit groupe d'opposition comme le nôtre soutient, ici, les positions gouvernementales, tandis que les partis bourgeois qui disposent d'une majorité de cinq septièmes au gouvernement, en se fondant sur des arguments juridiques – les mesures ne sont pas conformes à la constitution –, ou techniques – danger de provoquer l'exode des capitaux ainsi placés dans nos banques. En réalité, ces partis ou cette majorité des partis se retranchent derrière ces arguments pour masquer leur choix politique qui est de s'opposer à toute nouvelle recette dans la mesure où les milieux qu'ils représentent seraient touchés, quitte à exiger toujours plus d'économies. Il suffit pour s'en convaincre de voir quelles sont les pièces principales figurant sur l'échiquier.

Au début de cette législature, la grande majorité de ce Parlement, groupes bourgeois et groupe socialiste compris, a accepté les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier qui prévoyait trois mesures propres à assainir les finances fédérales: premièrement, de nouvelles mesures d'économie, deuxièmement des propositions en vue d'augmenter les recettes – celles notamment que mentionne le message discuté aujourd'hui – et, troisièmement, l'adoption du nouveau régime financier. Un seul groupe, dès le départ, a contesté cet ordre de priorité: le nôtre. Nous avons demandé, en effet, que l'on accorde la priorité à l'adoption de propositions propres à procurer de nouvelles recettes, en particulier par la voie de l'imposition des banques, ou que, pour le moins, on examine le tout, en un seul «paquet».

Intervenant dans le débat en décembre 1979 je disais, m'adressant en particulier au conseiller fédéral socialiste Ritschard et au groupe socialiste, que les priorités fixées auraient, comme seul résultat pratique, de faire adopter les seules mesures d'économie ainsi qu'un nouveau régime financier se limitant à une majoration des impôts indirects. Tel était le vœu d'ailleurs de la majorité des partis bourgeois, du Parti radical en particulier. C'est la tournure que prennent les événements aujourd'hui, d'où notre satisfaction d'avoir été prophètes. Nous pourrions nous en réjouir, s'il n'y avait pas de questions aussi importantes que celle de la justice fiscale et de l'état des finances fédérales.

Partant de ce plan financier, le Conseil fédéral et l'administration – et vous même, Monsieur Ritschard – ont élaboré un laborieux compromis en vue de réaliser des économies, d'obtenir des recettes supplémentaires par le moyen de l'ICHA et d'introduire un impôt frappant les possédants. Vous choisissez l'imposition des milliards constitués par les placements fiduciaires, qui représentent, du moins le croyez-vous, une source de revenu facilement imposable. Cet impôt sur les placements fiduciaires avait du reste été proposé naguère par le conseiller fédéral radical Chevallaz et admis par la Banque nationale. Il s'agit, selon votre idée et celle du groupe socialiste, d'un compromis politique qui devrait mettre tout le monde d'accord: droite, centre et gauche, gauche modérée du moins. Mais les puissants milieux bancaires et leurs représentants dans cette enceinte ne l'entendent pas de cette oreille. Ils rejettent tout accroissement de recettes qui pourrait toucher certains de leurs privilèges, ceux des grandes banques en particulier. Au Conseil des États et au sein de la commission de ce conseil, après un débat de quelques heures, ils rejettent l'impôt sur les avoirs fiduciaires, susceptible de rapporter quelque 200 millions de recettes nouvelles. Les jeux sont faits, à la plus grande joie des milieux bancaires et de leurs clients.

Notre groupe ne peut que dénoncer un tel comportement. Fidèle à sa position initiale, il votera l'entrée en matière; mais il dénonce, une fois de plus, une situation et une politique faites de compromis avantageux pour les milieux privilégiés. En même temps, notre groupe dénonce la faiblesse d'un gouvernement à participation socialiste qui n'est pas capable de faire adopter des propositions minimales comme le sont celles-ci. Une telle situation n'aura pas seulement des conséquences négatives pour les finances fédérales – il nous manquera 200 millions de nouvelles recettes – mais aussi pour la crédibilité des institutions et du Parlement lui-même. Les gens ne comprendront pas facilement que, d'une part, on continue à leur demander des sacrifices pour assainir les finances fédérales, et de l'autre, on décide de ne pas entrer en matière sur une proposition à laquelle les partis gouvernementaux avaient adhéré il y a moins de deux ans. Politiquement parlant, le seul choix cohérent, logique, dans l'intérêt des finances fédérales et de la crédibilité de la politique fédérale, consiste à suivre le Conseil fédéral et à voter l'entrée en matière, ainsi qu'à passer à la réalisation du deuxième volet des mesures d'assainissement des finances fédérales, par la voie de nouvelles recettes. C'est la voie que nous avons choisie, tout en critiquant les choix qui ont été faits jusqu'ici et le manque de sérieux politique des partis gouvernementaux, des partis bourgeois en particulier.

Mais outre ces considérations de politique générale qui, à notre avis, sont prioritaires aujourd'hui quand on est appelé à se prononcer contre la proposition bourgeoise de non-entrée en matière, il y a d'autres raisons justifiant notre décision de voter l'entrée en matière. Permettez-moi de les rappeler brièvement.

Les avoirs fiduciaires visés par le nouvel impôt constituent une masse de milliards qui va croissant. Notre système bancaire est mis à profit pour éluder de manière répétée les réglementations fiscales des pays d'où proviennent ces fonds. Pour l'essentiel (80 pour cent), ceux-ci appartiennent à des étrangers. Les grandes banques suisses gèrent

en grande partie les opérations y relatives, en l'occurrence 37 pour cent contre 30 pour cent pour les banques étrangères. Rappelons que l'Union de Banques Suisses, à elle seule, détient quelque 16,6 milliards de ces avoirs fiduciaires, la Société de Banque Suisse, 12,7 milliards, le Crédit Suisse, quant à lui, ne donne aucune indication. Les intérêts qui sont versés – n'oublions pas qu'il s'agit de dépôts qui ne doivent pas être inférieurs à 100 000 francs – sont de l'ordre de 9 à 10 pour cent, 8,8 pour cent en moyenne en 1980. Sur la base des chiffres indiqués – 140 milliards pour 1980 – cela signifie que pour 20 pour cent seulement des avoirs fiduciaires d'origine suisse, un montant d'environ 2 milliards de francs n'est pas soumis à l'impôt anticipé, alors que pour les avoirs étrangers il s'agit de quelque 8 milliards. Il faut bien reconnaître qu'une telle situation est discriminatoire, avant tout à l'égard des travailleurs qui doivent payer leurs impôts jusqu'au dernier franc, mais également à l'égard des titulaires de livrets d'épargne et d'obligations suisses et en particulier des petits épargnants. Par conséquent, du seul point de vue de l'équité fiscale, c'est le minimum que l'on puisse prévoir. Les adversaires du projet nous disent qu'il faut tenir compte de la concurrence qui existe dans les milieux bancaires au niveau international, qu'il ne faut pas effrayer les clients des banques. C'est un vieil argument que l'on utilise chaque fois qu'il est question d'imposer plus équitablement les gros revenus, les capitaux et les opérations bancaires. Je relèverai que l'on ne se préoccupe pas de la même manière des travailleurs étrangers qui sont soumis à l'impôt à la source – mais évidemment, ceux-là ne risquent pas d'être effrayés! Je crois, et c'est l'opinion de la Banque nationale cette fois, qu'un impôt de 5 pour cent ne suffirait pas à alarmer ces clients qui poursuivent d'ailleurs d'autres objectifs en utilisant nos banques pour leurs opérations fiduciaires.

Du point de vue de l'équité fiscale, l'entrée en matière s'impose absolument. Tels sont, en bref, les motifs pour lesquels notre groupe appuie la proposition de minorité Stich et la votera.

Hofmann: Der Sprechende hat Ihnen den Standpunkt der SVP-Fraktion bekanntzugeben.

Wir möchten dem Bundesrat zugute halten, dass er gemäss der vom Nationalrat und Ständerat im Dezember 1978 angenommenen Motion verpflichtet war, die Möglichkeit zu prüfen, ob und wie die dem Bankengesetz unterstellten Banken und Finanzgesellschaften zu zusätzlichen steuerlichen Leistungen an den Bund heranzuziehen sind. Auch das Manko im Bundesfinanzhaushalt zwingt, zur Deckung der Budgetdefizite nach Sondersteuern zu greifen. Die SVP-Fraktion ist der Auffassung, dass wir den Bundesfinanzhaushalt nicht nur mit Sparmassnahmen ins Gleichgewicht bringen können, sondern dass wir auch auf Mehreinnahmen angewiesen sind. In diesem Sinne unterstützt die Fraktion die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe, die Einführung einer Autobahnvignette, die Unterstellung der Energie unter die Warenumsatzsteuer und die Zweckerweiterung bei den Treibstoffzöllen. Ich betone das ausdrücklich, damit man uns nicht den Vorwurf machen kann, wir seien nicht für die Beschaffung von Mehreinnahmen und wollten den Bundesrat bei der Beschaffung von Mehreinnahmen nicht unterstützen.

Andererseits sind wir zur Überzeugung gelangt, dass eine Verrechnungssteuer auf Zinsen von Treuhandguthaben aus folgenden Gründen sehr fragwürdig und daher abzulehnen ist. Dabei haben wir uns diesen Entscheid nicht leicht gemacht, und ich möchte Kollege Kaufmann entgegenhalten, dass der Ständerat ein eingehendes Hearing durchführte. Das Protokoll über dieses Hearing stand der nationalrätlichen Kommission zur Verfügung; wir haben es eingehend studiert. Welches sind nun unsere Gründe, dass wir dafürhalten, wir sollten nicht eintreten?

Einmal darf die Gefahr der Abwanderung von Treuhandgeschäften ins Ausland nicht übersehen werden. Zwar kann die Abwanderungsgefahr nicht einfach beziffert werden. Sie ist aber doch konkret. Die hauptsächlichsten Kunden für

Treuhandanlagen sind Ausländer, vor allem Grossanleger wie die OPEC-Staaten, transnationale Unternehmen und institutionelle Anleger. Diese Anleger sind erfahrungsgemäss sehr kostenbewusst. Die Gefahr besteht deshalb, dass sie auf konkurrierende Finanzplätze ausweichen, welche die Anlagen zu denselben Zinskonditionen, aber steuerfrei anbieten können. Die schweizerischen Banken sind bestimmt geschäftstüchtig. Wenn es möglich wäre, auf diesen Geschäften eine höhere Kommission oder höhere Abgaben als bisher abzuschöpfen, so hätten dies die Banken unseres Erachtens höchstwahrscheinlich seit langem getan. In Luxemburg und in England sind Publikationen dortiger Banken erschienen, wonach es ihnen sehr erwünscht wäre, wenn die Schweiz diese Verrechnungssteuer einführt, da sie dann anstelle der Schweizer Banken geschäftlich profitieren könnten.

Nun kommt ein neues Moment dazu, das Sie der Presse in den letzten Tagen auch entnehmen konnten. Wir haben es schon in der Kommission aufgegriffen. Die USA haben bisher diese Treuhandgeschäfte nur über ihre Off-shore-Geschäfte getätigt. Neuerdings wollen sie diese Treuhandgeschäfte auf dem Bankplatz New York einführen. Viele dieser Geschäfte, die sich bisher über die Schweiz abgewickelt haben, können sich somit künftig über den Bankplatz New York abwickeln.

Zu beachten ist auch: Die Banken liefern den Fisci bereits heute aus Kommissionseinnahmen für die Vermittlung von Treuhandgeschäften nicht zu vernachlässigende, beachtenswerte Beträge ab. Für 1980 sind es schätzungsweise über 100 Millionen Franken. Die Abwanderung von Treuhandgeschäften würde eine Reduktion der Gewinne aus Treuhandanlagen zur Folge haben. Folglich würde auch eine Reduktion der darauf basierenden direkten Steuern der Banken an Gemeinden, Kantone und Bund eintreten. Die Vorlage könnte also auch Steuerausfälle bei Gemeinden und Kantonen zur Folge haben.

Die Abwanderung von Treuhandgeschäften könnte aber noch eine andere Sekundärwirkung auslösen. Vielfach wickelt der ausländische Kunde mit der Schweizer Bank nicht nur Treuhandgeschäfte, sondern noch weitere Transaktionen ab und übergibt ihr einen eigentlichen Vermögensverwaltungsauftrag. Wenn der Kunde seine Gelder aus Verrechnungssteuergründen direkt bei einer ausländischen Bank investiert, besteht die Gefahr, dass ebenfalls andere Geschäfte ins Ausland abwandern. Auf alle Fälle besteht für die sehr aktive ausländische Konkurrenz – und die ausländische Konkurrenz ist aktiv – ein Anhaltspunkt, der die Abwerbung weiterer Bankbeziehungen erleichtert. Daraus wären auch für unseren Fiskus weitere Einbussen zu erwarten. Wenn Bankgeschäfte einmal abgewandert sind, sind sie erfahrungsgemäss nur sehr schwer zurückzugewinnen. Man kann hier nicht experimentieren, wie zahlreiche Beispiele zeigen.

Unseres Erachtens ist aber auch an die Erhaltung der Arbeitsplätze bei den schweizerischen Banken zu denken. Wir dürfen uns nicht nur von der gegenwärtigen Hochkonjunktur leiten lassen; wir müssen auch die Arbeitslosenziffern im Ausland betrachten. Die Abwicklung der Treuhandgeschäfte verlangt erstklassige Arbeitskräfte. Solche Dienstleistungen gewinnen für unser Land je länger, je mehr Bedeutung. Wir haben kein Interesse, in diesem Sektor Arbeitsplätze zu verlieren. Wenn man die guten Geschäftsabschlüsse der Banken analysiert, so sieht man, dass sie nicht nur auf Zinsmargengeschäfte, sondern zu einem grossen Teil auch auf Kommissionengeschäfte zurückzuführen sind. Aus diesem Grunde sollten wir die Kommissionengeschäfte möglichst erhalten.

All das sind die Gründe, die bei uns zur Überzeugung führten, dass eine Verrechnungssteuer auf Treuhandgeschäften ein Wagnis wäre und deshalb kein geeignetes Mittel zur Sanierung der Bundesfinanzen.

Was die Stellung der Nationalbank betrifft, ist hervorzuheben, dass gemäss dem Protokoll über die Hearings des Ständerates vom 28. Oktober 1980 die Nationalbank nicht mehr dazu Stellung zu nehmen hatte, ob eine Bankkunden-

steuer erhoben werden soll, sondern nur noch zum Wie. Zur Steuer von 5 Prozent auf Zinsen von Treuhandgeldern erklärte sie, dass dies die am wenigsten schädlichste Lösung wäre. Gemäss Seite 11 des Protokolls über das Experten-Hearing der Kommission des Ständerates erklärt Herr Dr. Ehrsam als Vertreter der Nationalbank: «Die Nationalbank hatte die Aufgabe, die am wenigsten schädliche Steuer zu bezeichnen; sie hat lediglich darauf hingewiesen, dass die Besteuerung der Treuhandanlagen ein Ersatz für deren Konsolidierung darstelle und insofern von Vorteil sei.» Nun müssen wir zugeben, dass die Treuhandgeschäfte in den letzten Monaten und Wochen sehr stark zugenommen haben. Es ist das aber erklärbar, einmal aus dem vermehrten Zufluss an Ölgeldern; das Volumen dieser Ölgelder nimmt ständig zu. Damit wächst aber auch die Bedeutung eines gesamtwirtschaftlich vernünftigen Recyclings. Dann ist die Zunahme dieser Treuhandgeschäfte auch darauf zurückzuführen, dass die Zinssätze für kurzfristige Geldanlagen im Vergleich zu den Kapitalmarktzinsen stark angestiegen sind. Die derzeitige Neigung zu kurzfristigen Anlagen hat sich deshalb verstärkt. Das braucht aber nicht anzuhalten. Und letztlich ist die Zunahme auf den Dollarkurs zurückzuführen. Rund die Hälfte aller Treuhandgelder wird in Dollar angelegt. Die Kurssteigerung des Dollars bewirkte in den statistischen Angaben ein scheinbar erhöhtes Treuhandgeldvolumen. Der heutige Bestand der Treuhandgelder der Schweizer Banken darf nicht für alle Zukunft als massgebend betrachtet werden. Änderungen im Zins- und Währungsgefüge können sehr schnell eine Abnahme dieser Treuhandgelder verursachen.

Nun noch zur Steuerhinterziehung. Wenn behauptet wird, man begünstige die Steuerdefraudation, wenn man nicht zu einer Verrechnungssteuer auf Zinsen von Treuhandguthaben Hand biete, so stimmt das nicht. Aus der Botschaft des Bundesrates geht hervor, dass die Treuhandgeschäfte zu über 80 Prozent durch Anleger aus dem Ausland getätigt werden. Diese sind aber in der Schweiz nicht steuerpflichtig. Die Bankkundensteuer dient somit nicht zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Schweizerische Quellenabgaben auf Betreffnissen, die ein ausländischer Schuldner bezahlt, entsprechen auch nicht den internationalen Gepflogenheiten. Es stellt sich ferner die Frage, ob man eine Steuer von 35 Prozent auf den Zinsen der durch Inländer getätigten Treuhandanlagen einführen soll. Von mir aus wäre ich einer solchen Steuer geneigt gewesen, aber vom Vertreter der Nationalbank wurde anlässlich des Hearings der ständerätlichen Kommission erklärt, dass eine solche Steuer ein Schlag ins Wasser wäre, sie brächte keinen nennenswerten Ertrag, jedoch viel Aufwand. Man kann also uns Parlamentariern nicht einen Vorwurf machen, wir wollten eine Steuerhinterziehung begünstigen, wenn die Nationalbank eine solche Steuer für Inländer ablehnt.

Zum Risiko der Treuhandanlagen ist bereits gesprochen worden. Ich kann aus zeitlichen Gründen nicht näher darauf eintreten. Die Treuhandgeschäfte haben ein grosses Ausmass angenommen. Falls das Ausmass zur Beunruhigung Anlass gibt, muss man dem entgegenhalten, dass sich der Markt immer wieder selbst reguliert.

Zur Verfassungsmässigkeit möchte ich mich nicht näher äussern. Von zahlreichen Juristen wird geltend gemacht, die verfassungsmässige Grundlage für eine solche Steuer sei nicht eindeutig. Für uns waren vor allem die vorher erwähnten Überlegungen ausschlaggebend.

Wir haben seinerzeit bei der 2. Mehrwertsteuervorlage ebenfalls sehr gerungen, ob wir einer Bankkundensteuer als Kompromiss zustimmen wollen oder nicht – weil es dannzumal darum ging, die Zustimmung aller Regierungsparteien zur Mehrwertsteuervorlage zu erreichen. Für heute steht kein solcher politischer Kompromiss zur Diskussion. Interessant ist für uns, dass auch die österreichische Regierung darauf verzichtet; eine Verrechnungssteuer aus Kapitalerträgen, ähnlich wie wir sie in der Schweiz haben, einzuführen. Dabei handelt es sich in Österreich nicht einmal um Treuhandgelder. Die Ankündigung einer bevorstehenden Zinsbesteuerung hatte in Österreich bereits

einen Abfluss von Geldern zur Folge, der Anlass für die österreichische Regierung war, auf die Einführung einer Verrechnungssteuer zu verzichten, und das in einem sozialistisch regierten Land.

Die SVP-Fraktion unterstützt also den Mehrheitsantrag der Kommission, auf die Einführung einer Verrechnungssteuer auf Treuhandanlagen nicht einzutreten.

Felgenwinter: Ich spreche im Namen der CVP-Fraktion. Herr Kaufmann hat seiner Überraschung Ausdruck gegeben, dass die vorberatende Kommission nicht auf diese Vorlage eingetreten ist. Diese Feststellung, die er hier gemacht hat, kommt für mich ebenso überraschend, und offenbar ist die Überraschung von Herrn Kaufmann auch überraschend spät gekommen, denn bis zum gestrigen Tag wusste von dieser Überraschung niemand etwas. Und er hat auch überraschend leichtfüßig sich mit – was man von ihm eigentlich gar nicht gewohnt ist, er ist ja ein gewiegter Debatter und ein sachkundiger Redner – gewissen Dingen auseinandergesetzt, die er als Behauptung erhoben hat. Ich verweise hier beispielsweise auf seine Ausführungen bezüglich der Haftung der Banken. Ich glaube, Herr Kollege Kaufmann, in aller Freundschaft, so einfach kann man sich das doch nicht machen. Aber ich bin nicht hierhergekommen, mich mit Herrn Kaufmann auseinanderzusetzen; wir werden das in *camera caritatis* erledigen. Es gibt wahrscheinlich noch genügend Redner, die auf seine Erwägungen eintreten werden.

Ich vertrete hier, wie gesagt, die Meinung der CVP-Fraktion, wie sie sich aufgrund eines demokratischen Auseinandersetzungsverfahrens gebildet hat.

Ich glaube, wir müssen von der finanzpolitischen Situation unseres Staatshaushaltes ausgehen. Wir sind jetzt in einer Zeit der finanzpolitischen Dürre, und der Ruf nach mehr Wasser auf die Mühlen des Bundes ist zum Klage lied vieler Politiker geworden. Vielfach allerdings scheint dieses Wehklagen nach bewährter Art so zu erfolgen, dass man darunter nicht leidet. Es besteht tatsächlich die Gefahr, dass das Klagen, ohne zu leiden, zur Devise der Finanzpolitik wird. Ich möchte allerdings unseren Finanzminister ausdrücklich aus dem Kreise der Gleichgültigen ausschliessen, denn sein mahndend erhobener Zeigefinger ist ernst gemeint, selbst wenn man sich auch an ihn gewöhnen könnte.

Unsere finanzpolitische Situation ist in der Tat nicht sehr komfortabel. Die CVP-Fraktion ist sich dieser Tatsache voll bewusst. Wir haben nach wie vor den Willen zum Ausgleich der Bundesrechnung. Allerdings – und hier müssen wir einfach Realisten bleiben – dürfte der Weg dazu etwas länger werden, als man sich ursprünglich vorgenommen hat. Wir meinen zwar, dass Sparen nach wie vor eine notwendige Staats- und Bürgertugend sei, aber wegsparen wollen wir diesen Staat nun einmal nicht. Es wird auch nach unserer Ansicht zusätzlicher Einnahmen bedürfen, um das Gleichgewicht langfristig herzustellen. Das Ausmass der Lücke ist klar. Weniger klar ist angesichts der heutigen und vergangener Diskussionen schon, wie die Finanzlücke geschlossen werden kann.

Finanzpolitisch diffizile Situationen hat es zu allen Zeiten gegeben. Die Staaten haben da zu allen Mitteln gegriffen, um Abhilfe zu schaffen. Wir haben ein Beispiel schon im alten Rom, wo Kaiser Vespasian auf die Besteuerung der Bedürfnisanstalten zurückgriff, um die leere Staatsschatulle zu füllen. Auf die wohl etwas zweifelhafte Herkunft dieser Steuern aufmerksam gemacht, antwortete er pragmatisch: «non olet», es stinkt nicht. Wir unterstellen dem Bundesrat nicht derart viel Pragmatismus, sonst hätte er sich 1978 nicht gegen die gleiche Steuer gewandt, die er heute vorschlägt.

Wir möchten auch den Banken keineswegs unterstellen, dass es «anrühige Gewinne» sind, die sie erwirtschaften; aber die Tatsache bleibt bestehen, dass im Bankengeschäft nun einmal erhebliche Gewinne erzielt werden, die sich für eine saftige Besteuerung geradezu anbieten. Ob der Bundesrat nur wegen der Motion der beiden Räte anderen Sinnes geworden ist, darf füglich angezweifelt werden. Selbst

wenn er auf der Vergewaltigungsthese beharren sollte, müsste man angesichts der möglichen Erträge dieser vorgeschlagenen Steuer doch davon ausgehen, dass der Bundesrat bei der Ausarbeitung dieser Vorlage noch etwas Lust empfunden hat.

Mit Blick auf die leeren Bundeskassen ist ein Beitrag von 200 bis 400 Millionen sowohl für den Bundesrat wie auch für das Parlament sicher verlockend. Nach Auffassung der Fraktion der CVP wäre aber diese Übung allzu einäugig nur auf die finanzpolitische Situation ausgerichtet. Die Frage der Verfassungsmässigkeit, der wirtschaftlichen und politischen Opportunität und nicht zuletzt eben jene der realen Ergiebigkeit muss ebenso beantwortet werden, wenn man neue Steuern einzuführen gedenkt.

In der Frage der Verfassungsmässigkeit liegen sich die Kronjuristen in den Haaren. Es gibt gute Gründe, diese sowohl zu bejahen wie sie zu verneinen. Zwar ist die Verrechnungssteuer ursprünglich eine reine Sicherungssteuer mit dem eindeutigen Ziel der Steuerdefraudationsbekämpfung. Die Steuer würde ihr Ziel dann am besten erreichen, wenn sie nichts einbrächte. Sie macht aber heute fast 10 Prozent der Bundeseinnahmen aus. Wieviel davon auf nicht-rückforderbare Erträge und wieviel auf Defraudanten entfallen, kann niemand sagen. Auf alle Fälle nimmt man schon beim heutigen System in Kauf, dass sie in vielen Fällen auf definitiven Ertrag ausgerichtet ist.

Bei der vorgeschlagenen Verrechnungssteuer auf Treuhandguthaben ist sowohl das Moment der Verrechenbarkeit wie dasjenige der definitiven Besteuerung gegeben. Es liegt somit die gleiche Komponente vor, wenn auch mit etwas anderem Gewicht. Wir neigen aber der Auffassung zu, dass die Konstitutionalität gegeben ist. Insofern trifft uns der Vorwurf von Herrn Stich, die Verfassungsmässigkeit werde je nach Bedürfnis bejaht oder verneint, sicher nicht und muss an andere Adressen weitergeleitet werden.

Wirtschaftliche und politische Opportunität dieser Steuer: Wir stellen die wirtschaftliche und politische Opportunität von Sondersteuern für das Bankgewerbe in Frage: Man darf nicht vergessen, dass im *statu nascendi* dieser Bankbesteuerungsmotion von 1978 eine Mehrwertsteuervorlage unterwegs war, welche primär das Bankgewerbe nicht erfasste. Nun ist die geplante Erweiterung des Kreises der Mehrwertsteuerpflichtigen auch im Dienstleistungsgewerbe durch Volksverdict abgelehnt worden; geblieben ist uns allerdings diese Motion. Man müsste doch endlich mit der Verteufelung der Banken und ihrer Gewinne aufhören. Einsichtige Leute aller Schattierungen – das hat die Debatte im Ständerat mit aller Deutlichkeit bewiesen – haben längst eingesehen, dass unser Land auf sein Bankgewerbe angewiesen ist. Wer die Hälfte seiner Erzeugnisse im Ausland absetzt, ist auf ein gut funktionierendes Bankensystem mit potenten internationalen Verbindungen angewiesen. Zunehmend müssen wir ja immer stärker auch für die Finanzierung unserer Lieferungen besorgt sein. Banken mit wackelnden Beinen sind da wohl nicht die richtigen Handelspartner.

Das Bankgewerbe gehört sodann zum Dienstleistungssektor, welcher in unserem Land und in unserer Gesellschaft immer mehr Bedeutung gewinnt. Vor allem im internationalen Bereich liegen unsere Möglichkeiten sehr stark im Dienstleistungssektor, weil wir dort leistungsfähig sind, weil wir eine gute Ausbildung haben und – ich sage es mit etwas wenig Bescheidenheit – auch sprichwörtlich zuverlässig sind. Wir zweifeln daran, ob es sinnvoll ist, gerade diesem Sektor durch zusätzliche steuerliche Massnahmen Gewichte anzulegen, welche die Aktivität einschränken könnten. Es stehen hier doch gegen 75 000 Arbeitsplätze zur Diskussion, die zu einem guten Teil den zahlreichen weltweiten Aktivitäten unserer Schweizer Banken zuzuschreiben sind.

Gründe der Rechtsgleichheit verhindern nun eine direkte andersartige steuerliche Behandlung der Banken gegenüber gewöhnlichen Nichtbankfirmen. Aus diesem Grunde glaubt man, die internationale Kundschaft der Banken anvisieren zu müssen, um angeblich steuerfreien resigen Geld-

betragen am internationalen Markt doch noch den Steuerzehnten «abzwicken» zu können. Man knüpft dabei in sehr problematischer Art und Weise an die Dienstleistung der schweizerischen Banken an, sind doch die an dem Geschäft beteiligten Parteien zu fast 90 Prozent Ausländer ausserhalb unserer Steuerhoheit. Es ist überflüssig, den Mechanismus des Treuhandgeschäftes und der internationalen Geldmärkte darzulegen, das haben die Herren Referenten und andere Vorredner schon getan. Sicher ist soviel, dass die schweizerischen Bankiers nicht die einzigen zuverlässigen Bankiers auf der Welt sind! Sicher ist aber auch, dass weit potentere Finanzmärkte wie London oder New York alles tun, um das internationale Anlagegeschäft von jeder nationalen Abgabe zu befreien. Die Gefahr der Abwanderung ist vor allem in Zeiten hoher Zinssätze – und wir stehen in einer solchen Zeit – sehr gross, weil auch eine auf Anhub niedrig erscheinende Verrechnungssteuer von 5 Prozent bis zu einer Verfünffachung der Kommissionsabgabe der treuhänderisch anlegenden Bank führen kann. Wer weiss, wie agil sich grosse Anleger schon wegen geringer Zinsvorteile zeigen können, wird nicht daran zweifeln, dass derartige Experimente zu massivster Abwanderung führen können. Im Grunde genommen muss ja nur die Telefonverbindung mit dem Schweizer Bankier unterbrochen und die direkte Linie des Treuhandschuldners in Amsterdam oder London gewählt werden. Das hat nun nicht nur den Verlust der Verrechnungssteuer zur Folge, sondern bringt für die Schweizer Bank auch den Verlust der Kommissionserträge, eines Geschäftes also, das zinsindifferent ist und bei der heutigen Margenverengung besondere Bedeutung hat. Ich habe mir die Mühe gemacht, die gesamten Reingewinne der schweizerischen Banken im Statistischen Jahrbuch der Schweiz nachzublättern; für das Jahr 1978 beliefen sich diese auf rund 2,4 Milliarden Franken insgesamt, und die Erträge aus Treuhandkommissionen ungefähr auf 250 bis 300 Millionen Franken. Dies sind die Relationen. Wenn man vom heutigen Volumen des Treuhandgeschäftes ausgeht, stehen gut und gern Bankerträge von 400 Millionen Franken zur Diskussion, auf welchen ja ebenfalls Steuern bezahlt werden. Wenn es gutgeht, würden wir kurzfristig ein Nullsummenspiel schaffen, das langfristig zum Schnitt ins eigene Fleisch führen könnte.

Die CVP-Fraktion ist deshalb mehrheitlich der Auffassung, dass die vorgeschlagene Verrechnungssteuer auf Treuhandanlagen kein geeignetes Mittel zur Sanierung der angeschlagenen Bundesfinanzen darstellt und hat deshalb dem Nichteintretensantrag der Kommissionsmehrheit zugestimmt.

Wenn eine Minderheit sich trotzdem für Eintreten aussprechen will, dann in erster Linie aus der Enttäuschung darüber, dass der Bundesrat und die Nationalbank sich im Verein mit den Banken mit nicht restlos überzeugender Argumentation gegen die von unserer Seite vorgeschlagenen 35 Prozent Verrechnungssteuern auf ausländischen Anleihen in Schweizerfranken, die im Besitz von Inländern sind, ausgesprochen haben.

Wenn irgendwo Steuerdefraudation in grossem Stil betrieben wird, dann sicher auf diesem Sektor. Die Verrechnungssteuererträge von 1 bis 1,5 Milliarden stammen sicher nicht alle vom heimlichen Sparbüchlein der Grossmutter oder von Ausländern ohne Rückforderungsmöglichkeit. Die Banken haben in dieser Angelegenheit nach unserer Auffassung im Verhältnis zu ihrem sonstigen Geschäftsgebaren enttäuschend wenig Phantasie gezeigt. Mit übertriebener Eile haben sie sich hinter den schützenden Rücken der Nationalbank gestellt. Diese macht ja währungspolitische Gründe für die Ablehnung geltend. Bis heute ist es der Nationalbank tatsächlich gelungen, Schweizerfrankenleihen an ausländischen Finanzplätzen zu verhindern. Das könnte sich von einem Tag auf den andern ändern, insbesondere mit Blick auf den ungeheuren Expansionsdrang europäischer und amerikanischer Finanzmärkte. Wir müssen uns jedenfalls vorbehalten, auf diese Angelegenheit zurückzukommen. Insgesamt beantragen wir Ihnen aus den dargelegten Gründen mehrheitlich Nichteintreten.

Hubacher: Die sozialdemokratische Fraktion, in deren Namen ich spreche, ist selbstverständlich für Eintreten auf die Vorlage. Am Anfang dieser Legislaturperiode haben wir uns das Ziel gesteckt, die Bundesfinanzen zu sanieren. Wir weisen heute schon einen beträchtlichen Rückstand auf die Marschtabelle auf. Aber wir dürften deshalb das Rennen nicht etwa aufgeben. Die sozialdemokratische Fraktion ist nach wie vor bereit, ihren Teil der Führungsarbeit und der Schlepperdienste zu leisten, damit wir gemeinsam das angestrebte Ziel erreichen. Sie hält es mit Erich Fromm, der einmal sagte: «Jeder Schritt ist von Bedeutung, wenn die Richtung stimmt.»

Seit zehn Jahren – wir wissen es – schliesst die Rechnung des Bundes defizitär ab. Es darf doch nicht Gewöhnheit werden, heutige Lasten mit einer fortgesetzten Schuldenwirtschaft auf kommende Generationen abzuwälzen; denn nach allen Voraussagen erwartet uns in Zukunft kein neuer Wachstumsboom, der uns die Finanzsorgen automatisch abnähme. Wenn es uns nicht gelingen sollte, die Bundesfinanzen ins Gleichgewicht zu bringen, dann stellt sich die Frage: Wer denn sonst? Es ist in diesem Zusammenhang viel die Rede von der Krise der Demokratie. Die beste Antwort und den besten Gegenbeweis liefert das Parlament dann, wenn es seinen Auftrag erfüllt. Und Aufgabe Nummer 1 ist die Sanierung dieser Bundesfinanzen. Gelingt das nicht, marschieren wir mit Blei an den Füßen in die nächsten Jahre. Auch mit dem freisinnigen Slogan «Weniger Staat und mehr Freiheit» wäre das nur noch ein mühsamer Gang mit dem Rücken gegen die Zukunft. Die Streitfrage, wieviel oder wiewenig Staat nötig und erwünscht ist, würde hinfällig angesichts des durch unsere politische Handlungsunfähigkeit angerichteten Schadens an Land und Volk. Wir dürfen nicht die finanzpolitische Orientierung verlieren, sonst landen wir mit diesem Schuldenberg auf dem politischen Schreckhorn.

Um ans gesteckte Ziel zu gelangen, braucht es verschiedene Etappen, und es sind Massnahmen auf den verschiedenen Ebenen nötig: Sparen, neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Überprüfung des Transferbereichs und Erschliessung neuer Einnahmequellen. Steuerpolitik – wir wissen es – ist Interessenpolitik. Da keine Partei die Mehrheit hat, kann auch keine ihre steuerpolitischen Idealvorstellungen durchsetzen. Die Lösung besteht in der Verständigung auf der Basis der berühmten Opfersymmetrie. Der Versuch, die Steuerlasten möglichst gerecht und nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verteilen, ist unsere einzige Chance. Und wenn Kollege Carobbio unserer Fraktion den Vorwurf macht, wir seien kompromissbereit, dann muss ich ihm erklären: es gibt keine andere Lösung als die der Verständigung, und ich muss ihm antworten: es gibt auch rote Fahnen, die aus kleinkariertem Stoff gemacht sind.

Die Verrechnungssteuer von 5 Prozent auf Treuhandgeschäften stellt für uns einen Sanierungsbeitrag dar. Weitere solche Beiträge werden nötig sein. Weil es den grossen Wurf, mit dem auf einen Schlag alle Probleme gelöst werden könnten, nicht gibt, bleiben nur noch kleinere Schritte übrig. Der Bundesrat schlägt uns einen solchen Schritt vor, weil er – gestützt auf einen Beschluss dieses Rates vom 14. Dezember 1978 – dazu aufgefordert worden ist. Wir haben nämlich die Motion unseres Kommissionspräsidenten Cantieni damals einstimmig an den Bundesrat überwiesen, mit dem Auftrag, abzuklären, mit der Nationalbank abzusprechen und den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zu stellen, ob und wie diese Verrechnungssteuer zu verwirklichen wäre. Genau das hat der Bundesrat getan. Nachdem er bereits in der Herbstsession 1978 diese Verrechnungssteuer von 5 Prozent auf Treuhandgeschäften grundsätzlich befürwortet hatte, gab es darüber am 20. September 1978 auch in diesem Ratssaale eine erste Diskussion. Es wurden damals gewisse politische Wechsel ausgestellt. Ich kann nur dem Antragsteller Remigius Kaufmann nicht als Fraktionskollege helfen – wir sind ja nicht in der gleichen Fraktion; er ist heute vom CVP-Fraktionsprecher angeschossen worden. Ich möchte aber immerhin

daran erinnern, dass am 20. September 1978 der damalige Fraktionssprecher der CVP, Herr Leo Weber, wörtlich folgendes erklärte – und das stimmt völlig überein mit dem, was heute Herr Kaufmann gesagt hat: «Wir erklären aber unmissverständlich, dass wir einer zusätzlichen Belastung der Banken zustimmen werden, sofern sie vom Bundesrat im Einvernehmen mit der Nationalbank beantragt wird und *per saldo* einen Mehrertrag verspricht.» Die CVP müsste sich also über ihren innerfraktionellen Streit einig werden, ob die damalige Fraktionsklärung heute eingelöst werden soll oder nicht. Herr Kaufmann hat sie eingelöst.

Eine gleiche Erklärung hat auch Herr Fritz Hofmann am 20. September 1978 abgegeben. Darf ich Sie daran erinnern, Herr Fritz Hofmann, was Sie als Fraktionssprecher Ihrer Fraktion erklärten: «Wenn Bundesrat und Nationalbank eine solche Steuer als sinnvoll» – und zwar ist nur von der Verrechnungssteuer auf Treuhandgeschäften die Rede –, «als verantwortbar beurteilen, wird die Mehrheit der Fraktion einer solchen Steuer zustimmen. Die Fraktion möchte also ihre Stellungnahme in dieser heiklen, für Ausenstehende nicht einfach zu beurteilenden Frage von der Stellungnahme des Bundesrates und der Nationalbank und diesbezüglichen Anträgen abhängig machen.» Ich habe etwas Mühe, die Flexibilität von Herrn Hofmann zu verdauen. Es ist eine totale Kehrtwendung im Sinne eines *Salto mortale*, gestern für und heute, wenn es konkret wird, dagegen. Ich glaube, Herr Hofmann, Sie leisten beispielsweise mit solchen Beiträgen keine gute Unterstützung für die Ihnen sehr nahestehende Landwirtschaft, die auch stark auf das Geld des Bundes angewiesen ist.

Der Ordnung halber, das ist ja auch nicht neu, sei gesagt, dass in dieser Debatte der freisinnige Fraktionssprecher schon damals das Nein vertrat. Ich nehme an, er wird diesem treu bleiben.

Halten wir fest: Der Bundesrat kam also nicht mit einem Blitzschlag auf die Idee, die Verrechnungssteuer auf Treuhandgeschäften vorzuschlagen. Vielmehr ist der einstimmig gefasste Beschluss in mehreren Jahren erhärtet und perfektioniert worden. Der Massanzug sitzt daher heute, nur passt er nicht allen.

Die sozialdemokratische Fraktion geht davon aus, dass früher gemachte Zusicherungen doch nicht nur blinde Wahlunion gewesen sind, sondern echt gemeinte politische Beiträge. Sollten die Erwartungen und der nunmehrige Antrag des Bundesrates nicht ganz zusammenpassen, bleibt nur festzustellen: Es ist eben oft recht schwierig, dem Bundesrat zu folgen. Dafür haben wir Sozialdemokraten volles Verständnis. Sie begleiten ja unsere gelegentlichen Versuche, aus der kollegialen Viererkolonie auszuweichen, jedesmal mit ausgesprochen kritischen und meistens auch lehrreichen Bemerkungen. Nun sollten doch die, die uns jeweils zur Raison rufen und uns kritisieren, nicht ausgerechnet jetzt – nachdem wir Sozialdemokraten uns bemühen, die guten Ratschläge der politischen Konkurrenz zu beherzigen und bundesratstreu zu sein – genau das tun, was sie sonst ablehnen.

Unsere Fraktion ist der Meinung, dieser Antrag des Bundesrates sei zu verantworten. Es ist eigentlich keine neue Steuer, sondern es ist der Abbau eines ausgesprochenen Steuerprivilegs. Das Schweizervolk ist bekannt als Weltmeister im Sparen. Wir haben mehr Sparbüchlein als Einwohner. Jeder Sparbüchleinbesitzer, der 50 Franken und mehr Jahreszins einkassiert, muss sich 35 Prozent Verrechnungssteuer automatisch abziehen lassen. Deklariert er sie als Einkommen in der Steuererklärung, wird sie ihm zurückerstattet. So oder so bezahlt der Sparbüchleininhaber.

Anders der Bankkunde mit Treuhandgeschäften. In diese Kundenklasse wird ja nur aufgenommen, wer mindestens 100 000 Franken auf den Bankschalter legt. Sonst kommt er überhaupt nicht ins Geschäft, und es stellt sich für uns die Frage: Weshalb soll denn eigentlich dieser offensichtlich potente Kunde weiterhin steuerfrei bleiben? Wieso soll denn immer nur der kleine Sparbüchleinbesitzer sich die Verrechnungssteuer, und zwar in siebenfachem Ausmass gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates, gefallen las-

sen? Das wäre, wenn man «grob» sein wollte, eine klassische doppelte Legalität, und die meisten erschauern doch in diesem Hause, wenn davon die Rede ist.

Wir fragen uns auch, warum eigentlich dieser unverständlich harte Widerstand gegen diese 5 Prozent; denn es kann doch nicht sein, dass im Ernst daran geglaubt wird, die Treuhandgeschäftskunden würden davon auch nur finanziell ernsthaft tangiert. Unsere Fraktion vermutet: Es ist weniger der Steuersatz von 5 Prozent, sondern es ist die totale Steuerfreiheit, die man sich damit einkauft, diese Steuerfreiheit, die wir hier als Steuerhinterziehung bezeichnen. Das ist im Grunde genommen die Legalisierung der Steuerhinterziehung für eine privilegierte Klasse mit hohen und sehr hohen Einkommen. Deshalb können wir mit dem Gutachten von Prof. Böckli – leider, möchte ich fast sagen, aus Basel – nicht viel anfangen. Es ist ein Gutachten, das von der Schweizerischen Bankiervereinigung in Auftrag gegeben worden ist. Jeder in diesem Hause weiss, dass die Schweizerische Bankiervereinigung sicher keinen Gutachter gesucht hat, der ihr die Zustimmung zu dieser Verrechnungssteuer nachweisen würde. Es ist also ein sogenanntes Parteigutachten. Daher können wir darauf verzichten, diesen Böckli auch noch zum Gärtner machen zu wollen. Wir sind also der Meinung, man sollte Eintreten beschliessen. Dieses Ja stimmt praktisch mit allen Wahlprogrammen der in diesem Saal vertretenen Parteien überein. Oder dürfen wir fragen, welche Partei eigentlich gegen Steuergerechtigkeit ist? Diese Partei möchten wir auffordern, das bei den nächsten Wahlen doch bitte ganz deutlich zu deklarieren und dann die Wahlprogramme etwas abzuändern. Unsere Fraktion ist einstimmig für Eintreten auf den Beschluss des Bundesrates.

M. Bonnard: L'impôt proposé a pour but premier d'apporter à la Confédération des ressources supplémentaires. Au vu de la situation financière de la Confédération, ce but est légitime. Le groupe libéral est, lui aussi, favorable, non seulement à une politique de stricte économie, mais aussi à la recherche de recettes nouvelles.

Pendant, à la différence des autres groupes représentés aux Chambres fédérales, il considère que ces recettes doivent provenir d'un réaménagement de l'impôt fédéral indirect et non pas d'impôts d'un type nouveau.

En ce qui concerne l'impôt qui nous est proposé, deux questions se posent, la constitutionnalité d'une part, l'opportunité de l'autre. Pour ce qui est de la constitutionnalité, le point central et déterminant du débat est la question de la nature de l'impôt: s'agit-il principalement d'un impôt de garantie, destiné à lutter contre la fraude fiscale, ou s'agit-il d'un impôt de l'application duquel le constituant attend non seulement un effet de garantie, mais aussi des recettes fiscales intéressantes. La lettre des textes constitutionnels ne permet pas de trancher la question de façon sûre. La systématique des textes ne fournit pas non plus d'arguments vraiment déterminants. Il en va autrement, croyons-nous, de l'histoire de l'impôt anticipé. A l'origine, et probablement jusque dans les années 1970, l'impôt anticipé avait bel et bien pour but de lutter contre la fraude fiscale, les recettes qui en découlaient malgré tout inévitablement n'étaient pas le but premier de l'impôt.

Depuis les années 1975, la situation s'est modifiée. En 1975, nous avons augmenté le taux de l'ICHA de 30 à 35 pour cent. A cette occasion, le Conseil fédéral a justifié sa proposition par la nécessité d'apporter à la Confédération des recettes nouvelles. Les Chambres ont expressément admis ce but. Elles ont confirmé leur position en 1978. Dans les procès-verbaux des discussions du Conseil national et du Conseil des Etats, que j'ai relus, je n'ai rien trouvé sur le fait qu'il serait contraire à la constitution de demander des recettes supplémentaires par le biais de l'impôt anticipé. L'histoire récente de l'impôt anticipé montre donc que le contenu et les buts de cet impôt tendent à se modifier. Après ce que nous avons clairement admis en 1975 et en 1978, je ne vois guère comment nous pourrions,

aujourd'hui, sans nous déjuger, dire que l'impôt proposé est contraire à la constitution.

Sur le plan de l'opportunité, j'éprouve, en revanche, de sérieux doutes. Les recettes découlant de l'impôt seraient soumises à de grandes fluctuations. Les montants des avoirs fiduciaires peuvent varier - 55 millions, il y a trois ans, 140 à 150 aujourd'hui. C'est donc une augmentation spectaculaire, mais ce pourrait être aussi la chute. Le taux des intérêts varie. Il s'ensuit que le rendement de l'impôt serait aléatoire et un tel phénomène est certainement un handicap pour la corporation publique qui doit pouvoir établir son budget sur des moyens dont elle connaît à peu près l'ampleur. C'est un premier élément, mais il y en a un second, qui a déjà été abondamment cité, c'est le phénomène du transfert des opérations hors de Suisse. M. Stich, tout à l'heure, a contesté le phénomène du transfert à l'étranger, il a notamment déclaré qu'il n'y aurait pas d'évasion à l'étranger. Néanmoins, j'ai cru percevoir dans son argumentation une contradiction. Il nous a dit qu'il n'y aura pas d'évasion fiscale mais, en même temps, il a précisé qu'il fallait introduire cet impôt pour freiner l'augmentation des avoirs fiduciaires. Il s'ensuit inévitablement qu'au fond, il partage bien avec nous l'idée qu'une évasion fiscale se produira. Le phénomène paraît certain. Ce qui l'est moins, c'est son ampleur. Les banques avancent le chiffre de 50 pour cent, le Conseil fédéral prétend qu'il sera plus faible. En fait, personne ne peut le dire avec précision. En revanche, on peut affirmer avec certitude qu'il y aura un certain transfert des opérations à l'étranger et que ce transfert aura deux conséquences directes. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que les clients qui chargent des banques suisses de gérer leurs avoirs fiduciaires, leur confient également d'autres opérations bancaires. Or, en perdant la gestion des avoirs fiduciaires, les banques suisses perdront aussi les autres opérations et le profit qu'elles en tirent. Ensuite, les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes seraient diminués. En 1980, sur les seules commissions encaissées pour des placements fiduciaires, nos banques ont payé 131 millions d'impôts, pour 130 milliards de placements. Si l'on admet une diminution de ces placements de l'ordre de 30 pour cent, le produit des impôts directs serait réduit d'environ une quarantaine de millions de francs et ces pertes ne sont pas négligeables. Dans la mesure où elles concernent spécialement les cantons et les communes, elles ne seraient pas compensées par la part que les cantons peuvent prendre à l'impôt anticipé. En définitive, les cantons et les communes seraient perdants dans l'opération. Or ils ont déjà accompli, sur l'autel des finances fédérales, un certain nombre de sacrifices; il n'y a donc pas de raison pour qu'ils aillent plus loin pour le moment.

L'impôt est aussi discutable parce qu'il contribuerait à conférer des avantages certains à d'autres places financières qui n'attendent que le moment propice pour supplanter la place financière suisse. Ces avantages résulteraient très simplement du fait que nous serions moins concurrentiels. Nous favoriserions alors le développement d'autres places au détriment de la nôtre et nous n'y avons évidemment pas intérêt. En décidant de prélever un impôt, nous donnerions à nos concurrents qui n'en perçoivent point, un argument commercial de poids. Il n'est pas certain que cet argument serait contrebalancé par la prétendue sécurité ou la discrétion traditionnelles du système bancaire suisse. En effet, d'autres pays ont compris les avantages que représente cette sécurité et ils se sont mis en mesure de l'assurer d'une manière aussi efficace que la Suisse.

Enfin, je voudrais encore répondre sur un point à nos collègues socialistes. Ceux-ci nous déclarent souvent - et je ne suis pas insensible à cet argument - que leurs militants sont impressionnés par les bénéfices très importants réalisés par les banques et par les sommes énormes qu'elles manipulent. Or leurs militants ne comprennent pas pourquoi la Confédération ne pourrait pas prélever un impôt supplémentaire sur ces bénéfices, ce qui contribuerait à réduire l'impasse financière dans laquelle se trouvent enga-

gées les finances fédérales. A cette préoccupation, nous donnons trois réponses: tout d'abord, le secteur bancaire paie, contrairement à l'opinion de M. Hubacher tout à l'heure, tous les impôts que le système fiscal suisse permet d'exiger des autres branches économiques. Il ne jouit d'aucun privilège et le principe de l'égalité de traitement qui est essentiel en matière fiscale est respecté, si l'on compare l'imposition des banques à celle d'autres secteurs de l'économie. Ensuite, le produit des recettes fiscales provenant de l'ensemble du secteur bancaire est extrêmement élevé. En 1979, il s'est monté, dans le seul domaine des impôts directs, à plus d'un milliard et demi. C'est un chiffre qui est souvent ignoré mais qui mérite d'être souligné. Enfin, au lieu de regarder avec regret, ou avec envie, les résultats financiers des banques, je prétends que nous devons nous en réjouir. Ils attestent l'existence d'une branche économique saine, ils assurent des rentrées fiscales substantielles, et la Confédération a le plus grand intérêt à ce que ces résultats se poursuivent. Elle ne doit donc prendre aucune mesure qui serait propre à les influencer négativement. L'impôt qui nous est proposé aujourd'hui pourrait avoir ce résultat et c'est pourquoi le groupe libéral vous demande de le refuser et, par conséquent, de ne pas entrer en matière.

M. Dubouie: Je m'exprime au nom du groupe radical-démocratique et je puis vous dire qu'après examen complet de cette affaire, nous nous prononçons contre l'entrée en matière. Ce n'est pas une surprise, c'est une évidence!

A fin 1978, les Chambres avaient effectivement demandé par voie de motion au Conseil fédéral d'examiner la possibilité de procéder à une imposition supplémentaire du secteur bancaire. Nous ne sommes pas entrés dans le détail car il appartenait au Conseil fédéral d'examiner plus avant le sens et la portée de cette motion. Celui-ci a fait son travail, mais nous constatons aujourd'hui que le résultat auquel il est arrivé n'est pas heureux et que nous risquons fort d'obtenir exactement le contraire de ce que nous recherchions. C'est pour cette raison que notre groupe ne peut pas suivre le Conseil fédéral.

Depuis quelques années, alors que le déficit de la Confédération atteint un chiffre difficilement supportable - aujourd'hui nous sommes tous d'accord sur ce point - nous constatons que les autorités, Conseil fédéral et Parlement, les partis politiques, les milieux économiques cherchent à redonner à notre pays des finances saines et équilibrées. On a réalisé des économies, on cherche à en réaliser encore, on a envisagé divers types d'impôts, mais vous savez que pour l'instant on ne peut pas dire que ce soit un succès et on n'est pas certain de trouver un aval populaire pour chacun de ces nouveaux impôts, ce qui nous permet d'ailleurs de mesurer ici l'inconvénient que constitue le rejet par le peuple du projet de TVA n° 2.

Il faut donc trouver de nouvelles recettes et il paraît normal de songer au secteur bancaire. Sur ce point, je voudrais reprendre ici ce qui a été relevé tout à l'heure par M. Bonnard: nous enregistrons une contribution extrêmement réjouissante de la part de l'économie bancaire sur le plan fiscal, au bénéfice de la Confédération, des cantons et des communes. Nous nous en réjouissons, d'autant plus que ce secteur bancaire pourrait vraisemblablement faire encore davantage, nous le reconnaissons volontiers. Mais il y a la manière de le faire, la manière de trouver le chemin; or il se trouve que l'on s'est trompé de porte et que, malheureusement, on s'est adressé, non pas aux banques elles-mêmes, mais aux clients de ces banques qui sont étrangers dans leur grande majorité. Un rapport fourni par l'Administration fédérale des contributions établi à fin avril 1981, donc tout récemment, sur ces avoirs fiduciaires révèle que si leur montant atteint, à la fin décembre 1980, 130 milliards, ces fonds proviennent d'étrangers à raison de 81 pour cent, que les placements sont effectués à l'étranger à raison de 99 pour cent, et que le franc suisse n'est utilisé qu'à raison de 13 pour cent.

Ce secteur bancaire doit donc, à notre avis, être considéré différemment, et puisqu'on en parle cet après-midi, je voudrais relever tout de même ici une prestation assez exceptionnelle de ces banques. Cela s'est passé hier à Genève, à propos de la SSIH. Je ne sais pas si on en parlera tout à l'heure, moi j'en parle car je trouve que c'est assez remarquable, sur le plan de l'économie libérale. Nous sommes vraisemblablement le seul pays au monde à pouvoir faire ce genre de geste. Même aux Etats-Unis, qui sont tout de même un pays capitaliste, lorsque la société Chrysler s'est trouvée en difficulté, il y a plus d'une année, et qu'elle avait besoin d'un milliard et demi de dollars, on ne s'est pas adressé aux grandes banques américaines mais bien au gouvernement. Chez nous, il y a ce geste des grandes banques, 300 millions. Bien entendu, dans les milieux de gauche on dira que leurs moyens leur permettent de le faire. Tant mieux, si elles ont ces moyens! Il vaut mieux en effet que ces 300 millions, qui permettent tout de même de sauver les principales branches de l'industrie horlogère et quelques milliers d'emplois, proviennent de l'économie privée plutôt que des poches publiques de M. Ritschard, conseiller fédéral. C'est réjouissant, et il faut le mentionner. Pour revenir au sujet qui nous intéresse, nous devons en commission nous prononcer sur deux plans. En ce qui concerne le problème de la constitutionnalité, j'avoue que je ne m'y étendrai guère, d'une part parce qu'on a constaté en commission que le Conseil des Etats, lui, s'y était beaucoup arrêté et avait traité ce problème de façon quasi exhaustive, d'autre part parce que, je le reconnais volontiers, ce n'est pas un argument de vouloir toujours faire du droit dès qu'il y a quelque chose d'important à résoudre. Nous aurons peut-être demain l'occasion de reparler de ceci à propos de la nationalité de la femme mariée, domaine où l'on veut absolument nous trouver une base constitutionnelle solide.

Personnellement, je laisserai de côté dans cette affaire le plan constitutionnel, la plupart de mes collègues radicaux estiment du reste qu'il n'y a pas de base constitutionnelle; je dis quant à moi que le débat ne sert pas à grand-chose, car si vraiment on voulait que cet impôt se réalise, on pourrait trouver cette base constitutionnelle, on la fabriquerait, ce serait un peu plus long mais ce serait possible. Le débat n'est donc pas très important.

Sur le plan de l'opportunité, en revanche, certains des intervenants vous ont exposé tout à l'heure tous les inconvénients qui résulteraient de cette nouvelle imposition, puis que l'on porterait préjudice au système bancaire suisse, compte tenu de la concurrence extrêmement vive qui existe entre les places financières internationales. On a parlé du Luxembourg, de l'Angleterre; de New-York. Toute mesure fiscale prise par la Suisse, dans ce sens, ne pourrait qu'encourager ces autres pays à faire preuve de la plus grande générosité fiscale, notamment les pays européens qui connaissent un régime socialiste. C'est le cas de l'Autriche. Il y a quelque temps, à l'occasion d'une conférence publique, M. Chevallaz, conseiller fédéral, a dit une chose que j'ai trouvée assez amusante. Parlant de la Suisse comme place financière et des socialistes, il a eu cette boutade: «La Suisse, place financière que contestent les socialistes d'ici et que s'efforcent d'imiter les socialistes d'ailleurs!» Cette formule est assez bonne; je vous laisse le soin de réfléchir à la substance qu'elle contient.

Je pense qu'il est inutile de m'étendre davantage sur la proposition qui nous est faite. On porterait atteinte aux établissements financiers suisses qui, par le biais de ces placements fiduciaires, ont la possibilité d'être présents sur les grands marchés financiers internationaux. Si ce projet n'est pas adopté, on n'aura pas porté atteinte au principe de l'égalité devant la loi. Nous savons que les banques sont prêtes à reprendre la discussion avec les pouvoirs publics sur un mode d'imposition et sur les taux de cette imposition. Une publication du Crédit Suisse, du mois dernier, le disait. Cette question intéresse au premier chef les cantons et les communes. Je le répète, je suis persuadé qu'on pourrait trouver très facilement les quelques centaines de mil-

lions qui font défaut, mais il faut se garder de recourir au moyen qui nous est proposé.

Enfin deux mots au sujet de la proposition, très habile, de M. Kaufmann, faite soit à titre principal soit à titre subsidiaire. Vous proposez, Monsieur Kaufmann, que le Conseil fédéral puisse réduire, éventuellement supprimer l'impôt anticipé dans le cas où un exode massif de fonds fiduciaires rendrait cette mesure nécessaire. Or l'impôt qu'on nous propose accuse déjà un défaut: on n'est pas certain de la base constitutionnelle. Vous trouvez le moyen d'en ajouter un autre puisque vous faites dépendre l'existence de cet impôt d'une condition suspensive relevant de l'appréciation du seul gouvernement. Autrement dit, on aurait institué sur une base constitutionnelle défaillante, un impôt qui n'existerait que dans la mesure où le Conseil fédéral déciderait de son existence. Le Parlement ne serait même pas autorisé à voter un tel impôt. C'est une aberration! Si cet impôt doit exister, il doit être le fait du Parlement; c'est le pouvoir législatif qui décide d'un nouveau type d'impôt.

J'en ai assez dit pour l'instant. Comme M. Hubacher, je trouve que le débat est excellent. Je me réserve donc de reprendre la parole si jamais des divergences de vues devaient surgir entre nous. (Hilarité)

M. Meizoz: Le secteur bancaire connaît le confort des situations acquises. Il s'y installe et c'est bien compréhensible, sinon justifié. Il affiche, au surplus, une santé de fer qui lui permet de franchir, sans dommage, toutes les tempêtes. Il en a été ainsi notamment au lendemain du premier choc pétrolier de 1973. Je m'en réjouis et souhaite qu'il puisse en être de même à l'avenir. La prospérité qu'il affiche si ostensiblement au travers de bénéfices chaque année plus abondants ne l'empêche pas de crier au loup lorsque le Conseil fédéral présente son projet d'impôt anticipé. Je dis qu'il y a quelque impudeur à tirer ainsi la sonnette d'alarme lorsque l'on sait que cette mesure fiscale ne frappera pas les banques dans leur substance économique mais que seule leur clientèle en fera les frais, dans une très modeste mesure, il convient de le souligner. A M. Bonnard, je dirai que nous n'avons jamais prétendu que les banques bénéficiaient de privilèges fiscaux. Je le répète, en l'occurrence, ce sont leurs clients qui jouissent d'un régime de faveur. Je voudrais aussi rassurer M. Duboule, qui souligne la prestation des banques en faveur de la SSIH, en lui disant que les banques continueront d'accumuler des bénéfices substantiels qui leur permettront, demain comme aujourd'hui, de venir en aide aux secteurs défaillants de notre économie.

Je dis qu'il est abusif de prétendre que les capitaux en quête de placements rémunérateurs déserteraient la place financière suisse pour fréquenter des filières étrangères dont les passeurs seraient moins âpres au gain. Cet argument qu'avancent les adversaires du projet n'est pas sérieux. La Banque nationale suisse n'y attache d'ailleurs aucune valeur. L'anonymat et le secret bancaire que nous garantissons aux intéressés jouent un rôle bien plus décisif dans le choix de la place financière que le prélèvement d'un modeste impôt de 5 pour cent. D'autre part, on voit mal pourquoi il se justifierait de continuer à privilégier le transit de capitaux alors que celui des autos, par exemple, serait, lui, soumis au paiement d'une vignette. Je n'oublie pas, enfin, et je vous le rappelle, que d'énormes capitaux ont choisi, il y a quelques années, la sécurité de nos coffres contre la mise en compte d'un intérêt négatif qui s'élevait, à certains moments, à plusieurs dizaines de pour-cent. Comment ferez-vous comprendre aux possesseurs de modestes livrets d'épargne qu'il est convenable et nécessaire de percevoir un impôt anticipé de 35 pour cent sur les minables revenus, inférieurs au taux d'inflation, qu'ils en retirent? Comment ferez-vous comprendre au peuple suisse qu'il doit accepter une augmentation de la fiscalité indirecte dans le cadre du nouveau régime financier? Comment ferez-vous comprendre aux citoyens de ce pays que le moment n'est pas encore venu de signifier aux grandes banques d'affaires les limites de leur pouvoir? Comment

erez-vous comprendre tout cela aux petits et moyens contribuables de notre pays, à l'heure où l'on décide de maintenir les privilèges fiscaux dont bénéficient non pas les banques, mais les détenteurs de gros capitaux, les spéculateurs internationaux, les multinationales qui, vous vous en doutez, travaillent avec un art consommé sur le marché des placements fiduciaires?

Il y a une indécence à tenir un tel discours, quelques risques politiques aussi à persister dans une attitude négative, car ce problème est politique au premier chef. Il s'insère dans le vaste ensemble, aux multiples facettes, que constitue notre régime financier. Ce qui est en cause aujourd'hui, ce n'est pas tant le sort de ceux qui supporteront le poids du nouvel impôt qu'une certaine manière de concevoir l'assainissement des finances fédérales. Et au-delà, ce qui est aussi en question, c'est la capacité de notre Etat fédéral à remplir les tâches essentielles qui sont les siennes. Dans cette perspective, et en dépit des propos tenus par M. Feigenwinter, je voudrais espérer que les députés du PDC, de qui dépend en définitive la décision d'entrée en matière, retrouvent, à cette heure-ci, l'intérêt qu'ils avaient un instant manifesté, il y a quelques mois, pour l'imposition de certaines activités bancaires.

Il n'est pas trop tard pour rectifier le tir, pour ne pas obliger la Confédération à réduire encore ses prestations dans les domaines de la vie sociale, économique et culturelle, qui vous tiennent à cœur comme à nous.

Je termine en rappelant que les socialistes ont fait des concessions importantes lors de la discussion sur le nouveau régime financier. Je constate, après avoir entendu les porte-parole des groupes, que la portée politique de ce geste n'a pas été pleinement mesurée et appréciée. Je veux cependant espérer qu'il se trouvera, dans cette salle, une majorité pour voter ce projet qui n'est pas celui du Parti socialiste mais bien celui du Conseil fédéral.

Meier Kaspar: Die Bundesversammlung hat wegen Fehlens der Verfassungsgerichtsbarkeit unter anderem auch die verantwortungsvolle Aufgabe, die Gesetze daraufhin zu prüfen, ob sie verfassungskonform sind. Was ich heute in dieser Beziehung gehört habe, betrübt mein juristisches Gewissen: Man könne die Verfassungsmässigkeit sowohl bejahen wie auch verneinen. So einfach ist das unter Rechtskundigen! Leider ist es in der kurzen Zeit von fünf Minuten nicht möglich, diese wichtige Rechtsfrage auch nur rudimentär zu behandeln. Offenbar nach dem Grundsatz «Der Zweck heiligt die Mittel» scheint es, dass die Befürworter der Steuer auch deren Verfassungsmässigkeit bejahen und die Gegner die Verfassungsmässigkeit verneinen. Diese Zweckjuristerei ist zu bedauern. Aber bis jetzt habe ich aus allen Voten festgestellt, dass sie hier vorherrscht. Persönlich habe ich die Meinung: Wenn die Steuer eine echte Verrechnungssteuer wäre, dann könnte ihre Verfassungsmässigkeit kaum bestritten werden. So wie sie uns aber vorgeschlagen und so wie sie sich auswirken wird und auch entsprechend dem Zweck, nämlich dem Bund mehr Mittel zu verschaffen, ist sie meines Erachtens eine Kapitalertragssteuer und keine Verrechnungssteuer. Für eine Kapitalertragssteuer fehlt die verfassungsmässige Grundlage. Diese wenigen Worte zur Verfassungsmässigkeit erachte ich als wichtiger als verschiedene Voten pro und contra, denn wir haben hier immerhin einen Eid auf die Verfassung geschworen und sollen auch sehen, dass die Verfassung eingehalten wird.

Nun noch zur Frage der Steuer selber: Ich habe mir die Frage gestellt, ob es sich eigentlich um eine Strafsteuer handelt. Der Zins, den der Kunde auf ausländischen Treuhandanlagen erhält, ist ein ausländischer Bankzins. Mit seiner Besteuerung würde eine international einmalige Situation geschaffen. Die Steuer ist – international gesehen – ein Unikum; sie existiert nämlich nirgends und wird hoffentlich auch bei uns nicht zum Existieren kommen. Ich habe die Frage gestellt, ob es sich um eine Strafsteuer gegenüber den Banken handelt. Warum diese Frage? Weil es sich doch um eine typische Sondersteuer handelt. Man meint die Ban-

ken und trifft die Kunden. Man schlägt den Sack und meint den Esel.

Dies führt nun zur Frage, ob gegenüber den Banken überhaupt eine Sondersteuer gerechtfertigt ist. Ich möchte hierzu lediglich wieder einmal in Erinnerung rufen, was die Banken bereits heute an Steuern leisten. Sie leisten Steuern auf ihrem Vermögen, auf ihrem Einkommen; sie leisten Steuern durch ihre 70 000 Funktionäre, und sie leisten nochmals Steuern – in einer Art Doppelbesteuerung – auf den Erträgen, die die Aktionäre, also die Eigentümer der Banken, erhalten.

Insgesamt machen diese Steuern 1,5 Milliarden Franken pro Jahr aus, oder ungefähr einen Fünftel aller Steuern, die von juristischen Personen bezahlt werden. Die Banken haben uns dargelegt, dass mit dieser Steuer die grosse Gefahr der Abwanderung der Treuhandgelder ins Ausland besteht. Wollen wir wirklich, dass diese gute Henne, die goldene Eier legt, nun geschlachtet oder wenigstens teilweise geschlachtet wird? Gemeinden und Kantone, aber auch der Bund sind doch froh, wenn die Banken in der Lage sind, weiterhin in gleichen Ausmass ihre Steuern zu entrichten. Noch ein Letztes. Es wurde hier und es wird bei dieser Bankensteuer immer der Eindruck erweckt, es gehe einfach um ein paar Grossbanken, die betroffen werden. Nun möchte ich der Richtigkeit halber doch feststellen, dass auch die Kantonalbanken, die Privatbanken und sogar die Regionalbanken Treuhandgelder vermitteln. Wenn wir diese Banken schädigen, dann treffen wir also auch die Kantone und die Gemeinden, die weniger Steuereinnahmen haben werden. Ich glaube deshalb, Ihnen mit Überzeugung beantragen zu dürfen, dem Nichteintretensantrag der Kommisionmehrheit zuzustimmen.

Le président: De très nombreux collègues – ainsi que les journalistes – s'inquiètent beaucoup et se demandent si nous allons voter à l'appel nominal ce soir. S'il n'y a pas d'autres propositions, je vous suggère de passer à ce vote demain à 10 heures.

Cependant, si vous êtes d'accord, nous allons terminer la discussion ce soir et entendre encore le représentant du Conseil fédéral.

Bundt: Vorerst darf ich daran erinnern, dass die Frage der Besteuerung von Treuhandgeldern erstmals im Januar 1978 im Nationalrat erörtert wurde, und zwar aufgrund einer Motion der sozialdemokratischen Fraktion, die ich damals vertreten durfte; das Anliegen wurde als Postulat entgegengenommen. Wie die Sache weiter verlief, ist bekannt. Eine Bankkundensteuer figuriert schliesslich sogar in den Regierungsrichtlinien des Bundesrates, und diese Richtlinien wurden – mit Ausnahme der Liberalen – vom Parlament gutgeheissen.

Wenn wir heute die Unterstellung der Treuhandsparte der Banken unter die Verrechnungssteuer mit aller Entschiedenheit fordern, so hat dies absolut nichts zu tun mit Bankenfeindlichkeit. Es hat aber etwas damit zu tun, dass die grössten Geldinstitute des Landes, denen es gut ging, als die Industrie unseres Landes in der Rezession steckte, und denen es heute sehr gut geht, einen zusätzlichen Obulus an unseren Staat entrichten, an den Staat, der die günstigen Rahmenbedingungen für ihr Gedeihen geschaffen hat, der sich aber heute in einer bedenklichen finanziellen Situation befindet.

Die Treuhandgeschäfte der Schweizer Banken konnten sich bei uns dank der politischen Stabilität unseres Landes und dank unserem einzigartig gestalteten Bankgeheimnis so sehr entfalten. Sie kamen erst in den frühen sechziger Jahren auf. Noch 1966 verbuchten die Banken erst 8,5 Milliarden Treuhandverbindlichkeiten, 1977 waren es 56 Milliarden, und heute sind es – wie wir gehört haben – 157 Milliarden. Sie machten 1978 16 Prozent, heute aber bald 30 Prozent der ordentlichen Bilanzsumme der Banken aus. Es ist nun noch nötig, ein paar Worte über den Charakter der Treuhandgeschäfte zu sagen. Hier lohnt sich ein Blick in die einschlägige Literatur. Robert Pfund sagt in seinem

umfassenden Werk über «Das Schweizerische Steuerwesen» dazu wörtlich, es sei bald offenkundig geworden, «dass mit Hilfe fiktiver oder sachwidriger Treuhandverhältnisse Steuern umgangen werden sollten». In seiner Zürcher Dissertation über das «Treuhandverhältnis im Steuerrecht» stellte Thomas Brunner fest, dass der Fuzidiant die Geheimhaltung seiner Person wünscht. «Die Verbergungsfunktion des Treuhandverhältnisses», wird hier aufgeführt, «kann den Fuzidianten in Versuchung bringen, in *fraudem legis* zu handeln... nach dem Erfolg der Umgehung unterscheidet man: erlaubte und unerlaubte, versuchte und erfolgreiche Gesetzesumgehungen. Gerade zur Steuerumgehung wird oft versucht, die Hilfe einer fuzidiantischen Konstruktion in Anspruch zu nehmen.»

Das sind klare Worte. Es ist offensichtlich, dass für die Kunden das Geschäft aus Gründen der Steuerumgehung so attraktiv ist. Selbst ein Grossbankgeneraldirektor gestand solches ein, als er letztes Jahr in einem Interview in der «Bilanz» auf die Frage «Handelt es sich dabei um Fluchtgelder?» die etwas unsichere Antwort erteilte: «Sicher zu einem weit kleineren Teil, als landläufig angenommen wird.» Über die wahren Ausmasse von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung kann man leider bloss spekulieren.

Wenn im übrigen selbst aus dem Munde eines anderen Fachmannes auf diesem Gebiet gesagt wurde, das Treuhandgeschäft sei so anonym, dass ein Kapital- und Steuerflüchtling im Extremfall sich selbst unbekannterweise ein «gewaschenes» Darlehen gewähren könne, muss dieses wuchernde Treuhandgeschäft einem aufrichtigen Parlamentarier ein Greuel sein!

Tun wir jetzt nichts, so steigen die Kapitalien der Treuhandsparte wohl rasant weiter an. Nicht allein die Grossbanken widmen sich nun diesem Geschäft, sondern auch ein ansehnlicher Kreis mittlerer Institute. Die Zuwanderung fremden Kapitals dürfte verstärkt vor sich gehen, nachdem vor kurzem England eine Bankgewinnsteuer eingeführt hat, die aus einer einmaligen Erhebung den Betrag von 1,6 Milliarden für den Staat einbringt. Ich will hier nicht weiter auf Steuern eingehen, die Österreich und England neuerdings eingeführt haben. Es stimmt nicht ganz, was einige Vorredner gesagt haben, dass in Österreich demnächst auch eine Verrechnungssteuer eingeführt werden soll.

Eine Verrechnungssteuer von lediglich 5 Prozent auf Treuhanderträgen, wie es die Minderheit verlangt, ist zumutbar und führt keineswegs zu einem Zusammenbruch dieser Bankdienste. Ich bitte Sie sehr, der Minderheit zuzustimmen und damit auf die Vorlage einzutreten.

Rüegg: Wir sind von der Verwaltung sehr eingehend dokumentiert worden und haben uns vergewissern können, dass es sich der Ständerat mit seinem Entscheid nicht leicht gemacht hat, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Ich möchte mich im Rahmen dieser Debatte nur zu einem Thema äussern, das meines Erachtens aber für unseren Entscheid von ausschlaggebender Bedeutung ist, nämlich zur Konkurrenzierung der Schweiz durch ausländische Finanzplätze. Herr Duboule hat es schon etwas angedeutet, und ich möchte es noch verdeutlichen. Es ist sehr eigenartig und zugleich gefährlich, dass bei uns eine zu anderen westlichen Industrieländern geradezu gegenläufige Bewegung in Gang gekommen ist.

Während wir im Begriffe sind, Massnahmen zu ergreifen, um die steuerliche Belastung der Banken zu verstärken und während mit der SP-Bankeninitiative versucht wird, den Banken weitere Hindernisse für ihre Geschäftstätigkeit in den Weg zu legen, sind ausländische Finanzplätze daran, steuerliche Hemmnisse abzubauen und auch den Geheimnisschutz der Banken zu erweitern. So hat beispielsweise Luxemburg die seinerzeitige Quellensteuer auf Bankzinsen und die Mehrwertsteuer auf dem Goldhandel abgeschafft. Interessant mag auch der Hinweis sein, dass der «Vrenelhandel» heute wegen der Unterstellung des Goldhandels unter die Warenumsatzsteuer praktisch zum überwiegenden Teil in Luxemburg abgewickelt wird.

In welcher Beziehung die diesbezüglichen Bemühungen laufen, wird auch dadurch illustriert, dass beispielsweise der luxemburgische Stahlkonzern Arbed sich ernsthaft mit dem Gedanken befasst, eine Goldraffinerie zu errichten. Auf dem Finanzplatz New York werden per 1. Oktober die sogenannten «International banking facilities» in Kraft treten. Dabei handelt es sich um Erleichterungen in der Besteuerung der Erträge der Banken auf Auslandsgeschäften mit dem Ziel, Geschäfte von USA-Banken, die bisher über ausländische Finanzplätze abgewickelt wurden, wieder nach New York zurückzuholen. Damit wird illustriert, dass im internationalen Bankengeschäft der harte Wind der Konkurrenz weht und ausländische Finanzplätze noch so froh wären, von Fehlern der schweizerischen Steuergesetzgebung zu profitieren.

Man müsste sich überhaupt fragen, ob es nicht besser wäre, gezielte Überlegungen darüber anzustellen, bestehende steuerliche Hemmnisse abzubauen, um Geschäfte der Schweizer Banken, die sich heute aus steuerlichen Gründen im Ausland abwickeln, in die Schweiz zurückzuholen. Letztendlich würde davon auch der Fiskus profitieren, während heute die entsprechenden Erträge in Luxemburg, London und New York anfallen und dort versteuert werden. Derzeit ist die Situation so, dass in steigendem Masse Gewinne des Schweizerfranken im Ausland erzielt werden und davon der ausländische Fiskus auch profitiert. Derartige Möglichkeiten zur Repatriierung von Geschäften der Schweizer Banken im Ausland bestünden beispielsweise im Sektor des sogenannten Geldmarktpapiers in Fremdwährungen, sogenannten «Certificates of deposit» und so weiter, von denen wegen des Umsatzstempels und der Verrechnungssteuer sich heute kein einziges solches Geschäft in der Schweiz abwickelt, während Milliardenbeträge auf den Finanzplätzen London und New York abgewickelt werden.

Ich bin also der Meinung, dass wir uns das Experiment einer Verrechnungssteuer auf Treuhandguthaben nicht leisten können, sondern dass wir alles tun müssten, um die Ertragslage der Wirtschaft zu steigern, und zu dieser Wirtschaft gehören auch unsere Banken. Man sollte einmal aufhören, die Banken ständig zu verteufeln. Sie haben während der Rezession den Beweis erbracht, dass sie willens und fähig sind, der Exportindustrie tatkräftig unter die Arme zu greifen, und sie haben zudem bewiesen, dass sie willens sind, im Interesse der gesamten Volkswirtschaft Arbeitsplätze zu erhalten.

Aus diesem Grunde bitte ich, auf die Vorlage nicht einzutreten, und ich möchte noch zwei, drei Bemerkungen zum Antrag von Herrn Kaufmann machen.

In der grossen erweiterten Finanzkommission, die die 2. Finanzvorlage zu behandeln hatte, lag die ganze Palette der Möglichkeiten für die Bankenbesteuerung vor und von allen Möglichkeiten – Depotsteuer, Verrechnungssteuer auf Schweizerfranken, Anleihen ausländischer Schuldner – ist nur diese Verrechnungssteuer auf Treuhandanlagen übriggeblieben. Sie ist aber nicht als adäquate Steuer von der Nationalbank bezeichnet worden, sondern als am wenigsten schlechte Steuer. Das geht aus den Protokollen des Ständerates ganz eindeutig hervor, und im übrigen hat dann die ständerätliche Kommission unter Kenntnis aller Fakten diese Steuern nochmals gründlich und eingehend geprüft und aufgrund dieser Prüfung diesen Nichteintretensbeschluss gefasst.

Was Sie nun wollen – Herr Kaufmann –, ist mehr eine Verzögerungs- oder Verunsicherungstaktik.

de Capitan: Ich möchte in meinem Votum zu Ausführungen der Herren Hubacher und Kaufmann kurz Stellung nehmen. Herr Hubacher hat sein Votum ausklingen lassen mit dem Appell, man solle diese Verrechnungssteuer auf den Treuhandanlagen einführen, damit man endlich den Defraudanten das Handwerk legen könne. Es gelte diese Defraudanten zu bekämpfen. Ich weiss nicht, ob Herr Hubacher den Bericht des Bundesrates vom 15. Oktober 1980 nicht mehr ganz präsent hat. In diesem Bericht wird ja unter-

sucht, ob die Erfassung der inländischen Gläubiger, also der schweizerischen Gläubiger, der Gläubiger, die der schweizerischen ordentlichen Steuerpflicht unterstehen, ob die Beschränkung auf diese Gläubiger sinnvoll wäre. Und der Bundesrat kommt ausdrücklich zum Schluss, dass die Erfassungsmethoden ausserordentlich kompliziert wären und dass sogar beim Ansatz von 35 Prozent Verrechnungssteuer – das sagt der Bundesrat wörtlich – der Steuerertrag bedeutungslos wäre. Ich weiss nicht, wie eigentlich Herr Hubacher nun sagen kann, man müsse diese Steuer trotzdem einführen und dann plötzlich würden die Millionen fliessen. Wenn man die Steuer auf schweizerischen, inländischen Steuerpflichtigen anvisiert, so ist nichts zu holen, weil die weit überwiegende Zahl Ausländer oder ausländische Gesellschaften sind, die der schweizerischen Steuerhoheit nicht unterstehen. Dieses Argument, Herr Hubacher, zieht also nicht.

Herr Kaufmann hat die Gefahr der Treuhandgeschäfte für das schweizerische Bankwesen sehr drastisch dargestellt. In der Kommission hat das auch Herr Stich getan. Heute war dies bei ihm weniger der Fall. Als man Herrn Kaufmann sprechen hörte, konnte man Visionen bekommen und Schrecken verspüren. Sie müssen uns aber doch zugeben: Wenn es sich so verhalten würde, wie Sie sagen, dann wäre es gewiss nicht Aufgabe des Bundesrates, mit einer 5prozentigen Verrechnungssteuer zu versuchen, hier Einfluss zu nehmen, und uns dann gleichzeitig zu sagen, wie das Herr Bundesrat Ritschard wieder tun wird, es gäbe keine Abwanderung, d. h. die Geschäfte würden nicht gebremst. Dann wäre es Aufgabe der Bankenkommission und des Bundesrates, auf dem Verordnungswege zum Bankengesetz allfälligen Missbräuchen einen Riegel zu schieben, und nicht die Aufgabe eines solchen Steuererlasses. Das möchte ich hier deutlich unterstreichen.

Zur Abwanderungsgefahr: Mit vielen Gesten ist heute gesagt worden, die Ausländer, um die es hier geht, würden ihre Gelder nicht aus der Schweiz abziehen. Ich lege Ihnen aus der Praxis eine kleine Rechnung vor, die Sie übrigens selber auch anstellen können: Die Kosten für einen Anleger verdreifachen sich nach Einführung dieser Steuer bei einem Anlagezins von 10 Prozent, und sie vervierfachen sich, wenn der Zins der Treuhandanlage 15 Prozent beträgt. Das ist im Dollar heute ohne weiteres möglich. Da soll mir niemand behaupten, dass das keine Rolle spiele. Das steht übrigens auch in den Protokollen der Kommission. Ich bin überzeugt, dass man dem schweizerischen Bankwesen und der schweizerischen Volkswirtschaft mittel- und langfristig mit der Einführung dieser Steuer einen schlechten Dienst erweisen würde. Was wären wir in der Schweiz, wenn wir für unser Finanzwesen nur auf die Grundlagen eines Sechsmillionenvolkes angewiesen wären? Dann müssten Sie bald feststellen, wie unser Wohlstand und unsere Lebensqualität gewaltig sinken würden. Man muss klar sehen, dass unsere reichliche Kapitalversorgung, die sowohl der öffentlichen Hand wie der gesamten Wirtschaft und damit dem gesamten Volke dient, nur dank eines gut ausgebauten, gut funktionierenden und international gespielten Finanzplatzes Schweiz möglich ist. Ich bitte Sie, den Experimenten, die hier versucht werden, entgegenzutreten. Ich bitte Sie auch, pragmatisch zu denken, und beantrage Ihnen deshalb Zustimmung zum Nichteintretensantrag.

Schmid: Wie ein roter Faden zieht sich durch die Voten derjenigen, die für Nichteintreten sind, die Gefahr des Exodus der bisher in der Schweiz getätigten Treuhandanlagen. Herr de Capitani hat sich gerade jetzt in dieser Richtung geäussert. Ich bestreite nicht, Herr de Capitani, dass für einen Ausländer, der die Verrechnungssteuer nicht zurückfordern kann, dadurch die Kosten für diese Anlage steigen. Aber Sie müssen auch sagen, Herr de Capitani, was diesen Kosten gegenübersteht. Ich will jetzt gar nicht von den Zinsen sprechen. Sie haben selbst einen Zinssatz genannt, der weit über das schweizerische Ausmass hinausgeht. Was die Treuhandanlage in unserem Land so attraktiv macht, sind doch die Eigentümlichkeiten, die unser Land kenn-

zeichnen, nämlich die Rechtssicherheit, die verfassungsmässige Garantie des privaten Eigentums, die stabilen politischen Verhältnisse, das gesetzlich fixierte Bankgeheimnis, das weiter geht als in allen andern mir bekannten Staaten, aber auch der hohe Stand des angewandten Wissens und Könnens der 75 000 Arbeitskräfte im schweizerischen Bankensektor. Meines Erachtens sollen auch jene, die kein Rückforderungsrecht haben, weil sie sich nicht auf ein einschlägiges Doppelbesteuerungsabkommen berufen können, einen minimalen Beitrag an die hier geschilderte Infrastruktur unseres Landes leisten. Bund und Kantone sind in hohem Masse für diese Infrastruktur verantwortlich, weshalb auch Ausländer, die von dieser Infrastruktur profitieren, einen kleinen Kostenbeitrag daran leisten sollen.

Nun gibt es die Schweizer und diejenigen Ausländer, die sich auf ein Doppelbesteuerungsabkommen berufen können. Diese Leute haben von einer Verrechnungssteuer auf Treuhandguthaben überhaupt nichts zu befürchten. Wenn sie ehrlich deklarieren, dann können sie ja diese Verrechnungssteuer zurückfordern, d. h. sie wird ihnen mit dem geschuldeten Steuerbetrag verrechnet. Es gibt auch Schweizer, die von diesen Treuhandanlagen profitieren. Herr Kommissionspräsident Cantieni hat in seinem ausgezeichneten Referat sehr eindrücklich dargetan, dass etwa 29 Milliarden von Inländern als Treuhandanlagen gehalten werden. Jeder von Ihnen, der ein Einfamilienhaus hat, das hypothekarisch nicht allzu stark belastet ist, kann eine zusätzliche Hypothek in der Grössenordnung von 100 000 Franken zu den in der Schweiz üblichen Hypothekarzinsätzen – 5 bis 5,5 Prozent – aufnehmen. In der «Neuen Zürcher Zeitung» können Sie, auf der Seite, wo auch die Devisenkurse angegeben sind, nachschauen, wie gross die Zinssätze auf den Euromärkten sind. Sie werden dort je nach Währung ganz unterschiedliche Zinssätze finden. Wenn Sie kein Währungsrisiko eingehen wollen, können Sie das Geld als Treuhandanlage auf dem Euro-Schweizerfrankenmarkt anlegen lassen. Dort wurde bis vor kurzem für eine Einjahresanlage ein Zinssatz von 10 Prozent gezahlt. Bei einer Zinsdifferenz von 4 Prozent auf 100 000 Franken verdienen Sie, ohne auch nur eine Viertelstunde zu arbeiten, in einem Jahr 4000 Franken. In der Steuererklärung können Sie diese Hypothekarschuld erst noch von Ihrem Vermögen abzählen, und das steuerbare Einkommen vermindert sich um die Hypothekarzinsen. Es soll mir doch keiner sagen, dass man davon nicht profitieren kann. Aus diesem Grund werde ich für den Minderheitsantrag Stich stimmen.

Stucky: Meine Zweifel an der vorgeschlagenen Steuer betreffen die Verfassungsmässigkeit, die Systemgerechtigkeit und ihr finanzielles Ergebnis.

Zur Verfassungsmässigkeit möchte ich mich nicht gross äussern. Ich kann nur soviel sagen, dass ganz offensichtlich die Steuerverwaltung die Bedenken, die in der Kommission geäussert wurden, weder schriftlich noch mündlich ausräumen konnte. Ich frage mich bei dieser Sachlage einer umstrittenen Verfassungsmässigkeit, ob man dann die Verfassungskompetenz nicht restriktiv auslegen müsste, ob nicht im Grunde genommen bei Steuerkompetenzen gilt, was im Strafrecht gilt: im Zweifel für den Steuerzahler!

Zur Systemgerechtigkeit: Es ist von Herrn Hubacher falsch dargestellt worden – ich glaube, er war's –, die Nationalbank habe dieser Steuer zugestimmt. Die Nationalbank hat erklären lassen – Sie können das im Protokoll des Ständerates nachlesen –, dass sie die Aufgabe hatte, die am wenigsten schädliche Steuer unter den verschiedenen Varianten auszulesen. Es ist keineswegs so, dass sie diese Steuer empfiehlt. Das ist aber auch leicht einzusehen, wenn wir einmal untersuchen, wie diese Steuer im Vergleich zum internationalen Rahmen in unser Steuersystem passt. Sie stellt ein Unikum dar. Eine solche Steuer gibt es nirgends! Der Anknüpfungspunkt liegt ja nicht an der Quelle, der Anknüpfungspunkt ist eine Dienstleistung! Daraus kann sich eine doppelte Steuerlast ergeben. Ich verweise zum Beispiel darauf, dass in den USA Anlagen im Nichtbankensektor an der Quelle einer Versteuerung von 5 Prozent

unterliegen. Der Anleger müsste in der Schweiz noch einmal soviel Steuern zahlen, d. h. ein zweites Mal 5 Prozent. Es ist nämlich in der Regel nicht so, wie es Herr Schmid gerade behauptet hat, dass der Ausländer diese Steuer zurückfordern kann. Das ist nur gerade unter fünf Doppelbesteuerungsabkommen möglich, mehr nicht! Die Schweiz wird deshalb, weil es sich hier um eine Sondersteuer handelt, die international unbekannt ist, Mühe haben, diese Steuer in die Doppelbesteuerungsabkommen hineinzubringen, weil der ausländische Partner mit Recht sagen kann: wir sehen zwar vor, bei der Quellensteuer eine Doppelbesteuerung möglichst aufzuheben, aber nicht bei einer solchen Sondersteuer, bei der es sich um eine Art Dienstleistungssteuer handelt.

Zum Dritten, zum fiskalischen Ergebnis, das von dieser Steuer erwartet wird: Man muss sich darüber klar sein, dass die betreffenden Anleger zu 80 Prozent Ausländer sind, übrigens sind die Schweizer Anleger hauptsächlich Institutionen und transnationale Gesellschaften, keineswegs etwa Privatpersonen, wie das immer wieder im Hinblick auf den Kleinsparer gesagt wird. Das ist falsch! Bei den Ausländern ist die Abwanderung nicht nur eine Gefahr, sondern Realität. Ich kann Ihnen aus unserem Kanton zwei Fälle nennen, wo Firmen abgewandert sind, schon dann, als das Projekt dieser Steuer nur auf den Tisch kam. Eine Firma ist nach Luxemburg gezogen, weil sie dort steuerlich wesentlich besser behandelt wird. Im übrigen kann ich auch sagen, dass nicht nur Luxemburg, sondern auch andere Staaten aktiv Werbung betreiben, um solche Gesellschaften zu domizilieren. Wir müssen uns also darüber klar sein, dass hier eine Abwanderung auf uns zukommen und dass es zu entsprechenden Ausfällen kommen wird. Dieser Ausfall wird sich nicht nur in weniger Kommissionserträgen für die Bank auswirken, oft sind es Kopplungsgeschäfte, Anlagen von Treuhandgeldern zusammen mit Vermögensverwaltung oder Exportfinanzierungen, zum Teil auch für Schweizer Güter. Es ist also weit mehr, was uns verloren gehen könnte als nur gerade die Kommission aus der Anlage von Treuhandgeldern. Das sollte man sehr gut im Auge behalten. Deshalb haben die Finanzdirektoren der Kantone, als sie diese Steuern besprachen, einstimmig beschlossen, hier ein Nein zu sagen, weil nämlich im Endeffekt weniger grosse Steuern auf den reduzierten Gewinnen der Banken erhoben werden können. Die Kantone werden darunter leiden müssen, der Bund hätte vielleicht eine fragwürdige Mehreinnahme. Ich empfehle Ihnen deshalb, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Frau Uchtenhagen: Ganz kurz zu zwei Punkten:

Zur sachlichen Richtigkeit: Die Vertreter der Banken und der Wirtschaft sprechen wieder vom Huhn, das goldene Eier legt und das man umbringen will. Ich muss sagen, dass dieses vielzitierte Huhn ein hinduistisches Huhn sein muss. Seitdem ich in diesem Rat bin, wird es nämlich ständig umgebracht, wird dann wieder zum Leben erweckt und legt weiterhin goldene Eier.

Es wurde verschiedentlich gesagt, dass die Nationalbank diese Steuer als die am wenigsten schlechte bezeichnet. Es wird Herr Ehrsam im Ständerat zitiert. Ich möchte Ihnen daher einen Brief vorlesen, der am 14. Juli 1978 von Herrn Leutwiler unterschrieben wurde. Wenn man privat mit Herrn Leutwiler spricht, sagt er es noch sehr viel deutlicher. In diesem Brief heisst es: «Es stellt sich deshalb die Frage, ob die wesentlich tiefere Belastung dieser Zinserträge» – wir verlangten damals 10 Prozent – «zum Beispiel mit 5 Prozent, die Gefahr der Abwanderung nicht wesentlich vermindern würde. Dies dürfte letzten Endes davon abhängen, wieviel einem Ausländer (fast 90 Prozent der den Banken zufließenden Treuhandgeldern stammen von Ausländern)» – heute ist der Anteil kleiner geworden – «der Schutz des schweizerischen Bankgeheimnisses und der Schweizer Flagge wert ist. Diese Frage lässt sich nicht im vornherein zuverlässig beantworten. Fest steht lediglich, dass das Abwanderungsrisiko auch bei einem niedrigen Steuersatz nicht gänzlich beseitigt wäre, ...»

Das ist die Frage, die auch Herr Schmid erwähnt hat. Die Anonymität unseres Bankensystems, die Sicherheit unseres Staates sind eben Vorteile für viele Investoren, die unter Umständen wirklich mit 5 Prozent Verrechnungssteuer ohne weiteres abgegolten werden. Diese Vorteile entstehen durch unseren Staat: die Sicherheit, die Stabilität, aber auch die Infrastruktur unseres Staates; ich bin überzeugt, dass deswegen nicht eine grosse Abwanderung befürchtet werden muss. Vielleicht wird das Wachstum abgebremst. Die Vertreter der Nationalbank wären aber froh, wenn die Treuhandgeschäfte nicht weiterhin derart stark expandieren würden, denn letztlich ist dies strukturpolitisch gefährlich. Man kann da nicht damit argumentieren, dass bei den Treuhandanlagen die Banken nicht haftbar seien. Unter Umständen wären sie es eben trotzdem; und es gibt auch so etwas wie eine moralische Haftung. Bei plötzlich auftretenden Schwierigkeiten können bei dem Volumen, das wir heute bei den Treuhandanlagen haben, für unser Land ernsthafte Schwierigkeiten entstehen.

Zur Frage der politischen Opportunität: Wir haben mit der Finanzvorlage das eine Ziel erreicht, die Verlängerung; aber es ist uns nicht gelungen, die Bundesfinanzen zu sanieren. Wir wissen, dass als Folge der Inflation die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen sich wieder vergrössern wird. Das Defizit wird das nächste Jahr wieder auf 1,6, eventuell sogar auf 1,8 Milliarden ansteigen. Wir alle wissen auch, dass man diesen Staat nicht nur mit Sparmassnahmen sanieren kann; theoretisch sind zwar alle mit Sondersteuern einverstanden. Aber Herr Hofmann, immer wenn es dann konkret wird, ist es nicht diese Steuer, die man will. Dann möchte man lieber eine andere Steuer haben. Bei diesem Stil können wir natürlich die Bundesfinanzen nie sanieren. Wir könnten die 400 Millionen, die diese Vorlage brächte, nun weiss Gott gebrauchen. Länder mit konservativeren Regierungen als unsere erheben Sondersteuern auf Ölgewinnen und auf Bankensteuern, wenn die betreffenden Wirtschaftszweige es vertragen.

Als wir Sozialdemokraten während der Rezession das anstehende Defizit in Kauf nahmen und sagten, dass man jetzt nicht sparen soll, sondern mit Arbeitsbeschaffungsmassnahmen den Schrumpfungsprozess nicht über das Anpassungsniveau – das zum Beispiel in der Bauindustrie notwendig sei – hinausgehen lassen sollte, da wurden wir von bürgerlichen Kreisen vehement angegriffen. Das Ziel des ausgeglichenen Staatshaushaltes wurde als oberste Maxime gepredigt, alles andere sei unseriös. Obwohl damals das Defizit kaum inflationäre Wirkungen hätte haben können – wir bauten damals ständig Arbeitsplätze ab, weil die Nachfrage, zum Beispiel im Bausektor, zu klein war –, malte man den Teufel der Inflation an die Wand. Heute haben wir riesige Defizite, die tatsächlich inflationär wirken. Genau die gleichen Kreise scheinen aber diese Defizite in Kauf zu nehmen. Es sind auch die gleichen, die trotzdem weiterhin Forderungen an unseren Staat stellen. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass gerade die Militärausgaben und die Landwirtschaftsausgaben (infolge der Teuerung) im nächsten Jahr beträchtlich steigen werden. Wir möchten, dass diese Kreise nun auch einmal etwas dazu beitragen, diesen Staat zu sanieren.

Nachdem Herr Leutwiler nun verschiedentlich zitiert wurde, möchte ich dies noch einmal tun. An der letzten Bankratsitzung hat er den anwesenden Politikern so ziemlich die Leviten gelesen, weil mit der Defizitwirtschaft die Politik der Nationalbank unterlaufen und die Inflation angeheizt würden. Herr Leutwiler hat wörtlich gesagt, dass die Inflationsrate kleiner und die Zinssätze niedriger sein könnten, wenn es Regierung und Parlament gelänge, die Defizite zu verringern und den Bundshaushalt zu sanieren. Ich weiss nicht, wieso nun plötzlich die Inflation, obwohl sie heute ein echtes Problem ist, keine Rolle mehr spielt. Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten.

Mme Jaggi: Juste une remarque en forme de rappel d'une décision prise récemment dans cette salle, en forme d'appel aussi à la cohérence.

Tout au début de cette session, c'était au cours de la première séance, nous avons parlé de l'imposition des sociétés coopératives dans le cadre de l'examen de l'initiative parlementaire de notre collègue Schärli. Il n'a pas été donné suite à cette initiative, mais la commission qui a été chargée de l'examiner a proposé une motion, que la majorité du Conseil national a accepté de transmettre au Conseil fédéral.

Or, cette motion tend notamment à ce que les prestations en espèces qui sont versées aux membres des coopératives à but lucratif et à des tiers soient imposables, notamment par l'introduction d'un impôt anticipé à titre compensatoire. En clair, cela veut dire que les prestations à but culturel et social versées par les grandes coopératives en leur qualité de mécènes de ce temps seront soumises à un impôt anticipé prélevé à titre de compensation. Ainsi, des excédents d'exploitation utilisés par exemple pour l'abaissement du prix de billets de concert ou d'autres manifestations culturelles, ou pour l'organisation de cours, ou pour l'encouragement de jeunes artistes, seront soumis à l'impôt anticipé mais non pas, en revanche, si la proposition de la majorité de la commission est acceptée, les 160 milliards de placements fiduciaires.

Sommairement dit, la culture est bonne à taxer et le rendement des placements fiduciaires doit rester franc d'impôt. Mesdames et Messieurs, vous ne pouvez pas accepter ce paradoxe. Vous ne pouvez pas l'envisager non plus. J'en appelle à votre cohérence. Vous de la majorité qui avez voté la motion concernant les coopératives et qui refusez aujourd'hui d'entrer en matière sur l'impôt anticipé sur les avoirs fiduciaires, vous ne pouvez pas assumer ce paradoxe. Comment l'expliqueriez-vous aux millions de porteurs de parts sociales, aux millions de coopérateurs de ce pays qui ne fréquentent certes pas tous les concerts et les cours émergeant au budget culturel des grandes coopératives mais dont aucun, à coup sûr, ne peut aligner le minimum de 100 000 francs nécessaires pour aborder le marché des placements fiduciaires? Au nom de la cohérence, je vous demande d'entrer en matière.

Robbiani: Un intervento in italiano, siccome Chiasso e Lugano sono i principali sportelli bancari dei clienti stranieri. Mais avant tout une observation en français: «On ne peut pas affirmer dès l'abord et de façon péremptoire que les capitaux seront transférés à l'étranger». Georges-André Chevallaz *dixit*, et non pas Willy Ritschard. Und auf Deutsch gesagt – ohne Schwarzmaierei, Kollege Barchi: «Die Banken sind oft zu pessimistisch in der Einschätzung der Wirkungen. Das hat sich gezeigt, als der Goldhandel der WUST unterstellt worden ist. Die Banken haben eine Abwanderung des Goldhandels ins Ausland befürchtet. Doch die von Einzelbanken eingegangenen Steuereinnahmen sind heute schon so hoch wie im gesamten letzten Jahr» (Rudolf Bieri, Interview in «Finanz und Wirtschaft» vom 31. Mai).

Monsieur Hofmann, les investisseurs étrangers ne placent pas leur argent dans les banques suisses que pour des motifs de rendement. Déjà actuellement, ils pourraient obtenir en Amérique, en Angleterre et en Allemagne des conditions plus intéressantes.

Monsieur Feigenwinter, ce sont la discrétion, le prestige, les services aux clients et de nombreux autres avantages qui rendent attractive la place financière suisse.

L'imposta sugli averi fiduciari non è solo un'operazione fiscale, è soprattutto un intervento politico, «l'opportunità politica», di cui ha parlato il collega Barchi. Ma l'opportunità politica difesa qui dal collega Kaufmann, e non quella invocata dal suo collega Feigenwinter. Un'opportunità politica, collega Bonnard, che esige un sì o un no, e non un «oui, néanmoins». Pertanto, il metro di valutazione non deve essere contabile di tecnica fiscale, costituzionale o giuridista. I parametri di valutazione devono essere politici. Bisogna chiamare alla cassa i privilegiati. Non si può mantenere l'esenzione per i clienti stranieri delle banche e nel frattempo tassare alla fonte i lavoratori stranieri, con un calcolo annuale perfino per gli stagionali. L'imposta, nella versione

del Consiglio federale, combattendo la frode fiscale contribuisce a ridare credibilità e affidabilità alla piazza finanziaria svizzera. Smitizzato, il segreto bancario sacralizzato o demonizzato, che mitizzato, in senso negativo o positivo, pregiudica i reali interessi svizzeri e la giustizia fiscale più dei discorsi del 1° di agosto, crea la coesione nazionale. E l'imposta sugli interessi degli averi fiduciari è un fattore di coesione governativa. Liberali, radicali, democristiani, Unione democratica di Centro e socialisti sono obbligati a governare assieme. Obbligati dall'ordinamento istituzionale, obbligati dai rapporti di forza, obbligati dalle contingenze finanziarie, economiche e politiche. Il vero partito che conta, e l'abbiamo visto domenica, il partito che ci concorre, è quello dei delusi, degli assenti, dei qualunquisti, il partito di chi non crede più in noi – poiché promettiamo e non manteniamo –, il partito di chi non vuol pagare le tasse e si arroca nella cassaforte dei privilegi. Ed è contro costoro, contro i veri menostatisti e gli destabilizzatori che dobbiamo combattere uniti in un fronte comune, dimostrando rigore non solo coi deboli, ma anche nei confronti dei potenti e dei privilegiati. Anche questo, collega de Capitani, è pragmatismo politico. Ecco perché vi invito a votare l'entrata in materia, allineandomi con il Consiglio federale, con la Banca nazionale, con la Commissione delle banche, invitando alla coesione chi crede nella politica della concordanza.

Eisenring: Ich bin selber im Bankengewerbe tätig und habe daher zu den von Ihnen aufgeworfenen Fragen vielleicht ein etwas differenzierteres Verhältnis. Ich bitte Sie, weder in dieser noch in der anderen Richtung die Situation zu dramatisieren. Was wir hier zu treffen haben, ist entweder ein politischer Entscheid, der – wie ich so werten möchte – auf Eintreten gehen könnte, oder einen sachlichen Entscheid. Der sachliche Entscheid muss nein lauten.

Die Meinungen sind weitgehend gemacht. Bemerkenswert scheint mir aus dieser politischen Konzeption heraus zu sein, dass Sie versuchen, einen vollen Konsens zwischen Bundesrat und Nationalbank zu konstruieren und diesen dem Parlament wie der Öffentlichkeit zu verkaufen. Dieser Konsens besteht aber nicht. Mir ist das Protokoll der ständerätlichen Kommission zugeschickt worden. Darin steht, dass Herr Dr. Ehrsam erklärt hat: «Die Nationalbank hatte die Aufgabe, die am wenigsten schädliche Steuer zu bezeichnen.» Sie hatte also nicht mehr die Wahl zu fragen, ob ja oder nein, sondern es ging um «die am wenigsten schädliche Steuer». Und nun beginnt die Sachfrage, nämlich was nützt dem Land auf die Länge und nicht nur in der politischen Kurzsicht?

Zu den Tatsachen: Ich bitte Sie aufzuhören, mit diesen Milliarden zu operieren. Wenn wir morgen wieder einen Dollarkurs haben, wie wir ihn vor Jahresfrist hatten, dann bewegt sich das Geschäft plötzlich wieder um die 100-Milliardengrenze; dieses Geschäft wird ja auf Dollarbasis abgewickelt, deshalb spielen die Wechselkurse eine grosse Rolle. Tatsache ist sodann, dass die Banken – es geht hier zwar um eine Bankenkundenbesteuerung – bei den letzten eidgenössischen Finanzvorlagen Vorleistungen erbracht haben: bei der vorletzten war es die Revision des Stempelsteuergesetzes und bei der letzten die Verankerung der Verrechnungssteuer auf 35 Prozent. Man kann nicht sagen, die Banken hätten nichts geleistet.

Was aber tun sie? Sie vermitteln u. a. Gelder, die im Ausland sind, in ein anderes Ausland. Der Zins soll versteuert werden. Es ist noch niemandem eingefallen, die Welthandels- und Transithandelsfirmen, weil sie Waren von Indien nach Amerika vermitteln, zu belasten und etwa eine Umsatzsteuer auf diesen Positionen einzuführen! Ich glaube, dieser Vergleich muss in Berücksichtigung gezogen werden.

Herr Bundesrat, die Frage ist nie geprüft worden, warum – und man spricht von einem Ballon der Treuhandgelder – das Treuhandgeschäft überhaupt entstanden ist. Warum ist das Treuhandgeschäft eine schweizerische Spezialität? Ganz einfach darum, weil wir in der Schweiz das Instrument der Geldmarktpapiere aus Steuergründen nicht kennen. Wir

kennen dieses Instrument nicht, weil Geldmarktpapiere so besteuert würden, dass die Leute gar nicht in die Schweiz kommen würden.

Ich möchte aus praktischen Erfahrungen darauf hinweisen: Die Treuhandgelder, die in der Schweiz liegen, sind in der Regel Bestandteil eines ganzen Paketes von Geschäftsbeziehungen. Da liegen gleichzeitig Wertschriften, liegt Bargeld und auch Gold usw. Unter allen Titeln profitiert die Schweiz. Die Gefahr besteht nicht allein, dass die Treuhandgelder ins Ausland gehen, sondern dass aus der Vereinfachung der Geschäftsverhältnisse heraus die ganzen Pakete ins Ausland abwandern.

Man kann bei der Staatsrechnung nicht immer damit haushieren, wir hätten eine Milliarde aufzubringen allein für die Zinsen. Meine Frage lautet heute daher vielmehr: Was tun wir eigentlich, um unseren Geld- und Kapitalmarkt so leistungsfähig zu erhalten, dass wir nicht in nächster Zeit bei Zinssätzen von 8 oder 9 oder 10 Prozent landen? Ich möchte dann die sozialpolitischen Auswirkungen beim Hypothekenzinsfuß sehen!

Ich bitte Sie, einen Sachentscheid zu treffen und diese Vorlage, wie es der Ständerat getan hat, abzulehnen.

Schüle: Zusätzliche Millionen wären dem Bundesfinanzhaushalt und dem Finanzminister sicher zu gönnen. Doch niemand kann uns einen substantiellen Mehrertrag aus dieser Bankkundensteuer garantieren. Ebenso gross ist die Gefahr, dass sich dieser Fischzug als volkswirtschaftlicher Bumerang erweisen könnte.

Was diesem Projekt vor allem fehlt, ist eine überzeugende Legitimation des Fiskus, um bei den Treuhandgeldern überhaupt zuzugreifen. Ich sage bewusst: Legitimation; denn die Frage der Verfassungsmässigkeit ist nicht nur umstritten, sondern zu eng und zu juristisch. Verlockend ist sicher das grosse Volumen. Nur weil hier eine ungläubliche, aber auch unsichere Substanz zusammengelassen ist, besteht für den Staat jedoch noch keine Rechtfertigung zur fiskalischen Erfassung. Über 80 Prozent dieser Gelder stammen aus dem Ausland, werden dort wieder angelegt und auch besteuert.

Wohin dieser Weg führen müsste, wollte man allein aus der Inanspruchnahme unserer Volkswirtschaft – hier der Dienste des Bankgewerbes – eine Steuerpflicht ableiten, ist kaum abzusehen. Mit ebensolchem Grund, mit ebensolcher Phantasie könnte Frau Uchtenhagen zum Beispiel auf den Gedanken einer Steuer auf allen Exportgütern kommen, da die ausländischen Abnehmer unserer Produkte nicht weniger von der Stabilität und Solidarität der Schweiz und unserer Wirtschaft profitieren. Oder: Wie wäre es mit einer Touristiksteuer, die am Tatbestand anknüpft, dass der ausländische Tourist ja direkt die Vorzüge unseres Landes konsumiert? Im Falle der Verrechnungssteuer auf Treuhandgeldern ist der Bezug zur Schweiz wesentlich geringer. Die Schweizer Banken stellen zwar ihren Know-how und ihre Beziehungen zur Verfügung, aber das Risiko wird definitionsgemäss nicht übernommen; es müsste schon Fahrlässigkeit nachgewiesen sein.

1981 dürften die Schweizer Banken Kommissionen von wahrscheinlich über 500 Millionen Franken aus diesem Geschäft kassieren, die direkt in den steuerbaren Gewinn einfließen. Auf diese Weise kommt der Fiskus heute schon zu seinem Anteil, ohne dass unsere Umwelt oder Infrastruktur belastet würde. Es muss wieder einmal festgehalten werden, dass eine florierende Wirtschaft die beste Grundlage abgibt für genügend fliessende Steuereinnahmen. Alle Finanzplanakrobatik nützt nämlich gar nichts, wenn das Fundament, eine möglichst intakte und ertragskräftige Wirtschaft, nicht gegeben ist.

Ich bitte Sie darum, der Kommissionsmehrheit zu folgen, um eben nicht mit dem Rücken gegen die Zukunft zu gehen.

Der Antrag Kaufmann ist sicher gut gemeint und kommt – jedenfalls für mich – auch nicht überraschend. Doch beinhaltet er eine allzu grosse Portion Optimismus. Wenn eine starke Abwanderung der Treuhandgelder eintreten sollte,

will Herr Kaufmann die Steuer reduzieren oder aufheben. Dann aber ist es zu spät. 1958 hatten wir im Kanton Schaffhausen, auch unter der Flagge von angeblich mehr Steuergerechtigkeit, das sogenannte Holding-Privileg abgeschafft. Wenige Jahre später sind die Schaffhauser zurückgekehrt und haben die alte Regelung wieder eingeführt. Doch Herr Stucky und sein Kanton sind uns heute noch dankbar für das Steuersubstrat, das wir ihnen damals definitiv zugeführt haben. Eine Abwanderung in den Kanton Zug mag zu verschmerzen sein. Die Abwanderung ins Ausland mit einem solchen Experiment aber zu provozieren, käme einem volkswirtschaftlichen Unfug gleich.

Gerwig: Ich blende zurück: Am 14. Dezember 1978 waren sich in der Annahme der Motion Cantieni alle einig. Herr Eisenring: Herr Ehrsam ist nicht Herr Leutwiler. Es waren sich einig die Freisinnigen dort hinten, Herr Hofmann dort rechts, der Bundesrat, die Nationalbank, die Bankenkommission und fast nicht zu vergessen ganz rechts auch Herr Feigenwinter, der mit dem ihm eigenen Charme nicht nur Herrn Kaufmann und seine Fraktion klassierte, sondern auch hier sprach, als wäre er Präsident des Gönnerklubs der Steuerhinterzieher. Fritz Hofmann sein Vizepräsident und wir seine Vereinsmitglieder. Dabei hat sich seit 1978 überhaupt nichts geändert. Im Gegenteil, die Schulden des Bundes haben trotz Sparen zugenommen, und die Treuhandgelder haben sich gigantisch verdreifacht. Aber der 14. Dezember 1978 war eben vor den Wahlen, und damals war nichts konkret, und heute hat man Angst.

Es geht – und ich wehre mich dagegen, wenn solches gesagt wird – auch nicht um die Erhaltung der 70 000 Arbeitsplätze, Herr Hofmann; auch nicht um die Verteufelung der Banken und auch nicht um die Abwanderung des Geldes in das Ausland – Herr Kaufmann hat hier ja einen Riegel gestossen; das hätten die Herren Rüegg, Schüle, de Capitani und Stucky auch merken müssen –, sondern doch einfach um gar nichts anderes, als dass es in diesem Rat vielleicht am Schluss dieses Abends eine Mehrheit gibt – und das erfüllt mich mit Sorge –, denen Grossbank-Grosskunden, die nicht versteuern, die hinterziehen, wichtiger sind als Bundesfinanzen, wichtiger und schützenswerter als Steuergerechtigkeit, die – Herr Hubacher hat es gesagt, aber man muss es wiederholen – für die totale Steuerfreiheit einiger weniger sich einsetzen zu Lasten aller Kleinen, die siebenfach belastet werden.

In diesem Saal musste ich mich für meinen Vorwurf entschuldigen, fast alle hier stünden massiv unter dem Druck der Banken. Sie erinnern sich, Herr Auer. So dumm bin ich heute nicht, diesen Vorwurf zu wiederholen. Aber ich hoffe, dass die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes spüren, was heute Schlimmes in diesem Saal passieren könnte; dass sie spüren, wer hier regiert, und – was noch schlimmer ist – wie mir Herr Auer versichert hat, sogar noch ohne Druck. Noch in diesem Jahr wird unser totales Volkseinkommen kleiner sein als das Total der Treuhandgelder. Viele unserer Volksvertreter zittern, dieses ungesunde Verhältnis könnte zu Recht etwas korrigiert werden. Ist das Verteufelung der Grossbanken – Herr Rüegg, der Sie hier zweifellos in einem ehrenwerten Dilemma zwischen dem Verwaltungsrat der Bankgesellschaft und dem Volksvertreter kämpfen –, ist das Verteufelung, wenn wir Sozialdemokraten und andere uns dagegen wehren, wenn wir mindestens verlangen, dass Steuerhinterzieher – das sind nicht die Banken – gerecht bezahlen, was recht ist?

Unser Land ist zu einem Treuhandland geworden. Wir sind im Begriff, einfach auf diese 500 Millionen Franken leichthin zu verzichten. Was bedeutet das? Wir mussten sparen in den letzten Jahren, bitter sparen, sowohl im Bereich der Forschung, wie bei der Erziehung und der Kultur. Wir haben die Beiträge an die Krankenkassen eingefroren (zu Lasten der Kranken); jene dort hinten haben die 9. AHV-Revision bekämpft, also jene die Alten gespart; wir mussten bitter sparen bei allem, was das Leben lebenswert macht und noch innovativ ist für unsere Zukunft. Heute treten diese «Sparapostel von rechts» zu Lasten aller anderen für jene

ein, die von den 5 Prozent kaum betroffen sind, treten ein für die armen Transnationalen, für jene «Armen», die über 100 000 Franken einsetzen können.

Unsere Grossbanken sind hier bedauert worden, weil sie normale Steuern bezahlen müssen. Ich stelle lediglich fest, dass die drei Grossbanken in diesem Lande nicht mehr Steuern bezahlen als Nestlé allein; wenn man noch ihre Angestellten dazu rechnet, würden die PTT und SBB auch sehr viele Steuern bezahlen. Bedauern wir die Banken nicht, auch nicht ihre Kunden wegen dieser 5 Prozent, aber bedauern wir ein Parlament, in welchem so viele Politiker der Rechten sich für so wenige einsetzen, die das weder nötig haben noch verdienen.

Jaeger: Ich möchte mich zu drei Punkten äussern: Zur Frage der Abwanderung von Treuhandgeschäften ins Ausland, zur volkswirtschaftlichen Opportunität einer solchen Abwanderung und zum Zusammenhang mit der Steuervorlage, über die wir noch in diesem Herbst abzustimmen haben werden.

Herr Eisenring sagte, wir hätten hier einen Sachentscheid zu fällen. Auch verschiedene andere Votanten wiesen darauf hin, es gehe um volkswirtschaftliche Probleme. Ich bin aber erstaunt, wie viele an dieses Pult getreten sind, um im Brustton der Überzeugung Behauptungen in die Welt hinauszuposaunen, als ob das alles beweisbar wäre, was sie verkünden. Ich behaupte nicht, dass keine Treuhandgeschäfte ins Ausland abfließen werden, ebensowenig aber behaupte ich das Gegenteil. Jene, die diese Hypothese aufgestellt haben, müssten sich doch klar sein, dass jener, der in der Schweiz eine Treuhandanlage aufgibt, auch Alternativen der Direktanlage hat, zum Beispiel auf dem Euromarkt, wo er Anlagen mit 15 bis 20 Prozent Verzinsung tätigen kann. Wenn er also trotz des Währungsrisikos, des Kurs- und Deikredere-Risikos solche Anlagen nicht tätigt, sondern Treuhandanlagen via Schweiz wählt, hat er das aus guten Gründen getan und – Herr Hofmann – nicht einfach aus Kostenüberlegungen, sondern aus ganz anderen Gründen, beispielsweise aus Überlegungen der Sicherheit, des Stabilitätsvertrauens.

Es mögen aber auch Überlegungen im Zusammenhang mit dem Diskretionsschutz mitspielen. Es geht doch schlicht und einfach darum, dass via Treuhandgeschäfte Gelder von Leuten angelegt werden, die Hemmungen haben, mit dem eigenen Namen dafür einzustehen und die froh sind, wenn das Geschäft durch gewisse Stellvertreter getätigt wird. Darum geht es. Es kann sich nicht darum handeln, dass diese Anlagen dann plötzlich nicht mehr getätigt werden, weil eine 5-Prozent-Steuer eingeführt worden wäre. Man würde dann – wie uns gesagt wurde – nach Wien, New York oder Luxemburg ausweichen. Bedenken Sie hier doch die treuhänderische Tradition der Schweiz, die Verbindungen, die sie nun während Jahrzehnten aufgebaut hat! Da ist es doch nicht möglich, dass man derart unter Konkurrenzdruck gerät, nur weil eine solche Steuer eingeführt werden soll.

Ich behaupte trotzdem nicht, dass es nicht eine gewisse Sensibilisierung der Kapitaltransfers bzw. dieser Anlageströme gebe. Aber wenn es diese Sensibilisierung schon gibt (wie Herr Hofmann und andere erklärten), ist das ein Widerspruch zum anderen Argument: Wenn sich die Treuhandgeschäfte ins Ausland verlagert hätten, sei es zu spät. Das kann nicht sein; irgendwie stimmt die Argumentation nicht.

Noch kurz zu den beiden anderen Problempunkten. Wir haben gehört, dass von Ende Februar bis Ende April dieses Jahres die Treuhandanlagen von Schweizern über Schweizer Banken im Ausland um 3 Milliarden zugenommen haben. Diese 3 Milliarden fehlen auf unserem Kapitalmarkt und in unserem Hypothekengeschäft. Wenn heute die Zinsen eine derartige Entwicklung genommen haben, dann nicht zuletzt eben aufgrund dieser Mechanismen. Wenn man schon mit volkswirtschaftlichen Argumenten antritt, sollte man objektiverweise auch diese Überlegungen einbeziehen und nicht immer nur das erzählen, was die Banken

vielleicht an Gewinnprozenten verdienen könnten. Da geht es nämlich um betriebswirtschaftliche Überlegungen, nicht um volkswirtschaftliche.

Zum Schluss: Sie erwarten von unserer Fraktion, dass wir Verständnis aufbringen für die Weiterführung der Finanzordnung mit erhöhten Steuersätzen und unter Verzicht auf den Ausgleich der kalten Progression. Aber diese positive Einstellung gewinnen Sie nicht dadurch, dass Sie solche Vorlagen ablehnen, bei denen es darum geht, eine gewisse Symmetrie in der Steuergerechtigkeit herbeizuführen, nämlich mit einem Verzicht auf die Schwerverkehrsabgabe oder eine Verwirklichung dieser Steuer auf Treuhandgeldern. Ich bin überzeugt: Es wird schwierig sein, sich in der politischen Auseinandersetzung für die Weiterführung der Finanzordnung einzusetzen, wenn an diesen beiden Hebeln nichts unternommen wird. Ich bitte Sie daher sehr, sich auch an Ihre Versprechungen und Äusserungen im Wahlkampf vor zwei Jahren zu erinnern und jetzt geradezustehen und nicht wieder einen Slalomlauf zu absolvieren. Ich danke Herrn Kaufmann, der das deutlich gesagt hat. Ich bin überrascht, dass Herr Feigenwinter ihn zu einem Slalomlauf aufgefordert hat.

Weber Leo: Nachdem der Professor der Volkswirtschaft gesprochen hat, möchte ich einige ganz wenige, einfache Überlegungen anstellen. Herr Hubacher hat mich daran erinnert, was ich früher gesagt habe; ich möchte ihn daran erinnern, von was die SP ausgegangen ist. Im Jahre 1978 hat die SP ein Programm entwickelt und darin erklärt, dass die Schweiz ein Schlupfloch für 180 Milliarden unversteuerten Vermögens darstelle. Sie hat daraus gefolgert, dass der Bund, wenn er diese Vermögen besteuere, neue Steuern eintreiben könne, von 1580 Millionen im Minimum und 2550 Millionen im Maximum. Wir haben nun vier Jahre über dieser Frage gebrütet und diese Schlupflöcher näher ausgelotet. Heute liegt ein Projekt vor uns, das uns im besten Falle 150 bis vielleicht 250 Millionen Franken bringt, also knappe 10 Prozent von dem, was man seinerzeit erwartet und als Erwartung und Hoffnung auch in das Volk hinausgestreut hat. Man kann also sagen, dass eine kleine Maus geboren worden ist. Nun, das ginge noch.

Damit komme ich zum zweiten Punkt. Diese Maus wird zusehends abmagern und zusehends weniger Speck haben. Die OPEC-Staaten werden nicht ewig im heutigen Ausmass diese Treuhandanlagen tätigen. Eines Tages werden sie sie umbuchen; sie brauchen vielleicht das Geld; vielleicht hätten wir schon beim Inkraftsetzen dieses Gesetzes eine völlig andere Lage. Ich will damit einfach sagen, dass Sie mit dieser Besteuerung der Treuhandgelder keinen Dauerbeitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen leisten. Das ist eine Fiktion. Das ist vielleicht ein vorübergehender Beitrag, aber nie ein Dauerbeitrag. Dauernd ist hingegen, dass die Schweiz einen fragwürdigen Ruf als Finanzplatz erhält durch diese sehr singuläre Massnahme, die sie mit der Besteuerung der Treuhandgelder erreichen würde. Sie wäre das einzige Land, das so etwas machen würde. Und klar ist auch, dass sich der Finanzplatz Schweiz redimensionieren würde. Wir können nicht sagen, so viele Politiker, wie das Herr Gerwig getan hat, sind für etwas, und so wenige setzen sich eigentlich für die Volkswohlfahrt ein. Wir haben das ganze im Auge, und wir wissen auch und haben das immer gefordert, dass nur eine gesamtheitliche Betrachtung, die alle Verumständungen, die für die Wohlfahrt unseres Volkes und unseres Staates eine Rolle spielen, betrachtet werden müssen und man hier nicht mit Einzelmassnahmen vorgreifen kann.

Ich nenne einen dritten Punkt: Wir haben meines Erachtens eine völlig neue Lage seit 1978. In der Zwischenzeit ist die Bankeninitiative der SP eingereicht worden. Dort wird ohne jeden Zweifel die Rolle der Banken unter jedem Gesichtspunkt voll zur Diskussion stehen. Herr Gerwig hat das vorhin ganz klar gesagt. Ich bin persönlich nicht bereit, heute eine Vorleistung auf diese Bankeninitiative zu erbringen, die dann später in Vergessenheit gerät und nicht mehr honoriert wird. Für mich gibt es in diesem Punkt nur einen Han-

del Zug um Zug. Wenn wir heute Nichteintreten beschliessen, was ich beantrage, wird kein endgültiger Entscheid gefallen sein. Wir werden so oder so in dieser Frage uns bald wieder sehen.

Oehen: Gestatten Sie mir, dass ich vorerst ein Kompliment an meinen unmittelbaren Vorredner formuliere. Er ist offenbar ein sehr guter Taktiker und weiss, dass der Angriff die beste Verteidigung ist. Damit konnte er es sich leisten, auf den recht klaren Angriff von Herrn Hubacher in Form eines Zitats überhaupt nicht einzutreten. Wir haben jahrelang unserer tiefen Sorge über die sich andauernd verschlechternde Finanzlage des Bundes Ausdruck gegeben. Bei verschiedenen Gelegenheiten forderten wir die Regierungsparteien auf, die notwendigen politischen Grundsatzbeschlüsse zu fassen, um aus der unseligen Entwicklung herauszukommen. Bis heute waren wir jedoch Zeuge einer gelegentlich sogar unterhaltsamen Tragik-Komödie unter dem Titel «Sanierung der Bundesfinanzen». Im Akt, der gegenwärtig gespielt wird, vermögen wir nun allerdings überhaupt keine guten Szenen mehr zu erkennen. Man hat den Eindruck, dass sich vor allem die bürgerlichen Spieler wie Marionetten von grossen, unsichtbaren Banden bewegen lassen.

In aller Härte und unbekümmert Klarheit frage ich die Gegner der vorgeschlagenen Steuer: «Wollen Sie wirklich das Spiel der sehr Wohlhabenden, ja der Hochfinanz spielen?». Ist es denn nicht so, dass die riesigen Summen, deren Erträge unter die 5-Prozent-Steuer fallen würden, nur zu einem geringern Teil in einem für den gewöhnlichen Bürger vergleichbaren Rahmen bewertet werden? Der grösste Teil der mittleren Einkommen in unserem Lande wird zu rund 30 Prozent abgeschöpft. Bei den Erträgen der rund 160 Milliarden Treuhandguthaben sollen 5 Prozent unerträglich sein? Sind Sie wirklich willens, der Steuerungerechtigkeit weitesthin den Lauf zu lassen? Ist es wirklich wahr, dass die Treuhandgelder wegen einer Belastung von 5 Prozent abwandern würden? Abgesehen davon, dass eine massive Bremsung der Zunahme höchst erwünscht wäre, ist doch wohl die politische Stabilität für die örtliche Wahl des Treuhänders viel wichtiger als eine so bescheidene Belastung, wie dies ein Zwanzigstel des Ertrages darstellt. Herr Kollega Eisenring hat im übrigen auf Faktoren hingewiesen, die für die Entwicklung des Treuhandgeschäftes entscheidend sind. Bei 160 Milliarden Treuhandgeldern wird von den Banken ohne jegliche Legitimation für die Schweiz ein Tanz auf dem hohen Seil ausgeführt, der eines Tages uns allen sehr schwer aufliegen könnte, weil wir ja letztendlich doch die Garantie als Staat tragen müssen. Ist denn die Behauptung, dass mit dieser Steuer die Arbeitsplätze von 75 000 Angestellten gefährdet würden, nicht eine reine Behauptung, durch nichts beweisbar? Ich möchte sie sogar als lächerlich bezeichnen.

Wir haben in den vergangenen Jahren eine massive Zunahme des Dienstleistungssektors erlebt, wobei die Banken in der Entwicklung der Arbeitsplätze stets an der Spitze wären. Ihre Abschlüsse in den letzten Jahren, ihre Lohnangebote, ihre Fähigkeit, Reserven zu bilden, beweisen, dass, auch wenn das Treuhandgeschäft etwas zurückgehen würde, sie noch lange nicht in Not geraten würden. Es wurde hier gesagt, internationale Bankkunden seien nicht steuerpflichtig. Ja wieso machen wir sie nicht steuerpflichtig? Diese Kunden profitieren doch schliesslich vom schweizerischen Staat mit seiner Stabilität und der unausgesprochenen, aber *de facto* Staatsgarantie für die Treuhandgelder. Es wäre also nichts anderes als eine gerechte Prämie für die indirekte Dienstleistung des Staates Schweiz.

Es ist eine Tatsache, dass die Gesamtbesteuerung der mittleren und höheren Einkommen unserer Bevölkerung hoch, zu hoch geworden ist. Es ist aber ebenso eine Tatsache, dass Sie während Jahren Beschlüsse mit finanziellen Konsequenzen fassten, die sich jetzt in einer unerträglichen Verschuldung des Staates niederschlagen. Lösungen müssen nun einfach gefunden werden. Es ist hier tatsächlich

primär ein politischer und kein Sachentscheid zu fällen, Herr Eisenring; denn die politisch begründeten Schwierigkeiten unserer Staatsfinanzen müssen mit einem politischen Entscheid gelöst werden.

Nach den Trauerspielen der letzten Jahre unter dem Titel «Sanierung der Bundesfinanzen» frage ich mich allen Ernstes zweierlei: Haben jene, die den Wohlfahrtsstaat auf ein tragbares Mass zurückführen wollen, tatsächlich nicht den Mut, ihren Willen offen zu deklarieren, und haben sie es deshalb nötig, den Umweg der Politik der leeren Kassen zu beschreiten?

Zweitens: Wollen eigentlich die Regierungsparteien unseren Staat in einen finanziellen und damit politischen Ruin führen? In einem verschuldeten Staat kann man bekanntlich nicht mehr regieren, sondern bloss noch reagieren. Jene, die sich heute für die angeblich erwünschteren Steuern wie Autobahnvignette, Schwerverkehrssteuer usw. stark machen, werden zum gegebenen Zeitpunkt – wie wir das schon erlebt haben – auch dann wieder nach Kräften klemmen. Ich appelliere an Ihren guten Willen für unseren Staat und unser Volk, wenn ich Sie auffordere: Stimmen Sie im Interesse der Sanierung unserer Bundesfinanzen für Eintreten auf die Vorlage.

Cantieni, Berichterstatter: Ich möchte mich ganz kurz zur ausgiebigen Debatte äussern, die jetzt stattgefunden hat, die jedoch nach meinem Dafürhalten nicht viel neue, wesentliche Momente erbracht hat und sie auch nicht erbringen konnte, nachdem immerhin festgestellt worden ist – das muss wiederholt werden –, dass der Ständerat die Vorlage seinerseits sehr eingehend beraten hat – ich erinnere Sie nochmals an die durchgeführten Hearings – und auch unsere Kommission über sämtliche Unterlagen wie die Protokolle der ständerätlichen Finanzkommission und des Ständerates verfügt hat.

Gestatten Sie mir, nochmals kurz auf die Situation von 1978 zurückzublenden, weil dies auch in der heutigen Debatte wiederholt getan worden ist. Es scheint mir im Interesse der Klarstellung des tatsächlichen Sachverhaltes hier noch einiges fällig zu sein.

Im Oktober 1978 beantragte der Bundesrat der erweiterten Finanzkommission des Ständerates eine Verrechnungssteuer auf Treuhandanlagen. Ausgangspunkt zu diesem Antrag des Bundesrates war nicht zuletzt ein Postulat Weber. Ich möchte hier aus dem «Stenographischen Bulletin» des Ständerates von der Herbstsession 1978, Seite 558, zitieren, wo der damalige Fraktionssprecher, Herr Hofmann, folgendes ausgeführt hat: «Es darf nicht einfach etwas geschehen, weil es populär erscheint, sondern es muss auch in der Auswirkung richtig sein. Nach diesem Postulat des Nationalrates – zu dem wir übrigens nicht weiter Stellung zu nehmen haben – haben der Bundesrat und die Verwaltung weiterhin gründlich zu prüfen, was geschehen kann, und wir gewärtigen Vorschläge. In der Kommission wurde zum Beispiel geltend gemacht, es müsste erneut geprüft werden, ob eventuell einzelne Dienstleistungen der Banken, die aber wiederum die Kunden zu bezahlen hätten, der Mehrwertsteuer unterstellt werden könnten. Nötigenfalls müsste – ich erinnere daran, dass in diesem Postulat des Nationalrates die Frist sehr kurz ist – diese Frist verlängert werden. Aber wir haben darüber nicht zu befinden. Nochmals soll gründlich und unvoreingenommen die Situation geprüft werden.»

Was ich mit meiner Motion und was die Finanzkommission mit dieser Motion wollten, war deshalb nichts anderes als die folgerichtige Fortschreibung dieses Postulates. Es kam also sowohl seitens des Ständerates wie auch aus unserem Rat der eindeutige Ruf nach einer sorgfältigen, unvoreingenommenen, gründlichen Abklärung der Möglichkeiten. Ich habe in meinem Eintretensreferat festgehalten, dass auch nach Auffassung unserer Kommission der Bundesrat diesem klaren Auftrag ebenso eindeutig nachgekommen ist. Nun haben wir heute dazu Stellung zu nehmen.

Zur Stellungnahme beschränke ich mich auf einige kurze Ausführungen, und es scheint mir doch wesentlich zu sein,

was auch von einem Teil der Votanten gesagt wurde, dass wir diese Vorlage und den Antrag des Bundesrates unter dem sozialpolitischen Aspekt würdigen. (Hier denken wir insbesondere auch an die soziale Verpflichtung des Kapitals. Wenn das auch nicht ausgesprochen wurde, so ist es mindestens da und dort in einigen Voten durchgesickert.) Ebenso notwendig scheint es mir, hier festzuhalten, dass die Leistungen der Banken sehr erheblich sind. Was mich in der Diskussion etwas enttäuscht hat, ist, dass man wenig oder überhaupt nicht von einer Partnerschaft zwischen Staat und Banken gesprochen hat. Es will mir doch scheinen, dass es möglich sein sollte, ein Problem von dieser Dimension auch noch im Geiste einer Partnerschaft anzugehen und zu lösen, ohne dass man immer und zwingend den Weg der Konfrontation beschreitet. In diesem Punkt kann ich meine persönliche Enttäuschung nicht verbergen. Das Problem der Verfassungsmässigkeit und die Gefahr der Abwanderung wurden von verschiedenen Votanten aufgegriffen. Ich wiederhole: Es haben sich hier keine neuen Aspekte ergeben. In bezug auf die Verfassungsmässigkeit kann man geteilter Meinung sein, und was das Problem der Abwanderung angeht, ist es ausserordentlich schwierig, diese zu quantifizieren. Grundsätzlich glaubt jeder an diese Gefahr. Aber die Grössenordnung hier beziffern zu wollen, dürfte ein gefährliches Unterfangen sein. Es wurde von einem Votanten darauf hingewiesen, man sollte eine andere Sondersteuer vorziehen, und zwar konkret die Schwerverkehrssteuer. Dem möchte ich immerhin entgegenhalten, dass auch zu dieser Sondersteuer der Ständerat Prioritätsrat war und dass damit eigentlich der Ständerat zu beiden Sonderstauervorlagen, die wir bis heute behandelt haben oder jetzt noch behandeln, die Priorität und damit auch die Möglichkeit hatte, die Weichen zu stellen. Von dieser Feststellung müssen wir hier doch auch Kenntnis nehmen, was nicht ausschliesst, dass natürlich der Nationalrat dann etwas anderes entscheidet. Ich denke hier an die Kommission Nebiker.

Ich komme zum Schluss und möchte nochmals im Hinblick auf die Anträge von Herrn Kaufmann den Standpunkt der Kommission in bezug auf das Vorgehen darlegen. Es erscheint mir auch nach der Abklärung durch das Generalsekretariat folgendes Vorgehen eindeutig zu sein. Eine erste Abstimmung wird stattfinden müssen über das Eintreten: Ja oder Nein.

Wenn der Rat Nichteintreten beschliesst, dann besteht Übereinstimmung mit dem Ständerat. Die Vorlage wird dann abgeschlossen. Sollte der Nationalrat Eintreten beschliessen, dann muss er nachher formell beschliessen über die Rückweisung an die Kommission, und zwar lediglich über Rückweisung: Ja oder Nein. Und das würde bedeuten, dass die Kommission dann eine Detailberatung durchführen müsste.

Die Anträge Kaufmann betrachte ich als separate Anträge, über die man auch separat abstimmen müsste, weil sie neue Komponenten enthalten in bezug auf die Durchführung der Detailberatung in der Kommission. Es sind in diesem Sinne eigentliche Ergänzungsanträge zu dem Antrag der Kommissionsminderheit. So sehe ich das Verfahren, und wir haben uns auch in der Kommission in diesem Sinne darüber ausgesprochen.

M. Barchi, rapporteur: Cette salle est à moitié vide du fait, j'imagine, que le match Suisse-Norvège suscite davantage d'intérêt que cette discussion, que plusieurs orateurs ont pourtant qualifiée de très importante pour les destinées de la Suisse. On pourrait éventuellement frapper les postes de télévision d'un impôt, cela résoudrait peut-être nos problèmes! Permettez-moi tout de même, en tant que rapporteur de langue française, de faire quelques remarques en conclusion.

Premièrement je prends acte, comme l'a fait M. le président de la commission, *nihil novi sub sole*, que pratiquement aucun fait nouveau n'est ressorti de cette discussion. Peut-être certaines interventions ont porté sur quelques aspects non pas nouveaux, mais qui n'ont pas été pris en considé-

ration dans les séances de notre commission, j'y reviendrai. Je ne veux évidemment pas répondre à toutes les interventions, je regrouperai quelques arguments et je prendrai position. Tout d'abord, quelques mots à M. Kaufmann. Ce dernier nous a dit - j'en ai été étonné, tout comme M. Feigenwinter - que selon ses calculs, une augmentation des recettes de 500 millions avait été calculée compte tenu d'une hausse des intérêts. J'aimerais dire simplement à M. Kaufmann qu'il faudrait encore tenir compte des Suisses qui ont la possibilité de récupérer l'impôt anticipé, ainsi que des étrangers qui, grâce à la convention de double imposition, auraient aussi cette possibilité. Cela a été oublié dans toute cette discussion. Mais, ce qui m'a le plus frappé, c'est que M. Kaufmann voudrait aussi introduire cet impôt de 5 pour cent comme un instrument de politique structurelle. Pourquoi faire? Pour freiner les investissements, pour maîtriser cette augmentation constante des placements fiduciaires. Il nous a rappelé qu'il existait une responsabilité juridique, et en tout cas une morale des banques, si jamais le Crédit Suisse ou la Société de Banque Suisse traitait avec des clients étrangers qui n'étaient pas solvables, etc. Il a même ajouté que M. Leutwiler avait dit une fois que l'Etat devrait cautionner les banques. Une banque pourrait faire faillite si l'on continuait sur le chemin de cette expansion des avoirs fiduciaires et que ce serait l'Etat, dans ce cas, qui devrait payer. Un tel exemple est arrivé en Allemagne, mais j'espère que dans notre pays, dont l'économie est fondée sur le principe du libre marché, cela n'arrivera jamais. Les conseillers fédéraux qui nous proposeraient pareille chose mériteraient certainement d'être mis sous tutelle! Je dis cela simplement pour vous faire comprendre que tout ce qu'a dit M. Kaufmann n'est que de la pure fantaisie. Ce n'est pas avec un impôt de 5 pour cent que nous aurons la possibilité de faire du dingisme en matière de placements fiduciaires à l'étranger et nous n'avons d'ailleurs aucun intérêt à les freiner, et cela certainement pas dans l'optique d'une responsabilité des banques.

J'en arrive aux propositions de M. Kaufmann. Je crois pouvoir dire que, si nous sommes corrects, ni sa première ni sa deuxième proposition ne devraient être soumises à une votation et je vais vous dire pourquoi.

En ce qui concerne sa première proposition, si l'on devait accepter l'entrée en matière, selon la proposition Stich, on déciderait aussi le renvoi à la commission. En vertu de quelle disposition, je vous le demande, le Conseil national pourrait-il donner un ordre quelconque à la commission qui devrait se pencher sur les différents points du projet dans la discussion de détail? Le Conseil national, dans cette phase intermédiaire, n'a aucune possibilité d'obliger sa commission à se soumettre à ses directives, il peut seulement imposer l'entrée en matière. Quant à la deuxième proposition, elle ne peut non plus être faite d'une façon correcte, parce que nous ne pouvons pas déjà décider d'un article qui devra être réétudié en commission et revenir devant le plénum. Du point de vue juridique, les deux propositions Kaufmann sont impossibles et ne devraient pas être soumises à votation.

Je reprendrai encore les arguments de M. Carobbio. Il a reproché aux partis bourgeois d'invoquer le prétexte de l'exode des avoirs fiduciaires. Plusieurs orateurs vous ont répondu, Monsieur Carobbio. Il ne s'agit pas seulement de l'exode des avoirs fiduciaires comme tels, mais il y a toute une série d'autres affaires qui pourraient prendre le chemin de l'étranger. Mais ce qui m'a surtout étonné, c'est que plusieurs orateurs, partisans de ce projet, ont voulu attribuer beaucoup de mérites au système bancaire suisse: l'anonymat, le secret bancaire, le fait - mentionné par M. Stich - qu'en Suisse il n'y aurait pas de restrictions, par exemple, concernant les avoirs iraniens alors qu'il y en a aux Etats-Unis. Or ces orateurs, généralement, combattent le système bancaire actuel. Cela m'amène à dire que si ces orateurs-là apprécient déjà ces éléments, ils devraient aussi apprécier le dernier, à savoir qu'il n'y a pas d'impôt anticipé sur les avoirs fiduciaires étrangers. On veut frapper les créanciers étrangers. Permettez-moi de dire quelques mots

à ce sujet. Si l'on considère les pratiques internationales, il n'est pas du tout normal de soumettre à un impôt des opérations qui n'ont finalement nul rapport avec la Suisse. Il n'existe en effet pas de titres mobiliers déposés dans notre pays; le circuit de cet argent ne passe pas par la Suisse. Vu sous l'angle de la fiscalité internationale, cet impôt serait quelque chose de tout à fait extraordinaire, même s'il est juridiquement possible. Cela n'a pas été dit ici. MM. Hubacher et consorts ont voulu jouer la carte de l'émotion en se demandant quelles explications on pourrait donner au petit Suisse possédant un livret d'épargne, et qui doit prélever 35 pour cent sur ses intérêts. Il faudrait alors logiquement introduire un impôt anticipé qui frappe les créanciers suisses au taux de 35 pour cent et renoncer à l'impôt anticipé pour les étrangers. Telle serait la logique.

J'ai déjà abusé de votre patience. Je renonce à réfuter d'autres arguments, notamment ceux de MM. Gerwig et Jaeger. Au demeurant, je fais miennes les conclusions du président de votre commission. Encore un point: M. Eisenring a été très clair. Il a parfaitement expliqué ce qu'étaient les avoirs fiduciaires. Il vous a donné les raisons vraiment objectives pour lesquelles ce projet ne devrait pas être accepté.

Bundesrat Ritschard: Es ist eigentlich alles gesagt worden. Ich werde Sie nicht sehr lange aufhalten. Ich hoffe nur – Herr Jaeger und einige andere Herren haben das angedeutet –, dass man nicht versucht, zwischen dieser Vorlage und der Verlängerung der Finanzordnung ein Junktim herzustellen. Wenn wir mit diesem Stil beginnen, in unserem Lande mit dieser Referendumsdemokratie, dann werden wir bis zuletzt in finanzpolitischen Fragen völlig immobilisiert und auch ungläubwürdig.

Ich nehme zu drei Punkten Stellung. Da wird die Nationalbank gegen uns, den Bundesrat, zitiert, vor allem Herr Ehrsam, der damals am Hearing in der Kommission des Ständerates teilgenommen hat. Herr Ehrsam ist von gewiegtten Parlamentariern damals etwas in die Enge getrieben worden; er hat dann wirklich das gesagt, was hier verschiedentlich zitiert worden ist.

Aber ich muss Ihnen das doch noch einmal vorlesen, was uns die Nationalbank geschrieben hat. Herr Ehrsam hat das verfasst, unterschrieben hat natürlich auch Herr Leutwyler. Der Brief stammt vom 18. Februar 1980: «Wir betrachten den Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 30. Oktober und 3. Dezember 1979 zur Bankenbesteuerung» – übrigens gab es damals noch keinen Finanzminister Ritschard, es ist also nicht mein legitimes Kind – «sowie die zusätzliche Notiz derselben Amtsstelle vom 21. Dezember 1979 als eine sehr sorgfältige Untersuchung, der wir uns im allgemeinen anschliessen.» Das ist ein Punkt.

Und dann hat speziell zu dieser Verrechnungssteuer die Nationalbank geschrieben: «Wenn das kontinuierliche Wachstum der Treuhandgeschäfte... gestoppt wird, ist das für den Finanzplatz Schweiz auf längere Sicht eher von Vorteil: die amerikanischen Behörden wünschen seit längerer Zeit eine Kontrolle des Euromarktes; es schwebt ihnen dabei eine (kaum praktikable) Erhebung von Mindestreserven auf Euromarktguthaben vor; die bisherigen Gespräche im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich legen aber nahe, die Lösung in einer von der Eidgenössischen Bankenkommission bereits verlangten Konsolidierung der Bankbilanzen zu suchen, die das Wachstum des Euromarktes bremsen wird (erhöhte Eigenmittelanforderungen). Nun aber entgehen die Treuhandgeschäfte der Konsolidierung, weil sie nicht in der Bilanz erscheinen. Wenn eine mässige Quellensteuer auf den Treuhandgeschäften eingeführt wird, so ergänzt diese Massnahme in der gewünschten Richtung die Konsolidierungsvorschriften. Aus diesen Überlegungen schliessen wir uns dem Vorschlag der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 21. Dezember 1979 an. Wir halten lediglich fest, dass je höher die Belastung mit der Quellensteuer, desto grösser die Gefahr der Abwanderung ist. Ein Satz von 5 Prozent sollte daher keineswegs überschritten werden.» Dieser

Brief ist unterschrieben vom Präsidenten der Nationalbank und von Herrn Ehrsam, und diese Herren sind nicht wortbrüchig geworden!

Dann das Problem der Rechtmässigkeit, dieses alte Problem der Juristengutachten. Prof. Böckli ist ohne Zweifel ein ehrenwerter Mann. Er ist angestellt worden von den Banken, und er sagt nein zu dieser Rechtmässigkeit. Herr Ständerat Aubert, Professor und weiss Gott ein anerkannter Staatsrechtler, hat aus völlig freien Stücken und von keiner Seite aufgefordert, in der Kommission des Ständerates und auch im Ständerat selber eindeutig die Rechtmässigkeit dieser Vorlage bejaht. Ich bin überzeugt davon und Sie alle auch – Sie kennen Herrn Ständerat Aubert –, dass er diese Sache seriös studiert hat. Neben ihm haben auch die Juristen der Verwaltung, zum Teil solche, die am Gesetz über die Verrechnungssteuer noch mitgearbeitet haben, diese Rechtmässigkeit bejaht. Die Juristen der Justizabteilung, die weiss Gott in allen diesen Fragen ausserordentlich streng, sehr objektiv und sehr juristisch zu urteilen versuchen und es auch tun, hatten keine Einwände gegen diese Vorlage. Es gibt auch Juristen im Bundesrat! Wir hatten weder im Mitberichtsverfahren noch in den Diskussionen im Bundesrat je einmal Differenzen wegen der Rechtmässigkeit dieser Vorlage.

Ich frage Sie, ist das wirklich nichts gegen ein Gutachten, das bestellt wurde und das einen Standpunkt vertritt, den man auch respektieren, aber nicht als alleinseligmachend ansehen soll? Ich bin nicht Jurist. Ich zitiere nur die betreffende Verfassungsbestimmung: «Der Bund ist befugt, folgende Steuern zu erheben: ... b. eine Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Lotteriegewinnen und Versicherungsleistungen.» Jeder, den Sie da auf dem Bundesplatz fragen, ob man, gestützt auf diese Verfassungsbestimmung, eine 5prozentige Verrechnungssteuer auf Zinsen von Treuhandguthaben erheben dürfe, wird Ihnen sagen: «Ja, um das zu wissen, brauche ich keinen Juristen!» Und wer da etwas anderes daraus macht, will eben die Verfassung in seinem Sinne auslegen, wie man das ja immer tut, wenn man sich anders nicht mehr weiter zu helfen weiss.

Herr Oester hat Angst, man dürfe die Ausländer nicht mit dieser Steuer belasten. Ich kann Ihnen hier einen für ihn wahrscheinlich völlig unverdächtigen Zeugen zitieren, nämlich Herrn Prof. Böckli, der in der Kommission folgendes gesagt hat (Sie können es im Protokoll auf Seite 21 nachlesen): «Aus den historischen Unterlagen geht eindeutig hervor, dass die Möglichkeit, auch ausländische Quellen zu besteuern, stets als zulässig betrachtet wurde. Wenn in der Vergangenheit darauf verzichtet wurde, diese Möglichkeit auszuschnüpfen, geschah dies aus Gründen der Praktikabilität oder Opportunität, nicht aber wegen verfassungsrechtlichen Bedenken.» Das sagt Prof. Böckli, der diese Sache doch kritisch beurteilt hat.

Ich will mich zur politischen Seite jetzt gar nicht äussern. Ganz sicher haben wir gute, zuverlässige und potente Banken; nichts gegen unsere Banken, ich bin gegen ihre Verteufelung. Aber unsere guten Banken sind wirklich nicht der einzige Grund, weshalb wir heute 160 Milliarden Franken Treuhandanlagen in diesem Lande haben. Dazu gehört auch ein Land mit einem wohlbehüteten Bankgeheimnis, mit einer wirtschaftlichen Stabilität, einem Arbeitsfrieden und auch mit einer gewissen politischen Zuverlässigkeit. Und die Frage, die darf man wirklich stellen: Sind es die Banken, die unserem Lande diese Qualitäten verleihen? Ganz sicher nicht. Und dann darf man auch die Frage stellen: Ist das eigentlich kein Entgelt wert? Ist das wirklich keine Legitimation – Herr Schüle –, diese Steuer zu erheben? Ich stelle nur die Frage.

Denken Sie auch – Herr Oehen hat das vorhin zuletzt getan – an unsere Finanzlage. Sie kennen die Situation: Milliardendefizite; steigende Teuerung; Frankenkurs; gewaltige Belastungen von Hunderten von Millionen Franken, die nicht einmal durch die 320 Millionen Franken, die die Verlängerung der Finanzordnung bringt, gedeckt werden. Sie werden das im Voranschlag sehen. Ich stelle nur die Frage: Wie

wollen wir wieder einmal zu geordneten Verhältnissen in diesen Bundesfinanzen kommen? Wann können wir das tun, wenn nicht jetzt? Es ist zurecht gesagt worden, dass Bundesdefizite in dieser Höhe in ihrer Tendenz inflationär wirken. Und ich stelle hier auch die Frage: Sollten nicht auch die Banken ein Interesse daran haben, im Dienste der Bekämpfung der Inflation diesen Beitrag – nicht sie müssen ihn ja bezahlen – an die Sanierung der Bundesfinanzen zu leisten? Ich stelle auch nur die Frage.

Und zuletzt die Frage der Gerechtigkeit. Ich bitte Sie, doch auch dies zu beachten. Wir haben zwei Sparhefte pro Einwohner – wenn ich mich nicht in der Statistik irre –; wir haben den einfachen Mann, der Obligationen kauft oder Bundesanleihen zeichnet; wir haben Dividenden, die auf Aktien bezahlt werden; überall werden hier 35 Prozent Verrechnungssteuer abgezogen. Gut, man kann das wieder zurückverlangen; aber Sie wissen, wieviel uns bleibt. Und hier, bei diesen Treuhandantagen, lassen wir gegenwärtig etwa 9 bis 10 Milliarden Franken Zinsen ohne jede Belastung. Ich empfinde das als ungerecht, und ich bin sicher, dass der grösste Teil des Volkes – eines Volkes, das in diesen Fragen doch auch kritisch, aber gerecht denkt – diese meine Bedenken teilt. Ich glaube also, dass eigentlich alles – oder mindestens vieles, ich will nicht alles als ungültig erklären – für diese Vorlage spricht und dass wir hier der Eidgenossenschaft und ihrem Ansehen vor allem bezüglich der Finanzen einen guten Dienst leisten würden, wenn wir dieser Vorlage zustimmen. *(Stärker Beifall)*

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

Le président: Conformément à l'ordre du jour, je vous propose d'interrompre ici nos débats concernant le compte d'Etat et d'aborder le vote sur l'entrée en matière de la loi sur l'impôt anticipé. A la demande de trente députés et conformément à l'article 77 du Règlement du Conseil national, ce vote se fera à l'appel nominal. Avant de passer au vote, je tiens à vous faire remarquer que si l'entrée en matière devait être décidée, le projet de loi serait renvoyé à la commission qui, conformément à ce qu'ont déclaré les rapporteurs, traitera également la proposition de renvoi Kaufmann. La commission devra traiter l'objet et aborder la discussion de détail ou nous faire éventuellement une proposition de transmission du dossier au Conseil des Etats, qui a la priorité en la matière. Pour le vote, je propose que ceux qui sont favorables à l'entrée en matière avec la proposition de minorité Stich, répondent oui. Ceux qui refusent l'entrée en matière, conformément à la proposition de la majorité de la commission, répondront non. Je donne la parole au secrétaire général pour procéder à l'appel nominal.

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

Für den Antrag der Mehrheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent la proposition de la majorité:

Alder, Allenspach, Ammann-Bern, Aregger, Aubry, Auer, Augsbürger, Bacciarini, Barchi, Basler, Blocher, Bonnard, Bremi, Bürer-Walenstadt, de Capitani, Cavadini, Cevy, de Chastonay, Cotti, Coutau, Delamuraz, Duboule, Eisenring, Eng, Eppenberger-Nesslau, Feigenwinter, Fischer-Weinfelden, Fischer-Bern, Fischer-Häggingen, Fiubacher, Frei-Romanshorn, Frey-Neuchâtel, Friedrich, Früh, Füg, Gautier, Gehler, Geissbühler, Graf, Hari, Hofmann, Hösli, Houmard, Hunziker, Jeanneret, Jost, Junod, Kohler Raoul, Koller Arnold, Kopp, Kunz, Künzi, Landolt, Linder, Loretan, Lühinger, Martin, Massy, Meier Fritz, Meier Kaspar, Messmer, Muff, Müller-Balsthal, Nebiker, Nef, Oester, Ogi, Pedrazzini, Rätz, Reichling, Ribli, Roth, Röthlin, Rüegg, Rutishauser, Scherer, Schnyder-Bern, Schüle, Schwarz,

Spreng, Steinegger, Stucky, Teuscher, Thévoz, Vetsch, Weber-Schwyz, Weber Leo, Wyss (88)

Der Stimme enthalten sich die folgenden Ratsmitglieder:

S'abstiennent:

Bühler-Tschappina (1)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder:

Sont absents:

Baechtold, Brélaz, Dirren, Euler, Jelmini, Jung, Martignoni, Müller-Scharnachtal, Müller-Luzern (9)

Für den Antrag der Minderheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent la proposition de la minorité:

Affolter, Akaret, Ammann-St. Gallen, Barras, Bäumlín, Biderbost, Biel, Bircher, Blunschy, Borel, Bratschi, Braunschweig, Bundi, Cantieni, Carobbio, Chopard, Christinat, Cumberg, Couchepin, Crevoisier, Dafflon, Darbellay, Deneys, Dupont, Dürr, Duvoisin, Eggenberg-Thun, Eggli, Forel, Ganz, Gerwig, Girard, Gloor, Grobet, Günter, Herczog, Hubacher, Huggenberger, Humbel, Iten, Jaeger, Jaggi, Kaufmann, Keller, Kloter, Kühne, Lang, Leuenberger, Loetscher, Magnin, Mascarin, Mauch, Meier Josi, Meier Werner, Meizoz, Merz, Morel, Morf, Muheim, Müller-Aargau, Müller-Bern, Nauer, Neukomm, Nussbaumer, Oehen, Oehler, Ott, Petitpierre, Pini, Reimann, Reiniger, Renschler, Riessen-Fribourg, Risi-Schwyz, Robbiani, Rothen, Roy, Rubli, Rüttimann, Schalcher, Schär, Schärli, Schmid, Schnider-Luzern, Segmüller, Soldini, Spiess, Stich, Tochon, Uchtenhagen, Vannay, Wagner, Weber-Arbon, Weillauer, Widmer, Wilhelm, Zbinden, Zehnder, Ziegler-Genève, Ziegler-Solothurn, Zwygart (101)

Präsident Butty stimmt nicht

M. Butty, président, ne vote pas

An die Kommission – Retourne à la commission