

Bundesblatt

109. Jahrgang

Bern, den 28. Februar 1957

Band I

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

** Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

7297

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes

(Vom 1. Februar 1957)

Herr Präsident,

Hochgeehrte Herren,

Die Bundesversammlung steht vor der Aufgabe, mit Ablauf der geltenden Finanzordnung 1955 bis 1958, d.h. auf 1. Januar 1959, eine neue Verfassungsgrundlage des Bundesfinanzhaushaltes zu schaffen. Diese Aufgabe, deren Lösung bekanntlich in der Nachkriegszeit schon zweimal, nämlich infolge der verwerfenden Volksentscheide vom 4. Juni 1950 und vom 6. Dezember 1953, misslang, besteht, wie in den damaligen Botschaften wiederholt ausgeführt wurde, zur Hauptsache darin, dem Bund auf verfassungsmässiger Grundlage die Mittel zu sichern, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.

Wie sich die finanzpolitische Lage des Bundes in den Kriegs- und Nachkriegsjahren bis zum Beginn der ersten Bemühungen um eine Dauerordnung entwickelte, wurde in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 22. Januar 1948 einlässlich dargestellt. Hier sollen deshalb lediglich die Entwicklung seit 1948 betrachtet und die bisherigen Versuche, zu einer dauerhaften Ordnung des Finanzhaushaltes zu kommen, zusammenfassend dargestellt werden.

Erster Teil

Die Ausgangslage**A. Vorgeschichte****I. Die Bundesbeschlüsse von 1950 und 1953**

Mit der bundesrätlichen Vorlage vom 22. Januar 1948 (BBl 1948, I, 309) wurde der Bundesversammlung der erste Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes unterbreitet. Dieser Entwurf brachte die folgenden hauptsächlichsten Massnahmen in Vorschlag:

- a. Neuordnung der dem Bund verfassungsmässig zustehenden Steuerkompetenzen, insbesondere Verankerung der Befugnisse zur Erhebung der Verrechnungssteuer und der Warenumsatzsteuer und einer direkten Steuer zur Tilgung und Verzinsung des Kriegsschuldenüberschusses (anstelle der bisherigen Wehrsteuer);
- b. Aufhebung der Anteilsrechte der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes, der Stempelabgaben und der Nationalbank;
- c. verfassungsrechtlicher Anspruch der Kantone auf Beiträge aus dem Ertrag des Treibstoffzolles und Erhöhung der Beiträge an die Kantone mit internationalen Alpenstrassen;
- d. Aufstellung von Grundsätzen für die Schuldentilgung, die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und die Ausgabenbeschränkung;
- e. Erlass von Vorschriften gegen ungerechtfertigte Steuervergünstigungen.

In den Beratungen der Bundesversammlung wurde diesen Anträgen des Bundesrates im grossen und ganzen mit einigen Abänderungen zugestimmt. Dagegen gab die vom Bundesrat beantragte Tilgungssteuer Anlass zu unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten. Erst nach einer Einigungskonferenz der beiden Räte kam schliesslich am 21. März 1950 ein Bundesbeschluss (BBl 1950, I, 737) zustande, welcher kantonale Geldkontingente und eine Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund vorsah. Volk und Stände verwarfen am 4. Juni 1950 diese Vorlage mit grossem Mehr, wobei festgestellt werden konnte, dass der verwerfende Entscheid vor allem der vom Parlament vorgeschlagenen Kontingentslösung zuzuschreiben war.

Um den Finanzhaushalt des Bundes trotz dieser Verwerfung im Gleichgewicht halten zu können, wurde zunächst die Geltungsdauer des Fiskalnotrechts durch dringlichen Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1949 (AS 1949, 1801) bis Ende 1951 verlängert. Sodann wurde am 29. September 1950 ein Bundesbeschluss über die Finanzordnung für die Jahre 1951 bis 1954 (AS 1950, 1468) gefasst, welcher am 3. Dezember 1950 von Volk und Ständen angenommen wurde. Danach blieb die bisherige Finanzordnung mit einigen Änderungen für weitere vier Jahre in Kraft. In dieser Zeit hätte eine neue verfassungsmässige Dauerordnung unter Dach gebracht werden sollen.

Mit Botschaft vom 20. Januar 1953 (BBl 1953, I, 93) unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung neuerdings einen Beschlussesentwurf über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes. Diesmal wurden vorgeschlagen:

- a. Weiterführung der allgemeinen Wehrsteuer, aber beschränkt für die 20 Jahre von 1955 bis 1974. Gleiche zeitliche Beschränkung für die Warenumsatzsteuer. Überdies verfassungsmässige Richtlinien für die Höchstsätze dieser zeitlich beschränkten Bundessteuern.
- b. Verfassungsmässiger Kantonsanteil von 20 Prozent bei den Stempelabgaben. Unveränderte Anteile am Reinertrag der Nationalbank. Der Reinertrag des Militärpflichtersatzes soll ganz dem Bunde zukommen; den Kantonen wird eine Bezugsprovision bis höchstens 20 Prozent in Aussicht gestellt.
- c. Anspruch der Kantone auf Beiträge von 50 Prozent aus dem Ertrag der Treibstoffzölle.
- d. Grundsätze für die Schuldentilgung, die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und die Ausgabenbeschränkung, teilweise anders umschrieben als in der Vorlage von 1950. Ausdrückliche Bestimmung, dass der Bund den Finanzausgleich unter den Kantonen zu fördern habe.
- e. Verbot von Steuerabkommen (wie 1950).

Die weiteren Bestimmungen wurden, weil damals unbestritten, im grossen und ganzen aus der ersten Vorlage unverändert übernommen. In der Bundesversammlung wurde die Befristung der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer von 20 auf 12 Jahre herabgesetzt, und im übrigen wurde die Vorlage mit einigen Änderungen untergeordneter Natur ohne grundsätzliche Auseinandersetzung zum Beschluss erhoben (BB vom 25. September 1953; BBl 1953, III, 235).

Das Schweizervolk lehnte am 6. Dezember 1953 aber auch diese zweite Vorlage für die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes bei einer Stimmbeteiligung von 60 Prozent mit 488 232 Nein gegen 354 149 Ja ab. Von den 22 Ständen hatten sich 19 dagegen und nur 3 (Zürich, Uri und Graubünden) dafür ausgesprochen. Von den finanzschwachen Kantonen haben somit alle, ausser Uri und Graubünden, die Vorlage abgelehnt. Ebenso wurde sie von allen französisch sprechenden Kantonen verworfen. Die grösste ablehnende Mehrheit wies der Kanton Genf auf, wo einer Ja-Stimme sechs Nein-Stimmen gegenüberstanden. Das Nein galt wohl weitgehend auch der Ausgaben- und insbesondere der Subventionspolitik des Bundes. Ein allgemeines Unbehagen war unverkennbar, dem durch die Ablehnung der Finanzvorlage Luft gemacht wurde. Im übrigen geben die Abstimmungszahlen keine Anhaltspunkte für die Beurteilung einzelner Bestandteile der Vorlage. Es ist aber festzuhalten, dass – wie der Ausgang der Abstimmungen von 1950 und 1953 bewiesen hat – keine Parteigruppe stark genug ist, um eine vorwiegend nach ihren eigenen Wünschen gestaltete Vorlage zu erzwingen. Nur eine Vorlage, die einen echten, tragbaren Kompromiss darstellt, kann wirkliche Aussichten auf Erfolg haben.

II. Die Finanzordnung 1955 bis 1958

Nach der Verwerfung des Bundesbeschlusses vom 25. September 1953 durch Volk und Stände in der Abstimmung vom 6. Dezember 1953 entbehrte der Bund weiterhin der dauerhaften Sicherung genügender finanzieller Mittel; überdies drohte ihm auf Ende 1954 der Verlust eines grossen Teils seiner gesamten Einnahmen, nämlich der Steuern der Finanzordnung 1951 bis 1954, wenn es nicht gelang, vorher für einen Ersatz zu sorgen.

Von Anfang an stand fest, dass innert dieser Frist keine als «endgültig» zu betrachtende Finanzordnung zustande gebracht werden könnte. Welche Elemente eine solche Ordnung enthalten müsste, um Zustimmung zu finden, liess sich aus der Abstimmung vom 6. Dezember 1953 und aus der an der Abstimmungsvorlage geübten Kritik nicht erkennen. Da anzunehmen war, dass sich die Lage erst dann klären werde, wenn die Auseinandersetzung über die möglichen Lösungen, getragen von der Einsicht in die Notwendigkeit einer Verständigung, auf breiter Front in Gang gekommen war, schlug der Bundesrat mit seiner Botschaft vom 12. Februar 1954 (BBl 1954, I, 350) den eidgenössischen Räten die unveränderte Weiterführung der Finanzordnung 1951 bis 1954 für weitere vier Jahre, von 1955 bis 1958, vor. Diese neue Übergangsordnung sollte dem Zwecke dienen, die Bemühungen um die Errichtung einer dauerhaften Grundlage des Bundesfinanzhaushaltes weiterzuverfolgen und dem Bund auch während der Zeit, die die Lösung der Hauptaufgabe erforderte, die Mittel zu sichern, die er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen benötigte. Die unveränderte Übernahme der Elemente der Finanzordnung 1951 bis 1954 drängte sich auf, weil einerseits eine andere Lösung innert nützlicher Frist kaum möglich war und anderseits die umfassende Neuordnung in keiner Weise präjudiziert werden sollte. Die eidgenössischen Räte teilten diese Auffassung des Bundesrates. Der Bundesbeschluss vom 25. Juni 1954 über die Finanzordnung 1955 bis 1958 (AS 1954, 1314), der die Weiterführung der Bestimmungen der Finanzordnung 1951 bis 1954 bis Ende 1958 vorsah, wurde in der Volksabstimmung vom 24. Oktober 1954 mit 457 527 Ja gegen 196 188 Nein und mit 21 gegen 1 Standesstimme angenommen.

III. Die Lage nach Annahme der Finanzordnung 1955 bis 1958

Mit der Annahme der Finanzordnung 1955 bis 1958 hatten Volk und Stände gewissermassen einem politischen Waffenstillstand zugestimmt, der es Verwaltung, Bundesrat und Parlament ermöglichen sollte, die Grundlagen für den dritten Anlauf in der Nachkriegszeit zu einer dauerhaften Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes zu legen und die entsprechenden Beschlüsse zu fassen. Leider war die zu ruhiger Überlegung und sachlicher Prüfung zur Verfügung stehende Zeitspanne nur kurz bemessen.

Schon in der Junisession 1955 wurden in Ihren beiden Räten Motionen eingebracht und angenommen, die erhebliche Steuerermässigungen bei der für die Jahre 1955 bis 1958 geschuldeten Wehrsteuer und der ab 1. Januar 1956 geschuldeten Warenumsatzsteuer forderten. Mit Botschaft vom 1. November 1955

(BBl 1955, II, 964) kam der Bundesrat diesem verbindlichen Auftrag nach und beantragte den eidgenössischen Räten, gestützt auf Artikel 5 der Finanzordnung 1951 bis 1954, die Ermässigung der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer. Die eidgenössischen Räte stimmten diesen Anträgen mit einigen Änderungen zu. Der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 (AS 1955, 1184) sah rückwirkend ab 1. Januar 1955 die Ermässigung der Wehrsteuer um 10 Prozent, für natürliche Personen sogar um 10 bis 40 Prozent sowie ab 1. Januar 1956 die Gewährung einer Ermässigung des Betrages der Warenumsatzsteuer von 10 Prozent vor. Damit haben die eidgenössischen Räte wesentliche Entlastungen der Steuerpflichtigen, die der Bundesrat in seinen Vorschlägen zur definitiven Finanzordnung beantragen wollte, vorweggenommen und den Umfang der referendumpolitisch wichtigen möglichen Zugeständnisse erheblich eingeschränkt.

Überdies wurden im November und Dezember 1955 zwei Volksbegehren auf Abbau der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer eingereicht, die Luzerner Initiative (BBl 1955, II, 1242) und die Initiative der sozialdemokratischen Partei (BBl 1956, I, 17), die beide auf einander zum Teil widersprechende Erleichterungen bei den beiden Hauptsteuern der Finanzordnung 1955 bis 1958 und auf Verlängerung dieser Finanzordnung bis 1964 (Luzerner Initiative) beziehungsweise 1960 (sozialdemokratische Initiative) abzielten. Diese beiden Volksbegehren haben jedenfalls weder zur Beibehaltung des mit der Finanzordnung 1955 bis 1958 angestrebten politischen Waffenstillstandes, noch zur Klärung über die grossen Ziele der Bundesfinanzordnung beigetragen, sondern die bestehenden sachlichen Schwierigkeiten noch vergrössert.

B. Die wirtschafts- und finanzpolitische Ausgangslage

I. Die Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft seit Kriegsende

Die Entwicklung der europäischen Wirtschaft der letzten zehn Jahre ist gekennzeichnet durch den Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg. Dieser Wiederaufbau vollzog sich unter völlig neuen Verhältnissen auf dem Weltmarkt und unter dem Druck der ständigen Spannungen zwischen Ost und West. Gesamthaft betrachtet hat die Phase des Wiederaufbaues zu einer starken wirtschaftlichen Belebung geführt.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz seit Ende des zweiten Weltkrieges wird charakterisiert durch eine ständige Ausweitung, die nur 1949 vorübergehend unterbrochen wurde. Der Wert der Ausfuhr stieg von 3435 Millionen Franken im Jahre 1948 auf 5622 Millionen im Jahre 1955. Das Bauvolumen wuchs von 2115 Millionen Franken im Jahre 1948 auf 3860 Millionen 1955. Die Zahl der dem Fabrikgesetz unterstehenden Arbeiter stieg im genannten Zeitraum um 56 695 Beschäftigte oder um 11 Prozent. Im Jahre 1948 erhielten 129 385 ausländische Arbeiter erstmals eine Arbeitsbewilligung in der Schweiz; sieben Jahre später, 1955, sind 220 867 Bewilligungen erteilt worden. Das nominelle Volkseinkommen pro Kopf der Bevölkerung stieg im gleichen Zeitraum

von 3990 auf 4910 Franken oder um 23 Prozent, das reale Einkommen pro Kopf um 17 Prozent.

Diese Entwicklung ist um so bemerkenswerter, als die Schweiz die europäische Abwertungswelle im Herbst 1949 nicht mitgemacht hat, sich also für ihre Exporte keinerlei währungsbedingte Vorteile verschaffte. Die Hochkonjunktur, welche die Schweiz seit Ende des zweiten Weltkrieges erlebt, erwies sich trotz vorübergehender Störungen als widerstandsfähig, und bis jetzt sind keine Anzeichen festzustellen, die in näherer Zukunft einen Umschwung erwarten liessen.

Die Hochkonjunktur erstreckt sich zwar nicht gleichmässig auf alle Teile der Wirtschaft, und sie hat auch ihre Schattenseiten. Das Preis- und Lohnniveau erfuhr in letzter Zeit einen unverkennbaren Auftrieb. Die Teuerung wird gefördert durch das Überwiegen der Nachfrage gegenüber dem Angebot in einigen ausschlaggebenden Gebieten.

II. Die Entwicklung der Finanzlage des Bundes

Nach dem zweiten Weltkrieg bestand für den Bund auf finanzpolitischem Gebiet die Hauptaufgabe zunächst darin, den Fehlbetrag der Bilanz, der in den Kriegsjahren von 1,5 auf 8,5 Milliarden angestiegen war, abzutragen. Dieses Ziel wurde durch einen möglichst raschen Abbau der durch den Aktivdienst und die Kriegs- und Mangelwirtschaft bedingten staatlichen Tätigkeit und durch eine scharfe Kontrolle der Ausgaben bei gleichzeitiger Weitererhebung der im Kriege eingeführten Steuern verfolgt.

Während der zehn Jahre guter und bester Konjunktur von 1946 bis 1955 schloss die Gesamtrechnung des Bundes noch dreimal, nämlich 1946, 1952 und 1953, mit einem Rückschlag von insgesamt 228 Millionen Franken ab. In den sieben andern Jahren ergab sich dagegen ein Reinertrag von insgesamt 1124 Millionen Franken, so dass in den zehn ersten Nachkriegsjahren der Überschuss des Reinertrages über den Reinaufwand 896 Millionen ausmachte.

Die Höhe der Einnahmen des Bundes in den ersten Nachkriegsjahren war durch die noch reichlich fliessenden Erträge aus dem Wehropfer und der Kriegsgewinnsteuer gekennzeichnet. Zusammen mit der letzten Rate von 100 Millionen Franken aus dem 1936 geschaffenen Währungsausgleichsfonds erreichten diese Einnahmen in den Jahren 1946 bis 1948 insgesamt zirka 900 Millionen.

Die Einnahmen ohne Investitionen und ohne die bereits erwähnten zusätzlichen Einnahmen in den Jahren 1946 bis 1948 waren in starkem Masse konjunkturbedingt. Unter Berücksichtigung der zweijährigen Wehrsteuerperioden zeigen sie den gleichen Verlauf wie die Zahlenreihen, welche die jeweilige Wirtschaftslage zum Ausdruck bringen. Sie stiegen von 1358 Millionen Franken im Jahre 1946 um nahezu 70 Prozent auf 2271 Millionen im Jahre 1954.

Die Ausgaben des Bundes sind in Jahren guter Wirtschaftslage, in denen keine kostspieligen Konjunkturförderungsmassnahmen ergriffen werden müssen, andern Einflüssen unterworfen. In den letzten zehn Jahren bestimmten die Ausgaben für die Landesverteidigung, die Teuerung sowie die agrar- und sozialpolitischen Massnahmen die Entwicklung der Bundesausgaben.

Die Entwicklung seit Kriegsende hat dazu geführt, dass der in den Staatsrechnungen ausgewiesene Fehlbetrag der Bilanz des Bundes, trotz dem Ausbau der Landesverteidigung und der Sozialpolitik, von 8,5 Milliarden Franken Ende 1945 auf 7,6 Milliarden Ende 1955 zurückgebildet werden konnte. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in der gleichen Zeit dem Bund aus dem Wehr- opfer und aus der Kriegsgewinnsteuer zusammen 900 Millionen zugeflossen sind. Ohne diese Sondereinnahmen hätte der Fehlbetrag der Bilanz trotz Hochkonjunktur in den 10 Jahren von 1946 bis 1955 nicht abgenommen.

III. Die Konjunkturpolitik des Bundes

Den Gefahren, welche die Hoch- und Überkonjunktur in sich schliesst, kann im freiheitlich organisierten Staatswesen nur in bescheidenem Masse mit behördlichen Massnahmen begegnet werden. Immerhin sind die Organe des Bundes in dieser Richtung nicht untätig geblieben.

Nach dem Kriege wurde der Export durch die Kreditgewährung an das Ausland gefördert und damit ein wichtiger Beitrag zur Überbrückung der Schwierigkeiten des Übergangs von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft geleistet. Später wurde bewusst eine liberale Importpolitik gehandhabt. Damit ist von der Güterseite her den inflationären Tendenzen erfolgreich begegnet worden. Als weitere wirksame Massnahme hat sich das im Herbst 1947 auf ein Jahr abgeschlossene und nachher um ein Jahr verlängerte Stabilisierungsabkommen zwischen den grossen Wirtschaftsorganisationen erwiesen. Das Ziel dieser Vereinbarung war, keine allgemeinen Preis- und Lohnerhöhungen eintreten zu lassen. Die grosszügige Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, ein Gentlemen's Agreement zwischen den Kreditinstituten über die Baufinanzierung, die freiwillige Äufnung von Mindestguthaben bei der Nationalbank, die Zurückhaltung des Bundes in seiner Bautätigkeit und die Einführung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven halfen ebenfalls mit, einen ungesunden Auftrieb zu dämpfen. Ferner hat die Schweiz aktiv bei der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) mitgewirkt und sich ebenfalls an der Mitte 1950 gegründeten Europäischen Zahlungsunion (EZU) beteiligt.

Ein in seinen Möglichkeiten allerdings beschränktes Mittel zur Dämpfung der Konjunkturschwankungen bildet auch die staatliche Finanzpolitik, macht doch die öffentliche Finanzwirtschaft heute einen ansehnlichen Bestandteil der gesamten Volkswirtschaft aus. Die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden betragen im Jahre 1954 – nach Abzug von Doppelzahlungen – gut ein Fünftel des schweizerischen Volkseinkommens. Von den staatlichen Gesamtausgaben entfällt allerdings nur rund ein Drittel auf den Bund, woraus die Tragweite der Finanzpolitik der Kantone und der Gemeinden hervorgeht. Das Ziel eines gewissen Konjunkturausgleichs mit Hilfe der staatlichen Finanzpolitik kann deshalb nur erreicht werden, wenn sich auch die Kantone und Gemeinden zu den Grundsätzen einer konjunkturgerechten Haushaltführung bekennen.

In Zeiten des konjunkturellen Niederganges bedeutet dies, dass das öffentliche Gemeinwesen die Mindereinnahmen nicht durch Steuererhöhungen und

Ausgabenbeschränkungen ausgleicht, sondern Ausgabenüberschüsse in Kauf nimmt. Demgegenüber soll es in Zeiten der Hochkonjunktur und Konjunkturübersteigerung trotz erhöhter Einnahmen grundsätzlich auf Steuersenkungen und Ausgabenvermehrung weitgehend verzichten. In solchen Konjunkturperioden müssen Rechnungsüberschüsse erzielt werden. Wenn der Staat mithelfen will, einen hohen und möglichst stabilen Produktions- und Beschäftigungsstand zu sichern, darf er seine Finanzpolitik nicht allein nach fiskalischen Gesichtspunkten führen. Er muss vielmehr danach trachten, die Nachfrageschwankungen im privaten Bereich durch eine entsprechende Gestaltung des öffentlichen Haushaltes zu mildern.

Angesichts der Tatsache, dass das Problem einer konjunkturgerechten Finanzpolitik bei der Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes eine bedeutende Rolle spielt, hat das Finanz- und Zolldepartement eine Kommission mit dem Studium dieser Fragen betraut (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 5).

Wir gehen mit den von dieser Studienkommission vertretenen Ansichten über eine konjunkturgerechte Finanzpolitik im wesentlichen einig und wir können gleichzeitig darauf hinweisen, dass zahlreiche Postulate in den letzten Jahren bereits verwirklicht worden sind. Auch in Zukunft soll die Finanzpolitik des Bundes in den Dienst der allgemeinen Konjunkturpolitik gestellt werden, ohne jedoch andere Gesichtspunkte zu vernachlässigen.

Die Studienkommission weist darauf hin, dass es von Vorteil ist, wenn die konjunkturdämpfende Wirkung des Staatshaushaltes möglichst weitgehend automatisch erfolgt. Die Erträge verschiedener Bundessteuern, z.B. die Zölle und die Warenumsatzsteuer, sind sehr konjunkturrempfindlich, so dass auch bei wenig veränderten Ausgaben jeweils eine konjunkturpolitisch erwünschte Gestaltung der Staatsrechnung als Folge der Schwankungen des Umsatzvolumens und des Volkseinkommens eintritt.

Ausser der Finanzpolitik ist auch der Bereitstellung geeigneter Arbeitsbeschaffungsobjekte Aufmerksamkeit zu schenken. Dabei muss man sich allerdings bewusst bleiben, dass es nicht Aufgabe des Staates sein kann, ein rekordmässiges Konjunkturniveau zu sichern.

Die entscheidenden konjunkturgestaltenden Faktoren liegen bei der Privatwirtschaft und im Ausland. Es ist deshalb wichtig, dass auch die private Wirtschaft eine konjunkturbewusste Haltung einnimmt und die öffentliche Hand in ihren Bemühungen zur Verhütung starker Konjunkturausschläge unterstützt.

IV. Würdigung der Ausgangslage

Bei der parlamentarischen Behandlung der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948 (BBl 1948, I, 509) war der zweite Weltkrieg noch in frischer Erinnerung. Die Finanzlage des Bundes hatte sich dank des guten Wirtschaftsganges in den Vorjahren befriedigend entwickelt.

Die Vorlage über das gleiche Geschäft vom 20. Januar 1953 (BBl 1953, I, 98) musste von völlig veränderten Grundlagen ausgehen. Die Erinnerung an den

zweiten Weltkrieg war verblasst. Die Wirtschaft hatte eine Abschwächung hinter sich. Die Erholung erfolgte teilweise nur zögernd. Die Finanzlage war demzufolge trotz der Sparmassnahmen, hauptsächlich wegen der Ausgaben für die Landesverteidigung, angespannt.

Heute liegen die Dinge wiederum anders. Die Jahre der Hochkonjunktur haben die Finanzen des Bundes erneut günstig beeinflusst. Ebenso befriedigend hat sich die Finanzlage der Kantone entwickelt.

Das Volkseinkommen nahm von 1946 bis 1955 um 55 Prozent oder jahresdurchschnittlich um 6 Prozent zu. Die Einnahmen des Bundes ohne Wehropfer, Kriegsgewinnsteuer und Einnahmen aus der Auflösung von Investitionen – die letzteren fielen nur in den ersten Nachkriegsjahren ins Gewicht – stiegen im gleichen Zeitraum um 50 Prozent. Diese Parallelität ist nicht zufällig, sind doch beide, Volkseinkommen und Staatseinnahmen, weitgehend von der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft abhängig. Wenn auch das wirtschaftliche Wachstum in den nächsten Jahren kaum im bisherigen Tempo anhalten dürfte, kann doch angenommen werden, dass weiterhin mit einer durchschnittlichen Steigerung des Volkseinkommens um 2 bis 3 Prozent pro Jahr gerechnet werden darf.

Die Spannungen zwischen Ost und West, heute für jedermann erkennbar, lassen immer noch einen bewaffneten Konflikt als möglich erscheinen. Deshalb wird mit einer Zunahme der Ausgaben für die Landesverteidigung in nächster Zeit zu rechnen sein. Für die Lösung verschiedener sozialpolitischer Aufgaben sowie für dringende Aufgaben im Verkehrswesen ist ebenfalls mit höheren Aufwendungen zu rechnen. Überdies sind, solange die gute Konjunktur anhält, zusätzliche Aufwendungen für die Schuldentilgung unerlässlich. Aber auch wenn zu den bisherigen Aufgaben des Bundes in den nächsten Jahren weitere Aufgaben kommen werden und der Finanzbedarf zunimmt, so waren doch die wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen für eine Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes kaum je so günstig, wie sie gegenwärtig dank einer Hochkonjunktur sind, die ihresgleichen sucht. So sollte es möglich sein, auch vermehrte Ausgaben zu decken, den Bilanzfehlbetrag weiter zu reduzieren und gleichzeitig steuerliche Erleichterungen zu gewähren.

C. Die Vorbereitung der neuen Vorlage

I. Die Abgrenzung der Aufgabe

Seit dem Jahre 1953, als die letzte Vorlage für eine verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom Volke abgelehnt wurde, sind verschiedene Vorstösse unternommen und Entscheide getroffen worden, durch welche die Vorarbeiten für eine neue Vorlage beeinflusst wurden.

1. Die Sparinitiativen

Anlässlich der Beratungen des Projektes vom Jahre 1953 ist in der Öffentlichkeit den Anträgen des Bundesrates zum Vorwurf gemacht worden, sie seien

zu einseitig nur auf die Deckung des Finanzbedarfes ausgerichtet und enthielten keine Vorschläge zur Beschränkung dieses Finanzbedarfes.

Ein Initiativkomitee für Einsparungen im Bundeshaushalt und Erweiterung der Volksrechte reichte am 23. September 1953 die beiden Volksbegehren betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung und betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle ein (BBl 1953, III, 427).

a. Ausgabenbeschlüsse

Dieses Begehren zielte darauf ab, die Beschlussfassung der Bundesversammlung über Ausgaben dadurch zu erschweren, dass ihr beim Voranschlag untersagt werden sollte, den vom Bundesrat beantragten Gesamtbetrag der Ausgaben zu erhöhen, ohne für Deckung der Mehrausgaben zu sorgen. Ferner sollte die unter dem Namen einer Ausgabenbremse bekannte Vorschrift des Artikels 8 der Finanzordnung 1951 bis 1954 (qualifiziertes Mehr für bestimmte Ausgaben, wenn für sie die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann) verschärft und ins ordentliche Verfassungsrecht übernommen werden. Endlich sah das Volksbegehren die Einführung des fakultativen und für grössere Ausgaben des obligatorischen Referendums vor.

Das Begehren ist in der Folge zugunsten des Gegenvorschlages der Bundesversammlung (BBl 1956, I, 1330) zurückgezogen worden. Dieser sah einerseits ohne wesentliche Änderung die Übernahme der heute geltenden Ausgabenbremse, anderseits die Einführung des fakultativen Ausgabenreferendums für einmalige Ausgaben von mehr als 10 Millionen Franken und wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen vor.

Der Gegenvorschlag ist am 30. September 1956 von Volk und Ständen deutlich verworfen worden.

Damit ist eindeutig erkennbar geworden, dass Bestimmungen über eine sogenannte Ausgabenbremse und über vermehrtes Mitspracherecht des Volkes in Finanzfragen vom Souverän nicht gewünscht werden. In einer neuen Vorlage zur Finanzordnung ist deshalb auch darauf zu verzichten, diese Fragen erneut zur Diskussion zu stellen.

b. Verwaltungskontrolle

Das zweite Volksbegehren zielte auf die Schaffung eines von der Verwaltung unabhängigen Kontrollorganes ab mit der Aufgabe, laufend alle Einsparungsmöglichkeiten in der Verwaltung von Bundesmitteln zu prüfen.

Dieses Volksbegehren ist in seinem wesentlichen Kern durch das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1954 über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (AS 1955, 263) verwirklicht worden; es wurde zu dessen Gunsten zurückgezogen und das Gesetz konnte am 1. März 1955 in Kraft gesetzt werden, ohne dass das Referendum ergriffen worden wäre.

Die neu geschaffene Zentralstelle hat sich bisher bewährt, und ihre Mitarbeit bei der Behandlung von Rationalisierungs- und Organisationsfragen wird geschätzt. Neben der beratenden Tätigkeit führt sie auch grössere Untersuchungen

über bestimmte Arbeitsgebiete der Bundesverwaltung durch. Die Zentralstelle ist ein wertvolles Organ zur Erreichung von Einsparungen im Bundesfinanzhaushalt geworden. Damit entfällt auch die Notwendigkeit, die Frage betreffend die Verwaltungskontrolle im Rahmen der Neuordnung des Finanzhaushalts erneut zu behandeln.

2. Sparmassnahmen des Bundes

Auf dem Gebiete der Einsparungen blieb der Bund trotz der bisherigen Ablehnung der neuen Finanzordnungen nicht untätig. Gestützt auf eine Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 1953 (BBl 1953, II, 461) erliess die Bundesversammlung am 23. Dezember desselben Jahres ein Gesetz (AS 1954, 559) und am 24. März 1954 einen nicht allgemein verbindlichen Bundesbeschluss (AS 1954, 564) über besondere Sparmassnahmen. Beide Erlasse wurden zum Teil auf 1. Januar 1954 und zum Teil auf 1. Januar 1955 in Kraft gesetzt. Dadurch wurden in 18 Gesetzen und Bundesbeschlüssen Beiträge des Bundes gekürzt oder aufgehoben und der Bund von Zinspflichten gegenüber Fonds und Rückstellungen befreit. Die Rechnung des Bundes wurde damit um einen jährlichen Betrag in der Grössenordnung von 40 Millionen Franken entlastet. Damit konnte die Aufgabe der Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Ausgaben an die Erfordernisse der Zeit weitgehend als gelöst betrachtet werden.

Die verantwortlichen Organe des Bundes richteten ihr Hauptaugenmerk weiterhin auf Sparmassnahmen und Vereinfachung der Organisation der Verwaltung. Unter Mitwirkung der Zentralstelle für Organisationsfragen wurde diesen Anstrengungen für eine sparsame und zweckmässige Verwaltung alle Aufmerksamkeit geschenkt. Das Finanz- und Zolldepartement beauftragte im Sommer 1956 eine besondere Studienkommission ausserhalb der Verwaltung, die Möglichkeiten weiterer Sparmassnahmen zu untersuchen. Diese Kommission befasste sich insbesondere mit der Frage der Nützlichkeit von Expertisen in der Verwaltung, mit der Tätigkeit der Zentralstelle für Organisationsfragen und ihren Beziehungen zu der Finanzkontrolle, der Drucksachen- und Materialzentrale, dem Kassen- und Rechnungswesen und dem Personalamt. Sie kam zum Schlusse, dass von weiteren allgemeinen Expertisen durch aussenstehende Fachleute keine Erfolge mehr zu erwarten seien, sondern dass solche Aufträge nur dann zu greifbaren Resultaten führen können, wenn sie auf bestimmt umschriebene Spezialfragen der einzelnen Verwaltungen beschränkt werden. Die Kommission vertrat auch die Ansicht, dass mit der Zentralstelle für Organisationsfragen beim Bund dasjenige Instrument geschaffen worden sei, welches auf dem Gebiet der Spar- und Rationalisierungsmassnahmen am meisten Erfolg verspreche. Im übrigen enthält der Bericht dieser Kommission insbesondere Vorschläge für die Zusammenarbeit der Zentralstelle mit den Departementen und mit den erwähnten anderen zentralen Verwaltungsstellen des Bundes. Wir teilen die Auffassung der Kommission, dass auf diesem Wege weitere Fortschritte zu erzielen sind. Unter diesen Umständen erübrigt es sich, die Frage von Sparmassnahmen mit der gegenwärtigen Vorlage zu verknüpfen.

3. Die Volksinitiativen zum Steuerabbau

Am 3. November 1955 hat ein Initiativkomitee in Luzern der Bundeskanzlei ein Volksbegehren für den Steuerabbau im Bund eingereicht, das von 138 975 gültigen Unterschriften unterstützt wird (BB 1955, II, 1242). Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und enthält eine Rückzugsklausel zugunsten eines Gegenvorschlages der Bundesversammlung. Sie bezweckt die Abänderung der Bestimmungen der Finanzordnung 1955 bis 1958 und deren Verlängerung bis 31. Dezember 1964. Die eidgenössischen Räte haben den Bundesrat am 16./22. Dezember 1955 eingeladen, Bericht zu erstatten.

Sodann hat die Sozialdemokratische Partei der Schweiz am 14. Dezember 1955 der Bundeskanzlei Unterschriftenbogen zu einem Volksbegehren für den Abbau der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer eingereicht, die mit 181 896 gültigen Unterschriften versehen sind (BEI 1956, I, 17). Auch diese Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs; sie enthält eine Rückzugsklausel und bezweckt ebenfalls die Abänderung der Bestimmungen der geltenden Finanzordnung und deren Verlängerung bis zum 31. Dezember 1960. Die eidgenössischen Räte haben am 13./16. März 1956 den Bundesrat eingeladen, hierüber Bericht zu erstatten.

Beide Volksbegehren bezwecken insoweit eine Änderung der Bestimmungen der Finanzordnung 1955 bis 1958, als sie auf die Wehrsteuer und die Warenumsatzsteuer Bezug nehmen. Sie stehen zueinander nicht im Verhältnis der Über- oder Unterordnung, d. h. die spätere Initiative ist der zuerst eingereichten nicht so untergeordnet, dass sie nur dann einen Sinn hat, wenn die frühere in der Volksabstimmung angenommen wird. Die Initiativen sind einander vielmehr gleichgeordnet; sie wollen denselben Gegenstand, aber in verschiedener Weise, ordnen. Sie stehen deshalb zueinander im Gegensatz und sind miteinander unvereinbar, weil sie nicht als Verfassungsrecht nebeneinander bestehen können. Bei Annahme der zweiten Initiative würde die früher angenommene ausser Kraft gesetzt, wobei wohl die Bundesversammlung für den Übergang besondere Bestimmungen aufstellen müsste.

Für den Fall der Einreichung mehrerer Initiativbegehren bezüglich der nämlichen Verfassungsmaterie sieht das Bundesgesetz vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (Revisionsgesetz: BS I, 169; AS 1951, 17) vor, dass die Bundesversammlung mit der Behandlung der zweiten Initiative zuwarten muss, bis die erste die Volksabstimmung passiert hat. Entscheidend für die Reihenfolge der Behandlung ist das Datum der Einreichung bei der Bundeskanzlei. Da die Luzerner Initiative am 3. November 1955 eingereicht wurde, die Sozialdemokratische Initiative aber am 14. Dezember 1955, ist zunächst die Luzerner Initiative durch die Bundesversammlung innert 3 Jahren nach der Einreichung, d. h. bis am 2. November 1958 zur Volksabstimmung zu bringen. Die materielle Behandlung der Sozialdemokratischen Initiative kann also von der Bundesversammlung erst an die Hand genommen werden, wenn über das

Luzerner Initiativbegehren und einen allfälligen Gegenentwurf der Bundesversammlung abgestimmt ist.

Mit der Luzerner Initiative wird eine befristete, wenn auch bezüglich der Wehr- und der Warenumsatzsteuer modifizierte Weiterführung der heute geltenden Finanzordnung 1955 bis 1958 angestrebt. Damit unterscheidet sich das Volksbegehren grundlegend von der in der gegenwärtigen Vorlage angestrebten umfassenden verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes. Da dieser Aufgabe ein derartiges Übergewicht gegenüber den beiden Initiativen zukommt, soll die heutige Vorlage vorgängig des zuerst eingereichten Volksbegehrens behandelt werden. Kann die Bundesfinanzordnung, wie wir hoffen, zu einem glücklichen Ende geführt werden, so darf wohl mit einem Rückzug der beiden Initiativen gerechnet werden. Sollten sich die Initiativkomitees nicht dazu verstehen, so bleibt bei rechtzeitiger Verabschiedung der gegenwärtigen Vorlage durch die eidgenössischen Räte und Durchführung der Volksabstimmung im Frühjahr 1958 noch genügend Zeit zur Behandlung der Luzerner Initiative in den Räten bis zum 2. November 1958. Es wäre bei der überragenden Bedeutung einer dauernden Finanzordnung auch ein Fehler, sie technisch als Gegenentwurf zur Luzerner Initiative aufzuziehen.

In diesem Sinne beabsichtigen wir, Ihnen unsere allfälligen Anträge für die Behandlung der beiden Initiativen in der gesetzlich verlangten zeitlichen Reihenfolge erst nach der Abstimmung des Volkes und der Stände über unsere Vorlage zu unterbreiten.

II. Problemkreis und Vorarbeiten

1. Die ursprünglichen Absichten

Das Finanz- und Zolldepartement versuchte zunächst das gestellte Problem der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes im Bunde umfassender zu lösen als in den beiden bisherigen Vorlagen. Es stellte deshalb vorab die Frage, ob die verfassungsmässige Kompetenzausscheidung in den Aufgaben zwischen Bund und Kantonen noch den Bedürfnissen der Zeit entspreche und noch zweckmässig sei. Dabei war zu überlegen, ob die heutige Ordnung so geändert werden könnte, dass man zu einer klareren Ausscheidung der Kompetenzverhältnisse zurückkehren könnte, wie sie ursprünglich durch die Bundesverfassung gedacht war.

Die dringendste Frage in diesem Problemkreis war wohl eine eindeutigere Ausscheidung der Steuerkompetenzen. Da die Verkoppelung von Umsatzsteuer und Wehrsteuer kaum zu lösen war, wurde als Ausweg der Vorschlag gemacht, dem Bund neben der Warenumsatzsteuer die alleinige Kompetenz zur Besteuerung der juristischen Personen einzuräumen, die Domäne der natürlichen Personen dagegen vollständig den Kantonen und Gemeinden zu überlassen.

Im Sinne einer klareren Ausscheidung in den Kompetenzen der verschiedenen Staatshoheiten wurde auch die Frage aufgeworfen, ob nicht die Kantonsanteile am Ertrag der Bundessteuern auf Bezugsprovisionen zu reduzieren seien.

Ferner wurde versucht, die Grundsätze über die Schuldentilgung und die Förderung des Finanzausgleichs besser zu realisieren als in den bisherigen Vorlagen.

Von diesen Überlegungen ausgehend trat das Finanz- und Zolldepartement an die Vorarbeiten für den dritten Versuch heran.

2. Die Studienkommissionen für Spezialfragen

Im Einverständnis mit dem Bundesrat hat das Finanz- und Zolldepartement eine Anzahl kleiner Studienkommissionen mit der Prüfung von grundsätzlichen Fragen beauftragt. Zum Teil bearbeiteten dann auch noch einzelne Experten, welche den Studienkommissionen angehörten, Sonderfragen aus dem betreffenden Gebiet. Die Berichte der Studienkommissionen und die Gutachten sind als «Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen» vom Finanz- und Zolldepartement im Verlag für Recht und Gesellschaft AG, Basel, herausgegeben worden:

Heft 1: Grundlagen und Entwurf für eine Bundessteuer der juristischen Personen.

Heft 2: Die künftige Ausgestaltung der Warenumsatzsteuer.

Heft 2a: Die Frage der Berechtigung einer Warenumsatzsteuer, Gutachten von Prof. Th. Keller, St. Gallen.

Heft 3: Die künftige Ausgestaltung der Stempelabgaben und der Verrechnungssteuer.

Heft 4: Probleme der Schuldentilgung.

Heft 4a: Schuldentilgung und Kapitalmarkt, Gutachten von Prof. Jürg Niehans, Zürich.

Heft 5: Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik.

Heft 6: Die Privatbahnfragen in der Neuordnung der Bundesfinanzen.

Eine weitere Studienkommission befasste sich mit den Strassenfragen. Der Bericht dieser Kommission, der ebenfalls vorliegt, wurde bis jetzt lediglich den Kantonsregierungen und den interessierten Verbänden zugestellt und noch nicht veröffentlicht, damit die Arbeiten der grossen Strassenplanungskommission nicht gestört werden. Immerhin soll auch dieser Bericht zu gegebener Zeit der Öffentlichkeit bekanntgegeben werden.

Eine Studienkommission, welche die Frage des Finanzausgleichs unter den Kantonen in den Einzelheiten untersuchen soll, wird, wie eine unter dem Vorsitz von Herrn Nationalrat Max Weber tätige Arbeitsgruppe festgestellt hat, erst nach der parlamentarischen Behandlung ihre Arbeit mit Aussicht auf praktischen Erfolg aufnehmen können. Die Ergebnisse dieser Kommissionsarbeiten sollen dann im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung verwertet werden.

3. Die «Grundsätzlichen Erwägungen» vom 18. Juli 1956

Das Finanz- und Zolldepartement veröffentlichte am 18. Juli 1956 eine Schrift, betitelt «Grundsätzliche Erwägungen zur Bundesfinanzreform». Darin

wurde als Ergebnis der bisherigen Vorarbeiten eine Reihe von Überlegungen und Fragen zur allgemeinen Diskussion gestellt. In der Hauptsache betrafen diese

- a. den Ersatz der Wehrsteuer durch ein dem Bund allein zustehendes Recht der Besteuerung der juristischen Personen;
- b. die Aufhebung der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen;
- c. die Finanzierung des Strassenbauprogrammes nach Überlassung der gesamten Treibstoffzölle an den Bund;
- d. die zusätzlichen Ausgaben des Bundes für die Lösung der Bahnprobleme;
- e. die Frage der Schuldentilgung.

Dem Diskussionsprogramm waren formulierte Vorschläge für eine Verfassungsvorlage im Sinne der angestellten Erwägungen beigegeben.

Die «Grundsätzlichen Erwägungen» wurden den Kantonen, den politischen Parteien und den Wirtschaftsverbänden mit dem Ersuchen zugestellt, sich dazu zu äussern. Für die Vernehmlassungen zur Frage der Besteuerung juristischer Personen war eine Frist bis Mitte September und für die Vernehmlassungen zu den übrigen Fragen bis Mitte Oktober 1956 gesetzt. Auf einhelligen Wunsch der begrüsststen Kreise, diese Fristen zu verlängern und zu vereinheitlichen, gab das Finanz- und Zolldepartement im Einvernehmen mit dem Bundesrat und nach Anhören der Herren Fraktionspräsidenten diesen Begehren statt und setzte die Vernehmlassungsfrist allgemein auf Ende Oktober an.

Die Sichtung der Vernehmlassungen ergab, dass sozusagen einhellig der Gedanke einer Bundessteuer für juristische Personen abgelehnt wurde. Das war aber auch die einzige, allgemein zutage tretende, einheitliche Auffassung. Zu den übrigen Vorschlägen enthielten die Vernehmlassungen alle Schattierungen von überzeugter Zustimmung bis zu schroffer Ablehnung.

4. Der Vorentwurf vom 3. Dezember 1956

Aus dem Echo auf die «Grundsätzlichen Erwägungen» schloss das Finanz- und Zolldepartement, dass eine Beschränkung der ursprünglichen Ziele unerlässlich sei, wenn eine neue Finanzordnung Wirklichkeit werden soll. Es musste erkennen, dass die Zeit offenbar noch nicht reif ist, um eine grundsätzliche, neue Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen in die Wege zu leiten. So kam es dazu, dem Bundesrat am 3. Dezember 1956 einen Vorentwurf zu einer Verfassungsvorlage zu unterbreiten, welcher die folgenden Grundsätze enthielt:

- a. Weiterführung der geltenden Übergangsordnung für die Treibstoffzölle bis zur bundesrechtlichen Neuordnung des Ausbaus des Hauptstrassennetzes.
- b. Dauernde Verankerung der Stempelabgaben und der Verrechnungssteuer.
- c. Unbefristete Verankerung der Warenumsatzsteuer und einer direkten Bundessteuer. Beschränkung der Steuermaxima für die Zeit bis zum Erlass von Ausführungsgesetzen.

- d. Möglichkeit der Erhebung von Kriegsgewinnsteuern in Zeiten der Gefahr.
- e. Grundsätzliche Verpflichtung zur Schuldentilgung unter Rücksichtnahme auf die Lage der Wirtschaft.
- f. Verpflichtung des Bundes zur Förderung des Finanzausgleichs.
- g. Verbot von Steuerabkommen (wie 1950 und 1953).
- h. Herabsetzung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer auf 20 Prozent.

Der Bundesrat ermächtigte das Finanz- und Zolldepartement, diesen Entwurf mit den Spitzen der politischen Parteien, mit den Finanzdirektoren und den Spitzenverbänden der Wirtschaft zu besprechen. Es erwies sich jedoch als unmöglich, die Diskussion auf diesen kleinen Kreis zu beschränken, weshalb auch die Presse über den Vorentwurf orientiert wurde. Die Aufnahme war wiederum sehr gemischt. Zur Hauptsache aber wurde der Vorentwurf eher abgelehnt. Wo Gelegenheit gegeben war, ihn näher zu erläutern, stiess man allerdings auf wesentlich mildere und verständnisvollere Beurteilung.

Von vielen Seiten wurde namentlich die dauernde Verankerung der direkten Bundessteuer in der Verfassung bekämpft. Es wurde eine Befristung dieser Steuer verlangt, falls auf sie nicht ganz verzichtet werden könne. Zudem wurden Garantien hinsichtlich der Höchstsätze gefordert, die in die Verfassung aufzunehmen seien. Von seiten der Kantone setzte vor allem Opposition gegen den Abbau ihrer Anteile an der Wehrsteuer ein.

Bei der Warenumsatzsteuer wurde die in Aussicht genommene Reduktion der Steuersätze kritisiert, und im übrigen standen sich Befürworter und Gegner einer Erweiterung der Freiliste gegenüber. Es wurde auch als notwendig bezeichnet, die Freiliste in der Verfassung festzulegen. Vor allem führte auch die geplante Vereinheitlichung der Sätze bei der Warenumsatzsteuer zu Diskussionen, weil dadurch das Baugewerbe stärker belastet worden wäre als bisher.

Die Aufnahme von Bestimmungen über Reservesteuern in Notzeiten wurde ebenfalls abgelehnt, da in einem Kriegsfall das alsdann unausweichliche Vollmachenrecht eine genügende Rechtsgrundlage für derartige Notmassnahmen bieten werde.

Die zum Vorentwurf vom 3. Dezember erfolgten Meinungsäusserungen veranlassten das Finanz- und Zolldepartement, seine Ziele nochmals etwas enger zu stecken, und der Bundesrat seinerseits hielt weitere Schritte in dieser Richtung ebenfalls für unerlässlich. So kam die gegenwärtige Vorlage zustande, welche von den ursprünglichen Absichten des Finanz- und Zolldepartementes stark abweicht. Es erwies sich als erforderlich, die verfassungsmässige Neuordnung der Bundesfinanzen auf das absolut Notwendige zu beschränken. Das Ziel, welches erreicht werden muss, ist eine Vorlage, die Aussicht auf Annahme hat. Diesem Ziele müssen weitergehende und grössere Pläne wohl oder übel geopfert werden.

Zweiter Teil

Die Vorlage des Bundesrates

A. Aufgaben des Bundes und Finanzbedarf

Überträgt das geltende Recht dem Bund eine Aufgabe, so hat er diese so zweckmässig und so rationell wie möglich zu erfüllen. Der hierfür erforderliche Aufwand ist als Finanzbedarf in Rechnung zu stellen.

Um die nötigen Anhaltspunkte dafür zu bekommen, welche Finanzquellen dem Bund erhalten oder erschlossen werden sollen, ist es unumgänglich, sich ein Bild über den gesamten Finanzbedarf, d.h. über die voraussichtlichen Ausgaben zu machen. Dabei bleiben aber so viele Fragen ungelöst, dass man mit derartigen Schätzungen nicht zu weit gehen darf. Wir beschränken uns deshalb auf die Schätzung der Ausgaben für die ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten der Neuordnung, d.h. für die Jahre 1959 bis 1963. Wie sich die Ausgaben in dieser Zeit von einem Jahr zum andern gestalten werden, ist reichlich ungewiss, so dass wir uns damit begnügen, Durchschnittszahlen für diese fünf Jahre wiederzugeben.

Die Entwicklung steht hinsichtlich der vom Bund zu erfüllenden Aufgaben nicht still. Er soll jedoch nur diejenigen Aufgaben übernehmen, die er besser zu lösen imstande ist als die Gliedstaaten. Es ist somit möglich, dass Aufgaben unter bestimmten veränderten Verhältnissen wiederum an die Kantone zurückgegeben werden. Praktisch bedeutsamer ist jedoch die Tatsache, dass dem Bund immer neue Aufgaben überbunden werden. Dies wird auch in Zukunft so sein. Ein Plan, der Anspruch auf längere Gültigkeitsdauer haben will, muss den Finanzbedarf für künftige Aufgaben, deren Übertragung auf den Bund mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, bereits berücksichtigen, selbst wenn zurzeit noch keine verbindlichen Rechtsgrundlagen bestehen. Hierauf wird in den folgenden Abschnitten, insbesondere über die Sozialpolitik und über die Verkehrspolitik, noch zurückzukommen sein. Die Gesamtheit der ermittelten Ausgaben auf Grund bisheriger und zu erwartender neuer Aufgaben, einschliesslich der Verpflichtung zur Entschuldung in guten Zeiten, muss als mutmasslicher zukünftiger Finanzbedarf des Bundes angesprochen werden.

I. Allgemeine Ausgaben

1. Der Zinsendienst

Im Verlauf des zweiten Weltkrieges stieg der jährliche Zinsaufwand des Bundes von knapp 100 Millionen auf über 250 Millionen. Seit 1950 ist er ungefähr stabil geblieben.

Diese Entwicklung des Zinsaufwandes und sein Verhältnis zu den gesamten Ausgaben des Bundes geht aus der nachstehenden Aufstellung hervor.

Der Bruttozinsaufwand beträgt nach Voranschlag 1957 247 Millionen Franken oder 12,3 Prozent der Gesamtausgaben. Der Nettozinsaufwand beläuft sich noch auf 134 Millionen Franken oder 6,7 Prozent der Gesamtausgaben.

Gesamtausgaben und Zinsaufwand

Jahre	Ausgaben des Bundes in Mio Franken	Bruttozinsaufwand		Nettozinsaufwand ¹⁾	
		in Mio Franken	in % der Ausgaben	in Mio Franken	in % der Ausgaben
1938	604	88	14,6	64	10,6
1939	964	95	9,9	70	7,3
1940	1807	110	6,1	85	4,7
1945	2323	252	10,9	209	9,0
1950	1637	253	15,5	214	13,1
1952	2162	259	12,0	212	9,8
1954	1959	262	13,4	189	9,6
1955	1949	249	12,8	174	8,9
1956 ²⁾	1969	254	12,9	161	8,2
1957 ²⁾	2007	247	12,3	134	6,7

¹⁾ Bruttozinsaufwand abzüglich Ertrag der Anlagen.

²⁾ Voranschlag.

Eine Schätzung der künftigen Zinsbelastung ist problematisch. Wenn in der Nachkriegszeit der Nettozinsaufwand um rund 50 Millionen Franken gesenkt werden konnte, so war dies auf die Schuldentrückzahlung im Umfange von 622 Millionen, auf die Erhöhung zinsbringender Anlagen und auf die Konversion von Anleihen zu günstigeren Zinsbedingungen zurückzuführen. Ob sich der Kapitalmarkt in Zukunft in einer Richtung entwickeln wird, die Rückzahlungen oder günstige Konversionen zulässt, kann nicht vorausgesagt werden. Noch weniger lassen sich ausserwirtschaftliche Einflüsse auf die Einnahmen und Ausgaben und damit auf das Jahresergebnis voraussehen.

Unsere Schätzungen für die Jahre 1959 bis 1963 sehen bei andauernd guter Wirtschaftslage jährliche Rechnungsüberschüsse von 200 bis 300 Millionen Franken vor. Dabei würde sich unter der weitem Annahme, dass die Einnahmenüberschüsse zur Rückzahlung von Schulden verwendet werden und die Zinssätze nicht wesentlich ändern, ein Bruttozinsaufwand von rund 230 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt ergeben, während der Nettozinsaufwand noch rund 125 Millionen ausmachen würde. Sollte mit der Schuldentrückzahlung weiterhin Zurückhaltung geübt werden müssen, so würde die Entlastung gegenüber heute etwas geringer ausfallen, weil die flüssigen Mittel wohl nur zu einem Zinssatz angelegt werden könnten, der tiefer wäre als der Selbstkostenzins für die Anleihen, Reskriptionen und Buchschulden.

2. Behörden und Personal

Die Ausgaben für die Behörden, d.h. die Entschädigungen an die eidgenössischen Räte sowie die Besoldungen der Bundesräte, des Bundeskanzlers, der Bundesrichter und der Mitglieder des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes machten 1955 4,2 Millionen Franken aus und waren damit rund $\frac{1}{3}$ höher als im Jahre 1946.

Im Jahre 1946 wies die allgemeine Verwaltung mit 26 131 Bediensteten den grössten Personalbestand der Nachkriegszeit auf. Bis 1950 sank diese Zahl auf 20 888. Ende 1955 zählte man in der Verwaltung 20 908 Arbeitnehmer. Davon entfielen 10 571 oder etwas mehr als die Hälfte auf das Militärdepartement und der andere Teil auf die übrigen Departemente, die Bundeskanzlei und die Gerichte.

Im Militärdepartement wurde der verhältnismässig starke Abbau der Bestände im ersten Nachkriegsjahr schon bald wieder abgelöst durch Personalvermehrungen, welche namentlich seit 1950 die Personalverminderungen bei den andern Departementen mehr als wettmachten. Der Personalbestand der übrigen Departemente nahm von 1946 bis 1954 stets ab.

Abschliessend sei festgehalten, dass in der Verwaltung im Jahre 1955 insgesamt 5223 Bedienstete weniger beschäftigt waren als 1946. Dies entspricht einem Abbau von 20 Prozent.

Das Besoldungswesen des Bundespersonals war durch die Teuerungszulagen in der Nachkriegszeit unübersichtlich geworden. Mit dem Bundesgesetz vom 24. Juni 1949 (AS 1949, 1719) betreffend die Abänderung des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 wurde dieser unbefriedigende Zustand beseitigt. Trotz dieser Gesetzesnovelle mussten aber infolge der gestiegenen Lebenskosten seit 1951 zunehmend höhere Teuerungszulagen ausgerichtet werden. Sie betrugen anfänglich 4 Prozent, 1956 bereits 7 Prozent der Besoldung und für 1957 hat sie die Bundesversammlung (BBVers vom 18. Dezember 1956; AS 1956, 1649) auf 9 Prozent angesetzt.

Mit Wirkung ab 1. Januar 1956 wurde dem Bundespersonal ausserdem durch einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss (BB vom 21. März 1956; AS 1956, 774) eine allgemeine Reallohnverbesserung um 5 Prozent gewährt. Gleichzeitig wurden die Anfangsbesoldungen noch zusätzlich erhöht und der Aufstieg innerhalb der Besoldungsklassen verkürzt.

Die Gesetzesrevisionen und die Teuerungszulagen sicherten dem Personal den Teuerungsausgleich und überdies einen gewissen Reallohnge Gewinn. In den untersten Besoldungsklassen sind seit 1948 ständig Reallohnzunahmen zu verzeichnen, die 1956 mehr als 10 Prozent erreichten. Der Reallohnge Gewinn der mittleren Klassen betrug 1956 rund 7 Prozent. In den oberen Besoldungsklassen war erstmals 1950 ein kleiner Reallohnge Gewinn zu verzeichnen, der aber bereits 1951 für einzelne Klassen wiederum von der Teuerung verschluckt wurde. Erst die Besoldungserhöhung des Jahres 1956 brachte nun wieder für alle oberen Besoldungsklassen einen Reallohnge Gewinn, der jedoch 5 Prozent nicht übersteigt.

Die Bezüge des Personals nahmen seit Kriegsende mit Ausnahme des Jahres 1949 ständig zu. Betrug sie 1948 noch 206 Millionen Franken, so machten sie 1955 bei einem erheblich verminderten Personalbestand 248 Millionen aus. Die Zunahme um $\frac{1}{5}$ bei gleichzeitiger Verminderung der Arbeitskräfte um ebenfalls $\frac{1}{5}$ ist hauptsächlich durch die Teuerung und in etwas geringerem Aus-

mass durch die erhöhten Aufwendungen infolge des 1949 revidierten Beamtengesetzes und der neuen Ämterklassifikation von 1953 bedingt. Zu diesen Bezügen sind noch die Arbeitgeberbeiträge an die AHV hinzuzuzählen. Die Gesamtausgaben für das Personal sind von 211 Millionen Franken im Jahre 1948 bis auf 254 Millionen im Jahre 1955 gestiegen. Die Bezüge der Bediensteten des Militärdepartementes, die in diesen Zahlen enthalten sind, erreichten im Jahre 1955 111 Millionen Franken, während der zivile Personalaufwand sich auf 143 Millionen stellte.

Wie hoch die künftigen Personalausgaben sein werden, hängt in erster Linie vom Personalbestand ab. Dieser wird, besonders beim Militärdepartement, von der internationalen Lage beeinflusst. Ebenso wird die Entwicklung der Wirtschaftslage und der Lebenshaltungskosten von massgebender Bedeutung sein für die Entwicklung der Personalkosten.

Bei ungefähr gleichbleibendem Personalbestand werden für 1957 die Aufwendungen für Behörden und Personal auf 295 Millionen Franken veranschlagt. Davon entfallen 127 Millionen Franken auf das Militärdepartement und 168 Millionen auf Behörden und Personal der übrigen Departemente.

Bei den allgemein angenommenen Voraussetzungen werden die Kosten für das zivile Personal eher steigende Tendenz haben. Rechnen wir, entsprechend der angenommenen Entwicklung des Volkseinkommens, mit einer parallel laufenden Zunahme der Personalkosten des Bundes von 2 bis 3 Prozent pro Jahr, so ergeben sich für die Periode 1959 bis 1963 durchschnittliche zivile Personalkosten von 180 Millionen Franken jährlich.

3. Allgemeine Zivilausgaben

Die allgemeinen Zivilausgaben umfassen die Verwaltungsausgaben, die Aufwendungen für den Ankauf und Unterhalt von Grundstücken, die Betriebsausgaben und Betriebszuschüsse, die Miet- und Pachtzinsen, die Ausgaben für allgemeine Verpflichtungen und für vertraglich festgesetzte Leistungen aller Departemente ausser dem Militärdepartement sowie für die internationalen Hilfswerke.

In den Jahren 1947 und 1948 machten die allgemeinen Zivilausgaben ohne die ausserordentlichen Aufwendungen für das Seefrachtgeschäft und die Zahlungen im Rahmen des Abkommens von Washington 135 und 88 Millionen Franken aus. Bis 1951 stiegen sie wiederum auf 142 Millionen Franken an, um sich nachher zwischen 120 und 130 Millionen zu stabilisieren.

Über die Entwicklung einzelner Untergruppen kann folgendes festgehalten werden:

Die Aufwendungen für den Ankauf von Grundstücken und die Errichtung von Gebäuden sind seit 1951 praktisch gleich geblieben. Sie machten zwischen 23 und 25 Millionen Franken pro Jahr aus. Dies ist auf eine bewusste Zurückhaltung in der Bautätigkeit des Bundes zurückzuführen. Die Zurückhaltung war geboten, um die Auftriebstendenzen nicht noch weiter zu verschärfen. Aus den

gleichen Gründen blieben auch die Aufwendungen für den Unterhalt von Gebäuden seit 1951 ungefähr gleich. Sie erhöhten sich lediglich von 13 auf 15 Millionen.

In den Jahren 1946, 1947 und 1950 richtete der Bund den Bundesbahnen Betriebszuschüsse von insgesamt 84 Millionen Franken aus. In den gleichen Jahren erfolgten ebenfalls Zuschüsse an die Eidgenössische Versicherungskasse von 16 Millionen Franken.

An internationale Hilfswerke und Institutionen leistete der Bund von 1946 bis 1955 zwischen 3 und 13 Millionen jährlich. Es handelt sich hierbei vor allem um Zuwendungen an Flüchtlinge und um Mitgliedschaftsbeiträge an internationale Institutionen.

Die allgemeinen Zivilausgaben entwickelten sich in den letzten Jahren insgesamt wie folgt:

	Rechnung 1954	Rechnung 1955	Voranschlag 1956	Voranschlag 1957
	in Millionen Franken			
Büro- und Materialkosten	65	56	65	68
Bauten und Mobiliar	41	45	60	61
Verschiedene Verpflichtungen	26	26	22	27
Total	132	127	147	156

Bei der steigenden Tendenz aller Preise und solange kein Personalabbau erwartet werden kann, ist es wohl angezeigt, für die Zukunftsschätzungen nicht zu knapp zu rechnen. Andererseits lässt das bisherige Ergebnis für das Jahr 1956 erwarten, dass auch diesmal die allgemeinen Ausgaben etwa 10 Millionen unter dem veranschlagten Betrag bleiben werden. Wir stellen deshalb als Schätzung für die Jahre ab 1959 für die allgemeinen Zivilausgaben einen Betrag von durchschnittlich 145 Millionen Franken in Rechnung.

II. Die Sozialpolitik

1. Allgemeines

Die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes ist nicht denkbar, ohne die Sicherung ausreichender Bundesmittel für unsere Sozialwerke und deren angemessenen Ausbau. Soweit es sich um Ausgaben auf Grund der geltenden Gesetzgebung handelt, bietet ihre Ermittlung keine Schwierigkeit. Sobald wir jedoch den Ausbau und die Ergänzung der bestehenden Gesetzgebung in Betracht ziehen, stehen wir zum Teil unbekannten Grössen gegenüber, über deren Ausmass und Entwicklung nur Annahmen getroffen werden können.

Bis zum Ende des zweiten Weltkrieges beschränkten sich die Sozialaufwendungen des Bundes im wesentlichen auf seine Beiträge an die Kranken- und Unfallversicherung. Andere Sozialwerke unterstützte er durch die Gewährung von Subventionen. Seither haben die privaten und öffentlichen Sozial Einrichtungen unseres Landes eine starke Ausdehnung erfahren. Kennzeichnend für die Entwicklung ist, dass an die Stelle der nach freiem Ermessen arbeitenden

Fürsorge Institutionen traten, deren Leistungen fest umschrieben sind. Diese Institutionen beziehen sich auf weiteste Kreise der Bevölkerung und übernehmen Aufgaben, die eine massgebende Beteiligung der öffentlichen Hand erfordern. In einzelnen Fällen kann sich diese Mithilfe auf die Durchführung des Sozialwerkes beschränken, wobei die Finanzierung der Wirtschaft überlassen bleibt; meist sind aber auch öffentliche Mittel einzusetzen. Eine ähnliche Entwicklung hat die soziale Tätigkeit im Ausland genommen. Fast in allen europäischen Staaten sind in den vergangenen Jahren umfassende staatliche Sozialwerke eingerichtet worden, die der ganzen Bevölkerung einen wirtschaftlichen Schutz bei Alter, Invalidität, Krankheit usw. bieten.

2. Alters- und Hinterlassenenversicherung

Das finanziell bedeutendste Sozialwerk unseres Landes ist die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die im Jahre 1948 in Kraft trat und die ganze Bevölkerung einschliesst. Das Ausmass der Beiträge der öffentlichen Hand an diesen Versicherungszweig ist in Artikel 103 des AHV-Gesetzes (BS 8, 447) festgelegt. Während der ersten zwanzig Jahre vom Inkrafttreten des Gesetzes an, also von 1948 bis 1967, hat die öffentliche Hand jährlich 160 Millionen Franken, während der folgenden zehn Jahre, 1968 bis 1977, je 280 Millionen und von 1978 an je 350 Millionen im Jahr an die AHV zu überweisen. Die Aufteilung dieser Beträge zwischen Bund und Kantonen ist im Gesetz lediglich für die ersten zwanzig Jahre geregelt, und zwar so, dass der Bund zwei Drittel oder 107 Millionen Franken im Jahr und die Kantone einen Drittel aufzubringen haben. Zusammen mit den Zusatzbeiträgen für die finanzschwachen Kantone und den Beiträgen für Härtefälle ergibt sich eine jährliche Gesamtbelastung des Bundes von rund 120 Millionen Franken, mit welcher auch in Zukunft zu rechnen ist.

Die Frage der Aufbringung dieser Bundesbeiträge ist in den Artikeln 104, 111 und 112 des AHV-Gesetzes grundsätzlich geregelt. Die dem Bund zufließenden Mittel aus der Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser werden der Rückstellung des Bundes für die AHV überwiesen; diese Rückstellung lässt der Versicherung während der ersten 20 Jahre alljährlich die vom Bund geschuldeten 107 Millionen Franken zukommen.

Die Höhe der Bundesbeiträge an die AHV ist mitbestimmend für die Entwicklung des Ausgleichsfonds und bleibt deshalb nicht ohne Einfluss auf die Anlagepolitik. Der Bund hat somit ein Interesse an der weiteren Entwicklung des Ausgleichsfonds. Bis zum Jahre 1956 vergrösserte sich dieser Fonds um jährlich 400 bis 500 Millionen Franken und erreichte Ende 1956 einen Stand von 4,2 Milliarden. Die vierte Revision des AHV-Gesetzes (Bundesgesetz vom 21. Dezember 1956; BBl 1956, II, 995) bringt eine spürbare Eindämmung dieses Wachstums, und es ist zu erwarten, dass die jährlichen Anlagequoten rasch unter 300 und bald unter 200 Millionen Franken sinken; schon im Jahre 1968 dürfte der jährliche Anlagebedarf nicht mehr ins Gewicht fallen. Der

Fonds wird dann einen Stand von vermutlich rund 6,5 Milliarden Franken erreicht haben. Im weitem Verlauf dürfte er sogar unter den Betrag von 6 Milliarden zurückgehen.

3. Invalidenversicherung

Die Vorarbeiten für die Invalidenversicherung sind noch nicht so weit fortgeschritten, dass man sich ein abschliessendes Bild über ihre Auswirkung auf den Finanzhaushalt des Bundes und der Kantone machen kann. Die Kosten der Invalidenversicherung veranschlagen wir auf rund 140 Millionen jährlich. Davon dürften in Anlehnung an die AHV-Finanzierung die eine Hälfte von den Versicherten, die andere Hälfte von der öffentlichen Hand aufgebracht werden. Werden die Beiträge der öffentlichen Hand vom Bund und von den Kantonen je zur Hälfte beigebracht, so stellt sich der Bundesbeitrag an die Invalidenversicherung auf jährlich rund 35 Millionen Franken. Wir nehmen daher diesen Betrag in den Ausgabenplan auf.

4. Erwerbsersatzordnung

Die Erwerbsersatzordnung für Wehrpflichtige ist Gegenstand des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 (AS 1952, 1021). Nach Artikel 26 und 28 werden die auf Grund dieses Gesetzes zu erbringenden Leistungen aus der während des zweiten Weltkrieges durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge geöffneten Rückstellung für die Erwerbsersatzordnung gedeckt, bis diese auf den Stand von 100 Millionen Franken gesunken sein wird. Da diese Rückstellung Ende 1956 noch rund 250 Millionen Franken enthielt, wird sie gegenwärtig weder durch die Wirtschaft noch den Bund gespiesen. Nach unsern Schätzungen wird der Stand von 100 Millionen Franken Ende des Jahres 1959 erreicht. Dann sind gemäss Artikel 28 der Erwerbsersatzordnung Beiträge in Form von Zuschlägen zu den AHV-Beiträgen zu erheben. Daraus ergibt sich, dass die Erwerbsersatzordnung den Ausgabenplan nicht berührt.

5. Kranken- und Unfallversicherung

Die Beiträge des Bundes an die Kranken- und Tuberkuloseversicherung beruhen gegenwärtig auf dem System der Kopfbeiträge je Mitglied und Jahr. Die im Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 (BS 8, 281) über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG) festgesetzten Bundesbeiträge sind durch einen Bundesbeschluss vom 25. Juni 1954 (AS 1954, 1065) für die Jahre 1953 bis 1956 durch zusätzliche Beiträge an die anerkannten Krankenkassen ergänzt worden. Das Ausmass der Bundesbeiträge wird nicht nur durch die Ansätze dieser Kopfbeiträge bestimmt, sondern hängt weitgehend vom Bestand der Versicherten ab, welcher seit 1914 von 360 000 auf den gegenwärtigen Stand von rund 3 500 000 Personen angestiegen ist. Da die Zahl der Versicherten auch weiterhin zunehmen dürfte, wird auch der Umfang der Bundesbeiträge noch ansteigen. Für den Be-

ginn der neuen Finanzordnung müssen daher etwa 40 Millionen Franken, später wegen der zunehmenden Zahl der Kassenmitglieder bis gegen 45 Millionen in Rechnung gestellt werden.

Die Bestrebungen zur Revision der Kranken- und Einführung der Mutterschaftsversicherung bilden Gegenstand eines Berichtes und Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über die Kranken- und Mutterschaftsversicherung vom 8. Februar 1954. Dieser Entwurf sieht bei der Krankenversicherung insbesondere den Ausbau der Leistungen und die Verlängerung der Leistungsdauer vor. Darüber hinaus sollen die Leistungen an die Wöchnerinnen zu einer eigentlichen Mutterschaftsversicherung ausgebaut werden. Die entstehenden Mehrkosten müssten teils durch Prämien erhöhungen, teils durch Heraufsetzung der Bundesbeiträge finanziert werden. Die Mehrbelastung der öffentlichen Hand wird durch die Expertenkommission auf rund 36 Millionen Franken geschätzt, wovon 25 Millionen auf den Ausbau der Krankenversicherung und 11 Millionen auf die Mutterschaftsversicherung entfallen. Allerdings hat sich der Bundesrat, als er den erwähnten Bericht am 27. April 1954 den Kantonen und Wirtschaftsverbänden zur Vernehmlassung zuzustellen beschloss, seine Stellungnahme zur Frage der Finanzierung der Mutterschaftsversicherung ausdrücklich vorbehalten. Im Ausgabenplan setzen wir vorläufig einen neuen jährlichen Aufwand von durchschnittlich 35 Millionen ein.

Die gesetzlich verankerten Leistungen des Bundes an die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) umfassen neben den einmaligen Leistungen (Betriebskapital von 5 Millionen Franken und Tragung der vor Betriebseröffnung erwachsenden Kosten) drei Kategorien von regelmässigen Leistungen:

- Erstens den Beitrag an die Verwaltungskosten, der gemäss Artikel 51, Absatz 1 des KUVG ein Viertel der gesamten Verwaltungskosten ausmacht.
- Zweitens die Beiträge an die Prämien der Nichtbetriebsunfallversicherung, und zwar gemäss Artikel 108, Absatz 2 des KUVG im Ausmass von einem Viertel aller entsprechenden Prämien.
- Drittens die Beiträge an die Teuerungszulagen, welche gemäss Artikel 1, Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 27. März 1953 über die Teuerungszulagen an Rentner der Suva (AS 1953, 565) je zur Hälfte zu Lasten der Anstalt und des Bundes gehen.

Die zur Zeit gewährten Beiträge des Bundes an die Suva weichen allerdings von den gesetzlich normierten Ansätzen wesentlich ab. Der Beitrag an die Verwaltungskosten blieb vom Jahre 1934 an eingestellt auf Grund des Bundesbeschlusses vom 13. Oktober 1933 über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt und der folgenden Finanzordnungen (BS 6, 41). Der Prämienbeitrag für die Nichtbetriebsunfallversicherung wurde ebenfalls 1933 herabgesetzt und von 1938 bis 1945 überhaupt nicht ausgerichtet. Er beträgt seit 1946

gemäss Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 (BS 6, 48) eine Million Franken. Auf diese Weise spart der Bund gegenwärtig rund 20 Millionen Franken ein. Die Aufwendungen des Bundes für die Teuerungszulagen der Suva betrugen in den vergangenen Jahren je etwa zwei Millionen Franken. Dieser Betrag wird infolge der auf 1. Januar 1957 beschlossenen Neuordnung um eine Million, also auf rund drei Millionen anwachsen. Würde man an der gegenwärtigen Ordnung der Bundesbeiträge an die Suva, welche sich auf die Finanzordnung stützt, festhalten, so ergäbe sich eine jährliche Belastung des Bundes von rund 4 Millionen Franken. Es ist jedoch beabsichtigt, das Verhältnis zwischen Bund und Suva einer grundsätzlichen Prüfung zu unterziehen. Welches Ergebnis diese Prüfung zeitigen wird, kann heute noch nicht gesagt werden. Für den Fall, dass die Verhältnisse bis zum Inkrafttreten der Neuordnung des Finanzhaushaltes noch nicht gesetzlich neu geregelt sind, enthalten die Übergangsbestimmungen dieser Vorlage eine Vorschrift, wonach die heute geltende Ordnung bis dahin weitergeführt wird.

6. Familienzulagen

Die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern bilden Gegenstand eines Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 (AS 1952, 823). Danach teilen sich der Bund und die Kantone in die Kosten dieser Zulagen, soweit sie nicht durch die Beiträge der Arbeitgeber gedeckt werden. Im Jahre 1955 wurden den landwirtschaftlichen Arbeitnehmern Familien- und Kinderzulagen von total 5,4 Millionen Franken ausgerichtet. Nach Abzug der Arbeitgeberbeiträge von 2,3 Millionen, verbleiben zu Lasten des Bundes und der Kantone je 1,55 Millionen. Die im Jahre 1955 an Bergbauern ausgerichteten Zulagen von 5,8 Millionen Franken gehen ausschliesslich zu Lasten der öffentlichen Hand; der Bundesteil beträgt 2,9 Millionen Franken. Die Gesamtaufwendungen des Bundes belaufen sich somit auf rund 5 Millionen Franken. Des weiteren ist im Parlament postuliert worden, es seien Vorarbeiten für ein Bundesgesetz über Familienausgleichskassen an die Hand zu nehmen. Welche finanziellen Konsequenzen ein solches Gesetz nach sich ziehen wird, lässt sich noch nicht sagen, doch ist mit einer Erhöhung des Gesamtaufwandes des Bundes für Familienzulagen zu rechnen.

Die Bundesausgaben für Familienzulagen erscheinen in der eidgenössischen Staatsrechnung unter den Beiträgen an die Landwirtschaft. Wir tragen diesen Ausgaben deshalb auch für die Schätzung des künftigen Finanzbedarfs dort Rechnung.

7. Überblick

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen erachten wir es als notwendig, in den Schätzungen des Finanzbedarfs für 1959 und die folgenden Jahre mit den nachstehenden Beiträgen des Bundes für Sozialwerke zu rechnen:

	Beträge in Millionen Franken	
	1955	1959 und folgende
Alters- und Hinterlassenenversicherung	121	120
Invalidenversicherung	—	85
Kranken- und Unfallversicherung	38	75– 80
Total	159	230–235

III. Die Verkehrsfragen

1. Strassenbau

Der motorisierte Verkehr hat in den Nachkriegsjahren auch in unserem Lande einen ungeahnten Aufschwung erfahren. Standen im Jahre 1938 in der Schweiz insgesamt 124 195 Motorfahrzeuge im Verkehr, so stieg diese Zahl nach einem vorübergehenden Rückgang in den Kriegsjahren bereits 1947 auf 153 359, um 1955 den Stand von 544 331 zu erreichen. Dabei dürfte namentlich bei andauernder guter Wirtschaftslage der Sättigungsgrad noch nicht erreicht sein. Daneben kommen aber auch von Jahr zu Jahr in vermehrtem Masse ausländische Touristen mit ihren Motorfahrzeugen in unser Land. Sie tragen ihrerseits dazu bei, dass die schweizerischen Strassen und insbesondere die Hauptverbindungslinien dem gesteigerten Verkehr nicht mehr zu genügen vermögen. Von allen Seiten wird deshalb heute der rasche Ausbau unseres Hauptstrassennetzes gefordert. Die öffentliche Diskussion dreht sich dabei im wesentlichen um

1. die Verfassungsinitiative des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes (FRS) vom 6. Februar 1956 (BBl 1956, I, 697);
2. die Arbeiten der Kommission des Eidgenössischen Departements des Innern für die Planung des schweizerischen Hauptstrassennetzes;
3. die Ausführungen in den «Grundsätzlichen Erwägungen» des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements vom 18. Juli 1956.

Um den Strassenausbau den Bedürfnissen des ständig zunehmenden Verkehrs entsprechend fördern zu können, dürfte es sich als notwendig erweisen, dem Bund in Zukunft beim Ausbau der Hauptstrassen ein verstärktes Mitspracherecht einzuräumen. In diese Richtung weisen sowohl die Vorschläge des Strassenverkehrsverbandes als auch diejenigen des Finanz- und Zolldepartements und diejenigen der Planungskommission. Dabei unterscheiden sich die drei genannten Lösungsmöglichkeiten weniger darin, wie weit diese Kompetenzabtretung von den Kantonen an den Bund zu gehen habe, als in der Art der Finanzierung der zukünftigen grossen Strassenbauten.

Welche Kompetenzen dem Bund im Strassenbauwesen übertragen werden sollen und welche Art der Finanzierung den schweizerischen Gegebenheiten am ehesten gerecht wird, braucht nicht im Zusammenhang mit der Neuordnung der Bundesfinanzen entschieden zu werden. Hierüber werden Volk und Stände erst zu befinden haben, wenn die entsprechenden Studien abgeschlossen sind, die verschiedenen Vorschläge gegeneinander abgewogen werden können und die eidgenössischen Räte gestützt auf die Anträge des Bundesrates zu diesen Fragen

Stellung genommen haben. Dagegen ist es unerlässlich, im Ausgabenplan bereits heute gewisse Mittel für diesen Zweck in Aussicht zu nehmen. Es wäre unrealistisch, anzunehmen, der Bund könnte nach dem Wegfall der Finanzordnung 1955 bis 1958 zum Recht zurückkehren, wie es von 1928 bis 1949 gültig war, d. h. den Kantonen lediglich die Hälfte des Zuschlagszolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke überlassen. Das würde bedeuten, dass die Kantone je 100 kg eingeführtes Benzin, statt wie nach dem Übergangsrecht 13,25, nur noch 5 Franken erhielten. Die für die Subventionierung des Strassenbaues zur Verfügung stehenden Mittel würden mit andern Worten von der Hälfte auf rund $\frac{1}{5}$ der Zolleinnahmen gesenkt. Damit würde der Ausbau unseres Hauptstrassennetzes in Frage gestellt, wenn nicht verunmöglicht.

Es dürfte schon jetzt feststehen, dass weder die Arbeiten der Planungskommission noch die Weiterverfolgung der Gedankengänge des Finanz- und Zolldepartementes derart gefördert werden können, dass neben dem notwendigen neuen Verfassungsartikel auch schon die Ausführungsgesetzgebung vor dem Jahre 1960 in Kraft treten kann. Um keinen Unterbruch im Strassenausbau eintreten zu lassen, muss demnach bis zur Neuregelung, d. h. mindestens für das Jahr 1959 das geltende Übergangsrecht verlängert werden. Das bedeutet, dass den Kantonen die Hälfte der Treibstoffzolleinnahmen, die wir für 1959 auf 210 Millionen schätzen, zufällt. Für die Jahre 1960 bis 1963 dürfte die Neuordnung dann voraussichtlich in Kraft stehen. Nach den Vorschlägen des Finanz- und Zolldepartements müssten vom Bund für das Strassenwesen jährlich Mittel in der Grössenordnung von 115 Millionen aufgewendet werden. Wird dagegen die bisherige Art der Finanzierung mit einem Anteil der Kantone an den Treibstoffzolleinnahmen von 50 Prozent weitergeführt, so sind die Beträge, die als Finanzbedarf einzustellen sind, allein von der Höhe der Zolleinnahmen abhängig. Wir schätzen diese, wie bereits erwähnt, auf 210 Millionen im Jahre 1959, und, bei einer jährlichen Steigerung um 10 Millionen, auf 250 Millionen im Jahre 1963. Das ergibt ein Jahresmittel von 230 Millionen, von denen bei Weiterführung der hälftigen Teilung der Treibstoffzollerträge ebenfalls 115 Millionen den Kantonen als Beiträge des Bundes an ihre Strassenkosten zufallen.

2. Bahnfragen

Nach Artikel 26 der Bundesverfassung ist die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen Sache des Bundes. Im Zusammenhang mit dieser Vorlage müssen somit keine weiteren Verfassungsbestimmungen geschaffen werden für die Lösung der hängigen Bahnfragen. Es geht somit auch bei den Bahnfragen nur darum, den Finanzbedarf für die Massnahmen, die Gegenstand der zukünftigen Ausführungsgesetzgebung bilden werden, abzuschätzen, um danach die für die Erfüllung der Bundesaufgaben erforderlichen Mittel einermassen beziffern zu können.

Verschiedene kantonale Regierungen wie eine Reihe von Privatbahngesellschaften verlangen die Übernahme der Bahnen durch den Bund. Sie erhoffen

von einer Gleichstellung ihrer Kantone mit den Bundesbahnkantonen nicht nur eine direkte finanzielle Entlastung, sondern ganz besonders auch eine Belebung der Wirtschaft, die heute zum Teil durch die gegenüber den Bundesbahnen stark erhöhten Tarife der Privatbahnen in ihrer Entwicklung gehemmt werde.

Es haben sich aber auch Stimmen erhoben, die eine Übernahme der Bahnen durch den Bund ablehnen, ihnen jedoch für die sogenannten bahnfremden Lasten und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen eine Entschädigung gewähren wollen, um ihnen damit eine günstige Ausgangslage für den Konkurrenzkampf mit den Strassentransporturen zu verschaffen. Es muss wohl damit gerechnet werden, dass neben diesen Entlastungen, die einzig den Bahnen zugute kommen würden, zu Gunsten der Bahnbenützer noch eine Taxannäherung an die Bundesbahntarife angestrebt werden wird.

Die vom Finanz- und Zolldepartement zur Abklärung der Privatbahnfragen im Rahmen der Neuordnung der Bundesfinanzen eingesetzte Studienkommission stellte als Ergebnis ihrer Beratungen fest (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 6, S. 22), dass aus den von der Eidgenössischen Expertenkommission für Eisenbahnrückkaufsfragen bereits 1952 herausgearbeiteten Gründen, die auch heute noch in vollem Umfange gelten, eine weitere Übernahmeaktion zu empfehlen sei. Die Kosten der Übernahme der 15 in erster Linie hierfür in Betracht fallenden Privatbahnen, ergänzt durch eine Hilfe zur teilweisen Angleichung der Tarife der übrigen Privatbahnen an die Tarife der SBB und weitere Hilfsmassnahmen auf Grund des im Stadium der parlamentarischen Beratung stehenden Entwurfes zu einem neuen Eisenbahngesetz (BBl 1956, I, 213) wurden auf Grund der Kommissionsarbeiten vom Finanz- und Zolldepartement auf jährlich rund 45 Millionen Franken geschätzt. Da die Übernahmepreise in Verhandlungen zwischen Bund, Kantonen und Privatbahnen festgelegt werden müssten, kann dieser Betrag nicht als endgültig angesehen werden. Beispielsweise müsste eventuell noch ein gewisser Betrag für die Lösung der Frage der Entschädigung für bahnfremde Lasten und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen eingesetzt werden.

Die Studienkommission hatte sich jedoch nicht in erster Linie zur Frage der Übernahme weiterer Privatbahnen durch den Bund zu äussern. Es wurde ihr vielmehr im Rahmen einer umfassenden Abklärung aller mit der Neuordnung der Bundesfinanzen und ihrer Auswirkungen auf die kantonalen Haushalte zusammenhängenden Probleme die Frage gestellt, ob eine solche Übernahme, eventuell ergänzt durch eine weitere Privatbahnhilfe, den Lastenausgleich unter den Kantonen fördern würde. Sie kam zum Ergebnis, dass der Rückkauf weiterer 15 Privatbahnen bei den interessierten Kantonen nur eine bescheidene direkte Entlastung ihrer Finanzen bewirken würde. Grösser wären die indirekten Vorteile, deren Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen zur Zeit jedoch noch nicht überblickt werden könnten. Die gesamten Auswirkungen des geprüften Rückkaufes dürften den Lastenausgleich unter den Kantonen nach Ansicht der Studienkommission jedoch nicht wesentlich fördern.

Welcher Weg für eine Hilfe an die Bahnen und ihre Benützer gewählt wird, ob der Weg über die Übernahme einzelner Privatbahnen durch den Bund und ein ergänzendes Hilfsprogramm für die nicht übernommenen Bahnen oder der Weg über die Entschädigung für die bahnfremden Lasten und gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie weitere Hilfsmassnahmen, gestützt auf das neue Eisenbahngesetz, ist in erster Linie eine Frage der Zweckmässigkeit und der staatspolitischen Beurteilung. Die Aufnahme eines Betrages von 45 Millionen vom Jahre 1960 an in unsere Schätzungen ist von den zur Stellungnahme eingeladenen Kreisen im allgemeinen gutgeheissen worden. Wir haben es deswegen für richtig gehalten, diesen Posten in unseren Schätzungen für den Finanzbedarf im Rahmen der Neuordnung zu übernehmen.

IV. Die Bundesbeiträge

Ausser den Beiträgen aus den Treibstoffzöllen und denjenigen für die Sozialpolitik zeigen auch die meisten übrigen Bundesbeiträge eine steigende Tendenz. Mit rund 800 Millionen Franken beschlagen sie etwa $\frac{1}{6}$ der gesamten Ausgaben.

1. Landwirtschaft

Das alte Landwirtschaftsgesetz von 1893 (BS 9, 3) und das Tierseuchengesetz von 1917 (BS 9, 261) beschränkten sich auf Beiträge an die Kantone zur Verbesserung der Produktion und Hebung der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft. In der Zwischenkriegszeit zeigte sich dann die Notwendigkeit einer Preis- und Absatzsicherung für gewisse Produkte, und diese Sicherung steht nun im Zentrum des neuen Landwirtschaftsgesetzes von 1951 (AS 1953, 1073). In der Nachkriegszeit hat sich auch noch eine dritte Gruppe landwirtschaftlicher Subventionen stärker herausgebildet, nämlich diejenige der Beiträge für eine besondere bäuerliche Sozialpolitik.

Die mannigfachen Beiträge zur Förderung der Produktion und Leistungsfähigkeit finden ihren finanziellen Schwerpunkt in den Subventionen für Bodenverbesserungen und andere Meliorationen (Güterzusammenlegungen, Weganlagen, Entwässerungen, Bewässerungen, Urbarisierungen, Rebbergeinrichtungen, neue Siedlungen, Feldscheunen, Dienstbotenwohnungen, Hofsanierungen, Stall-sanierungen, im Berggebiet ferner Seilbahnen, Trinkwasserversorgungen, Stromversorgungen, Düngeranlagen, Jaucheverschlauchungen, Einfriedungen, Milchleitungen, Alp- und Maiensässgebäude, Dorfsennereien). Zusammen mit den Aufwendungen von jährlich rund 2 Millionen für die grossen Meliorationsarbeiten in der Linthebene und in der Rheinebene erreichen diese Beiträge gegenwärtig etwa 13 Millionen Franken. Es muss aber mit einer kräftigen Steigerung auf über 20 Millionen Franken jährlich gerechnet werden, weil die Beitragsnormen namentlich für das Berggebiet erhöht worden sind und auf dem Gebiet der Güterzusammenlegungen noch grosse Aufgaben der Erledigung harren.

Weitere Beiträge zur Produktionsförderung werden auf dem Gebiet des Pflanzenbaues ausgerichtet für das Saatgut, für die Hagelversicherung, für die Schädlingsbekämpfung, für die periodische Erneuerung sowie für die Umstellung der Rebberge von weissem auf rotes Gewächs. Auf dem Gebiet der Tierhaltung sollen die Beiträge zur Förderung der Tierzucht von gegenwärtig 8 Millionen Franken im Interesse der Berggebiete und der besseren Milchleistung noch vermehrt werden. Einen ungewöhnlich hohen Stand haben die Beiträge zur Bekämpfung der Viehseuchen mit 13 Millionen Franken erreicht. Da aber heute bereits 90 Prozent des Viehbestandes tuberkulosefrei ist, lässt sich ein Rückgang dieser Aufwendungen voraussehen, obwohl anderseits vermehrte Mittel zur Bekämpfung des Rinderabortus Bang eingesetzt werden müssen.

Sehr stark fallen die Bundesbeiträge der zweiten Hauptgruppe für die Preis- und Absatzsicherung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse ins Gewicht. Im Jahre 1955 hat der Bund für die Verwertung von Raps, Kartoffeln, Tomaten, Tafelobst, Trauben und Wein sowie für Futtergetreideprämien rund 80 Millionen Franken aufgewendet und weitere 26 Millionen für die Absatzförderung und Preisstützung von Zucht- und Nutzvieh, Eiern und Butter, wobei auf die Butter allein 22 Millionen entfielen. Abgesehen von einem Teil der Beiträge für die Kartoffelverwertung sind diese Aufwendungen durch zweckgebundene Einnahmen des Bundes zu decken, nämlich aus den Erträgen der Preiszuschläge auf Futtermitteln, der Preiszuschläge auf Speisefetten und Speiseölen, der von der Butyra erhobenen Ausgleichsabgabe auf Importbutter, der Ausgleichsabgabe auf Importeiern und der Zollzuschläge auf Kartoffeln und auf Fasswein. Im Jahre 1955 beliefen sich diese Erträge auf 48 Millionen Franken.

Für die Zukunft müssen die Bundesbeiträge für die Absatz- und Preissicherung landwirtschaftlicher Erzeugnisse eher höher eingeschätzt werden, weil die Milchpreisstützung wahrscheinlich nicht mehr allein auf dem Weg über die Butterverwertung möglich sein wird, sondern auch noch Beiträge für die Käseverwertung erfordern dürfte.

Die der Sozialpolitik dienende dritte Hauptgruppe der landwirtschaftlichen Subventionen umfasst die Familien- und Kinderzulagen an Bergbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmer von zusammen 11 Millionen Franken, die sich voraussichtlich noch erhöhen dürften. Diesen Ausgaben stehen Einnahmen aus den Beiträgen der Kantone von 4 Millionen Franken und der Arbeitgeber von 2 Millionen gegenüber. In die gleiche Gruppe gehören auch die Bundesbeiträge an die kantonalen Bauernhilfskassen für die Kredithilfe an notleidende Bauern. Da die Möglichkeit der Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen nur in geringem Umfange benützt worden ist, dürfte die Kredithilfe wieder an Bedeutung gewinnen.

Auf Grund der Staatsrechnung ergibt sich folgender Überblick über die
Bundesbeiträge für die Landwirtschaft im Jahre 1955

	Millionen Franken
Bodenverbesserungen	13
Förderung des Pflanzenbaues	3
Förderung der Tierzucht	3
Bekämpfung der Viehseuchen	13
Anbauprämien	9
Verwertung pflanzlicher Erzeugnisse	20
Butterverwertung	22
Verwertung anderer tierischer Erzeugnisse	4
Landwirtschaftliche Sozialpolitik	11
Übrige Beiträge	1
Total	<u>99</u>

In dieser Aufstellung wurden die Beiträge für das landwirtschaftliche berufliche Bildungswesen, die Beiträge der Getreideverwaltung für Inlandgetreide und Mahlprämien, die Beiträge der Alkoholverwaltung für Obst und Kartoffeln sowie die Leistungen aus dem Preisstützungsfonds der Importeure für die Schlachtviehverwertung nicht berücksichtigt. Auch ohne Einrechnung dieser Beiträge erreichte der Aufwand für landwirtschaftliche Subventionen fast 100 Millionen Franken. Angesichts der angedeuteten Entwicklung und der Bestrebungen zur weiteren Ausdehnung des Ackerbaues rechnen wir mit einem weiteren Anstieg und mit Subventionsausgaben in den Jahren 1959 bis 1963 von durchschnittlich 110 Millionen Franken.

2. Getreideversorgung

Die verfassungsmässige Getreideordnung der Vorkriegszeit belastete den Bund mit den gesamten Mehrkosten für das Inlandgetreide, indem die Getreideverwaltung das von den Bauern zu einem höheren Preis übernommene Getreide den Müllern auf der Grundlage des Marktpreises abgab. Diese Mehrkosten beliefen sich auf rund 30 Millionen Franken. In der Kriegszeit gab es jedoch keinen Marktpreis mehr, weil die Getreideverwaltung die Einfuhr selbst an die Hand nehmen musste und sowohl das Inlandgetreide wie das Auslandgetreide den Müllern zu demjenigen Preis abgab, der den vom Bundesrat festgesetzten Brotpreis einzuhalten erlaubte. Der sich aus dem jeweiligen Brotpreis ergebende Getreideverkaufspreis lag namentlich in den ersten Nachkriegsjahren weit unter den Einstandspreisen des in- und ausländischen Brotgetreides. Das Brot wurde also auf Bundeskosten stark verbilligt. Später haben sich die Importpreise bis zu einem Tiefpunkt im Jahre 1950 wieder zurückgebildet. Die Übernahmepreise für das Inlandgetreide sind jedoch weiter gestiegen, so dass jetzt die Defizite der Getreideverwaltung wieder ausschliesslich inlandbedingt sind. Damit scheint der Zeitpunkt gekommen zu sein, um die noch geltende kriegswirtschaftliche Regelung abzubauen und zu einer normalen Ordnung zurückzukehren.

Die Mehrkosten für das Inlandgetreide sind heute allerdings doppelt so hoch wie vor dem Krieg, weil der Getreideanbau eine Ausdehnung erfahren hat und die Preisdifferenzen grösser geworden sind. Statt mit rund 30 Millionen Franken wird man daher im Durchschnitt der Jahre 1959 bis 1963 mit 60 Millionen rechnen müssen. Diese 60 Millionen Franken sind als ein mehrjähriges Mittel aufzufassen; denn die Verluste auf dem Inlandgetreide unterliegen von Jahr zu Jahr sehr grossen Schwankungen. So stieg z.B. 1955 dieser Verlust infolge einer sehr reichen Ernte auf 76 Millionen Franken. Dazu kamen noch die weiteren Subventionen gemäss folgender Übersicht über die

Beiträge für die Brotgetreideversorgung 1955

	Millionen Franken
Inlandgetreide	76
Mahlprämien	9
Verbilligung des Saatgutes	1
Transportbeiträge	2
Beiträge für gekeimtes Getreide	3
Total	<u>91</u>

Im Jahre 1956, für das die Getreiderechnung noch nicht abgeschlossen ist, liegt umgekehrt der Subventionsaufwand bedeutend unter 60 Millionen Franken. Ein Betrag von 60 Millionen Franken darf als der ungefähre Preis bezeichnet werden, der im Durchschnitt der Jahre zu entrichten sein wird, um im Falle einer Erschwerung der Zufuhren einem Brotmangel begegnen zu können.

3. Übrige Bundesbeiträge

Verwandt mit den Bundesbeiträgen für die Landwirtschaft und für den Brotgetreidebau sind die Beiträge zur Verbilligung der allgemeinen Lebenshaltung. Auf diesem Gebiet haben sich bedeutsame Wandlungen vollzogen. Noch im Jahre 1948 wurde alle Milch, die in Verkehr gelangte, mit einem Aufwand von 54 Millionen Franken verbilligt. Ausser dem Inlandgetreide verbilligte der Bund auch das ausländische Brotgetreide mit 137 Millionen Franken, und für die Verbilligung von Kartoffeln und anderer Produkte setzte er 12 Millionen ein. Dazu kamen 54 Millionen Franken für die Verbilligung des Wohnungsbaues sowie die Ausschüttungen verschiedener Preisausgleichskassen. Von all dem sind im Jahre 1955 nur die Beiträge von 13 Millionen Franken für die Verbilligung der Konsummilch in den Städten und kleineren Konsumzentern übrig geblieben, indem die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte fortfuhr, aus zweckbestimmten Einnahmen den Milchhändlern Zulagen an ihre Handelsspanne auszus zahlen, damit die durch die allgemeine Teuerung bedingte Erhöhung dieser Spanne nicht auf den Detailverkaufspreis der Konsummilch geschlagen werden musste. Unter Umständen wird die Preisausgleichskasse diese Funktion auch nach Inkrafttreten der neuen Finanzordnung noch einige Zeit ausüben müssen, so dass es angezeigt sein dürfte, mit jenen 13 Millionen Franken auch in Zukunft zu rechnen.

An anderen gemeinnützigen Subventionen enthält die Staatsrechnung 1955 z.B. 2 Millionen Franken für die Sanierung der Wohnverhältnisse in Gebirgs-gegenden, 2 Millionen für private Luftschutzanlagen, 6 Millionen für die Auslandschweizer und 2 Millionen für internationale Hilfswerke, ohne die unter den allgemeinen Ausgaben verbuchten weitem 8 Millionen für internationale Organisationen.

Die Bundesbeiträge an die Arbeitslosenversicherungskassen und Arbeitsvermittlungsstellen sind dank der guten Beschäftigung auf einem Tiefpunkt angelangt, betrugen aber im Jahre 1955 immer noch rund 5 Millionen Franken. Die Beanspruchung der Arbeitslosenversicherung ist heute zum überwiegenden Teil auf witterungsbedingte Ausfälle zurückzuführen. Bei einem Rückgang der Wirtschaftskonjunktur müsste mit einer finanziell stark ins Gewicht fallenden Zunahme dieser Bundesbeiträge gerechnet werden.

Auf dem Gebiet des Gesundheitswesens sind die Beiträge zur Bekämpfung der Tuberkulose innert zehn Jahren von 4 auf 8 Millionen Franken angestiegen (ohne die Beiträge für die Tuberkuloseversicherung). Da nun der Ausbau der Tuberkuloseheilstätten zur Hauptsache abgeschlossen ist, darf mit einer Rückbildung der Beiträge für diesen Zweck gerechnet werden. Andererseits ist die Möglichkeit neuer Bundesbeiträge für die Rheumabekämpfung und für die Bekämpfung der Kinderlähmung ins Auge zu fassen.

Der Bekämpfung von Naturgewalten dienen die Bundesbeiträge für Gewässerverbauungen und Gewässerkorrekturen, die 1955 7 Millionen Franken erreichten, in Zukunft aber beträchtlich ansteigen dürften, weil zur Verminderung der Geschiebeführung im Rhein noch dreissig Wildbäche verbaut werden sollen und für die zweite Juragewässerkorrektion Bundesbeiträge von über 20 Millionen erwartet werden. Auch das Bundesgesetz vom 16. März 1955 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (AS 1956, 1538) kann, wenn die Verhältnisse es erfordern, Anlass zu neuen Bundesbeiträgen geben.

Für Lawinenverbauungen, Aufforstungen und andere forstliche Zwecke hat der Bund 1955 Beiträge von 6 Millionen Franken ausgerichtet. Diese Ausgaben werden ebenfalls zunehmen, da allein die Lawinenverbauungen, welche die Kantone in den nächsten Jahren auszuführen gedenken, Bundesbeiträge von gegen 60 Millionen Franken erfordern.

Auf dem Gebiet des Verkehrs zahlt der Bund nicht nur die an anderer Stelle gewürdigten Beiträge aus Treibstoffzöllen für den Strassenbau, sondern auch Beiträge für die Alpenstrassen, an Privatbahnen und für die Luftfahrt, die 7 Millionen Franken betrugen. In diese Gruppe gehören schliesslich noch die Beiträge von rund 2 Millionen Franken für Motorlastwagen, die den von der Armee gestellten Anforderungen genügen.

Der jährliche Bundesbeitrag von 3 Millionen Franken an die Schweizerische Verkehrszentrale, die unsere Fremdenverkehrspropaganda pflegt, wird durch Sonderbeiträge noch erhöht werden müssen, während der Bundesbeitrag an die Zentrale für Handelsförderung mit jährlich 1,5 Millionen voraussichtlich stabil bleiben wird.

Stetiges Wachstum zeigen die Beiträge für das Bildungswesen, die 1955 21 Millionen Franken erreichten, wovon 4 Millionen auf die Primarschulsubventionen und 17 Millionen auf die Beiträge für die berufliche Ausbildung entfielen. Noch reger entwickelten sich die Kulturbeiträge, die sich innert zehn Jahren verdreifacht haben und 1955 auf 9 Millionen Franken standen. Unter diesen Beiträgen, die rasch zunehmen, figuriert die jährliche Zuwendung von 4 Millionen Franken an den Schweizerischen Nationalfonds für wissenschaftliche Forschung.

Zusammen mit den hier nicht genannten kleineren Subventionen ergab sich folgender Aufwand für die

<i>übrigen Bundesbeiträge 1955</i>		Millionen Franken
Verbilligungen		18
Gemeinnützigkeit		14
Arbeitslosenversicherung usw.		5
Gesundheitswesen		9
Forstwirtschaft und Wasserbau		13
Verkehr (ohne Strassenbeiträge aus Treibstoffzöllen)		9
Handel und Gewerbe		5
Schulen		21
Kultur und Wissenschaft		9
		Total 98

Da von zahlreichen dieser Beiträge angenommen werden muss, dass sie noch erheblich ansteigen werden und da auch noch neue Beitragsleistungen wie z.B. für die Forschung auf dem Gebiete der Atomenergie zu erwarten sind, schätzen wir den Aufwand im Mittel der Jahre 1959 bis 1963 auf 115 Millionen Franken.

V. Die Landesverteidigung

Die Militärausgaben stellen den grössten Ausgabenposten im Haushalt des Bundes dar. Es ist deshalb verständlich, dass diese Ausgabengruppe bei den Schätzungen des zukünftigen Finanzbedarfes von jeher Gegenstand eingehender Diskussionen bildete.

1. Die bisherige Entwicklung der Militärausgaben

Die Militärausgaben haben sich seit 1948 wie folgt entwickelt:

Jahre	in Millionen Franken	Jahre	in Millionen Franken
1948	418	1953	775
1949	478	1954	688
1950	505	1955	749
1951	666	1956 (Voranschlag)	678
1952	880	1957 (Voranschlag)	706

Wie aus dieser Übersicht hervorgeht, sind die Militärausgaben nach dem Krieg beträchtlich angewachsen. In der Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar

1948 wurden die durchschnittlichen Ausgaben des Militärdepartementes für die Jahre nach 1950 auf Grund der damaligen Unterlagen auf 400 Millionen Franken geschätzt. Darin waren 95 Millionen für den Ausbau der Landesverteidigung inbegriffen. Infolge der zunehmenden Verschlechterung der weltpolitischen Lage und der daraus sich ergebenden Notwendigkeit, die Abwehrkraft unserer Armee zu erhöhen, wurde dieser Betrag jedoch bereits im Jahre 1949 mit 478 Millionen Franken wesentlich überschritten, und im Jahre 1951 musste neben den laufenden Aufwendungen ein Rüstungsprogramm im Ausmass von rund 1500 Millionen in Angriff genommen werden. Im Finanzplan für die Jahre 1955 ff. der Vorlage von 1953 wurden, der seither eingetretenen Entwicklung Rechnung tragend, allein die laufenden Aufwendungen mit 500 Millionen Franken in Rechnung gestellt, mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass auch in Zukunft zusätzliche Aufwendungen für die Verstärkung der Wehrebereitschaft notwendig sein würden. Tatsächlich betrugen die laufenden Ausgaben im Jahre 1955 dann aber 565 Millionen. Im Durchschnitt der Jahre 1950 bis 1955 erreichten die Militärausgaben einschliesslich der Rüstungsaufwendungen 710 Millionen Franken.

Es ist verständlich, dass diese Entwicklung zu Besorgnis Anlass gibt und die Frage aufgeworfen wird, weshalb der Unterhalt der Armee heute wesentlich mehr kostet als früher. Wie bereits in den Botschaften zu den Vorlagen der Jahre 1948 und 1953 eingehend ausgeführt worden ist, hat diese Entwicklung indessen ihre triftigen Gründe. Wir verzichten hier darauf, sie nochmals in allen Einzelheiten darzulegen und begnügen uns mit einer kurzen Aufzählung der verschiedenen Ursachen.

Ein wesentlicher Faktor für diese Ausgabensteigerung ist die Erhöhung der Preise und Löhne, denen im Bereiche der Militärausgaben nicht, wie das auf andern Gebieten zum Teil möglich ist, ausgewichen werden kann. Sodann musste in den vergangenen Jahren das Kriegsmaterial beträchtlich vermehrt werden, was sich natürlich bei den laufenden Aufwendungen, insbesondere bei den Ausgaben für die Ausbildung und den Unterhalt, entsprechend auswirkte. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch vor allem die zunehmende Technisierung des Heerwesens. Die Lagerung und der Unterhalt der modernen Kriegsgeräte erfordert in zunehmendem Masse die Errichtung kostspieliger Spezialeinrichtungen und die Anstellung von qualifiziertem Fachpersonal. Wenn diese Folgen auch unabwendbar sind, so müssen die verantwortlichen Instanzen doch ständig bemüht sein, diese Entwicklung durch eine Rationalisierung des Betriebes in tragbaren Grenzen zu halten.

2. Die Bedeutung der Landesverteidigung

So sehr auch der Wunsch verständlich sein mag, die Militärausgaben ein gewisses Mass nicht übersteigen zu lassen, so darf doch nicht vergessen werden, welches die Bedeutung unserer Landesverteidigung im Rahmen der übrigen Staatsaufgaben ist. Unsere Armee dient nach wie vor allein dem Ziele, die Unabhängigkeit des Landes zu bewahren. Wie die Vergangenheit lehrt, kann die Armee

durch die blosse Tatsache ihrer Existenz und Kriegstüchtigkeit den Krieg von unseren Grenzen fernhalten. Im Falle eines Angriffes hat sie eine wirksame Verteidigung zu gewährleisten. Dabei bringt es unsere Neutralität mit sich, dass wir uns auf die eigenen Kräfte und Mittel stützen müssen und die Landesverteidigung nicht auf fremde Hilfe aufbauen können. Wenn die Armee dieser Aufgabe gewachsen sein soll, dann muss ihre Bewaffnung und Ausrüstung der ständigen Entwicklung der Heere angepasst werden.

Das will nun nicht bedeuten, dass unbesehen alles, was an sich einer Verstärkung der Landesverteidigung dienen könnte und wünschbar wäre, angeschafft werden kann. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass unser Land als Kleinstaat gegenüber Grossmächten in dieser Hinsicht immer im Nachteil sein wird und dass wir uns unmöglich alle Neuerungen der Kriegstechnik leisten können. Es kann sich nie darum handeln und besteht auch nicht die Absicht, die Armeen der Grossmächte nachzuahmen. Wir sind vielmehr zu einer Auswahl derjenigen Mittel gezwungen, die unsern Verhältnissen noch angemessen sind. Aber selbst bei einer Beschränkung auf die zur Sicherstellung einer kriegsgenügenden Armee notwendigen Massnahmen lässt es sich nicht vermeiden, dass die Landesverteidigungsausgaben auch in den kommenden Jahren noch ansteigen werden. Die Friedensliebe unseres Volkes und der verantwortlichen Behörden steht dabei ausser Zweifel. Solange indessen der Friede der Welt nicht als gesichert gelten kann, zwingt uns dieser Zustand zu bleibender Wachsamkeit.

Der Bundesrat hat dabei schon früher darauf hingewiesen, dass die Widerstandskraft des Landes nicht einzig und allein durch militärische Massnahmen sichergestellt werden kann. Neben den militärischen Bedürfnissen sind auch andere Faktoren von entscheidender Bedeutung, denen Rechnung zu tragen ist. Eine weitsichtige und kluge Aussenpolitik, eine gesunde Wirtschaft und stabile Währung und ein sinnvoller Ausbau der Sozialpolitik werden neben der militärischen Rüstung für die Behauptung unseres Staatswesens immer von ebenso grosser Bedeutung sein.

3. Die künftige Höhe der Militärausgaben

Mit der Einsetzung einer bestimmten Schätzung in der Vorlage zur Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes soll kein Plafond für die Militärausgaben festgesetzt werden. Es handelt sich dabei lediglich um eine Schätzung des für die Landesverteidigung während einer Reihe von Jahren voraussichtlich erforderlichen durchschnittlichen Finanzbedarfes. Da es sich dabei um eine Prognose für einen erst nach zwei Jahren beginnenden, die Rechnungsjahre 1959 bis 1963 umfassenden Zeitraum handelt, ist eine solche Schätzung wesentlich schwieriger und mit beträchtlich mehr Ungewissen Faktoren behaftet als eine Schätzung, wie sie für die jährlichen Voranschläge notwendig ist. Die kommenden Voranschläge werden durch diese Schätzungen selbstverständlich nicht präjudiziert. Die für die Landesverteidigung benötigten Kredite werden nach wie vor durch die eidgenössischen Räte mit dem Voranschlag oder bei Neubeschaffungen mit Sonderbeschlüssen festgelegt werden.

Bei den Militärausgaben werden zwei grosse Gruppen unterschieden: die laufenden, jährlich wiederkehrenden Aufwendungen, die zur Aufrechterhaltung der heutigen Armee notwendig sind, und die ausserordentlichen, als Rüstungsausgaben bezeichneten Aufwendungen für die Verbesserung und Modernisierung der Armee. Da sich diese Unterscheidung eingelebt hat und wir die Vergleichbarkeit mit früheren Zahlen und Unterlagen nicht beseitigen möchten, gehen wir im folgenden von der bisherigen Darstellung aus. Dabei müssen wir uns indessen vorbehalten, für die Zukunft zu prüfen, ob diese Unterscheidung heute noch richtig ist und nicht geändert werden sollte.

a. Die laufenden Ausgaben

In den letzten Jahren haben sich die laufenden Ausgaben wie folgt entwickelt:

Ausgabengruppen	Rechnungen					Voranschläge	
	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
(in Millionen Franken)							
Verwaltung	13,8	14,6	14,3	14,3	15,3	15,8	17,2
Ausbildung	115,7	136,9	122,3	127,1	131,5	135,0	140,5
KTA	147,0	166,7	154,3	201,1	222,3	206,7	218,1
Bauten und Anlagen . . .	12,2	13,9	9,9	9,6	8,0	5,8	9,3
Pferdebeschaffung und -unterhalt	8,0	8,0	7,6	7,8	7,6	7,9	8,3
Unterhalt und Betrieb militärischer Anlagen . .	117,7	141,2	126,0	120,8	122,0	129,3	132,4
Vor- und ausserdienstliche Ausbildung	10,3	11,1	11,0	11,5	11,1	11,3	13,2
Verschiedenes	37,3	49,5	46,2	46,6	47,0	48,7	51,5
Total	462,0	541,9	491,6	538,8	564,8	560,5	590,5

Diese Aufstellung zeigt, dass in den letzten Jahren namentlich die Aufwendungen für die Ausbildung der Armee, die bei der kriegstechnischen Abteilung zusammengefassten Ausgaben und die Aufwendungen für den Materialunterhalt und -ersatz sowie den Unterhalt der militärischen Anlagen beträchtlich angestiegen sind. Diese Entwicklung wird mit der weitem Vermehrung des Materials und der Anlagen noch anhalten und insbesondere bei den Aufwendungen für den Materialunterhalt und den Betrieb der Anlagen eine weitere Erhöhung zur Folge haben. Auch die Ausbildung wird mit der fortschreitenden Einführung von komplizierteren Kriegsgeräten mehr Mittel erfordern. Sodann wird in wenigen Jahren die jährliche Quote für die Erneuerung der Flugzeuge wesentlich höher sein als gegenwärtig. Für die Jahre 1959 ff. muss mit laufenden Militärausgaben in der Grössenordnung von 600 Millionen Franken gerechnet werden.

Die Kommission zur Überprüfung der militärischen Aufwendungen kam in ihrem Schlussbericht vom 29. November 1954 allerdings zum Schluss, dass bei Durchführung gewisser Sparmassnahmen und bei grösster Sparsamkeit für

die laufenden Ausgaben der Armee ein Betrag von 560 Millionen Franken genüge. Der erwähnte Bericht wurde indessen auf Grund der Unterlagen der Jahre 1953 und 1954 erstattet. Es liegt auf der Hand, dass diese Ausgaben nicht bis zum Jahre 1959 auf der Höhe von 560 Millionen stabilisiert werden können, wenn die Abwehrbereitschaft unserer Armee aufrechterhalten bleiben soll. Im Voranschlag für das Jahr 1957 erreichen die laufenden Ausgaben bereits den Betrag von 590 Millionen Franken. Im weitern ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission verschiedene Sparmassnahmen vorgeschlagen hat, deren Durchführung in der heutigen Lage nicht mehr verantwortet werden dürfte, wie beispielsweise die Kürzung der Wiederholungskurse.

b. Rüstungsausgaben

Das in Abwicklung begriffene Rüstungsprogramm (BB vom 12. April 1951, AS 1951, 363) wird bei Beginn der neuen Finanzordnung noch nicht beendet sein. Bis Ende 1958 dürften vom bewilligten Gesamtbetrag von 1684 Millionen Franken voraussichtlich 1540 Millionen ausgegeben sein, so dass die Jahre 1959 ff. zusammen noch mit mindestens 140 Millionen belastet werden müssen; das Programm wird voraussichtlich 1960 oder 1961 weitgehend abgeschlossen sein.

Noch vor Beendigung des Rüstungsprogramms und unabhängig von den zu treffenden Entscheidungen über eine Reorganisation der Armee muss die Bewaffnung und Ausrüstung zur Anpassung unserer Wehrbereitschaft an die heutige Entwicklung der Kriegstechnik dringend weiter verbessert werden. Es werden den eidgenössischen Räten deshalb Vorlagen für neue Massnahmen zur Verstärkung der Armee unterbreitet werden. Eine erste Tranche haben die eidgenössischen Räte in der Dezembersession 1956 bereits in der Form eines Sofortprogramms (BB vom 21. Dezember 1956, BBl 1956, II, 1026) zur Beschaffung von Kriegsmaterial bewilligt. Diese neuen Rüstungsausgaben sind nötig für Massnahmen wie die Einführung eines Sturmgewehrs, die Verstärkung der Panzer- und Fliegerabwehr, die Erhöhung der Munitionsreserven, die Beschaffung weiterer Panzer und neuer Flugzeug-Serien, die Errichtung wichtiger Anlagen für die Flugwaffe, die Schaffung neuen Lager- und Einstellraumes, die Erweiterung der Tankanlagen u.a. Einzelne dieser Massnahmen waren ursprünglich im Rüstungsprogramm enthalten, mussten dann aber, weil die Kredite infolge von Mehrkosten auf andern Gebieten nicht mehr ausreichten, gestrichen werden.

Ein Teil der neuen Rüstungsaufwendungen wird bereits auf die Jahre 1957 und 1958 entfallen. Wie hoch sie in den Jahren 1959 bis 1963, auf welche sich die Schätzung des künftigen Finanzbedarfes bezieht, sein werden, ist heute ausserordentlich schwer zu sagen, da verschiedene Fragen erst in Abklärung sind.

Zur Beendigung des Rüstungsprogramms und zur Verwirklichung der erwähnten neuen dringlichen Massnahmen muss im Durchschnitt der Jahre 1959 bis 1963 mit Rüstungsausgaben in der Höhe von 200 Millionen Franken im Jahr gerechnet werden.

c. Künftige Gesamtausgaben

Für die Jahre 1959 und folgende ergeben sich somit nachstehende durchschnittliche Gesamtausgaben des Militärdepartements:

	Millionen Franken
Laufende Ausgaben	600
Rüstungsausgaben	200
Total	<u>800</u>

In den ersten Jahren der neuen Ordnung werden die Militärausgaben – abgesehen von einer vorübergehenden Spitze infolge des Überschneidens der neuen Aufwendungen mit dem Rüstungsprogramm – voraussichtlich noch nicht wesentlich über den gegenwärtigen Stand hinaus ansteigen. Dagegen muss etwa für die Jahre 1961 und 1962 mit einer beträchtlichen Erhöhung gerechnet werden.

Die finanziellen Auswirkungen einer künftigen Reorganisation der Armee und der im Jahre 1961 einsetzenden starken Zunahme der Rekrutenbestände sind bei dieser Schätzung ausser acht gelassen, weil sich hierüber heute noch keine genügenden Angaben machen lassen. Es wird im Zusammenhang mit den Beschlüssen über eine Abänderung der Truppenordnung zu entscheiden sein, welche finanziellen Massnahmen nötigenfalls vorzukehren sind, wenn es sich dannzumal zeigen sollte, dass die Einnahmen zur Deckung des mit einer solchen Änderung verbundenen Aufwandes nicht ausreichen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die kommenden Aufwendungen für unsere Landesverteidigung im Rahmen der Gesamtausgaben des Bundes beträchtlich ins Gewicht fallen. Er ist indessen überzeugt, dass unser Volk bereit ist, die zur Aufrechterhaltung unserer Unabhängigkeit und Neutralität erforderlichen Opfer zu bringen. Er wird sich dafür einsetzen, dass auch in Zukunft danach getrachtet wird, diese beträchtlichen Mittel sinnvoll und sparsam auszugeben, damit die gestellten grossen Aufgaben mit dem Minimum an Aufwand erfüllt werden.

VI. Die Tilgung

1. Der Begriff der Tilgung

Bei der Neuordnung der Bundesfinanzen kommt den mit der Tilgung zusammenhängenden Fragen grosse Bedeutung zu.

Die Bilanz spiegelt die Vermögenslage des Bundes wider. Liegt wie heute eine Verschuldung vor, so weist die Bilanz einen Fehlbetrag aus. Um bei der Diskussion über die Tilgung Missverständnisse zu vermeiden, sei von vorneherein festgehalten, dass zwei verschiedene Vorgänge begrifflich auseinandergehalten werden müssen, nämlich einerseits die Entschuldung und andererseits die Schuldentrückzahlung. Als Entschuldung wird im folgenden in Anlehnung an den Bericht der Studienkommission (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 4, S.4) die Tilgung im Sinne der Verringerung des Fehlbetrages

der Bilanz bezeichnet. Unter Schuldenrückzahlung dagegen wird Tilgung im Sinne der Verminderung des Schuldenstandes durch Rückzahlung fälliger Obligationen, Schuldbuchforderungen und Reskriptionen verstanden. Der Ausdruck Tilgung wird als Oberbegriff verwendet; er umfasst sowohl den einen als auch den andern dieser beiden Vorgänge. Finanzpolitisch bedeutsam ist vor allem die Tilgung im Sinne der Entschuldung.

2. Die Entwicklung des Fehlbetrages der Bilanz

Bei Ausbruch des ersten Weltkrieges betrug das Reinvermögen des Bundes 102 Millionen Franken. Am Ende des ersten Weltkrieges war dagegen ein Bilanzfehlbetrag von rund einer Milliarde Franken zu verzeichnen, und im Verlaufe des zweiten Weltkrieges stieg er bis Ende 1946 auf rund $8\frac{1}{2}$ Milliarden.

In den Nachkriegsjahren ermöglichte die günstige Wirtschaftslage eine bemerkenswerte Entschuldung des Bundes, die in der Verringerung des Bilanzfehlbetrages von 8479 Millionen Franken Ende 1946 auf 7232 Millionen Ende 1956 (nach Voranschlag) zum Ausdruck kommt. Während sich der Bilanzfehlbetrag in der genannten Zeitspanne um 1247 Millionen Franken verminderte, ging der Schuldenstand jedoch nur um rund 800 Millionen zurück. Diese unterschiedliche Entwicklung hat ihren Grund darin, dass im Hinblick auf den überaus flüssigen Geld- und Kapitalmarkt und die konjunkturellen Auftriebstenzenzen bei der Schuldenrückzahlung Zurückhaltung geübt wurde. Wir werden auf diese Zusammenhänge zurückkommen.

Die Entwicklung der Entschuldung geht aus der nachstehenden Tabelle hervor.

31. Dezember	Bilanzfehlbetrag in Millionen Franken
1946	8479
1948	7982
1950	7809
1952	7981
1954	7795
1955	7580
1956 (Voranschlag)	7232

3. Die Wünschbarkeit der Entschuldung

In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist in neuerer Zeit oft darauf hingewiesen worden, dass der Staatsverschuldung praktisch kaum Grenzen gesetzt sind. Demgegenüber sind wir mit der Studienkommission der Auffassung, dass der Entwicklung der staatlichen Verschuldung Grenzen gezogen sind, die ohne schwerwiegende Folgen nicht überschritten werden können. Diese Grenzen lassen sich nicht genau festlegen, und sie sind, wie im Kommissionsbericht dargelegt wird, psychologischer, sozialpolitischer, finanzpolitischer und volkswirtschaftlicher Art. Es sei hier lediglich zugegeben, dass bei den heutigen

Verhältnissen die Grenze der Tragbarkeit der Verschuldung des Bundes offenbar nicht erreicht ist. Bei der Beurteilung dieser Tragbarkeit darf man aber nicht einzig die Hochkonjunkturjahre als Ausgangspunkt heranziehen, sondern es ist auch in Rechnung zu stellen, dass eine Schrumpfung des Volkseinkommens und damit der Bundeseinnahmen eintreten kann. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass die heutige Verschuldung des Bundes in einem späteren Zeitpunkt als schwerere Last empfunden wird. Wir sind deshalb fest entschlossen, der Entschuldung in Zukunft unsere volle Aufmerksamkeit zu schenken.

Für die Tilgung sprechen zunächst fiskalische Überlegungen; verursacht doch der Zinsendienst beträchtliche Ausgaben. Obwohl in den Nachkriegsjahren eine erhebliche Erhöhung der Anlagen und damit eine Vermehrung der Aktivzinsen erzielt werden konnte, erscheint – in Übereinstimmung mit der Ansicht der Studienkommission – eine weitere Verminderung des Nettozinsaufwandes als erstrebenswert. Die Tilgung ist aber auch vom politischen und sozialen Standpunkt aus ratsam, da dadurch eine grössere Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit im Bundeshaushalt erzielt wird. Treten unvorhergesehene Ereignisse ein, die zu empfindlichen Ausgabenvermehrungen führen, so kann eine Neuverschuldung um so eher verantwortet werden, wenn in den guten Jahren eine konsequente Tilgung durchgeführt worden ist. Wie die Privatwirtschaft soll auch der Staat in Zeiten guter Konjunktur darnach trachten, sich finanziell unabhängiger und krisenfester zu machen. Schliesslich darf sich der Bund auch nicht einfach über die in weiten Kreisen der Bevölkerung vertretene Ansicht hinwegsetzen, dass ein gut regierter Staat sich entschulden sollte.

Aus diesen Erwägungen sind wir der Auffassung, dass anlässlich der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes ein Artikel über die Entschuldung in die Verfassung aufzunehmen sei. In der Bundesverfassung soll jedoch lediglich der Grundsatz und das generell formulierte Erfordernis der Rücksichtnahme auf die jeweilige Lage der Wirtschaft verankert werden. Wir schlagen deshalb für den Verfassungsartikel folgenden Text vor:

«Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.»

Die Art und Weise, wie die Anwendung einer solchen Verfassungsbestimmung gedacht ist, geht aus den nachstehenden Ausführungen über das Tilgungsverfahren hervor.

4. Schuldenrückzahlung und Geld- und Kapitalmarkt

Nach dem vorgesehenen Verfassungsartikel hat der Bund bei seiner Tilgungspolitik auf die Konjunktur Rücksicht zu nehmen. Durch die Erzielung von Einnahmen- bzw. Ausgabenüberschüssen vermag er einen Beitrag zur Konjunkturbremmung bzw. Konjunkturbelebung zu leisten.

Das Ausmass der restriktiven Wirkung von Einnahmenüberschüssen in der Hochkonjunktur hängt nun aber auch von der Art ihrer Verwendung ab. Eine Konjunkturbremmung kann noch verstärkt werden, wenn der Staat in Zeiten

der Hochkonjunktur seine Einnahmenüberschüsse nicht zur Schuldentrückzahlung, sondern vorübergehend zur Äufnung von Reserven verwendet. Dadurch werden dem Geld- und Kapitalmarkt Gelder entzogen; sie stehen also zur Finanzierung privater Investitionen nicht zur Verfügung. Bei einer Schuldentrückzahlung könnte dagegen die Kreditnachfrage in grösserem Umfange befriedigt werden, was der Investitionstätigkeit vermehrte Impulse verleihen und damit den Konjunkturauftrieb verschärfen würde.

Der schweizerische Geld- und Kapitalmarkt war in den vergangenen Jahren durch eine flüssige Grundverfassung charakterisiert, was weitgehend mit den Überschüssen unserer Ertragsbilanz gegenüber dem Ausland zusammenhängt. Um die Liquidität des Marktes nicht weiter zu erhöhen, die Kreditausweitung zu bremsen und damit einen Beitrag zur Konjunkturdämpfung von der Geldseite her zu leisten, hat der Bund, im Einvernehmen mit der Nationalbank, in der Schuldentrückzahlung Zurückhaltung üben müssen. Angesichts der sich verschärfenden Konjunkturanspannung ist die Politik der Marktschonung des Bundes im Laufe des Jahres 1955 in wirksamer Weise durch die freiwillige Vereinbarung ergänzt worden, welche die Bank- und Versicherungswirtschaft über die Haltung von Mindestguthaben mit der Nationalbank abgeschlossen hat.

Die Zurückhaltung in der Rückzahlung öffentlicher Schulden des Bundes in Zeiten der Hochkonjunktur wird sowohl im Bericht über die Probleme der Schuldentilgung (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 4, S. 23/24) als auch im Bericht über die konjunkturgerechte Finanzpolitik (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 5, S. 6 und 54) ausdrücklich als konjunkturgerecht bezeichnet. Eine solche Politik ist jedoch mit Zinsausfällen sowie mit der Ansammlung namhafter Geldreserven verbunden, was ihr gewisse, vor allem politisch bedingte Grenzen setzt. Immerhin hat der Bundesrat auch in den letzten Jahren keine starre Politik in dieser Richtung betrieben. Vielmehr sind, soweit es die Marktlage zulies, gewisse Schuldentrückzahlungen vorgenommen worden, so z.B. 170 Millionen im Jahre 1955 und 126 Millionen im Jahre 1956. Um einen Beitrag zur Verhütung unerwünschter Zinsversteifungen zu leisten, sind zu Beginn dieses Jahres 200 Millionen an den AHV-Fonds zur Weiterleitung an die Pfandbriefinstitute zurückbezahlt worden. Ferner ist in Aussicht genommen, im Laufe des Jahres 1957 weitere Rückzahlungen von Anleihe- und Reskriptionenschulden vorzunehmen. Solange die Konjunkturanspannung und die Tendenz zum Preisauftrieb anhalten, wird sich der Bund in der Schuldentrückzahlung jedoch weiterhin Zurückhaltung auferlegen müssen. Sobald die Konjunktur und die Geld- und Kapitalmarktlage es zulassen, werden die Einnahmenüberschüsse wieder in erster Linie zur Schuldentrückzahlung zu verwenden sein, wie dies an sich natürlich ist.

5. Tilgungsverfahren

Die Entschuldung findet ihren sichtbaren Ausdruck in der Staatsrechnung durch die Abtragung des Fehlbetrages der Bilanz. Zur Verwirklichung der er-

wünschten und konjunkturorientierten Entschuldung können verschiedene Verfahren angewendet werden (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 4, S. 26 ff.). Hervorzuheben ist, dass in jedem Falle die effektive Entschuldung zwangsläufig gleich dem Reinertrag der Gesamtrechnung vor Abzug einer Tilgungsquote ist. Bei der Beurteilung der einzelnen Tilgungsmöglichkeiten fallen einzig Zweckmässigkeitserwägungen politisch-psychologischer Art in Betracht. Die Frage der Wahl des geeignetsten Tilgungsverfahrens stellt sich ausschliesslich für die Entschuldung. Über die Schuldenrückzahlung dagegen kann nur von Fall zu Fall auf Grund der jeweiligen Wirtschafts- und Kapitalmarktlage entschieden werden.

In den letzten Jahren gelangte beim Bund die freie Tilgung zur Anwendung, indem darauf verzichtet wurde, einen bestimmten Betrag für die Entschuldung in den Voranschlag und in die Staatsrechnung einzusetzen. Dieses Verfahren hat aber, wie die Erfahrung zeigt, den Nachteil, dass die Notwendigkeit einer Entschuldung nicht ausdrücklich dokumentiert wird und demzufolge das Verständnis für die Notwendigkeit, Reinerträge zu erzielen, leicht verloren geht.

Aus diesem Grunde wurde die Frage des Überganges zu einer planmässigen Tilgung eingehend geprüft. Die Anwendung eines starren Tilgungsplanes ohne Rücksicht auf die Wirtschaftslage fiel zum vorneherein ausser Betracht. Dieses Verfahren verunmöglicht, namentlich in Zeiten des wirtschaftlichen Niederganges, die Durchführung einer konjunkturgerechten Budgetpolitik, und es hat sich in der Zwischenkriegszeit tatsächlich auch nicht bewährt.

Wir haben daher unsere besondere Aufmerksamkeit der beweglichen Tilgung zugewandt, bei der nur das Verfahren der Quotenberechnung im voraus bestimmt wird und die einzelnen Entschuldungsquoten von Jahr zu Jahr, im Einklang mit der jeweiligen Wirtschaftslage, festgesetzt werden. Dabei konnte sich der Bundesrat auf die eingehende Untersuchung der Studienkommission stützen, die auch konkrete Vorschläge ausgearbeitet hat, ohne sich jedoch zu dieser Frage abschliessend zu äussern. Als Vorteil eines derartigen Verfahrens gegenüber der freien Tilgung ist vor allem die günstige finanzpolitische Wirkung zu erwähnen, ohne dass die Nachteile des starren Tilgungsplanes in Kauf genommen werden müssen.

Das bewegliche Tilgungsverfahren scheint uns somit am zweckmässigsten zu sein. Um die mit der Frage eines geeigneten Tilgungsschlüssels verbundenen Schwierigkeiten zu vermeiden, besteht die Absicht, die Pflicht zur konjunkturgerechten Entschuldung in der Weise zu erfüllen, dass der Tilgungsbetrag jährlich neu festgesetzt und als Aufwandposten in den Voranschlag und in die Staatsrechnung eingesetzt wird. Die Bundesversammlung, die zwar an den Verfassungsgrundsatz der Entschuldung gebunden sein wird, kann so bei der Beschlussfassung über den Voranschlag das vorzusehende Mass der Tilgung von Jahr zu Jahr neu bestimmen. Massgebend für die Bestimmung der Tilgungsquote soll die jeweilige Konjunkturlage sein. In Zeiten guter Konjunktur sollte sich der Tilgungsbetrag auf 200 bis 300 Millionen Franken belaufen. Bei einem Nachlassen der Konjunktur oder einem eigentlichen Konjunkturrück-

schlag kann die Entschuldungsquote ermässigt oder ganz weggelassen werden. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass die Tilgungsquoten rasch und ungewungen den jeweiligen Erfordernissen angepasst werden können.

VII. Schätzung des gesamten Finanzbedarfs

Aus den Darlegungen in den vorstehenden Abschnitten ist zu erkennen, wie problematisch es ist, bestimmte Schätzungen für den zukünftigen Finanzbedarf des Bundes anzustellen. Immerhin erlaubt das Gesagte, den Versuch einer solchen Zusammenstellung. Dabei sei nochmals betont, dass die in der nachstehenden Tabelle eingesetzten Zahlen für die fünf Jahre 1959 bis 1963 davon ausgehen, dass das schweizerische Volkseinkommen in dieser Periode jährlich um durchschnittlich 2 bis 3 Prozent zunehmen wird, was selbstverständlich nur richtig ist, wenn

Schätzung des Finanzbedarfs des Bundes für die Jahre 1959–1963

in Millionen Franken

Sachgruppen	Rechnung		Voranschlag		Schätzung 1959/63
	1954	1955	1956	1957	Durchschnitt
<i>Zivilausgaben</i>	1000	1041	1045	1112	1230
Verzinsung	260	247	252	245	230
Behörden und Personal	143	147	154	169	180
Allgemeine Ausgaben	132	127	147	156	145
AHV und Invalidenversicherung	122	121	121	120	155
Bundesbeiträge:					
Strassenbeiträge aus Treibstoffzöllen	59	73	81	112	115
Bahnen	—	—	—	—	45
Landwirtschaft	84	99	98	103	110
Getreideversorgung	65	91	49	54	60
Kranken- und Unfallversicherung . .	36	38	40	41	75
Verschiedene	99	98	103	112	115
<i>Militärausgaben</i>	688	749	673	706	800
<i>Effektive Ausgaben</i> (ohne Tilgung) . .	1688	1790	1748	1818	2030
Dazu: Kantonsanteile	175	108	193	113	117
Investitionen	48	4	8	7	.
Erwerbsausfallentschädigungen . .	48	47	50	50	.
<i>Rechnungsausgaben</i>	1959	1949	1969	1988	2147
Rechnungsüberschuss = Tilgung . . .	361	296	463	304	250
Rechnungsausgaben einschl. Tilgung . .	2320	2245	2432	2292	2397

die gute Wirtschaftslage weiterhin anhält. Diese Zunahme wirkt sich sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen des Bundes aus.

Für die Zahlen, welche bei den einzelnen Sachgruppen eingestellt werden, verweisen wir auf die entsprechenden, vorstehenden Ausführungen.

Die Tabelle zeigt, dass bei unsern Annahmen über die zukünftige Entwicklung für die Bruttoausgaben des Bundes, einschliesslich die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen, aber ohne Tilgungsquote mit einer Summe in der Grössenordnung von 2150 Millionen pro Jahr zu rechnen sein wird. Da die Schätzungen, wie erwähnt, andauernde, gute Konjunktur voraussetzen, ist es im Sinne der Ausführungen über die Tilgung unerlässlich, auch eine namhafte Tilgungsquote in Rechnung zu stellen. Mit einer Entschuldung von 250 Millionen Franken pro Jahr wird der Bund seiner Pflicht, in guten Jahren den Bilanzfehlbetrag zu reduzieren, angemessen nachkommen können. Aus diesen Überlegungen ergibt sich für die Zeit von 1959 bis 1963 ein jährliches Ausgabenvolumen einschliesslich Tilgung von rund 2400 Millionen Franken.

B. Die verfassungsmässige Neuordnung der Einnahmen

I. Ausgangslage und Ziele der Neuordnung

1. Die Ausgangslage

Zwischen den Ausgaben, die dem Bunde durch die dauernd verfassungsmässig zugewiesenen Aufgaben verursacht werden, und den ihm ohne zeitliche Beschränkung in der Verfassung zugestandenen Einnahmequellen besteht ein offensichtliches Missverhältnis. Auf Grund des geltenden unbefristeten Verfassungsrechts verfügt der Bund an dauernden Einnahmequellen über:

- den Ertrag des Bundesvermögens und der Regiebetriebe (PTT, Pulververwaltung);
- den Ertrag der Zölle;
- den Bundesanteil am Ertrag des Militärflichtersatzes;
- den Bundesanteil am Ertrag der Stempelabgaben und der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser sowie den Ertrag der fiskalischen Belastung des Tabaks;
- den Bundesanteil an den Einnahmen aus Kursaauspielen und am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank;
- den Ertrag der Gebühren und der sonstigen in der Gesetzgebung begründeten Einnahmen;
- die Geldbeiträge der Kantone.

Auf Grund der Finanzordnung 1955 bis 1958 verfügt der Bund heute über folgende bis Ende 1958 befristete Einnahmequellen:

- die ausserordentlichen Stempelabgaben;
- die Biersteuer;
- die Wehrsteuer;

Einnahmen des Bundes
in Millionen Franken

Einnahmen	Rechnungen					Mittel 1951/55
	1951	1952	1953	1954	1955	
<i>Fiskaleinnahmen (Bundesanteil) .</i>	1390	1527	1504	1793	1733	1589
<i>a) Dauernde Fiskaleinnahmen . .</i>	<i>650</i>	<i>633</i>	<i>716</i>	<i>784</i>	<i>864</i>	<i>729</i>
Einfuhrzölle (ohne Treibstoff- und Tabakzölle).	935	805	928	969	417	951
Treibstoffzölle	100	105	121	139	164	126
Tabakbelastung.	118	119	124	123	127	122
Zollzuschläge und andere Ab- gaben	31	33	71	68	62	53
Stempelabgaben	59	64	65	77	86	70
Militärpflichtersatz	7	7	7	8	8	7
<i>b) Befristete Fiskaleinnahmen . .</i>	<i>713</i>	<i>875</i>	<i>769</i>	<i>996</i>	<i>865</i>	<i>844</i>
Ausserordentliche Stempelab- gaben	23	24	25	27	27	25
Wehrsteuer.	157	270	148	329	165	214
Verrechnungssteuer	74	90	88	105	97	91
Warenumsatzsteuer	426	457	473	498	541	479
Luxussteuer	20	20	21	23	19	21
Biersteuer	13	14	14	14	16	14
<i>c) Steuern in Liquidation ¹⁾ . . .</i>	<i>27</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>13</i>	<i>4</i>	<i>16</i>
<i>Übrige Einnahmen</i>	<i>206</i>	<i>249</i>	<i>259</i>	<i>304</i>	<i>334</i>	<i>270</i>
Vermögensertrag	46	50	54	77	79	61
Ertragsanteile und Überschüsse	60	88	76	96	99	84
Sonstige Einnahmen.	100	111	129	131	156	125
<i>Effektive Einnahmen</i>	1596	1776	1763	2097	2067	1859
Kantonsanteile.	93	145	94	175	108	123
Investitionen	67	28	117	48	70	66
Rückstellungen, Provisionen u. a.	1	1	1	0	0	1
<i>Rechnungseinnahmen</i>	1757	1950	1975	2320	2245	2049

¹⁾ Wehropfer, Kriegsgewinnsteuer, Ausgleichsteuer

- die Warenumsatzsteuer;
- die Luxussteuer;
- die Verrechnungssteuer;
- die Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung (Sicherungssteuer).

Von den gesamten effektiven Einnahmen von 1859 Millionen Franken im Mittel der Jahre 1951 bis 1955 machten die befristeten Fiskaleinnahmen (inkl. Steuern in Liquidation) 860 Millionen Franken oder 46 Prozent aus.

Die nebenstehende Tabelle vermittelt eine Übersicht über die verschiedenen Einnahmen des Bundes in den Jahren 1951 bis 1955.

2. Die Ziele

Mit der Neuordnung der Einnahmen des Finanzhaushaltes des Bundes verfolgen wir drei Ziele:

a. Einmal sollen dem Bunde diejenigen Mittel zur Verfügung gestellt werden, deren er zur Erfüllung seiner verfassungsmässigen Aufgaben im Interesse des Ganzen und aller seiner Teile bedarf. Zu diesem Zwecke sehen wir vor:

- die grundsätzlich unveränderte Beibehaltung der bisher in der Verfassung vorgesehenen Einnahmequellen (Ertrag des Bundesvermögens und der Regiebetriebe, Militärpflichtersatz, Stempelabgaben, Zölle, Tabaksteuer, Alkoholmonopol, Bundesanteil an den Einnahmen aus Kursaausspielen und am Reingewinn der Nationalbank, Gebühren und sonstige in der Gesetzgebung begründete Einnahmen), unter Verzicht auf die Geldbeiträge der Kantone;
- die dauernde verfassungsmässige Verankerung von bisher befristeten Einnahmequellen (Verrechnungssteuer, Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung) sowie der Kompetenz zur Einführung von Retorsionssteuern zur Abwehr ausländischer Besteuerungsmassnahmen;
- die auf 12 Jahre, von 1959 bis 1970, befristete Befugnis zur Erhebung einer Warenumsatzsteuer und einer Wehrsteuer;
- die Weiterführung der auf der Finanzordnung 1955 bis 1958 beruhenden Vorschriften über die Erhebung der Stempelabgaben, der Verrechnungssteuer, der Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung sowie der Warenumsatz- und der Wehrsteuer bis zum Inkrafttreten der auf Grund der neuen Verfassungsbestimmungen zu erlassenden einzelnen Ausführungsgesetze.

b. Unser zweites Anliegen im Rahmen der Bundesfinanzordnung ist, einschneidende Rückwirkungen auf den Finanzhaushalt der Kantone zu vermeiden. Die eigenen Steuerquellen der Kantone und ihre heutigen Anteile an Bundes-einnahmen sollen nicht so geschmälert werden, dass die Revision der Steuer-gesetze aller Kantone unumgänglich würde. Diesem Ziel dienen:

- die Beschränkung der Wehrsteuer auf eine mässige direkte Bundessteuer vom Einkommen der natürlichen Personen sowie vom Reingewinn und Eigenkapital der juristischen Personen, unter Verzicht auf eine ausschliessliche direkte Bundessteuer der juristischen Personen;

- die Weiterführung der heutigen Beteiligung der Kantone am Ertrag der Stempelabgaben, am Reinertrag der Nationalbank und an der direkten Bundessteuer. Lediglich der bisherige kantonale Anteil am Militärflichtersatz von 50 Prozent soll aufgehoben und dafür die Bezugsprovision von 8 auf 20 Prozent erhöht werden.

c. Schliesslich verfolgen wir das Ziel, die Steuerbelastung, unter Berücksichtigung der politischen Gegebenheiten, möglichst gleichmässig auf die Gesamtheit der Bürger zu verteilen, ohne einzelne Gruppen zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Dieses Ziel wird angestrebt durch:

- Gewährung angemessener Entlastungen sowohl bei der Warenumsatzsteuer als auch bei der Wehrsteuer bereits ab 1. Januar 1959, d.h. noch vor Inkrafttreten der neuen Ausführungsgesetze zu diesen Steuern;
- den Verzicht auf die Luxussteuer und die Biersteuer ab 1. Januar 1959;
- die Verwirklichung verschiedener steuerpolitischer Postulate im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung (Ermässigung des Satzes der Couponabgabe; gleichmässige Reingewinnbesteuerung aller juristischen Personen im Rahmen der Wehrsteuer; Änderungen beim Militärflichtersatz, u. dgl.).

Wir sind überzeugt, dass die im Hinblick auf die genannten drei Ziele vorgeschlagenen, nachstehend einlässlich begründeten Massnahmen geeignet sind, eine unter den heutigen politischen Verhältnissen sachlich vertretbare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen herbeizuführen. Wir hoffen im übrigen, dass unsere Auffassung, wonach eine verfassungsmässige Verankerung der Warenumsatzsteuer aus finanz- und steuerpolitischen Gründen die Weiterführung einer gemässigten direkten Bundessteuer verlangt, die derzeitigen Gegner der direkten Bundessteuer zu überzeugen, und dass die auf 12 Jahre vorgesehene Befristung beider Steuern auch die ihnen ungünstig Gesinnten zu versöhnen vermag.

II. Unveränderte Weiterführung bisher in der Verfassung verankerter Einnahmequellen

1. Der Vermögensertrag

Der Ertrag des Bundesvermögens wird in Artikel 42 BV als Mittel zur Deckung der Ausgaben des Bundes in erster Linie erwähnt. Im Jahre 1946 deckte dieser Ertrag gut ein Prozent der Ausgaben, nach dem Voranschlag für 1957 werden es gegen 5 Prozent sein. Der Ertrag des Bundesvermögens setzt sich zusammen aus

dem Kapitalertrag,
der Verzinsung der SBB-Darlehen und
des SBB-Dotationskapitals
sowie dem Liegenschaftenertrag.

Entwicklung des Vermögensertrages 1954-1957
in Millionen Franken

Vermögensertrag	Rechnung 1954	Rechnung 1955	Voranschlag 1956	Voranschlag 1957
Kapital.	51	52	51	61
SBB-Darlehen.	23	23	27	33
SBB-Dotationskapital .	—	—	12	16
Liegenschaften.	3	4	3	3
Total	77	79	93	113

Es ist ausserordentlich schwierig, die Entwicklung des Vermögensertrages für die Zukunft abzuschätzen. Hinsichtlich des Kapitalertrages wird, wie vorstehend dargelegt, angenommen, dass weitere Rechnungsüberschüsse nicht mehr angelegt, sondern zur Schuldentilgung verwendet werden. Sie kommen demnach nicht in einer weiteren Vermehrung des Kapitalertrages, sondern in einer Abnahme der Passivzinsen zum Ausdruck. Wie weit heute flüssige Mittel zins tragend angelegt und zu einer Vermehrung des Kapitalertrages führen könnten, ist nicht abzuschätzen. Wenn sich die Möglichkeit dazu ergibt, so dürfte sich die Auswirkung kompensieren mit einem allfälligen Rückgang im Guthaben und Ertrag aus internationalen Zahlungsabkommen.

Die starke Ertragszunahme bei den SBB-Darlehen rührt von den Zinsen der über unsere Staatsbahnen an Frankreich gewährten Darlehen her. Für die nächsten Jahre ist dabei kaum mit Änderungen zu rechnen, dagegen ist es wohl angezeigt, für diese Zeit mit einer etwas geringeren Verzinsung des Dotationskapitals zu rechnen als sie für 1957 vorgesehen ist. Auf diese Weise ergibt sich für die Jahre 1959 bis 1963 ein schätzungsweise Vermögensertrag von jährlich 105 Millionen Franken.

2. Der Überschuss der PTT-Verwaltung

Nach Artikel 36 BV fällt der Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung in die Bundeskasse. Die Ausgaben des Bundes sind nach Artikel 42 BV u. a. auch aus diesem Ertrag zu bestreiten. Es kann also keinem Zweifel unterliegen, dass der Reingewinn der PTT-Verwaltung zu den ordentlichen verfassungsmässigen Finanzquellen des Bundes gehört. Umstritten war gelegentlich nur der Umfang, in dem dies der Fall sein soll. Nachdem die PTT von 1937 bis 1947 mit Ausnahme eines Jahres der Staatskasse immer 25 Millionen Franken ablieferte, empfahl die Expertenkommission, die der Bundesrat vor der Ausarbeitung seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes konsultiert hatte, ab 1950 mit einem durchschnittlichen Ertrag von 75 Millionen Franken zu rechnen. Der Bundesrat stellte damals in den Finanzplan jedoch nur 50 Millionen Franken ein und beschränkte sich auch in der Botschaft vom 20. Januar 1953 auf den gleichen Betrag. Tatsächlich hat die Ertragsablieferung 1950 50 Millionen Franken erreicht und ist 1955 sogar auf 70 Millionen Franken gestiegen.

Für die weitere Ertragsablieferung der PTT ist von wesentlicher Bedeutung, dass es sich um einen Betrieb handelt, der nie aufgehört hat, der technischen Entwicklung zu folgen, keinen rückständigen Abschreibungsbedarf aufweist und wirtschaftlich durchaus gesund ist.

Wenn wir ab 1958 mit 70 Millionen Franken Ertragsablieferung der PTT rechnen, so hat dies nichts mit einer fiskalischen Ausbeutung des PTT-Regals zu tun. Die folgenden Zahlen beweisen, dass wir mit dieser Höherschätzung nur der tatsächlichen Entwicklung folgen:

Betriebsjahre	Betriebskosten	Anlagen, Vorräte und Beteiligungen	
		Anlagewert	Buchwert
in Millionen Franken			
1947 (Rechnung).	479	943	108
1952 (Rechnung).	582	1592	595
1956 (Voranschlag).	714	2067	827
1957 (Voranschlag).	774	.	.

Für einen steuerfreien Betrieb mit Anlagen von 2 Milliarden Franken und Betriebskosten von dreiviertel Milliarden kann eine Reingewinnablieferung von 70 Millionen als mässig bezeichnet werden. Namentlich im Vergleich zu den 50 Millionen Franken, die dem Finanzplan von 1948 zugrunde lagen, erscheint die Erhöhung auf 70 Millionen im Hinblick auf die seither erfolgte Verdoppelung des Anlagewertes keinesfalls als übersetzt.

Die Postrechnung schliesst seit 1946 ununterbrochen mit Defiziten ab, die nach den Voranschlägen für 1956 und 1957 nahezu die Hälfte der Überschüsse in der Telephon- und Telegraphenrechnung konsumieren. Unter diesen Umständen wäre es grundsätzlich möglich, die Gesamtüberschüsse durch Taxrevisionen bei der Post noch bedeutend zu erhöhen. Wir erachten es indessen nicht als gegeben, im Rahmen einer verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes diese Reserve auszuschöpfen. Da zu erwarten ist, dass eine allfällige Erhöhung der Posttaxen von einer Ermässigung der Telephontaxen begleitet wäre, steht dahin, in welchem Umfange diese Ertragsreserve überhaupt besteht.

3. Die Ertragsanteile

a. Alkoholverwaltung

Artikel 32^{bis} BV bestimmt, dass von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser die Kantone die Hälfte erhalten, während die dem Bund verbleibende andere Hälfte für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verwenden ist. In der Rechnung des Bundes erscheint nur diese zweite Hälfte unter den Einnahmen, während die gesamten Reineinnahmen in der Rechnung der Eidgenössischen Alkoholverwaltung ausgewiesen werden, die als eigene juristische Person selbständig Buch führt.

Die Einnahmen der Alkoholverwaltung werden zur Hauptsache durch die Höhe der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser bestimmt, während die Ausgaben massgeblich beeinflusst werden durch die stark schwankenden Aufwendungen für die Förderung der brennlosen Verwertung der Brennereirohstoffe, namentlich der Kartoffeln. Diese Schwankungen werden dadurch gemildert, dass die Bundeskasse einen Teil der Kosten für die Kartoffelverwertung übernimmt. In den letzten Jahren ergab sich folgende Entwicklung:

Fiskalische Belastung gebrannter Wasser
in Millionen Franken

Rechnungsjahre	Überschuss der Einnahmen	Verteilter Reinertrag	Davon $\frac{1}{2}$ an Bund (AHV)
1949/50	22,1	20,4	10,2
1950/51	19,3	17,9	9,0
1951/52	24,9	21,7	10,8
1952/53	25,5	24,5	12,3
1953/54	25,6	24,5	12,3
1954/55	17,4	17,0	8,5
1955/56	29,3	27,3	13,7

Angesichts der steigenden Tendenz der Kartoffelernten kann nicht mit einer Rückbildung der Verwertungskosten gerechnet werden. Nimmt man an, dass sich bei der brennlosen Verwertung der Brennereirohstoffe keine grundlegenden Änderungen ergeben und dass auch die Höhe der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser unverändert bleibt, so lässt sich für die Zukunft die dem Bund verbleibende und der AHV zufließende Hälfte des Reinertrages mit dem Durchschnitt der letzten Jahre von 12 Millionen Franken in Rechnung stellen.

b. Nationalbank

Der Reingewinn der Nationalbank, über eine angemessene Dividende des Aktienkapitals und die nötigen Einlagen in den Reservefonds hinaus, kommt wenigstens zu zwei Dritteln den Kantonen zu (Art. 39, Abs. 4 BV). Gemäss Artikel 27 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1953 über die Schweizerische Nationalbank (AS 1954, 599, 606) wird zunächst von dem durch die Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Reingewinn dem Reservefonds ein Betrag zugewiesen, der 2 Prozent des Grundkapitals von 50 Millionen Franken nicht übersteigen darf. Sodann wird eine Dividende bis zu höchstens 6 Prozent des einbezahlten Grundkapitals (25 Millionen Franken) ausgerichtet. Vom verbleibenden Rest erhalten die Kantone zunächst eine Entschädigung von 80 Rappen je Kopf der Bevölkerung; reicht der Reingewinn hierfür nicht aus, so ist der Ausfall in den darauffolgenden fünf Jahren nachzubezahlen, soweit die Rechnungsergebnisse der Bank dies gestatten. Ein alsdann noch verbleibender Überschuss fällt zu einem Drittel dem Bund und zu zwei Dritteln den Kantonen zu.

Der Reingewinn der Nationalbank wurde auch in den letzten zehn Jahren in der Weise festgesetzt, dass der nach Abzug der Reservezuweisung und der Dividendenausschüttung (6%) verbleibende Rest genau dem an die Kantone abzuliefernden Betrag entsprach. Auf Grund der Ergebnisse der Volkszählung von 1941 betrugen diese Auszahlungen an die Kantone bis 1950 rund 3,41 Millionen Franken und gemäss der im Jahre 1950 neu ermittelten Wohnbevölkerung ab 1951 rund 3,77 Millionen. Der Bund war daher auch in der Nachkriegszeit am Reingewinn der Nationalbank nicht beteiligt. An der bisherigen kantonalen Beteiligung am Reingewinn der Nationalbank soll auch künftig nichts geändert werden.

c. Kursaalspiele

Artikel 35 BV verbietet die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken und erlaubt nur die in den Kursälen üblichen Unterhaltungsspiele mit einem Maximaleinsatz von 2 Franken (BS 10, 280, 282). Ein Viertel der Roheinnahmen aus dem Spielbetrieb ist dem Bund abzuliefern, der diesen Anteil ohne Anrechnung auf seine eigenen Leistungen den Opfern von Elementarschäden sowie gemeinnützigen Fürsorgeeinrichtungen zuwenden soll (Art. 35, Abs. 5 BV). Der Bundesanteil an den Einnahmen aus Kursaalspielen hat 1955 rund 700 000 Franken betragen.

Zur Zeit wird die Frage geprüft, ob der Maximaleinsatz von 2 Franken bei den Kursaalspielen erhöht werden soll. In diesem Falle würde sich auch die zweckgebundene Einnahme des Bundes aus seinem Anteil automatisch erhöhen. Ob und wann eine solche Änderung eintritt, ist aber noch völlig ungewiss.

4. Die Einfuhrzölle

a. Der Einfluss der Wirtschaftslage auf die Zolleinnahmen

Bis zum ersten Weltkrieg fusste der Bundesfinanzhaushalt fast ausschliesslich auf den Zolleinnahmen, die rund 80 Prozent der Ausgaben deckten, gegenüber nur noch 33 Prozent im Jahre 1955. Der revidierte provisorische Gebrauchsolltarif vom 8. Juni 1921 (BS 6, 706, 711), der mit einigen Änderungen heute noch in Kraft steht, brachte eine fühlbare Erhöhung der Ansätze und damit auch der Zollerträge. Obwohl die Revision von 1921 nicht in erster Linie fiskalische Zwecke verfolgte, verhalf sie dem Bund doch zu vermehrten Einnahmen, und als diese nicht mehr ausreichten, wurden später auch noch einige Fiskalzölle ausgebaut.

Das Ziel der Zolltarifrevision von 1921 bestand darin, die vorkriegszeitliche Zollbelastung des Einfuhrwertes, die wegen der starken Preissteigerungen bis 1918 auf weniger als die Hälfte der ursprünglichen Belastung gefallen war, wiederherzustellen und der Landwirtschaft einen bescheidenen Zollschatz zu gewähren. Nach dem im Jahre 1921 einsetzenden Preiszusammenbruch stellte es sich aber heraus, dass die neuen Ansätze zu einer höheren Belastung als diejenige der Vorkriegszeit führten. In der Wirtschaftskrise der Dreissigerjahre stieg diese

Belastung infolge des erneuten Rückgangs der Preise und des Ausbaues einiger Fiskalzölle noch stärker, ohne indessen die Höhe der Zollbelastung in andern Staaten zu erreichen.

Zollbelastung in Prozenten des Wertes der Einfuhr

Jahre	Ohne Treibstoffe und Tabak	Einschliesslich Treibstoffe und Tabak
1913.	4,2	4,4
1918.	1,6	1,7
1925.	6,9	8,1
1930.	9,2	11,3
1935.	16,1	22,2
1938.	12,5	16,9
1945.	6,5	8,5
1950.	7,6	10,5
1955.	7,0	10,1

Unser geltendes Gewichtszollsystem berücksichtigt den Warenwert insofern, als mit steigendem Wert je 100 kg in der Regel auch die Ansätze steigen. Die Schutzwirkung der Zölle für die Inlandproduktion ist bei niedrigen Preisen verhältnismässig stärker als bei hohen Preisen. Insofern wirken Gewichtszölle durchaus konjunkturgerecht, im Gegensatz zu den Wertzöllen, die mit steigenden Preisen steigen und mit sinkenden Preisen fallen und damit zur Übersteigerung der konjunkturellen Ausschläge beitragen. Die Zollerträge spiegeln mehr oder weniger genau die mengenmässige Entwicklung des schweizerischen Importhandels wider, wobei allerdings die Veränderungen einiger Zollansätze und der Zusammensetzung des Importes berücksichtigt werden müssen. Setzen wir die Zahlen für das Jahr 1938=100, so erreichten im Jahre 1955 die Zollerträgnisse 235 und ohne die Treibstoff- und Tabakzölle 214, während die Importmenge auf 222 anstieg (siehe Tabelle nächste Seite).

Da die Zollerträge annähernd parallel gehen mit den Einfuhrmengen, die Einfuhrmengen sich tendenziell in gleicher Richtung wie die Exportmengen bewegen und der Umfang des Exportes der markanteste Gradmesser der Wirtschaftslage unseres Landes darstellt, kann diese wirtschaftliche Lage auch an den Zollerträgen abgelesen werden. Dieser Zusammenhang kommt z.B. in der durch den wirtschaftlichen Aufschwung der Fünfzigerjahre charakterisierten Entwicklung deutlich zum Ausdruck.

Es zeigt sich also, dass die Bundeskasse auf dem Weg über die Gewichtszölle an der wirtschaftlichen Hochkonjunktur Anteil nehmen konnte. Es wäre aber kurzichtig, die Lehren der Vergangenheit zu vergessen und zu übersehen, dass eine gegenteilige Entwicklung der Wirtschaftslage umgekehrte Verhältnisse zeitigen wird. So verführerisch der Gedanke heute sein mag, das Problem der

Die Zollerträge 1925-1957
in Millionen Franken

Jahre	Einfuhr ¹⁾	Treibstoffe	Tabak	Zollzuschläge	Total 2-5
1	2	3	4	5	6
1925	178	14	20	—	212
1930	228	35	25	5	293
1935	202	55	28	5	290
1938	195	56	21	3	275
1945	75	1	26	2	104
1946	211	39	38	5	293
1947	319	58	42	18	437
1948	309	66	47	12	434
1949	256	74	44	14	388
1950	323	95	47	13	478
1951	336	100	46	11	493
1952	305	105	47	16	473
1953	329	121	49	15	514
1954	369	139	48	11	567
1955	417	164	48	16	645
1956 ²⁾	400	160	48	13	621
1957 ²⁾	460	190	48	14	712

¹⁾ ohne Treibstoffe und Tabak

²⁾ Voranschlag

Neuordnung der Bundesfinanzen zu einem guten Teil über die Zölle zu lösen, so sehr muss immer wieder davor gewarnt werden. Die Nachteile der Verbundenheit der Zollerträge mit der Wirtschaftslage bei rückläufiger Konjunktur sind in die Augen springend. Ein staatlicher Finanzhaushalt, der zu sehr auf den Zolleinnahmen beruht und den man bei guter Wirtschaftslage ausreichend gesichert glaubte, würde, wie die Erfahrungen der Vergangenheit lehren, schon bei Wiederkehr normaler Wirtschaftsverhältnisse in Gefahr geraten.

Entwicklung der Zollerträge und des Aussenhandels seit 1949
Indexzahlen (1949 = 100)

Jahre	Zollerträge	Einfuhr		Ausfuhr	
		Menge	Wert	Menge	Wert
1949	100	100	100	100	100
1950	123	131	120	113	113
1951	128	144	156	138	136
1952	122	126	137	133	137
1953	133	130	134	147	149
1954	146	150	147	154	153
1955	167	170	169	170	164

Der Zoll als die älteste und immer noch wichtigste Finanzquelle des Bundes verlangt nach einer Ergänzung, wie sie in der Warenumsatzsteuer gefunden worden ist. Diese Steuer besitzt gegenüber den Zöllen den Vorteil, dass sie wegen des Einbezuges der Inlandumsätze und des Verzichtes auf die Exportbesteuerung bedeutend ausgeglichene Erträge liefert. Ferner hat sie den Vorteil, mit den Änderungen der Preise und des Geldwertes Schritt zu halten.

Die im Jahre 1955 (ohne Treibstoff- und Tabakzölle und ohne Zollzuschläge) erzielten Zolleinnahmen von rund 420 Millionen Franken waren ungewöhnlich hoch. Trotzdem möchten wir von diesem Betrag ausgehen und im Hinblick auf die zu erwartende Weiterentwicklung der Wirtschaft für die Jahre 1959 bis 1963 mit einem Ertrag an Einfuhrzöllen von 460 bis 500 Millionen Franken rechnen.

b. Die Zolltarifrevision

Die Schweiz hat nie eine Hochschutzzollpolitik betrieben und, abgesehen von einigen Fiskalpositionen, in der Regel nur mässige Zölle erhoben. Diese Zölle sind in den Verhandlungen mit andern Staaten zum Teil noch weiter ermässigt worden, so dass heute fast keine Positionen mehr vorhanden sind, mit denen Zugeständnisse anderer Staaten eingehandelt werden könnten. Die Gewichtsansätze belasten die gestiegenen Importpreise allgemein weniger als früher und genügen in vielen Fällen nicht mehr. Deshalb sind, wie nach dem ersten Weltkrieg, wieder Wünsche nach einer Revalorisierung namentlich der Schutzzölle laut geworden. Auch die handels- und verhandlungspolitischen Interessen legten die Inangriffnahme einer Revision des Zolltarifs nahe. Diese Revision ist im Gange; sie wird, obwohl ihr keine fiskalischen Motive zugrundeliegen, doch notwendigerweise eine gewisse Erhöhung der Ansätze für viele Positionen mit sich bringen. Trotzdem ist nicht mit einer wesentlichen Steigerung der gesamten Zollerträge zu rechnen. Einmal ist die Zolltarifrevision noch nicht abgeschlossen und zudem werden die tatsächlich erhobenen Zölle nicht durch den aufgestellten Tarif allein bestimmt, sondern auch durch die Verhandlungen mit den andern Ländern. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass heute über die Errichtung einer europäischen Freihandelszone diskutiert wird, welche die allmähliche Beseitigung aller Zölle im innereuropäischen Handel anstrebt. Im übrigen muss man sich vor Augen halten, dass allein die Fiskalzölle auf Motortreibstoffen, Automobilen, Tabak, Zucker, Fasswein, Süßfrüchten und Rohkaffee mehr als 60 Prozent des gesamten Zollertrages liefern und dass schon geringfügige Einbussen auf diesen wenigen ausgebauten Fiskalzöllen einen Zuwachs aus den vielen Schutzzöllen mehr als wett schlagen können. Bei der Schätzung der künftigen Zollerträge im Hinblick auf die Tarifrevision halten wir deshalb lediglich einen gedämpften Optimismus für gerechtfertigt.

c. Preiszuschläge und andere Abgaben

Schon die zweckgebundenen Zollzuschläge, die auf Butter, Kartoffeln und Fasswein erhoben werden und der Finanzierung landwirtschaftlicher Massnah-

men sowie der Verbilligung landwirtschaftlicher Produkte im Inland dienen, stellen wegen dieser Zweckbindung eine aussergewöhnliche Erscheinung dar. Rechtlich sind sie jedoch als Zölle fixiert, die bei der Grenzüberschreitung der Ware erhoben werden. Anders die Preiszuschläge. Sie werden nicht an der Grenze erhoben, sondern im Zollinland, und zwar auf Futtergetreide, Futtermitteln, Speisefetten und Speiseölen und deren Roh- und Halbfabrikaten durch die aus den Handelskreisen gebildete öffentlich-rechtliche «Genossenschaft für Getreide und Futtermittel», welche die Waren von den Importeuren kauft und sie ihnen im Inland wieder verkauft, belastet mit dem vom Bundesrat festgesetzten Preiszuschlag. Die Erträge der Preiszuschläge auf Futtermitteln dienen den im Landwirtschaftsgesetz vorgeschriebenen Zwecken, nämlich der Förderung des Ackerbaues mittels Anbauprämien und der Preisstützung und Verbilligung von Raps und andern Ackerfrüchten und, soweit ausreichend, der Absatz- und Exportförderung. Die Erträge der Preiszuschläge auf Speisefetten werden für die Milchpreisstützung verwendet, d.h. zur Verbilligung der Inlandbutter und eventuell weiterer Milchprodukte. Im Jahre 1955 erreichten die Erträgnisse dieser beiden Preiszuschläge 26 und 4 Millionen Franken.

Ähnlich wie auf den Speisefetten wird für den gleichen Zweck auch auf der Importbutter eine Abgabe erhoben im Ausmass der Differenz zwischen dem verzollten Einstandspreis dieser Butter und dem durch Zuschüsse verbilligten Verkaufspreis der Inlandbutter. Diese Preisausgleichsabgabe auf Importbutter wird von der das Butterimportmonopol ausübenden öffentlich-rechtlichen Genossenschaft Butyra erhoben und lieferte 1955 einen Ertrag von 5 Millionen Franken.

Der in den Dreissigerjahren eingeführte, auf der verkauften Konsummilch erhobene «Krisenrappen» hat sich inzwischen auf einen halben Rappen je Liter Konsummilch reduziert und ergab 1955 einen Ertrag von 3,8 Millionen Franken. Zusammen mit der in der Kriegszeit eingeführten Abgabe auf Konsumrahm, die 2,8 Millionen Franken einbringt, und dem Butterzollzuschlag dient er zur Finanzierung der Preisausgleichskasse für Milch, die Zuschüsse an die Handelsspanne der Konsummilch leistet, um deren Preis namentlich in den Städten tief zu halten.

Schliesslich ist noch eine auf den Importeuren erhobene Abgabe mit einem Ertrag von rund 3 Millionen Franken zu erwähnen, die in die Preisausgleichskasse für Eier fliesst, aus welcher die Kosten für das Einsammeln der von den Importeuren zu übernehmenden Inlandeier gedeckt werden.

Die Erträgnisse all dieser Preiszuschläge und ähnlicher Abgaben beliefen sich 1955 auf 62 Millionen Franken. Bei der allgemeinen Tendenz, den Konsumenten eher zu entlasten als vermehrt zu belasten, setzen wir diese Einnahmen in den Schätzungen für 1959 bis 1963 mit einem Jahresdurchschnitt von 50 Millionen Franken ein.

5. Die Treibstoffzölle

Die Zahl der Motorfahrzeuge (Motorwagen und Motorräder) stieg in der Zeit von 1946 bis 1955 von 121 000 auf 544 000. Im Jahre 1946 entfiel auf 37 Einwohner, 9 Jahre später bereits auf 9 Einwohner ein Motorfahrzeug. Da unser Land den

Grossteil der Motorfahrzeuge und die gesamten Treibstoffe einführt, sind trotz gleich gebliebenen Zollansätzen mit der Zunahme der Motorisierung auch die entsprechenden Zolleinnahmen gestiegen.

Die Treibstoffe für motorische Zwecke werden seit 1936 unverändert mit einem Grundzoll je 100 kg brutto von 16,50 Franken für Benzin und 6 Franken für Dieselöl belastet. Dazu kommt für beide Treibstoffarten ein Zuschlagszoll von 10 Franken je 100 kg brutto, so dass die gesamte Belastung auf den Liter bezogen zirka 22,5 Rappen bzw. 16,5 Rappen erreicht. Von den Erträgen ist während der Dauer der gegenwärtigen Finanzordnung, d.h. bis Ende 1958, die Hälfte an die Kantone abzuführen. Während dieser Zeit ist der Bundesbeschluss vom 21. September 1928 betreffend die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Kantone für die Automobilstrassen (BS 4, 1051), der den Kantonen Beiträge in der Höhe von zirka $\frac{1}{5}$ der gesamten Treibstoffzollerträge zusicherte, ausser Kraft gesetzt.

Die Einnahmen aus den Treibstoffzöllen haben seit Ende des zweiten Weltkrieges eine ungeahnte Erhöhung erfahren. Von 1946 bis 1955 stiegen sie um das 3,8fache auf 164 Millionen Franken. Sie haben damit ungefähr im gleichen Verhältnis zugenommen wie die im Verkehr stehenden Motorwagen. Auch wenn der Kleinwagen gegenüber dem grossen Wagen noch mehr an Bedeutung gewinnt, kann für die Jahre 1959 bis 1963 mit einer weiteren jährlichen Zunahme der Treibstoffzölle um 5 Prozent oder 10 Millionen Franken gerechnet werden. Im Mittel dieser 5 Jahre schätzen wir, ausgehend von einem Ertrag von 210 Millionen Franken im Jahre 1959, die daherigen Einnahmen auf 230 Millionen.

Auch die Motorfahrzeugzölle seien in diesem Zusammenhang kurz erwähnt. Diese ergaben 1946 42 Millionen Franken und 1955 68 Millionen oder 60 Prozent mehr. Der Stückertrag pro Motorwagen fiel dagegen in der gleichen Zeit von 1500 Franken auf gut 1000 Franken. Dies ist auf die vermehrte Einfuhr von leichteren Wagen, die zudem nach einem tieferen Ansatz verzollt werden, zurückzuführen. Da die Tendenz, in vermehrtem Masse leichte Wagen zu kaufen, weiter anhält, schätzen wir den durchschnittlichen Ertrag der Motorfahrzeugzölle für die Jahre 1959 bis 1963 auf 80 Millionen Franken. In dieser Zahl sind die Zolleinnahmen aus den Ersatzteilen und Pneus sowie diejenigen aus der Einfuhr von Motorrädern, die erfahrungsgemäss zirka $\frac{1}{10}$ der Automobilzölle erreichen, inbegriffen.

6. Die Belastung des Tabaks

Der Tabak wird bei der Einfuhr durch einen Fiskalzoll und alsdann im Inland durch die in Form einer Fabrikationsabgabe erhobene Tabaksteuer belastet, welche auch den in der Schweiz angepflanzten Tabak erfasst. Diese Steuer ist neu geordnet worden in den Artikeln 113 bis 153 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (BS 8, 447, 485). Denn gemäss Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung überlässt der Bund neben seinem Anteil an der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser auch die gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks dem grossen Sozialwerk

der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Die Erträge des Tabakzolles und der Tabaksteuer haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Tabakbelastung 1949–1957

in Millionen Franken

Jahre	Tabakzoll	Tabaksteuer	Zusammen
1949	44	63	107
1950	47	69	116
1951	46	72	118
1952	47	72	119
1953	49	75	124
1954	48	75	123
1955	48	79	127
1956 ¹⁾	48	75	123
1957 ¹⁾	48	79	127

¹⁾ Voranschlag

Die Tabelle zeigt, dass die fiskalische Belastung des Tabaks auffallend konstante Erträge abwirft. Wir stellen diese Erträge mit insgesamt 130 Millionen Franken in den Einnahmenplan ein, wobei 50 Millionen auf den Tabakzoll und 80 Millionen auf die Tabaksteuer entfallen.

7. Die Gebühren und sonstigen Einnahmen

Die Bundesverfassung enthält keine Norm, die den Bund ausdrücklich zur Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme staatlicher Einrichtungen ermächtigt. Trotzdem setzen verschiedene Gesetze, durch die dem Bund besondere Aufgaben, z. B. die Aufsicht über die Auswanderungsagenturen und über die privaten Versicherungsunternehmungen, der Schutz des geistigen Eigentums, das Justizwesen, usw., übertragen werden, Gebühren fest. Das beruht auf der Erwägung, dass dem Bund mit dem Recht der Gesetzgebung über ein bestimmtes Sachgebiet auch die Befugnis verliehen sein müsse, für die auf diesem Gebiet den Bundesbehörden überbundenen Funktionen den Bezug von nach dem Kostenbetrag der behördlichen Leistung abgestuften Entgelten anzuordnen, z. B. Ein- und Ausfuhr-, Kanzlei-, Untersuchungsgebühren.

Die Gebühren und sonstigen Einnahmen haben in den letzten Jahren folgende Beträge erreicht:

	Rechnung 1954	Rechnung 1955	Voranschlag 1956	Voranschlag 1957
	in Millionen Franken			
Bezugsprovisionen Zoll	15	16	15	17
Auszahlungsgebühr EZU	23	25	20	11
Andere Kostenbeiträge	17	21	18	28
Zollquittungsstempel	16	19	19	21
Statistische Gebühr	14	16	14	14
Andere Gebühren	28	90	26	29
Verkaufserlöse	18	29	17	17
Total	181	156	129	187

Wird der Zahlungsverkehr liberalisiert, so fallen die EZU-Gebühren weg. Dagegen steigen die Nebeneinnahmen der Zollverwaltung parallel mit den Zolleinnahmen. Alles in allem wird in den kommenden Jahren wohl mit sonstigen Einnahmen in der Grössenordnung von 150 Millionen Franken gerechnet werden dürfen.

III. Neue verfassungsrechtliche Umschreibung bisher dauernd verankerter Einnahmequellen

1. Der Militärflichtersatz

Der Militärflichtersatz ist keine auf der Fiskalhoheit beruhende Steuer, sondern eine in der Wehrhoheit begründete Ersatzabgabe. Die Abgabepflicht besteht, wenn und soweit die Wehrpflicht nicht durch persönliche Dienstleistung erfüllt wird.

Die geltende Verfassung ordnet den Militärflichtersatz in den Artikeln 18, Absatz 4, und 42, lit. e. Jene Vorschrift verpflichtet den Bund, über den Militärflichtersatz einheitliche Bestimmungen aufzustellen¹⁾. Artikel 42, lit. e, weist dem Bund die «Hälfte des Bruttoertrages der von den Kantonen bezogenen Militärflichtersatzsteuern» zu. Nach der Ausführungsgesetzgebung ist den Kantonen vom Bruttoertrag vorweg eine Bezugsprovision von 8 Prozent auszurichten. Von den verbleibenden 92 Prozent erhalten die Kantone die Hälfte, d. h. 46 Prozent; tatsächlich beläuft sich somit ihr Anteil am Rohertrag der Ersatzabgabe auf 54 Prozent²⁾.

Diese Ordnung ist durch die Entwicklung überholt. Das Wehrwesen ist heute eindeutig Sache des Bundes; er trägt die finanzielle Hauptlast der militärischen Landesverteidigung. Die Pflicht des Wehrmannes zur Leistung von Militärdienst besteht in erster Linie gegenüber dem Bund. Daher soll die den Militärdienst ersetzende Abgabe ebenfalls ganz dem Bunde zukommen. Den Kantonen, denen nach wie vor der Bezug obliegen wird, ist eine angemessene Bezugsprovision von einem Fünftel auszurichten. Die bisherige hälftige Teilung hat ihre innere Berechtigung verloren. Die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes ist der gegebene Anlass, die Verfassungsartikel über den Militärflichtersatz diesen Verhältnissen anzupassen.

Wir beabsichtigen, den eidgenössischen Räten noch in diesem Jahre eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf über den Militärflichtersatz zu unterbreiten. Die Ersatzabgabe muss auf die seit 1878 eingetretenen Änderungen im Wehrwesen abgestimmt und den heutigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen angepasst werden. Im Gegensatz zu der noch in den Botschaften vom 22. Januar 1948 und 20. Januar 1953 (BBl 1948, I, 497, Separatausgabe 189;

¹⁾ BG vom 28. Juni 1878 betreffend den Militärflichtersatz, BS 5, 157; VV vom 26. Juni 1934, BS 5, 163; BG vom 1. April 1949 über die Abänderung der Militärorganisation, Art. 2, AS 1949, 1491.

²⁾ Artikel 166 Militärorganisation, BS 5, 3; Artikel 113–115 VV vom 26. Juni 1934.

BBl 1953, I, 131, Separatausgabe 39) vertretenen Auffassung, der Militärpflichtersatz sei ausbaufähig und lasse für die Zukunft erhebliche Mehreinnahmen erwarten, hat die Reaktion der Öffentlichkeit auf die seither eingeleiteten Vorarbeiten für die Revision des Militärpflichtersatzgesetzes erkennen lassen, dass die Neuordnung der Ersatzabgabe keinen Mehrertrag, sondern eher einen Minderertrag zur Folge haben wird.

Die Frage ist nicht einfach zu beantworten, ob die seit 1878 unveränderten Ansätze wegen der Geldentwertung und der inzwischen eingetretenen Verdreifachung der Gesamtdauer der dem Soldaten obliegenden Ausbildungsdienste erhöht werden sollen. Bei ihrer Beurteilung ist zu berücksichtigen, dass der Militärdienst für den Diensttauglichen seit der Einführung der Erwerbsersatzordnung nicht mehr dasselbe wirtschaftliche Opfer bedeutet wie vor 1939. Seit Kriegsende sind dem Soldaten keine ins Gewicht fallenden neuen Dienstleistungspflichten mehr auferlegt worden; dagegen kann die bisherige ersatzrechtliche Gleichstellung der Hilfsdienstpflichtigen mit den Dienstuntauglichen nicht länger beibehalten werden, seitdem ungefähr 125 000 Hilfsdienstpflichtige oder rund 90 Prozent aller Ersatzpflichtigen ausgerüstet worden sind und teilweise zu erheblichen Ausbildungsdienstleistungen aufgeboten werden. In der Öffentlichkeit wird nachdrücklich die Forderung nach einer Entlastung der im Ausland sesshaften Schweizerbürger, nach Aufhebung der «Anwartschaftsbesteuerung» und nach besserer Berücksichtigung der Dienstleistungen aller zu den Ersatzpflichtigen versetzten Wehrmänner vertreten. Aus allen diesen Gründen ist für die Zukunft mit Ertragsausfällen zu rechnen.

Ein Rohertrag von mehr als 15 Millionen Franken darf deshalb von der Ersatzabgabe nach der im Gange befindlichen Gesetzesrevision nicht erwartet werden. Nach Abzug der kantonalen Bezugsprovision von einem Fünftel verbliebe dem Bund noch ein Reinertrag von 12 Millionen Franken.

2. Die Stempelabgaben

a. Geltendes Recht

Der 1917 in die Bundesverfassung eingefügte Artikel 41^{bis} ermächtigt den Bund, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen für Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachturkunden und andern Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben. Das Ausführungsgesetz¹⁾ ist auf den 1. Oktober 1918 in Kraft getreten, ausgenommen die Bestimmungen über die Abgabe auf Frachturkunden, die erst ab 1. Januar 1922 zur Anwendung kamen. 1921 wurde die Couponabgabe eingeführt²⁾. Durch die Revision von 1927³⁾ wurden verschiedene Steuersätze erhöht, Steuerbefreiungen eingeschränkt und gewisse Massnahmen zur Verhinderung der Steuerumgehung getroffen.

¹⁾ BG vom 4. Oktober 1917 über die Stempelabgaben; BS 6, 101.

²⁾ BG vom 25. Juni 1921 betreffend die Stempelabgabe auf Coupons; BS 6, 127.

³⁾ BG vom 22. Dezember 1927; BS 6, 133.

1937 musste die Stempelsteuergesetzgebung dem revidierten Obligationenrecht angepasst werden ¹⁾. Durch das Fiskalnotrecht der Dreissigerjahre ²⁾ sind bestehende Steuerquellen auf dem Gebiet der Stempelabgaben ausgeschöpft und weitere Quellen erschlossen worden (Erhöhung der Couponabgabesätze, Einführung einer Abgabe auf Kommanditbeteiligungen, Erfassung der Urkunden über Miteigentumsrechte an Grundpfandforderungen und an ausländischen Wertpapieren). Im Zusammenhang mit der Erhöhung des Verrechnungssteuersatzes von 15 auf 25 Prozent ab 1. Januar 1945 wurde für die Couponabgabe anstelle der bisher differenzierten Ansätze (Aktien 6 Prozent, Obligationen 4 Prozent) ein Einheitssatz von 5 Prozent eingeführt und der Aktienemissionsstempel von 1,8 auf 2 Prozent erhöht ³⁾.

Die eidgenössischen Stempelabgaben stellen, mit Ausnahme des Frachturkundenstempels, eine indirekte Besitzsteuer dar. Nach ihrer Rechtsnatur sind sie Verkehrssteuern, die an bestimmte Vorgänge des rechtlichen und wirtschaftlichen Verkehrs anknüpfen.

Die Stempelabgaben haben sich gut eingelebt und ihre Weitererhebung wird von keiner Seite in Frage gestellt. Umstritten ist im wesentlichen nur die Couponabgabe, indem ihre Aufhebung oder wenigstens die Herabsetzung des Satzes und die Einführung gewisser Milderungen (Holdingprivileg, Kleinrentnerprivileg) postuliert werden.

Die Stempelabgaben haben in den letzten Jahren steigende Erträge abgeworfen. Am Rohertrag des Jahres 1955 von 141 Millionen Franken war die Couponabgabe mit 69,6 Millionen, an demjenigen von 1956 von 148 Millionen mit 73,6 Millionen, d.h. mit je rund 50 Prozent beteiligt.

b. Begehren für die Verfassungsrevision

Die Studienkommission für Stempelabgaben und Verrechnungssteuer ist in ihrem Bericht (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 3, S.54) zum Schlusse gelangt, dass die Stempelabgaben grundsätzlich im bisherigen Umfange und Verfahren weiterzuerheben seien. Sie hat empfohlen, einerseits eine Stempelabgabe auf Lotteriegewinnen neu einzuführen, anderseits den Frachturkundenstempel aufzuheben oder im Bezuge solange zu sistieren, bis die Gütertransporte zu Land (Schiene und Strasse), zu Wasser und in der Luft umfassend besteuert werden.

¹⁾ BG vom 24. Juni 1937 über Ergänzung und Abänderung der eidgenössischen Stempelgesetzgebung; BS 6, 165.

²⁾ BB vom 13. Oktober 1933, AS 49, 839; BB vom 31. Januar 1936, Finanzprogramm 1936, AS 52, 17; BB vom 22. Dezember 1938, Finanzordnung 1939–1941, Artikel 34–40, BS 6, 38; verlängert durch BRB vom 30. April 1940, Artikel 8, und vom 31. Oktober 1944, Artikel 20, sowie durch die BB vom 21. Dezember 1945, Finanzordnung 1946–1949, 21. Dezember 1949, Finanzordnung 1950 und 1951, 29. September 1950, Finanzordnung 1951 bis 1954 und 25. Juni 1954, Finanzordnung 1955 bis 1958; AS 56, 410; BS 6, 337, 48; AS 1949, 1801; 1950, 1463; 1954, 1314.

³⁾ Artikel 18 und 19 des BRB vom 1. September 1943/31. Oktober 1944 über die Verrechnungssteuer; BS 6, 326.

Die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen über die Einnahmen des Bundes gibt Gelegenheit, den geltenden Artikel 41^{bis} der Bundesverfassung diesen Postulaten soweit nötig anzupassen. Wir schlagen vor, in der Verfassungsvorschrift über die Stempelabgaben ausdrücklich zu erwähnen, dass der Bund auch Stempelabgaben erheben könne auf Lotterielosen und auf Urkunden über die Beförderung von Sachen. Dagegen soll an der bisherigen 20prozentigen Beteiligung der Kantone am Reinertrag der Stempelabgaben nichts geändert werden (vgl. Ziff. VIII, hienach). Der dem Bund verbleibende Reinertrag der Stempelabgaben dürfte sich im Durchschnitt der Jahre 1959 bis 1963 auf 110 Millionen Franken belaufen.

Nach der derzeitigen Ordnung unterliegen die 50 Franken übersteigenden Geldtreffer aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen wohl der Verrechnungssteuer, nicht aber einer eidgenössischen Stempelabgabe. Solche Geldtreffer sind Gewinne aus Beteiligungen an einer auf Gewinn gerichteten Grossveranstaltung; ihre Gleichstellung mit Obligationenzinsen und Aktiendividenden ist gerechtfertigt. Wir nehmen deshalb die Einführung einer zum Satze der Couponabgabe zu erhebenden und wie diese auf den Empfänger zu überwälzenden Stempelabgabe auf den 50 Franken übersteigenden Geldtreffern aus Lotterien und dergleichen in Aussicht (mutmasslicher Jahresertrag 700 000 Franken). Diese Steuer lässt sich ohne technische Schwierigkeiten und ohne neuen Aufwand durchführen, da sie gleichzeitig mit der unverändert weiterzuführenden Verrechnungssteuer erhoben werden kann. Andererseits ist nicht beabsichtigt, die Lotterielose schon bei ihrer Ausgabe mit einer Stempelabgabe zu belegen.

Die derzeit erhobene Stempelabgabe auf Frachturkunden ist auf Urkunden beschränkt, die im Güterverkehr der Schweizerischen Bundesbahnen und der konzessionierten Eisenbahn- und Schiffsahrtsunternehmungen ausgestellt werden. Seit der Einführung des Frachturkundenstempels haben sich die Transportverhältnisse grundlegend geändert. Die Monopolstellung der Eisenbahnen im Güterverkehr ist durch das Automobil beseitigt worden. Damit stellt sich die Frage, ob der Frachturkundenstempel, der nur Bahntransporte belastet, beibehalten, aufgehoben oder auf alle Arten der Beförderung von Sachen ausgedehnt werden soll.

In einer Eingabe vom 31. März 1950 an den Bundesrat hat der Verwaltungsrat der Schweizerischen Bundesbahnen beantragt, die Stempelabgaben auf Frachturkunden ausser Kraft zu setzen bis zur Einführung einer analogen Steuer auf dem gewerbsmässigen Transport mit Motorfahrzeugen und Anhängern. Am 22. Juni 1954 hat der Nationalrat ein Postulat angenommen, in welchem der Bundesrat eingeladen wird, zu prüfen, ob der Frachturkundenstempel nicht aufzuheben sei, eventuell ob sein Ertrag nicht für Zwecke der Eisenbahnen zu reservieren sei. Die Studienkommission für die Stempelabgaben und Verrechnungssteuer beantragt die Aufhebung des Frachturkundenstempels oder wenigstens dessen Sistierung, bis eine befriedigende Lösung für eine zeitgemässe Umgestaltung gefunden sein wird. Eine Möglichkeit erblickt sie in einer Beförderungssteuer (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 3, S. 31 f. und 51).

Das Begehren nach Herstellung steuerlicher Parität von Schiene und Strasse ist berechtigt. Die heute bestehende Ungleichheit entbehrt der inneren Begründung. Die Ungleichheit kann auf zwei Wegen beseitigt werden, entweder durch Abschaffung des Frachtturkundenstempels, so dass auf den Bahntransporten keine Abgabe mehr lastet, oder durch Ausdehnung der Besteuerung auf die Strassentransporte.

Die Abschaffung des eidgenössischen Frachtturkundenstempels in der Weise, dass dem Bund die bisherige Besteuerungskompetenz genommen würde, hätte zur Folge, dass die frühere kantonale Kompetenz zur Erhebung von Stempelabgaben auf Frachtbriefen wieder aufleben würde (vgl. den geltenden Art. 41^{bis}, Abs. 1, Satz 2, BV, und Ziff. I, Art. 41^{bis}, Abs. 2, des Beschlussesentwurfes). Vor Einführung der eidgenössischen Stempelabgaben belegten 9 Kantone die Frachtdokumente, einschliesslich diejenigen der Bundesbahnen, mit einer Stempelabgabe. Die Aufhebung der Bundeskompetenz würde somit einen Rückschritt bedeuten, der vermieden werden muss. Demzufolge ist nur der Weg einer Ausdehnung der Abgabe geeignet, die steuerliche Parität von Schiene und Strasse und zugleich die Ausschliesslichkeit der Besteuerungskompetenz des Bundes zu gewährleisten. Indessen besteht heute kein Anlass zur Einführung einer neuen Steuer wie der Beförderungsteuer. Es bleibt deshalb zu prüfen, ob nicht bis auf weiteres der Bezug des Frachtturkundenstempels zu sistieren wäre. Diese Frage, die auch die bahnpolitischen Fragen berührt, wird ausserhalb der Verfassungsvorlage für die Neuordnung der Bundesfinanzen zu behandeln sein.

c. Die Couponabgabe

Sache der Ausführungsgesetzgebung wird es auch sein, die Herabsetzung des Satzes der Couponabgabe auf inländischen Wertpapieren in Verbindung mit einer Erhöhung des Verrechnungssteuersatzes zu ordnen. Bei der gegen die Couponabgabe in der öffentlichen Diskussion erhobenen Kritik wird geltend gemacht, dass in Wertpapieren angelegte Vermögen und der daraus fliessende Ertrag seien in der Schweiz derart hoch belastet, dass die Sonderbelastung durch die Couponabgabe in einer Zeit allgemeinen Zinszerfalls nicht mehr gerechtfertigt sei. Die Verhältnisse hätten sich seit Einführung der Couponabgabe grundlegend geändert, die von der Steuer erfassten Kapitalerträge hätten ihre Bedeutung als privilegiertes Renteneinkommen eingebüsst. Als Mittel zur Belastung des hinterzogenen Einkommens und Vermögens sei die Couponabgabe durch die wirksamere Verrechnungssteuer und das verbesserte Veranlagungsverfahren bei den direkten Steuern überholt. Aus diesen Gründen dränge sich eine Aufhebung der Couponabgabe oder wenigstens eine fühlbare Senkung des Steuersatzes auf. Die Studienkommission hat der Meinung Ausdruck gegeben, die Couponabgabe sei nur unter der Voraussetzung beizubehalten, dass der Bund keine allgemeine Einkommenssteuer erhebe oder dass er trotz einer solchen Steuer auf den Ertrag der Couponabgabe angewiesen sei; der Satz der Couponabgabe von bisher 5 Prozent sei im ersteren Falle auf 3 Prozent, im letzteren auf

höchstens 2 Prozent anzusetzen (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 8, S. 11, 14, 54).

Den Einwänden, die gegen die Couponabgabe von 5 Prozent auf den Coupons inländischer Wertpapiere geltend gemacht werden, kann eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Der durch das Fiskalnotrecht über die ursprünglichen Abgabesätze wesentlich erhöhte Steuersatz von 5 Prozent lässt in der Tat die Couponabgabe weniger als Stempelabgabe, sondern eher als Kapitalertragssteuer erscheinen. Diese Erkenntnis zwingt aber nicht zum Schluss, die Steuer schlechtweg aufzuheben, sondern gebietet nur, sie durch angemessene Herabsetzung des Steuersatzes wiederum zu einer eigentlichen Rechtsverkehrssteuer zurückzubilden. Ursprünglich betrugen die Abgabesätze für die Coupons von Obligationen 2 Prozent und für diejenigen von Aktien 3 Prozent. Heute erscheint ein Einheitssatz von 3 Prozent als gerechtfertigt. Die Angleichung des Ansatzes für Obligationencoupons an diejenigen für Aktiencoupons ist heute begründet, weil die Emissionsabgabe für Aktien seit 1921 von 1,5 auf 2 Prozent, für Obligationen aber nur von 1,0 auf 1,2 Prozent erhöht worden ist.

Die Couponabgabe auf ausländischen Wertpapieren (d.h. auf den Coupons, deren Schuldner nicht in der Schweiz Sitz oder Wohnsitz haben) beträgt unverändert 2 Prozent im Falle von Obligationen und 3 Prozent im Falle von Aktien. Eine Reduktion dieser Abgabe fällt ausser Betracht.

Unter Zugrundelegung eines derzeitigen Ertrages der Couponabgabe von 70 Millionen Franken wäre bei einer Reduktion des Steuersatzes auf 3 Prozent in bezug auf die Coupons inländischer Wertpapiere mit einem Ertragsausfall von 26 Millionen zu rechnen, wobei der Bund mit 21, die Kantone mit rund 5 Millionen betroffen würden.

Die vollständige Abschaffung der Couponabgabe fällt aus fiskalischen und steuerpolitischen Gründen ausser Betracht. Sie würde einen Einnahmenausfall von rund 70 Millionen Franken bewirken, für den anderweitige Deckung gesucht werden müsste. Der Wegfall der Couponabgabe zusammen mit der in Aussicht genommenen Aufhebung der Ergänzungssteuer vom Vermögen natürlicher Personen bei der Wehrsteuer ergäbe eine Entlastung der Vermögensbesitzer um mehr als 100 Millionen Franken. Aus diesen Gründen ist der Vorschlag, die Couponabgabe aufzuheben und dafür die Verrechnungssteuer entsprechend zu erhöhen, abzulehnen. Der jährliche Netto-Einnahmenausfall aus einem Einbau der Couponabgabe in die Verrechnungssteuer würde sich auf 45–50 Millionen Franken belaufen.

d. Ziele der Ausführungsgesetzgebung

Die Änderungen und Ergänzungen der Stempelgesetzgebung, die durch Notrecht in den Krisen- und Kriegsjahren eingeführt worden sind und deren Geltungsdauer durch die Finanzordnung 1955 bis 1958 auf Ende 1958 befristet ist, sollen, soweit sie sich bewährt haben, bereinigt und in die ordentlichen Stempelabgaben eingebaut werden. Dies wird auch Gelegenheit bieten, die schon

längst als nachteilig empfundene Unübersichtlichkeit der in zahlreichen Erlassen modifizierten Stempelabgaben zu beheben und die ganze Materie in ein einziges Gesetz zusammenzufassen. Bis zum Erlass eines solchen neuen Gesetzes über die eidgenössischen Stempelabgaben sind die auf der Finanzordnung 1955 bis 1958 beruhenden Vorschriften über die ausserordentlichen Stempelabgaben vorderhand weiterzuführen.

IV. Dauernde verfassungsmässige Verankerung bisher befristeter Steuern

1. Die Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer ist auf den 1. Januar 1944 eingeführt worden ¹⁾. Auf den 1. Januar 1945 sind der Steuersatz von vorerst 15 Prozent auf 25 Prozent erhöht, die Quellenwehrsteuer aufgehoben und eine für Bund, Kantone und Gemeinden verbindliche Steueramnestie angeordnet worden ²⁾.

Die Verrechnungssteuer ist ihrer Natur nach eine an der Quelle erhobene Kapitalertragssteuer. Sie wird den im Inland wohnhaften Ertragsempfängern entweder auf die Kantons- und Gemeindesteuern angerechnet oder zurück-erstattet. Der im Ausland wohnhafte Besitzer schweizerischer Wertpapiere hat, vorbehältlich besonderer zwischenstaatlicher Vereinbarungen des Bundes mit einzelnen ausländischen Staaten zur Vermeidung der internationalen Doppelbesteuerung, keinen Rückerstattungsanspruch.

Diese Steuer ist ein wirksames Mittel zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Sie hat sich rascher und reibungsloser eingelebt als ursprünglich erwartet worden war. Ihre Aufhebung wird von keiner Seite verlangt, dagegen ist schon wiederholt eine Erhöhung des Steuersatzes postuliert worden, um die Steuer noch wirksamer zu gestalten. Im Jahre 1955 belief sich der Steuereingang auf 402 Millionen Franken, wovon nach Abzug der Rückerstattungen an die Steuerpflichtigen von 305 Millionen dem Bund 97 Millionen als Rohertrag verblieben. Im Jahre 1956 betrugen die Roheingänge 424 Millionen Franken, die Rückerstattungen 305 Millionen und der dem Bund verbleibende Teil 119 Millionen.

Die der Sicherung der Steueransprüche bei Versicherungen dienende Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung ist am 13. Februar 1945 in Kraft gesetzt worden (BRB vom 13. Februar 1945; BS 6, 345). Die bei der Sicherungssteuer getroffene Ordnung weicht insofern von derjenigen für die Verrechnungssteuer ab, als primär eine Meldepflicht des Versicherers besteht

¹⁾ BRB vom 1. September 1943/31. Oktober 1944, BS 6, 326; verlängert durch BB vom 21. Dezember 1949, Finanzordnung 1950 und 1951, 29. September 1950, Finanzordnung 1951 bis 1954, und 25. Juni 1954, Finanzordnung 1955 bis 1958; AS 1949, 1801; 1950, 1463; 1954, 1314.

²⁾ BRB vom 31. Oktober 1944 über die Abänderung des Verrechnungssteuerbeschlusses, über die Abänderung des Wehrsteuerbeschlusses und über die Steueramnestie bei Einführung der Verrechnungssteuer; AS 60, 698, 704, 695.

und nur subsidiär eine Steuer zu entrichten ist, die der Leistungsempfänger unter bestimmten Voraussetzungen vom Bund zurückfordern kann.

Die Sicherungssteuer ist wie die Verrechnungssteuer ein Mittel zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und als solches in ihrer Funktion und Ausgestaltung unbestritten. Die Sicherungssteuer warf für den Bund im Jahre 1955 den Betrag von 527 715 Franken ab. Dieser verhältnismässig bescheidene Ertrag der Steuer zeigt klar, dass sie die beabsichtigte Präventivwirkung entfaltet, indem die Meldung der Versicherungsleistung die Regel bildet.

In Übereinstimmung mit der Studienkommission für Stempelabgaben und Verrechnungssteuer (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 3, S.33 ff. und 52 f.) halten wir dafür, dass die Bundesverfassung durch eine Bestimmung zu ergänzen ist, die die Fortführung der Verrechnungssteuer und der Abzugssteuer auf Versicherungsleistungen in der bisherigen Form ermöglicht. Die neue Ausführungsgesetzgebung wird der in langjähriger Erhebung der Steuer gesammelten Erfahrung Rechnung tragen müssen; es wird erneut zu prüfen sein, wie das Erhebungs- und das Rückerstattungsverfahren allenfalls noch vereinfacht werden könnten; ferner dürfte die Frage des Steuersatzes, im Zusammenhang mit demjenigen der Couponabgabe, neu zu entscheiden sein.

Der geltende Verrechnungssteuersatz von 25 Prozent hat gelegentlich das Begehren um kräftige Erhöhung laut werden lassen. Andererseits wird die Auffassung vertreten, dass die Sätze für die Verrechnungssteuer und die Couponabgabe zusammen das bisherige Ausmass von 30 Prozent nicht übersteigen sollten. Eine Herabsetzung des Couponabgabesatzes auf 3 Prozent, die wir im Rahmen der künftigen Ausführungsgesetzgebung vorzuschlagen gedenken, würde eine Erhöhung der Verrechnungssteuer um 2 auf 27 Prozent erlauben. Die Studienkommission hat eine Gesamtbelastung von 35 Prozent als Maximum betrachtet (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 3, S.34 f.). Wir sind aber der Meinung, dass eine zu massive Erhöhung des Steuersatzes weder die erhoffte Besserung der Steuermoral noch vermehrte Einnahmen für den Fiskus zur Folge hätte; insbesondere wären auch nachteilige Folgen für die schweizerischen Anlagewerte auf dem internationalen Kapitalmarkt nicht ausgeschlossen. Wir nehmen deshalb vorläufig die Beibehaltung der heutigen Gesamtbelastung von 30 Prozent durch Verrechnungssteuer und Couponabgabe zusammen in Aussicht.

Die von der Studienkommission vorgeschlagene Verrechnungssteuer von 15 Prozent auf den Zinsen der in der Schweiz ausgegebenen ausländischen Obligationen nehmen wir dagegen nicht in Aussicht. Bei ausländischen Anleihen sind die Ausweichmöglichkeiten viel zu gross, als dass die vorgeschlagene Massnahme, die erhebliche Umtriebe verursachen würde, wirklich mit Erfolg durchgeführt werden könnte.

Da die Verrechnungssteuer und die Sicherungssteuer derzeit auf der Finanzordnung 1955 bis 1958 beruhen, müssen für beide Abgaben die geltenden Vorschriften bis zum Erlass eines neuen Ausführungsgesetzes weitergeführt werden.

Die künftigen Einnahmen aus der Verrechnungssteuer und der Abzugssteuer stellen wir mit durchschnittlich 125 Millionen Franken pro Jahr in Rechnung.

2. Die Kompetenz zur Einführung von Retorsionssteuern

Die weltweite Verflechtung unserer schweizerischen Wirtschaft erhöht die Gefahr, dass schweizerische Steuerpflichtige, Unternehmungen und Einzelpersonen, mehr und mehr in den Bannkreis ausländischer Steuerhoheiten geraten und ausländischen Fiskalansprüchen ausgesetzt werden, die mit den traditionellen schweizerischen Auffassungen über die örtlichen Grenzen der Steuerhoheit und die steuerrechtliche Zugehörigkeit von Personen, Sachen und Rechten in unlösbarem Widerspruch stehen. Während das Steuerrecht anderer Staaten deutlich extensive Tendenzen zeigt und sich durch eine grosse Mannigfaltigkeit der Anknüpfungspunkte für die Besteuerung auszeichnet (Wohnsitz, Belegenheit, Betriebsstätte, Arbeitsort, Quelle des Einkommens), beachtet das eidgenössische und kantonale Steuerrecht in der Regel die Schranken, die das Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung auferlegt, auch gegenüber dem Ausland. Steuerliche Übergriffe des Auslandes lassen sich indessen abwehren, wenn dem Bunde die Befugnis zur Anordnung fiskalischer Retorsionsmassnahmen verliehen wird. In Betracht fallen vor allem die vergeltungsweise Besteuerung von Einkommen, das im Ausland wohnhaften Personen aus der Schweiz zufließt, und die Belastung des in der Schweiz befindlichen beweglichen Vermögens von Personen mit Wohnsitz im Ausland.

Derzeit besitzt der Bund nach Artikel 6 der Finanzordnung 1951 bis 1954 (BB vom 29. September 1950; AS 1950, 1463; BBl 1950, II, 425) die Befugnis, zur Abwehr von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes die Erhebung von Sondersteuern zu Lasten im Ausland wohnhafter Personen anzuordnen. Ebenso waren in den Verfassungsvorlagen von 1950 und 1953 (BB vom 21. März 1950, Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. c, BV; BBl 1950, I, 610, 797 bzw. BB vom 25. September 1953, Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. d, BV; BBl 1953, I, 93; III, 235) entsprechende Kompetenzbestimmungen enthalten und nie bestritten. Der Zweck der Schutz- und Vergeltungssteuern ist nicht die Erschliessung neuer Einnahmequellen. Die mit der geltenden Finanzordnung seit 1951 gemachten Erfahrungen bei zwischenstaatlichen Verhandlungen über den Abschluss von Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung haben aber eindeutig gezeigt, dass schon die blossе Existenz einer zur Erhebung solcher Steuern ermächtigenden Verfassungsbestimmung eine günstige Wirkung auszuüben vermag. Deshalb soll auch in die vorliegende Vorlage wiederum eine solche Vorschrift aufgenommen werden. Dabei ist eine möglichst umfassende, allgemeine Bestimmung im Sinne derjenigen in der Verfassungsvorlage von 1953 einer detaillierten Bestimmung, wie sie in der geltenden Finanzordnung enthalten ist, vorzuziehen.

V. Befristete Weitererhebung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer

1. Die Stellung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer im Steuersystem des Bundes

a. Warenumsatzsteuer

Die Frage, ob die Warenumsatzsteuer im Rahmen der künftigen verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes beizubehalten sei, ist in Übereinstimmung mit dem Gutachten, das Prof. Dr. Theo Keller am 7. September 1956 dem Finanz- und Zolldepartement erstattet hat (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 2a), zu bejahen. Die Warenumsatzsteuer stellt eine ergiebige Einnahmenquelle dar, auf deren Ertrag der Bund nicht verzichten kann. Infolge ihrer niedrigen Sätze und der besonderen Art ihrer Erhebung ist sie kaum spürbar. Sie zeichnet sich durch eine relativ grosse Krisenfestigkeit aus, solange sie über eine breite Grundlage verfügt. Die Warenumsatzsteuer darf aber nicht durch zu starke Erweiterungen der Freiliste ihres Konsumsteuercharakters beraubt und zu einer reinen Investitionsgütersteuer gemacht werden. Die bestehende Freiliste wirkt degressiv zugunsten der Bezüger kleiner Einkommen und der grossen Familien. Sozialen Gesichtspunkten wird damit sehr weitgehend Rechnung getragen; die grössere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bezüger höherer Einkommen schärfer zu erfassen, ist Aufgabe der Progression bei den direkten Steuern.

Eine allgemeine Warenumsatzsteuer kann deshalb im Rahmen der gesamten Fiskalmassnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden und unter Berücksichtigung der Ausgestaltung der Einkommens- und Vermögenssteuern finanz- und sozialpolitisch ohne weiteres vertreten werden.

b. Wehrsteuer

Die Konkurrenz der direkten Bundessteuer mit den kantonalen Steuern vom Einkommen und vom Vermögen besteht mit einem einjährigen Unterbruch (1933) seit 40 Jahren. Der Bund hat während dieses Zeitraumes folgende direkte Steuern erhoben:

- Erste Kriegssteur 1916/1917;
- Neue ausserordentliche Kriegssteur 1920–1932;
- Krisenabgabe 1934–1940;
- Wehrsteuer seit 1941;
- Kriegsgewinnsteuern 1915–1920 und 1939–1946;
- Wehrpfer 1940 und 1945.

Volk und Stände haben sich fünfmal für eine zeitlich beschränkte Erhebung direkter Bundessteuern ausgesprochen, nämlich 1915 und 1919 in bezug auf die

beiden Kriegssteuern, 1938 hinsichtlich der Krisenabgabe und 1950 und 1954, bei Annahme der Finanzordnungen 1951 bis 1954 und 1955 bis 1958, bezüglich der geltenden Wehrsteuer.

Gegen die Erhebung direkter Steuern durch den Bund ist immer wieder eingewendet worden, dass die Bundesverfassung von 1874 solche Steuern nicht vorgesehen, sondern in Artikel 3 das Gebiet der direkten Besteuerung ausschweigend den Kantonen überlassen und den Bund auf die Erhebung indirekter Steuern (Zölle, Stempelabgaben usw.) verwiesen habe. Richtig ist, dass von 1848 bis 1915, also während 67 Jahren, der Bund ohne direkte Steuern ausgekommen ist und den Finanzbedarf, der ihm aus den dauernd verfassungsmässig übertragenen Aufgaben entstanden war, mit indirekten Steuern decken konnte. Aber ebenso eindeutig steht fest, dass der Bund während 40 Jahren direkte Steuern erhoben hat und dass dadurch weder der föderative Aufbau der Eidgenossenschaft noch die Eigenstaatlichkeit der Kantone dem Zentralismus zum Opfer gefallen sind. Es dürfte kaum im Ernst behauptet werden können, dass die direkte Bundessteuer die Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus der Einkommens- und Vermögenssteuer fühlbar beeinträchtigt oder die Entwicklung der kantonalen Steuerordnungen nachteilig beeinflusst habe.

Der Entscheid darüber, ob eine direkte Bundessteuer erhoben werden soll, ist aber unter den gegenwärtigen Umständen vornehmlich ein politischer. Um den gegen sie bestehenden Bedenken Rechnung zu tragen, hat das Finanz- und Zolldepartement die Möglichkeit einer Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der direkten Steuern prüfen lassen und den dabei ausgearbeiteten Vorschlag einer Bundessteuer der juristischen Personen im Juli 1956 zur öffentlichen Diskussion gestellt (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 1). Die ablehnende Reaktion der um ihre Stellungnahme ersuchten Behörden, Parteien und Verbände wie auch der Öffentlichkeit auf diesen Vorschlag und die in der Folge durchgeführten Konsultationen haben aber mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass eine Lösung ohne direkte Bundessteuer politisch heute so wenig zu verwirklichen wäre wie 1950, als der Versuch, die direkte Bundessteuer der natürlichen Personen durch kantonale Geldkontingente zu ersetzen, in der Volksabstimmung scheiterte. Wir haben uns deshalb entschliessen müssen, neben der Warenumsatzsteuer auch die Wehrsteuer erneut in Vorschlag zu bringen. Damit wird den Forderungen derjenigen Kreise, die eine Zustimmung von Volk und Ständen zur Warenumsatzsteuer nur unter gleichzeitiger Erhebung einer direkten Steuer als erreichbar halten, entsprochen.

Wie dargetan, haben sich die schädlichen Wirkungen, die die Gegner der direkten Bundessteuer von dieser befürchten, nicht eingestellt. Durch Masshalten in der Ausgestaltung der Wehrsteuer, namentlich des Tarifs, dürfte sie wohl auch in den Kreisen der Gegner als tragbar anerkannt werden.

2. Beschränkung der Befugnis zur Erhebung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer

Um eine Verständigung auf politischer Ebene zu erleichtern, schlagen wir die Beschränkung der Befugnis zur Erhebung der Wehrsteuer sowie der Warenumsatzsteuer in zeitlicher und sachlicher Hinsicht vor.

a. Befristung auf 12 Jahre

Angesichts der erheblichen Widerstände gegen eine dauernde direkte Bundessteuer und mit Rücksicht auf den Umstand, dass starke politische Kräfte die Erhebung einer Warenumsatzsteuer von der gleichzeitigen Erhebung einer direkten Bundessteuer abhängig machen, halten wir dafür, es sei im Interesse einer Verständigung auf die unbefristete Steuerkompetenz des Bundes im Bereiche dieser beiden Hauptsteuern zu verzichten. Wir schlagen deshalb vor, in Anlehnung an die im Bundesbeschluss vom 25. September 1953 (BBl 1953, III, 235) von den eidgenössischen Räten getroffene Lösung, den Bund verfassungsrechtlich nur auf 12 Jahre, d.h. für die Jahre 1959 bis 1970, zur Erhebung einer Warenumsatzsteuer und einer Wehrsteuer zu ermächtigen. Damit hat der Souverän die Möglichkeit, später wieder zur Frage Stellung zu nehmen, ob und gegebenenfalls in welcher Form er die beiden Steuern weiterführen will.

Wir betonen, dass besonders diese zeitliche Beschränkung nicht dem Ziel entspricht, das wir uns ursprünglich gesetzt hatten, da damit nach wie vor ein grosser Teil der Bundesausgaben nur durch befristete Einnahmen gedeckt wird. Wenn wir dennoch auf eine Befristung eingehen, so geschieht dies nur unter erheblichen Bedenken und einzig im Bestreben, die Erfolgsaussichten der heutigen Vorlage zu verbessern.

b. Höchstsätze

Für beide Steuern werden aus den hievor dargelegten politischen Gründen verfassungsmässige Garantien auch hinsichtlich der Höchstsätze und der Freibeträge vorgeschlagen. Durch die Höchstsätze, die den heutigen unabgebauten Sätzen bei der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer im wesentlichen entsprechen, wird gewährleistet, dass die neuen Ausführungsgesetze die heutigen Maximalbelastungen der Warenumsatzsteuer nicht und der Wehrsteuer nur in engen, zum voraus bestimmten Grenzen überschreiten können. Andererseits soll dokumentiert werden, dass es sich um Maximalbelastungen handelt, die nur im Notfall auszuschöpfen sind. Zu diesem Zwecke sollen bei der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer während der Übergangszeit, d.h. ab 1. Januar 1959 bis zum Inkrafttreten neuer Ausführungsgesetze, Erleichterungen gegenüber der geltenden Regelung zugestanden werden, wodurch die Sätze unter den zulässigen Maximalbelastungen bleiben und die Freigrenzen bei der Wehrsteuer zum Teil höher angesetzt werden, als die Verfassung vorschreibt. Es dürfte bei gleichbleibender Entwicklung sogar möglich sein, später in den neuen Ausführungsgesetzen noch einzelne weitere Erleichterungen in Aussicht zu nehmen.

3. Die Warenumsatzsteuer

a. Geltendes Recht

Die Warenumsatzsteuer ist auf den 1. Oktober 1941 eingeführt worden ¹⁾. Rechtlich als Verkehrssteuer ausgestaltet, hat sie wirtschaftlich die Bedeutung einer Konsumsteuer auf dem inländischen Warenverbrauch. Sie wird in der Hauptsache bei den als Grossisten steuerpflichtigen Händlern und Herstellern auf ihren Lieferungen an Detaillisten oder an Verbraucher im Inland erhoben (der Export ist steuerfrei). In Ergänzung dazu werden der Eigenverbrauch der Grossisten, die Wareneinfuhr und der Bezug von Erzeugnissen der inländischen Urproduktion durch Nichtgrossisten besteuert. Umsätze unter Grossisten sind steuerfrei; die steuerliche Belastung anderer Vorumsätze kann der Grossist verrechnen, so dass die Ware auf ihrem Wege bis zum inländischen Verbraucher in der Regel nur auf einem einzigen Umsatz mit der Steuer belastet wird (Einphasenprinzip). Durch die Abstufung der Steuersätze für Lieferungen an Wiederverkäufer und Lieferungen an Verbraucher im Verhältnis der mittleren Handelsmarge wird erreicht, dass die Höhe der Steuerbelastung für den Verbraucher im allgemeinen nicht davon abhängt, ob die Steuer auf der Engros- oder Detailstufe erhoben wird. Der Normalsatz der Steuer beträgt seit 1. Januar 1943 4 Prozent für Detail- und 6 Prozent für Engrosumsätze, nachdem er von 1941 bis Ende 1942 2 und 3 Prozent betragen hatte. Alkoholfreie Getränke, bestimmte Seifen und Waschmittel, Brennstoffe, lebende Pflanzen und Blumen, sowie die wichtigsten landwirtschaftlichen Hilfsstoffe unterliegen einer ermässigten Steuer von 2 und 2½ Prozent. Gemäss Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 (AS 1955, 1184) kommen seit 1. Januar 1956 von allen nach den vorstehend angeführten Steuersätzen berechneten Steuerbeträgen 10 Prozent in Abzug. Gas, Wasser, Elektrizität, Brot- und Saatgetreide, Esswaren und eine Reihe weiterer Lebensmittel sowie Zeitungen und Zeitschriften sind von der Steuer ausdrücklich ausgenommen. Die Warenumsatzsteuer hat 1955 541 Millionen Franken und 1956 550 Millionen abgeworfen.

b. Begehren für die Verfassungsrevision

Die Studienkommission für die Warenumsatzsteuer und andere Konsumsteuern ist zum Schluss gelangt, dass sich die geltende Erhebungsmethode (Einphasensteuer nach dem Grossistensystem) bewährt hat und vorbehaltlich tiefgreifender Änderungen (Notwendigkeit einer erheblichen Ertragssteigerung, beträchtliche Erweiterung der Ausnahmen von der Besteuerung oder kurzfristige Anpassung der Steuersätze an den veränderten Finanzbedarf) für schweizerische Verhältnisse besser eignet als andere Besteuerungssysteme (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 2, S. 12). Dieser Auffassung wird allgemein zugestimmt.

¹⁾ BRB vom 29. Juli 1941, BS 6, 173; abgeändert durch BB vom 20. Dezember 1950, 22. Dezember 1954 und 21. Dezember 1955, AS 1950, 1467; 1954, 1316; 1955, 1184; jeweils verlängert durch die Finanzordnungen 1950 und 1951, 1951 bis 1954 und 1955 bis 1958, AS 1949, 1801; 1950, 1463; 1954, 1314.

An der geltenden Ordnung der Warenumsatzsteuer vermag hingegen die Behandlung der baugewerblichen Arbeiten noch nicht zu befriedigen. Während Arbeiten an beweglichen Sachen (Fahrnis im Sinne des Zivilgesetzbuches) unabhängig vom Materialaufwand voll steuerbar sind, ist bei Arbeiten an Bauwerken und an Grundstücken die Warenumsatzsteuer nur vom Wert des Materials im Zeitpunkt seiner Verbindung mit dem Gebäude oder mit dem Grund und Boden zu berechnen. Daraus haben sich Ausscheidungsschwierigkeiten und Belastungsungleichheiten ergeben, die durch die von der Verwaltung im Einvernehmen mit dem Baugewerbe getroffenen Pauschalregelungen (Berücksichtigung der sog. Verbindungslöhne) wohl etwas gemildert, nicht aber beseitigt werden konnten. Es wäre daher, wie die Studienkommission in ihrem Bericht dargelegt und wie Professor Keller in seinem Gutachten bestätigt hat (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 2, S. 23–26; Heft 2a, S. 16), am zweckmässigsten, die Arbeiten an Bauwerken und Grundstücken den Arbeiten an Fahrnis gleichzustellen und für sämtliche von der Steuer nicht ausgenommenen Umsätze einheitliche Steuersätze einzuführen. Eine Satzvereinheitlichung, verbunden mit einer Herabsetzung der heutigen Steuersätze, hätte allerdings gegenüber der heutigen abgebauten Ordnung in gewissen Sektoren des Baugewerbes eine Mehrbelastung zur Folge, der indessen etwas grössere Entlastungen auf allen übrigen Umsätzen gegenüberstünden. Damit würde, ohne soziale Härten hervorzurufen, ein wichtiger Schritt im Sinne der Vereinfachung gemacht, die bei der Warenumsatzsteuer ein besonders erstrebenswertes Ziel ist. Aber auch hier auferlegen wir uns Zurückhaltung im Interesse einer Verständigung.

Die Vorarbeiten haben nämlich ergeben, dass eine teilweise Mehrbelastung der baugewerblichen Umsätze in einem Zeitpunkt, in dem der heutige, bereits abgebaute normale Steuersatz (4 und 6% abzüglich ein Zehntel) eine nochmalige Senkung erfahren soll, von den betroffenen Kreisen nicht durchwegs verstanden und gebilligt würde. Immerhin wird den Bestrebungen auf Vereinfachung und Beseitigung der Belastungsungleichheiten im Baugewerbe sowie der Schaffung der hierfür nötigen verfassungsmässigen Grundlage (Art. 41^{ter}, Abs. 1, lit. a) zugestimmt. Danach soll der Bund ermächtigt werden, Arbeiten an Bauwerken und Grundstücken den Arbeiten an Fahrnis gleichzustellen, unter Ausschluss der Bebauung des Bodens für die Urproduktion, die weiterhin steuerfrei bleiben soll. Die mehr oder weniger weitgehende Anwendung dieses Befugnis für die anzustrebenden Vereinfachungen im Baugewerbe wird Sache der Ausführungsgesetzgebung sein; Belastungsangleichungen an die üblichen Steuersätze für Fahrnis werden indessen nur im Einvernehmen mit den betroffenen Kreisen der Steuerpflichtigen in Aussicht genommen.

Obwohl die Ausgestaltung der Steuer grundsätzlich Sache der Gesetzgebung ist, welche dem fakultativen Referendum untersteht, sollen bezüglich der Maximalsätze und der Freiliste verfassungsmässige Garantien gegeben werden (Art. 41^{ter}, Abs. 2).

Die vorgesehenen Maximalsätze von 4 und 6 Prozent entsprechen den heute geltenden, unabgebauten normalen Sätzen. Gegenüber den für die Übergangszeit ab 1. Januar 1959 bis zum Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes vorgesehenen Steuersätzen von $3\frac{1}{3}$ und 5 Prozent (Art. 7, Abs. 2, lit. a, der Übergangsbestimmungen) räumen sie dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum für die Anpassung der Steuer im Falle eines gesteigerten Finanzbedarfs ein; die Erhöhungsmöglichkeit beträgt 20 Prozent der für die Übergangszeit vorgesehenen Belastung. Damit wird bezüglich der Warenumsatzsteuer den innert 12 Jahren möglichen Schwankungen des Finanzbedarfs voraussichtlich ausreichend Rechnung getragen.

Nach den von der Studienkommission und im Gutachten von Professor Keller zu Recht hervorgehobenen Geboten der Wettbewerbsneutralität und Einfachheit der Warenumsatzsteuer ist diese auch weiterhin auf möglichst breiter Basis zu möglichst einheitlichen, mässigen Steuersätzen zu erheben (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 2, S. 13, 27 ff. und 32 ff.; Heft 2a, S. 15 ff.). Von neuen Abstufungen der Steuersätze und Erweiterungen der Freiliste, jedenfalls von Einbrüchen in die einheitliche Besteuerung der heute den Steuersätzen von 4 und 6 Prozent unterworfenen Warengruppen, ist deshalb abzusehen.

Nachdem die Freiliste bereits früher auf alle Esswaren erweitert worden ist, wäre übrigens die Meinung unrichtig, die Warenumsatzsteuer liesse sich durch die Freistellung weiterer Waren in sozialer Hinsicht erheblich verbessern, z. B. durch die immer wieder begehrte Befreiung von Büchern, Medikamenten, Textilien, gewissen Bekleidungsgegenständen oder von sogenannten unentbehrlichen Bedarfsartikeln des täglichen Gebrauchs. Es ist unmöglich, irgend eine befriedigende Umschreibung und Abgrenzung der unentbehrlichen Waren zu finden. Die Verhältnisse sind von Verbraucher zu Verbraucher derart verschieden, dass die gleiche Ware für den einen unentbehrlich sein, für den andern dagegen zum Luxusaufwand gehören kann. Ausserdem verursachen die Vielfalt des Warenangebotes für die Befriedigung gleicher oder ähnlicher Bedürfnisse sowie die Tatsache, dass gleiches oder ähnliches Material für die verschiedensten Zwecke verwendet wird, weitere Abgrenzungsschwierigkeiten und Belastungsungleichheiten. Die Folge solcher Steuerbefreiungen wäre eine Kettenreaktion weiterer Befreiungen, der nicht mehr Einhalt geboten werden könnte, weil sie immer wieder neue Ungleichheiten hervorgerufen würde. Eine derartige Folge von Einbrüchen in die Steuer ist schon einmal eingetreten, als die ursprünglich viel kleinere Freiliste auf alle notwendigen Lebensmittel ausgedehnt wurde¹⁾. Dies führte zu Belastungsungleichheiten im Bäcker- und Konditorengewerbe, die die Bundesversammlung, gegen den Antrag des Bundesrates (Botschaft vom 21. April 1950, BBl 1950, I, 953), mit der Befreiung der Bäcker, Konditoren und Schokoladefabriken von der Steuerpflicht als Grossist glaubte lösen zu können (BBVers

¹⁾ BB vom 21. Dezember 1949 (Finanzordnung 1950 und 1951) und Verfügung Nr. 9 des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements vom 21. Dezember 1949, AS 1949, 1801 und 1836.

vom 22. Juni 1950, AS 1950, 579). Trotzdem musste die Freiliste ein halbes Jahr später auf sämtliche Esswaren, ohne Rücksicht auf den Grad ihrer Entbehrlichkeit, ausgedehnt werden (BB vom 20. Dezember 1950, AS 1950, 1467). Die gleiche bis zur Steuerbefreiung von Waren mit ausgesprochenem Luxuscharakter führende Entwicklung wäre beispielsweise bei der Befreiung von Bekleidungsgegenständen oder sogenannten Artikeln des täglichen Bedarfs zu gewärtigen. Nur würde sie sich auf einem viel weiteren Gebiet als demjenigen der Lebensmittel auswirken und darum die Steuer in einer für ihren Fortbestand und ihre heutige Art der Erhebung untragbaren, äusserst gefährlichen Weise aushöhlen. Je schmäler die Besteuerungsbasis ist, desto krisenempfindlicher wird die Steuer, umso höher müssen zur Erzielung des gleichen Steuerertrages die nicht steuerbefreiten Waren belastet werden und umso mehr verschärfen sich die Abgrenzungsprobleme und Belastungsungleichheiten.

Die Freiliste soll daher nicht auf Waren ausgedehnt werden, die heute den normalen Steuersätzen von 4 und 6 Prozent unterliegen. Sie soll aber auch nicht eingeschränkt werden, so dass es weiterhin bei der Befreiung von Gas, Wasser, Elektrizität, Brot- und Saatgetreide, als Lebensmittel geltenden Esswaren, Kochsalz, Milch, Kaffee, Tee, Kakao, Vieh, Geflügel, Fischen sowie Zeitungen und Zeitschriften bleibt. Dagegen soll die Möglichkeit offengehalten werden, die Freiliste auf bestimmte Waren auszudehnen, deren Umsätze heute den Sondersätzen von 2 und 2½ Prozent unterstellt sind (alkoholfreie Getränke, gewisse Seifen und Waschmittel, Brennstoffe, lebende Pflanzen und Blumen sowie bestimmte landwirtschaftliche Hilfsstoffe). Ob und inwieweit dies geschehen soll, wird in der Ausführungsgesetzgebung zu entscheiden sein. Die Befreiung einzelner dieser Waren oder von Gruppen derselben, zum Beispiel der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe oder der Brennstoffe, liesse sich, im Gegensatz zum Herausreissen einzelner Waren aus der normalen Besteuerung zu 4 und 6 Prozent, allenfalls durchführen, ohne dass besondere Abgrenzungsprobleme und Ungleichheiten der Wettbewerbsverhältnisse entstehen sollten.

Auch das Herausreissen einzelner Waren aus der einheitlichen Besteuerung durch die Unterstellung unter höhere als die normalen Steuersätze führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten, dauernder Mehrarbeit für die Steuerpflichtigen und zu Belastungsungleichheiten. Deshalb halten wir es für richtig, dass nicht nur auf die Weiterführung der Luxussteuer als besondere Konsumsteuer verzichtet (vgl. Abschnitt VI, 3, hienach), sondern auch vom Einbau dieser Steuer in die Warenumsatzsteuer abgesehen wird. Die vorgesehenen Maximalsätze verhindern diese zusätzliche Besteuerung. Dem Bedürfnis nach feinerer sozialer Ausgestaltung der Fiskalmassnahmen, insbesondere nach verhältnismässig stärkerer Belastung der höheren Einkommen, kann bei der Wehrsteuer besser als bei einer Konsumsteuer Rechnung getragen werden.

Aus diesen Gründen schlagen wir eine Begrenzung der Steuersätze (Art. 41^{ter}, Abs. 2, lit. a) und die Unabänderlichkeit der Freiliste vor, in die höchstens noch die heute den ermässigten Steuersätzen von 2 und 2½ Prozent unterstellten Waren aufgenommen werden könnten (Art. 41^{ter}, Abs. 2, lit. b).

c. Ordnung bis zum Inkrafttreten eines neuen Warenumsatzsteuergesetzes

Es wird aus zeitlichen Gründen nicht möglich sein, das Ausführungsgesetz zur neuen Verfassungsbestimmung über die Warenumsatzsteuer bereits auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Geltungsdauer der Finanzordnung 1955 bis 1958, das heisst auf den 1. Januar 1959, in Kraft zu setzen. Darum muss die heutige Warenumsatzsteuer grundsätzlich bis zum Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes weitergeführt werden. Das ist insofern von Vorteil, als die Ausführungsgesetzgebung nicht präjudiziert wird und sich unfruchtbare Auseinandersetzungen über die endgültige Ausgestaltung der Steuer bei der Beratung der Verfassungsvorlage vermeiden lassen.

Die derzeitige Höhe der Bundeseinnahmen lässt jedoch schon für die Übergangszeit eine gewisse Ermässigung des Ertrages der Warenumsatzsteuer verantworten und als geboten erscheinen. Einmal soll der Bund nicht mehr Steuern erheben, als er zur Deckung seines Finanzbedarfs nötig hat; ferner soll auch der Ertrag der Wehrsteuer gegenüber der heutigen Ordnung mit Wirkung ab 1. Januar 1959 angemessen herabgesetzt werden.

Die für die Steuerpflichtigen einfachste Form der Entlastung bei der Warenumsatzsteuer schon für die Übergangszeit besteht in der nochmaligen Herabsetzung der normalen Steuersätze von 4 Prozent für Detail- und 6 Prozent für Engroslieferungen (abgebaut 3,6 und 5,4%) auf $3\frac{1}{3}$ und 5 Prozent. Die dadurch für die Pflichtigen verursachte Umstellung erleichtert gegenüber der heutigen abgebauten Ordnung die Steuerberechnung ($3\frac{1}{3}\% = \frac{1}{30}$, $5\% = \frac{1}{20}$ des steuerbaren Entgelts).

Mit der Ermässigung der Steuersätze hätte entsprechend weitergegangen werden können, wenn gleichzeitig die Belastung der baugewerblichen Arbeiten auf diejenige der Fahrnisumsätze angeglichen worden wäre, was aber aus den vorstehend dargelegten Gründen heute untunlich scheint. Dagegen haben sich die Vertreter des Baugewerbes damit einverstanden erklärt, dass in der Übergangszeit die Umsätze, die in der Verbindung von Waren mit Bauwerken oder Grundstücken bestehen, bis zum Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes weiterhin zu den heutigen abgebauten Sätzen belastet werden. Damit werden den Steuerpflichtigen des Baugewerbes während der Übergangszeit Umstellungen erspart und spätere Vereinfachungen nicht verunmöglicht.

Die ermässigten Steuersätze von 2 und $2\frac{1}{2}$ Prozent sollen, unter Einschluss des heute geltenden Abbaus (auf 1,8 und 2,25%), während der Übergangszeit gleichfalls unverändert beibehalten werden. Diese Belastungen sind ohnehin gering; die Weitergabe einer proportional gleich grossen zusätzlichen Ermässigung wie bei den normalen Steuersätzen würde den Herstellern und Händlern der betreffenden Waren Umtriebe verursachen, die zur Wirkung für die Verbraucher in einem ungünstigen Verhältnis stünden.

Die für die Warenumsatzsteuer vorgesehene Übergangsregelung (vgl. Ziffer II BB; Art. 7, Abs. 2, Übergangsbestimmungen) hätte für das Jahr 1959

gegenüber der geltenden Ordnung ohne den zehnprozentigen Abbau einen Steuerausfall von schätzungsweise 95 Millionen Franken, gegenüber der abgebauten heutigen Ordnung einen solchen von 30 Millionen zur Folge. Für die Jahre 1959 bis 1963 rechnen wir im übrigen mit einem durchschnittlichen Ertrag der Warenumsatzsteuer von 585 Millionen Franken.

4. Die Wehrsteuer

a. Geltendes Recht

Die Wehrsteuer ¹⁾ hat auf den 1. Januar 1941 die in den Jahren 1934 bis 1940 erhobene Krisenabgabe ²⁾ abgelöst. Sie wird unter Aufsicht des Bundes von den Kantonen veranlagt und bezogen und umfasst Steuern vom Einkommen und vom Vermögen natürlicher Personen, vom Reingewinn und Eigenkapital der Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, vom Reinertrag und Vermögen der Genossenschaften, vom Einkommen und vom Vermögen der übrigen juristischen Personen sowie eine Sondersteuer auf den 5 Prozent des Warenpreises übersteigenden Rückvergütungen und Rabatten auf Warenbezügen. Durch den Steuerabbaubeschluss vom 21. Dezember 1955 ³⁾ sind die für die Jahre 1955 bis 1958 geschuldeten Wehrsteuern der natürlichen Personen um 10 bis 40 Prozent und die Steuern der juristischen Personen sowie die Sondersteuer auf Rückvergütungen und Rabatten um 10 Prozent ermässigt worden. Die gesamte durch den Steuerabbau bewirkte Entlastung lässt sich auf 80 Millionen Franken schätzen; daran sind die natürlichen Personen mit 68, die juristischen Personen mit rund 12 Millionen beteiligt. Im Durchschnitt der für die VII. und VIII. Wehrsteuerperiode massgebenden Steuerjahre 1953 und 1954 bzw. 1955 und 1956 hat die Wehrsteuer die Roherträge abgeworfen, wie sie nebenstehende Tabelle zeigt.

Am durchschnittlichen jährlichen Rohertrag von 358,6 Millionen Franken in der VII. und 320,0 Millionen in der VIII. Wehrsteuerperiode waren die Kantone mit 30 Prozent oder rund 108 Millionen in der VII. und rund 96 Millionen in der VIII. Periode beteiligt.

¹⁾ BRB vom 9. Dezember 1940/31. Oktober 1944/11. Oktober 1949, BB vom 20. Dezember 1950, 22. Dezember 1954 und 21. Dezember 1955; BS 6, 350, 400; AS 1949, 1433; 1950, 1467; 1954, 1316; 1955, 1184. Die Geltungsdauer des Wehrsteuerbeschlusses ist durch die Finanzordnungen 1950 und 1951, 1951 bis 1954 und 1955 bis 1958 (AS 1949, 1801; 1950, 1463; 1954, 1314) sukzessive bis Ende 1958 verlängert worden.

²⁾ BB vom 13. Oktober 1933, AS 49, 839; BRB vom 19. Januar 1934/16. Dezember 1938, AS 50, 49; 54, 865.

³⁾ BB vom 21. Dezember 1955 und BRB vom 28. Dezember 1955; AS 1955, 1184, 1186.

Rohrertrag der Wehrsteuer im Durchschnitt der Jahre 1953/54 bzw. 1955/56
in Millionen Franken

Kategorie der Steuerpflichtigen	Steuer auf Einkommen, Reingewinn, Reinertrag		Steuer auf Vermögen, Kapital		Steuer auf Rück- vergütungen und Rabatten		Total	
	1953/54	1955/56 ¹⁾	1953/54	1955/56 ¹⁾	1953/54	1955/56 ¹⁾	1953/54	1955/56 ¹⁾
Natürliche Personen	208,2	170,0	45,6	36,0	0,0	.	253,8	206,0
Kapitalgesellschaften	84,7	92,1	10,7	11,6	0,1	0,1	95,5	103,8
Genossenschaften	3,2	3,4	1,1	1,2	0,8	0,9	5,1	5,5
Übrige juristische Personen	1,3	1,5	2,9	3,2	—	—	4,2	4,7
Total	297,4	267,0	60,3	52,0	0,9	1,0	358,6	320,0

¹⁾ Vorläufige Ergebnisse

**b. Möglichkeiten einer Kompetenzabgrenzung zwischen Bund
und Kantonen auf dem Gebiet der direkten Steuern**

Weil bei Weiterführung und verfassungsmässiger Verankerung einer Warenumsatzsteuer auf die Erhebung einer mässigen direkten Bundessteuer aus finanz- und steuerpolitischen Gründen nicht verzichtet werden kann, bleibt zu prüfen, ob und wie die bestehende Überlagerung von Einkommenssteuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden vermieden und durch eine saubere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche des Bundes einerseits und der Kantone und Gemeinden anderseits ersetzt werden könnte. Eine derartige Aufteilung der Befugnis zur Erhebung direkter Steuern zwischen Bund und Kantonen könnte entweder nach Steuerobjekten, in Form einer eidgenössischen Kapitalertragssteuer, oder nach Steuersubjekten, in Form einer Bundessteuer juristischer Personen erfolgen.

Bei einer Teilung der Besteuerungsbefugnissen nach Steuerobjekten müsste die Besteuerung der der eidgenössischen Couponabgabe und Verrechnungssteuer unterliegenden Erträge beweglichen Kapitalvermögens dem Bund (eidgenössische Kapitalertragssteuer) zugewiesen, die Besteuerung der übrigen Einkünfte und des Vermögens den Kantonen und Gemeinden überlassen werden. Da eine solche eidgenössische Kapitalertragssteuer keine Verrechnungs- und Rückerstattungsmöglichkeiten kennen würde, wäre sie zwar einfach, aber in ihren Auswirkungen ungerecht und untragbar, wie dies bereits in der Botschaft vom 22. Januar 1948 dargelegt worden ist (BBl 1948, I, 463, Separatausgabe 155). Eine solche Kapitalertragssteuer kommt mithin als Ersatz der geltenden eidgenössischen Wehrsteuer nicht in Frage und eine andere Form der Aufteilung der Besteuerungskompetenzen nach Objekten zwischen Bund und Kantonen ist nicht möglich. In der bisherigen Diskussion sind denn auch keine in diese Richtung weisenden Ersatzvorschläge mehr gemacht worden.

Da eine Aufteilung der Steuerkompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Gebiet der direkten Steuern ein Hauptanliegen des Bundesgesetzgebers sein muss, eine Ausscheidung nach Steuerobjekten jedoch nicht gangbar ist, hat das Finanz- und Zolldepartement der Frage besondere Aufmerksamkeit geschenkt, ob sich eine Teilung der Besteuerungsbefugnisse nach Steuersubjekten in der Weise verwirklichen lasse, dass die Besteuerung der juristischen Personen, unter Beteiligung der Kantone am Steuerertrag, ausschliesslich dem Bunde zugewiesen, die natürlichen Personen aber ausschliesslich den Kantonen und Gemeinden zur Besteuerung überlassen würden. Die Studienkommission, die das Projekt einer Bundessteuer juristischer Personen ohne Berücksichtigung anderer Lösungsmöglichkeiten zu prüfen hatte (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 1), hielt nach Abwägung aller Vor- und Nachteile, den Gedanken einer Bundessteuer juristischer Personen für grundsätzlich annehmbar und technisch durchführbar und empfahl, ihn im Rahmen der Vorarbeiten des Departements weiter zu verfolgen. Sie hat den maximalen Ertrag einer solchen Steuer für den Bund auf 140 Millionen Franken geschätzt. Die Kantone hätten zur Bundesquote feste Zuschläge von 200 Prozent mit einem Gesamtertrag von 280 Millionen Franken erheben sollen, d.h. 20 Millionen weniger als ihre heutigen Staats- und Gemeindesteuern von juristischen Personen ausmachen. Von den 280 Millionen Franken wäre ein Zehntel, d.h. 28 Millionen, zugunsten des interkantonalen Finanzausgleichs abgezweigt worden.

Ohne die mit einer solchen Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen verbundenen Nachteile zu übersehen, hat das Finanz- und Zolldepartement, wegen der damit erreichbaren klaren Abgrenzung der Besteuerungsbefugnisse, der Vereinfachung des Steuerveranlagungsverfahrens und der Verwirklichung der Wettbewerbsneutralität in der Besteuerung juristischer Personen in seinen «Grundsätzlichen Erwägungen» vom 18. Juli 1956 die Einführung einer Bundessteuer juristischer Personen grundsätzlich befürwortet und zur öffentlichen Diskussion gestellt. Für die grosse Mehrheit der zur Vernehmlassung eingeladenen Kantonsregierungen, politischen Parteien und Wirtschaftsverbände wogen aber die mit einer Bundessteuer der juristischen Personen verbundenen Nachteile erheblich stärker als ihre Vorteile. Die Hauptgründe, die gegen eine Aufteilung der Steuerbefugnisse zwischen Bund und Kantonen nach Steuersubjekten geltend gemacht worden sind, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Staatspolitisch erscheinen den Gegnern einer Bundessteuer juristischer Personen der Eingriff des Bundes in den heutigen Bestand der Steuerhoheit der Kantone und die mit einer solchen Lösung notwendig verbundenen grundlegenden Änderungen der kantonalen Steuergesetze untragbar;
- finanzpolitisch wird befürchtet, dass die Kantone, infolge der Festsetzung der kantonalen Zuschläge zur Bundessteuer durch den Bund, in eine zu grosse Abhängigkeit vom Zentralstaat geraten könnten, dass ferner die Finanzgrundlagen des Bundes selber zu schmal und zu wenig elastisch wären und dass schwierige inner- und interkantonale Finanzausgleichsprobleme entstehen würden;

- steuerpolitisch wird vor allem als Mangel empfunden, dass die Steuerpflichtigen in verstärktem Masse die Möglichkeit hätten, durch die Wahl der zivilrechtlichen Formen die ihnen am besten zusagende Steuerhoheit zu wählen, dass das wirtschaftlich und fiskalisch eine Einheit bildende Einkommenssteuersystem künstlich zerschnitten würde und die meisten Kantone wegen des Wegfalles ihrer Wehrsteueranteile die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen erhöhen müssten.

Angesichts der Widerstände gegen eine Aufteilung der Besteuerungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen nach Steuersubjekten haben wir davon abgesehen, den Gedanken einer Bundessteuer der juristischen Personen weiter zu verfolgen. Unter diesen Umständen sind wir aber auch nicht in der Lage, der Bundesversammlung für die Neuordnung der Bundessteuern eine Lösung vorzuschlagen, mit der vermieden werden könnte, «den kantonalen und kommunalen direkten Steuern vom Einkommen und Vermögen eine gleichartige, die gleichen Steuersubjekte und die gleichen Steuerobjekte treffende Bundessteuer zu überlagern» (BBl 1948, I, 463, Separatausgabe 155).

c. Gemeinsame Nutzung der gleichen Steuerquelle durch Bund und Kantone

Wenn schon eine Konkurrenz zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der direkten Steuern unvermeidlich ist, so muss der Gesetzgeber jedenfalls bestrebt sein, eine konkurrierende direkte Bundessteuer so auszugestalten, dass der Eingriff des Bundes in die überlieferte Steuerordnung der Kantone und Gemeinden möglichst schonend ausfällt. In diesem Sinne waren, neben der Wehrsteuer, noch folgende Möglichkeiten in Erwägung zu ziehen:

- eine den bestehenden kantonalen und kommunalen Steuern vom Einkommen und vom Vermögen überlagerte Bundessteuer juristischer Personen, unter Verzicht auf die Besteuerung der natürlichen Personen von Bundes wegen;
- eine durch eine Steuer auf den höheren Erwerbseinkommen natürlicher Personen ergänzte, überlagerte Bundessteuer juristischer Personen;
- Bundeszuschläge zu den kantonalen direkten Steuern (sog. centimes additionnels);
- eine die kantonalen und kommunalen Steuern vom Einkommen und vom Vermögen ergänzende allgemeine Ertragssteuer des Bundes.

Im folgenden sollen diese vier Lösungsmöglichkeiten auf ihre Vor- und Nachteile untersucht werden.

Einer der gewichtigsten Einwände, der gegen eine Bundessteuer der juristischen Personen in der oben (lit.b) dargestellten Form erhoben wird, betrifft die Auswirkungen, die eine ausschliessliche Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund auf den Finanzhaushalt der Kantone und Gemeinden haben müsste. Diese Nachteile könnten in einfacher Weise dadurch beseitigt

werden, dass der Bund zusätzlich zu den heute bestehenden kantonalen und kommunalen Steuern vom Reingewinn und Eigenkapital eine Steuer der juristischen Personen erheben, aber auf die Besteuerung von Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen verzichten würde. Eine solche den direkten Steuern der Kantone und Gemeinden überlagerte Bundessteuer juristischer Personen hätte zwar den Vorzug, finanztechnisch einfach und abstimmungspolitisch nicht unattraktiv zu sein. Sie kann aber sachlich kaum gerechtfertigt werden, denn es ist schwerlich einzusehen, weshalb die juristischen Personen, die von Kantonen und Gemeinden häufig schon stark belastet sind, allein an die Finanzierung der Aufgaben und Lasten des Bundes beitragen sollten. Eine Erweiterung des subjektiven Anwendungsbereiches einer solchen überlagerten Bundessteuer juristischer Personen durch die Einführung einer eidgenössischen Betriebssteuer, die alle buchführungspflichtigen Unternehmungen erfassen würde, brächte zwar eine Milderung, aber keine Beseitigung der einseitigen Belastung einzelner Kategorien von Steuerpflichtigen durch eine solche Bundessteuer. Ausserdem haften der Betriebssteuer wirtschaftliche und technische Mängel an, die sowohl die Expertenkommission zur Prüfung der Möglichkeiten einer gleichmässigen steuerlichen Belastung der Erwerbsunternehmungen ohne Rücksicht auf die Rechtsform in ihrem Bericht vom 14. Februar 1955 ¹⁾ als auch die Studienkommission für eine Bundessteuer der juristischen Personen ²⁾ dazu geführt haben, von der Einführung einer Betriebssteuer abzuraten.

Der Gedanke, dass der Bund künftig nur noch die Gewinne und das Kapital der juristischen Personen sowie die höheren Erwerbseinkommen natürlicher Personen besteuern sollte, ist gelegentlich zur Diskussion gestellt worden. Eine solche Steuer hätte entweder den Zweck, das Projekt einer den direkten Kantons- und Gemeindesteuern überlagerten Bundessteuer juristischer Personen zu erweitern, oder den Sinn, die heutige Wehrsteuer auf solche Einkünfte natürlicher Personen zu beschränken, die neben der kantonalen und kommunalen Steuerbelastung noch eine zusätzliche Belastung durch den Bund ertragen, ohne dass dies den Finanzhaushalt und die Steuerpolitik der Kantone und Gemeinden erheblich stören würde. Die Befürworter einer solchen eidgenössischen «Supertax» übersehen leicht, dass der Finanzbedarf des Bundes es kaum erlauben würde, diese Steuer so mässig zu halten, dass sie als blosser Ergänzung des kantonalen und kommunalen Einkommenssteuersystems angesprochen werden könnte. Ferner ist zu beachten, dass eine solche, auf einen verhältnismässig kleinen Kreis von Pflichtigen beschränkte «Übersteuer» gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Steuer verstossen würde. Lässt sich die Erhebung einer direkten Steuer durch den Bund nicht vermeiden und eine Aufteilung der Steuerbefugnisse zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der direkten Steuern nicht verwirklichen, so wird der Bund grundsätzlich sämtliche privaten Wirtschaftssubjekte einer direkten Steuer unterwerfen müssen.

¹⁾ Zum Problem der gleichmässigen Besteuerung der Erwerbsunternehmungen, Basel 1955, S. 53 ff., insbesondere 61.

²⁾ Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 1, S. 21 ff., insbesondere 26 f.

Die letzten Endes auf dem Gedanken der Geldbeiträge der Kantone (Kontingente) beruhenden Bundeszuschläge (*centimes additionnels*) zu den kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern können als massgebliche Einnahmequelle des Bundes ernsthaft nicht in Frage kommen. Derartige Zuschläge müssten auf Steuern berechnet werden, die je nach dem Finanzbedarf des kantonalen Staatshaushaltes, nach der Steuerkraft der regionalen Wirtschaft und nach dem technischen Stand des Einschätzungsapparates von Kanton zu Kanton sehr verschieden sind. Sie wären als dauernde Fiskalquelle des Bundes ebenso unsachgemäss wie ungerecht. Selbst im Hinblick darauf, dass die direkte Bundessteuer künftig nur noch eine die andern Fiskaleinnahmen ergänzende Einnahmequelle des Bundes bilden soll, könnten die schweren Mängel solcher eidgenössischer «*centimes additionnels*» nicht in Kauf genommen werden.

In der Botschaft vom 20. Januar 1953 ist schon die Frage erörtert worden, «ob nicht der mit einer gesondert veranlagten direkten Bundessteuer angestrebte Zweck wenigstens annähernd auch erreicht werden könnte, wenn dem Bund nur eine Auswahl solcher Objekte zur Besteuerung zugewiesen würde, bei denen sich der fiskalische Zugriff unter Vermeidung besonderer Umtriebe und Kosten mit der Erhebung bereits eingeführter Abgaben verbinden liesse» (BBl 1953, I, 144, Separatausgabe 52). Zur Diskussion hat damals ein Projekt gestanden, nach dem eine Steuer auf den der Couponabgabe und der Verrechnungssteuer unterliegenden Kapitalerträgen und Gewinnausschüttungen, eine mit den AHV-Beiträgen zu erhebende Steuer auf dem Ertrag aus selbständiger und unselbständiger Arbeit, eine Steuer vom Eigenkapital der juristischen Personen sowie eine eidgenössische Nachlaßsteuer zu einem eidgenössischen Ertragssteuersystem zusammengefasst worden wären. Auf Grund eingehender Untersuchungen (BBl 1953, I, 145, Separatausgabe 53) ist der Bundesrat damals zum Ergebnis gelangt, ein solches eidgenössisches Ertragssteuersystem würde sich «weder nach seinen Auswirkungen als besser noch verfahrensmässig als einfacher erweisen» (BBl 1953, I, 153, Separatausgabe 61). Die sachlichen Mängel einer solchen, nach rein erhebungstechnischen Gesichtspunkten kombinierten eidgenössischen Ertragssteuerordnung führen uns auch heute zu keinem andern Schluss.

d. Gesichtspunkte für die Verfassungsrevision

Die Weitererhebung einer mässigen direkten Bundessteuer ist aus finanz- und steuerpolitischen Gründen unerlässlich (vgl. Ziff. 1, lit. b, hievor). Der Gedanke, die geltende eidgenössische Wehrsteuer durch eine direkte Bundessteuer zu ersetzen, die dank ihrer besondern Ausgestaltung dazu geeignet wäre, die Konkurrenz zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auf dem Gebiete der direkten Steuern einzuschränken (vgl. lit. b und c hievor), lässt sich nicht verwirklichen. Auch für die Zukunft kann mithin die Erhebung einer nach eigenen Gesichtspunkten geordneten direkten Steuer des Bundes neben den Einkommens- und Vermögenssteuern der Kantone und Gemeinden nicht vermieden werden.

Die künftige Wehrsteuer soll vom Einkommen der natürlichen Personen sowie vom Reingewinn und Eigenkapital der juristischen Personen erhoben

werden. Auf die Besteuerung des Vermögens der natürlichen Personen ist zu verzichten. Grundsätzlich erträgt das Einkommen aus Vermögen zwar eine höhere Belastung als das Einkommen aus Arbeit; eine ergänzende Vermögenssteuer hat also im Einkommenssteuersystem ihre sachliche Berechtigung. Es ist aber zu beachten, dass die Kantone und Gemeinden das Einkommen aus Vermögen im allgemeinen sehr stark belasten. Im Sinne einer Abstimmung der künftigen Wehrsteuer auf die kantonalen und kommunalen Einkommens- und Vermögenssteuern rechtfertigt sich im Rahmen der Wehrsteuer ein Verzicht auf die Besteuerung des Vermögens der natürlichen Personen. Die neue Wehrsteuer ist im übrigen so auszugestalten, dass sich die Konkurrenzierung der Kantone und Gemeinden durch den Bund in tragbaren Grenzen hält.

Dem Bund soll aus der neuen Wehrsteuer ein Nettoertrag von 200 Millionen Franken verbleiben. Nach der heutigen Ordnung (Tarif 1955 mit Steuerabbau von 10 bis 40 % gemäss BB vom 21. Dezember 1955) könnte für 1959, bei Wegfall der Ergänzungssteuer vom Vermögen der natürlichen Personen und unter Beibehaltung eines Kantonsanteils von 30 Prozent, mit einem Nettoertrag von rund 240 Millionen Franken für den Bund gerechnet werden. Für weitere Steuerermässigungen stehen mithin dem Bunde 40 Millionen Franken zur Verfügung, die den Wehrsteuerpflichtigen bereits ab 1. Januar 1959 zugute kommen sollen.

Aus politischen Gründen sind im Verfassungstext Steuermaxima für die natürlichen und juristischen Personen und überdies Freigrenzen für die natürlichen Personen vorgesehen worden. Für die natürlichen Personen soll die Steuer vom Einkommen nach einem progressiven Tarif bemessen werden und 10 Prozent des gesamten steuerbaren Einkommens nicht übersteigen. Die Steuerpflicht der natürlichen Personen soll frühestens bei einem Einkommen von 5000 Franken, für Verheiratete bei einem Einkommen von 6500 Franken beginnen. Was die juristischen Personen anbetrifft, so soll die Steuer auf dem Reingewinn bei proportionaler Besteuerung 7 Prozent, bei progressiver Besteuerung 12 Prozent, die Steuer auf Kapital und Reserven 1 Promille auf keinen Fall übersteigen. Diese Richtlinien lehnen sich – unter Senkung des Steuermaximums und Erhöhung der Mindestfreibeträge für die natürlichen Personen – an die im Bundesbeschluss vom 25. September 1953 (Art. 42 *quinquies*, Abs. 3; BBl 1953, III, 235) enthaltenen Vorschriften an, vermeiden aber andererseits jene Massnahmen, die seinerzeit wohl weitgehend mitbestimmend waren für die Verwerfung der Vorlage von 1953.

Sofern die günstige Entwicklung des Bundesfinanzhaushaltes anhält, kann die Ausführungsgesetzgebung Steuermaxima vorsehen, die unter, und Freigrenzen, die über der verfassungsmässigen Grenze liegen.

Von verschiedenen Seiten ist verlangt worden, dass im Rahmen einer verfassungsmässigen Neuordnung der direkten Bundessteuer Vorkehren getroffen werden, um eine gleichmässige Belastung der juristischen Personen nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform zu erreichen. Bei der Prüfung dieser Frage ist die Expertenkommis-

sion für die Motion Piller zum Schlusse gelangt ¹⁾, dass die Besteuerung des Reingewinnes und des Eigenkapitals nicht geeignet sei, die nicht gewinnstrebigem Unternehmungen zu angemessenen Steuerleistungen heranzuziehen. Sie hat daraus gefolgert, dass für alle juristischen Personen eine Minimalsteuer von dem einen bestimmten Betrag übersteigenden Umsatz und vom gesamten in der Unternehmung investierten Kapital vorzusehen sei; diese Minimalsteuer sollte auf die ordentliche Steuer vom Gewinn und Kapital angerechnet werden. Die Studienkommission für eine Bundessteuer der juristischen Personen hat diese Anregung übernommen und ihrerseits für die Ausgestaltung einer ausschliesslichen Bundessteuer der juristischen Personen eine nach den Roheinnahmen und den Gesamtkativen zu bemessende Minimalsteuer für alle juristischen Personen in Vorschlag gebracht ²⁾. Eine möglichst gleichmässige Besteuerung sämtlicher juristischer Personen ist zweifelsohne eine wichtige, in der Verfassung zu verankernde steuerpolitische Richtschnur für die Ausgestaltung der direkten Bundessteuer. Dagegen darf der Gesetzgeber nach unserem Dafürhalten nicht auf die Minimalsteuer festgelegt werden. Trotz der Vorarbeiten der beiden Expertenkommissionen kann die Zweckmässigkeit und Richtigkeit einer Minimalsteuer von den Roheinnahmen und den gesamten Aktiven heute noch nicht eindeutig bejaht werden. Vor allem ist bis jetzt noch keine befriedigende Lösung für diejenigen Unternehmungen gefunden worden, die zwar gewinnstrebig sind, aber entweder mit Verlust arbeiten oder noch im Aufbau begriffen sind. Ausserdem wäre die Wirkung einer solchen Minimalsteuer auf die Gesamtsteuerbelastung durch Bund, Kantone und Gemeinden der nicht gewinnstrebigem Unternehmungen im Rahmen einer wesentlich reduzierten Bundeseinkommenssteuer kaum spürbar. Wir halten unter den gegebenen Umständen dafür, dass es Sache der Ausführungsgesetzgebung sein wird, darüber zu befinden, wie eine gleichmässige steuerliche Belastung sämtlicher juristischer Personen am besten zu erreichen ist. Im Zuge dieser Arbeiten wird auch die Frage abzuklären sein, wie die Rückvergütungen und Rabatte künftig zu behandeln sein werden.

Da der Bund weiterhin eine Wehrsteuer erheben muss, kann den Kantonen kaum zugemutet werden, eine Kürzung ihres heutigen Anteils an der Bundessteuer in Kauf zu nehmen und den ihnen daraus entstehenden Einnahmeausfall durch eine Erhöhung ihrer Einkommens- und Vermögenssteuern auszugleichen. Mit Rücksicht darauf, dass die künftige Wehrsteuer gegenüber der bisherigen bedeutend reduziert werden und somit der Anteil der Kantone ohnehin stark zurückgehen wird, soll der Kantonsanteil auf 30 Prozent vom Rohertrag belassen werden. Dagegen soll von diesem 30prozentigen Anteil ein Sechstel für Zwecke des Finanzausgleichs unter den Kantonen reserviert werden. Den Verteilungsschlüssel wird die Ausführungsgesetzgebung zu umschreiben haben.

Es ist verschiedentlich vorgeschlagen worden, die direkte Bundessteuer in der Verfassung nur als sogenannte Finanzreserve für den Fall vorzusehen, dass

¹⁾ Zum Problem der gleichmässigen Besteuerung der Erwerbsunternehmungen, Basel 1955, S. 143 ff.

²⁾ Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 1, S. 39.

der Bund seine Ausgaben wegen lang andauernden Aktivdienstes, ausserordentlicher Rüstungsaufwendungen oder allgemeiner Wirtschaftskrise mit seinen ordentlichen Einnahmen nicht mehr decken könnte. Dieser Vorschlag steht im Widerspruch zu unserer Feststellung, dass der Bund aus finanz- und steuerpolitischen Gründen auf die Erhebung einer direkten Steuer nicht verzichten kann. Abgesehen davon haften ihm erhebliche sachliche Mängel an. Durch eine nur sporadisch wiederkehrende Erhebung einer direkten Bundessteuer würde die gefestigte Praxis, die sich um die bestehende Wehrsteuer gebildet hat, verloren gehen. Damit würde die Stabilität der Ordnung, an der die Steuerpflichtigen ebenso stark interessiert sind wie die Behörden, in Frage gestellt. Der Erhebungsapparat müsste jedesmal neu eingespielt werden. Die Kontinuität, die bei einer periodischen Steuer wie der Wehrsteuer von erheblicher Bedeutung ist, ginge verloren. Viele der Errungenschaften der heutigen Wehrsteuer, wie die liberale Abschreibungspraxis und die steuerfreie Bildung von stillen Reserven, könnten nicht beibehalten werden, was zu einem Wiederaufleben der überwundenen Reibereien zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörden führen müsste.

Den Namen Wehrsteuer möchten wir für die künftige direkte Bundessteuer beibehalten. Er ist eingelebt und es verbindet sich damit die Vorstellung, dass ihr Ertrag für die Landesverteidigungskosten benötigt und verwendet wird. Solange diese Kosten, die für die Zeit ab 1959 auf 800 Millionen Franken veranschlagt werden, den Ertrag der Wehrsteuer um ein Mehrfaches und den Ertrag dieser Steuer und der Warenumsatzsteuer zusammen ebenfalls übersteigen, leuchtet die Wahl der Bezeichnung Wehrsteuer ein. Die neue Wehrsteuer wird in wesentlichen Teilen die Grundzüge der geltenden fortführen.

e. Richtlinien für ein künftiges Wehrsteuergesetz

Die künftige Wehrsteuer soll sich, wie dargelegt, auf die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen sowie des Reingewinns und des Eigenkapitals der juristischen Personen beschränken.

Für die Ausgestaltung der Steuer auf dem Reingewinn und auf Kapital und Reserven der juristischen Personen werden die Vorschläge der Studienkommission für eine Bundessteuer der juristischen Personen soweit tunlich zu berücksichtigen sein ¹⁾. Diese Vorschläge stützen sich weitgehend auf die Ergebnisse, zu denen die Expertenkommission für die Motion Piller in ihrem Bericht vom 14. Februar 1955 gelangt ist ²⁾. Im Bestreben, den Anregungen dieser beiden Kommissionen Rechnung zu tragen, wird in der Verfassungsvorlage der Ausführungsgesetzgebung das Ziel gesetzt, alles vorzukehren, um sämtliche Erwerbsunternehmungen in der Form juristischer Personen, ungeachtet ihrer Rechtsform, also namentlich Kapitalgesellschaften und Genossenschaften einan-

¹⁾ Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 1.

²⁾ Zum Problem der gleichmässigen Besteuerung der Erwerbsunternehmungen, Basel 1955.

der grundsätzlich gleichzustellen. Die für das geltende Wehrsteuerrecht charakteristische Vielfalt in der Besteuerung der juristischen Personen soll in Wegfall kommen. Alle juristischen Personen sollen, soweit dies möglich ist, für dieselben Objekte (Gewinn und Kapital), nach denselben Bemessungsvorschriften und zu denselben Tarifen zur Wehrsteuer herangezogen werden; Gewinn und Kapital werden in Übereinstimmung mit dem heutigen Stand der schweizerischen Rechtslehre und Rechtsprechung zu umschreiben sein.

Was die für die juristischen Personen zu wählenden Steuertarife anbelangt, so wird in erster Linie zu prüfen sein, ob ein Zweistufentarif in Frage kommt. Ein solcher Zweistufentarif würde voraussichtlich aus einer von allen juristischen Personen zu entrichtenden proportionalen Basissteuer und aus einem proportionalen Zuschlag auf allen eine bestimmte Rendite des Eigenkapitals übersteigenden Teilen des Reingewinns bestehen. Auf dem Eigenkapital hätten alle juristischen Personen wie heute eine proportionale Ergänzungssteuer zu bezahlen.

Was die Wehrsteuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen anbelangt, so wird es Sache der Ausführungsgesetzgebung sein, den progressiven Tarif der neuen Bundeseinkommenssteuer, unter Berücksichtigung der durch den Steuerabbau 1955 eingetretenen Entlastungen, zu ordnen. Mögliche Steuer senkungen sollen allen Steuerpflichtigen zugutekommen. Die neue Einkommenssteuer darf nicht zu einer Sondersteuer auf höhern Einkommen werden. Im Rahmen der Vorarbeiten für die Ausführungsgesetzgebung wird auch zu prüfen sein, ob und inwieweit gewisse Sozialabzüge, insbesondere die Kinderabzüge, erhöht werden können. Ferner wird abzuklären sein, ob und allenfalls in welcher Weise dem Begehren entsprochen werden kann, von dem der Bundessteuer unterliegenden Einkommen der natürlichen Personen die kantonalen und kommunalen Einkommens- und Vermögenssteuern in Abzug zu bringen. Wir verhehlen nicht, dass wir die Bedenken, die den Bundesrat in den Botschaften vom 22. Januar 1948 und vom 20. Januar 1953 (BBl 1948, I, 496, Separatausgabe 188; BBl 1953, I, 160, Separatausgabe 68) zur Ablehnung dieses Begehrens geführt haben, auch heute noch für gewichtig erachten. Die Verwirklichung des Begehrens hätte zur Folge, dass die Wehrsteuersätze, einschliesslich des in der Verfassung anzugebenden Höchstsatzes, wesentlich erhöht werden müssten, was vom Bürger nicht verstanden würde. Ohne diese Massnahme entstünde ein Ausfall beim Steuerertrag, der neben den von uns bereits in Aussicht genommenen Erleichterungen keinen Platz hätte. Die dem Steuerabzug nachgesagte ausgleichende Wirkung zugunsten der Steuerpflichtigen in Kantonen mit hoher Steuerbelastung ist nicht so bedeutend wie vielleicht angenommen werden könnte. Sie steht in keinem Verhältnis zu der damit für alle Steuerpflichtigen und Steuerbehörden verursachten Mehrarbeit. Begünstigt wären die Empfänger hoher Einkommen, denen in der Regel bereits mit der Aufhebung der Ergänzungssteuer vom Vermögen eine ansehnliche Entlastung zuteil wird. Ferner sind ungünstige Rückwirkungen auf die Kantone zu befürchten, da ein Steuerabzug bei der Wehrsteuer ähnliche Begehren um Abzug der Gemeindesteuern bei den kantonalen Steuern hervorrufen wird.

f. Ordnung bis zum Inkrafttreten eines neuen Wehrsteuergesetzes

Aus zeitlichen Gründen kann ein Ausführungsgesetz zur neuen Verfassungsbestimmung über die Wehrsteuer nicht schon auf den 1. Januar 1959 in Kraft treten; die geltende Wehrsteuer ist deshalb über den Zeitpunkt des Ablaufs der geltenden Finanzordnung 1955 bis 1958 hinaus weiterzuführen. Dank der anhaltend günstigen Entwicklung des Finanzhaushaltes des Bundes können bereits für die Übergangsordnung gegenüber der heute bestehenden Wehrsteuerbelastung zusätzliche Erleichterungen gewährt werden. Immerhin darf dadurch die definitive Ordnung der direkten Bundessteuer nicht präjudiziert und das bestehende Wehrsteuersystem nicht grundlegend geändert werden. Daher kommt insonderheit eine Neagestaltung der Steuertarife für die Übergangsordnung nicht in Frage. Dagegen halten wir dafür, dass bereits für diese Übergangszeit neben der Weiterführung des 1955 erfolgten Steuerabbaus die vom Bundesrat schon in seinen Botschaften vom 22. Januar 1948 und vom 20. Januar 1953 vorgeschlagene Aufhebung der Ergänzungssteuer vom Vermögen der natürlichen Personen verwirklicht werden muss; damit wird sich der Steuerabbau 1955 in vollem Umfange auf die Einkommenssteuer auswirken.

Von verschiedenen Seiten werden für die Übergangszeit über den Verzicht auf die Vermögenssteuer natürlicher Personen und die Weiterführung des Steuerabbaus 1955 hinausgehende Entlastungen verlangt. Insbesondere wird vorgeschlagen, für die natürlichen Personen die Einkommens- und Erwerbssteuern der Kantone und Gemeinden zum Abzug zuzulassen, den 1943 eingeführten 50prozentigen Zuschlag zur Wehrsteuer fallen zu lassen oder den allgemeinen Abzug von 2000 Franken zu erhöhen.

Das vielschichtige Problem des Abzuges der kantonalen und kommunalen Einkommens- und Erwerbssteuern von dem der direkten Bundessteuer unterliegenden Einkommen (vgl. *lit.e*, hievor) kann, wie die Frage der Neugestaltung der Steuertarife, nach unserem Dafürhalten nicht Gegenstand der Diskussion der Übergangsordnung bilden.

Aber auch das Begehren, ab 1959 auf den Wehrsteuertarif von 1941 zurückzugehen, muss abgelehnt werden. Denn diese Massnahme hätte zur Folge, dass die Empfänger kleiner und mittlerer Einkommen gegenüber der heutigen – seit 1955 wesentlich ermässigten – Steuerbelastung gar keine oder nur eine unbedeutende Entlastung erfahren würden, während die Empfänger grosser Einkommen, denen im allgemeinen schon der Wegfall der Vermögenssteuer eine wesentliche Entlastung bringen wird, erneut stark begünstigt würden.

Hingegen sehen wir für die Übergangszeit eine Erhöhung des allgemeinen Abzuges von bisher 2000 Franken vor, um die Steuerbelastung sofort auf die im Verfassungstext als Minimum vorgesehenen, gegenüber heute erhöhten Freigrenzen von 6500 Franken für Verheiratete und 5000 Franken für Ledige auszurichten. Wir schlagen sogar vor, für die Verheirateten bereits übergangsweise die Steuerpflicht erst ab 7000 Franken beginnen zu lassen und damit über den verfassungsmässigen Mindestfreibetrag hinauszugehen. Zu diesem Zweck ist

der gegenwärtige allgemeine Abzug von 2000 Franken für Verheiratete auf 4000 und für Ledige auf 3000 Franken zu erhöhen.

Die Erhöhung der Freigrenzen würde ab 1959 pro Jahr einen zusätzlichen Ertragsausfall von schätzungsweise 60 Millionen Franken im Ganzen, also von über 40 Millionen für die Bundeskasse zur Folge haben. Die Zahl der Wehrsteuerepflichtigen würde vermutlich um etwa 350 000 sinken, aber noch wesentlich höher sein als zu Beginn der Wehrsteuer im Jahre 1941, und würde den Stand der Steuerepflichtigen unmittelbar nach Einführung des allgemeinen Abzuges von 2000 Franken im Jahre 1951 beinahe erreichen. Die Erhöhung des allgemeinen Abzuges von 2000 auf 4000 und 3000 Franken hätte also vor allem die Wirkung, die infolge der Zunahme der nominalen Einkommen eingetretene kalte Progression nochmals zu mildern.

Die Auswirkungen dieses Vorschlages für die Steuerepflichtigen zeigt die folgende Tabelle:

Wehrsteuer: Belastungsübersichten
Verheirateter ohne Kinder

Einkommen	Wehrsteuer nach heutiger Ordnung		Wehrsteuer nach Entwurf BR (Übergangsbestimmungen zur Neuordnung der Bundesfinanzen)
	ohne Ermässigung gemäss BB vom 21. 12. 1955	mit Ermässigung gemäss BB vom 21. 12. 1955	
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
A. aus Arbeit			
5 000	12.—	7.20	—
6 000	25.—	15.—	—
7 000	45.—	27.—	7.20
7 500	49.50	29.70	10.50
8 000	63.—	37.80	15.—
9 000	84.—	50.40	27.—
10 000	108.—	64.80	37.80
15 000	273.—	163.80	118.80
20 000	513.—	309.75	244.80
25 000	828.—	546.—	444.75
30 000	1 188.60	816.45	708.90
50 000	3 117.60	2 430.80	2 220.75
100 000	9 555.—	8 224.50	8 049.—
150 000	14 430.—	12 612.—	12 436.50
B. aus Vermögen (Ertrag zu 3%)			
6 000	169.—	101.40	—
9 000	364.—	218.40	27.—
15 000	945.—	633.75	118.80
30 000	3 540.60	2 811.50	708.90
60 000	11 349.60	9 839.60	3 352.05
150 000	31 860.—	28 299.—	12 436.50

Unter der für alle Betrachtungen geltenden Voraussetzung, dass das Volkseinkommen um 2 bis 3 Prozent jährlich steigen wird, schätzen wir für die Jahre

1959 bis 1963 den dem Bund verbleibenden Ertrag der Wehrsteuer auf durchschnittlich 200 Millionen Franken im Jahr.

VI. Verzicht auf die Weiterführung der Geldbeiträge der Kantone, der Biersteuer und der Luxussteuer

1. Die Geldbeiträge der Kantone (Kontingente)

Auf Grund des geltenden Artikels 42, lit. f, BV sollen die Ausgaben des Bundes u. a. bestritten werden aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulierung, vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft derselben, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist. Durch die eidgenössische Geldskala (BG vom 9. März 1875; BS 6, 3, 4) sind die Kantone in 8 Kontingentsklassen (Kopfbeiträge von 10 bis 90 Rappen) eingestuft worden. Nach der heutigen Bevölkerungszahl (1950) von 4,7 Millionen Einwohnern ergäbe ein einfaches Kontingent nach diesem Schlüssel einen Betrag von 2,2 Millionen Franken.

Bis 1848 stellten die kantonalen Geldbeiträge, deren Total aber vor diesem Jahre den Betrag von 110 000 Franken jährlich nie überstiegen hatte und gewöhnlich wesentlich niedriger war, neben sehr mässigen Grenzgebühren die einzige Finanzquelle des Bundes dar. Obschon die erste Bundesverfassung die Geldkontingente beibehalten hatte, wurden sie nur einmal, nämlich 1849 zwecks Deckung der infolge der badischen Wirren entstandenen Grenzbewachungskosten, in der Gesamthöhe von 1,4 Millionen Franken eingefordert. In der am 4. Juni 1950 von Volk und Ständen verworfenen Vorlage der eidgenössischen Räte vom 21. März 1950 (Art. 42^{ter}; BBl 1950, I, 737) waren jährliche Geldbeiträge der Kantone in der Höhe von 70 Millionen Franken vorgesehen; die Beiträge hätten im Verhältnis der von den natürlichen Personen für die Jahre 1947 bis 1949 aufgebrachten eidgenössischen Wehrsteuer festgesetzt und dieser Umlageschlüssel in Abständen von je drei Jahren den Veränderungen der Steuerkraft, ermittelt anhand der Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber an die Alters- und Hinterlassenenversicherung, angepasst werden sollen. Dieser Fehlschlag des Versuchs einer Wiederbelebung der kantonalen Kontingente hat zugleich den Beweis dafür erbracht, dass die Geldbeiträge der Kantone angesichts der Grössenordnung der heutigen Finanzbedürfnisse des Bundes kein taugliches Finanzierungsmittel darstellen. Vor allem die Bemessung der Kontingentskraft der Kantone erscheint problematisch. Am ehesten liesse sich diese durch eine für die ganze Schweiz gleichmässige Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen der einzelnen Kantone feststellen. Dieses Vorgehen aber wäre nichts anderes als die Veranlagung zu einer direkten Bundessteuer, wobei es den einzelnen Kantonen unbenommen bliebe, die dem einzelnen Steuerzahler zugedachte Beitragsleistung von diesem zugunsten des Bundes zu erheben oder den entsprechenden Kontingentsbetrag auf andere Weise aufzubringen.

Auf die Aufführung der Geldbeiträge der Kantone als Einnahmequelle des Bundes in der Verfassung ist mithin künftig zu verzichten.

2. Die Biersteuer

Die Biersteuer bildet das einzige Überbleibsel der auf Grund des ersten Krisenfinanzprogramms (BB vom 13. Oktober 1933; AS 49, 839) auf den 1. Januar 1935 eingeführten allgemeinen Getränkesteuer¹⁾. Sie wird seit der auf den 1. Oktober 1937 erfolgten Aufhebung der allgemeinen Getränkesteuer weiterhin als Sondersteuer auf den Lieferungen der inländischen Brauereien und auf dem Importbier erhoben. Der Steuersatz betrug ursprünglich 4 Rappen, von 1936 bis 1941 6 Rappen, von 1941 bis 1944 12 Rappen; seit 1945 beträgt der Ansatz wieder 6 Rappen pro Liter, Flasche, Krug, usw. Ferner wird das Bier auf dem Wege über die Zollzuschläge auf Gerste und Malz zu Brauzwecken belastet. Mit Rücksicht auf diese fiskalische Sonderbelastung des Bieres wird andererseits die Warenumsatzsteuer auf den Engroslieferungen der Brauereien zum Satze von 3 Prozent statt zum Normalsatze von 6 Prozent erhoben. Nach dem Steuerabbaubeschluss vom 21. Dezember 1955 (AS 1955, 1184) beträgt die effektive Umsatzsteuerbelastung des Bieres seit Anfang 1956 noch 2,7 Prozent. Der Gesamtertrag aus der fiskalischen Belastung des Bieres belief sich im Jahre 1955 auf 27 Millionen Franken (Biersteuer 15,5, Zollzuschläge 7, Warenumsatzsteuer 4,5 Millionen).

Die Biersteuer ist zwar weniger angefochten als die Luxussteuer. Ihre Gegner machen aber zu Recht geltend, die Sonderbelastung des Bieres sei ungerecht, solange nicht auch die anderen alkoholischen Getränke zusätzlich besteuert werden. Nachdem eine allgemeine, das Mass der normalen Warenumsatzsteuer übersteigende Getränkesteuer (BB vom 28. März 1952 über die Deckung der Rüstungsausgaben, Art. 3; BBl 1952, I, 635) am 6. Juli 1952 von Volk und Ständen abgelehnt worden ist, ist an die Einführung einer solchen Steuer im jetzigen Zeitpunkt nicht zu denken. Die derzeitige Sonderbelastung in Form der Biersteuer ist daher aufzuheben, d. h. die Geltungsdauer der Vorschriften über die Biersteuer ist nicht über den 31. Dezember 1958 hinaus zu verlängern, und das Bier dafür bei der Warenumsatzsteuer der gleichen Belastung zu unterwerfen wie die übrigen alkoholischen Getränke. Der Wegfall der Biersteuer wird durch die Erhöhung der Warenumsatzsteuer auf Bier teilweise kompensiert werden.

3. Die Luxussteuer

Die Luxussteuer ist auf Grund der Kriegsvollmachten auf den 31. Oktober 1942 als Ergänzung zur Warenumsatzsteuer eingeführt worden²⁾. Sie wird auf dem Detailsatz und der Einfuhr bestimmter Waren (Luxuswaren), teils im Registerverfahren (vierteljährliche Abrechnung der Steuerpflichtigen), teils im

¹⁾ BRB vom 4. August 1934, BS 6, 277. – BB vom 22. Dezember 1938 über die Finanzordnung 1939–1941, Artikel 41, BS 6, 38; sukzessive verlängert bis Ende 1958 durch BRB vom 30. April 1940 (AS 56, 410) und die Finanzordnungen 1946–1949, 1950 und 1951, 1951 bis 1954 und 1955 bis 1958.

²⁾ BRB vom 13. Oktober/29. Dezember 1942, BS 6, 209; sukzessive bis Ende 1958 verlängert durch die Finanzordnungen 1950 und 1951, 1951 bis 1954 und 1955 bis 1958 AS 1949, 1801; 1950, 1463; 1954, 1314.

Markenverfahren erhoben. Auf Schallplatten, Grammophonen und Radioapparaten beträgt die Steuer seit ihrer Einführung 5 Prozent; der ursprüngliche Steuersatz von 10 Prozent für die übrigen Luxuswaren ist mit Wirkung ab 1. Januar 1955 herabgesetzt worden, und zwar auf 5 Prozent für die im Markenverfahren besteuerten Waren (Schaumweine, photographische Platten und Filme, Parfümerien und kosmetische Mittel) und auf 6 Prozent für die anderen Luxuswaren (handgeknüpfte Teppiche, Pelzwaren, Kleidungsstücke mit Pelzbesatz, Perlen, Edelsteine, Bijouterie, Gold- und Silberschmiedwaren, goldene Uhren, photographische und Projektionsapparate)¹⁾. Die Luxussteuer hat im Jahre 1955 18,9 Millionen Franken als Ertrag abgeworfen.

Die Luxussteuer weist gewichtige Nachteile auf. Ihr Zweck, den «gehobenen Lebensaufwand» zu treffen, kann weitgehend nicht erreicht werden: einerseits äussert sich dieser Aufwand zu einem grossen Teil in nicht besteuerten Formen, anderseits ist der Begriff Luxus stetem Wandel unterworfen, und manche der besteuerten Waren gehören heute zu den allgemein üblichen Bedarfsartikeln. Ausserdem kann die gleiche Ware für den einen Verbraucher Luxus, für einen andern dagegen notwendiges Hilfsmittel für seinen Broterwerb darstellen. Solchen Umständen kann aber bei einer Steuer, deren Veranlagung den Detaillisten überlassen werden muss, nur ungenügend Rechnung getragen werden. Die Möglichkeiten des Ausweichens auf nicht besteuerte Formen des Luxusaufwandes sowie der in der Sondersteuer liegende Anreiz zu Steuerumgehungen und Hinterziehungen erschweren dem Abgabepflichtigen die Überwälzung auf den Verbraucher, so dass diese Konsumsteuer zur eigentlichen Gewerbesteuer werden kann und weitgehend schon geworden ist, was nie beabsichtigt war. Das wiegt um so schwerer, als Hersteller und Händler von Luxuswaren im allgemeinen zu den stark konjunkturrempfindlichen Wirtschaftszweigen gehören. Der Luxussteuer wird auch zu Recht vorgeworfen, dass sie eine Diskriminierung gegen einzelne Produkte des einheimischen Qualitätsschaffens darstelle und sich für die betroffenen Gewerbebezüge in hohem Masse als ungerecht und schädlich auswirke. Es kann daher nicht verwundern, dass die Luxussteuer schon seit Jahren heftig bekämpft wird. Im Jahre 1948 erreichte eine Petition gegen die Luxussteuer über 400 000 Unterschriften; in wiederkehrenden Eingaben an den Bundesrat und in Vorstössen bei der Beratung der verschiedenen Finanzordnungen wurde sie stets als ungerechte steuerliche Massnahme kritisiert. In steuertechnischer Hinsicht verursacht diese Steuer viele Abgrenzungsschwierigkeiten und dauernde Mehrarbeit für Steuerpflichtige und Verwaltung wegen der Umsatzausscheidungen. Diese Nachteile sind durch die Herabsetzung der Steuer seit 1. Januar 1955 nicht gemildert worden; das ungünstige Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag hat sich sogar verschlechtert.

Die Studienkommission für die Warenumsatzsteuer und andere Konsumsteuern hat im Hinblick auf die geschilderten Mängel der Luxussteuer mehrheitlich empfohlen, von ihrer Weiterführung abzusehen, solange der

¹⁾ BB vom 22. Dezember 1954, Art. 3, AS 1954, 1316.

Bund nicht aus fiskalischen Gründen auf diese Einnahmequelle angewiesen ist (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 2, S. 42–45, 55). Soweit sich die Kantonsregierungen, Parteien und Verbände zur Luxussteuer geäußert haben, stimmen sie einem solchen Verzicht mehrheitlich zu. Wenn es auch verständlich ist, dass Arbeitnehmerverbände aus politisch-psychologischen Erwägungen zum Teil gegen die Aufhebung dieser Steuer eingestellt sind, ist es wegen ihrer vielseitigen Mängel gleichwohl gerechtfertigt, sie nach Ablauf der Geltungsdauer der Finanzordnung 1955 bis 1958 nicht mehr weiter zu führen. Der soziale Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, der dem Gedanken der Luxusbesteuerung zugrundeliegt, wird, wie gezeigt, nicht erfüllt; dagegen kann er mit einer direkten Steuer besser und ohne Schädigung einzelner Gewerbebranchen verwirklicht werden.

VII. Variabilität der Bundessteuern

1. Fragestellung

Jedes Gemeinwesen steht dauernd vor der Frage, wie Ausgaben und Einnahmen in Übereinstimmung gebracht werden können. Es wird zu diesem Zwecke danach trachten, sein Einnahmensystem, insbesondere die Steuern, derart auszugestalten, dass die Einnahmen den Ausgaben angepasst, erhöht oder vermindert werden können. Im weiteren ist ein System von Vorteil, das erlaubt, konjunkturbedingte Ausfälle bei einzelnen Steuern durch Mehrerträge bei andern Steuern auszugleichen.

Das geltende Bundessteuersystem beruht zur Hauptsache auf Einnahmequellen, die sehr stark auf Konjunkturschwankungen reagieren. Insbesondere der Ertrag der Zölle und der Stempelabgaben nimmt beim Konjunkturanstieg rasch zu, um beim Konjunkturrückgang, wenn die Ausgaben des Bundes anzusteigen pflegen, ebenso rasch und stark abzusinken. Beim gegenwärtigen Konjunkturaufschwung machte sich die mangelnde Variabilität der Bundessteuern bis jetzt nicht störend bemerkbar, weil unbestritten blieb, dass Rechnungsumschüsse in guten Jahren zur Schuldentilgung verwendet werden sollen.

Die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuergesetze sehen zum Zwecke der Anpassung der Steuereinnahmen an den Steuerbedarf vielfach die Möglichkeit vor, das Steuermass (Steuersatz, Steuerfuss) periodisch durch die sogenannte Steueranlage den Finanzbedürfnissen entsprechend zu ändern. Die Steuergesetze bestimmen zwar den Steueransatz (Steuertarif); die Steueranlage, die in einem Vielfachen oder in einem Bruchteil des gesetzlichen Steuertarifs besteht, wird durch Parlamentsbeschluss, der in zahlreichen Kantonen dem Referendum untersteht, festgesetzt; ähnlich verhält es sich in den Gemeinden.

Ebenso beschliesst in den meisten ausländischen Staaten alljährlich die Legislative in eigener Kompetenz über die Höhe des Steueraufbringens und das Steuermass; dies geschieht entweder in Form der Budgetbeschlüsse oder durch besondere Finanzgesetze.

Im Rahmen der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes stellt sich das Problem der Variabilität der Steuereinnahmen des Bundes unter zwei hauptsächlich Gesichtspunkten. Auf lange Sicht gesehen wird der Bund trachten müssen, dass ihm Einnahmequellen zur Verfügung gestellt werden, die auch einen allfälligen Mehrbedarf zu decken in der Lage sind. Das bedingt insonderheit, dass Ausbau und Rückbildung der Steuern nicht von vornherein in unnötiger Weise erschwert werden.

Von dieser auf lange Sicht zu lösenden Aufgabe zu unterscheiden ist die Frage der möglichen Anpassung der Einnahmen aus Bundessteuern an den innert kurzer Perioden, ja von Jahr zu Jahr sich ändernden Finanzbedarf (Steuervariabilität im engeren Sinne). Durch Anpassungen dieser Art sollte einerseits verhindert werden können, dass im Bürger das Gefühl entsteht, der Staat erhebe von ihm mehr Steuern als er eigentlich benötigen würde. Andererseits sollte in Zeiten steigenden Finanzbedarfs innerhalb gewisser Grenzen auch eine Steigerung der Einnahmen ohne den Zwang sofortiger Änderung und Umgestaltung der ganzen Steuergesetze ermöglicht werden. Es ist nachfolgend zu prüfen, ob und inwieweit die verschiedenen Bundessteuern diesen Anforderungen gerecht zu werden vermögen.

2. Mangelnde Eignung einzelner Bundessteuern für die Verwirklichung des Grundsatzes der Variabilität

Für die Einführung der Variabilität eignen sich nicht alle Bundessteuern. Als institutionelle Massnahme ist sie bei den Stempelabgaben, der Verrechnungssteuer und der Warenumsatzsteuer von vornherein abzulehnen.

Die Stempelabgaben und die Verrechnungssteuer sind denkbar ungeeignet, um ihren Ertrag durch Manipulierung der Steuersätze laufend dem jeweiligen Finanzbedarf des Bundes anzupassen. Wenn die Stempelabgaben ihren verfassungsmässigen Charakter bewahren sollen, so haben sich die Steuersätze innerhalb bestimmter, bescheidener Grenzen zu halten; die Stempelabgaben sind somit nicht beliebiger Ertragssteigerung zugänglich, sondern höchstens in einem Umfange, der im Rahmen des Gesamtsteueraufkommens des Bundes nur unwesentlich ins Gewicht fallen würde. Sodann ist zu bedenken, dass es sich um Steuern handelt, die grundsätzlich vom Steuerpflichtigen selbst zu veranlassen und spontan zu entrichten sind; dieses einfache und rationelle Erhebungssystem setzt aber eine gewisse Stabilität der Ordnung voraus und wäre durch die Möglichkeit häufiger Satzänderungen weitgehend in Frage gestellt. Dass der Verrechnungssteuersatz, der unter Berücksichtigung mannigfaltigster Auswirkungen sorgsam ausgewogen werden muss, nicht in den Dienst einer Variabilität der Bundeseinnahmen gestellt werden kann, bedarf keiner weiteren Begründung.

Auch bei der Warenumsatzsteuer ist eine kurzfristige Anpassung der Steuersätze an den veränderten Finanzbedarf mit erheblichen Schwierigkeiten

technischer und wirtschaftlicher Art verbunden. Für die Steuerpflichtigen entsteht während einer mehr oder weniger langen Übergangszeit (bei grösseren Bauten und bei Abzahlungsgeschäften verteilen sich die Zahlungen oft auf mehrere Jahre) ein Nebeneinander verschiedener Steuersätze, was Buchhaltung und Abrechnung kompliziert und auch die Steuerkontrolle erheblich erschwert. Die Weitergabe von Steuerermässigungen und die Weiterwälzung von Steuererhöhungen bedingen auf der Detailstufe jedesmal Neukalkulationen und Preisänderungen mit entsprechendem Neudruck von Preislisten, Katalogen, Warenumschliessungen mit Preisaufdruck usw. Die Anpassung an veränderte Steuerbelastungen erheischt deshalb geraume Zeit, wie übrigens die Erfahrungen mit der stufenweisen Erweiterung der Freiliste (1950 und 1951) und der Steuerermässigung gemäss Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 bestätigen. Die Wirtschaft befände sich also bei verhältnismässig kurz aufeinander folgenden Belastungsänderungen (z.B. periodisch alle 1 oder 2 Jahre) stets in Übergangsstadien. Überdies müssten zur Vermeidung von Störungen der Wettbewerbsverhältnisse bei jeder wesentlichen Änderung der Steuerbelastung die Lager der nicht als Grossisten steuerpflichtigen Händler und Hersteller (je nach der zu treffenden Regelung bis zu mehr als 150 000 Unternehmen) entsprechend entsteuert oder besteuert werden. Alle diese Umtriebe und Schwierigkeiten liessen sich nur dann weitgehend vermeiden, wenn zur Besteuerung beim Detaillisten übergegangen würde. Damit wären aber wieder andere schwerwiegende Nachteile verbunden, z.B. würde sich die Zahl der Steuerpflichtigen von rund 55 000 auf rund 250 000 erhöhen, so dass bei der Warenumsatzsteuer von einer kurzfristigen Anpassung der Steuerbelastungen an den veränderten Finanzbedarf, sei es durch Änderung der Steuersätze oder durch Abzüge oder Zuschläge irgendwelcher Art, abgesehen werden muss (Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Heft 2, S.35–39). Die Steuerbelastungen sollten für eine längere Zeitspanne, nämlich während mindestens 6 Jahren, unverändert bleiben können.

3. Die Variabilität bei der Wehrsteuer

Steuertechnisch und steuerpolitisch lässt sich die Variabilität der Steuererhebung am ehesten bei der direkten Bundessteuer verwirklichen. Denkbar ist, in Anlehnung an die kantonalen Lösungen, die Festsetzung des Grundtarifes im Ausführungsgesetz unter Ermächtigung an die Bundesversammlung, für eine bestimmte Steuerperiode ein bestimmtes Mehrfaches oder einen Bruchteil der nach Grundtarif geschuldeten Steuer einzufordern. Immerhin wird man nicht übersehen dürfen, dass im Rahmen des gesamten Bundeshaushaltes, bei einem Einnahmenvolumen von über 2 Milliarden Franken eine z. B. 10prozentige Erhöhung oder Verringerung der künftigen Wehrsteuer 20 Millionen, also nur rund 1 Prozent der Bundeseinnahmen ausmachen wird. Die Wehrsteuer stellt eben, anders als die kantonalen und kommunalen direkten Steuern, im Bundeshaushalt nicht die Haupteinnahmequelle dar.

Ob und in welcher Weise sich der Gedanke der Steueranlage praktisch verwirklichen lässt, wird im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zur Wehrsteuer

zu prüfen sein. Es ist aber kaum denkbar, die Variabilität für die Wehrsteuer vorzusehen, wenn bei der Warenumsatzsteuer keine ähnliche Massnahme erfolgt, was nach dem hievor Gesagten aber nicht in Betracht kommt.

VIII. Kantonsanteile an Bundeseinnahmen

1. Grundsätzliche Erwägungen

Die Frage, ob und inwieweit die Kantone am Ertrag von Bundeseinnahmen zu beteiligen seien, war von jeher, und vor allem im Zusammenhang mit den früheren Anläufen für eine Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, stark umstritten. Dies nicht zuletzt deshalb, weil im Gefolge der Steigerung der Bundeseinnahmen auch die finanzielle Tragweite der Kantonsanteile stetig im Steigen begriffen ist.

Der Bundesrat hat bereits in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 (BBl 1948, I, 522, Separatansgabe 214) auf diese Tatsache hingewiesen und Bedenken gegenüber der eingetretenen Entwicklung geäussert. Er hat dabei vor allem die folgenden Gründe angeführt, die gegen eine Beteiligung der Kantone an den Bundeseinnahmen sprechen:

- die Beteiligung hat ein Ausmass erreicht, das mit dem Grundsatz der kantonalen Fiskalautonomie kaum mehr in Einklang zu bringen ist und dem Gebot sauberer Ausscheidung der Steuerkompetenzen nicht entspricht;
- die Beteiligung kann eine ungesunde finanzielle Abhängigkeit der Kantone vom Bunde begründen und zu einer Vernachlässigung in der Ausschöpfung der kantonalen Steuerquellen führen;
- die Beteiligung ermöglicht den Kantonen, sich finanzielle Mittel unter Umgehung des Volksentscheides zu beschaffen, was einen Verstoss gegen das Mitspracherecht des Bürgers bedeutet.

Andererseits lassen sich auch gute Gründe für eine Beteiligung der Kantone an den Bundeseinnahmen anführen. Historisch gesehen sind die Anteile den Kantonen als Entschädigung für Einnahmequellen zugesprochen worden, die sie dem Bunde abtreten mussten und über die sie deshalb nicht mehr verfügen konnten. So hatte der Bund unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1848 die Kantone für die Abtretung der Zollhoheit und des Postregals zu entschädigen; bei den Zöllen machten diese Entschädigungen bis zu 52 Prozent des Zollrohertrages aus. Auch die heutigen kantonalen Anteile an den Stempelabgaben (Art. 41^{bis}, Abs. 2, BV) und am Reingewinn der Nationalbank (Art. 39, Abs. 4, BV) sind seinerzeit in gleicher Weise begründet worden. Es lässt sich aber nicht übersehen, dass diese historische Begründung mittlerweile erheblich an Durchschlagskraft verloren hat. Die heute vom Bunde erhobenen Stempelabgaben könnten von den einzelnen Kantonen gar nicht entsprechend ausgeschöpft werden. Zudem haben die Anteile an den Stempelabgaben mit gegen 30 Millionen Franken jährlich eine Höhe erreicht, die weit über das hinausgeht,

was ursprünglich erwartet wurde. Trotzdem haben gerade die Beteiligung der Kantone am Ertrag der Stempelabgaben und am Reingewinn der Nationalbank dank der Tatsache, dass sie nach Massgabe der Wohnbevölkerung verteilt werden, eine neue Funktion und damit überzeugendere Begründung erhalten: sie wirken im Sinne des Finanzausgleichs. Würden diese Anteile heute aufgehoben, so müssten dafür andere entsprechende Finanzausgleichsmassnahmen in Betracht gezogen und neu geschaffen werden.

Beim Militärfpflichtersatz und bei der Wehrsteuer obliegen Veranlagung und Bezug den Kantonen. Für die daraus entstehenden Kosten haben die Kantone auf jeden Fall einen Anspruch auf angemessene Vergütung. Es hat sich aber gezeigt, dass es für eine sorgfältige Veranlagung von Vorteil ist, wenn die Kantone am Ergebnis ihrer Arbeit auch noch interessiert werden. Den Kantonen ist deshalb bis jetzt bei den von ihnen veranlagten und bezogenen Bundesabgaben eine eigentliche Ertragsbeteiligung zugestanden worden. Bei der Wehrsteuer ist daran schon deshalb festzuhalten, weil ein Wegfall ihrer Anteile die Kantone weitgehend zur Revision ihrer eigenen Steuergesetzgebung zwänge, wozu der Bund nicht Anlass geben sollte. Dagegen fällt der vorgesehene Verzicht auf eine kantonale Beteiligung am Militärfpflichtersatz (vgl. Ziffer 2) in dieser Beziehung nicht so stark ins Gewicht, weil der Anteil ohnehin nie grosse Summen ausmachte.

2. Nach Aufkommen verteilte Kantonsanteile

a. Militärfpflichtersatz

Die Kantone erhalten derzeit 54 Prozent des Bruttoertrages der Ersatzabgabe (vgl. Ziff. III, 1, hievor). Diese hohe Beteiligung stammt aus einer Zeit, da die Kantone noch erhebliche Leistungen für Bekleidung und Ausrüstung der Armee zu erbringen hatten. Heute lässt sich dieser Anteil nicht mehr rechtfertigen. Die meisten Aufwendungen der Kantone für das Militärwesen werden ihnen vom Bund vergütet. Schon in den Vorlagen von 1948 und 1953 ist deshalb die Herabsetzung des kantonalen Anteils auf eine angemessene Bezugsprovision vorgeschlagen worden. Da die Ersatzabgabe wegen ihrer besonderen Natur hohe Erhebungskosten verursacht, muss die Bezugsprovision verhältnismässig hoch angesetzt werden. Mit einem Fünftel des Rohertrages ist eine angemessene Entschädigung der Arbeit der Kantone bei Veranlagung und Bezug der Ersatzabgabe gewährleistet. Absolut fällt der Anteil am Militärfpflichtersatz nicht stark ins Gewicht. Im Durchschnitt der Jahre 1954 und 1955 haben die Kantone 9 Millionen Franken erhalten. Bei einer Reduktion des Anteils auf eine 20prozentige Bezugsprovision würde dieser Betrag um 6 Millionen Franken gekürzt. Um den Übergang zu erleichtern, sollen den Kantonen für die Jahre 1959 und 1960 noch die Hälfte des bisherigen Anteils von 46 Prozent (vgl. vorn 2. Teil, Abschnitt B, Ziff. III, 1), d. h. 23 Prozent sowie die Bezugsprovision von 8 Prozent, total also 31 Prozent des Rohertrages, belassen werden.

b. Wehrsteuer

Die Anteile der Kantone an den von ihnen für Rechnung des Bundes erhobenen direkten Bundessteuern waren nicht immer gleich hoch. Sie betrugen bei den beiden Kriegssteuern 20, bei der Krisenabgabe 40, bei der Wehrsteuer vorerst 35, seit 1942 30, bei den beiden Wehropfen (1940 und 1945) sowie beim Sonderzuschlag zur Wehrsteuer 1949 10 Prozent. Die Wehrsteuer VII. Periode hat einen jährlichen Bruttoertrag von 359 Millionen Franken abgeworfen, wovon den Kantonen 30 Prozent, d. h. 108 Millionen verblieben. Für die Wehrsteuer VIII. Periode (Steuerjahre 1955/56) wird der Steuerabbau gemäss Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 auch eine Verringerung der Kantonsanteile bewirken. Immerhin dürfte der durch den Wehrsteuerabbau entstehende Ausfall wenigstens zum Teil durch die konjunkturbedingte Steigerung des Steuerertrages ausgeglichen werden. Rechnet man für die Wehrsteuer VIII. Periode mit einem jährlichen Bruttoertrag von 320 Millionen Franken, so verbleiben den Kantonen als Anteil 96 Millionen jährlich.

Die Wehrsteuer sollte inskünftig dem Bund einen Nettoertrag von 200 Millionen Franken bringen (vgl. Ziff. V, 4, hievor). Wird ein 30prozentiger Kantonsanteil beibehalten, so muss der Tarif auf einen Bruttoertrag von 285 Millionen Franken ausgerichtet werden. Bei Senkung des Kantonsanteils auf 20 Prozent könnte man sich mit einem Bruttoertrag von 250 Millionen Franken begnügen, was die Möglichkeiten, bei der direkten Bundessteuer weitere Erleichterungen zu verwirklichen, erheblich vergrössern würde. Dafür würden den Kantonen nur noch 50 Millionen Franken, d. h. 46 Millionen weniger als bei der Wehrsteuer VIII. Periode, verbleiben.

Gegen die Senkung der Kantonsanteile an der Wehrsteuer sind namentlich von Seiten der Kantone starke Bedenken geäussert worden. Wir sind deshalb trotz der erwähnten Vorzüge einer Reduktion der Auffassung, dass der bisherige Kantonsanteil von 30 Prozent bei der künftigen Wehrsteuer beibehalten werden sollte. Immerhin sollen nicht mehr wie bisher die ganzen 30 Prozent nach dem Aufkommen verteilt werden. Ein Sechstel des Anteils ist vielmehr abzuzeigen und für die Zwecke des Finanzausgleichs unter den Kantonen zu reservieren.

3. Nach Wohnbevölkerung verteilte Kantonsanteile

Die Kantone erhalten zurzeit am Reingewinn der Nationalbank einen Anteil von 80 Rappen pro Kopf der Bevölkerung und am Ertrag der Stempelabgaben einen Anteil von 20 Prozent, der ebenfalls pro Kopf der Bevölkerung verteilt wird. Im Durchschnitt der Jahre 1954 und 1955 haben die Kantone am Reingewinn der Nationalbank mit 3,8 Millionen Franken und am Ertrag der Stempelabgaben mit 26,7 Millionen, zusammen also mit 30,5 Millionen partizipiert. Diese Anteile sind bei einzelnen finanzschwachen Kantonen in absoluten Zahlen sogar höher als ihre Anteile am Ertrag der Wehrsteuer, obwohl gesamtschweizerisch die Kantonsanteile an der Wehrsteuer mehr als dreimal so hoch

sind als die Anteile an den Stempelabgaben und am Reingewinn der Nationalbank zusammen. Werden 30 Millionen Franken, wie bei den Stempelabgaben, pro Kopf der Bevölkerung verteilt, so erhalten beispielsweise der Kanton Basel-Stadt 1 530 000 Franken weniger, die Kantone Wallis 667 000, Freiburg 677 000 und Luzern 648 000 mehr, als bei der Verteilung nach dem Aufkommen wie bei der Wehrsteuer.

Ein Verzicht auf die Kantonsanteile am Ertrag der Stempelabgaben und am Reingewinn der Nationalbank hätte zur Folge, dass der Bund die diesen Anteilen innewohnende, den Finanzausgleich fördernde Wirkung durch andere Massnahmen ersetzen müsste. Aus diesem Grunde wurde von einer Streichung dieser Anteile auch in der Vorlage vom 25. September 1953 (BB1 1953, III, 235) abgesehen. Die weitaus grössere Zahl der in den verschiedenen Vernehmlassungen zur Bundesfinanzordnung abgegebenen Meinungen hat sich für eine Beibehaltung der geltenden Anteile der Kantone am Reingewinn der Nationalbank und am Reinertrag der Stempelabgaben ausgesprochen. Auch wir treten für die Beibehaltung ein.

4. Folgerungen

Um die Schwierigkeiten der Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes nicht einfach auf die Kantone zu verlagern, schlagen wir die Beibehaltung aller geltenden Kantonsanteile vor, ausgenommen beim Militärpflichtersatz.

Die Ermässigung der künftigen gegenüber der heutigen Wehrsteuer und die Kürzung des Anteils am Militärpflichtersatz auf eine 20prozentige Bezugsprovision wird für die Kantone noch einen Ausfall von rund 17 Millionen Franken pro Jahr zur Folge haben. Dieses Opfer kann den Kantonen zugemutet werden. Ihre Finanzen haben sich in der Nachkriegszeit erfreulich entwickelt. Von 1946 bis 1955 ist der sich aus den Bilanzen der Staatsrechnungen ergebende Wert ihres Reinvermögens von 47 Millionen Franken auf 410 Millionen, also um 363 Millionen gestiegen. Legt man den unterschiedlichen kantonalen Vermögensbewertungen und Abschreibungen einheitliche Normen zugrunde, ergibt sich für den gleichen Zeitraum eine Zunahme des Reinvermögens von über 600 Millionen Franken¹⁾. Die Steuereinnahmen betrugen im Jahre 1946 519 Millionen Franken, im Jahre 1955 aber 1017 Millionen, was einem mittleren jährlichen Zuwachs von 55 Millionen entspricht. Da mit einem weiteren Anwachsen des Volkseinkommens gerechnet werden darf, ist auch mit einem weiteren Ansteigen der Steuereinnahmen der Kantone zu rechnen. Der den Kantonen durch diese Vorlage zugemutete Verzicht macht weniger als ein Drittel der durchschnittlichen Zunahme der jährlichen kantonalen Steuereinnahmen in den Jahren 1946 bis 1954 aus.

¹⁾ Vgl. Statistische Quellenwerke der Schweiz: «Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, 1955/56», erscheint demnächst.

IX. Schätzung der Einnahmen und Rechnungsausgleich

Auf Grund der Darlegungen in den vorstehenden Abschnitten schätzen wir die Einnahmen des Bundes in den 5 Jahren 1959 bis 1963 im Durchschnitt und bei fortdauernder Hochkonjunktur auf 2379 Millionen Franken. Die Einzelheiten ergeben sich aus nachstehender Tabelle.

Schätzung der Einnahmen des Bundes für die Jahre 1959–1963
in Millionen Franken

Art der Einnahmen	Rechnung		Voranschlag		Schätzung Durch- schnitt 1959/63
	1954	1955	1956	1957	
<i>Fiskaleinnahmen</i> (Bundesanteile)	1793	1733	1902	1816	1922
Einfuhrzölle (ohne Treibstoffe u. Tabak)	369	417	400	460	480
Treibstoffzölle	139	164	160	190	230
Tabakbelastung	123	127	123	127	130
Zollzuschläge und andere Abgaben . .	68	62	56	51	50
Warenumsatz-, Luxus-, Bier- und Aus- gleichssteuer	548	580	569	583	585
Stempelabgaben	104	113	112	120	110
Direkte Bundessteuer	329	165	364	171	200
Verrechnungssteuer	105	97	110	105	125
Militärpflichtersatz	8	8	8	9	12
<i>Übrige Einnahmen</i>	304	334	306	335	340
Vermögensertrag	77	79	93	113	105
Ertragsanteile und Überschüsse . . .	96	99	83	85	85
Sonstige Einnahmen	131	156	130	137	150
<i>Effektive Einnahmen</i>	2097	2067	2208	2151	2262
dazu: Kantonsanteile	175	108	193	113	117
Investitionen	48	70	31	28	.
<i>Rechnungseinnahmen total</i>	2320	2245	2432	2292	2379
<i>Einnahmenüberschuss</i> (ohne Tilgung) . .	361	296	463	304	232

Die Schätzung der Einnahmen zeigt, dass diese in den Jahren 1959 bis 1963 durchschnittlich rund 2400 Millionen Franken erreichen, wenn die Vorschläge der Vorlage verwirklicht werden. Steigen die Einnahmen stärker oder weniger stark, was vorwiegend eine Frage der weiteren Entwicklung der Wirtschaftslage ist, so wird die in den Ausgabenschätzungen enthaltene Tilgungsquote von 250 Millionen Franken jährlich entsprechend höher oder niedriger ausfallen.

C. Der Finanzausgleich

Die innere Stärke und Geschlossenheit unseres Bundesstaates beruht zu einem wesentlichen Teil darin, dass bei uns keine so ausgesprochenen Extreme bestehen wie in andern Ländern. Trotzdem ist es richtig, wenn die öffentliche Hand, und zwar die Gemeinden, die Kantone und der Bund, auf mannigfaltige Art und Weise darnach trachten, einen gewissen Ausgleich zwischen den Lebensbedingungen der einzelnen Bürger herbeizuführen und jeden nach seiner Leistungsfähigkeit an die gemeinsamen Lasten beitragen zu lassen.

I. Allgemeiner Finanzausgleich

Schon seit Jahren hat man einen Ausgleich angestrebt und auch in ansehnlichem Masse erreicht, mit welchem die durch verschiedene Umstände – wie ungünstige Verkehrslage oder topographische Verhältnisse – bedingten Schwierigkeiten einzelner Kantone gemildert wurden. Dadurch sollte ihnen ermöglicht werden, ihren Aufgaben als souveräne Staaten gerecht zu werden. Über die bisherigen Massnahmen hat sich der Bundesrat in den Botschaften vom 22. Januar 1948 und vom 20. Januar 1953 über die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes einlässlich geäussert (BBl 1948, I, 554 ff., Separatausgabe 246 ff.; BBl 1953, I, 162 ff., Separatausgabe 70 ff.). Die Botschaft des Jahres 1948 erläuterte die folgenden Finanzausgleichsmassnahmen: Strassenbau und -unterhalt, Eisenbahnwesen, Gewässerkorrekturen und -verbauungen, Bergbauernhilfe, Primarschulsubventionen, neuere Sozialmassnahmen und Bundesaufträge. Zur weiteren Verbesserung des Finanzausgleichs wurde in Aussicht genommen, in Zukunft bei der Bemessung von Bundesbeiträgen und bei der Finanzierung gemeinsamer Sozialwerke in vermehrtem Masse Rücksicht auf die Finanzkraft der Kantone zu nehmen. Insbesondere sollte ein weiterer Finanzausgleich durch die AHV, die Neuordnung der Beiträge für die öffentliche Primarschule und durch eine entsprechende Verteilung des Treibstoffzollanteiles der Kantone erreicht werden. Erstmals wurden besondere Beiträge an die Strassenlasten der Kantone mit geringer Finanzkraft vorgesehen. Diese Massnahmen sind trotz der Verwerfung der Vorlage verwirklicht worden. Die Botschaft von 1953 konnte bereits günstige Auswirkungen der verstärkten Bemühungen für einen verbesserten Finanzausgleich festhalten. Wir möchten Gesagtes nicht wiederholen und uns hier mit dem Hinweis begnügen, dass auch in Zukunft der Finanzausgleich hauptsächlich auf zwei Wegen gesucht werden muss: Einmal durch eine Differenzierung der Höhe der Bundesbeiträge und der Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen nach der Leistungsfähigkeit der Empfänger und sodann durch die Art des Aufbringens der Mittel, die der Bund zur Deckung seiner Bedürfnisse benötigt. Da diese Mittel in dieser oder jener Form durch die Bevölkerung und die Wirtschaft erarbeitet werden müssen, lässt sich durch die Wahl der dem Bund zu überlassenden Finanzquellen auf natürliche Weise ein Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gliedstaaten herbeiführen.

Wie sich dieser indirekte Finanzausgleich in den letzten Jahren entwickelt hat, geht aus der folgenden Tabelle hervor, in der die Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen und Bundessubventionen dem Nettoertrag des Bundes an Bundessteuern und Ersatzabgaben einander gegenübergestellt werden. Die Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen und Subventionen umfassen Wehrsteuer, Wehropfer, Kriegsgewinnsteuer, Militärpflichtersatz, Stempelabgaben,

Vergleich der Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen und Subventionen mit den Bundessteuern und Ersatzabgaben pro Kopf der Bevölkerung

Kantone	1940/49			1952/55		
	Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen und Subventionen ¹⁾	Bundessteuern und Ersatzabgaben ²⁾	Differenz zugunsten des Kantons (+) des Bundes (—)	Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen und Subventionen ¹⁾	Bundessteuern und Ersatzabgaben ²⁾	Differenz zugunsten des Kantons (+) des Bundes (—)
	1 Fr.	2 Fr.	3 Fr.	4 Fr.	5 Fr.	6 Fr.
Uri	94.75	47.20	+ 47.55	164.77	31.38	+ 133.39
Graubünden . .	88.25	37.10	+ 51.15	139.23	22.42	+ 116.81
Tessin	73.50	40.50	+ 33.—	132.25	31.93	+ 100.32
Wallis	62.30	31.40	+ 30.90	99.18	17.74	+ 81.44
Obwalden . . .	62.75	27.15	+ 35.60	85.79	12.61	+ 73.18
Schwyz	48.55	37.80	+ 10.75	79.82	19.86	+ 59.96
Appenzell I.-Rh.	45.75	16.20	+ 29.55	65.39	8.86	+ 56.53
Freiburg	53.85	26.80	+ 27.05	64.06	15.72	+ 48.34
Appenzell A.-Rh.	50.35	50.05	+ —.30	64.04	26.87	+ 37.17
Nidwalden . . .	62.60	54.—	+ 8.60	91.03	63.13	+ 27.90
Luzern	67.05	56.75	+ 10.30	54.91	27.63	+ 27.28
Waadt	56.25	55.70	+ —.55	73.26	46.45	+ 26.81
Thurgau	68.45	65.30	— 1.85	55.77	29.12	+ 26.65
St.Gallen	54.10	64.90	— 10.80	57.51	33.21	+ 24.30
Schaffhausen . .	83.50	71.65	+ 10.85	65.45	42.20	+ 23.25
Neuenburg . . .	80.—	122.30	— 42.30	90.47	68.32	+ 22.15
Aargau	71.20	85.90	— 14.70	57.67	36.45	+ 21.22
Bern	71.—	76.95	— 5.95	59.96	42.98	+ 16.98
Glarus	99.75	90.05	+ 9.70	74.61	59.90	+ 14.71
Solothurn	63.85	80.35	— 16.50	56.25	46.38	+ 9.87
Zug	64.10	90.—	— 25.90	64.54	55.59	+ 8.95
Basel-Land . . .	61.05	74.60	— 13.55	67.99	62.81	+ 5.18
Zürich	86.10	113.85	— 27.75	66.42	70.95	— 4.53
Genf	61.75	105.50	— 43.75	67.43	82.12	— 14.69
Basel-Stadt . . .	104.20	163.75	— 59.55	107.35	124.28	— 16.93
Durchschnitt . .	70.80	78.05	— 7.25	72.51	48.70	+ 23.81

¹⁾ Gemäss Staatsrechnungen der Kantone (Quelle: «Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden»).

²⁾ Wehrsteuer, Militärpflichtersatz, Restzahlungen Wehropfer und Kriegsgewinnsteuer. In den Staatsrechnungen verbuchte kantonale Anteile (gemäss «Finanzen und Steuern»), umgerechnet auf dem Nettoertrag für den Bund.

Alkoholmonopol, Reingewinn der Nationalbank, Zoll- und Alkoholbussen sowie sämtliche Bundesbeiträge inklusive die Beiträge aus Treibstoffzöllen und die Rückvergütungen des Bundes an die Kantone. Im Nettoertrag des Bundes aus Bundessteuern und Ersatzabgaben sind Wehrsteuer, Wehropfer, Kriegsgewinnsteuer und Militärpflichtersatz berücksichtigt. Zum Vergleich werden die Befunde pro Kopf der Bevölkerung im Jahresmittel 1946/1949 und 1952/1955 herangezogen.

Bei der Würdigung der Zahlenreihen ist zu berücksichtigen, dass in den Jahren 1946/1949 das Wehropfer und die Kriegsgewinnsteuer ausschlaggebend ins Gewicht fielen. Der Nettoertrag für den Bund aus diesen Steuern machte im Landesmittel rund 40 Franken pro Kopf der Bevölkerung aus. Es ist zur Hauptsache auf den Wegfall dieser Abgaben zurückzuführen, dass 1946/1949 die Kantone pro Kopf der Bevölkerung dem Bund 7,25 Franken mehr zuführten, als sie von ihm erhielten, während sich 1952/1955 eine Differenz von 23,81 Franken zugunsten der Kantone ergab.

Der Tabelle ist im weiteren zu entnehmen, dass in den Jahren 1952/1955 die finanzschwachen Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis gegenüber 1946/1949 in stärkerem Masse begünstigt wurden als die übrigen Kantone. Alle neun Kantone mit geringer Finanzkraft figurieren nun mit den grössten Differenzen zwischen ihren Anteilen an Bundeseinnahmen und Subventionen und den Anteilen des Bundes aus Bundessteuern und Ersatzabgaben an der Spitze sämtlicher Kantone. Die durchschnittlichen Überschüsse der Bezüge von Bundesmitteln dieser neun Kantone über die von ihnen abgelieferten Bundessteuern haben pro Kopf der Bevölkerung um 49 Franken zugenommen. Für die 16 nicht finanzschwachen Kantone beträgt die Zunahme dagegen nur rund 27 Franken pro Kopf. Wenn 1946/1949 noch 11 Kantone dem Bund mehr Mittel zuführten, als sie von ihm erhielten, so waren es 1952/1955 nur noch drei Kantone, nämlich Basel-Stadt, Genf und Zürich.

II. Direkter Finanzausgleich

Eine fühlbare Besserstellung der finanzschwachen Kantone wurde namentlich durch die Art der Finanzierung der AHV und durch die Verwendung von 10 Prozent des Reinertrages der Treibstoffzolleinnahmen zur Verstärkung des Finanzausgleichs erreicht.

Bei der Finanzierung der AHV wird nach Artikel 105 des AHV-Gesetzes dem Gedanken des Finanzausgleichs dadurch Rechnung getragen, dass bei der Bemessung der kantonalen Beiträge auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone Rücksicht zu nehmen ist. Nach Artikel 106 des gleichen Gesetzes ist zudem die Hälfte der Zinsen eines Fonds von 400 Millionen Franken zur Herabsetzung der Beiträge finanzschwacher Kantone zu verwenden.

Von 1948 bis 1954 sind unter diesem Titel an 14 Kantone Beiträge zur Herabsetzung ihrer Leistungen ausgerichtet worden. Für die Jahre 1955 bis 1958

erhalten auf Grund der Wehrsteuerkopfquoten der V. und VI. Wehrsteuerperiode noch 12 Kantone Ausgleichsbeiträge, nämlich:

Kantone	Beiträge zur Herabsetzung der kantonalen Leistung an die AHV für die Periode 1955/58 gem. AHVG, Art. 106
	Fr.
Luzern	622 983
Uri	79 741
Schwyz	330 149
Obwalden	126 462
Freiburg	826 346
Appenzell A.-Rh.	111 927
Appenzell I.-Rh.	97 044
St. Gallen	540 578
Graubünden	618 844
Thurgau	363 777
Tessin	722 252
Wallis	776 244
Total	<u>5 215 747</u>

Die Kantone Nidwalden (zweite Periode zirka 24 000 Franken) und Waadt (zweite Periode zirka 279 000 Franken) erhalten keine Beiträge mehr.

Der zweite Weg des direkten Finanzausgleichs, derjenige über die Strassenbeiträge, ist seit 1950 wirksam. Der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates ging seinerzeit dahin, den finanzschwachen Kantonen einen Zuschlag zum allgemeinen Benzinzollanteil von höchstens 6 Millionen Franken zu gewähren. In der Folge wurde jedoch von einer solchen Begrenzung abgesehen. Die für den direkten Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel von 10 Prozent der Treibstoffzölle stiegen dementsprechend mit der Zunahme der Treibstoffeinfuhr von 9,5 Millionen Franken im Jahre 1950 auf 16,3 Millionen im Jahre 1955.

Bei dem für die Verteilung der Anteile an den Treibstoffzöllen auf die einzelnen Kantone anzuwendenden Schlüssel wurden verschiedene Komponenten verwendet, nämlich die Strassenlängen, die Strassenausgaben, die Bevölkerungsdichte und das Wehrsteueraufkommen (BB vom 21. Dezember 1950, AS 1951, 165). Dieser einfache Schlüssel hat sich im grossen und ganzen bewährt. Immerhin ist er von Mängeln nicht ganz frei. So führte er beispielsweise dazu, dass der Kanton Tessin dank seiner sehr intensiven Strassenbautätigkeit seinen Anteil an den direkten Finanzausgleichsbeiträgen von nicht ganz 2,5 Millionen Franken im Jahre 1950 auf über 5 Millionen im Jahre 1955 steigern konnte. Die zur Verfügung stehenden Gelder stiegen um etwas über 70 Prozent, der Anteil des Kantons Tessin aber um über 100 Prozent.

Dass sich trotz einiger Mängel, die Art der Verteilung der Treibstoffzollanteile für die finanzschwachen Kantone günstig ausgewirkt hat, geht aus der folgenden Übersicht hervor.

Die Wirkung der Strassenbeiträge des Bundes an die Kantone 1949 und 1954

Kantone	1949					1954				
	Gesamte Strassenkosten	Beiträge des Bundes ¹⁾	Kantonseigener Aufwand			Gesamte Strassenkosten	Beiträge des Bundes ¹⁾	Kantonseigener Aufwand		
			in Franken ²⁾	in Pro- zenten ²⁾	pro Kopf Fr.			in Franken ²⁾	in Pro- zenten ²⁾	pro Kopf Fr.
	Fr.	Fr.				Fr.	Fr.			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zürich	18 790 000	1 342 000	17 447 000	92,9	22,45	32 160 000	4 099 000	28 061 000	87,3	36,11
Bern	22 133 000	2 696 000	19 437 000	87,8	24,24	28 162 000	6 720 000	21 442 000	76,1	26,74
Luzern	2 560 000	269 000	2 291 000	89,5	10,26	6 029 000	2 033 000	3 996 000	66,3	17,90
Uri	2 272 000	1 599 000	673 000	29,6	23,56	3 357 000	2 862 000	495 000	14,7	17,33
Schwyz	2 064 000	825 000	1 238 000	60,0	17,42	2 993 000	1 669 000	1 324 000	44,2	18,63
Obwalden	457 000	182 000	276 000	60,3	12,47	1 028 000	719 000	309 000	30,1	13,97
Nidwalden	403 000	215 000	191 000	47,1	9,85	811 000	275 000	536 000	66,1	27,64
Glarus	1 174 000	670 000	504 000	42,9	13,37	1 699 000	419 000	1 280 000	75,3	33,99
Zug	1 423 000	152 000	1 271 000	89,3	30,10	3 539 000	445 000	3 094 000	87,4	73,25
Freiburg	4 813 000	749 000	4 065 000	84,4	25,61	6 849 000	1 913 000	4 936 000	72,1	31,10
Solothurn	4 376 000	406 000	3 970 000	90,7	23,28	7 230 000	1 070 000	6 160 000	85,2	36,13
Basel-Stadt	5 677 000	498 000	5 179 000	91,2	26,35	10 421 000	1 961 000	8 460 000	81,2	43,05
Basel-Land	2 025 000	299 000	1 726 000	85,2	16,05	6 666 000	1 451 000	5 215 000	78,2	48,49
Schaffhausen	1 129 000	186 000	943 000	83,6	16,40	1 357 000	236 000	1 121 000	82,6	19,49
Appenzell A.-Rh.	1 362 000	304 000	1 058 000	77,6	22,06	2 260 000	976 000	1 284 000	56,8	26,78
Appenzell I.-Rh.	244 000	76 000	168 000	68,8	12,52	617 000	309 000	308 000	49,9	22,93
St. Gallen	8 274 000	1 028 000	7 246 000	87,6	23,44	10 570 000	3 040 000	7 530 000	71,2	24,36
Graubünden	6 603 000	3 159 000	3 444 000	52,1	25,12	11 607 000	8 880 000	2 727 000	23,5	19,89
Aargau	7 198 000	725 000	6 473 000	89,9	21,52	11 130 000	1 479 000	9 651 000	86,7	32,09
Thurgau	5 099 000	732 000	4 367 000	85,6	29,16	7 474 000	1 607 000	5 867 000	78,5	39,18
Tessin	10 187 000	1 803 000	8 384 000	82,3	47,89	13 567 000	8 611 000	4 956 000	36,5	28,31
Waadt	17 269 000	2 048 000	15 222 000	88,1	40,31	24 737 000	4 262 000	20 475 000	82,8	54,23
Wallis	4 879 000	841 000	4 037 000	82,8	25,36	14 507 000	6 315 000	8 192 000	56,5	51,46
Neuenburg	5 582 000	710 000	4 872 000	87,3	38,02	5 816 000	1 730 000	4 086 000	70,3	31,88
Genf	4 436 000	414 000	4 022 000	90,7	19,82	5 420 000	431 000	4 989 000	92,0	24,59
Total	140 432 000	21 928 000	118 504 000	84,4	25 15	220 006 000	63 512 000	156 494 000	71,1	33,19

¹⁾ Beiträge aus der Treibstoffzollhälfte und andere Strassenbeiträge.

²⁾ Inbegriffen Beiträge von Gemeinden und Privaten an die Kantone.

²⁾ Der gesamten Aufwendungen.

Der Tabelle kann entnommen werden, dass durch die Art der Verteilung der Treibstoffzölle sämtliche bis jetzt als finanzschwach bezeichneten Kantone in starkem Masse begünstigt wurden. Besonders in die Augen springend sind die Verhältnisse im Kanton Tessin, der 1949 noch 82,8 Prozent seiner gesamten Strassenaufwendungen selbst tragen musste, im Jahre 1954 dagegen nur noch 36,5 Prozent. Für Uri wirkte sich die geltende Ordnung so aus, dass es von seinen Strassenausgaben vor 3,3 Millionen Franken 1954 nur noch 14,7 Prozent oder nicht einmal mehr 0,5 Millionen selbst getragen hat. Auch der Kanton Graubünden, der ein ausgeliehenes Strassennetz auszubauen und zu unterhalten hat, erhielt eine wirksame Hilfe. Wenn er 1949 bei Gesamtausgaben von 6,6 Millionen Franken aus eigener Kraft 3,4 Millionen tragen musste, so konnte er im Jahre 1954 für Strassenbauzwecke 11,6 Millionen ausgeben, an die er selbst nur noch 2,7 Millionen beizutragen hatte. Obwohl seine Strassenausgaben um 5 Millionen gestiegen sind, leistete er 1954 zu seinen eigenen Lasten 0,7 Millionen weniger als 1949.

Mit der zu erwartenden weitem Zunahme des Motorfahrzeugbestandes unseres Landes und der vermehrten Einreise ausländischer Touristen mit eigenen Motorfahrzeugen werden die Treibstoffzolleinnahmen ebenfalls weiter steigen. Damit werden, wenn die heute geltende Ordnung weitergeführt wird, auch die für den zusätzlichen direkten Finanzausgleich im Strassenwesen zur Verfügung stehenden Mittel prozentual zunehmen. Wir haben bereits erwähnt, dass man ursprünglich für diesen direkten Finanzausgleich im Maximum 6 Millionen Franken jährlich einsetzen wollte, dass aber schon 1950, dem ersten Jahre der neuen Ordnung, 9,5 Millionen zur Verfügung standen und 1955 sogar 16,3 Millionen. Im Mittel der Jahre 1959 bis 1963 rechnen wir mit Treibstoffzolleinnahmen von 230 Millionen Franken, so dass bei unveränderter Weiterführung der heutigen Ordnung für den direkten Finanzausgleich im Strassenwesen jährlich 23 Millionen zur Verfügung stehen würden.

III. Die zukünftige Ordnung

Es kann kein Zweifel bestehen, dass sich die zur Verstärkung des interkantonalen Finanzausgleichs getroffenen direkten und indirekten Massnahmen für die finanzschwachen Kantone günstig ausgewirkt haben. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass namentlich die Bindung eines wesentlichen Teils des Finanzausgleichs an die ständig steigenden Treibstoffzolleinnahmen gewisse Unzulänglichkeiten mit sich bringt. Auch lässt sich der Kreis der Kantone, die in den Genuss von Finanzausgleichsbeiträgen gelangen sollen, nur schwer abgrenzen. Wir verfügen in unserem Lande über kein allgemein gültiges und allgemein anerkanntes Kriterium, um die Finanzkraft der einzelnen Kantone zu bestimmen. Bis jetzt wurde hiefür auf die auf den Kopf der Bevölkerung bezogenen Erträge der Wehrsteuer abgestellt. Zu dieser Bewertungsgrundlage gelangte man, weil die Wehrsteuer die einzige im ganzen Lande nach einigermaßen einheitlichen Grundsätzen erhobene Steuer ist. Aber auch diese Bewertungsgrundlage wird nicht allen Gesichtspunkten in wünschenswertem Masse gerecht.

Als oberster Grundsatz namentlich für den direkten zusätzlichen Finanzausgleich muss gelten, dass nur diejenigen Kantone berücksichtigt werden sollen, die die Möglichkeiten der Selbsthilfe voll ausschöpfen. Es kann nicht Sache des Bundes sein, jene Kantone durch einen verstärkten Finanzausgleich zu begünstigen, die ihre eigenen Finanzquellen aus irgendwelchen Gründen nicht im selben Masse beanspruchen können oder wollen wie andere Kantone. Je höher die für einen direkten Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel steigen, desto weniger werden die nicht ausgleichsberechtigten Kantone bereit sein, Kantonen zu Hilfe zu kommen, die ihre eigene Finanzkraft nicht voll ausnützen.

Aus diesen Überlegungen hat das Finanz- und Zolldepartement einer kleinen, unter dem Vorsitz von Herrn Nationalrat Max Weber stehenden Arbeitsgruppe die Frage vorgelegt, welche Kriterien zur Bemessung der Finanzkraft anstelle der Wehrsteuerkopfquoten in Frage kommen könnten. Die Arbeitsgruppe empfahl hierfür Zahlenreihen zu wählen, die aus den Kantons- und Gemeindesteuererträgen gewonnen und mittels des Steuerbelastungsindex, der von der Konjunkturbeobachtungskommission publiziert wurde, auf eine vergleichbare Basis gebracht werden könnten. Verschiedene auf diese Weise durchgerechnete Varianten haben allerdings keine wesentlichen Verschiebungen gebracht und gegenüber den Wehrsteuerkopfquoten keine grundlegenden Abweichungen gezeitigt. Die Arbeitsgruppe hielt es für verfrüht, sich bereits jetzt auf eine bestimmte Berechnungsart festzulegen. Sie möchte vorerst abwarten, welche Steuern bei der Neuordnung der Bundesfinanzen vorgesehen und wie diese ausgestaltet werden. Vor der Wahl neuer Messziffern sollte auch bekannt sein, welchen Zwecken sie zu dienen haben. So wird es bei der Ausgestaltung der Messziffern eine Rolle spielen, ob sie, wie bisher die Wehrsteuerkopfquoten, nur für eine grobe Einreihung in finanzstarke, mittelstarke und finanzschwache Kantone verwendet werden, oder ob sie direkt als Verteilungsschlüssel für einen Finanzausgleich dienen sollen. Für eine blosse Einreihung der Kantone in wenige Gruppen genügen relativ einfache Messziffern, die jedermann verständlich sind. Für die Aufstellung eines eigentlichen Verteilungsschlüssels sind dagegen kompliziertere Berechnungen notwendig, deren Aufbau von der Allgemeinheit nicht mehr so leicht verstanden werden dürfte. Wir teilen diese Ansicht der Arbeitsgruppe, wobei wir unterstreichen möchten, dass es auch mit Hilfe komplizierter Berechnungen schwierig sein wird, ein allseitig befriedigendes Resultat zu erhalten. Verschiedene Momente, die berücksichtigt werden sollten, sind zahlenmässig kaum erfassbar und fortwährenden Veränderungen unterworfen.

Aus allen diesen Überlegungen heraus sind wir zur Überzeugung gelangt, dass eine weitere Verbesserung des interkantonalen Finanzausgleichs seine Berechtigung hat, und dass deshalb auch in der neuen Finanzordnung der Grundsatz seiner Verstärkung aufgenommen werden muss. Wir möchten dabei auch in Zukunft das Hauptgewicht auf die Weiterführung der traditionellen Ausgleichsmassnahmen legen. Nach dem neuen Artikel 42^{ter} der Bundesverfassung soll der Bund den Finanzausgleich unter den Kantonen fördern und bei der Gewäh-

rung von Beiträgen insbesondere auf die Finanzkraft der Kantone und auf die Berggebiete angemessen Rücksicht nehmen.

Wie erwähnt, liegen in der Art, wie der Finanzausgleich nach geltendem Recht geregelt ist, gewisse Unzulänglichkeiten. Es liegt nahe, zukünftige Ausgleichsmassnahmen aus einer Einnahmequelle zu finanzieren, die nicht so grosse Schwankungen aufweist wie der Ertrag der Treibstoffzölle. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel sieht deshalb vor, vom Rothertrag der Wehrsteuer drei Zehntel den Kantonen zu überlassen und hievon einen Sechstel für den Finanzausgleich zu verwenden. Auf diese Weise würden in Zukunft neben den rund 6 Millionen Franken, die zur Erleichterung der Beitragsleistungen der finanzschwachen Kantone an die AHV verwendet werden, weitere rund 14 bis 15 Millionen für den Finanzausgleich zur Verfügung stehen. Nach welchem Schlüssel diese Mittel auf die einzelnen Kantone verteilt und wie der Kreis der ausgleichsberechtigten Kantone abgegrenzt werden soll, wird zu entscheiden sein, wenn über die Neuordnung der Bundesfinanzen Klarheit besteht. Dann wird sich auch Gelegenheit bieten, die Gedanken, wie sie in der Motion des Herrn Ständerat Danioth vom 4. Oktober 1956 niedergelegt sind, in den Kreis der Überlegungen einzubeziehen. Diese Motion verlangt, dass der bisherige Schlüssel für die Klassierung der Kantone hinsichtlich ihrer Finanzkraft geändert und in Zukunft nicht nur die Höhe des pro Kopf der Bevölkerung abgelieferten Wehrsteuerbetrages, sondern auch die Bevölkerungsdichte berücksichtigt werde. Im weitern sollen beide Faktoren der Finanzkraft auch regional und örtlich in Betracht gezogen werden.

Jeder neue Vorschlag wird auch den kantonalen Regierungen vorzulegen sein, die, unabhängig davon, ob sie finanzschwache oder finanzstarke Kantone vertreten, in erster Linie an der Art der Lösung der Frage des interkantonalen Finanzausgleichs interessiert sind. Bis die neue bundesrechtliche Regelung für die Finanzierung der grossen Strassenbauten getroffen ist, beantragen wir, die heute geltende Ordnung der Treibstoffzollteilung unverändert weiterzuführen. Bis dahin wird auch die Ausführungsgesetzgebung zum Artikel 41^{ter}, Absatz 3, lit. c, den wir in die Verfassung aufzunehmen vorschlagen, so weit abgeklärt sein, dass sich die Frage eines möglichst gerechten Finanzausgleichs als Ganzes überblicken lässt.

D. Das Verbot der Steuerabkommen

Am 1. März 1945 hat der Regierungsrat des Kantons Zürich im Auftrag des Zürcher Kantonsrates eine Initiative gemäss Artikel 93 der Bundesverfassung mit dem nachfolgenden Wortlaut eingereicht:

«Bundesrat und Bundesversammlung werden ersucht, im Zusammenhang mit der Bundesfinanzreform unter Berücksichtigung der Unterschiede in den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen der verschiedenen Landesgegenden Massnahmen zu treffen, die auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft eine gleichmässige Einschätzung und Erfassung der Steuerpflichtigen ermöglichen

und insbesondere Steuerabkommen vermeiden und Sanktionen für Zuwiderhandlungen vorsehen.»

Mit Beschluss vom 19./21. März 1945 haben die eidgenössischen Räte die Initiative dem Bundesrat zum Bericht überwiesen.

In seiner Botschaft über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948 (BBl 1948, I, 593, Separatausgabe 285) hatte der Bundesrat vorgeschlagen, Artikel 46 der Bundesverfassung durch nachfolgenden Absatz 3 zu ergänzen:

«Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften gegen ungerechtfertigte Vergünstigungen zu erlassen, die einzelnen Steuerpflichtigen eingeräumt werden.»

Dabei ging der Bundesrat davon aus, dass die von gewissen Kantonen befolgte Praxis, einzelne Steuerpflichtige auf Grund besonderer Abmachungen in einer von der allgemeinen gesetzlichen Regelung abweichenden Weise zur Steuer heranzuziehen, nicht nur einen Einbruch in den Grundsatz der Rechtsgleichheit bedeute, sondern auch die in einem föderativen Bundesstaate selbstverständliche freundeidgenössische Pflicht der Kantone zu gegenseitiger Rücksichtnahme und zur Unterlassung illoyaler kundenfängerischer Konkurrenz und steuerlicher Unterbietung verletze. In seiner Botschaft vom Jahre 1948 erachtete der Bundesrat eine bundesrechtliche Ordnung jedenfalls dann als gerechtfertigt, wenn die Bestrebungen der Kantone, die illoyale Steuerkonkurrenz auf dem Konkordatswege zu unterdrücken, nicht zum Ziel führen sollten. Die eidgenössischen Räte nahmen denn auch die vom Bundesrat vorgeschlagene Bestimmung unverändert in den Bundesbeschluss vom 21. März 1950 auf (Art. 2; BBl 1950, I, 737).

Inzwischen hatten die Bemühungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zum Abschluss des Konkordates zwischen den Kantonen über den Ausschluss von Steuerabkommen, vom 10. Dezember 1948, geführt (vom Bundesrat am 26. September 1949 genehmigt; AS 1949, 1364). Dem Konkordat gehörten von Anfang die 12 Kantone Zürich, Bern, Glarus, Freiburg, Baselstadt, Baselland, Schaffhausen, Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Aargau, Thurgau und Neuenburg an. Nachträglich sind ihm noch die Kantone Solothurn (1949) und Uri (1950) beigetreten (AS 1949, 1522; 1950, 1276). Da 11 Kantone dem Konkordat fern geblieben waren und den dem Konkordat angeschlossenen der Rücktritt freisteht, mithin den Bestrebungen der Kantone, der illoyalen interkantonalen Steuerkonkurrenz auf diesem Wege zu begegnen, ein durchschlagender Erfolg nicht beschieden war, wurde das in der am 4. Juni 1950 von Volk und Ständen verworfenen Verfassungsvorlage enthaltene Verbot der Steuerabkommen, entsprechend den Anträgen des Bundesrates in seiner Botschaft vom 20. Januar 1953 (BBl 1953, I, 177, 185, Separatausgabe 85, 93), von den eidgenössischen Räten unverändert in die Revisionsvorlage vom 25. September 1953 (Art. 2; BBl 1953, III, 235) übernommen. Es teilte jedoch das Schicksal dieser Vorlage in der Abstimmung vom 6. Dezember 1953.

Von Bundes wegen wurden seit dem Jahre 1945 verschiedene «Massnahmen für eine gleichmässige Einschätzung und Erfassung der Steuerpflichtigen» getroffen¹⁾. Vor allem sind die Bemühungen um eine gleichmässige Veranlagung der direkten Bundessteuern (Wehrsteuer und Wehropfer) zu erwähnen, die indirekt auch auf die Veranlagung der kantonalen Steuern ausgleichend und anspornend wirkten. Sodann wurden zu Anfang des Jahres 1945 der Verrechnungssteuersatz von 15 auf 25 Prozent erhöht, die Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung eingeführt und mit einer Amnestie der Weg zur Steuer-ehrlichkeit geebnet. Im Rahmen der Wehrsteuer liess die Eidgenössische Steuerverwaltung den Kantonen mit wenig ausgebauten Steuerverwaltungen bei Buchprüfungen und bei der Behandlung schwieriger Einzelfälle ihre Mitwirkung, ging sie den Veranlagungsbehörden durch Beratung an die Hand und sorgte sie sich um gleichmässige Besteuerung der Selbständigerwerbenden und insbesondere der freien Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Rechtsanwälte usw.) in allen Kantonen durch ständige Aufsicht über die Veranlagung sowie durch Ausmittlung von Erfahrungszahlen. Ferner erliess die Eidgenössische Steuerverwaltung in Zusammenarbeit mit den Kantonen Richtlinien für eine möglichst einheitliche Bewertung von Waren, Wertschriften und Liegenschaften, für Abschreibungen u. a. m. Grosses Gewicht wurde endlich auch dem Ausbau des Informationsaustausches und der Beratung der Veranlagungsorgane in Wirtschaftsfragen beigelegt. Richtig ist, dass diese Massnahmen nur von mittelbarer Wirkung waren und sind. Ein weitergehender direkter Einfluss auf das kantonale Steuerrecht, wie er von der Zürcher Initiative offenbar verlangt wird, d. h. der Erlass von die Kantone und Gemeinden verpflichtenden Vorschriften, bei der Erhebung kantonaler und kommunaler Steuern die in der Standesinitiative aufgeführten Grundsätze einzuhalten, ist dem Bund ohne besondere verfassungsrechtliche Ermächtigung verwehrt. Aus naheliegenden Gründen wird davon Umgang genommen, einen solchen Ermächtigungsartikel vorzuschlagen.

Hingegen sprechen nach wie vor gewichtige Gründe dafür, im Rahmen der Bundesfinanzordnung jedenfalls den Grundsatz des Verbots von Steuerabkommen in der Bundesverfassung zu verankern. In einem Bundesstaat hat die Verfassung nicht nur die Aufgabe, die Kompetenzen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten abzugrenzen, sondern sie hat auch jene Grundfragen zu ordnen, die die Solidarität und das Zusammenleben der im Bund vereinigten Gliedstaaten untereinander berühren. Es kann dem Bunde nicht gleichgültig sein, ob die in ihm vereinigten Kantone auf dem Gebiete der Steuern aufeinander Rücksicht nehmen oder nicht. In diesem Sinne beantragen wir auch heute wieder die Ergänzung der Bundesverfassung durch eine Vorschrift über das Verbot von Steuerabkommen.

Durch die Einreichung einer Initiative gemäss Artikel 93, Absatz 2, der Bundesverfassung werden die eidgenössischen Räte verpflichtet, die darin

¹⁾ Vgl. dazu auch das Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über Massnahmen zur Verbesserung der Steuerverhältnisse, vom 8. Dezember 1944, BBl 1944, I, 1516.

enthaltene Angelegenheit materiell in Beratung zu ziehen und darüber einen Entscheid zu treffen¹⁾. Die Standesinitiative des Kantons Zürich vom 1. März 1945, die bereits im Rahmen der Verfassungsvorlagen für die Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes von 1948/1950 und 1953 materiell behandelt worden ist, kann nunmehr als erledigt von der Geschäftsliste der eidgenössischen Räte abgeschrieben werden. Die Räte haben am 7./19. Juni 1956 einem früheren Abschreibungsantrag des Bundesrates nicht Folge gegeben, sondern den Bundesrat eingeladen, die Abschreibung der Initiative im Zusammenhang mit der neuen Vorlage über die Bundesfinanzreform zu beantragen.

Gestützt auf diesen Beschluss beehren wir uns, Ihnen hiermit in diesem Sinne Antrag zu stellen.

E. Der Beschlussesentwurf

I. Allgemeines

Der vorliegende Beschlussesentwurf setzt sich, wie die verworfenen Vorlagen von 1950 und 1953, die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes zum Ziel. Trotz äusserer Ähnlichkeit mit dem am 6. Dezember 1953 von Volk und Ständen verworfenen Bundesbeschluss vom 25. September 1953 (BBl 1953, III, 235) weicht er von diesem in wesentlichen Punkten ab. Er vermeidet Lösungen, die referendumpolitisch die damalige Vorlage belastet haben oder die seither – wie das Finanzreferendum und die sogenannte Ausgabenbremse in der Abstimmung vom 30. September 1956²⁾ – abgelehnt worden sind. Er gibt für die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer Garantien hinsichtlich der Erhebungsdauer, der Höchstsätze, der Freiliste und der Mindestfreigrenze, die eine wesentlich mildere Belastung des Bürgers vorsehen als die Vorlage von 1953. Ferner werden gegenüber der heutigen Ordnung Erleichterungen vorgeschlagen, die mit dem Inkrafttreten des Beschlusses und damit schon vor Erlass der erforderlichen Ausführungsgesetze, wirksam werden sollen; auch dies ist eine Neuerung gegenüber 1953. Bei der Ausarbeitung des Beschlussesentwurfs wurde für die verfassungsrechtlichen Fragen eine kleine Expertenkommission konsultiert.

II. Die einzelnen Bestimmungen

Ziffer I des Beschlussesentwurfes enthält die vorgesehenen Änderungen am geltenden Verfassungstext. Die neuen Bestimmungen, die gegenüber den früheren Vorlagen an Zahl verringert wurden, beschränken sich auf das Wesentliche und versuchen, dem Grundsatz möglichst gerecht zu werden, dass sich die Verfassung auf die grossen Richtlinien für die Ausführungsgesetzgebung zu beschränken habe, ohne sich in Einzelheiten zu verlieren.

¹⁾ Vgl. Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 547; Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931, S. 721.

²⁾ BB vom 27. Juni 1956 über das Volksbegehren betreffend Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung, BBl 1956, I, 1330.

Artikel 18, Absatz 4: Die neue Bestimmung hält am Grundsatz fest, dass der Militärpflichtersatz nach bundesrechtlichen, somit einheitlichen Bestimmungen erhoben werde. Neu wird klargestellt, dass die Kantone die Abgabe für Rechnung des Bundes erheben, mithin die Abgabehoheit dem Bunde zusteht. Es wäre verfehlt, diese Abgabehoheit in Form eines Kompetenzartikels (analog Art. 41^{bis}) zu umschreiben, weil dadurch der Anschein erweckt würde, der Bund erhalte eine neue Kompetenz zugewiesen und dem Bürger werde eine bisher nicht bestandene Pflicht auferlegt, während doch jene wie diese aus der Wehrhoheit und der Wehrpflicht fliessen.

Die kantonale Bezugsprovision und der stufenweise Abbau des bisherigen Kantonsanteils am Militärpflichtersatz werden in Ziffer II, Artikel 6, des Beschlussesentwurfes geordnet (vgl. dazu 2. Teil, Abschnitt B, Ziffer III, 1, und Ziffer VIII, 2, lit. a, hievor). Die künftige Bezugsprovision von 20 Prozent des Rothertrages hat, trotz ihrer relativen Höhe, nicht die Bedeutung einer kantonalen Beteiligung am Abgabeertrag, wie die Kantonsanteile am Ertrag der Stempelabgaben und der Wehrsteuer, sondern sie ist lediglich eine Entschädigung für die den Kantonen erwachsenden Umtriebe und Erhebungskosten; ihre Verankerung in Artikel 18, Absatz 4, wäre deshalb ihrer Natur nicht angemessen.

Artikel 41^{bis} und 41^{ter} räumen in ihrem geltenden Wortlaut dem Bund lediglich die Befugnis zur Erhebung von Stempelabgaben und zur Besteuerung des Tabaks ein. Sie sollen nunmehr die Bedeutung eines umfassenden Steuerkatalogs erhalten. In Artikel 41^{bis} werden diejenigen Steuern aufgenommen, die dem Bund ohne zeitliche Beschränkung schon heute zustehen (Stempelabgaben, Tabaksteuer) und diejenigen, die ihm nunmehr dauernd zugewiesen werden sollen (Verrechnungssteuer, Retorsionssteuern). In Artikel 41^{ter} werden die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer aufgeführt, zu deren Erhebung der Bund nur zeitlich begrenzt zuständig erklärt wird und über deren Ausgestaltung die Verfassung besondere Richtlinien enthalten soll.

Die Meinungen gehen darüber auseinander, ob Steuerartikel in der Bundesverfassung nur die grundsätzliche Ermächtigung zur Erhebung der darin genannten Steuern statuieren oder ob sie bereits bestimmte Schranken für die Ausführungsgesetzgebung aufstellen sollen. Blosser Ermächtigungsartikel entsprechen der Auffassung, dass die Verfassung nur Grundsätze zu enthalten hat und es Aufgabe des Gesetzgebers ist, von der ihm erteilten Ermächtigung im Ausführungsgesetz einen vernünftigen Gebrauch zu machen. Diese Auffassung kann sich auf das Vorbild aller Kantonsverfassungen stützen und hat auch die herrschende Verfassungslehre und die Finanzwissenschaft für sich. Hinzu kommt, dass im Bund solche Gesetze dem fakultativen Referendum unterstehen, der Stimmbürger somit auch über das Ausführungsgesetz den letzten Entscheid treffen kann. Die gegenteilige Meinung geht dahin, gewisse als grundlegend zu erachtende Entscheidungen über die Ausgestaltung der Steuern seien in der Verfassung zu treffen und dürften nicht dem Ausführungsgesetzgeber überlassen bleiben. Die Verfassung habe die Grenzen des zulässigen Steuereingriffs abzustecken, was besonders bei der Besteuerung der gleichen Steuerquelle durch

Bund und Kanton von Bedeutung sei. Ohne solche Garantien sei eine Zustimmung von Volk und Ständen nicht zu erreichen.

Wir halten dafür, es für die dem Bund dauernd zur Verfügung stehenden Steuern, die auch nicht mit gleichartigen kantonalen Steuern in Wettbewerb treten, wie bisher bei der blossen Ermächtigung in der Verfassung bewenden zu lassen. Für die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer, deren Erhebung aus politischen Gründen auf die Zeit von 1959 bis 1970 beschränkt werden muss, schlagen wir dagegen im Verfassungstext bestimmte Richtlinien an den Ausführungsgesetzgeber vor, die sich auf die Ausgestaltung dieser Steuern im allgemeinen, auf ihre Tarifgestaltung, die Höchstsätze und auf gewisse Mindestbefreiungen beziehen.

Artikel 41^{bis} soll inskünftig die Verfassungsgrundlage sowohl für die Stempelabgaben (lit. a), als auch neu für die Verrechnungssteuer (lit. b), die Tabaksteuer (lit. c) und die Retorsionssteuern (lit. d) bilden.

Absatz 1, lit. a, Stempelabgaben. Die neue Bestimmung über die Stempelabgaben lehnt sich möglichst eng an den geltenden Artikel 41^{bis} an, der sich im grossen und ganzen bewährt hat. In Übereinstimmung mit dem geltenden Verfassungstext werden generell die Urkunden des Handelsverkehrs zum Abgabeobjekt erklärt und die Urkunden des Grundstück- und Grundpfandverkehrs zugunsten der Kantone von der Besteuerungsbefugnis des Bundes ausgenommen. Bei den Urkunden des Handelsverkehrs sind, wie bis anhin, die Wertpapiere mit Einschluss der Wechsel und wechselähnlichen Papiere sowie die Quittungen von Versicherungsprämien besonders aufgeführt. Neu sind bei den Wertpapieren die Coupons ausdrücklich erwähnt um klarzustellen, dass die Couponabgabe nach wie vor Bestandteil der Stempelabgaben bildet. Die Beteiligung der Kantone mit einem Fünftel am Reinertrag der Stempelabgaben wird unverändert beibehalten. Der bisherige Artikel 41^{bis}, Absatz 1, Satz 2, über das Verhältnis zum kantonalen Stempelsteuerrecht, wird durch den neuen Artikel 41^{bis}, Absatz 2, ersetzt.

Eine Neuerung sind die «Lotterielose» und die «Urkunden über die Beförderung von Sachen». Beide Arten von Urkunden werden den Urkunden des Handelsverkehrs nicht untergeordnet, sondern gleichgestellt. Der Begriff «Urkunden über die Beförderung von Sachen» tritt anstelle des bisher verwendeten Ausdrucks «Frachturkunden». Diese Änderung wurde erstmals in der Vorlage von 1953 vorgeschlagen und blieb in der parlamentarischen Beratung unbestritten¹⁾. Der neue Wortlaut und die Ausklammerung der Beförderungspapiere aus dem Begriff der «Urkunden des Handelsverkehrs» würden eine allfällige künftige Ersetzung des geltenden Frachturkundenstempels durch eine auch den Werkverkehr im Strassentransport erfassende Beförderungsteuer jedenfalls nicht an der mangelnden Verfassungsgrundlage scheitern lassen. Die Kompetenz des Bundes, die Beförderungspapiere mit einer Stempelabgabe zu belegen oder

¹⁾ Artikel 42^{bis}, lit. a, des Entwurfs; BBl 1953, I, 180 f. und 193, Separatausgabe S. 88 f. und 101; BB vom 25. September 1953, Artikel 42^{bis}, lit. a, BBl 1953, III, 236.

steuerfrei zu erklären muss ausdrücklich gewahrt bleiben: denn ohne sie waren die Kantone zu einer Besteuerung dieser Papiere (mit Einschluss der Frachturkunden der Bundesbahnen) oder zur Wiedereinführung der mit dem eidgenössischen Stempelgesetz abgeschafften kantonalen Frachtbriefstempel befugt¹⁾.

Ogleich im Rahmen der Stempelabgaben nur Lotteriegewinne besteuert werden sollen (vgl. vorn 2. Teil, Abschnitt B, Ziffer III, 2, lit. b), erscheint es nicht als angängig, in lit. a, von «Lotteriegewinnen» zu sprechen. Bei Belegung der Lotteriegewinne mit einer Stempelabgabe ist (zumindest formell) eine Urkunde zum Abgabeobjekt zu erklären; die nachstliegende Urkunde ist diejenige, die zur Entgegennahme des Lotteriegewinnes legitimiert, d. h. das Lotterielos.

Absatz 1, lit. b, Verrechnungssteuer. Für die Verrechnungssteuer mit Einschluss der Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung bestand bisher kein Verfassungsartikel. Die seit 1948 vorgeschlagenen und von den Räten beschlossenen Formulierungen liessen es sich angelegen sein, Erhebungsform und Funktion der Verrechnungssteuer in den Grundzügen zu umschreiben²⁾. Die Verrechnungssteuer ist zu einem keiner näheren Umschreibung bedürfenden Begriff geworden, mit dem sich die klare Vorstellung verbindet, wie diese Steuer funktioniert und welche Zwecke mit ihr verfolgt werden. Es erscheint deshalb als entbehrlich, im Verfassungstext ausdrücklich zu sagen, dass es sich um eine im Abzugswege an der Quelle erhobene Steuer handle, dass sie dem steuerrechtlichen Inländer zuruckerstattet oder auf die Kantons- und Gemeindesteuern angerechnet werde und dass der Bund den Kantonen die von ihnen zuruckerstattete oder zur Anrechnung gebrachte Verrechnungssteuer vergute. Lit. b beschränkt sich darauf, dem Bund die ausschliessliche Kompetenz zur Erhebung der Verrechnungssteuer zuzuweisen (vgl. auch Abs 2) und den Gegenstand der Steuer zu umschreiben. Diese Bestimmung ermöglicht die Weiterführung der Verrechnungssteuer und der Abzugssteuer auf Versicherungsleistungen in der bisherigen Form (vgl. vorn 2. Teil, Abschnitt B, Ziffer IV, 1).

Absatz 1, lit. c, Tabaksteuer. Die Bestimmung tritt an Stelle von Artikel 41^{ter} der geltenden Verfassung, der lautet: «Der Bund ist befugt, den rohen und den verarbeiteten Tabak zu besteuern». Diese rein gesetzgebungstechnische Änderung war auch im Bundesbeschluss vom 25. September 1953 vorgesehen.

Absatz 1, lit. d, Retorsionssteuern. Eine gleichlautende Bestimmung wurde schon 1953 vorgeschlagen und unverändert in den Bundesbeschluss vom 25. September 1953 übernommen³⁾. Sie bezweckt die dauernde verfassungsmässige Verankerung der Kompetenz, die heute dem Bund in Artikel 6 der Finanzordnung 1951 bis 1954 verliehen ist. Das mit der Retorsionssteuer verfolgte Ziel der Abwehr von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes erlaubt und gebietet, von

¹⁾ Artikel 41^{bis}, Absatz 2, des Beschlussesentwurfs und vorn 2. Teil, Abschnitt B, Ziffer III, 2, lit. b.

²⁾ BBl 1948, I, 596, Separatausgabe S. 290, 1950, I, 788, 1953, I, 193, Separatausgabe S. 101; 1953, III, 236

³⁾ Artikel 42^{bis}, Absatz 1, lit. d, des Beschlussesentwurfs und des Bundesbeschlusses, BBl 1953, I, 193, Separatausgabe S. 101; 1953, III, 236.

einer näheren Umschreibung der in Betracht fallenden Steuern abzusehen; dem Gesetzgeber soll die Freiheit gewahrt sein, die zweckmässig scheinende Steuer einzuführen (vgl. vorn 2. Teil, Abschnitt B, Ziffer IV, 2).

Absatz 2, Ausschlusslichkeit der Bundessteuerhoheit. Materiell gleiche Bestimmungen finden sich, jeweils als Artikel 42^{bis}, Absatz 2, in den Bundesbeschlüssen vom 21. März 1950 und vom 25. September 1953 (BBl 1950, I, 739; 1953, III, 236). In Bezug auf die Stempelabgaben tritt die Vorschrift an die Stelle des geltenden Artikels 41^{bis}, Absatz 1, Satz 2, BV. Eine gleiche Ordnung ist für die Verrechnungssteuer und die Tabaksteuer angezeigt.

Absatz 3, Ausführungsgesetze. Die Ausführung der in Absatz 1 genannten Bundessteuern ist Sache der ordentlichen Gesetzgebung im Verfahren nach Artikel 89 und 89^{bis}, Absatz 1 und 2 BV. Das gilt namentlich auch für die Retorsionssteuern (Abs. 1, lit. d), für die noch in Artikel 42^{bis}, Absatz 3 des Bundesbeschlusses vom 25. September 1953 – in Anlehnung an Artikel 6 der Finanzordnung 1951 bis 1954 – die Ausführungsvorschriften der Bundesversammlung (in abschliessender Kompetenz) oder, in ihrem Auftrag, dem Bundesrat vorbehalten waren (vgl. BBl 1953, I, 184 und 193, Separatausgabe S. 92 und 101; 1953, III, 236). Eine neue und besondere Rechtssetzungsform für Retorsionssteuern erscheint jedoch heute wegen Artikel 89^{bis} BV als entbehrlich.

Artikel 41^{ter} regelt die Warenumsatz- und die Wehrsteuer. Im geltenden Verfassungstext verleiht er dem Bund die Kompetenz zur Besteuerung des Tabaks, welche Befugnis nunmehr – materiell unverändert – in Artikel 41^{bis}, Absatz 1, lit. c, verankert wird. Der neue Artikel 41^{ter} ist unter Anlehnung an Artikel 42^{quinqnes} des Bundesbeschlusses vom 25. September 1953 (BBl 1953, III, 237) aufgebaut; Absatz 1 ist der eigentliche Kompetenzartikel, der den Bund während 12 Jahren (1959 bis 1970) zur Erhebung einer Warenumsatz- und einer Wehrsteuer ermächtigt, und die Absätze 2 und 3 stellen die Richtlinien für die Ausführungsgesetze auf.

Absatz 1, lit. a, Warenumsatzsteuer. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung wird die Erhebung einer Warenumsatzsteuer im Sinne der heute geltenden Ordnung ermöglicht (vgl. 2. Teil, Abschnitt B, Ziffer V, 3, lit. b).

Die Tatbestände, die der Bund soll besteuern können, sind wie folgt umschrieben: Der praktisch bedeutsamste Tatbestand ist der «Umsatz von Waren», wozu gehören: die Lieferung von Waren (z. B. auf Grund eines Kauf- oder Werkvertrages), der sogenannte Eigenverbrauch von Waren und der Bezug von Erzeugnissen der Urproduktion. Die Besteuerungsbefugnis ist beschränkt auf den Umsatz von Waren «im Inland», erstreckt sich also nicht auf Exportlieferungen. Andererseits darf die Einfuhr von Waren im Interesse der inländischen Produzenten, Handels- und Gewerbetreibenden nicht von der Steuer ausgenommen bleiben: die Steuer auf dem Warenumsatz im Inland wird deshalb ergänzt durch eine neben die Zölle tretende Steuer auf der «Wareneinfuhr». Die Umschreibung, dass auch «gewerbmässige Arbeiten an Fahrnis, Bauwerken und Grundstücken» besteuert werden können, stellt zunächst klar, dass – wie nach geltendem Recht – die gewerbmässige blossige Umgestaltung oder Vermischung von Waren,

auch wenn kein Material zugeliefert wird, der Warenumsatzsteuer unterworfen werden darf. Sodann ermöglicht die Umschreibung, die baugewerblichen Arbeiten steuerlich den Arbeiten an Fahrnis gleichzustellen. Die Bebauung des Bodens im Rahmen der Urproduktion (Land- und Forstwirtschaft, Wein- und Gemüsebau) ist ausdrücklich von der Besteuerungskompetenz ausgenommen. Ebensowenig darf auf Grund der vorgeschlagenen Bestimmung der Liegenschafts- und Handel besteuert werden.

Der zweite Satz statuiert (ähnlich wie Art. 41^{bis}, Abs. 2, für die Stempelabgaben usw.) im Bereiche der Warenumsatzsteuer die Ausschliesslichkeit der Bundessteuerhoheit, wenn und soweit der Bund Umsätze besteuert oder steuerfrei erklärt. Gleichlautende Vorschriften der früheren Vorlagen blieben stets unbestritten.

Absatz 1, lit. b, Wehrsteuer. Die Bestimmung bildet die Grundlage für eine neben den direkten Kantons- und Gemeindesteuern zu erhebende direkte Bundessteuer (vgl. vorn 2. Teil, Abschnitt B, Ziffer V, 4, lit. d und e). Es handelt sich auch hier vorerst um einen reinen Kompetenzartikel; die Richtlinien über die Gestaltung des Ausführungsgesetzes enthält Absatz 3.

Absätze 2 und 3 stellen die verfassungsrechtlichen Richtlinien für die Ausführungsgesetze der in den Jahren 1959 bis 1970 zu erhebenden Warenumsatz- und Wehrsteuer auf. Der staatliche Finanzbedarf und der Ablauf der freien Wirtschaft, der fortwährend zu einer Veränderung von Kaufkraft, Preisen und Löhnen führt (vgl. vorn 1. Teil, Abschnitt B, und 2. Teil, Abschnitt A, Ziffer VII), lassen sich in der Verfassung nicht starr normieren. Demzufolge müssen insbesondere die Verfassungsartikel über die Steuern eine gewisse Elastizität besitzen. Je mehr sie ins Einzelne gehen und je engere Fesseln sie dem Gesetzgeber anlegen, umso grösser ist die Gefahr, dass die Verfassung in der Folge durch extensive Interpretation überanstrengt wird, dass sich die Achtung vor der Verfassung lockert und dass die Stabilität des Grundgesetzes leidet. Auf Grund dieser Erkenntnisse wird davon Umgang genommen, in den Absätzen 2 und 3 die Steuersätze und die Freigrenzen unveränderlich festzulegen; die vorgeschlagenen Bestimmungen enthalten nach oben und nach unten nur die Grenzen, die der Ausführungsgesetzgeber nicht überschreiten darf. Dabei hat es die Meinung, dass vorderhand, sofern sich seine Finanzlage nicht wesentlich ändert, der Bund die ihm eingeräumten Kompetenzen nicht voll ausschöpft. Diese Zusicherung wird mit Artikel 7, Absatz 2 und 3, der Übergangsbestimmungen, dadurch erhärtet, dass während der Übergangszeit die Sätze für beide Steuern deutlich unter den nach Artikel 41^{ter}, Absatz 2 und 3, zulässigen Maxima stehen und die Freigrenze bei der Wehrsteuer für verheiratete Personen gegenüber den Minimalbeträgen von Artikel 41^{ter}, Absatz 3, lit. a erhöht wird.

Zu den beiden Absätzen ist im einzelnen noch folgendes zu bemerken:

Absatz 2 regelt die Warenumsatzsteuer. Die Steuermaxima (lit. a) sind in Höhe der geltenden Normalsätze, ohne Berücksichtigung des Steuerabbaus gemäss Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 (AS 1955, 1184), festgesetzt. Diese Sätze schliessen eine besondere Belastung von bisher der Luxussteuer

unterworfenen Waren im Rahmen der Warenumsatzsteuer aus. Die Freiliste wird insofern fixiert (lit. b), als sie gegenüber dem Stand bei Ablauf der Finanzordnung 1955 bis 1958 jedenfalls nicht eingeschränkt werden darf. Andererseits ist eine Erweiterung zulässig, aber nur mit Bezug auf Waren, die am 31. Dezember 1958 der Steuer von 2 und 2½ Prozent beziehungsweise (unter Berücksichtigung der Ermässigung nach Artikel 7, Absatz 2, lit. c, der Übergangsbestimmungen) von 1,8 und 2,25 Prozent unterliegen. Dieser ermässigte Steuersatz gilt derzeit für alkoholfreie Getränke, bestimmte Seifen und Waschmittel, Brennstoffe, Futtermittel und sonstige landwirtschaftliche Hilfsstoffe, für lebende Pflanzen und Schnittblumen (Art. 19 des Warenumsatzsteuerbeschlusses).

Absatz 3 handelt von der Wehrsteuer. *Lit. a* umschreibt den Tarif der Steuer vom Einkommen natürlicher Personen und die Steuerfreigrenzen. Die Vorschrift, die Steuer sei nach einem progressiven Tarif zu bemessen, gewährleistet die Belastung der Steuerpflichtigen nach ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit. *Lit. b* normiert die Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen. Hier wird dem Gesetzgeber vor allem zur Pflicht gemacht, dafür zu sorgen, dass diese Personen, ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit möglichst gleichmässig belastet werden. Diese gesetzgebungspolitische Richtlinie, die sich schon aus dem Verfassungsgrundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV) ergibt, wird im Rahmen der Gewinn- und Kapitalbesteuerung zu verwirklichen sein. Die Tarifmaxima sind ähnlich umschrieben wie in Artikel 42^{quinquies}, Absatz 3, lit. a, des Bundesbeschlusses vom 25. September 1953 (BBl 1953, III, 237). Die einzige Abweichung besteht darin, dass der Reingewinnsteuertarif bei progressiver Gestaltung nicht mehr auf die Ertragsintensitätsformel verpflichtet wird, dass also auch ein Zweistufentarif zulässig ist. *Lit. c* endlich schreibt vor, dass die Erhebung der Wehrsteuer, wie bisher, den Kantonen (unter der Aufsicht des Bundes; vgl. Art. 102, Ziffer 2 BV) obliegt und dass diese am Steuerrohertrag mit 30 Prozent beteiligt sind. Vom Inkrafttreten der neuen Ausführungsgesetze an ist ein Sechstel des Kantonsanteils für den interkantonalen Finanzausgleich zu verwenden (vgl. 2. Teil, Abschnitt B, Ziffer VIII, 2, lit. b, und Abschnitt C).

Artikel 42 vermittelt, wie bisher, eine Übersicht über die Einnahmequellen des Bundes. Die vorgeschlagene Fassung unterscheidet sich vom geltenden Verfassungstext in folgender Hinsicht: Der Katalog, der seit 1874 nur ein einziges Mal, nämlich 1917 bei Einführung der eidgenössischen Stempelabgaben durch lit. g ergänzt wurde, wird auf den heutigen Stand gebracht. Die bisherige Vorschrift von lit. e, wonach Bund und Kantone den Bruttoertrag des Militärpflichtersatzes zu teilen haben, wird durch einen dem neuen Artikel 18, Absatz 4, entsprechenden Wortlaut ersetzt. Die geltende lit. f, die von den Geldbeiträgen der Kantone handelt, fällt weg (vgl. 2. Teil, Abschnitt B, Ziff. VI, 1).

Artikel 42^{bis} enthält den Grundsatz der Tilgung. Entstehungsgeschichte und Tragweite dieser Bestimmung sind schon einlässlich behandelt worden (vgl. 2. Teil, Abschnitt A, Ziff. VI). Andere Vorschriften über die Führung des Finanzhaushaltes im allgemeinen enthält die Vorlage nicht mehr. Insbesondere

wird darauf verzichtet, Bestimmungen über das Finanzreferendum, über die Befristung wiederkehrender Bundesbeiträge und über die Ausgabenbremse vorzuschlagen¹⁾. Nach dem Ausgang der Volksabstimmung vom 30. September 1956 über den Bundesbeschluss vom 27. Juni 1956 betreffend Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung (Finanzreferendum und Ausgabenbremse; BBl 1956, I, 1380) erachten wir uns nicht mehr als berufen, die deutlich abgelehnte Verfassungsrevision schon nach so kurzer Zeit wieder zur Diskussion zu stellen. Auch soll die heutige Vorlage nicht mit diesen komplexen und noch nicht gesetzgebungsreifen Fragen belastet werden.

Artikel 42^{ter}, Finanzausgleich, entspricht in seinem Gehalt weitgehend dem Artikel 42^{quater} des Bundesbeschlusses vom 25. September 1953 (BBl 1953, III, 237). Wie dort, so wird auch hier die Pflicht des Bundes statuiert, den Finanzausgleich unter den Kantonen zu fördern. Die Fassung lässt erkennen, dass der interkantonale Finanzausgleich sowohl eine Angelegenheit des Bundes im Verhältnis zu den Kantonen, als auch eine solche der Kantone unter sich ist. Insoweit der Bund am Finanzausgleich mitwirkt oder eigene Mittel für den interkantonalen Finanzausgleich einzusetzen hat, sind ihm mit dem zweiten Satz des Artikels 42^{ter} die nötigen Richtlinien gegeben (vgl. 2. Teil, Abschnitt C).

Artikel 42^{quater}, Verbot von Steuerabkommen. Vorschriften mit materiell gleichem Inhalt waren schon in den Bundesbeschlüssen von 1950 und 1953 enthalten und blieben stets unbestritten (BB vom 21. März 1950, Art. 2, BBl 1950, I, 740; BB vom 25. September 1953, Art. 2, BBl 1953, III, 238); die Ergänzung der Bundesverfassung durch eine Bestimmung, die dem Bund die Kompetenz zu Massnahmen gegen Steuerabkommen verleiht, ist nach wie vor angezeigt (vgl. vorn 2. Teil, Abschnitt D). Der heutige Entwurf weicht in zweifacher Hinsicht von den bisherigen Vorschlägen ab: Einmal ist der Wortlaut unter Anlehnung an das Konkordat vom 10. Dezember 1948 über den Ausschluss von Steuerabkommen (AS 1949, 1364) verdeutlicht, namentlich durch Aufnahme des Begriffs «Abkommen mit Steuerpflichtigen». Zum zweiten wird ein anderer Standort vorgesehen. Bisher wurde die Bestimmung jeweils an Artikel 46 BV angefügt, der von den zivilrechtlichen Verhältnissen der Niedergelassenen handelt und in diesem Zusammenhange das Verbot der Doppelbesteuerung statuiert. Die Tatsache des Konkordats von 1948 erweist, dass das bundesrechtliche Verbot von Steuerabkommen nicht in erster Linie das Verhältnis des Bürgers zum Gemeinwesen betrifft. Ein solches Verbot liegt vor allem im Interesse des freundschaftlichen Einvernehmens der Kantone im Steuerwesen. Das legt es nahe, die Bestimmung im Anschluss an den Artikel über den Finanzausgleich aufzunehmen.

Ziffer II des Beschlussesentwurfes regelt das Übergangsrecht. Mit Rücksicht auf die materiell weittragende Bedeutung dieser Vorschriften wird vorgesehen, sie in die Übergangsbestimmungen der Verfassung selbst aufzunehmen.

¹⁾ Vgl. Artikel 42^{ter}, Absatz 2 und 3, des Bundesbeschlusses vom 25. September 1953, BBl 1953, III, 236; Artikel 8 der Finanzordnung 1951 bis 1954, AS 1950, 1466.

Übergangsbestimmungen sind gemäss ihrer Aufgabe nur transitorisch. Auch die noch immer in Kraft stehenden Übergangsbestimmungen zur Verfassung von 1874 waren ursprünglich als von zeitlich beschränkter Tragweite gedacht, und ihre Artikel 1, 3 und 4 sind tatsächlich seit langem gegenstandslos; lediglich die Artikel 2 und 5 spielen in der Verfassungspraxis weiterhin eine Rolle (eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht; Freizügigkeit der Rechtsanwälte). Die Verfassung sieht ausdrücklich vor, dass sie jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden kann (Art. 118). Das schliesst die Zulässigkeit in sich, ebenfalls die Übergangsbestimmungen zu revidieren, sie insbesondere zu ergänzen, wenn eine Partialrevision ausnahmsweise ein Übergangsrecht notwendig macht.

Artikel 6, Militärfpflichtersatz. Beim Militärfpflichtersatz soll der bisherige Kantonsanteil am Ertrag abgeschafft, dafür aber die Bezugsprovisionen der Kantone angemessen erhöht werden ¹⁾. Den neuen Artikeln 18, Absatz 4, und 42, lit. c, BV kann weder über die Änderung als solche, noch über die mit ihr zusammenhängenden transitorischen Fragen unmittelbar etwas entnommen werden. Das ist sachlich richtig. Weil aber der neue Artikel 18, Absatz 4, – zumindest nach seinem Wortlaut – eine Beteiligung der Kantone am Ertrag nicht ausschliesst, muss klargestellt werden, dass die Vorschriften von Artikel 14, Absatz 2, des Bundesgesetzes betreffend den Militärfpflichtersatz (BS 5, 157) und von Artikel 166 der Militärorganisation (BS 5, 1), welche Bestimmungen eine Ertragsbeteiligung der Kantone statuieren, fürderhin keine Wirkungen mehr sollen entfalten können. Ihre Ausserkraftsetzung ist Aufgabe des vorgeschlagenen Artikels 6. Mit der Verankerung in den Übergangsbestimmungen der Verfassung wird überdies erreicht, dass die kantonalen Anteile nicht auf dem Wege blosser Gesetzgebung wieder eingeführt werden könnten. Diese Ordnung entspricht dem Prinzip, das gegenseitige Verhältnis von Bund und Kantonen in der Verfassung abzugrenzen. Während die Vorschrift über die stufenweise Herabsetzung der bisherigen kantonalen Beteiligung für die Jahre 1959 und 1960 nur transitorisch ist, bietet diejenige über die Ersetzung der Beteiligung durch eine Bezugsprovision von einem Fünftel des Rohertrages Kantonen und Bund die dauernde Garantie dafür, dass diese Provision durch Gesetz weder abgeschafft noch anders festgesetzt werden kann.

Artikel 7, Weiterführung der Finanzordnung. Die Erhebung der Verrechnungssteuer, der Abzugssteuer auf Versicherungsleistungen, der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer sowie gewisse Ergänzungen des Stempelsteuerrechts beruhen derzeit auf einem gemäss Finanzordnung 1955 bis 1958 in seiner Geltungsdauer bis Ende 1958 verlängerten Verfassungszusatz (Finanzordnung 1951 bis 1954; AS 1950, 1463; 1954, 1314). Die heute in Kraft stehenden Einzelerlasse zu den genannten Steuern können nicht etwa als Ausführungsgesetze zu den neuen Artikeln 41^{bis} und 41^{ter} BV betrachtet und unbeschränkt weitergeführt

¹⁾ Vgl. vorn 2. Teil, Abschnitt B, Ziffer III, 1, und Ziffer VIII, 2, lit. a, sowie die Erläuterungen zu Ziffer I, Artikel 18, Absatz 4, des Beschlussesentwurfs.

werden, denn sie sind nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geschaffen worden. Weil es nicht möglich sein wird, auf den 1. Januar 1959 die neuen Ausführungsgesetze in Kraft treten zu lassen, ist es unumgänglich, die Geltung dieser auf der Finanzordnung beruhenden Erlasse zu verlängern, bis sie durch die entsprechenden neuen Gesetze abgelöst werden können. Es stellt sich die Frage, auf welchem Wege diese Verlängerung anzuordnen ist.

Die in den Volksabstimmungen von 1950 und 1953 verworfenen Vorlagen sahen jeweils die generelle und befristete Verlängerung der in Kraft stehenden Finanzordnung 1950 und 1951 beziehungsweise 1951 bis 1954 vor (Art. 4 des BB vom 21. März 1950, BBl 1950, I, 740; Art. 4 des BB vom 25. September 1953, BBl 1953, III, 238). Wir sehen diesmal von einer solchen Lösung ab, und zwar aus folgenden Gründen:

Eine integrale Verlängerung der Finanzordnung 1955 bis 1958 fällt schon deshalb ausser Betracht, weil die Luxussteuer und die Biersteuer ab 1959 nicht mehr weitergeführt werden sollen (vgl. vorn 2. Teil, Abschnitt B, Ziff. VI, 2 und 3); erstere beruht derzeit auf Artikel 2, lit. c der Finanzordnung 1951 bis 1954, letztere auf Artikel 1, Absatz 1, der nämlichen Finanzordnung in Verbindung mit Artikel 41 der Finanzordnung 1939 bis 1941 (BS 6, 38). Die unbeschene Weiterführung der Finanzordnung wäre sodann wenig sinnvoll, da zahlreiche ihrer Bestimmungen entweder längst aufgehoben, abgeändert oder gegenstandslos geworden sind oder durch die vorgeschlagene Neuordnung ersetzt werden sollen. Das trifft vor allem auf die Finanzordnung 1939 bis 1941 zu¹⁾, von der nur noch die Vorschriften über die Stempelabgaben und jene über die Beziehungen zur Suva weitergelten müssen, sowie auf die Artikel 3 und 5 des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 1947 über besondere Sparmassnahmen²⁾. Artikel 3 dieses Beschlusses, der den Verzicht auf die Einstellung von Tilgungsquoten statuiert, hat neben dem neuen Artikel 42^{bis} keine Berechtigung mehr, und Artikel 5, der die Subvention an die Schweizerische Zentralstelle für Handelsförderung festsetzt, ist infolge Ziffer I, 9, des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1953 über besondere Sparmassnahmen obsolet (AS 1954, 559). Von der Finanzordnung 1951 bis 1954 werden die Artikel 1 bis 6 soweit nötig durch die Bestimmungen der heutigen Vorlage ersetzt³⁾, so dass ihre Verlängerung zum vornehmerein ausser Betracht fällt, wogegen Artikel 7 über die Strassenbeiträge des Bundes an die Kantone vorderhand ausdrücklich beibehalten werden soll (Beschlussesentwurf Ziff. II, Art. 7, Abs. 4). Die Artikel 8 und 9 der Finanzordnung 1951 bis 1954 fallen weg, jener (Ausgabenbremse) aus den zu Artikel 42^{bis} des Entwurfs dargelegten Gründen, und Arti-

¹⁾ Die Weitergeltung «der noch in Kraft stehenden Bestimmungen der Finanzordnung 1939 bis 1941» beruht heute auf Artikel 1, Absatz 1, der Finanzordnung 1951 bis 1954.

²⁾ BS 6, 49, in der Geltungsdauer verlängert durch Artikel 1, Absatz 2, der Finanzordnung 1951 bis 1954.

³⁾ Beschlussesentwurf Ziffer I, Artikel 41^{bis}, Absatz 1, lit. d, und Ziffer II, Art. 7, Absatz 1 bis 3.

kel 9, weil die in ihm aufgestellten Richtlinien keiner gesetzlichen Verankerung bedürfen (vgl. BBl 1950, II, 445).

Die gesetzliche Befristung der Übergangsordnung ist unnötig. Es ist ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit und wir haben demgemäss die bestimmte Absicht, die in ihrer Geltungsdauer provisorisch zu verlängernden Erlasse des Fiskalnotrechts so rasch als möglich durch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassende Ausführungsgesetze abzulösen.

Die in Artikel 7 vorgesehene Regelung des Übergangsrechts vermeidet die mit der generellen Weiterführung der Finanzordnung entstehende Unübersichtlichkeit der massgebenden Vorschriften. Artikel 7 sagt abschliessend und anschaulich, welche Bestandteile der Finanzordnung im Sinne einer Überbrückungsmassnahme verlängert und welche Änderungen an den provisorisch weiterzuführenden Erlassen vorgenommen werden.

Absatz 1 gewährleistet die ununterbrochene Weitererhebung derjenigen Steuern, die bisher auf Grund der Finanzordnung erhoben wurden und nach den neuen Artikeln 41^{bis} und 41^{ter} der Bundesverfassung weiterzuführen sind. Grundsätzlich sollen diejenigen Bestimmungen provisorisch beibehalten werden, die am 31. Dezember 1958, bei Ablauf der Finanzordnung 1955 bis 1958 in Kraft stehen. Von der Verlängerung ausgenommen werden lediglich die Vorschriften gemäss Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 über die Ermässigung der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer (AS 1955, 1184 und 1186). Diese Ausnahme liegt im Interesse der Einfachheit und Anschaulichkeit des Übergangsrechtes, indem sie ermöglicht, in der Übergangsordnung selbst, in Artikel 7, Absätze 2 und 3, den modifizierten und erweiterten Steuerabbau abschliessend zu umschreiben.

Absätze 2 und 3 ordnen den Steuerabbau neu, bringen insbesondere zusätzliche Erleichterungen, und passen das bisherige Recht der Warenumsatz- und der Wehrsteuer für die Übergangszeit soweit tunlich an die angestrebte Neuordnung an. Tiefergreifende Änderungen an der Struktur der Steuern bedürfen noch sorgfältiger Prüfung und müssen den Ausführungsgesetzen vorbehalten bleiben. Die Abänderungen am Warenumsatzsteuer- und am Wehrsteuerbeschluss sind schon begründet worden (vgl. vorn 2. Teil, Abschnitt B, Ziff. V, 3, lit. c, und 4, lit. f).

Hier mag es mit den folgenden Hinweisen sein Bewenden haben: Bei der Warenumsatzsteuer werden die Freiliste und die Steuerbelastung der baugewerblichen Arbeiten sowie der privilegierten Warengruppen (alkoholfreie Getränke, Brennstoffe, landwirtschaftliche Hilfsstoffe usw.) unverändert so weitergeführt, wie sie heute – unter Berücksichtigung des Steuerabbaubeschlusses vom 21. Dezember 1955 – bestehen; die Normalsätze (4 und 6%) werden von 3,6 auf 3 $\frac{1}{3}$ und von 5,4 auf 5 Prozent herabgesetzt. Bei der Wehrsteuer werden die mit dem Steuerabbaubeschluss gewährten Erleichterungen weitergeführt, dazu die allgemeinen Abzüge (Art. 25, Abs. 1, lit. a, des Wehrsteuerbeschlusses) erhöht und überdies die Ergänzungssteuer vom Vermögen aufgehoben.

Absatz 4 sichert die Weiterführung der Beteiligung der Kantone am Ertrag der Treibstoffzölle und der gegenüber Artikel 30, Absatz 3, der Bundesverfassung erhöhten Entschädigungen an die vier Alpenstrassenkantone, wie sie in Artikel 7 der Finanzordnung 1951 bis 1954 normiert sind.

Absatz 5 verfolgt einen ähnlichen Zweck wie Absatz 4. Auch für die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Suva sollen die Bestimmungen der heute geltenden Finanzordnung¹⁾ weitergeführt werden, bis eine neue gesetzliche Ordnung getroffen ist (vgl. 2. Teil, Abschnitt A, Ziff. II, 5).

Ziffer III des Beschlussesentwurfes, Inkrafttreten. Üblicherweise treten Verfassungsbestimmungen mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

Für die mit dem vorliegenden Beschlussesentwurf vorgeschlagene Verfassungsänderung ist von dieser Regel abzuweichen. Die vorgesehenen Neuerungen, insbesondere im Gebiete der Wehrsteuer, lassen sich nur dann reibungslos ein- und durchführen, wenn sie auf den Beginn eines Kalender- und Steuerjahres in Kraft gesetzt werden. Die Volksabstimmung über die heutige Vorlage wird aber frühestens zu Beginn des Jahres 1958 stattfinden können, so dass als nächstmöglicher Termin für das Inkrafttreten der revidierten Verfassungsbestimmungen nur der 1. Januar 1959 in Betracht fällt. Die neue Ordnung schliesst dann unmittelbar an die auf Ende 1958 befristete Finanzordnung an.

Schlussbemerkungen

Wenn Ihnen heute der Bundesrat zum dritten Mal innert neun Jahren Anträge für eine verfassungsmässige Neuordnung der Bundesfinanzen unterbreitet, so geschieht es auch dieses dritte Mal in der Überzeugung, Massnahmen vorzuschlagen, die der Eidgenossenschaft auf diesem Gebiete unter den gegebenen Umständen am meisten dienen können. Nach den vorausgegangenen zwei verwerfenden Entscheiden von Volk und Ständen wurde zunächst der Gedanke verfolgt, eine umfassende Verfassungsrevision an die Hand zu nehmen, in welcher Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen klarer als bisher gegeneinander abgegrenzt worden wären. Es schien, dass die Voraussetzungen für eine grundlegende Überprüfung der aus dem Vollmachtenrecht der beiden Kriegperioden entstandenen Ordnung in ihrer fast unübersehbaren, engen Verflechtung von Kompetenzen und Verpflichtungen zwischen dem Bund und den Kantonen gegeben seien. Allerdings war hierfür eine bedeutende Anstrengung notwendig, denn es hätte eine wesentliche Abkehr von der gegenwärtig geltenden Ordnung im ganzen Finanzwesen der Schweiz bedeutet. Die vielen Vernehmlassungen zu den «Grundsätzlichen Erwägungen» und die öffentliche Diskussion ergaben eindeutig, dass eine so umfassende Lösung in der knappen zur Verfügung stehenden Zeit nicht verwirklicht werden konnte. Hauptaufgabe ist es aber, endlich eine Vorlage zu finden, die in der Abstimmung von Volk und Ständen angenommen werden kann; daher mussten die Ziele wieder enger gesteckt werden.

¹⁾ Art. 1, Absatz 1, der Finanzordnung 1951 bis 1954 in Verbindung mit Art. 12 der Finanzordnung 1939 bis 1941.

So ist der in der vorliegenden Botschaft erläuterte und im beigegebenen Beschlussesentwurf formulierte Vorschlag für eine Verfassungsänderung entstanden. Er unterscheidet sich in Aufbau und Inhalt nicht grundsätzlich von den beiden Vorschlägen des Bundesrates von 1948 und 1953; er knüpft vielmehr wie sie an das Bestehende an. In den einzelnen Bestimmungen wird aber versucht, den Lehren aus den beiden verwerfenden Entscheiden soweit Rechnung zu tragen, als sich dies mit den finanziellen Notwendigkeiten des Bundeshaushaltes verträgt.

Die Voraussetzungen dafür, dass diesmal die verfassungsmässige Neuordnung gelingt, sind wohl zur Zeit, nicht zuletzt dank der guten Wirtschaftslage, günstiger als früher. Die infolge der konjunkturbedingten höheren Einnahmen gefestigten Bundesfinanzen gestatten es auch, dem Steuerzahler noch einmal entgegentzukommen, trotzdem Ende des Jahres 1955 schon erhebliche Erleichterungen gewährt wurden.

Wir hoffen, dies möge dazu beitragen, dass der vorgeschlagene Beschlussesentwurf eine bessere Aufnahme finden werde als die früheren Vorlagen, so dass er in Rechtskraft erwachsen kann. Das würde es ermöglichen, in der seit 10 Jahren ununterbrochen gewalteten Diskussion um die Neuordnung der Bundesfinanzen einmal eine ungefähr ebensolange Pause einzuschalten.

Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 1. Februar 1957.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Streuli

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

Bundesbeschluss
über
**die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes
des Bundes**

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
in Anwendung von Artikel 85, Ziffer 14, Artikel 118 und 121, Absatz 1,
der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 1957,
beschliesst:

I.

Die Bundesverfassung wird wie folgt abgeändert und ergänzt:

Artikel 18, Absatz 4

Der Militärflichtersatz wird nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung für Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben.

Artikel 41^{bis}

¹ Der Bund ist befugt, die folgenden Steuern zu erheben:

- a. Stempelabgaben auf Wertpapieren, einschliesslich Coupons, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf andern Urkunden des Handelsverkehrs, sowie auf Lotterielosen und Urkunden über die Beförderung von Sachen; diese Besteuerungsbefugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Grundstück- und Grundpfandverkehrs. Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu;
- b. eine Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Lotteriegewinnen und Versicherungsleistungen;
- c. Steuern vom rohen und vom verarbeiteten Tabak;

d. Sondersteuern zu Lasten im Ausland wohnhafter Personen zur Abwehr von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes.

² Was die Gesetzgebung als Gegenstand einer in Absatz 1, lit. a bis c, angeführten Bundessteuer bezeichnet oder steuerfrei erklärt, ist der Belastung durch gleichgeartete kantonale und Gemeindesteuern entzogen.

³ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

Artikel 41^{ter}

¹ Der Bund kann in den Jahren 1959 bis 1970 ausser den ihm nach Artikel 41^{bis} der Bundesverfassung zustehenden die folgenden Steuern erheben:

- a. eine Warenumsatzsteuer auf dem Umsatz von Waren im Inland, auf der Wareneinfuhr sowie auf gewerbsmässigen Arbeiten an Fahrnis, Bauwerken und Grundstücken, unter Ausschluss der Bebauung des Bodens für die Urproduktion. Umsätze, die der Bund mit einer Steuer belastet oder steuerfrei erklärt, dürfen von den Kantonen und Gemeinden keiner gleichgearteten Steuer unterstellt werden;
- b. eine Wehrsteuer vom Einkommen der natürlichen Personen sowie vom Gewinn und Kapital der juristischen Personen.

² Die Warenumsatzsteuer ist nach folgenden Richtlinien zu gestalten:

- a. die Steuer darf bei Detaillieferungen höchstens 4, bei Engroslieferungen höchstens 6 Prozent des Entgelts betragen;
- b. die Liste der Waren, deren Umsätze von der Steuer ausgenommen sind, darf gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 1958 weder eingeschränkt noch auf Waren ausgedehnt werden, deren Umsätze den Steuersätzen von 4 und 6 Prozent unterlagen.

³ Die Wehrsteuer ist nach folgenden Richtlinien zu gestalten:

- a. die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen ist nach einem progressiven Tarif zu bemessen und darf 10 Prozent des gesamten steuerbaren Einkommens nicht übersteigen. Die Steuerpflicht beginnt frühestens bei einem reinen Einkommen von 5000 Franken, bei verheirateten Personen von 6500 Franken;
- b. die juristischen Personen sind, ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steuerlich möglichst gleichmässig zu belasten. Die Steuer vom Gewinn darf bei proportionaler Bemessung 7 Prozent, bei progressiver Bemessung 12 Prozent, die Steuer vom Kapital 1 Promille nicht übersteigen;
- c. die Steuer wird für Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben. Vom Rohertrag der Steuer fallen drei Zehntel den Kantonen zu; davon ist ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden.

⁴ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

Artikel 42

Zur Bestreitung der Bundesausgaben stehen zur Verfügung:

- a. der Ertrag des Bundesvermögens;
- b. der Reinertrag der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung (Art. 36) sowie der Pulververwaltung (Art. 41);
- c. der Reinertrag des Militärpflichtersatzes (Art. 18, Abs. 4);
- d. der Ertrag der Zölle (Art. 30);
- e. der Bundesanteil am Reinertrag der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser (Art. 32^{bis}, 34^{quater}, Abs. 7) sowie an den Roheinnahmen aus dem Spielbetrieb der Spielbanken (Art. 35, Abs. 5);
- f. der Bundesanteil am Reinertrag der mit dem Notenmonopol ausgestatteten Bank (Art. 39, Abs. 4);
- g. der Ertrag der Bundessteuern (Art. 41^{bis} ff.);
- h. der Ertrag der Gebühren sowie die sonstigen in der Gesetzgebung begründeten Einnahmen.

Artikel 42^{bis} (neu)

Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.

Artikel 42^{ter} (neu)

Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen. Insbesondere ist bei der Gewährung von Beiträgen des Bundes auf die Finanzkraft der Kantone und auf die Berggebiete angemessen Rücksicht zu nehmen.

Artikel 42^{quater} (neu)

Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften zu erlassen gegen Abkommen mit Steuerpflichtigen über die Einräumung ungerechtfertigter steuerlicher Vergünstigungen.

II.

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Artikel 6 (neu)

Die bisherige Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes wird für die Jahre 1959 und 1960 auf die Hälfte herabgesetzt und ab 1. Januar 1961 durch eine Bezugsprovision von einem Fünftel des Rohertrages ersetzt. Die damit in Widerspruch stehenden Bestimmungen der Bundesgesetzgebung treten ausser Kraft.

Artikel 7 (neu)

¹ Bis zum Inkrafttreten der einzelnen neuen Ausführungsgesetze zu Artikel 41^{bis}, Absatz 1, lit. a und b, und Artikel 41^{ter} bleiben, mit Ausnahme derjenigen über die Ermässigung der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer gemäss Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955, die bisherigen Bestimmungen über die folgenden gemäss Finanzordnung 1955 bis 1958 erhobenen Steuern in Kraft:

- a. die Stempelabgaben;
- b. die Verrechnungssteuer;
- c. die Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung;
- d. die Warenumsatzsteuer;
- e. die Wehrsteuer.

² Der Bundesratsbeschluss über die Warenumsatzsteuer wird mit Wirkung ab 1. Januar 1959 wie folgt geändert:

- a. die Warenumsatzsteuer auf den bei Detaillieferungen mit 4 Prozent und bei Engroslieferungen mit 6 Prozent besteuerten Umsätzen wird, vorbehältlich lit. b, auf $3\frac{1}{3}$ und 5 Prozent herabgesetzt;
- b. auf Umsätzen, die in der Verbindung von Waren mit Bauwerken oder Grundstücken bestehen, wird die Steuer zu den bis zum 31. Dezember 1958 gültigen Sätzen erhoben. Auf dem Steuerbetrag wird eine Ermässigung von 10 Prozent gewährt;
- c. auf der zu 2 Prozent bei Detaillieferungen und $2\frac{1}{2}$ Prozent bei Engroslieferungen erhobenen Steuer wird eine Ermässigung von 10 Prozent des Steuerbetrages gewährt.

³ Der Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer Wehrsteuer wird für nach dem 31. Dezember 1958 beginnende Steuerjahre wie folgt abgeändert:

- a. die Ergänzungssteuer vom Vermögen natürlicher Personen wird aufgehoben;
- b. bei der Steuer vom Einkommen natürlicher Personen wird der allgemeine Abzug vom reinen Einkommen von 2000 auf 4000 Franken, bei ledigen Personen von 2000 auf 3000 Franken erhöht, so dass die Steuerpflicht bei einem reinen Einkommen von 7000 Franken, bei ledigen Personen bei einem reinen Einkommen von 5000 Franken beginnt. Die beiden letzten Beträge erhöhen sich um die Abzüge für Kinder und für unterstützungsbedürftige Personen;
- c. auf der für ein Jahr geschuldeten Wehrsteuer wird eine Ermässigung von 10 Prozent des Steuerbetrages gewährt. Für natürliche Personen erhöht sich die Ermässigung auf den ersten 500 Franken der Jahressteuer vom Einkommen auf 40 Prozent und auf den nächsten 1500 Franken auf 25 Prozent.

⁴ Bis zur bundesrechtlichen Neuordnung des Ausbaus des Hauptstrassennetzes bleiben die Bestimmungen der Finanzordnung 1955 bis 1958 über die Strassenbeiträge an die Kantone auch nach dem 31. Dezember 1958 in Kraft.

⁵ Bis zur bundesrechtlichen Neuordnung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt bleiben die Bestimmungen der Finanzordnung 1955 bis 1958 hinsichtlich der Beiträge des Bundes an die Anstalt auch nach dem 31. Dezember 1958 in Kraft.

III.

Die in Ziffer I und II genannten Bestimmungen der Bundesverfassung treten am 1. Januar 1959 in Kraft.

IV.

¹ Dieser Bundesbeschluss ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

² Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Vom 1. Februar 1957)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7297
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.02.1957
Date	
Data	
Seite	505-630
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 727

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.