

Bundesblatt

100. Jahrgang.

Bern, den 29. Januar 1948.

Band I.

*Erscheint wöchentlich. Preis 28 Franken im Jahr, 15 Franken im Halbjahr, zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*

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

5336

Botschaft

des

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

(Vom 22. Januar 1948.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Viele Rechtssätze, auf denen die Einnahmen des Bundes seit 1933 beruhen, haben keine ordentliche verfassungsmässige Grundlage. Sie sind entweder — während der Wirtschaftskrise in den dreissiger Jahren — auf dem Dringlichkeitswege zustande gekommen oder beruhen auf Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung, die unmittelbar vor Ausbruch des letzten Weltkrieges beschlossen wurden, oder entspringen den ausserordentlichen Vollmachten, die dem Bundesrat während der Kriegszeit eingeräumt worden sind. Von den 1800 Millionen Franken Einnahmen, die für das Jahr 1948 budgetiert sind, fliessen nahezu zwei Drittel aus ausserordentlichen Quellen. Die Überführung des grössten Teils dieser Rechtssätze, deren Gültigkeit bis zum 31. Dezember 1949 befristet ist, in die Bundesverfassung ist die erste Aufgabe der Bundesfinanzreform.

Die wichtigste Aufgabe des Bundes, die militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung im Zusammenhang mit dem letzten Weltkrieg, wird bis Ende 1948 etwa 10½ Milliarden Franken beansprucht haben. Davon wird bis zum genannten Zeitpunkt ungefähr die Hälfte getilgt sein, und zwar etwa 4,8 Milliarden Franken allein aus dem Ertrag der Kriegssteuern. Zum verbleibenden Kriegsschuldenüberschuss von noch rund 5,3 Milliarden Franken kommen die Schulden im ordentlichen Finanzhaushalt des Bundes von weitem 4 Milliarden Franken, wovon 1½ Milliarden Franken schon im Jahre 1939 bei Kriegsbeginn bestanden hatten. Die zweite Aufgabe der Bundesfinanzreform hat darin zu bestehen, im Rahmen der neuen verfassungsmässigen Finanzkompetenzen die Tilgung der Bundesschuld neu zu ordnen und den Rechnungsausgleich zu schaffen.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass von einer dauernden Gesundung des Finanzhaushaltes nicht die Rede sein kann, wenn sich die getroffenen Massnahmen nur die Abtragung der vorhandenen Schuld zum Ziel setzen. In grundsätzlicher Hinsicht ist daher das Schwergewicht der Sanierung nicht auf die an der Vergangenheit orientierte Herstellung des Rechnungsgleichgewichtes in einem bestimmten Zeitpunkt, sondern auf die ständige Verhinderung der Neuverschuldung in Zukunft zu legen. Die dritte Aufgabe ist daher, Massnahmen zur dauernden Sicherung des wieder erreichten Rechnungsausgleichs anzuordnen.

Bei der schicksalshaften, engen Verbindung zwischen Bund und Kantonen ist es eine Selbstverständlichkeit, dass eine Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes nur im ständigen Hinblick auf die Kantone vorbereitet und durchgeführt werden kann. In erster Linie ist dabei nach einer zweckmässigen Abgrenzung der Aufgabenbereiche und der Einnahmenquellen zwischen Bund und Kantonen zu trachten, die dem Wesen des Bundesstaates ebenso Rechnung trägt wie der staatlichen Bedeutung der Kantone.

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vorzulegen, mit der dem Bunde die verfassungsmässige Zuständigkeit und die materielle Grundlage für die Lösung der genannten finanzpolitischen Aufgaben gegeben wird.

Erster Abschnitt.

Allgemeine Erwägungen zur Fiskalpolitik des Bundes.

A. Die Zuständigkeit des Bundes auf fiskalischem Gebiete.

I. Rückblick auf die Entwicklung unter der ersten Bundesverfassung.

Bei der Gründung des Bundesstaates vor hundert Jahren erhielt der Bund nur wenige Kompetenzen, welche grössere einmalige oder dauernde Ausgaben erforderten. Auf dem Gebiete des Militärs übernahm er die Kosten des Unterrichts bei den Genietruppen, der Artillerie und der Kavallerie sowie die Kosten des höhern Militärunterrichts aller Waffengattungen nebst einem Teil der Kriegsmaterialkosten. Der Bund hatte ferner den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis Beiträge für ihre Alpenstrassen zu entrichten. Die übrigen Kompetenzen waren finanziell nur von geringem Belang. Zur Deckung der Ausgaben standen zur Verfügung:

1. Der Ertrag des Bundesvermögens. Ihrem Ursprung gemäss wurden diese Einnahmen anfänglich als Zins des eidgenössischen Kriegsfonds bezeichnet. Nach dem Voranschlag von 1850 entfiel die Hälfte der Einnahmen auf diesen Zins. Im Voranschlag für 1948 erreicht der Ertrag des Bundesvermögens noch 3 % der Gesamteinnahmen.

2. Der Ertrag der Grenzzölle. Vom Gesamtertrag des Zolles im Voranschlag von 1850 gingen 52 % an die Kantone als Entschädigung für die Aufhebung

der kantonalen Zölle. Da die Erhebungskosten 15 % erreichten, blieb dem Bunde ein Reinertrag von 88 % oder 1 Million Franken alter Währung.

3. Der Ertrag der Postverwaltung. Von jeher hat sich der Bundesrat für eine mässige fiskalische Ausnützung der Post ausgesprochen.

4. Der Ertrag der Pulververwaltung, der finanziell ohne Bedeutung ist.

5. Die Beiträge der Kantone (Kontingente). Sie wurden jedoch nur ein einziges Mal im Jahre 1849 zur Deckung von Grenzbesetzungskosten erhoben.

Die Kompetenzen des Bundes auf der Einnahmenseite waren gut auf die Aufgabenbefugnisse abgestimmt. Ein Blick auf die Rechnung des Jahres 1850 zeigt das Gleichgewicht:

Einnahmen	Tausend Franken	Ausgaben	Tausend Franken
Vermögensertrag	663	Zinsen	286
Regaleinnahmen: Post, Zölle usw. (brutto)	9 885	Verwaltungskosten und Militär	9 308
Verschiedenes.	20	Beiträge usw.	42
Zusammen	<u>10 568</u>	Zusammen	<u>9 581</u>
		Überschuss	987

Tabelle 1. Finanzhaushalt des Bundes 1850 bis 1870.

Jahr	Nettoeinnahmen		Netto- ausgaben	Überschuss oder Defizit
	Total	davon Zölle		
		Millionen	Franken	
1850.	4,66	4,02	4,57	+ 0,09
1855.	6,16	5,73	5,40	+ 0,76
1860.	8,40	7,77	8,63	— 0,23
1865.	9,34	8,72	9,57	— 0,23
1870.	9,21	8,57	18,21 ¹⁾	— 9,00

¹⁾ Einschliesslich Kosten der Grenzbesetzung während des Deutsch-Französischen Krieges.

II. Die Grundzüge der verfassungsmässigen Entwicklung von 1874 bis 1913.

Hatten bisher die geringen Kompetenzen des Bundes seinen Finanzhaushalt in engen Grenzen gehalten, so änderten sich die Verhältnisse mit der Bundesverfassung von 1874 von Grund auf. Nur schon mit der Übertragung nahezu des gesamten Militarwesens an den Bund musste sich dessen Finanzbedarf wesentlich vergrössern. Die neue Verfassung entband allerdings den Bund dafür von den ihm bisher noch auferlegten Post- und Zollentschadigungen an die Kantone und wies ihm die Hälfte des Militärpflichtersatzes zu.

Die Bundesverfassung von 1874 ist seither durch mehr als 40 Partialrevisionen weitergebildet worden. Prüft man die Ergänzungen auf deren Inhalt, so ergibt sich, dass die Befugnisse des Bundes ständig vermehrt und wesentlich ausgedehnt worden sind. Das gilt nicht nur im Hinblick auf die Vereinheitlichung wichtiger Rechtsgebiete, wie des Zivil- und des Strafrechts, sondern ganz besonders für die neuen materiellen Aufgaben, die infolge der technischen, der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung entstanden und nicht etwa den Kantonen, sondern dem Bunde übertragen wurden. Nicht nur ist das Militärwesen nun fast ausschliesslich Bundessache geworden und kostet jetzt ein Vielfaches der Militärausgaben von 1848. Dem Bunde obliegt auch die Getreideversorgung; er hat die Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei usw.; er legiferiert über das Jagdwesen usw. und regelt den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, die Schifffahrt und die Luftschifffahrt. Er erlässt die Eisenbahngesetzgebung und betreibt den wichtigsten Teil des Eisenbahnnetzes. Er richtet mannigfaltige Subventionen aus, die zu einem erheblichen Teil den Kantonen zufließen. Der Bund regelt und unterstützt die Kranken- und Unfallversicherung; er betreibt selbst die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt. Er hat die Alters- und Hinterlassenenversicherung eingeführt und wäre zuständig, die Invalidenversicherung einzuführen. Er regelt und finanziert die Bekämpfung tierischer und menschlicher Seuchen usw. In neuester Zeit hat er die verfassungsmässige Zuständigkeit für den Familienschutz und durch die neuen Wirtschaftsartikel zu einer noch nicht absehbaren Fülle von wirtschafts- und sozialpolitischen Massnahmen erhalten: Landwirtschaftsförderung, Landesverteidigung in Kriegszeiten, Kartellgesetzgebung, Bekämpfung von Krisen und Arbeitslosigkeit, Arbeiterschutz, Berufsausbildung, Arbeitslosenversicherung, Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern usw.

Mit dieser Ausweitung der Befugnisse, die mit neuen Ausgaben verbunden sind, hat die verfassungsmässige Entwicklung der Bundeseinnahmen auch nicht im entferntesten Schritt gehalten. Bei der Verfassungsrevision von 1874 selbst kam nur der Anteil des Bundes am Militärpflichtersatz hinzu und fiel der Anteil der Kantone am Zollertrage weg. Im Jahre 1876 hatten die Ausgaben des Bundes 18 Millionen Franken erreicht. Davon hatten beansprucht (in Prozenten der Gesamtausgaben) Schuldendienst 8, Gesetzgebung und Verwaltung 9, Militär 68, Justiz, Polizei, Sanität 1, Volkswirtschaft 2, Bauwesen 9, Erziehung, Wissenschaft, Kunst 2 und übrige Ausgaben 1. Die Einnahmen von 17 Millionen Franken stammten in Prozenten aus folgenden Quellen: Post 2, Zölle 92 und andere Einnahmen 6. Die Inkongruenz zwischen Ausgaben und Einnahmenquellen ist augenfällig: der seit 1874 ständig wachsenden Fülle von Aufgaben, die Volk und Stände dem Bunde übertragen haben, steht — bis ins Jahr 1917 — eine einzige wesentliche Einnahmenquelle, die Zölle, gegenüber. Trotzdem war die finanzielle Entwicklung des Bundes von 1874 bis 1913, gemessen an den seitherigen Ereignissen, eine ruhige.

Tabelle 2. Der Finanzhaushalt des Bundes von 1875 bis 1913.

Verwaltungs- rechnung Jahr	Einnahmen		Ausgaben		Militär- ausgaben in % der Zoll- einnahmen	Überschuss oder Defizit
	Total	Reinertrag der Zölle	Total	Militär		
	Millionen Franken				%	Millionen Franken
1875.	18,6	15,2	19,4	11,0	72,4	- 0,8
1880.	23,1	15,7	21,7	11,7	74,8	+ 1,4
1885.	26,8	19,3	24,7	14,1	73,0	+ 2,1
1890.	39,1	28,6	38,2	20,6	71,9	+ 0,9
1895.	51,4	39,7	46,8	23,0	58,0	+ 4,6
1900.	58,5	43,3	60,2	27,7	64,0	- 1,7
1905.	78,2	58,0	65,6	30,5	52,2	+ 12,6
1910.	96,4	73,6	90,9	42,3	58,0	+ 5,5
1913.	100,5	76,0	105,8	45,8	59,7	- 5,3

III. Die fiskalpolitische Entwicklung von 1914 bis 1939.

1. Die Periode des ersten Weltkrieges.

Die finanzielle Verfassung des Bundes ist erstmals durch den Weltkrieg 1914 bis 1918 auf eine harte Probe gestellt worden. Die besonders kriegsempfindlichen Zölle, die sich während des Konjunkturanstieges 1906 bis 1918 stetig vermehrt hatten, sind von 77 Millionen Franken im Jahre 1913 auf 44 Millionen Franken im Jahre 1918 zurückgegangen. Die Mobilisationskosten erreichten netto 1190 Millionen Franken. Zu ihrer Finanzierung nahm der Bund neun Mobilisationsanleihen im Inland und zwei in den Vereinigten Staaten von Amerika auf. 1918 gab er, um die auf eine halbe Milliarde Franken angewachsene schwebende Schuld zu konsolidieren, Kassenscheine aus.

Tabelle 3. Die Bundesfinanzlage von 1914 bis 1919.

Verwaltungs- und Kapitalrechnung Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Fehlbetrag	Vermögen oder Verschuldung
	Millionen Franken			
1913.	113,5	127,0	13,5	+ 102,5
1914.	94,4	227,2	132,8	- 30,3
1915.	92,9	302,3	209,4	- 239,7
1916.	196,3	337,3	141,0	- 380,7
1917.	242,4	457,8	215,4	- 596,2
1918.	270,7	535,9	265,2	- 861,4
1919.	423,1	648,0	224,9	- 1086,3

Im Anwachsen der jährlichen Fehlbeträge und im rapiden Steigen der Verschuldung kommt der Mangel zum Ausdruck, dass der Finanzhaushalt des Bundes verfassungsmässig auf Kriegs- und Krisenzeiten nicht gerüstet ist. Der Bund sah sich erstmals veranlasst, in starkem Umfange zu Notrechtsmassnahmen Zuflucht zu nehmen. Bereits im Dezember 1914 sah der Bundesrat zur Verminderung der Ausgaben die Sistierung der Einlagen in verschiedene Fonds und der periodischen dreijährigen Besoldungserhöhung des Bundespersonals sowie einen Abbau der Subventionen im Ausmasse von 2½ Millionen Franken vor. Die Bundesversammlung beschloss gleichzeitig die Verdoppelung des Militärpflichtersatzes für die Jahre 1914 und 1915 sowie die Erhöhung von Abgaben der Alkoholverwaltung und von Gebühren und Taxen der Post und des Telephons; sie schuf damit neue Einnahmen von rund 10 Millionen Franken. Am 6. Juni 1915 wurde von Volk und Ständen die Übergangsverfassungsbestimmung über die erste eidgenössische Kriegssteuer angenommen, und im September 1916 beschloss der Bundesrat im Einvernehmen mit der Bundesversammlung die Erhebung einer Kriegsgewinnsteuer von anfänglich 25 % auf dem seit 1. Januar 1915 erzielten Kriegsgewinn. Die erste Kriegssteuer hat bis 1927 127 Millionen Franken eingebracht, wovon 25 Millionen Franken an die Kantone gingen. Die Kriegsgewinnsteuer hat bis 1932 731 Millionen Franken abgeworfen (Kantonsanteile 62 Millionen Franken).

In den ersten Weltkrieg fällt auch die bisher wichtigste Erweiterung der ordentlichen verfassungsmässigen Zuständigkeit des Bundes zur Erhebung von nicht zweckgebundenen Steuern: in der Volksabstimmung vom 13. Mai 1917 wurde mit einem Mehr von 22 000 Stimmen und 7 Ständen Art. 41^{bis} über die Einführung von Stempelabgaben angenommen. Dabei blieb es. Die Verfassungsinitiative über die Einführung einer dauernden Bundessteuer vom Vermögen und Einkommen wurde in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1918 mit einem Stimmenmehr von 49 000 und einem Ständemehr von 7 verworfen. Das Abstimmungsergebnis ermutigte zur Vorlage über die temporäre Befugnis des Bundes, eine neue ausserordentliche Kriegssteuer zu erheben, die in der Volksabstimmung vom 4. Mai 1919 mit 308 000 gegen 165 000 Stimmen und 20 gegen 2 Stände angenommen wurde. Diese neue Kriegssteuer ist bis 1932 während drei vierjährigen Perioden bezogen worden.

Die Periode des ersten Weltkrieges schloss somit, wenn von der Stempelabgabe abgesehen wird, ohne Zuwachs an dauernden Bundeskompetenzen auf finanziellem Gebiet ab. Zur Deckung des Finanzbedarfes in Kriegs- und Krisennot sind dem Bund weiterhin ordentliche verfassungsmässige Quellen versagt; er bleibt auf Notrechtslösungen angewiesen.

2. Die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen.

a. Der Finanzhaushalt in der Nachkriegskrise und im Konjunkturumschwung 1920 bis 1925.

Die unmittelbar nach dem Waffenstillstand eintretende soziale Krise vereitelte die Hoffnung, mit der zweiten Kriegssteuer, der Kriegsgewinnsteuer,

den Stempelabgaben und einer mässigen Zollerhöhung den Rechnungsausgleich wiederherstellen zu können. Die nach Einstellung der Feindseligkeiten weiter wachsende Teuerung erforderte für jene Zeit gewaltige Kosten zur Sicherung und Verbilligung der Lebensmittelversorgung. Parallel dazu gingen die Aufwendungen für Arbeitslosenfürsorge und Krisenbekämpfung bis 1921.

Tabelle 4. Der Finanzhaushalt des Bundes von 1920 bis 1932.

Verwaltungs- und Kapitalrechnung Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Fehlbetrag oder Überschuss	Verschuldung
	Millionen Franken			
1920.	300,7	388,2	- 87,5	1178,8
1921.	308,8	526,8	- 218,0	1391,8
1922.	365,4	417,9	- 52,5	1444,3
1923.	344,8	411,5	- 66,7	1511,0
1924.	349,7	393,2	- 43,5	1554,5
1925.	374,9	387,0	- 12,1	1566,6
1926.	414,4	372,7	+ 41,7	1524,9
1927.	385,9	364,9	+ 21,0	1503,9
1928.	427,7	398,4	+ 29,3	1474,6
1929.	447,0	416,3	+ 30,7	1443,9
1930.	584,2	546,8	+ 37,4	1406,5
1931.	512,1	444,5	+ 67,6	1338,9
1932.	493,8	476,6	+ 17,2	1321,7

Vom Jahre 1922 an trat eine während etwa zehn Jahren anhaltende Entspannung ein. Von 1926 bis 1932 deckten die ordentlichen Einnahmen zusammen mit dem Ertrag der Kriegssteuern alle Ausgaben. Es verblieben etwelche Einnahmenüberschüsse, mit denen der Schuldenüberschuss innerhalb von sieben Jahren um annähernd 250 Millionen Franken vermindert werden konnte. Die Verschuldung ging seit 1925, dem Jahre ihres höchsten Standes, dank planmässiger Tilgung schrittweise zurück. Es ist selbstverständlich, dass in dieser Periode der sichtbaren Erholung niemand an eine verfassungsmässige Ausdehnung der allgemeinen finanziellen Kompetenzen des Bundes dachte. Dagegen konnte im Jahre 1925 mit der Zuweisung der Zuständigkeit zur Besteuerung des Tabaks (Art. 41^{ter}) und der Reservierung des Bundesanteils am Alkoholmonopol (Art. 34^{quater}) die Finanzierung der Bundesleistungen an die künftige Alters- und Hinterlassenenversicherung verfassungsmässig verankert werden.

b. Das Finanznotrecht von 1933 bis 1937.

Bald darauf brach jedoch die verheerende Wirtschaftskrise aus, die den Jahren vor dem zweiten Weltkrieg ihr Gepräge gab. Bei gleichzeitigem Fall

der Zolleinnahmen und der Stempelabgaben nahmen die Anforderungen für Massnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise bisher unbekannte Ausmasse an. Die Finanzprogramme von 1933 und 1936 waren die unmittelbare finanzpolitische Reaktion des Bundes auf die Gefährdung seines Finanzhaushaltes. Diese Bundesbeschlüsse vom 13. Oktober 1933 und vom 31. Januar 1936 über ausserordentliche und vorübergehende Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt sind auf dem Dringlichkeitswege zustande gekommen und waren dem Mitspracherecht von Volk und Ständen entzogen. In rechtlicher Hinsicht enthielten sie indessen zweifellos zum Teil Bestimmungen, die verfassungsändernden Charakter hatten. Das gilt jedenfalls für die im Finanzprogramm 1933 enthaltene Zuständigkeit des Bundes für eine allgemeine Getränkesteuer und für eine als Krisenabgabe bezeichnete direkte Bundessteuer sowie für die Beanspruchung der Bundeseinnahmen aus der Tabakbesteuerung und dem Alkoholmonopol für allgemeine Bundeszwecke. Verfassungscharakter hat schliesslich auch die Bestimmung, dass Neuausgaben nur zulässig sind, wenn die erforderlichen Mittel entweder vorhanden sind oder auf dem ordentlichen verfassungsmässigen Wege bewilligt werden. Nie zuvor in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates hatte sich die Bundesversammlung zu derart weiten und tiefen Eingriffen in die Bundesverfassung verpflichtet gesehen. Es zeigte sich jedoch bald, dass fiskalische Massnahmen allein die Rückwirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise auf die Schweiz nicht zu beseitigen vermochten; am 26. September 1936 musste der Bundesrat zur Abwertung unserer Währung schreiten. Das Fiskalnotrecht — die Finanzprogramme von 1933 und 1936 — hat im Jahre 1936 den Finanzhaushalt des Bundes (einschliesslich Bundesbahnen, Nationalbank, Unfallversicherungsanstalt und Personalversicherungskassen) um 242 Millionen Franken und jenen der Kantone um 24 Millionen Franken verbessert; von der Gesamtverbesserung von 266 Millionen Franken entfielen 102 Millionen Franken auf Einsparungen und 164 Millionen Franken auf Neueinnahmen.

Tabelle 5. Die eidgenössische Staatsrechnung von 1933 bis 1938.

Verwaltungs- und Kapitalrechnung Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Fehlbetrag oder Überschuss	Verschuldung
	Millionen Franken			
1933.	475	513	- 38	1359
1934.	548	530	+ 18	1341
1935.	531	528	+ 3	1339
1936.	562	635	- 73	1412
1937.	598	618	- 20	1432
1938.	606	703	- 97	1529

c. Die Bestrebungen zur Rückkehr zur Verfassung 1938 und 1939.

Die Besserung der Wirtschaftslage und die Anpassung im Finanzhaushalt des Bundes, die im Jahre 1937 eintraten, veranlassten den Bundesrat zu einem nochmaligen Versuch, angesichts der offensichtlichen Nachteile einer Finanzordnung, die in wesentlichen Teilen auf ausserhalb der Verfassung ruhendem Rechte angewiesen war, die Lücke zwischen verfassungsmässigen Aufgabenkompetenzen und Einnahmenkompetenzen zu schliessen. Durch eine umfassende Neugestaltung der Finanzartikel sollte der Tatsache endlich Rechnung getragen werden, dass die in der Bundesverfassung selbst aufgeführten Bundes-einnahmen mit der Vermehrung der Bundesaufgaben seit Jahren bei weitem nicht Schritt gehalten haben. Um die dafür nötige Zeit zu gewinnen, liess er das Fiskalnotrecht 1933 und 1936 mit Bundesbeschluss vom 28. Oktober 1937 bis Ende 1938 verlängern. Schon am 18. März 1938 legte der Bundesrat der Bundesversammlung die erste Botschaft über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vor. Als Hauptziel der Neuordnung bezeichnete er die Ablösung des Fiskalnotrechtes durch den verfassungsmässigen Zustand, die Sicherung des Rechnungsgleichgewichtes des Bundes und die planmässige Schuldentilgung.

In einer ersten Etappe zur Erreichung dieses Zieles sollte die Bundesverfassung ergänzt bzw. geändert werden durch Grundsätze für die Führung des Finanzhaushaltes des Bundes zwecks Einschränkung der Ausgaben und durch Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage für die durch das Fiskalnotrecht eingeführte Biersteuer sowie die Erhebung einer Kriegsgewinnsteuer und einer Steuer vom Einkommen und Vermögen (Wehrsteuer) zur Deckung ausserordentlicher militärischer Ausgaben und schliesslich durch die Aufhebung des Anteilsrechtes der Kantone am Ertrag der eidgenössischen Stempelabgaben und der Verpflichtung, den Bundesanteil am Alkoholmonopol und den vollen Ertrag der Tabakbesteuerung für die Zwecke der Alters- und Hinterlassenenversicherung zurückzulegen.

In den Beratungen des Nationalrates und des Ständerates wurde der Antrag des Bundesrates abgeschwächt; vor allem wurde den Kantonen der bisherige Anteil an den Stempelabgaben gelassen. Aber auch über diese geänderte Vorlage konnte keine Verständigung erzielt werden; die Abstimmungsvorlage wurde am 24. Juni 1938 vom Nationalrat mit einer Stimme Mehrheit abgelehnt. Während sich nach dem ersten Weltkrieg der Bundesrat nicht zu einer Vorlage über die grundsätzliche Änderung der Finanzkompetenzen entschliessen konnte, versagte nun die Bundesversammlung die Zustimmung. Noch einmal blieb es bei der verfassungsmässigen Basis des Finanzhaushaltes, die, wie die Erfahrung wiederholt gezeigt hatte, schon für normale Zeiten zu schmal war und für Krisenzeiten vollends nicht ausreichen konnte.

Nach der Ablehnung der Vorlage über die Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung empfahl der Bundesrat der Bundesversammlung mit Botschaft vom 19. August 1938 nach Konsultierung einer interfraktionellen

Konferenz aller Parteigruppen einen Verständigungsvorschlag, der eine auf drei Jahre beschränkte verfassungsmässige Übergangslösung vorsah. Danach sollte der Ertrag der fiskalischen Belastung des Tabaks und des Alkoholmonopols, abzüglich jährlich 18 Millionen Franken für Fürsorgezwecke, vom 1. Januar 1939 bis zum 31. Dezember 1941 in die Bundeskasse fliessen und während der gleichen Zeit die Krisenabgabe als Schuldendienststeuer für die Aufwendungen zur militärischen Landesverteidigung weitererhoben werden; schliesslich wurden die noch verbliebenen Bestimmungen der Finanzprogramme 1933 und 1938 mit gewissen Milderungen bis Ende 1941 verlängert. Diese Übergangsordnungen zur Bundesverfassung fanden in der Abstimmung vom 27. November 1938 die Zustimmung von Volk und Ständen. Daraufhin erliess die Bundesversammlung am 22. Dezember 1938 den Bundesbeschluss über die Finanzordnung 1939 bis 1941. Inzwischen hatte sich jedoch die aussenpolitische Lage derart verschlimmert, dass sich das Finanznotrecht bereits als überholt und ungenügend erwies.

In diesem Zusammenhang ist der Vollständigkeit halber noch auf den Bundesbeschluss vom 6. April 1939 betreffend Ergänzung der Bundesverfassung für die Eröffnung und die teilweise Deckung von Krediten zum Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hinzuweisen. Mit dieser Verfassungsübergangsbestimmung erhielt der Bund die Befugnis, zur Tilgung seiner Aufwendungen für die Arbeitsbeschaffung eine Ausgleichsteuer von Grossunternehmungen des Detailhandels zu erheben.

IV. Das fiskalische Vollmachtenrecht während des zweiten Weltkrieges.

Die Verschärfung der politischen Gleichgewichtsstörungen in Europa hat den Bund seit 1933 in steigendem Masse zur Verstärkung seiner militärischen und wirtschaftlichen Landesverteidigung gezwungen. Damit hat sich auch sein Finanzbedarf spürbar gesteigert. Zu den Rüstungsausgaben kamen seit Ende August 1939 die Mobilisationskosten. Die Wiedererreichung des Rechnungsgleichgewichts im Finanzhaushalt des Bundes war fernergerückt als je. Dazu gesellten sich als neue Aufgaben, unsere Währung sicherzustellen und der Gefahr einer allgemeinen Preissteigerung zu wehren. Die verfassungsmässige Übergangsordnung vom 30. September 1938 erwies sich als unzureichend, gemessen an dem unerlässlichen Finanzbedarf.

Der Bundesrat zögerte bei Kriegsbeginn nicht, sofort neue Einnahmequellen zu erschliessen. Am 12. Januar 1940 hat er gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten vom 30. August 1939 die Erhebung einer eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer angeordnet, deren Ertrag zur Deckung der Aufwendungen für die Kriegsmobilmachung bestimmt ist, und am 19. Januar 1940 beantragte er der Bundesversammlung die Aufnahme von Übergangsbestimmungen in die Bundesverfassung u. a. über die Erhebung einer Vermögensabgabe unter der Bezeichnung Wehropfer, einer Steuer vom Einkommen und vom Vermögen natürlicher und juristischer Personen unter der Bezeichnung

Wehrsteuer als Ersatz der bisherigen Krisenabgabe und einer Warenumsatzsteuer sowie die Entnahme von 325 Millionen Franken (davon 75 Millionen Franken für Arbeitsbeschaffungszwecke) aus dem Währungsausgleichsfonds der Nationalbank und schliesslich die Verlängerung der Geltungsdauer der Finanzprogramme bis Ende 1945. Wohl stimmte die Bundesversammlung mit Beschluss vom 11. April 1940 diesen Massnahmen zu; inzwischen hatten sich jedoch die internationalen politischen und kriegerischen Verhältnisse derart scharf zugespitzt, dass innenpolitische Auseinandersetzungen, wie sie ein Abstimmungskampf bringen konnte, vermieden werden mussten. In Übereinstimmung mit der Bundesversammlung erachtete der Bundesrat die sofortige Inkraftsetzung der genannten Fiskalmassnahmen gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten für unumgänglich. Der Bundesratsbeschluss vom 30. April 1940 über Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes setzte die im Bundesbeschluss vom 11. April vorgesehenen Steuern ohne Befragung von Volk und Ständen in Kraft. Man war zu spät, um den verfassungsmässigen Weg noch einschlagen zu können. Die Anrufung der Vollmachten war die Strafe dafür, dass man es in ruhigeren Zeiten unterlassen hatte, die längst sichtbar gewordene Lücke in der Bundesverfassung rechtzeitig zu schliessen.

War der Zeitpunkt für die verfassungsmässige Einführung von Kriegsteuern zwar verpasst, so dürfen Bundesrat und Bundesversammlung doch die Genugtuung beanspruchen, die unabwendbaren Kriegsteuern selbst so frühzeitig als möglich eingeführt zu haben. Allerdings dauerten die Kriegshandlungen nicht nur bedeutend länger, als man um die Jahreswende 1939/40 annehmen durfte, sondern sie dehnten sich auch auf immer weitere Länder aus. Der Bundesrat sah sich gezwungen, im Einvernehmen mit der Bundesversammlung nicht nur seine militärischen und wirtschaftlichen, sondern auch seine fiskalischen Massnahmen der völlig veränderten Lage anzupassen. Diese Anpassung konnte unter den gegebenen Umständen nur auf dem Vollmachtenwege vollzogen werden. Durch den Bundesratsbeschluss vom 13. Oktober 1942 wurde die Luxussteuer und durch die Bundesratsbeschlüsse vom 20. November 1942 wurden ein Zuschlag zur allgemeinen Wehrsteuer und das zweite Wehropfer eingeführt und die Warenumsatzsteuer erhöht. Am 1. September 1943 beschloss der Bundesrat ferner die Erhebung einer Verrechnungssteuer. Soweit es sich bei den genannten Massnahmen nicht um einmalige Akte handelt, gelten sie bis Ende 1949. Durch dringlichen Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 ist schliesslich die Geltungsdauer der Finanzprogramme ein zweites Mal, und zwar ebenfalls bis Ende 1949 verlängert worden.

Die finanzielle Tragweite des ausserordentlichen Fiskalrechtes war gewaltig. Die Kriegsteuern allein bringen dem Bunde annähernd 4,8 Milliarden Franken in den Jahren 1940 bis 1948 ein. Von den 1800 Millionen Franken Einnahmen, die im Voranschlag der Eidgenossenschaft für das Jahr 1948 budgetiert sind, werden 835 Millionen Franken, d. h. 46 %, auf die Kriegsteuern entfallen.

Tabelle 6. Kosten und Deckung der militärischen und wirtschaftlichen Landesverteidigung.

Netto	Rechnung								Voranschlag		Zusammen
	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	
	Millionen Franken										
Kosten	603¹⁾	1128	1317	1114	1340	1532	1355	1045	513	558	10 505
Militärische Landesverteidigung . . .	603	1040	1156	929	1054	1159	905	369	226	209	7 650
Wirtschaftliche Landesverteidigung und andere Massnahmen . .	—	88	161	185	286	373	450	676	287	349	2 855
Deckung	47	276	474	417	428	502	496	1127	630	835	5 232
Krisenabgabe	22	8	30	8	3	1	0	0	—	—	72
Kriegsgewinnsteuer	—	6	27	63	67	59	54	52	50	50	428
Wehropfer	—	12	382	125	22	7	77	407	101	46	1 179
Warenumsatzsteuer	—	—	7	132	197	247	281	347	310	400	1 921
Wehrsteuer	—	—	28	88	131	164	47	156	90	260	964
Luxussteuer	—	—	—	1	8	9	12	14	13	16	73
Verrechnungssteuer	—	—	—	—	—	15	25	51	46	63	200
Andere Einnahmen	25 ²⁾	250 ³⁾	—	—	—	—	—	100 ³⁾	20 ⁴⁾	—	395
Fehlbetrag	556	852	843	697	912	1030	859	—	—	—	5 273
Überschuss	—	—	—	—	—	—	—	82	117	277	—

1) Einschliesslich Aufwand 1934 bis 1938.
2) Einnahmen der ordentlichen Rechnungen 1934 bis 1938.
3) Entnahmen aus dem Währungsausgleichsfonds.
4) Anteil an der Kriegsrisikoversicherung.

Hatte der Bund bei Beginn des Weltkrieges 1914 bis 1918 einen Vermögensüberschuss von 100 Millionen Franken, so bei Beginn des Weltkrieges 1939 bis 1945 einen Schuldenüberschuss von etwa 900 Millionen Franken. Die Ausgangslage war somit um etwa 2 Milliarden Franken ungünstiger. Die Reinverschuldung ist von 1,9 Milliarden Franken Ende 1939 auf etwa 8,5 Milliarden Franken Ende 1947 angewachsen; sie hat sich also auf das 4½fache erhöht. Ohne den Ertrag der Kriegssteuern würde der Schuldenüberschuss Ende 1948 auf etwa 13,7 Milliarden Franken gestiegen sein.

Tabelle 7. Die Gesamtrechnung des Bundes 1939 bis 1948 ¹⁾.

Verwaltungs- und Kapitalrechnung Jahr;	Einnahmen	Ausgaben	Fehlbetrag oder Überschuss	Verschuldung
	Millionen		Franken	
1939.	661	1064	— 408	1931
1940.	959	1805	— 846	2777
1941.	999	1888	— 884	3661
1942.	879	1654	— 775	4487
1943.	922	2038	— 1116	5554
1944.	933	2133	— 1200	6753
1945.	1157	2880	— 1723	8476
1946.	1777	1780	— 3	8479
1947 ²⁾	1255	1347	— 92	8571
1948 ²⁾	1673	1596	+ 77 ³⁾	8494

¹⁾ Kriegswirtschaftliche Organisation und verschiedene Massnahmen zum Schutze des Landes mit Nettoergebnissen.

²⁾ Voranschlag.

³⁾ Verwaltungsrechnung + 13, Kapitalrechnung + 64 Millionen Franken.

B. Fiskalpolitische Strömungen in der öffentlichen Meinung.

Das Schweizervolk ist nach Abstammung und Sprache, Konfession und politischer Anschauung, Rassen- und Kulturzugehörigkeit, Beruf und Wohlstand stark differenziert. Die Verschiedenheit muss sich zwangsläufig in auseinandergelenden Anschauungen über die Frage, wie der Finanzhaushalt des Bundes zu führen sei, auswirken. Es sind durchwegs politische Grundeinstellungen und durch Herkunft und Berufe geprägte Wirtschaftsgesinnungen, welche die finanzpolitischen Anschauungen beherrschen.

I. Die Fiskalpolitik des Bundes im Verhältnis zu den Kantonen.

Der Widerspruch zwischen den Anforderungen, die man an den Bundesfiskus von allen Seiten, von den Kantonen wie von den verschiedenen Wirtschaftsgruppen, aus zentralistischen und aus föderalistischen Kreisen stellt auf der einen Seite und den beschränkten Mitteln, die man ihm zur Erfüllung seiner stets noch wachsenden Aufgabe zubilligen will, auf der andern Seite, und wie er im dargestellten Missverhältnis zwischen verfassungsmässigen Einnahmequellen und dem Kreis der Aufgabenbefugnisse zutage tritt, ist der tiefste Grund für die unbefriedigende Lage der Bundesfinanzen in den drei letzten Jahrzehnten gewesen. Dem Bunde sind von jeher neue Aufgaben übertragen

worden, und zwar im allgemeinen ohne wesentliche Opposition. Da die verfassungsmässigen Einnahmenkompetenzen mit der Aufgabenausweitung nicht Schritt gehalten haben, führte dies zu einer Reihe von Mißständen. In erster Linie ist die wachsende Überschuldung und die Schwierigkeit zu nennen, diese Überschuldung zu meistern. Die Mittel zur wirksamen Tilgung fehlten. Die vorhandenen Einnahmen wurden stets zur Hauptsache für dringliche Aufgaben der unmittelbaren Staatspolitik beansprucht. Seit mehr als dreissig Jahren ergab es sich zwangsläufig, dass der Bund zur Abwendung eines finanziellen Notstandes für die Deckung seiner Aufwendungen aus der militärischen und wirtschaftlichen Landesverteidigung auch Einnahmenquellen benutzen musste, die nach herkömmlicher Auffassung den Kantonen und Gemeinden zustehen. Diese stets als Notlösung betrachtete Konkurrenzierung der Kantone und Gemeinden kann dem Bunde ernsthaft nicht zum Vorwurf gemacht werden.

Bei oberflächlicher Betrachtung mag, wer die Bundesaufgaben von 1874 mit den gegenwärtigen vergleicht, das gewaltige Anwachsen dem Zentralismus zuschreiben. Die Annahme, diese Aufgaben seien schrittweise von den Kantonen auf den Bund übertragen worden, ist jedoch irrig. Wenn man auf diesem Gebiete mit Mengenvorstellungen denken dürfte, müsste festgestellt werden, dass nicht einmal ein Zehntel der gegenwärtigen Bundeskompetenzen jemals Kompetenzen der Kantone gewesen ist. Bei den neuen Bundeskompetenzen handelt es sich überwiegend um Aufgaben, die früher als Aufgaben der öffentlichen Hand unbekannt waren. Ein Teil dieser neuen Aufgaben hängt offensichtlich mit technischen Erfindungen zusammen, die erst in neuester Zeit gemacht worden sind. Ein anderer Teil geht auf das Anwachsen der Bevölkerungszahl, die Veränderung der Wirtschaftsstruktur unseres Landes, die wirtschaftlich-soziale Entwicklung und die Wandlungen in den Anschauungen darüber zurück, was Sache des Staates und was Sache des Privaten zu sein hat. In aller Regel wurde nicht den Kantonen eine Befugnis entzogen, sondern die von der Volksmehrheit als neue Staatsaufgabe empfundene Kompetenz wurde von Anfang an dem Bunde übertragen. Viele dieser Kompetenzen wären übrigens als Kantonsaufgaben überhaupt nicht erfüllbar gewesen, weil sie ihrer ganzen Natur nach nur gesamtschweizerisch gelöst werden können. Für den Entscheid zugunsten des Bundes war in keinem einzigen Falle die Doktrin des staatspolitischen Zentralismus wegleitend; sondern in ihm kommt die von der Volks- und Ständemehrheit anerkannte wirtschaftliche Notwendigkeit zum Ausdruck. Auf dem Weg, der mit diesen Andeutungen skizziert ist, vollzog sich einfach das Wachstum des modernen arbeitsteiligen Industrie- und Handelsstaates. Dieser Staat bietet einer doppelt so grossen Bevölkerung — 1840: ca. 2,2 Millionen, 1947: ca. 4,4 Millionen Einwohner — Arbeit und Einkommen, hat sich aber auch mit ihren Sozial- und Wohlfahrtsaufgaben zu befassen und musste sich vom Wirtschaftsliberalismus zwangsläufig entfernen. Es bleibt jedermann unbenommen, diese Entwicklung zu bedauern. Die Mehrheit von Volk und Ständen hat sie jedenfalls begrüsst. Der Staat kann sich der Aufgaben, die ihm einmal auferlegt sind, nicht mehr leicht entledigen.

Die im Vergleich zu früher vollständig veränderte Rolle des Staates gegenüber Gesellschaft und Wirtschaft ist die staatspolitische Rückwirkung des technischen Fortschrittes und der Industrialisierung, aber auch des Zerfalles der weltwirtschaftlichen Beziehungen und der andauernden weltpolitischen Unruhen. Kann aber die Wirtschafts- und Sozialgeschichte und die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahrzehnte unseres Volkes nicht rückgängig gemacht werden, so ist es auch nicht wohl möglich, die gegenwärtigen Aufgaben des Bundes auf eine frühere Entwicklungsstufe zurückzuschneiden. Die Geschichte lehrt, dass die der Bevölkerungszunahme, dem Ausbau der Demokratie und dem Wachstum von Nationaleinkommen und -vermögen parallelgehende Auswirkung der Bundesaufgaben keineswegs von staatspolitischen Lehrmeinungen diktiert war, sondern sich als Zwangsläufigkeit notwendigerweise ergeben musste, wenn sich die Schweiz im Wettlauf der Staaten einen Platz auf dem Weltmarkte sichern wollte, der ihrer Bevölkerung einen hohen Lebensstandard gewährleistet.

Die verhältnismässig wenigen Kompetenzen, die im Zuge dieser Entwicklung den Kantonen abgenommen und dem Bunde übertragen worden sind, werden reichlich aufgewogen durch die neuen Staatsaufgaben, welche neben dem Bunde auch die Kantone erlangt haben. Allerdings sind nicht alle Staatsaufgaben in gleichem Masse geeignet, den Kantonen ihre Eigenschaft als souveräne Staaten zu gewährleisten. Nicht auf allen Sachgebieten ist es für den Kanton gleich wertvoll, autonom zu sein. Gelegentlich wird bei einer Aufgabe eher die Last als das Attribut der Staatsgewalt empfunden. Manchmal hat auch eine hoheitliche Befugnis der Kantone, die von jeher bestanden hat, in der Gegenwart erhöhte Bedeutung gewonnen; man denke an die Gewässerhoheit, die mit der zunehmenden Erstellung von Grosskraftwerken für die kantonale Staatsgewalt eine ganz andere Bedeutung erlangt hat als früher. Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen ist auf weitaus den meisten Gebieten so getroffen, dass die Anwendung und Vollziehung des Bundesrechtes den Kantonen obliegt. Da die zur Anwendung des Bundesrechtes berufenen Behörden und Ämter in aller Regel kantonale Instanzen sind, werden sie von den Kantonen selber organisiert; die Kantone stellen die Verfahrens- und Ausführungsvorschriften selber auf. Diese Art der Kompetenzausscheidung stellt zweifellos ein starkes Mittel zur Erhaltung der föderativen Struktur der Eidgenossenschaft dar. Der Bund anerkennt damit, dass die Kantone in gleicher Weise wie er selbst an der Erfüllung erster Staatsaufgaben teilhaben. Überall, wo Bund und Kantone dergestalt zusammenarbeiten, kommt der Föderalismus zur Auswirkung. Ein Bundesstaat, in dem die auseinandergenommenen Kompetenzen nicht wieder sinnvoll zusammengefügt werden, in dem Bund und Gliedstaaten nur als Gegensätze und Konkurrenten statt als Mitarbeiter am gemeinsamen Ganzen empfunden werden, ist nicht lebensfähig.

All das zeigt sich besonders einprägsam und deutlich auf fiskalischem Gebiet. Gerade die Anwendung des Bundesrechtes über die direkten Steuern, der Kriegssteuern des ersten Weltkrieges, der Krisenabgabe, der Wehropfer und der Wehrsteuer, obliegt den Kantonen. Ohne die Kantone hätte der Bund

diese Steuern nicht erheben können; umgekehrt haben die Kantone kraft ihrer Zuständigkeit zur Anwendung dieses Bundessteuerrechtes eine überragende Stellung im Steuerwesen erreicht, ganz abgesehen von der grossen finanziellen Hilfe, die die Anteile der Kantone an diesen Bundessteuern darstellen. Es sei hier daran erinnert, dass die Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen im Jahre 1938 42 Millionen Franken, in den Jahren 1943 108, 1944 100 und 1945 110 Millionen Franken betragen haben. Die föderative Harmonie zwischen Bund und Kantonen findet einen weitem Ausdruck bei den Bundesbeiträgen, die 1938 91 Millionen Franken erreichten und in den Jahren 1943 auf 149, 1944 auf 136 und 1945 auf 140 Millionen Franken gestiegen sind. Ohne Rücksicht auf die Gegenseitigkeit, ohne dass anerkannt wird, dass Bund und Kantone auch auf dem Gebiete der öffentlichen Finanzen aufeinander angewiesen sind, kann der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen nicht befriedigend geordnet werden.

Tabelle 8. Der Finanzhaushalt der Kantone.

Sämtliche Kantone gesamthaft	1938	1943	1944	1945		Index 1945 (1938 = 100)
	Millionen Franken			%		
Ertrag des Vermögens, der industriellen und kommerziellen Betriebe	85	94	91	93	8,5	109
Betriebseinnahmen der Anstalten	56	83	89	93	8,5	166
Kantonale Steuern ¹⁾ . .	295	382	414	452	41,3	153
Übrige Fiskaleinnahmen	72	75	79	83	7,6	115
Anteile an Bundesein- nahmen	42	108	100	110	10,0	262
Bundesbeiträge	91	149	136	140	12,8	154
Rückvergütungen des Bundes	14	35	36	38	3,5	271
Andere Einnahmen . . .	49	75	83	86	7,8	175
Einnahmen, total . . .	704	1001	1028	1095	100	155
Ausgaben, total	727	939	1037	1091	.	150
Gesamtes Staatsver- mögen, Reinvermögen oder Überschuldung .	— 46	95	87	94	.	.

¹⁾ Ohne Gemeindeanteile.

Die Finanzhaushaltungen der Kantone sind durch den Krieg bedeutend weniger in Mitleidenschaft gezogen worden als die des Bundes. Ihr steigender Finanzbedarf — die Ausgaben sind von 727 Millionen Franken im Jahre 1938 auf 1091 Millionen Franken im Jahre 1945 gestiegen — konnte mit den Einnahmen Schritt halten. Die Vermögenslage der Kantone hat sich in ihrer Gesamtheit gegenüber der Vorkriegszeit erheblich verbessert; sie ist hauptsächlich dank der Anteile an Bundeseinnahmen gefestigt aus dem Krieg hervorgegangen. Es gibt kaum ein wesentliches Tätigkeitsgebiet der Kantone, das nicht durch Bundesbeiträge gefördert wird.

Tabelle 9. Bundessubventionen an die Kantone.

Zweck	1938	1943	1944	1945
	Millionen Franken			
Erziehungswesen und Berufsbildung . . .	11	12	13	13
Bau- und Strassenwesen	26	18	13	10
Land- und Forstwirtschaft	15	39	47	38
Gesundheitswesen und soziale Wohlfahrt . .	39	49	60	75
Übrige Bundessubventionen	0	36	3	4
Zusammen	91	149	136	140

Im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen kommt den Bundesbeiträgen eine wichtige Rolle zu. In vielen Fällen stellen sie den Anteil des Bundes an den Kosten von Gemeinschaftsleistungen dar, die gleichzeitig im Interesse des Bundes und seiner Gliedstaaten liegen. In andern Fällen sind die Bundesbeiträge die Voraussetzung dafür, dass im Aufgabenbereich der Kantone liegende Massnahmen in der ganzen Schweiz nach einheitlichen Gesichtspunkten organisiert und ausgeführt werden. Neben dieser Lenkungsfunction kommt ihnen häufig die Bedeutung der Initialzündung zu: mit den Bundesbeiträgen werden bestimmte kantonale und kommunale Leistungen für zeitgemässe Werke ausgelöst. Bei gerechter Würdigung wird man nicht verkennen können, dass sie die Solidarität im Bundesstaat und gleichzeitig den Ausgleich zwischen finanziell starken und schwachen Kantonen in schöner Weise zum Ausdruck bringen.

Der Bund ist stark daran interessiert, dass die Kantone in finanziell geordneten Verhältnissen leben und nicht in Finanznot geraten. Abgesehen von der Dauerhilfe in Form der Bundesbeiträge hat der Bund schon wiederholt Kantonen seinen Beistand gewährt, als ihre Finanzen gefährdet waren. Um-

gekehrt sind aber auch die Kantone daran interessiert, dass die Finanzlage des Bundes nicht unhaltbar wird. Ungeordnete Finanzen verunmöglichen dem Bund, seine Aufgaben zu erfüllen, gefährden die Währung und bedrohen den normalen Gang der Wirtschaft. Alle diese Folgen treffen in erster Linie die Kantone. Diese Überlegungen sind es, die Behörden und Volk bei der Auswahl der Massnahmen zur Bundesfinanzreform und bei deren Kritik leiten müssen. Sowenig diese Reform auf Kosten der Kantone gehen und deren Souveränität beeinträchtigen darf, sowenig dürfen aber auch die Kantone dem Bunde jene Massnahmen auf der Ausgabenseite und auf der Einnahmenseite verwehren, deren er im Hinblick auf das Gesamtwohl des Bundesstaates zur Ordnung seiner Finanzen bedarf. Die Kantone haben in ihrer Gesamtheit keinen Schuldenüberschuss; ihre Finanzlage ist geordnet und ihre Einnahmen sind den Aufgaben reichlich angepasst. Die Schuldentilgung des Bundes, die Wiederherstellung seines Rechnungsgleichgewichts und die verfassungsmässige Anpassung der Bundeseinnahmen an die Bundesaufgaben liegen im Gesamtinteresse des Landes, also auch im wohlverstandenen Interesse der Kantone.

II. Die Fiskalpolitik des Bundes und die Wirtschaft.

Neben dem vorwiegend staatspolitisch wichtigen Problem des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen ist es das Problem der Rücksicht auf die Wirtschaft durch eine konjunkturgerechte Finanzpolitik, das zu den Kernpunkten der Bundesfinanzreform gezählt wird.

Die Schweiz gehört herkömmlicherweise zu jenen Staaten, die am Grundsatz des Rechnungsausgleichs des Bundes festhalten. Die Rücksicht auf den Konjunkturverlauf der Wirtschaft hat jedoch schon während des ersten Weltkrieges, sodann in der Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre und während des zweiten Weltkrieges zum Verzicht auf den starren jährlichen Rechnungsausgleich geführt. Immerhin wurde in der letzten Wirtschaftskrise versucht, den konjunkturbedingten Rechnungsrückschlägen durch Ausgabenabbau und Erhöhung der Steuereingänge entgegenzuwirken; das war der finanzpolitische Sinn der Finanzprogramme 1933 und 1936. Dank der damals getroffenen Massnahmen brachten die Abgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden im Krisenjahre 1935 40 Millionen Franken mehr ein als im Hochkonjunkturjahr 1929. Da jedoch gleichzeitig das Nationaleinkommen von 9,5 Milliarden Franken auf 7,4 Milliarden Franken zurückgegangen war, machte der Abgabenanteil am Volkseinkommen mitten in der Krise mit 13,2 % bedeutend mehr aus als in der Zeit der wirtschaftlichen Blüte, wo er nur 9,9 % betragen hatte. Gleichzeitig suchte man die stark steigenden Aufwendungen für Arbeitslosenunterstützung und Krisenbekämpfung durch Einsparungen auf ordentlichen Ausgaben (Bundessubventionen, Personalbesoldungen usw.) auszugleichen. Wenn der Bund auch trotz dieser Massnahmen den Rechnungsausgleich nicht in allen Jahren herstellen konnte, hat sich die Finanzlage des Bundes in den Jahren 1929 bis 1935 verbessert, fiel doch die Bundesschuld um mehr als

100 Millionen Franken. Erst in den folgenden Jahren war ein Wiederanwachsen der Bundesschuld zu verzeichnen, das sie aber vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges nicht über den Stand von 1929 hinausführte. Der Bund hat es somit zustande gebracht, die grosse Depression ohne nachwirkende finanzielle Schädigung zu überstehen. Man wird jedoch zugeben müssen, dass er damals noch nicht alles zur Milderung der Wirtschaftskrise beigetragen hat, was man nach neuester volkswirtschaftlicher Einsicht und Erfahrung vom Staat an aktiver Konjunkturpolitik erwartet.

Seit jener um mehr als ein Jahrzehnt zurückliegenden Zeit hat sich die Bedeutung des Staatshaushaltes für die Gesamtwirtschaft noch beträchtlich gesteigert. Während die Ausgaben von Bund, einschliesslich Bundesbahnen und Post, Telegraph und Telephon, sowie sämtlicher Kantone und Gemeinden 1924 zusammen noch 1,7 Milliarden Franken ausmachten und 22 % des Volkseinkommens beanspruchten, dann 1938 2,3 Milliarden Franken oder 28 % erreichten, stiegen sie 1945 auf 4,6 Milliarden Franken oder über 36 % des Volkseinkommens. Zusammen mit den statistisch nicht erfassbaren Gemeinden und mit den kantonalen und kommunalen Betrieben dürfte die öffentliche Hand im Jahre 1945 über zwei Fünftel der Gesamtnachfrage bestimmt haben; allein die Ausgaben des Bundes waren ebenso hoch wie das damalige Bau- und Exportindustrievolumen zusammen. Es ist nicht wahrscheinlich, dass die Summe der Bundesausgaben (Bundesverwaltung, Bundesbahnen sowie Post, Telegraph und Telephon) im Jahre 1950 unter 2,3 Milliarden Franken sinken wird.

Hat es der Bund aber einmal in der Hand, durch Arbeitsvergebung und Auftragserteilung einen grossen Anteil an der Gesamtnachfrage nach wirtschaftlichen Gütern zu beeinflussen, so bedarf seine Fiskalpolitik nach Möglichkeit der Koordination mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik des Landes. Diese Koordinationspflicht gilt aber selbstverständlich nicht nur für den Bund, sondern ebensowohl für die Kantone und die Gemeinden. Nur wenn das ganze Auftrags- und Arbeitspotential der öffentlichen Hand eingesetzt wird, lässt sich die Wirtschaftslage im Sinne der Konjunkturpolitik verbessern. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Konjunkturpolitik überdies nur dann Erfolg beschieden wäre, wenn ihren Forderungen auch von der Privatwirtschaft nachgelebt würde.

Wichtig für den Erfolg der konjunkturgerechten Finanzpolitik des Bundes wird schliesslich sein, dass sie nicht nur in Zeiten des Nachfragedefizits, sondern auch in Perioden des Nachfrageüberschusses zur Anwendung gelangt, dass also dem Rechnungsdefizit in Krisenjahren Einnahmenüberschüsse in Perioden der Hochkonjunktur gegenüberstehen und dass im Rahmen dieses Konjunkturzyklus das Rechnungsgleichgewicht erhalten bleibt. Das ist konjunkturpolitisch unerlässlich; denn wenn sich in der wirtschaftlichen Hochkonjunktur der Staat passiv verhält oder den Nachfrageüberschuss sogar noch steigern hilft, ist die Gefahr der wirtschaftlichen Überdimensionierung und Fehlentwicklung bedeutend grösser. Die Erzielung von Rechnungsüberschüssen in Zeiten der

Hochkonjunktur ist auch vom finanzpolitischen Standpunkt aus erforderlich; denn ohne dieses Gegengewicht wäre es unmöglich, die in Krisenperioden angewachsene Staatsschuld je wieder abzubauen. Eine einseitige Politik, die nur auf die staatliche Nachfrigestützung in Krisenzeiten hinauslaufen würde, müsste zu einer progressiven Schuldenvermehrung führen, was nicht nur im Interesse des Steuerzahlers, sondern auch im Interesse des Staatskredites und der Währung unbedingt vermieden werden muss.

Die Erfahrung in der Schweiz zeigt nun allerdings, dass es in der Demokratie praktisch zwar verhältnismässig leicht ist, den Bund in Depressionszeiten zur Nachfrigestützung zu veranlassen, dass aber die Beschränkung der Nachfrage in der Hochkonjunktur und die Erzielung eines Rechnungsüberschusses auf ausserordentliche Schwierigkeiten stösst. Erstens ist der staatsrechtliche Apparat für eine solche elastische Politik, die die kurzfristige Einschränkung von Ausgaben und die Erhöhung von Steuern verlangt, recht schwerfällig; zweitens sind die politischen Widerstände gegen die Herabsetzung der Ausgaben und die Heraufsetzung der Einnahmen in guten Zeiten sehr stark. Schliesslich sind auch in diesem Zusammenhang die Kantone und Gemeinden nochmals zu erwähnen. Ohne dass diese Steuerpolitik dem Konjunkturverlauf angepasst würde, blieben die Bemühungen des Bundesfiskus um eine konjunkturgerechte Finanzpolitik Stückwerk. Diese Gefahren sind es denn auch, die gegenüber der Preisgabe des finanzpolitisch bewährten Grundsatzes des jährlichen Rechnungsausgleichs und der Hinwendung zum Prinzip des zyklischen Budgetausgleichs zu starken Bedenken Anlass geben.

C. Ziel und Vorbereitung der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes.

I. Das Ziel.

Mit der vorliegenden Botschaft wird beantragt, diejenigen Teilaufgaben der Bundesfinanzreform zu lösen, die eine Änderung der Bundesverfassung bedingen. Mit der Verfassungsrevision soll die Grundlage für eine Neuordnung des übrigen Bundesrechts auf dem Gebiete der Abgaben und der Ausgaben geschaffen werden. Inhaltlich handelt es sich darum, das gegenwärtig auf Dringlichkeitsrecht und Vollmachten beruhende Fiskalrecht durch verfassungsmässig verankertes Recht zu ersetzen. Mit der Revision der Finanzartikel soll — im gleichen Sinne wie es mit der Revision der Wirtschaftsartikel der Fall war — vermieden werden, dass künftig grundlegende Interessen unseres öffentlichen Lebens auf dem Wege des Notrechts gewahrt werden müssen.

Das zu ersetzende Notrecht läuft am 31. Dezember 1949 ab. Es bleiben also noch knappe zwei Jahre für die Verfassungsänderung und die Ausführungsgesetzgebung. Die gesetzgeberische Arbeit ist daher mit grösster Dringlichkeit zu fördern.

Die vorliegende Botschaft bezieht sich auf alle Massnahmen, die der verfassungsmässigen Verankerung bedürfen. Wir halten es nicht für zweck-

mässig, die Verfassungsrevision in einzelne Teile zu trennen und sie in mehreren Etappen vorzunehmen. Der Gesetzgeber, Volk und Stände, haben Anspruch darauf, von Anfang an die vollständige Übersicht über den Gesamtumfang der verfassungsmässig erforderlichen Neuordnung zu bekommen. Wir glauben noch weitergehen zu müssen. Wir orientieren in dieser Botschaft in den grossen Zügen auch darüber, wie nach der Vorstellung des Bundesrates die Vollziehungsgesetzgebung zu gestalten ist; die Botschaft enthält zu diesem Zwecke Richtlinien für Bundesgesetze über den Vollzug der neuen Verfassungsbestimmungen. Während der Beratung unseres Antrages über die Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung wird der Bundesrat die Botschaften zur Ausführungsgesetzgebung so weit vorbereiten, dass ihre parlamentarische Beratung nach der Volksabstimmung über die Verfassungsrevision einsetzen kann. Die Fristen sind ausserordentlich knapp, wenn, wie es der Bundesrat in Aussicht genommen hat, die gegenwärtige Fiskalnotrechtsperiode auf 1. Januar 1950 durch verfassungsmässiges Recht abgelöst werden soll.

II. Die Vorbereitung.

Die Vorbereitung der Bundesfinanzreform wurde vom Finanz- und Zolldepartement sofort begonnen, als sich nach Einstellung der Feindseligkeiten im Weltkrieg die finanzielle und wirtschaftliche Lage des Landes einigermaßen abzuklären begann. Trotz der Unübersichtlichkeit der Nachkriegszeit glaubte es mit Rücksicht auf die knappen zur Verfügung stehenden Fristen keine Zeit mit Zuwarten verlieren zu dürfen. Am 5. Oktober 1945 hat es für die Prüfung der Hauptfragen eine Expertenkommission beigezogen. Diese Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat dem Bundesrat am 14. März 1947 Bericht erstattet und Empfehlungen vorgelegt, die sofort den Kantonsregierungen, den politischen Parteien und den Spitzenverbänden der Wirtschaft bekanntgegeben und zur Vernehmlassung unterbreitet worden sind. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird bezüglich der Zusammensetzung und der Tätigkeit der Expertenkommission sowie bezüglich der Vernehmlassungen auf die separaten Publikationen verwiesen, die einen Bestandteil dieser Botschaft bilden. Die Prüfung der einzelnen Anregungen und die Abklärung ihrer allseitigen Auswirkungen war Aufgabe der Bundesverwaltung.

Der Bundesrat ist über die Vorschläge der Expertenkommission und die Stellungnahme der zur Vernehmlassung eingeladenen Instanzen sowie die Fragen, die sich aus der Prüfung aller Anregungen durch die Verwaltung selbst ergeben haben, vom Finanz- und Zolldepartement fortlaufend unterrichtet worden. Gestützt auf diese umfangreichen Vorarbeiten stellte er am 27. November 1947 die Richtlinien für die Ausarbeitung dieser Botschaft und der Verfassungsvorlage auf. Der Bundesrat hätte nicht früher zu einem abschliessenden Urteil gelangen können, galt es doch, zuerst den Abschluss der Kriegsperiode im Bundesfinanzhaushalt abzuwarten. Die Stellungnahme des Bundesrates zu den einzelnen Vorschlägen zur Neuordnung der Einnahmen und der Ausgaben wird in den betreffenden Sachabschnitten dargelegt.

Schon die Expertenkommission ist nach mehr als einjährigem, äusserst gewissenhaftem und abschliessendem Studium der weitschichtigen und komplizierten Materie zur Überzeugung gelangt, dass die Neuordnung der Bundesfinanzen die für die staatliche, die wirtschaftliche und die soziale Zukunft unseres Landes überragende Aufgabe ist, die sich sowohl den Bundes- als auch den Kantonsbehörden und dem Volke in der Nachkriegszeit stellt. Die Kommission ist überzeugt, dass diese Aufgabe nur auf dem Wege des Kompromisses zwischen den gegensätzlichen Auffassungen gelöst werden kann. Nur eine Lösung, die dem geschichtlichen staatlichen Aufbau und der herkömmlichen Wirtschaftsordnung weitgehend Rechnung trägt, kann Anspruch auf Verständnis und Zustimmung bei Volk und Ständen erheben.

Der Bundesrat wurde bei der Sichtung der zahlreichen Vorschläge, die ihm im Rahmen der Vernehmlassungen der Kantonsregierungen, der politischen Parteien und der Wirtschaftsverbände unterbreitet worden sind, in dieser Auffassung bestärkt. Die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes eignet sich nicht als Experimentierfeld für einseitige Massnahmen, die den organischen Zusammenhang mit Herkommen, Volks- und Wirtschaftsganzheit ausser acht lassen, und für doktrinäre Ideallösungen, die den realen Gegebenheiten vorseilen. Die beantragte verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes bleibt in der gesunden Mitte; sie rechnet nach bewährtem eidgenössischem Brauch mit den vorhandenen Bauelementen und bildet den sichern Baugrund für die abgewogene und solide Weiterentwicklung der Bundesverfassung. Sie wird gelingen, wenn sich alle Rechenschaft davon geben, dass im Gegensatz zum leichtern und raschern, aber für die Demokratie gefährlichen Wege des Ausnahmerechts, der Weg zurück zur Verfassung auf dem Willen zur Verständigung über Sonderinteressen hinweg beruht.

Zweiter Abschnitt.

Die Ausgaben des Bundeshaushaltes.

A. Allgemeines.

I. Einleitung.

Die staatlichen Ausgaben sind immer nur Mittel zum Zweck der Befriedigung von Bedürfnissen des Gemeinwesens. Diese Bedürfnisse ergeben sich aus den Aufgaben des Staates und bemessen sich nach Entscheidungen politischer Instanzen. Der staatliche Ausgabenetat ist in diesem Sinne nur Spiegelbild eines von der Rechtsordnung als zuständig erklärten gemeinsamen Willens. Er ist, in historischer Entwicklung betrachtet, das Abbild politischer und wirtschaftlicher Anschauungen und Strömungen. Die geschichtliche Entwicklung unseres Bundesstaates liesse sich aus der Darstellung der öffentlichen Ausgabenpolitik eindeutig nachzeichnen. Diese Erkenntnis allein führt zu einer

richtigen und gerechten Beurteilung der Staatsausgaben. Man wird dabei erkennen, wie nachhaltig die Wirkung und wie tiefgreifend die Änderungen gewesen sind, die im staatlichen Finanzhaushalt von Kriegen mittelbar oder unmittelbar verursacht worden sind. Die gegen Ende des letzten Jahrhunderts zunehmende Bedeutung der Wirtschaft in der Politik hat das schweizerische Finanzgebaren mindestens gleich stark gewandelt wie der stetig anwachsende Bedarf. Dass die Wirtschaftskrisen nicht wirkungslos an der Entwicklung der Staatsausgaben vorbeingingen, versteht sich von selbst. Aber auch Zeiten wirtschaftlicher Blüte, in denen die Einnahmen des Staates gleichsam von selber anstiegen, blieben nicht ohne Wirkung, führten doch die hohen Zolleinnahmen des ausgehenden Jahrhunderts den Bund zur Übernahme neuer dauernder Aufgaben, für die später die Finanzierung immer mehr Mühe verursachte. Endlich hat der Wandel der sozialen Gesinnung und Einstellung von Volk und Wirtschaft im staatlichen Finanzhaushalt dauerhafte Spuren hinterlassen. Die Ansichten über das Verhältnis des Staates zur Wirtschaft und zum Individuum haben sich im Verlaufe der Jahrzehnte ebenfalls geändert, was wiederum seinen Niederschlag im Finanzhaushalte fand. Aber auch die Wandlungen der Wirtschaftsstruktur spiegeln sich in der Regel in den Finanzen des Staates wider. Die im Verlaufe des 19. und 20. Jahrhunderts zunehmende Industrialisierung schuf aus dem ehemaligen Agrarstaat einen modernen Industriestaat und führte zu einem immer rascheren Anwachsen der Städte und industriellen Gemeinden. Mit der Umwandlung der Schweiz in einen Industriestaat und mit der Zunahme der Bevölkerung sind auch die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Aufgaben gewachsen. Nicht nur sind neue Verwaltungen zur Regelung der allgemeinen, der sozialen und der wirtschaftlichen Aufgaben nötig geworden, Bund, Kantone und Gemeinden sind auch zur Übernahme mancher bedeutungsvollen Betriebe übergegangen. In dem Masse, wie sich die ökonomische Stellung der Bevölkerung gehoben hat, sind die Ansprüche an die Gemeinde- und Staatsverwaltung und ihren Aufgabenbereich gestiegen. In dem Masse ferner, wie sich unsere industrielle Produktion auf die Qualität und den äussersten Wettbewerb im Welthandel eingestellt hat, wurde auch unser Schulwesen und die berufliche Bildung zu intensiver Entwicklung und Spezialisierung veranlasst. Das alles führte zu einer starken Vermehrung der öffentlichen Dienste.

Aber auch die Innenpolitik findet ihren deutlichen Ausdruck im Finanzhaushalt und Ausgabenetat des Bundes. Arbeiter und Bauern gruppieren sich insbesondere seit dem ersten Weltkrieg in vorwiegend wirtschaftlich orientierten Parteien, was zu einer gewissen Verwirtschaftlichung der Politik führte. Diese Entwicklung war vorbereitet durch die Ersetzung der repräsentativen Demokratie durch die reine Demokratie, welche durch das Referendum und die Initiative dem Volke und jedem Stimmfähigen die unmittelbare Einwirkung und Mitwirkung an der Gesetzgebung verliehen hat. In der demokratischen Bewegung der 60er und 70er Jahre wirkte eine sehr starke wirtschaftliche Komponente mit. Ungefähr seit 1890 begannen dann neben wirtschaftlichen auch soziale

Postulate im Volk aufzutreten, und ihre Materien erhielten bundesrechtliche Normierung, so die Unfall- und Krankenversicherung, das Banknotenmonopol, die Zoll- und Eisenbahnpolitik. Die schweizerische Politik wendete sich immer mehr ab von formalpolitischen und ideologischen Problemen, nicht zuletzt, weil diese in der Bundesverfassung seit 1848 weitgehend niedergelegt worden sind. So war für wirtschaftliche und soziale Neuerung der Raum freigegeben. Das Erlebnis des ersten Weltkrieges, der nachfolgenden Krisenjahre und des zweiten Weltkrieges hat diese Entwicklung stark unterstrichen.

Das Bild wäre nicht vollständig, wenn wir nicht auch das Verhältnis von Bund und Kantonen streiften. Dem jungen Bundesstaat von 1848 wurden zunächst nicht viele Aufgaben überbunden. Dies hatte, wie der Historiker Eduard Fueter nachweist, seine guten Gründe. «Die radikale liberale Partei war sich, gerade weil sie jede Mitarbeit der geschlagenen Gegner ablehnte, durchaus bewusst, dass sie allein die Verantwortung für das neue Gemeinwesen und dessen Regierung trüge. Es war ihr wohl bekannt, dass es nur ein Mittel gebe, das neue Regime populär und dauerhaft zu machen, nämlich, nützliche Leistungen zu vollbringen, notwendige Institutionen zu schaffen, die unter der Herrschaft der Restaurationsverfassung nicht hätten verwirklicht werden können. Wollte man aber dies erreichen, so galt es, einer besondern Schwierigkeit Herr zu werden. Das alte Regiment hatte allerdings wenig geleistet. Aber es hatte auch so gut wie nichts gekostet. In Wirklichkeit war zu fürchten, dass eine Erhöhung der Abgaben das neue Regierungssystem rasch diskreditieren und die Opposition verstärken würde. Es war klar, dass es aus dieser Klemme nur einen Ausweg gab: Beschränkung auf das allernotwendigste, damit die finanziellen Leistungen der Bürger an den neuen Bundesstaat bescheiden gehalten werden konnten. Dies geschah denn auch, und es gelang, die neue Bundesverwaltung in Wirksamkeit zu setzen, ohne direkte Steuern zu beschliessen und ohne bei den Kantonen um Kontingentzahlungen einzukommen. Man konnte an dem vorsichtigen und sparsamen Finanzsystem der Vergangenheit festhalten.» Die ersten Rechnungen des Bundes wiesen denn auch Ausgaben von nur ca. 5 Millionen Franken aus. Wenn wir die Rechnung von 1852 aufschlagen, so finden wir darin folgende Ausgabenposten:

	Fr.
Zinsendienst	238 000
Behörden und Personal	894 000
Ausgaben der Zivilverwaltung	2 530 000
Ausgaben der Militärverwaltung	1 111 000
Subventionen	33 000
Übrige Gemeinkosten und Sachausgaben	362 000
Total	<u>5 168 000</u>

Der Strom der Bundessubventionen floss damals noch recht spärlich, wurden in diesem Jahre für diese Zwecke doch nur 33 000 Franken ausgerichtet, wovon 6000 auf die Sozialpolitik, 10 000 auf die Gemeinnützigkeit und Fürsorge

und 17 000 auf die Förderung von Handel, Industrie, Gewerbe und Verkehr entfielen.

Von hier bis zum Voranschlag für das Jahr 1948 mit einem Ausgabentotal von mehr als 1700 Millionen Franken oder zum Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. in der Grössenordnung von 1350 Millionen Franken ist ein langer, steil ansteigender Weg. Das Gesetz vom Steigen der öffentlichen Ausgaben scheint sich auch im Bundeshaushalt zu bewahrheiten.

Untersuchen wir, welche Einflüsse und Faktoren für den heutigen Ausgabenetat bestimmend waren, so stellen wir fest, dass es teils solche waren, die auf das natürliche Wachstum der Bevölkerung und den sinkenden Wert des Geldes zurückzuführen sind, teils jedoch äussere Einwirkungen, wie die weitgehend durch die veränderten Verhältnisse bedingte zunehmende Zentralisation, die Kriege, die Wirtschaftskrisen, die Verstaatlichungstendenz und das wachsende Sozialbewusstsein. Heute, da wir an die Neuordnung unserer Bundesfinanzen gehen, scheint es nicht zwecklos zu sein, sich hierüber Klarheit zu verschaffen.

Zunächst müssen wir uns jedoch Rechenschaft über das Wesen und die Bedeutung der öffentlichen Ausgaben in einem Gemeinwesen und ihren Einfluss auf das Wirtschaftsleben geben. Alles Wirtschaften bezweckt Befriedigung von Bedürfnissen. Im Staate handelt es sich vorab um Bedürfnisse der Gesamtheit, um Bedarf, dessen Befriedigung im Interesse des Gemeinwesens liegt. Hierzu gehört der Bedarf für die notwendigen Organisationseinrichtungen und Organe oder, ganz allgemein gesprochen, für die äussere Sicherheit, was die Aufwendungen für die militärische Landesverteidigung mit sich bringt, für die Verwaltung, und endlich für die Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern durch das Mittel der Polizei, der Gerichte und ähnlicher Einrichtungen; zu diesem zwangsläufigen oder sogenannten Existenzbedarf jedes Staates wird man noch gewisse Verkehrseinrichtungen zählen dürfen, ohne welche die vorher genannten Aufgaben nicht erfüllt werden können. Dieser aus dem blossen Vorhandensein, aus der Existenz allein des Staates sich ergebende notwendige Bedarf lässt sich nur bedingt nach freiem Ermessen festlegen.

Was über diesen eigentlichen Existenzbedarf hinausgeht, kann man, im weitesten Sinne des Wortes, als Kulturbedarf bezeichnen. Hier handelt es sich grösstenteils um fakultativen, nach freiem Willen bestimmbareren Bedarf, wenigstens, was das Mass, weniger, was das Gegebensein dieses Bedarfes an sich betrifft. Der Wille des Gesetzgebers, in der direkten schweizerischen Demokratie der Wille von Volk und Ständen, entscheidet darüber, welche Aufgaben dem Staat zur Erfüllung übertragen und damit in die Bundesverfassung aufgenommen werden. In gleicher Weise wird bestimmt, ob eine Aufgabe vom Bund, von den Kantonen, von den Gemeinden einerseits oder von privaten Organisationen, von der privaten Wirtschaft andererseits zu bewältigen sei. Je nachdem, wie die Grenzlinie gezogen wird, wird der Kreis der dem Staat übertragenen Aufgaben, und damit der Gesamtbedarf, umfassender oder enger sein. Der politische Wille entscheidet demnach weitgehend über das Ausmass des Bedarfes und damit über die Gesamthöhe der Ausgaben, die für die Befriedigung

der Gesamtbedürfnisse erforderlich sind. Die Ausgabenwirtschaft, die Finanzpolitik, ist auch in dieser Beziehung bloss Resultante aus den Willenskomponenten, sie ist nur Spiegelbild eines ausserhalb ihres Wirkungsbereiches und Tätigkeitsfeldes stehenden und wirkenden Willens.

Der reale Bedarf des Staates ist teils Bedarf an Sachgütern, teils Bedarf an Dienstleistungen, also Sachbedarf einerseits und Personalbedarf anderseits. Durch staatliche Organisation können damit die aus dem Zusammenleben in einer Staatsgemeinschaft sich ergebenden Kollektivbedürfnisse befriedigt werden. Die Bedürfnisse nach Nahrung, Kleidung, Unterkunft, Erholung indessen werden normalerweise durch die private, die Marktwirtschaft befriedigt. Die Produktionsfaktoren, deren der Staat zur Lösung der ihm übertragenen Aufgaben bedarf, müssen aus dem vorhandenen Gesamtbestand ausgeschieden werden, um sie für öffentliche Aufgaben einsetzen zu können. Für die Bedarfsdeckung durch die Marktwirtschaft stehen dementsprechend weniger Arbeitskräfte, Gebäude, Maschinen, Einrichtungen zur Verfügung. In welchem Ausmass das geschieht, geht aus folgenden auf Grund der Statistik angestellten Untersuchungen hervor:

Die Zahl der in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben beschäftigten Personen hat, nach den Volkszählungsergebnissen, je von 1910 bis 1941, zugenommen beim Bund von 62 000 Personen auf 81 000, bei Kantonen und Gemeinden von 74 000 auf 129 000. Der Anteil des Bundes hat von 45,8 % im Jahre 1910 auf 38,7 % im Jahre 1941 abgenommen, während der Anteil von Kantonen und Gemeinden entsprechend gestiegen ist. Gemessen an der Gesamtzahl der Berufstätigen in der Schweiz ist der Anteil des öffentlichen Personals von 7,8 % im Jahre 1910 gestiegen auf 10,5 % im Jahre 1941. Für neuere sowie für weiter zurückliegende Jahre liegen keine Vergleichszahlen aus Volkszählungsergebnissen vor.

Ausser Arbeitskräften bedarf der Staat, wie erwähnt, zur Erfüllung seiner Funktionen auch der Verfügung über Sachgüter, wie Gebäude, Grund und Boden und andere Einrichtungen. So bildet der Sachgüterbesitz einen weiteren Maßstab für die Bedeutung des öffentlichen Haushaltes in der Gesamtwirtschaft. Vom landwirtschaftlichen Kulturland befindet sich nicht ganz ein Zehntel im öffentlichen Eigentum von Bund, Kantonen und Gemeinden. An der gesamten Waldfläche sind Bund, Kantone und Gemeinden, mit Einschluss der Korporationen, mit nicht weniger als 72 % beteiligt. Über den Anteil der öffentlichen Hand an nicht land- und forstwirtschaftlich genutztem Boden fehlen Angaben für die ganze Schweiz. Auf Grund der Brandversicherungsangaben kann der Anteil von Bund, Kantonen und Gemeinden mit nicht ganz 10 % aller versicherten Gebäudewerte angenommen werden. Erhebliche Beträge hat der Staat auch in Mobilienwerten investiert; man denke etwa an Einrichtungen von Verwaltungsgebäuden, von Schulhäusern, an den Maschinenpark, das Rollmaterial der Verkehrsunternehmungen und an das Rüstungsmaterial.

Zur Beurteilung des Charakters und der Funktion der Staatsausgaben im gesamten Wirtschaftskreislauf muss auf den grundsätzlichen Unterschied

zwischen privater und öffentlicher Wirtschaft hingewiesen werden: In der Privatwirtschaft entscheidet grundsätzlich letzten Endes der Konsument durch die Art seiner Einkommensverwendung darüber, was und wieviel produziert wird; die Leistungen der freien Marktwirtschaft richten sich also nach der kaufkräftigen Nachfrage. In der öffentlichen Wirtschaft hingegen entscheidet der Beschluss der zuständigen Instanzen über den Inhalt der Staatsleistungen. Durch die Errichtung öffentlicher Unternehmungen betätigt sich allerdings der Staat auch direkt in der Marktwirtschaft und untersteht damit den für diese geltenden Regeln.

Dies vorausgeschickt, seien im nachstehenden die verschiedenen, auf die Staatsausgaben einwirkenden Einflüsse einzeln untersucht.

II. Bevölkerungszahl und Geldwert.

Der ständige Anstieg der Staatsausgaben ist zu einem guten Teil begründet durch die Zunahme der Bevölkerung und das Sinken des Geldwertes. Diese beiden Faktoren hätten sich im Haushalt des Bundes im Laufe der letzten hundert Jahre geltend gemacht, auch wenn dem Bund keine neuen Aufgaben übertragen worden wären und wenn keine Kriege seinen Finanzhaushalt aus dem Gleichgewicht gebracht hätten.

Zunächst ist es verständlich, dass der Gesamtbedarf des Staates mit zunehmender Bevölkerung sich vergrössert. Der Verwaltungsapparat muss entsprechend erweitert werden, Aufwendungen für Gerichte, für Schulen, für Verkehrsmittel steigen entsprechend der Bevölkerungszahl an; aber auch die Ausgaben für militärische Ausbildung, für Ausrüstung stehen in direkter Beziehung zur Grösse der Mannschaftsbestände der Armee. Ein Teil der Zunahme der Staatsausgaben ist zweifellos dieser Ursache zuzuschreiben. Ein Vergleich der Wohnbevölkerung mit den Ausgaben des Bundes zeigt folgendes Bild:

Jahr	Wohnbevölkerung der Schweiz	Gesamtausgaben des Bundes in Millionen Franken
1850	2 392 740	4,6
1900	3 315 443	62,9
1910	3 753 293	95,4
1920	3 880 320	388,2
1930	4 066 400	566,8
1941	4 265 703	1883,4

In der Zeit von 1850 bis 1941 hat die Zahl der bewohnten Häuser in der Schweiz von rund 330 000 auf 604 000 sich annähernd verdoppelt; die Zahl der Haushaltungen hat von 485 000 auf 1 147 026 zugenommen. Während 1850 auf den Quadratkilometer erst 58 Einwohner entfielen, waren es 1941 bereits 103. Auf den Quadratkilometer produktives Areal entfielen im Jahre 1850 erst 75 Einwohner gegen 133 im Jahre 1941. Diese Bevölkerungsbewegung muss,

selbst wenn Zahlenvergleiche für alle einzelnen Faktoren kaum auffindbar sein dürften, doch als ein für den Finanzhaushalt des Staates bedeutsames und nach mancher Richtung wirksames Element in Betracht gezogen werden. Die Bevölkerungszunahme würde aber streng genommen nur eine Zunahme des absoluten Ausgabenbedarfes des Staates erklären, nicht aber die Zunahme der relativen Ausgabenhöhe, wie sie sich im Bedarf, bezogen auf den Kopf der Bevölkerung, ergibt. Nehmen wir die gleichen Vergleichsjahre wie oben, so ergibt sich folgendes Bild: Im Jahre 1850 machten die Gesamtausgaben des Bundes, bezogen auf den Kopf der Bevölkerung, 1.91 Franken aus, im Jahre 1900 waren es bereits 18.98 Franken, im Jahre 1910 dann 25.41 Franken, im Jahre 1930 schon 139.35 Franken, um dann im Kriegsjahr 1941 sogar 441.51 Franken zu betragen.

Stärker noch als die Bevölkerungsvermehrung hat das Sinken des Geldwertes dazu beigetragen, den Ausgabenetat des Bundes nominell zu steigern. Wenn wir auch über keine allzuweit zurückgehenden Indexzahlen verfügen, so wissen wir doch, dass im Jahre 1883 in Basel für 1 Liter Milch noch 12 Rappen bezahlt werden mussten und dass 1 kg Kalbfleisch damals 66 Rappen und 1 kg Brot 31 Rappen galt. Es ist uns auch bekannt, dass beispielsweise ein Briefträger zur Zeit der Gründung des neuen Bundesstaates mit einem Jahreseinkommen von rund Fr. 850 auskam, während der gleiche Beamte heute einen Lohn von Fr. 6950 erhält. Gemessen an der Entwicklung der Nahrungskosten ist der Geldwert in den letzten 100 Jahren auf $\frac{1}{4}$ bis $\frac{1}{5}$ gesunken; verfügten wir über einen so weit zurückreichenden Lebenskostenindex, so stünde dieser heute wohl etwa 3,6mal höher als zur Zeit der Gründung der Eidgenossenschaft, da gleichzeitig jedoch die Reallöhne gestiegen sind, muss der Staat heute für den gleichen Beamten achtmal mehr auslegen als damals.

Die Ausgaben des Bundes sind seit 1850 von rund 5 Millionen Franken auf rund 1350 Millionen Franken gemäss unserem Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. angestiegen, betragen somit in den Anfängen des Bundesstaates nur $\frac{1}{270}$ der Ausgaben von heute. Da gleichzeitig der Geldwert jedoch um das 3,6fache gesunken ist, kann die Ausgabensumme von 1850, will man den Einfluss der Geldentwertung ausschalten, mit diesem Faktor multipliziert werden. In heutigen Franken gerechnet, kam der Bund also etwa auf $\frac{1}{75}$ der jetzigen Ausgaben. Gegenüber 1913 ist nach dieser Rechnung eine Steigerung auf das Sechsfache zu verzeichnen. Bemerkenswert bleibt, dass der Anstieg der Bundesausgaben in der Periode 1913—1923 relativ bedeutend stärker war als in der Zeitspanne 1938—1947.

Berücksichtigen wir ausserdem die Bevölkerungszunahme, d. h. berechnen wir die Ausgaben auf den Kopf der Bevölkerung im Kaufwert des heutigen Frankens, so erhalten wir folgende Zahlenreihe:

Ausgaben des Bundes auf den Kopf der Bevölkerung

	Fr.	1947 = 100
1850	7.36	2.55
1900	50.15	17.98
1913	58.89	20.41
1923	100.91	34.98
1929	123.48	42.80
1938	216.35	74.99
1947	288.50	100.00

In diesen Zahlen kommt die relative Steigerung der Staatsausgaben, bereinigt von den Faktoren der Geldentwertung und der Bevölkerungsvermehrung, zum Ausdruck. Sie lassen erkennen, dass sie gegenüber der Mitte des letzten Jahrhunderts real je Kopf der Bevölkerung um das Vierzigfache und seit 1913 um das Fünffache angestiegen sind. Die Ausgabensumme von 1350 Millionen Franken entspräche, wenn man sie entsprechend der Geldentwertung und der Bevölkerungsvermehrung auf das Jahr 1913 zurückprojizieren würde, einer solchen von 537 Millionen Franken, während die damaligen Ausgaben tatsächlich 127,1 Millionen Franken betragen.

Dieses Steigen der Staatsausgaben ist das Spiegelbild der Übernahme neuer Aufgaben durch den Staat sowie der bessern Erfüllung von bereits bis dahin verfolgten Zwecken. Das ist eine natürliche, mit dem Fortschreiten des allgemeinen Wohlstandes Schritt haltende Erscheinung. Sie steht in Übereinstimmung mit der früher bereits erwähnten in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Beziehung veränderten Einstellung zum Staat. Die Entwicklung der Technik hat ebenfalls zur zeitgemässen Erfüllung verschiedener neuer Aufgaben durch den Staat geführt.

III. Der Einfluss der Kriege.

Wohl die tiefsten Spuren haben die Kriege im Finanzhaushalt des Bundes hinterlassen. Schon die Aufwendungen für den Sonderbundskrieg haben den jungen Bundesstaat erstmals veranlasst, eine Anleihe von 4,8 Millionen Franken aufzunehmen, was nach dem damaligen Begriff von einem gesunden Staatshaushalt als bedenklich galt. Die Notwendigkeit zu immer grösseren Aufwendungen im Bereich des bewaffneten Schutzes unserer Unabhängigkeit sollte im weiteren Verlauf der Entwicklung noch mehrmals zu ganz grossen Ausgaben führen. In den Jahren 1867 bis 1874 wurden über die Kapitalrechnung insgesamt 19,3 Millionen Franken bezahlt für den Übergang vom damaligen Infanteriegewehr zum Hinterladergewehr und für die Anschaffung von Hinterladergeschützen bei der Artillerie. Die Geldbeschaffung erfolgte auf dem Wege der Anleihe in der Höhe von 12 Millionen Franken. Weitere 15,6 Millionen musste sich der Bund im Jahre 1871 zur Deckung der Mobilisationskosten für die Grenzbesetzung während des Deutsch-Französischen Krieges und zur Wiederherstellung eines Fonds der verfassungsmässigen Kriegsreserve sowie zur Beendigung der Neubewaffung beschaffen. Die Kosten der Grenzbesetzung

allein hatten nicht ganz 10 Millionen Franken betragen. Auch hierfür wurde der Anleihschuldweg beschritten. So sind die Schulden und die damit verbundenen Zinslasten des jungen Bundesstaates fast ausschliesslich auf das Kriegskonto zu buchen.

Im ersten Weltkrieg sah sich der Bund genötigt, nicht weniger als 9 Mobilisationsanleihen aufzunehmen, zu welchen noch 2 Auslandsanleihen kamen. Damit war der Bund eine neue Anleihschuld von insgesamt 1214 Millionen Franken eingegangen. Der Zinssatz bewegte sich zwischen 4,5 und 8 %, der Zinsaufwand machte jährlich gegen 60 Millionen Franken aus. Dabei rechnen wir die Jahre 1919 und 1920 noch zu den Kriegsjahren, zu denen sie konjunkturell zum Teil gehörten. So ergeben sich für beide Kriege zwei gleich lange Perioden von je sieben Jahren, getrennt durch eine Periode von achtzehnjähriger Dauer, die im Zeichen von zwei wirtschaftlichen Krisen sowie der militärischen Aufrüstung gestanden hat.

Betrachtet man die Ausgaben des Bundes in diesen drei Zeitabschnitten, so ergibt sich:

	1914-1920	1921-1938	1939-1945
	in Milliarden Franken		
Rückschläge des ordentlichen Haushalts	0,4	0,1	0,6
Krisenhilfe (Arbeitsbeschaffung, Bahnen, Bauten)	—	0,4	1,1
Militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung.	1,5	0,5	8,2
	<u>1,9</u>	<u>1,0</u>	<u>9,9</u>

Berücksichtigt man, dass der ausserordentlichen Rechnung des ersten Weltkrieges, im Gegensatz zu derjenigen des zweiten, kein Zins belastet wurde, so ist der Zinsaufwand der ausserordentlichen Rechnung 1939 bis 1945 mit 0,7 Milliarden Franken am Gesamtaufwand von 8,2 Milliarden Franken abzuziehen, um diese mit den Kosten des ersten Weltkrieges vergleichen zu können. Der zweite Weltkrieg hat den Bund demnach fünfmal mehr gekostet als der erste; der militärische Aufwand war sogar sechsmal grösser, während die kriegswirtschaftliche Organisation nicht ganz doppelt so teuer war wie damals.

Für die Beurteilung der aus dem Kriegsgeschehen entstandenen Neuverschuldung des Bundes ist es nötig, zu wissen, dass durch ausserordentliche Steuern und andere Finanzmassnahmen im ersten Weltkriege 0,7 Milliarden Franken unmittelbar gedeckt wurden, in der Zwischenkriegsperiode ebenfalls 0,7 Milliarden und im zweiten Weltkrieg 3 Milliarden Franken. So blieb je am Ende der drei genannten Perioden ein ungedeckter Aufwand von 1,2 Milliarden Franken im Jahre 1920, von 0,3 Milliarden im Jahre 1938 und von 6,9 Milliarden im Jahre 1945. Die Kosten des ersten Weltkrieges wurden bis zum Jahre 1920 etwa zu 34 % durch ausserordentliche Erträge gedeckt und im zweiten Weltkrieg zu 32 %, sofern man den Zinsaufwand der ausserordentlichen Rechnung ausser Betracht lässt. Das Deckungsverhältnis war demnach, trotz der starken Vermehrung der kriegsbedingten Ausgaben des zweiten Weltkrieges, für beide Perioden etwa gleich gross.

Wie einschneidend die Kriege den Staatshaushalt beeinflussten, geht daraus hervor, dass die Eidgenossenschaft im Jahre 1913 ein Reinvermögen von rund 100 Millionen Franken besessen hat, an dessen Stelle 1920 ein Schuldenüberschuss von 1,2 Milliarden Franken trat, der sich bis 1945 auf 8,5 Milliarden Franken erhöhte. Man kann wohl sagen, dass mehr als 90 % der Bundesschuld auf die direkten und indirekten Auswirkungen der europäischen Kriege zurückzuführen sind. Solange nicht echte Tilgungen der Bundesschuld vorgenommen werden, bleibt der Bundeshaushalt mit den kriegsbedingten Zinsaufwendungen belastet. Mussten vor Ausbruch des ersten Weltkrieges für den Zinsendienst rund 5 Millionen Franken aufgewendet werden, so stieg diese Last nach dem ersten Weltkrieg auf über 100 Millionen Franken, um im Jahre 1947 auf gegen 330 Millionen Franken anzuschwellen.

Die Kriege führten jeweils auch zu grundlegenden Änderungen der Waffentechnik und der Konzeption der Landesverteidigung, was ein entsprechendes Anwachsen des ordentlichen Militäretats zur Folge hatte. Die Ausrüstung einer Infanteriekompanie lässt sich mit derjenigen von 1914 kaum mehr vergleichen, die teilweise Motorisierung der Armee und die Entwicklung der Flugwaffe vollends haben das Militärbudget von Grund auf verändert.

Wir gehen kaum fehl, wenn wir behaupten, dass rund ein Drittel des zukünftigen Ausgabenetats auf die beiden Weltkriege zurückzuführen ist. Das zeigt, wie schicksalhaft wir mit der Umwelt verbunden sind und wie zwangsläufig ein beträchtlicher Teil unserer derzeitigen Staatsausgaben sich aus dem weltpolitischen Geschehen ableitet.

Schliesslich haben die Kriege auch die sozialen Anschauungen gewandelt und die Konjunkturlage beeinflusst, was neue, beträchtliche Mehraufwendungen zur Folge hatte, auf die wir noch weiter unten zurückkommen werden.

IV. Der Einfluss der Krisen.

Weniger tiefgreifend als die Auswirkungen der Kriege waren diejenigen der Krisen. Gewiss sind auch diese nicht spurlos vorübergegangen, aber von einer eigentlichen Erschütterung des Bundeshaushaltes durch die Wirtschaftskrisen kann rückblickend doch kaum gesprochen werden. Seit dem Bestehen des schweizerischen Bundesstaates werden im allgemeinen die folgenden Jahre als Krisenjahre angesehen: 1857, 1864, 1873, 1882, 1891/92, 1900—1902, 1908/09, 1913/14, 1921/22, 1931—1936. Davon brachten bei Berücksichtigung der Verwaltungs-, der ausserordentlichen und der Vermögensrechnung 10 Jahre Ausgabenüberschüsse, die andern dagegen Einnahmenüberschüsse. Diese auf den ersten Blick überraschende Tatsache ist wohl darauf zurückzuführen, dass man früher den Wirtschaftskrisen nicht durch aktive Massnahmen begegnete. Immerhin wurden in der Krisenperiode nach dem ersten Weltkrieg von 1921—1923 rund 180 Millionen Franken für die Arbeitsbeschaffung ausgegeben, was für die damalige Zeit recht namhafte Beträge bedeutete.

Untersuchen wir nun die Rückwirkungen der grossen Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre auf die Ausgaben und die Vermögenslage des Bundes, so ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 10. Verwaltungsrechnung — Ausserordentliche Rechnung — Vermögensrechnung.

Jahr	Stellen- suchende im Jahres- mittel	Ausgaben					Einnahmen					—Aus- gaben- + = Ein- nahmen- über- schuss
		Ver- waltungs- rechnung	Ausser- ordent- liche Rechnung	Total	Ver- mögens- rechnung	Total	Ver- waltungs- rechnung	Ausser- ordent- liche Rechnung	Total	Ver- mögens- rechnung	Total	
In tausend Franken												
1929	8 131	371 966	—	371 966	44 264	416 230	395 957	39 722	435 679	11 242	446 921	+ 30 691
1930	12 881	426 374	30 141	456 515	110 296	566 811	433 106	136 311	569 417	34 754	604 181	+ 37 370
1931	24 208	426 145	—	426 145	18 340	444 485	428 400	26 875	455 275	56 857	512 132	+ 67 647
1932	54 366	444 082	—	444 082	32 490	475 572	419 909	22 528	442 437	51 402	493 839	+ 17 267
1933	67 867	432 061	—	432 061	30 547	512 608	409 780	8 181	417 961	57 001	474 962	— 37 646
1934	65 440	480 246	19 035	499 281	30 370	529 651	453 585	2 700	456 285	91 379	547 664	+ 18 013
1935	82 468	503 996	10 043	514 039	14 014	528 053	485 403	4 950	490 353	40 457	530 810	+ 2 757
1936	93 009	540 398	23 078	563 476	71 717	635 193	513 659	4 060	517 719	44 061	561 780	— 73 413
1937	71 130	537 008	62 284	599 292	18 573	617 865	522 068	6 299	528 367	69 716	598 083	— 19 782
1938	65 533	578 011	96 725	674 736	28 076	702 812	539 005	7 200	546 205	59 301	605 506	— 97 306

Von diesen 10 Jahren schlossen demnach 6 mit einem Einnahmenüberschuss von insgesamt 173,7 Millionen Franken ab, 4 dagegen mit einem Überschuss der Ausgaben von insgesamt 228,1 Millionen Franken. Der Schuldenüberschuss des Bundes stieg somit in dieser wohl schwersten Krisenperiode seit Bestehen des Bundesstaates nur um 54,4 Millionen Franken an. Der Bund suchte damals durch umfassende Anstrengungen seinen Haushalt trotz sinkender Einnahmen im Gleichgewicht zu halten. Zu diesem Zweck wurden im Zuge der Finanzprogramme die Besoldungen herabgesetzt, die ordentlichen Bundesbeiträge gekürzt und neue Einnahmequellen erschlossen.

Diese Sparpolitik konnte jedoch nicht hindern, dass die Gesamtausgaben sukzessive von 444 Millionen Franken im Jahre 1931 auf 635 Millionen im Jahre 1936 anstiegen, weil die Massnahmen zur Milderung der Krisenfolgen grosse Anstrengungen erforderten.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Aufwendungen für die Bundesbeiträge wider. Wohl sanken die ordentlichen Bundesbeiträge von 65 Millionen im Jahre 1932 auf 46,4 Millionen Franken im Jahre 1936. Die Bundesbeiträge für besondere Zwecke behaupteten sich dagegen während der ganzen Periode in der Grössenordnung von 45—60 Millionen Franken. Es handelt sich dabei um den Benzinzollanteil der Kantone, um die Beiträge an das Alpenstrassenprogramm, die sich erst ab 1935 auswirkten, und um die Defizite der Getreideverwaltung, die angesichts der immer grösser werdenden Diskrepanz zwischen den Weltgetreidepreisen und den inländischen Produktionskosten ein beträchtliches Ausmass erreichten. Schliesslich mussten nach Verwerfung der ersten Gesetzesvorlage über die Altersversicherung ab 1934 8 Millionen Franken für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge eingesetzt werden.

Am deutlichsten zeigt sich die Wirtschaftskrise in den Bundesbeiträgen zur Stützung der Wirtschaft. Darin eingeschlossen sind die Aufwendungen für die Milchpreisstützung und Massnahmen zugunsten der Landwirtschaft, die von rund 9 Millionen im Jahre 1929 auf 47 Millionen Franken im Jahre 1935 anstiegen. Die Kosten der Arbeitslosenversicherung und der Krisenunterstützung erforderten 1932 25 Millionen Franken und stiegen bis 1934 auf 34,3 Millionen, um sich in den beiden folgenden Jahren in der Grössenordnung von 30 Millionen Franken zu halten. Demgegenüber beanspruchten die aktiven Krisenmassnahmen, wie die Arbeitsbeschaffung, die produktive Arbeitslosenfürsorge, die Förderung des Exportes und des Fremdenverkehrs 1933 erst 4 Millionen Franken, um dann sukzessive bis 1936 auf 23 Millionen Franken anzusteigen.

Anlässlich der Krise der 30er Jahre kam man allmählich zur Erkenntnis, dass der Staat weitergehende, aktive Massnahmen zur Überwindung der Krise ergreifen müsse. Das veranlasste den Bundesrat, in der Botschaft zum Arbeitsprogramm von 1938 seine Zielsetzung zusammenzufassen in ein erneutes und tiefes Gelöbnis, alles zu tun und nichts zu versäumen, um die Verteidigung unseres Landes zur Erhaltung unserer nationalen Selbständigkeit und Un-

abhängigkeit bis zum äussersten erreichbaren Grade auszubauen und sicherzustellen; und in die Absicht zur Überwindung der wirtschaftlichen Notstände, wie sie in der Form der Arbeitslosigkeit und anderer Existenzsorgen als Rückstände einer 7jährigen schweren Wirtschaftskrisis immer noch bestehen, durch den planmässigen Einsatz vermehrter Mittel und Energie des Staates noch aktiver zu sein als bisher». Damit war die neue Einstellung zur Krisenbekämpfung umrissen und eine aktive Krisenpolitik eingeleitet, die sich infolge des kurz darauf ausbrechenden Weltkrieges allerdings noch nicht zu bewähren brauchte.

Abschliessend kann festgestellt werden, dass die Krisen bisher zwar zu keiner beunruhigenden Mehrverschuldung des Staates führten, dass jedoch die Erfahrungen aus den Krisenjahren und die moderne Auffassung von der staatlichen Konjunkturpolitik den zukünftigen Haushaltsplan doch insofern beeinflussen, als sie uns zwingen, zum vornherein durch die Erzielung namhafter Rechnungüberschüsse in guten Jahren Vorsorge für schlechtere Zeiten zu treffen.

V. Der Ausbau der Sozialpolitik.

Bis weit ins 19. Jahrhundert hinein war der Begriff der staatlichen Sozialpolitik sozusagen unbekannt. Die Hilfe für die Schwachen beschränkte sich auf das Armenwesen, während auf Gegenseitigkeit beruhende Hilfsgesellschaften sich mit der Fürsorge im Krankheits- und Todesfall befassten. Aus diesen entwickelten sich in der Folge die privaten Unterstützungsvereine und Versicherungsgesellschaften. Der Staat beschränkte sich zunächst darauf, diese Organisationen zu überwachen und ihre Tätigkeit durch allgemeingültige Vorschriften zu regeln. Erst in den 80er Jahren, als Folge der zunehmenden Industrialisierung, wurde in den eidgenössischen Räten die Einführung einer obligatorischen Unfallversicherung gefordert, was schliesslich zum Vorschlag eines Art. 34^{bis} der Bundesverfassung führte, der von Volk und Ständen am 26. Oktober 1890 mit starker Mehrheit angenommen wurde und dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Kranken- und Unfallversicherung verlieh. Ein entsprechendes Ausführungsgesetz wurde, nachdem der erste Entwurf am 20. Mai 1900 verworfen wurde, im Jahre 1912 vom Souverän gutgeheissen. Die Militärversicherung fand im Bundesgesetz vom 28. Juni 1901 ihre Rechtsgrundlage.

Eine weitere bedeutungsvolle Etappe auf dem Gebiete der Sozialpolitik stellt die Arbeitslosenversicherung dar, die — allerdings damals ohne entsprechende Verfassungsgrundlage — im Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung ihre Rechtsgrundlage fand, nachdem der Bundesrat schon in der Kriegs- und Nachkriegszeit für diese Zwecke auf Grund seiner Vollmachten beträchtliche Mittel bereitstellte. Die Arbeitslosenversicherung erforderte in den Krisenjahren 1935/36 Bundesbeiträge in der Höhe bis zu 22 Millionen Franken jährlich, während für die

ergänzende Krisenfürsorge 1936 8,5 Millionen Franken ausbezahlt werden mussten.

Ein entscheidender Schritt in der Richtung eines weitem Ausbaus der schweizerischen Sozialpolitik stellt die bei Kriegsbeginn eingeführte Lohn- und Verdienstersatzordnung für den im Aktivdienst stehenden Wehrmann dar, bildete sie doch die Vorstufe zum grössten schweizerischen Sozialwerk, der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Die Bestrebungen zur Errichtung dieses Versicherungswerkes gehen allerdings bis ins Jahr 1886 zurück und führten 1925 zur Annahme des Art. 34^{quater} der Bundesverfassung. Das erste Ausführungsgesetz erreichte jedoch in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1931 das gleiche Schicksal wie der erste Entwurf zum Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, bis dann am 6. Juli 1947 das auf dem Prinzip des Lohnersatzes aufgebaute neue Gesetz angenommen wurde. Schon in der Zwischenzeit hat der Bund jedoch beträchtliche Aufwendungen für die Zwecke der Altersfürsorge gemacht, so wurden die diesbezüglichen Beiträge nach Verwerfung der ersten Vorlage ab 1934 auf 8 Millionen Franken und während des Krieges sukzessive auf 20 bis 22 Millionen Franken erhöht. In den Jahren 1946 und 1947 wurden aus den Mitteln der Lohn- und Verdienstersatzordnung sog. Übergangsrenten ausbezahlt, an die der Bund jährlich rund 22 Millionen Franken beitrug. 1947 wird der Bundesanteil rund 28 Millionen Franken ausmachen.

Zur Sozialpolitik im weitem Sinn gehören auch die Massnahmen des Arbeiterschutzes, die Bekämpfung der Wohnungsnot, die kriegsbedingten Notstands- und Verbilligungsaktionen, die Krisenfürsorge und die Massnahmen zur Erleichterung der Arbeitsdienstpflicht.

Im Jahre 1946 wurden für sozialpolitische Massnahmen, einschliesslich der Militärversicherung, der Förderung des Wohnungsbaus und der Massnahmen zur Verbilligung der Lebenshaltung, rund 315 Millionen Franken verausgabt. Dazu kommt in Zukunft der Beitrag des Bundes an die AHV in der Höhe von 107 Millionen.

VI. Bund und Kantone.

Die Entwicklung auf dem Gebiete der öffentlichen Aufgaben führte im Verlauf der Geschichte mit einer gewissen Zwangsläufigkeit zur Vermehrung der Bundeskompetenzen, wenn auch immer wieder Mahner vor einer allzu weitgehenden Zentralisierung warnten. «Wenn man von Zentralisieren spricht», sagt Jeremias Gotthelf, «so kömmt mir immer vor, als stelle man sich die Staatskasse als Zentrum vor, wie in trockenen Sommern das Brunnlein auf dem einsamen Berge das Zentrum für die durstenden Kühe wird.» Seither ist aus dem Brunnlein ein Brunnen geworden, und der Strom der Subventionen ergiesst sich in die Kantone. Rein äusserlich tritt diese Entwicklung in den Ausgaben des Bundes im Verhältnis zu denjenigen der Kantone in Erscheinung. Betrug die Bundesausgaben im Jahre 1850 noch etwa den fünften Teil, so erreichten sie bis 1913 die Hälfte und in der Zwischenzeit $\frac{3}{4}$ der

kantonalen Ausgaben, um diese seit Ausbruch des zweiten Weltkrieges endgültig zu überflügeln.

Der Krieg von 1870/71 hatte die Unzulänglichkeiten der bisherigen Militärorganisation so offenkundig aufgezeigt, dass eine Neuordnung, die nur in der Richtung einer Lösung auf dem Boden des Bundes liegen konnte, unumgänglich wurde. Gleichzeitig mussten dem Bund neue Einnahmequellen erschlossen werden. Die neue Verfassung von 1874 übertrug dem Bund auch die Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei, was mit entsprechenden Unterstützungsbeiträgen verbunden war, während die Oberaufsicht über die Strassen zunächst keine finanziellen Konsequenzen hatte.

Unter der Ägide der neuen Verfassung entwickelten sich in der Folge die Bundesbeiträge in steil aufsteigender Richtung von 1 Million Franken im Jahre 1874 bis auf 24 Millionen Franken zu Beginn des ersten Weltkrieges. Immer häufiger beteiligte sich der Bund an der Finanzierung öffentlicher Werke, namentlich an wichtigen Bahnbauten; aber auch die Strassen- und Brückenbauten, die Gewässerkorrekturen und das Forstwesen erforderten höhere Beiträge. Während des zweiten Weltkrieges erhielten die Meliorationen und in der Nachkriegszeit die Flugplätze erhöhte Bedeutung.

Da die dem Bund erschlossenen und ihm ab 1874 ausschliesslich zustehenden Zolleinnahmen als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung und einiger Tarifrevisionen immer reichlicher flossen, sah sich der Bund, schon um weitergehenden Begehren der Kantone zu begegnen — erinnert sei an die sog. Beutezuginitiative des Jahres 1894 — veranlasst, den Kantonen bei der Durchführung ihrer Aufgaben eine immer weitergehende finanzielle Unterstützung zu gewähren. So wurde im Jahre 1902 ein neuer Art. 27^{bis} in die Verfassung aufgenommen, der den Bund verpflichtete, an die Kosten des Primarschulunterrichts Beiträge zu gewähren. Die Bundesbeiträge dienten in der Folge je länger je mehr dazu, gesamtschweizerische Lösungen herbeizuführen. Nicht von ungefähr stammt der Satz, dass die Schweiz mit Subventionen regiert werde.

Der zunehmende Strassenverkehr steigerte die Lasten der Kantone für den Strassenbau und -unterhalt und führte zum Vorschlag einer eidgenössischen Automobilsteuer unter Beteiligung der Kantone an deren Erträgnisse. An Stelle dieses Projektes trat die Beteiligung der Kantone am Benzinzollertrag. Ähnliche Überlegungen lagen dem Alpenstrassenprogramm des Jahres 1935 zugrunde, wonach der Bund jährlich 7 Millionen Franken für den Bau und Ausbau der wichtigsten Alpenstrassen bereitzustellen hatte.

In diesem Zusammenhang ist auch die Getreideversorgung zu nennen, wodurch die inländische Getreideproduktion sichergestellt wurde, was für den Bund jedoch mit beträchtlichen Kosten verbunden war, die sich in den Jahren 1930—1938 zwischen 22 und 37 Millionen Franken bewegten.

Dass die Massnahmen zur Förderung der Landwirtschaft, wie sie im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1929, das an Stelle desjenigen vom 22. Dezember 1893 trat, zusammengefasst wurden, nur vom Bund aus erlassen werden konnten, erklärt sich aus der Tatsache, dass die Kantone inzwischen weitgehend zu

einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet zusammengewachsen waren. Das gleiche gilt für alle andern wirtschaftspolitischen Erlasse und Subventionen.

Das eidgenössische Tuberkulosegesetz vom 18. Juni 1928 brachte eine gewisse Vereinheitlichung in die kantonalen Bestrebungen zur Bekämpfung dieser weitverbreiteten und gefährlichen Krankheit, belastet den Bund jedoch wiederum mit jährlichen Ausgaben in der Grössenordnung von 3 Millionen Franken.

Die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung führte zu einer sukzessiven Verlagerung des Schwergewichts von den Kantonen zum Bund, die im heutigen Bundeshaushalt einen deutlichen Niederschlag gefunden hat. Dies war aber nicht, wie es manchmal dargestellt wird, etwa die Folge einer bewussten Zentralisation, sondern, wie bereits auf Seite 13 ff. dargestellt, vielmehr ein Ausfluss der Tatsache, dass die seit der Errichtung unseres Bundesstaates neu entstandenen staatlichen Aufgaben grösstenteils vom Bunde übernommen werden mussten, weil sie ihrer Natur nach gar nicht von den Kantonen hätten gelöst werden können.

VII. Die Bundesbahnen.

Unsere Feststellungen wären nicht vollständig, wenn wir abschliessend nicht auch die Lasten erwähnen würden, die dem Bund durch die Verstaatlichung der Verkehrsbetriebe entstanden sind. Dabei können wir uns allerdings auf eine Betrachtung der Bundesbahnen beschränken, da die Post von allem Anfang an und verfassungsmässig als staatliches Regal vom Bund betrieben wurde und die Angliederung des Telegraphs und des Telephons sowie des Postautobetriebes nur einen Ausbau des Postregals, nicht jedoch eine eigentliche Verstaatlichung darstellte. Als das Schweizer Volk am 20. Februar 1892 mit starker Mehrheit den Rückkauf der schweizerischen Hauptbahnen beschloss, war man allgemein der Überzeugung, dass die dadurch eingegangene Bundesschuld von 1200 Millionen Franken im Verlaufe der Jahre aus den Überschüssen der Bahnen abgetragen werden könne. Die Entwicklung nahm indessen einen andern Verlauf. Es zeigte sich, dass die Bundesbahnen bedeutende technische Rückstände aus der Privatbahnzeit aufzuholen hatten. Die Schulden der Bundesbahnen stiegen bis 1913 auf 1563 Millionen Franken. Der erste Weltkrieg brachte den Bahnen ausserordentliche Aufwendungen, die zu einem Kriegsdefizit von 219 Millionen Franken führten. In der unmittelbaren Nachkriegszeit wurde nach den schlimmen Erfahrungen in den Jahren des Kohlenmangels wie auch zur Milderung der damaligen Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit die Elektrifikation durchgeführt, die mit andern notwendigen Erneuerungsarbeiten in den Jahren 1924—1931 Kosten von 1273 Millionen Franken verursachte. Bei Beginn des zweiten Weltkrieges waren die Bundesbahnen mit einer Schuld von 3200 Millionen belastet. Schon vor diesem Zeitpunkt musste ein Teil dieser Schuld als durch die Aktiven nicht mehr gedeckt angesehen werden. Durch das Sanierungsgesetz vom 18. Juni 1944 ist sodann

die Schuld der Bundesbahnen von 3200 Millionen auf 1800 Millionen Franken ermässigt und das Unternehmen wieder auf eine gesunde Basis gestellt worden. Die Sanierungsleistung von 1300 Millionen teilt sich auf in einen à-fonds-perdu-Beitrag von 900 Millionen und die Gewährung eines Dotationskapitals von 400 Millionen. Diese Entlastung muss vorwiegend als nachträgliche Abgeltung sogenannter bahnfremder Lasten angesehen werden, d. h. von Verpflichtungen, die mit dem Bahnbetrieb nicht notwendigerweise verbunden waren, sondern allgemeinen volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten entsprangen.

In Zukunft ist der Bundeshaushalt mit den Kosten der Bundesbahnsanierung belastet, d. h. mit einem Zinsausfall von 30—46 Millionen Franken, je nachdem, ob die Ertragslage der Staatsbahn eine Verzinsung des Dotationskapitals gestattet. Zu diesem Betrag ist noch eine normale Amortisationsquote für den Entschuldungsbetrag von 900 Millionen hinzuzurechnen.

Da hier nur von den Schulden der Bundesbahnen die Rede war, erscheint es gerecht, mit einigen Worten auch die positive Leistungsbilanz der Staatsbahn zu streifen. Durch die Investition von 3 Milliarden Franken ist in den Bundesbahnen ein Verkehrsinstrument geschaffen worden, welches den Hauptverkehrsträger unseres Landes bildet. Die Bedeutung der Bundesbahnen für Volkswirtschaft und Landesverteidigung ist besonders in den Jahren des zweiten Weltkrieges, in der Zeit der Benzinnot und des Versagens der andern Verkehrsmittel überzeugend in Erscheinung getreten. Von den Bundesbahnen wird nicht nur die sogenannte indirekte volkswirtschaftliche Rendite verlangt, sondern sie haben das in ihrer Bilanz zu Buch stehende Kapital auch zu verzinsen und abzuschreiben. Seit der Verstaatlichung sind über 3 Milliarden Franken an Zinsen aus der Bundesbahnkasse in die schweizerische Volkswirtschaft zurückgeflossen.

VIII. Zusammenfassung.

Versuchen wir abschliessend die verschiedenen Faktoren, die den Ausgabenetat des Bundes bestimmen, gegeneinander abzuwägen, so stellen wir fest, dass gegen 80 % des künftigen Ausgabenetats mehr oder weniger direkt auf die Folgen der beiden Weltkriege zurückzuführen sind. Davon entfallen annähernd 20 % auf Massnahmen der Sozialpolitik und etwa 10 % auf die Krisenvorsorge und die Sanierung der Bundesbahnen.

Berücksichtigen wir, dass die Kosten des zweiten Weltkrieges sowie die Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Entschuldung der Schweizerischen Bundesbahnen zusammen eine Mehrbelastung von rund 400 Millionen Franken mit sich brachten, so stellen wir fest, dass die restlichen rund 900 Millionen Franken kaufkraftmässig nicht schwerer wiegen als die Ausgaben des Jahres 1938. Die Geldentwertung, die Kriege und der Ausbau der Sozialpolitik sind es demnach, die in der Hauptsache die Ausgabenseite des Finanzplanes für die Jahre 1950 ff. bestimmen.

B. Schuldendienst (Verzinsung und Tilgung).

Die Anstrengungen unseres Landes für die Verteidigung unserer politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit haben den Finanzhaushalt des Bundes in den letzten Jahren gewaltig belastet. Trotz grosser Steuerleistungen haben die Schulden des Bundes in der Zeit von 1939 bis 1946 um fast 7 Milliarden Franken zugenommen. Dieses rapide Anwachsen übersteigt alle früheren Vorstellungen von den Möglichkeiten und den Grenzen der Staatsverschuldung. Je grösser die Staatsschuld ist, desto schwieriger wird es, in Zeiten wirtschaftlicher Depressionen oder drohender Kriegsgefahr vom Staate her das Nötige vorzukehren, ohne in eine untragbare Verschuldung hineinzugeraten, und desto stärker drängt sich damit die Notwendigkeit einer wenigstens teilweisen Abtragung des Schuldenberges auf.

Bevor wir das Problem der Tilgung der aktuellen Schulden erörtern, möchten wir einen Rückblick auf die früheren Bemühungen des Bundes zur Verbesserung seines Haushaltes werfen.

I. Die bisherigen Anstrengungen des Bundes zur Schuldentilgung.

Das erste Mal stellte sich für den Bund das Problem der Schuldentilgung, als der Weltkrieg von 1914/18 Mobilisationskosten in der Höhe von rund 1,2 Milliarden Franken verursacht hatte. Schon damals war es nicht möglich, die Ausgaben für die Landesverteidigung laufend durch entsprechende Einnahmen zu decken, so dass ein grosser Teil dieser Ausgaben durch Inanspruchnahme des öffentlichen Kredites finanziert werden musste. Zur Abtragung der Mobilisationsschuld wurden ausserordentliche Steuern erhoben, nämlich die Kriegssteuer, die Kriegsgewinnsteuer und die neue ausserordentliche Kriegssteuer. Die Erhebung dieser Steuern dauerte von 1916 bis 1933. Ihr Ertrag deckte die 1,2 Milliarden.

Allerdings wurden damit in diesem Zeitraum die Schulden des Bundes nicht um diesen Betrag getilgt. Die laufende Neuverschuldung war sogar grösser als die damit zurückbezahlte Schuld. Anfangs 1916, also zu Beginn der Schuldentilgung vermittels der Kriegssteuern, betrug der Schuldenüberschuss 240 Millionen Franken, Ende 1925 dagegen 1567 Millionen Franken, also über eine Milliarde mehr. Der damalige Tilgungsplan hat also nicht die Gesamtschuld vermindert, sondern er verursachte lediglich eine Abnahme des Schuldenüberschusses aus Kriegskosten und eine Erhöhung des Schuldenüberschusses der ordentlichen Rechnung.

Ein zweites Mal wurde das Problem der Schuldentilgung Gegenstand der Erörterungen in den Jahren 1925 bis 1927. Das Resultat war der Schuldentilgungsplan von 1927, wonach der anfangs 1926 ausgewiesene Passivsaldo von 1567 Millionen Franken innert 40 Jahren hätte abgetragen werden sollen. Zur Sicherung der wirklichen Tilgung sollten Rückschläge der Staatsrechnung künftig vermieden werden. Für den Fall, dass ausnahmsweise solche trotzdem

entstehen, war vorgesehen, dass diese durch die Budgets der folgenden fünf Jahre ausgeglichen würden. Aber auch dieser Tilgungsplan führte nicht zu einer tatsächlichen Verminderung der Schulden. Wohl konnten in den Jahren 1926 bis 1932 die festen Schulden um 385 Millionen Franken herabgesetzt werden, aber nur dank der Heranziehung von 275 Millionen Franken aus dem Ertrag der ausserordentlichen Kriegssteuern. Die anfangs der dreissiger Jahre ausgebrochene Weltwirtschaftskrise machte die weitere Schuldentilgung illusorisch, weil auch die Finanzprogramme, die das durch die Wirtschaftsdepression gestörte Gleichgewicht des Haushaltes wieder herstellen sollten, nicht zu verhindern vermochten, dass die Ausgaben stärker stiegen als die Einnahmen.

Dank der unablässigen Bemühungen um die Beschränkung der Ausgaben und die Erhöhung der Einnahmen war es aber doch möglich, mit einem gegenüber dem Höchststand von 1567 Millionen Franken im Jahre 1925 leicht verminderten Schuldenüberschuss von 1529 Millionen Franken in das Kriegsjahr 1939 einzutreten. Dagegen konnte ein letzter Schuldentilgungsplan, der mit den Ende 1942 ausgewiesenen festen Schulden von 4,7 Milliarden Franken rechnete und für die Abtragung innert 20 Jahren die Wehrsteuer, das Wehropfer, die Warenumsatzsteuer sowie den Bundesanteil am Währungsausgleichsfonds einsetzte, nicht durchgeführt werden, weil der Krieg viel länger dauerte, als damals angenommen werden konnte, und damit eine effektive Schuldentilgung in den nachfolgenden Jahren von vornherein unmöglich machte.

II. Ausmass und Tragbarkeit der Verschuldung.

Die Bruttoschuld des Bundes betrug Ende 1946 rund 12,9 Milliarden Franken. Allein durch die Rückgabe von Gold an die Nationalbank konnte sie im Laufe des Jahres 1947 um eine halbe Milliarde auf 12,4 Milliarden herabgesetzt werden,

Die verzinsliche Schuld, die zusammen mit dem Durchschnittssatz die Höhe des Zinsaufwandes bestimmt, ist kleiner als die Bruttoschuld, weil nicht alle Schulden verzinst werden müssen. Nicht verzinslich sind vor allem die rechnungsmässigen Guthaben von Verwaltungsabteilungen des Bundes, gewisse Depots und transitorische Passiven. Die nicht verzinslichen Schulden können auf 2 Milliarden Franken veranschlagt werden, so dass die verzinsliche Schuld rund 10½ Milliarden Franken beträgt. Für die durchschnittlichen Selbstkosten dieser Schuld wird auf die Dauer mit einem Satz von 3 bis 3½ % zu rechnen sein. Wir glauben annehmen zu dürfen, dass der Betrag von 10½ Milliarden Franken auch für das Jahr 1950 als massgebend betrachtet werden darf. Die von der Finanzexpertenkommission befürchtete weitere Zunahme der Verschuldung bis zum Inkrafttreten der Bundesfinanzreform dürfte nicht eintreten.

Der Schuldenüberschuss, der gleichbedeutend ist mit der Nettoverschuldung, ist in der Staatsrechnung auf Ende 1946 mit 8479 Millionen Franken ausgewiesen. Da aber noch ein Abschreibungsbedarf von etwa 1 Milliarde

auf Aktiven besteht, die infolge des Krieges entwertet worden sind, rechnen wir mit einem Schuldenüberschuss von netto $9\frac{1}{2}$ Milliarden Franken als Ausgangslage für die Beurteilung der zu ergreifenden Massnahmen. Davon entfallen etwa 5 Milliarden Franken auf den Kriegsschuldenüberschuss, d. h. auf ungedeckte Aufwendungen für militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung.

Eine vom Finanz- und Zolldepartement eingesetzte Spezialkommission hat sich eingehend mit den Fragen der Verschuldung und der Schuldentilgung befasst. Sie betonte, dass es unerlässlich sei, den jährlichen Tilgungsbedarf von der Konjunkturlage der Wirtschaft abhängig zu machen. Der Staat müsse seine Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich derart planen, dass in guten Zeiten Überschüsse erzielt und in Krisenzeiten Defizite in Kauf genommen werden können. Es müsse daher eine elastische Schuldentilgung postuliert werden. In guten Zeiten sollten die Budgetüberschüsse zur Verstärkung der planmässigen Tilgung herangezogen werden, damit in Krisenzeiten diese Tilgung vorübergehend ruhen könne. Es sei stets zu bedenken, dass effektiv nur getilgt werden könne, wenn die Staatsrechnung mit einem Einnahmenüberschuss abschliesse. Bei der Beurteilung der Funktionen der öffentlichen Schuld dürfe ferner nicht übersehen werden, dass bei der arbeitsteiligen Wirtschaft die Kreditinstitute, Versicherungsanstalten und die individuellen Sparer stets ein legitimes Interesse am Bestande einer gewissen öffentlichen Schuld haben, um ihre Mittel auf längere Frist sicher und verzinslich anlegen zu können. Die Spezialkommission wies schliesslich darauf hin, dass es kein absolutes und objektives Kriterium für die Beurteilung der Grenzen und damit der Tragbarkeit der öffentlichen Schulden gebe. Von der Erfahrung ausgehend, dass ein Schuldendienstaufwand von 3,5 % des Volkseinkommens nirgends als untragbar bezeichnet wird, und unter Berücksichtigung der Schulden der Kantone und Gemeinden kommt sie dazu, dass der Bund seine Nettoschuld auf 6 bis 7 Milliarden Franken herabsetzen sollte.

Selbstverständlich kann die empirische Feststellung, dass die Schulden das tragbare Mass um 3 Milliarden Franken überschreiten, nicht bedeuten, dass nur dieser Teil der Schuld getilgt werden soll. Je stärker der Staat sich darüber hinaus entschuldet, um so eher vermag er grundsätzlich künftigen ausserordentlichen Beanspruchungen zu begegnen. Auf der andern Seite findet das Tempo der Entschuldung eine Grenze in der Tragbarkeit der Steuerlasten; diese dürfen die gedeihliche Weiterentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft nicht gefährden. Daran hat aber der Staat ein nicht geringeres Interesse als die Wirtschaft selber.

III. Unser Tilgungsplan.

Die grundsätzliche Frage, ob die Bundesschuld überhaupt herabgesetzt werden soll, ist von der Expertenkommission bejaht worden. Auch der Bundesrat kann keine andere Auffassung vertreten. Der Anteil der internen oder Verwal-

tungsschulden (Fonds, Regiebetriebe, Rückstellungen) nimmt erfahrungsgemäss ständig zu; die von dieser Seite her dem Bund zufließenden Gelder müssen bei ausgeglichenen Rechnungen wie Überschüsse aus Steuereinnahmen zur Rückzahlung öffentlicher Schulden verwendet werden.

Wir schliessen uns deshalb der Auffassung der Expertenkommission an, ein Teil der Schulden sei planmässig zu tilgen. Wir sind davon überzeugt, dass das Schweizervolk eine Tilgung verlangt, die diesen Namen verdient. Was wäre näherliegend, als an die Abtragung der noch bestehenden Kriegsschulden heranzutreten? Wir sind in Zukunft, sowenig wie in der Vergangenheit, gegen ausserordentliche Ereignisse wirtschaftlicher oder politischer Natur gefeit, und es ist ein einfaches Gebot der Klugheit und Vorsicht, unsere Schulden aus der Kriegszeit abzutragen. Wir dürfen uns nicht dem Vorwurf späterer Generationen aussetzen, dass wir infolge mangelnder Voraussicht oder mangelnden Opfersinnes die Rückführung der Schulden auf ein tragbares Mass vernachlässigt hätten.

Die Prüfung der grundsätzlichen Seite des Tilgungsplanes der Expertenkommission führt uns zu folgenden Überlegungen. Ein Plan, der einen ständig gleichbleibenden Zinssatz voraussetzt, kann nicht genau eingehalten werden, weil diese Voraussetzung in Wirklichkeit nie zutrifft. Tatsächlich ist der durchschnittliche Selbstkostenzinssatz jedes Jahr ein etwas anderer. Durch Neuverschuldungen, Rückzahlungen, Konversionen wie auch durch die ständige Änderung der Zusammensetzung der Schulden sowohl bezogen auf die Dauer als auch die Art der Schulden ist der Durchschnittssatz ständigen Veränderungen unterworfen, die zwar von Jahr zu Jahr geringfügig sind, im Laufe von Jahrzehnten aber ziemlich gross werden können. Erweist sich der Satz im Durchschnitt der Tilgungszeit tiefer, als ursprünglich angenommen, so dauert die Tilgung bei gleichbleibendem Plafond für den Schuldendienst weniger lang; umgekehrt verlängert sich die Tilgungsdauer, wenn der Durchschnittssatz höher als angenommen ist.

Die Frage der Schuldentilgung lässt sich nur dadurch lösen, dass man einen dem Betrage nach bestimmten Teil der Bundesschuld als Tilgungsschuld ausscheidet und diese mit dem Ertrag einer für diesen Zweck gebundenen Einnahme verzinst und tilgt. Wie an anderer Stelle dieser Botschaft näher ausgeführt wird, schlagen wir deshalb vor, eine direkte Einkommenssteuer nach Art der bisherigen Wehrsteuer nach Vornahme verschiedener Verbesserungen verfassungsmässig als Kriegsschuldendienststeuer zu verankern. Diese Steuer soll so lange erhoben werden, bis die Tilgungsschuld, d. h. die Kriegsschuld von 5 Milliarden Franken, abgetragen ist. In Anlehnung an die mit der Wehrsteuer gemachten Erfahrungen halten wir eine direkte Bundessteuer für möglich und tragbar, die dem Bunde einen Ertrag von 180 Millionen Franken jährlich abwirft.

Die verbleibende verzinsliche Schuld von 5 bis $5\frac{1}{2}$ Milliarden Franken würde nicht nach einem bestimmten Plan, sondern nach Massgabe der jeweiligen Einnahmenüberschüsse getilgt.

Man könnte zunächst daran denken, ganz bestimmte Teile der Bundesschuld, z. B. gewisse Anleihenstitel und Schuldbuchforderungen, im Umfange von 5 Milliarden Franken als Gegenstand dieser Tilgungsschuld zu bezeichnen und diese mit der Bundeseinkommenssteuer zu verzinsen und zu tilgen. Das hätte den Vorteil einer klaren Ausscheidung in der Bilanz.

Indessen kann das Problem einfacher gelöst werden, wenn man die zu tilgenden 5 Milliarden Franken auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Tilgungsplanes buchmässig ausscheidet, mit den Eingängen der Bundessteuer konstant zu einem bestimmten Zinssatz — wir sehen 3 % vor — verzinst und die Schuld jeweilen um den noch verbleibenden Teil des Steuereingangs vermindert. Die Abweichungen des tatsächlichen Zinsfusses werden dann von der allgemeinen Rechnung aufgefangen und aus der Abrechnung über die Tilgungsschuld ausgeschaltet.

Beläuft sich der Ertrag der Bundessteuer auf 180 Millionen Franken jährlich, so wird nach diesem Plan die Tilgungsschuld von 5 Milliarden Franken in 60 Jahren getilgt, d. h. in dem Zeitraum, der auch von der Expertenkommission vorgeschlagen wird.

Wir sehen vor, im Rahmen des Einheitsvoranschlages und der Einheitsrechnung eine besondere Kriegskostenrechnung einzuführen, welcher die Einnahmen aus der Bundessteuer gutgeschrieben und der 3 %ige Zins der jeweilen verbleibenden Tilgungsschuld belastet wird. In der Bilanz des Bundes vermindert sich damit die Kriegsschuld automatisch um den Teil des Steuerertrages, der für die Verzinsung nicht beansprucht wird. Es bleibt laufend der Überblick über die Abtragung der Tilgungsschuld gewahrt. Damit wird auch der vorübergehende Charakter der Tilgungssteuer dokumentiert und verhindert, dass der Tilgungsplan durch die Rechnungsergebnisse des laufenden Staatshaushaltes verwischt wird.

IV. Der Finanzbedarf für den Schuldendienst.

Neben der Tilgungsschuld von 5 Milliarden Franken verbleibt eine nicht planmässig zu tilgende, verzinsliche Bundesschuld von 5 bis 5½ Milliarden Franken. Diese Schuld wird aus allgemeinen Bundesmitteln zu verzinsen sein, was je nach der Höhe des Zinssatzes folgende jährliche Ausgaben nach sich zieht:

Schuld Milliarden Franken	Jahreszins	
	3 %	3½ %
	Millionen Franken	
5,0	150	175
5,5	165	193

Wir haben im Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. für die Verzinsung 165 Millionen Franken eingesetzt. Dabei ist angenommen, dass die Rechnung des Bundes einschliesslich die planmässige Tilgung der Schulden auf die Dauer ausgeglichen sei, also nicht neue Zinslasten dazu kommen.

Die Emissions- und Konversionskosten wurden bisher mit jährlich 5 Millionen Franken in die Berechnungen eingestellt. Im Hinblick darauf, dass der Bund, dank der planmässigen Tilgung und dank der Zunahme der internen Schulden, in Zukunft wohl weniger öffentliche Anleihen aufnehmen muss als bisher, darf wohl der Durchschnittsbetrag für Emissions- und Konversionskosten auf 1 Million Franken jährlich herabgesetzt werden.

Gestützt auf diese Überlegungen setzen wir den Schuldendienst im künftigen Finanzplan wie folgt ein:

	Jahresaufwand Millionen Franken
Verzinsung und Abtragung der Tilgungsschuld.	180
Verzinsung der übrigen Schulden.	165
Emissions- und Konversionskosten	<u>1</u>
Schuldendienst, total.	<u>346</u>

C. Verwaltungsausgaben.

I. Die Personalausgaben.

1. Personalbestände und -kosten seit dem ersten Weltkrieg.

Wie sich anhand der Statistiken feststellen lässt, hielt sich die kriegswirtschaftliche Organisation des Bundes während des ersten Weltkrieges in einem verhältnismässig bescheidenen Rahmen. Ausgenommen in den Militärwerkstätten wurden bis 1917 fast keine zusätzlichen Arbeitskräfte angestellt, und der Gesamtbestand vermehrte sich nicht. Erst von 1917 an erhöhte sich die Zahl der Arbeitskräfte um einige Hundert.

In der Bundeszentralverwaltung waren im Jahre 1913 5281 Personen beschäftigt, im letzten Kriegsjahr 1918 noch 5880. Erst nach Kriegschluss dehnte sich die Bundeszentralverwaltung wesentlich stärker aus; sie erreichte im Jahre 1920 mit 8044 Arbeitskräften oder 152 % des Bestandes von 1913 einen vorläufigen Höchststand. Bis 1925 wurde dann ein geringfügiger Abbau durchgeführt, der sein Ende bei 7121 Arbeitskräften oder 135 % erreichte. Seither nahm die Zahl der Dienstpflichtigen wieder ständig zu.

Etwas anders lagen die Verhältnisse bei den Regiebetrieben des Bundes. Diese zählen nach landläufigen Begriffen nicht zur Bundesverwaltung und sollen in diesem Zusammenhang nur vergleichsweise erwähnt werden. Sie führen eine eigene Rechnung, und ihre Personalkosten erscheinen als solche nicht direkt in der Staatsrechnung. Zu den Regiebetrieben gehören vor allem unsere grossen Verkehrsanstalten, die Bundesbahnen und die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung, dann aber auch die Militärwerkstätten, die sich aus den ihnen zugewiesenen Rüstungsaufträgen selber erhalten sollen, sowie die

Alkoholverwaltung, die das Alkoholmonopol bewirtschaftet. Dank ihrem angestregten Bemühen, den Betrieb zu rationalisieren und zu modernisieren, gelang es den Bundesbahnen, ihren Personalbestand von 1920 an innert 20 Jahren von 39 410 auf 28 140 Arbeitskräfte im Jahre 1939 abzubauen. Das auf diesem Gebiet Geleistete ist wohl einmalig und konnte nur erreicht werden weil die technischen Fortschritte voll zunutze gezogen wurden, während zugleich vom Personal weit mehr verlangt wurde als früher. Bei der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung verminderten sich die Bestände in den Jahren 1920 bis 1928 von 24 001 auf 20 436. Auch das konnte nur dank rationellster Organisation und Arbeitsweise erreicht werden, weil in der gleichen Zeit das Telephonnetz unseres Landes in raschem Tempo ausgebaut wurde und der Fernsprechverkehr bedeutend zunahm. In den Militärwerkstätten, die in der Zeit des ersten Krieges den grössten Zuwachs an zusätzlichen Arbeitskräften verzeichneten, wurde der Abbau im Jahre 1918 sozusagen auf einen Schlag vollzogen. Diese Betriebe entwickelten sich erst vom Jahre 1936 an wieder entschieden aufwärts. Den tiefsten Stand erreichte die Gesamtzahl des Personals aller Verwaltungen und Betriebe des Bundes im Jahre 1936 mit 62 047 Personen.

Die Veränderung des Personalbestandes in der Zwischenkriegsperiode wird sich voraussichtlich nicht wiederholen. Einmal war die Ausgangslage am Ende des zweiten Weltkrieges infolge des unvergleichlich stärkeren Anschwellens der kriegsbedingten Bestände der Bundeszentralverwaltung ganz anders als 1918, sodann sind die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse des In- und Auslandes heute grundverschieden von denjenigen der zwanziger Jahre.

2. Das Anwachsen der Bundesverwaltung infolge des zweiten Weltkrieges.

Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über die Bestände der gesamten Bundesverwaltung seit 1936, dem Jahr, in welchem der Personalaufwand sowohl nach der Zahl der Arbeitskräfte als nach der nominellen Höhe der Besoldungen den Tiefstand erreicht hatte.

Der höchste Bestand an Arbeitskräften der gesamten Bundesverwaltung wurde im Jahre 1944 mit einem Jahresdurchschnitt von 92 939 Personen erreicht. Der auf die Bundeszentralverwaltung entfallende Teil von 29 787 Personen stellte ebenfalls den Höchstbestand dar. Diese Ziffer ist bedeutsam als Ausgangszahl für das Errechnen der seither abgebauten Bestände.

Zu Lasten der ausserordentlichen Rechnung waren 1944 durchschnittlich 12 880 Arbeitskräfte angestellt. Nach den für die Staatsrechnung massgebenden Begriffen handelt es sich dabei um die Zahl der damals zusätzlich beschäftigten Hilfskräfte. Könnten sie unter normaleren Verhältnissen alle abgebaut werden, so würde der Bestand der Bundeszentralverwaltung auf rund 17 000 Einheiten absinken. Es muss aber noch dargelegt werden, dass ein solches Abbauprogramm bis zum Jahre 1950 kaum durchführbar ist.

Tabelle 11. Personalbestand des Bundes 1936—1947.

Jahres- durch- schnitte	Bundeszentralverwaltung				Militärische Regie- betriebe und Alkohol- verwaltung	Total	Verkehrsbetriebe		Gesamte Bundes- ver- waltung
	Zentral- ver- waltung	Zoll- ver- waltung	ausser- ordentliche Rechnung	Zu- sammen			PTT	SBB	
1936	5 817	3852	—	9 669	2936	12 605	20 800	28 642	62 047
1937	6 096	3935	—	10 031	3588	13 619	20 690	28 030	62 339
1938	6 427	3938	—	10 365	4143	14 508	20 811	28 476	63 795
1939	6 864	3978	—	10 842	5132	15 974	21 211	28 140	65 325
1940	7 935	4154	1 900	13 989	7649	21 638	21 632	28 322	71 592
1941	8 654	4181	3 892	16 727	8466	25 193	21 266	28 756	75 215
1942	10 072	4141	7 311	21 524	8067	29 591	21 345	29 829	80 765
1943	12 156	4116	10 414	26 686	7988	34 674	21 862	30 768	87 304
1944	12 783	4124	12 880	29 787	8598	38 385	22 684	31 870	92 939
1945	13 205	4100	12 325	29 630	7145	36 775	23 059	32 996	92 830
1946	14 403	4114	7 614	26 131	5013	31 144	24 173	34 502	89 819
1947 ¹⁾	15 048	4168	4 665	23 876	4743	28 620	26 176	36 187	90 083

¹⁾ Januar—November (Durchschnitt).

3. Der bisherige Abbau in der Bundeszentralverwaltung.

Als der Krieg zu Ende ging, wurden unverzüglich Massnahmen eingeleitet, um die Personalbestände der Departemente zurückzubilden. Der 1944 notierte Höchstbestand von 29 787 wurde 1945 auf 29 630 und 1946 auf 26 131 Arbeitskräfte abgebaut. Der Jahresdurchschnitt für 1947 wird schätzungsweise nochmals um 2300 auf 23 800 Arbeitskräfte sinken. Im ganzen wird daraus bereits ein vorläufiger Abbau von rund 6000 Stellen resultieren.

In welchem Sinne sich die einzelnen Departemente seit 1938 entwickelten, sei anhand einer weitern Übersicht dargestellt, die gleichzeitig zeigt, wie viele Aushilfskräfte bisher aus Krediten der ausserordentlichen Rechnung belöhnt wurden.

Grössere Bestände an Aushilfskräften werden heute noch beschäftigt bei der Polizeibehörde, im besondern im Flüchtlingswesen (Zentralleitung für Heime und Lager) und bei der Fremdenpolizei, in einzelnen Teilen des Militärdepartementes, bei der Steuerverwaltung, dem Kriegs-Ernährungs-Amt, dem Strafuntersuchungsdienst, der Sektion für Rechtswesen des Generalsekretariates des Volkswirtschaftsdepartementes und der Preiskontrollstelle. Bis Ende November 1947 waren die zu Lasten der ausserordentlichen Rechnung angestellten Hilfskräfte auf 4098 abgebaut. Die beim Abbau kriegsbedingter Dienste verbleibenden Aufgaben müssen von Amtsstellen der regulären Verwaltung übernommen und solange weitergeführt werden, bis auf die betreffenden Massnahmen verzichtet werden kann und die endgültige Liquidation möglich wird. Es ist daher verständlich, dass ein Teil des kriegswirtschaftlichen Personals in die Dienststellen der ordentlichen Verwaltung übernommen werden muss. Ein relativ starker Zuwachs ist seit 1946 beim Politischen Departement wegen

des Ausbaues des Aussendienstes eingetreten. Gewisse Abbaumöglichkeiten werden sich aber auch hier noch ergeben.

Tabelle 12. Personalbestände der Departemente seit 1938 (ohne Regiebetriebe).

	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947 ¹⁾
Bundeszentralverwaltung .	10365	10842	13989	16727	21524	26686	29787	29630	26131	13876
Davon a. o. Rechnung .	—	—	1900	3892	7311	10414	12880	12325	7614	4645
Allgemeine Verwaltung ²⁾ .	119	123	160	188	218	275	270	253	233	236
Davon a. o. Rechnung .	—	—	—	—	98	149	143	127	101	105
Politisches Departement .	582	625	713	781	848	955	1065	1240	1759	1930
Davon a. o. Rechnung .	—	—	—	—	107	138	165	245	152	83
Departement des Innern .	842	873	1005	1032	1319	1408	1345	1390	1399	1417
Davon a. o. Rechnung .	—	—	—	—	86	75	80	86	63	—
Justiz- und Polizeidepart.	244	295	383	412	524	779	1223	1521	1628	1374
Davon a. o. Rechnung .	—	—	—	—	244	492	918	1213	1276	1006
Militärdepartement	3677	3959	6103	7550	10504	13411	16037	15474	12429	10713
Davon a. o. Rechnung .	—	—	1539	2581	3864	5292	7332	6563	3167	1453
Finanz- und Zolldepart. .	4172	4206	4417	4555	4748	4932	5024	5075	5219	5358
Davon a. o. Rechnung .	—	—	14	2	357	517	620	679	756	808
Volkswirtschaftsdepart. .	614	632	1072	2037	3204	4756	4642	4488	3252	2620
Davon a. o. Rechnung .	—	—	347	1291	2548	3751	3622	3412	2099	1206
Post- und Eisenbahndepart.	115	129	136	172	159	170	181	189	212	228
Davon a. o. Rechnung .	—	—	—	18	7	—	—	—	—	—

¹⁾ Mittel der Monate Januar—November.

²⁾ Bundeskanzlei, Bundesgericht und Versicherungsgericht.

4. Die Personalkosten im Durchschnitt der Jahre 1950 ff.

Für die bis 1950 noch zurückzulegenden zwei jährlichen Etappen darf ein weiterer Abbau von zusammen 4000 Arbeitskräften erhofft werden, so dass die Bundeszentralverwaltung 1950 noch etwa 19 800 Beamte, Angestellte und Arbeiter zählen würde. Stärker werden die Bestände, gemessen am bisherigen Verlauf des Abbaues, in der noch bleibenden Frist kaum vermindert werden können. Und auch dieses Ergebnis wird sich nur erzielen lassen, wenn die internationale Lage sich verbessert oder sich stabilisiert und die gegenwärtigen Schwierigkeiten nicht etwa andauern und zunehmen.

Dem Militärdepartement sind im künftigen Finanzplan des Bundes jährlich 400 Millionen Franken zuzuteilen statt 300 Millionen Franken, wie es die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform als wünschbar erachtete. Das

Abbauprogramm wird dadurch nicht günstig beeinflusst. Es ist schon aus diesem Grunde nicht möglich, bis 1950 auf den von der Expertenkommission geschätzten Höchstbestand von 18 000 Arbeitskräften für die Bundeszentralverwaltung zu gelangen. Indessen möchten wir den Mehrbedarf von 1800 Dienstpflichtigen nicht diesem Umstand allein zuschreiben. Wir sind vielmehr der Ansicht, dass die Experten der Zukunft insofern vorausgeeilt sind, als der von ihnen als möglich geschätzte Personalabbau erst in einem spätern Zeitpunkt erreichbar sein wird. Seitdem ihr Gutachten vorliegt, sind in den innen- und aussenwirtschaftlichen Verhältnissen unseres Landes Umstände eingetreten, die den Verzicht auf gewisse lenkende Massnahmen des Staates erschweren und den Abbau des Personalbestandes verzögern.

Die mutmasslichen Personalkosten des Jahres 1950 lassen sich für den geschätzten Zukunftsbestand von 19 800 Arbeitskräften nur annäherungsweise ermitteln. Dabei ist gleichzeitig der verbesserte Teuerungsausgleich, wie er durch Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1947 für das Jahr 1948 zugestanden wurde, zu berücksichtigen. Ein allfälliges weiteres Ansteigen oder Zurückgehen der nominellen Bezüge des Bundespersonals muss natürlich als nicht voraussehbar ausser Betracht gelassen werden. Personalbestand und -kosten der Bundeszentralverwaltung — einschliesslich Behörden und Gerichte — werden sich ungefähr wie folgt verteilen:

	Bestand	Kosten Millionen Franken
Militärdepartement	8 850	85
Übrige Departemente ohne Zollverwaltung . . .	5 800	66,8
Zollverwaltung	4 650	46,8
Ausserordentliche Rechnung	500	4,8
Allgemeiner Aufwand für alle Departemente (Einlagen des Bundes in die Versicherungskasse und in den Stabilisierungsfonds sowie Dienstaltersgeschenke).	—	21,8
2 % der Bezüge für die AHV	—	4,8
Total	19 800	230,0

Von den 230 Millionen für den Personalaufwand figurieren im Finanzplan 1950 ff. 140 Millionen bei den Zivilausgaben, während 90 Millionen in den 400 Millionen Militärausgaben enthalten sind.

5. Massnahmen zur weitern Beschleunigung des Personalabbaues.

Die Anforderungen an die Verwaltung sind dauernd und gewaltig gestiegen. Der für 1950 zum Ziel gesetzte Abbau wird, um im beschriebenen Umfang zur Tatsache werden zu können, das angestrengteste Bemühen der zuständigen

Behörden voraussetzen. Alle weitergehenden Wünsche, so verständlich sie sind, dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass die Schwierigkeiten einer Reduktion der Bestände mit dem Fortschreiten des Abbaues progressiv wachsen werden. Da unser Kontinent sich nur sehr langsam erholt, kann auf ausserordentliche Massnahmen erst nach und nach verzichtet werden. Je mehr sich aber unsere Wirtschaft an gewisse Eingriffe des Staates gewöhnt und sich darauf einstellt, desto schwerer werden diese wieder beseitigt werden können.

Das Finanz- und Zolldepartement bereitet Massnahmen im Hinblick auf den beschleunigten Personalabbau vor und wendet sie im Einvernehmen mit den Amtsstellen der Departemente an, kann aber die dem Bunde übertragenen Aufgaben nicht beeinflussen. Der Personalabbau hängt in weitem Masse davon ab, ob es gelingt, die Bundesbehörden von zahlreichen Aufgaben zu entlasten. Es sei erlaubt, in diesem Zusammenhang auch an die Einsicht und den guten Willen der eidgenössischen Räte zu appellieren, damit Wünsche und Forderungen jeweilen mit den praktischen Möglichkeiten der Verwaltung in Einklang gebracht werden.

Organisation und Arbeitsmethode der Bundesverwaltung werden ständig auf ihre Leistungsfähigkeit hin überprüft und nach Möglichkeit den Ergebnissen der modernen Bureautechnik angepasst. Durch Rationalisierung der Arbeitsvorgänge sollen weitere Einsparungen erzielt werden. Während des Jahres 1947 ist eine grössere Zahl von Sparexperten tätig gewesen, die das Ergebnis ihrer Untersuchungen zum Teil bereits vorgelegt haben. Ihre Vorschläge werden sich bereits im Jahre 1948 auswirken. Der Bundesrat hat ferner durch eine Sparumfrage an das Personal jeden einzelnen Beamten an der zweckmässigen Gestaltung der Verwaltungstätigkeit interessiert. Er ist fest entschlossen, alles vorzukehren, was geeignet ist, jede vom Gesichtspunkte des öffentlichen Interesses aus vermeidbare oder zu kostspielige Tätigkeit von Bundesämtern einzustellen, und dafür zu sorgen, dass die Ausgaben unserer Volkswirtschaft für die Bundesverwaltung auf das unerlässliche Mindestmass zurückgeführt werden.

Es erweist sich als unerlässlich, das Personalamt vermehrt und dauernd in dieses Streben nach einer wirtschaftlichen Organisation und Arbeitsweise der Verwaltung einzuschalten. Seine gesetzlichen Befugnisse sind in dem Sinne zu erweitern, dass es künftig auf Personalbedarfsfragen, auf die Personalauswahl und auf die berufliche Förderung der Arbeitskräfte des Bundes Einfluss nehmen kann.

II. Die Sachausgaben der Zivilverwaltung.

Die Sachausgaben sind ein unmittelbarer Ausfluss der Verwaltungstätigkeit. Die Kürzung der Sachausgabenkredite kann deshalb nicht beliebig weit getrieben werden, ohne den ordentlichen Gang der Verwaltungstätigkeit zu beeinträchtigen oder der Verwaltung die Erfüllung ihrer Aufgaben überhaupt zu verunmöglichen. Andererseits wird bei derartigen Ausgaben eine Rückbildung durch die Vielzahl der daran beteiligten Kostenträger erleichtert, so

dass mit verhältnismässig bescheidenen Beträgen im Einzelfall doch ein respektables Gesamtergebnis ermöglicht wird.

Die Sachausgaben sind erheblichen Schwankungen unterworfen, weil darunter Ausgaben fallen, die nicht zum laufenden Bedarf zählen, sondern einmalig auftreten, wie z. B. die Erstellung von Bauten oder der Ersatz kostspieliger Maschinen und Apparate. Dazu kommt, dass der Staat in Zeiten wirtschaftlicher Voll- oder Überbeschäftigung aus konjunktur- und währungs-politischen Rücksichten selbst bei nachgewiesener Notwendigkeit in der Vergebung von Arbeiten äusserste Zurückhaltung übt, während er in Zeiten der Krise Arbeiten vergibt, die vielleicht nicht dringlich wären. Da bei der Bundesverwaltung namentlich auch die Baukosten unter den Sachausgaben verbucht werden, wird sich darin der Wirtschaftsablauf stets mehr oder weniger bemerkbar machen.

Im letzten Vorkriegsjahr 1938 machten die zivilen Sachausgaben nach dem Bericht der Finanzexperten 92 Millionen Franken aus. Darin war aber der Gebäudeunterhalt der Militärverwaltung mit 7 Millionen inbegriffen, so dass die eigentlichen zivilen Sachausgaben sich auf 25 Millionen beliefen. Für 1938 und 1946 ergibt sich folgende Gegenüberstellung:

	1938	1946
	Millionen Franken	
Liegenschaften: Erwerb und Unterhalt.	11,2	23,5
Bureaukosten	5,9	14,9
Wirtschaftliche Massnahmen, Unvorhergesehenes	8,1	8,9
Sachausgaben, total.	<u>25,2</u>	<u>47,3</u>

Sowohl für Liegenschaften (Erwerb und Unterhalt von Grundstücken und Bauten, Miet- und Pachtzinse) als auch für Bureaukosten (Drucksachen, Bureauaterial, Porti, Gebühren, Sachversicherung) haben sich die Ausgaben gegenüber der Vorkriegszeit mehr als verdoppelt.

Bis zum Jahre 1950 sollte es möglich sein, die Liegenschaftskosten auf 21 Millionen und die Bureaukosten auf 13 Millionen zu senken, während wir die übrigen Kosten nach wie vor mit 8 Millionen veranschlagen. Damit werden die gesamten Kosten für zivile Sachausgaben auf 42 Millionen jährlich gesenkt. Das entspricht einer Reduktion des Aufwandes gegenüber 1946 um 11 %.

Die Bureaukosten hängen weitgehend vom Personalbestand ab. Der bereits eingeleitete und noch weiterzuführende Personalabbau wird sich auf diesen Positionen zweifellos kostenvermindernd auswirken. Für das Jahr 1950 und die folgenden wird mit einem Personaletat (ohne Militär) von 10 800 Einheiten gerechnet. Um hierbei mit einem Aufwand von 13 Millionen auszukommen, wird man äusserst sparsam umgehen müssen.

Auch bei den Liegenschaftskosten wird es nur dann möglich sein, den budgetierten Betrag von 21 Millionen einzuhalten, wenn der bestehende Nachholbedarf bis zum Jahre 1950 einigermassen ausgeglichen ist. Dabei ist nament-

lich das Ausbauprojekt der Eidgenössischen Technischen Hochschule mit einem von der Bundesversammlung beschlossenen Gesamtkredit von 27 Millionen Franken, dessen Realisierung erst in den Anfängen steckt und sich noch über mehrere Jahre erstrecken wird, nicht zu übersehen. Dagegen werden sich die ebenfalls unter den Bauausgaben figurierenden Unterhaltskosten von Grundstücken, einschliesslich bauliche Arbeiten auf gepachteten Grundstücken und in gemieteten Räumen, mit der Rückbildung des Verwaltungsapparates etwas vermindern.

Bei dieser Betrachtung sind Veränderungen des Preisniveaus, denen bei den zur Diskussion stehenden Grössenordnungen eine nicht unerhebliche Bedeutung zukommt, unberücksichtigt geblieben. Eine rückläufige Preisentwicklung würde die Verwirklichung des gesteckten Zieles erleichtern, eine Verteuerung dagegen würde sie erschweren.

III. Übrige Ausgaben.

Im Finanzplan der Experten ist neben den Personal- und Sachausgaben auch ein Posten «Übrige Ausgaben» aufgeführt, der folgende Ausgaben enthält:

	1938	1946	Durchschnitt 1950 ff.
	Millionen Franken		
Einlagen in Eisenbahnfonds . . .	48,0	—	—
Andere Fondseinlagen	6,3	14,9	10,0
Zuschüsse an Betriebe	1,7	—	—
Abschreibungen	10,0	—	—
Rückstellungen	—	2,1	—
Insgesamt	61,0	17,0	10,0

Abgesehen von den Fondseinlagen handelt es sich dabei durchwegs um Ausgaben, denen in unserm Zukunftsbudget unter der Rubrik Krisenvorsorge Rechnung zu tragen ist, worüber an anderer Stelle noch berichtet wird.

Die im Finanzplan der Experten für das Jahr 1950 auf der Ausgabenseite angeführten 10 Millionen Franken für Einlagen in Spezialfonds betreffen:

	Millionen Franken
Grundbuchvermessungsfonds	2,0
Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen . .	5,0
Fonds zum Schutze des Weinbaues	2,5
Verschiedene	0,5
Total	10,0

Die Ausgaben für die Grundbuchvermessung und für die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen werden nach der jetzigen Ordnung, wie sie den Experten vorlag, direkt aus den entsprechenden Fonds bestritten, denen andererseits die obenerwähnten Bundesgelder zufließen. Der Einlage in den Fonds zum Schutze des Weinbaues steht auf der Einnahmenseite unter den «Übrigen Einnahmen» ein gleich hoher Ertrag aus der Zuschlagsgebühr auf Fasswein gegenüber. Nach der neuen Ordnung sollen keine direkten Ausgaben zu Lasten von bundeseigenen Fonds mehr gemacht werden, sondern diese Aufwendungen sind in die Ausgaben der Staatsrechnung einzustellen und eventuell durch entsprechende Entnahmen aus Fonds zu decken. Alle Fondseinlagen, die im Expertenplan die «Übrigen Ausgaben» bilden, sind im Vorschlag 1950 ff. in der Rubrik «Bundesbeiträge» enthalten.

D. Landesverteidigung.

I. Die Höhe der Militärausgaben.

a. Die eidgenössische Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat in ihren zukünftigen Finanzplan eine jährliche Gesamtausgabe von 300 Millionen Franken für die Landesverteidigung eingestellt. Aus der knappen Begründung dieses Postens ergibt sich, dass die Kommission nicht die Bedürfnisse der Armee selber untersucht hat und von ihnen ausgegangen ist, sondern dass sie der Ansicht war, ein höherer Aufwand als 300 Millionen sei für diese Zwecke finanziell nicht tragbar. Eine Mehrbeanspruchung der Wirtschaft würde, so argumentiert der Bericht, die Erfüllung anderer lebenswichtiger Aufgaben verunmöglichen und damit den Volkskörper seiner Widerstandskraft vollends berauben. Es müsse daher ein Weg gefunden werden, unsere Landesverteidigung mit den finanziellen Möglichkeiten eines Kleinstaats in Einklang zu bringen.

Wo die finanzielle Leistungsfähigkeit aufhört, muss sich die Armee wie jeder Zweig der Staatsverwaltung nach der Decke strecken, um mit den verfügbaren Mitteln auszukommen. Es fragt sich aber, ob wirklich eine absolute Grenze der Tragbarkeit gerade bei 300 Millionen oder bei einem andern Betrag liege und ob es sodann angängig sei, innerhalb einer solchen Grenze nach rein finanziellen Gesichtspunkten einen festen Plafond für die Militärausgaben zu bestimmen.

b. Nachdem das Militärdepartement in einer Denkschrift eingehend dargelegt hatte, dass die Armee auch bei äusserster Sparsamkeit einen durchschnittlichen Kreditbedarf von 400 Millionen Franken jährlich haben werde, gelangte das Finanzdepartement nochmals an die einzelnen Experten für die Finanzreform, um zu erfahren, ob sie in Kenntnis der neuen Dokumentation zu andern Schlussfolgerungen kämen. Nicht sämtliche Angefragten haben geantwortet. Die eingegangenen Stellungnahmen schieden sich in zwei Gruppen. Eine schwache Mehrheit erklärte, die absolute Grenze der 300 Millionen müsse

wohl aufgegeben werden, da sich sonst das notwendige Minimum an Kampfkraft offenbar nicht mehr erreichen lasse; wie weit man aber gehen solle, müsse in erster Linie der Bundesrat beurteilen. Die kleinere Gruppe dagegen wollte an dem Plafond von 300 Millionen festhalten, wobei ein Experte zum Ausdruck brachte, man solle sich immerhin nicht starr an eine Ziffer binden, sondern die Summe nur als Wegleitung nehmen. Keiner der Experten unternahm es aber, den Beweis anzutreten, dass bei einer bestimmten Zahl die Grenze des Tragbaren unbedingt erreicht sei. Stillschweigend war die Meinung offenbar die, dass es sich doch bis zu einem gewissen Grad um eine Ermessensfrage handle.

In der lebhaften öffentlichen Diskussion ist die Frage der Höhe der Militärausgaben wiederholt berührt worden. — Die «Versicherungsprämie», die der Aufwand für die Landesverteidigung darstellt, wurde von gewissen Autoren in einer Höhe von 400 Millionen als annehmbar bezeichnet, während andererseits das Argument auftauchte, der Bundesrat habe offenbar Geld für das Militär, nicht aber für soziale Aufgaben. Doch hat unseres Wissens keine Zeitung und kein Redner mit einer präzisen Begründung dafür aufgewartet, dass eine bestimmte jährliche Ausgabe für das Wehrwesen noch tragbar sei. Um so schärfer ging der Meinungsstreit um das Problem, welchen Aufwand die Armee wirklich nötig habe.

c. Die Ausgaben für die Landesverteidigung sind nicht gemeinhin als wirtschaftlich verlorener Aufwand zu betrachten. Wohl aber ist wahr, dass diese Ausgaben zumeist keine produktiven Werte im wirtschaftlichen Sinne schaffen. Es ist daher angebracht, sich zunächst zu vergegenwärtigen, wie gross prozentual der Teil unseres Nationaleinkommens ist, den wir für diese Zwecke aufwenden. Das schweizerische Nationaleinkommen wird neuestens auf rund 15 Milliarden Franken jährlich geschätzt. Eine Ausgabe von 400 Millionen für die Landesverteidigung entspräche also $2\frac{2}{3}\%$ jenes Betrages. In den zwanziger Jahren lag der entsprechende Prozentsatz bei 1 %, Mitte der dreissiger Jahre bei 1,5 %, 1938 bei 2,7 %. Mit einem Militärbudget von 400 Millionen würden wir also für die Landesverteidigung ungefähr den gleichen Anteil am Volkseinkommen aufwenden wie 1938.

Wollen wir Vergleiche mit andern Staaten ziehen — was schon wegen der nicht einheitlichen Definition des Nationaleinkommens nur unter gewissen Vorbehalten möglich ist, — so müssen wir uns hauptsächlich an die Vorkriegszeit halten, denn die gegenwärtige Lage ist noch allzusehr von den Erschütterungen des Weltkrieges beeinflusst. Belgien gab in den dreissiger Jahren, vor Beginn des Krieges, für das Wehrwesen 2 bis 2,6 % des Nationaleinkommens aus. In Holland lag der Prozentsatz in der gleichen Periode zwischen 1,7 und 2 %, in England zwischen 2,8 und 3,5 %, in den USA. zwischen 1,2 und 2 %. Verhältnismässig hielt sich also in diesen Ländern der Aufwand für die Armee in einem ähnlichen Rahmen wie in der Schweiz. Für eine längere Zukunft muss aber wohl angenommen werden, dass die Heeresausgaben in jedem

Land, das seine Unabhängigkeit bewahren will, einen erheblich grösseren Teil des Nationaleinkommens aufzehren werden als vor dem zweiten Weltkrieg. Die $2\frac{2}{3}$ %, um welche die Diskussion in der Schweiz geht, dürften nach internationalem Maßstab eher niedrig sein.

Solche Zahlen und Vergleiche gestatten jedenfalls den apodiktischen Schluss nicht, dass die Schweiz die Grenze des Tragbaren überschreite, wenn sie mehr als 2 % ihres Nationaleinkommens (300 Millionen) für die Landesverteidigung ausgibt. Eine Grenze lässt sich aber nach unserer Auffassung von dieser Seite her überhaupt nicht so starr ziehen. Wir glauben jedenfalls nicht, dass jemand für die Behauptung eintreten könnte, eine gedeihliche Entwicklung unserer Wirtschaft und eine weitere Vergrößerung des Volkseinkommens würde abgeschnitten, wenn die Heeresausgaben nicht innerhalb der 2 % blieben. Das Ermessen, die Rücksicht auf die internationale Lage muss hier tatsächlich einen gewissen Spielraum behalten. Wir wollen auch nicht aus den Augen verlieren, dass sich die schweizerische Wirtschaft ruhiger entwickeln kann, wenn sie weiss, dass die Politik der bewaffneten Neutralität unbeirrbar weiter verfolgt wird und eine für keinen Gegner leicht zu nehmende militärische Macht dahinter steht. Andererseits sind wir aber ein rohstoffarmes Land mit ungünstiger Verkehrssituation, das diese Nachteile nur durch unermüdlige produktive Arbeit und sorgfältiges Masshalten in jeglichem Aufwand ausgleichen kann. Sparsamkeit ist auch in der Landesverteidigung ein Gebot, dessen Missachtung wir uns nicht leisten könnten. Mehr noch als andere Völker, denen die Natur bessere Entwicklungsmöglichkeiten gibt, sind wir darauf angewiesen, die Ausgaben für die Armee vorsichtig abzuwägen und bei mässigem Aufwand ein Maximum an Leistung herauszubringen. Wenn wir also zum Schluss kommen, eine starre Verhältniszahl zwischen Volkseinkommen und noch tragbaren Militärausgaben lasse sich nicht finden, so liegt darin kein Freibrief für ein weitherziges Ausgabengebaren.

d. Zu ähnlichen Folgerungen gelangt man, wenn man die Militärausgaben zu den Gesamtausgaben des Bundes in Beziehung setzt. Der Bund darf das Gedeihen der schweizerischen Wirtschaft nicht durch ungemessene Staatsausgaben, deren Gegenstück in entsprechenden Steuern besteht, behindern. Sind aber seine Möglichkeiten insgesamt in dieser Hinsicht stark beschränkt, so muss er um so gewissenhafter abwägen, wie die verfügbaren Mittel auf die hauptsächlichlichen staatlichen Aufgabengruppen zu verteilen sind. Während in frühern Zeiten die Landesverteidigung als die absolut dominierende Aufgabe des Bundes galt, muss man sich heute darüber klar sein, dass andere wichtige Pflichten dazu in Konkurrenz getreten sind. Sozialpolitik und Förderung der Wirtschaft, wozu auch der Ausbau unserer Beziehungen mit dem Ausland und die Vorsorge für Krisenzeiten gehören, werden auf die Dauer unweigerlich den überwiegenden Teil der vom Bund eingenommenen Steuergelder beanspruchen; dazu kommt in den nächsten Jahrzehnten die unabweisliche Pflicht, die Staatsschulden abzubauen. Es heisst somit einteilen. So wenig es aber für die andern Aufgaben- und Ausgabengruppen möglich ist, das Ver-

hältnis zum Gesamtaufwand in einer verbindlichen Prozentzahl endgültig festzusetzen oder für jede Gruppe einen absoluten Plafond einzuführen, so wenig geht das auch bei den Ausgaben für die Landesverteidigung an, denn die Bedürfnisse und Notwendigkeiten werden sich immer wieder wandeln. Bundesversammlung und Bundesrat werden sich stets von neuem Rechenschaft geben müssen, welche Verteilung der Hilfsmittel das Gesamtinteresse des Landes nach der jeweiligen Lage verlangt.

e. Es zeigt sich somit bei ruhiger Überlegung, dass ein fester, auf lange Sicht verbindlicher Plafond für die Militärausgaben nicht bestimmt werden kann, weder in Form einer absoluten Ziffer noch eines maximalen Prozentsatzes des Nationaleinkommens oder der gesamten Staatsausgaben des Bundes. Ebenso deutlich wird aber, dass die Bedürfnisse der Armee, die nur ein Mittel zum Zweck ist, nicht für sich allein betrachtet werden dürfen, sondern dass den schwierigen Existenzbedingungen unserer Wirtschaft, der Kleinheit des Wirtschaftsraums und den zivilen Aufgaben eines fortschrittlichen Staates unbedingt Rechnung getragen werden muss. Es ist also, wenn es sich um die Bemessung der Kredite für die Landesverteidigung handelt, im Prinzip zwar von den militärischen Notwendigkeiten auszugehen, aber diese sind immer in den Rahmen einer derartigen Gesamtbetrachtung zu stellen und mit entsprechender Strenge zu würdigen.

II. Die Landesverteidigung als Mittel zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Neutralität.

In beiden Weltkriegen dieses Jahrhunderts ist die Schweiz von kriegführenden Mächten nicht angegriffen worden, sondern hat neutral und unverehrt bleiben können. Was das für Volk und Wirtschaft bedeutet, haben wir gerade in der Gegenwart täglich vor Augen. Wir sehen mit erschütternder Deutlichkeit, welche ungeheuren Verluste an Menschen und an wirtschaftlicher Kraft die Länder erlitten haben, über welche die Sturmflut des letzten Krieges hinwegging. Selbst den Siegerstaaten ist enormer Schaden entstanden, der sich wohl noch auf Jahrzehnte auswirken wird. Wäre uns das gleiche Schicksal widerfahren, so würde uns der Wiederaufbau vielleicht noch schlimmere Schwierigkeiten bereiten als andern Ländern, weil die Schweiz selber so gut wie keine Rohstoffe hat und ihre Importe mit ungewöhnlich hohen Frachtkosten belastet sind. Verschont geblieben zu sein, bedeutet für unser Land ein unschätzbares Gut.

Dieses Gut ist uns aber nicht nur durch ein freundliches Geschick in den Schoss gelegt worden. Es ist für jeden Einsichtigen heute klar, dass wir der Katastrophe in beiden Weltkriegen, und namentlich im zweiten, nicht entgangen wären, hätte unser Land nicht einen unbeirrbaren Neutralitätswillen gezeigt und diesen Willen durch die Bereitschaft einer kampfkraftigen Armee untermauert. Die Schlagkraft unserer Armee wurde so eingeschätzt, dass

die Nachteile, die der Angreifer in einem solchen Kampf hätte auf sich nehmen müssen — Bindung bedeutender Truppenmassen, Verluste, Zerstörung wichtiger Verkehrswege usw. —, jederzeit die Vorteile überwogen, welche die Beherrschung des schweizerischen Territoriums versprach. Unsere Armee hat damit, ohne dass sie zur blutigen Bewährungsprobe antreten musste, ihre Aufgabe in wirksamster Weise erfüllt.

So sehr Volk und Behörden heute wünschen, ihre Mittel ganz für die friedliche Entwicklung unserer Wirtschaft und die Hebung der allgemeinen Wohlfahrt einzusetzen, dürfen doch diese unzweideutigen Lehren der Vergangenheit nicht vergessen werden. Der Wunsch nach dauerhaftem Frieden war in der ganzen Welt vielleicht noch nie so allgemein und so lebhaft wie gerade in der Gegenwart, aber von der Gewissheit, dass Kriege zwischen den Nationen nicht wieder vorkommen werden, war die Menschheit wohl auch nie weiter entfernt als jetzt. Internationale Spannungen beherrschen das politische Geschehen, und Europa, in dessen Herzen die Schweiz liegt, ist eines der grossen Spannungsfelder. Dieser Zustand zwingt die Schweiz, deren absolute Friedensliebe keines weiteren Beweises bedarf, zu bleibender Wachsamkeit.

Die Entwicklung der modernen Kriegstechnik macht es allerdings auch augenfällig, dass ein Kleinstaat mit seinen militärischen Machtmitteln immer im Nachteil ist. Wenn die neuen Waffen viel wirksamer sind als die Kriegsgewehre vergangener Jahrzehnte, so sind sie auch in Anschaffung, Anwendung und Unterhalt sehr viel teurer, und ihre weitere Verbesserung erfordert kostspielige Forschungsanlagen. Teurer sind auch die rein passiven Abwehrmittel geworden. Unter diesen Umständen kann sich ein Staat wie die Schweiz unmöglich alle Neuerungen der Kriegstechnik leisten. Er ist zu einer sorgfältigen Auswahl gezwungen, die seiner Armee zwar eine bedeutende Kampfkraft sichert, aber doch die öffentlichen Finanzen schont. Auch im besten Fall wird indessen die Armee allein die Sicherheit unseres Landes nicht absolut gewährleisten können. Ebenso sehr kommt es auf den unbedingten Willen zur Unabhängigkeit an, und eine kluge und weitsichtige Aussenpolitik sowie eine Innenpolitik, der die Überbrückung sozialer und kultureller Unterschiede gelingt, werden für die friedliche, unangefochtene Entwicklung unseres Staatswesens neben den militärischen Sicherheitsmassnahmen immer von Bedeutung sein.

Es ist das oberste Ziel unserer Armee, durch ihr Bestehen und ihre Kriegstüchtigkeit den Krieg auch in Zukunft von unsern Grenzen fernzuhalten. Das Opfer, das wir durch die Erhaltung dieses Instruments zur Sicherung des Friedens für unser Land laufend bringen müssen, wiegt ohne Zweifel um ein Vielfaches leichter als der unermessliche Schaden, den uns ein künftiger Krieg auf eigenem Territorium zufügen würde. Sollte aber die Armee dereinst doch zum Kampf antreten müssen, so wird es dabei um ideelle Werte gehen, die sich in Franken und Rappen überhaupt nicht mehr ausdrücken lassen.

III. Der künftige Finanzbedarf für die Landesverteidigung.

1. Grundsätzliche Vorbemerkungen.

Wie wir bereits bekanntgegeben haben, schätzen wir den Finanzbedarf für die Landesverteidigung in den Jahren 1950 ff. auf durchschnittlich 400 Millionen Franken. In der öffentlichen Diskussion hat sich gezeigt, dass dies nicht überall richtig verstanden worden ist.

Es kann sich unter keinen Umständen darum handeln, für die Armee auf alle Zeiten einen jährlichen Aufwand von 400 Millionen festzulegen. Die künftigen Militärkredite werden heute überhaupt nicht präjudiziert; sie sind vielmehr, wie es der Verfassung entspricht, jedes Jahr durch die eidgenössischen Räte im Rahmen des gesamten Voranschlags neu zu genehmigen. Indessen haben wir uns im Augenblick, wo wir unsere Anträge zur verfassungsmässigen Neuordnung der Bundesfinanzen stellen, darüber Rechenschaft zu geben, mit welchem Finanzbedarf für die Landesverteidigung in Zukunft durchschnittlich zu rechnen ist. Die 400 Millionen sind eine auf genauer Analyse beruhende Aufwandschätzung unter Voraussetzung grösster Sparsamkeit, ein Posten in unserem hypothetischen Zukunftsbudget, dessen Ausgabentotal durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden muss. In Wirklichkeit werden die Militärkredite, wie alle andern Budgetposten, zweifellos bedeutenden Schwankungen unterworfen sein.

Die 400 Millionen Franken schliessen, was gelegentlich übersehen wird, nicht nur reine Ausgaben für die Armee ein. Sie entsprechen vielmehr dem geschätzten durchschnittlichen Aufwand des Militärdepartementes. Dies hängt mit der Struktur der eidgenössischen Staatsrechnung zusammen, in welcher die Ausgaben und Einnahmen nach Departementen (und Abteilungen) gegliedert sind. Im «Militärbudget» erscheinen deshalb auch Ausgaben von Dienstzweigen, die dem Militärdepartement unterstellt sind, ohne zur Armee zu gehören, wie namentlich die Militärversicherung, für die im Zukunftsbudget mit einem jährlichen Aufwand von 16,7 Millionen Franken gerechnet wird. Immerhin sind die Bureaux des Delegierten und der Zentralstelle für Arbeitsbeschaffung, die heute beide dem Militärdepartement unterstehen, in den 400 Millionen nur mit ihrem Personal- und Sachaufwand, nicht aber mit den voraussichtlichen Bundesbeiträgen berücksichtigt.

Es versteht sich von selber, dass eine einigermaßen zuverlässige Schätzung der künftigen Ausgaben für die Landesverteidigung nur möglich ist, wenn man wenigstens in den Grundzügen eine klare Vorstellung davon hat, welche Aufgaben sich der Armee stellen werden und mit welchen Mitteln sie gelöst werden sollen. So verstanden, ist die in der Öffentlichkeit und von militärischen Fachleuten immer wieder erhobene Forderung nach einer Gesamtkonzeption für die Landesverteidigung durchaus berechtigt. Die grossen Linien der künftigen Wehrordnung haben wir unlängst, was einige Kritiker zu übersehen scheinen, in unserem Bericht zum Generalsbericht über den Aktivdienst

1939—1945 aufgezeigt. Es ist nur natürlich, dass diese Beurteilung fortlaufend überprüft werden muss, denn die Entwicklung auf dem Gebiet des Wehrwesens bleibt ständig im Fluss. Wir anerkennen indessen das legitime Bedürfnis des Volkes, das den Militärdienst leisten und die Armee finanzieren muss, nach konkreteren Angaben über Kampfführung, Organisation und Ausrüstung der Armee. Wir möchten die heutige Botschaft mit diesen Ausführungen nicht belasten, stellen aber ausdrücklich fest, dass diese Probleme selbstverständlich von der Armeeleitung gründlich studiert worden sind und weiter verfolgt werden. Es ist ferner im folgenden darzulegen, von welchen unmittelbaren Gegebenheiten und Absichten wir ausgehen, wenn wir den Aufwand für die Landesverteidigung in den kommenden Jahren mit rund 400 Millionen Franken annehmen. Dabei hofft der Bundesrat, dass eine künftige Entwicklung der weltpolitischen Lage erlauben werde, die Militärausgaben zu vermindern.

2. Allgemeine Ursachen des Ansteigens der Militärausgaben.

Es ist durchaus verständlich, wenn Aussenstehende es als unbegreiflich bezeichnen, dass die Armee mit jährlichen Durchschnittskrediten von 300 Millionen Franken nicht mehr auskommen zu können erklärt, obschon noch in den Dreissigerjahren sich die Militärausgaben in der Grössenordnung von 100 Millionen Franken bewegten. Diese Ausgabensteigerung steht im Finanzhaushalt des Bundes tatsächlich einzig da. Sie hat aber ihre triftigen Gründe. Dies zeigen vor allem die folgenden Vergleiche mit einem Vorkriegs-Militärbudget, nämlich demjenigen für das Jahr 1932. Jenes Budget sah an Militärausgaben 96,9 Millionen Franken vor, die sich in folgende Hauptgruppen unterteilten:

	Millionen Franken
Zentralverwaltung	3,1
Ausbildung	57,5
Ausrüstung der Armee	25,2
Pferde	5,3
Festungswesen	1,8
Verkehrswesen	4,0
Total	<u>96,9</u>

1932 scheint uns ein geeignetes Vergleichsjahr, weil man die damaligen Verhältnisse noch als normal bezeichnen kann. Bald nachher setzte, in Voraussicht des kommenden Krieges, der stärkere Ausbau der Landesverteidigung ein, und der Franken wurde abgewertet. Wir versuchen nun zu ermitteln, wie sich das Militärbudget 1932 unter den heutigen veränderten Verhältnissen ungefähr gestalten würde. Bei dieser Umrechnung wird die Kostenvermehrung durch Erhöhung der Preise, verlängerte Ausbildung, Vermehrung des Korps-

materials sowie der Stäbe und Einheiten berücksichtigt. Aus jedem Titel ergibt sich ein Faktor, mit dem die Ausgaben gemäss Voranschlag 1932 zu multiplizieren sind. Nicht berücksichtigt werden können, weil prozentual nicht genau erfassbar, andere kostensteigernde Umstände, wie der Ausbau der Landesverteidigung während des vergangenen Aktivdienstes, die Aufstellung eines Festungswachtkorps, der Ausbau der Flugwaffe und die Schaffung der Fliegerabwehr, die Förderung von Entwicklungen, Forschungen und Versuchen, die Schaffung des Luftschutzes usw. Daraus würde sich eine zusätzliche jährliche Belastung in der Grössenordnung von 50 Millionen Franken ergeben.

Zunächst ist die Preisentwicklung zu berücksichtigen. Es gibt andere Sachgebiete, wo die Ausgaben des Bundes nicht notwendig der Geldentwertung folgen müssen, zum Beispiel bei den Subventionen, die sich vorwiegend nach dem Konjunkturverlauf richten können. Bei den Militärausgaben ist indessen, abgesehen vom Sold der Wehrmänner — der durch die Erwerbsausfallentschädigungen ergänzt wird, welche der Teuerung folgen —, kaum ein Ausweichen gegenüber dem Ansteigen der Preise möglich. Genaue Berechnungen des Militärdepartementes haben ergeben, dass die Verteuerung von 1932 bis 1947 bei den Ausbildungstagen 52,5 und bei den Materialkosten 53 Prozent beträgt. Der einzusetzende Faktor für Preiserhöhung, der auch für die Verwaltungsspesen angenommen wird, beträgt demnach 1,53.

Längere Ausbildungszeiten erhöhen die Kosten der Ausbildung. Nach den gesetzlichen Bestimmungen über die Dauer der Schulen und Kurse lassen sich im Vergleich 1932—1947 folgende Faktoren errechnen:

Rekrutenschulen	1,70
Kaderschulen	0,91
Wiederholungskurse	1,50

Der für die Rekrutenschulen gefundene Faktor wird vom Militärdepartement auch eingesetzt für diverse unter «Ausbildung» figurierende Positionen, wie Lehrpersonal, vor- und ausserdienstliche Ausbildung, Führung und Inspektion, Unterkunft, Erleichterung der Dienstpflicht.

Das Korpsmaterial der Einheiten und Truppenkörper ist seit 1932 sehr stark vermehrt worden. Als repräsentativ nehmen wir die Verhältnisse beim Infanterieregiment an, die ungefähr einem Durchschnitt entsprechen können. Bei einzelnen Waffengattungen mag die Vermehrung des Korpsmaterials etwas weniger ins Gewicht fallen als bei der Infanterie, bei andern, wie namentlich bei den Genie- und Fliegertruppen, ist sie noch bedeutend grösser. Der Inventarwert des Korpsmaterials eines Infanterieregiments ist nun von 1932 bis 1947 von 1,2 auf 4,4 Millionen Franken angestiegen. Ein Teil dieser Erhöhung ist auf die Preissteigerung zurückzuführen, die wir oben mit 53 % angenommen haben. Trägt man diesem Umstand Rechnung, so ergibt sich für die reine Materialvermehrung ein Faktor von 2,42. Diese erstaunlich hohe Zahl zeigt, wie stark die Bewaffung und Ausrüstung der Armee in den letzten 15 Jahren verbessert und verfeinert worden ist. Sie liefert einen besonders schlagenden

Beweis dafür, dass der Maßstab, der in den dreissiger Jahren für die Militärausgaben anwendbar war, heute notwendigerweise bei weitem überholt ist. Die Tatsache ist bedauerlich, aber nicht zu bestreiten.

Die seit 1932 eingetretene Vermehrung der Truppenbestände wirkt sich in ungefähr gleicher Weise auf die Kosten der Verwaltung, Ausbildung und Materialbeschaffung aus. Dabei werden die Hilfsdienste, die gegenwärtig keine namhaften Kosten mehr verursachen, ausser Betracht gelassen. Der Bestand der Truppen in Auszug, Landwehr und Landsturm betrug:

1932	429 199 Mann
1946	565 112 Mann

Diese Vermehrung entspricht einem Faktor von 1,32.

Multipliziert man nun die Ausgaben des Budgets 1932 mit den derart ermittelten Faktoren, so ergibt sich das folgende Bild:

Tabelle 13. Militärausgaben 1932 und 1947.

Rubrik	Verlängerung der Ausbildung bzw. Vermehrung des Korpsmaterials	Vermehrung der Truppenbestände	Verteuerung	Gesamter Faktor	Betrag 1932	Errechneter Betrag 1947
					Millionen Franken	
Zentralverwaltung	—	—	1,53	1,53	3,1	4,7
Ausbildung:						
Rekrutenschulen	1,70	1,32	1,53	3,43	11,2	38,3
Kaderschulen	0,91	1,32	1,53	1,84	6,3	11,5
Wiederholungskurse	1,50	1,32	1,53	3,03	18,5	56,1
Übrige Posten	1,70	1,32	1,53	3,43	21,5	73,6
Ausrüstung der Armee:						
Materialbeschaffung und Materialunterhalt	2,42	1,32	1,53	4,89	25,2	123,2
Pferde	—	—	1,53	1,53	5,3	8,2
Festungen	2,42	1,32	1,53	4,89	1,8	9,0
Verkehrswesen	—	—	1,53	1,53	4,0	6,2
Total					96,9	330,8

Selbstverständlich erhält man auf diese Weise nur angenäherte Werte, aber die Zahlen sind doch recht aufschlussreich. Es sind zusätzlich auch noch die oben erwähnten kostensteigernden Umstände zu berücksichtigen, die in den einzelnen Faktoren nicht zum Ausdruck kommen. Ein wesentliches Ergebnis wird sicher klar: Wollte man heute die Militärkredite auf beispielsweise 300 Millionen Franken im Jahr beschränken, so würde man damit der Armee, gemessen an ihrem jetzigen Ausbau und an der Kaufkraft des Frankens, verhältnismässig geringere Mittel zur Verfügung stellen als 1932. Man erkennt auch, dass ein Militärbudget der Zukunft, das die dringend notwendige weitere Modernisierung der Armee erlauben soll, mit rund 400 Millionen (unter Einrechnung der dem Militärdepartement obliegenden Ausgaben ziviler Natur) jedenfalls nicht abwegig sein kann.

3. Die Schätzung des künftigen Finanzbedarfs.

Bei der Ermittlung des durchschnittlichen Finanzbedarfs für die Landesverteidigung in den kommenden Jahren sind zwei grosse Ausgabengruppen zu unterscheiden. Die eine umfasst die normalen, jährlich wiederkehrenden Ausgaben, wie diejenigen für Ausbildung, Unterhalt und Instandstellung von Material und Installationen, normalen Material- und Munitionersatz, Bekleidung, Verwaltung usw.; wir werden dafür die Bezeichnung laufende Ausgaben verwenden. In die andere Gruppe gehören alle Aufwendungen für die Verbesserung und Modernisierung der Armee über den gegenwärtigen Stand hinaus; diese Ausgaben sollen als solche für den Ausbau der Landesverteidigung bezeichnet werden.

Die Aufwandschätzungen des Militärdepartementes, auf die wir grundsätzlich abzustellen beschlossen haben, basieren auf der Erwartung, dass die allgemeine Wehrpflicht und das Milizsystem, die beiden Grundpfeiler unseres Wehrwesens, auch in Zukunft bestehen bleiben. Ferner ist angenommen, dass die Truppenordnung der Zukunft, ohne dass man sich heute absolut festlegen könnte, der heutigen in den grossen Zügen ähnlich sein wird. Diese Annahme entspricht auch der in allen andern Ländern beobachteten Tendenz, plötzliche fundamentale Umstellungen in der Organisation des Heeres zu vermeiden und Neuerungen nur schrittweise, in vorsichtiger Auswertung der Kriegserfahrungen und Forschungsergebnisse, einzuführen.

a. Die laufenden Ausgaben des Militärdepartementes.

Der Kreditbedarf für diese Ausgabengruppe wurde auf Grund einer weit in die Einzelheiten gehenden Untersuchung auf insgesamt 317 Millionen Franken jährlich geschätzt. Diese Summe gliedert sich wie folgt:

Zentralverwaltung, 12 Millionen Franken. Der Posten umfasst alle Ausgaben für die normale Verwaltungstätigkeit der Dienstabteilungen des Militärdepartementes, wie Personalkosten, Gemeinkosten und Sachausgaben. Dabei beschränken sich die Personalkosten auf die ständigen Beamten und Angestellten der Zentralverwaltung. Wir hoffen indessen, gerade in der Admini-

stration weitere Einsparungen erzielen zu können, und sind willens, jede sich bietende Möglichkeit der Rationalisierung auszunützen. Wir werden uns vor allem auch auf die Schlussfolgerungen des zuständigen Sparexperten stützen, der die personalreichsten Dienstabteilungen genau untersucht und bereits einige sehr substantielle Sparvorschläge eingereicht hat, an deren Verwirklichung die Verwaltung unverzüglich herangetreten ist.

Ausbildung der Armee, 121 Millionen Franken. In diesem Betrag sind die Kosten der Rekrutenschulen (30 Millionen), Wiederholungskurse (54 Millionen), Kaderschulen (11 Millionen) sowie der Aufwand für Instruktionsmaterial, Lehrpersonal, Pferdehaltung usw. (26 Millionen) enthalten. Die Kosten für die Schulen und Kurse setzen sich im einzelnen zusammen aus dem Aufwand für Sold, Verpflegung, Unterkunft, Munition, Motorfahrzeuge, Fahrräder, Pferde und Verschiedenes. Dabei sind die Verpflegungskosten, in Erwartung eines Preisabschlags auf Lebensmitteln, gegenüber den heutigen Ansätzen um 10 % tiefer angenommen worden. Was die Truppenbestände anbelangt, hat die Generalstabsabteilung Berechnungen angestellt, die den Geburtenrückgang in den Jahren 1930—1940 berücksichtigen. Daraus ergibt sich für die Rekrutenschulen eine jährliche Kostenersparnis von etwa 5 Millionen Franken, die aber nach ungefähr zehn Jahren wieder hinfällig wird. Der Ausfall an Nachwuchs wird ferner dazu führen, dass der Wiederholungskursbestand im Durchschnitt der Jahre 1948—1962 um 14 % kleiner sein wird als der Bestand pro 1947, vermehrt um den jüngsten Landwehrjahrgang. Die dadurch entstehenden Einsparungen beginnen im Jahre 1948 mit einem Betrag von rund 1,5 Millionen und werden bis zum Jahre 1959 auf etwa 8,5 Millionen ansteigen, um von da an wieder bis auf Null abzusinken. Diese Minderausgaben sind im Zukunftsbudget berücksichtigt. Bei der Berechnung der Ausbildungskosten in den Kaderschulen ging man vom Voranschlag 1947 aus. Im Instruktionspersonal bedürfen einzelne Kategorien einer materiellen Besserstellung, und die Lücken in den Beständen sollten ergänzt werden; beides lässt für die Zukunft höhere Kosten voraussehen. Allgemein ist zu sagen, dass die Ausbildung durch zu weitgehende Sparmassnahmen nicht beeinträchtigt werden darf. Gerade weil sich die Schweiz nicht jede wichtige kriegstechnische Neuerung leisten kann, ist sie gezwungen, den Truppen in der kurzen verfügbaren Zeit eine erstklassige Ausbildung zu geben. Wir haben Begehren um Verlängerung der Rekrutenschulen wiederholt abgelehnt, obschon sie sich rein militärisch durchaus begründen lassen. Eine Verkürzung der Ausbildung oder eine Verringerung der Ausbildungsintensität darf aber unter keinen Umständen in Betracht gezogen werden.

Ausserdienstliche Tätigkeit, 12,4 Millionen Franken. Hierunter fallen die Ausgaben für das Schiesswesen ausser Dienst, die Jungschützenkurse, den Ausgleich des Mindererlöses aus der Verkaufsmunition, die vordienstlichen militärtechnischen Kurse, die Subventionen an freiwillige Militärvereine sowie an das Schweizerische Rote Kreuz und die Pflegerinnenschulen, schliesslich der Aufwand für die Turn- und Sportschule, die Förderung des

turnerisch-sportlichen Vorunterrichts und die Beiträge an Turn- und Sportverbände.

Angesichts der hohen Bedeutung der Arbeit, die ausserdienstlich im Interesse der Armee geleistet wird, ist der Aufwandposten von 12,4 Millionen Franken zu verantworten. Nur dank der ausserdienstlichen Weiterbildung ist es überhaupt möglich, mit derart kurzen Ausbildungszeiten auszukommen. Immerhin müssen wir die Erwartung aussprechen, dass die Schützenvereine und die freiwilligen Militärvereine bei allen Verdiensten, die sie sich mit ihrer Arbeit erwerben, der Notwendigkeit des Sparens im Bundeshaushalt eingedenk bleiben und sich bei ihren Beitragsgesuchen die grösstmögliche Zurückhaltung auferlegen.

Beschaffung, Unterhalt und Ersatz, 126,4 Millionen Franken. Für die Pferdebeschaffung ist nur noch eine Pferdeanstalt vorgesehen, an Stelle der heutigen zwei. Der Aufwandposten wird mit 7 Millionen Franken veranschlagt. Für den Armeemotorfahrzeugpark, dessen Bedeutung bei fortschreitender Motorisierung noch wesentlich steigen wird, sind 8,2 Millionen eingesetzt. 15 Millionen entfallen auf die Direktion der Militärflugplätze; das bedeutet gegenüber dem ordentlichen Voranschlag 1947 einen Abstrich von fast 7 Millionen. Tiefer kann hier selbst bei Verringerung des Flugzeugbestandes nicht gegangen werden, weil die Anforderungen an die Flugplatzwerkstätten stark gestiegen sind, eine Reihe von Reduit-Flugplätzen unterhalten werden müssen und zahlreiches technisches Personal erforderlich ist. Der Unterhalt von Material und Anlagen der Abteilung für Genie verlangt 0,7 Millionen, derjenige der Festungsanlagen immer noch 19,8 Millionen, obschon der Bestand des Festungswachtkorps auf 2000 Mann reduziert worden ist und gegenwärtig untersucht wird, ob eine weitere Reduktion verantwortet werden kann. Für die Armeesanitätsmagazine sind 0,4 Millionen, für die Materiallager und -werkstätten des Luftschutzes 1,4 Millionen vorgesehen. Die Ausgaben der Kriegsmaterialverwaltung werden mit 26,6 Millionen veranschlagt, das sind 5 Millionen weniger als 1947. Allerdings ist die Summe immer noch ausserordentlich hoch, aber es ist zu bedenken, dass sich das zu unterhaltende Material gewaltig vermehrt hat. Betrag der Versicherungswert dieses Materials im Jahre 1939 noch 628 Millionen Franken, so ist er bis 1947 auf 2,8 Milliarden, also auf das 4½fache angestiegen. Um die Unterhaltskosten zu senken, haben wir verfügt, dass die in der Friedensmobilmachungsvorschrift vorgesehene Frist von drei Monaten für die Instandstellung des Korpsmaterials auf sechs Monate verlängert wird; damit lassen sich bedeutende Personalkosten einsparen. Für die Kriegstechnische Abteilung endlich sind in dieser Ausgabengruppe 52 Millionen Franken eingestellt. Davon entfallen 40 Millionen auf das normale Kriegsmaterialbudget (Beschaffung von Bekleidung, Ausrüstung und Bewaffnung der Rekruten, Unteroffiziere und Offiziere, sowie Ergänzung und laufender Ersatz von Korpsmaterial und Korpsmunition). 12 Millionen sind für die Revision der Munition und der Korpsmaterialfahrzeuge einzusetzen.

Verschiedene Ausgaben, 22 Millionen Franken. Hier figurieren hauptsächlich die Ausgaben zu Lasten des Erneuerungsfonds für Flugzeuge (Ankauf von einzelnen Typen, z. B. Versuchstypen) mit 5 Millionen Franken und die Kosten der Studien, Entwicklungen und Versuche mit 12 Millionen. Der zweite Posten ist für die Armee ganz besonders wichtig; ohne gewissenhafte und mit den nötigen Mitteln ausgerüstete Forschung kann sie nicht auf der Höhe der Zeit bleiben und läuft Gefahr, Fehlinvestitionen zu tätigen. Im Rest von 5 Millionen sind diverse kleinere Ausgaben enthalten, so die Bundesbeiträge für die Haltung militärtauglicher schweizerischer Motorlastwagen mit 1,5 Millionen. Wir prüfen zur Zeit die Möglichkeit, das mit diesen Subventionen verfolgte Ziel auf anderem Wege ohne finanzielle Belastung des Bundes zu erreichen.

Zivile Ausgaben, 29,3 Millionen Franken. Das sind nun, wie oben bereits erwähnt, die Ausgaben des Militärdepartementes, bei denen ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Armee nicht besteht und die deshalb nicht zum «Militärbudget» im eigentlichen Sinne gezählt werden dürfen. Es fallen darunter:

	Millionen Franken
Zivile Schutzmassnahmen der Abteilung für Luftschutz und Betriebsfeuerwehren der Militäranstalten	0,4
Militärversicherung	16,7
Militärheilstätten	2,2
Landestopographie	3,0
Pulververwaltung	0,3
Delegierter und Zentralstelle für Arbeitsbeschaffung . .	0,7

Sind diese Ausgaben gerechterweise dem Militärdepartement zugut zu halten, so gibt es dazu indessen ein Gegengewicht in Gestalt derjenigen Aufwendungen, die aus Gründen der Rationalisierung für die ganze Zentralverwaltung zusammengefasst worden sind. Wir erwähnen die Ausgaben für die Personal-, Haftpflicht- und Brandschadenversicherung, Miete, Bau und Unterhalt von Gebäuden, Wasser, Heizung, Beleuchtung, Drucksachen, Bureau-material, PTT-Taxen. Mit allen diesen Kosten, die grösstenteils als wirkliche Militärausgaben anzurechnen wären, wird das Militärdepartement nicht belastet.

Die Analyse der künftigen laufenden Ausgaben des Militärdepartementes bestätigt im ganzen das Bild, das die allgemeinen Überlegungen und Berechnungen unter Ziffer 2 ergeben haben. Unsere Armee bekommt die Entwertung des Geldes empfindlich zu spüren. Namentlich aber hat sie Ende der dreissiger Jahre, während des Aktivdienstes und auch seither noch eine rasche und tiefgreifende Entwicklung durchgemacht, die ihre Kampfkraft ganz beträchtlich steigerte und immer noch weiter geht. Die Struktur der Armee ist viel differenzierter, die Kampfmittel, derer sie sich bedient, sind wirksamer, technisch vollkommener und daher auch unabhängig von der Preisentwicklung teurer in Anschaffung, Unterhalt und Bedienung geworden. Als Beispiel greifen wir

wiederum die Entwicklung des Infanterieregiments heraus. Nach der folgenden Übersicht bedarf es keines weiteren Kommentars, dass ein derart verstärkter und verfeinerter Organismus einen ganz anderen finanziellen Aufwand erfordert als das Gebilde, das vor zwei Jahrzehnten den gleichen Namen trug (Tabelle 14).

b. Die Ausgaben für den Ausbau der Landesverteidigung.

Stillstand ist Rückschritt. Das Wort gilt für die Armee in ganz besonderem Masse. In der letzten Phase des vergangenen Weltkrieges sind umwälzende kriegstechnische Neuerungen aufgetreten. Auch im kleineren entwickelt sich die Kriegstechnik immer weiter.

Es steht ausser Frage, dass auch die schweizerische Armee nicht einfach auf dem heutigen Stand verharren darf, obschon anderseits ebenfalls klar ist, dass unsere beschränkten wirtschaftlichen und finanziellen Kräfte es uns nicht erlauben, einfach jegliche neue technische Errungenschaft für uns zu beanspruchen. Nun gibt es da und dort Ungeduldige, die sofortige tiefgreifende Reformen in technischer und organisatorischer Hinsicht fordern. Das ist aber nicht die Art, wie die Schweiz vorgehen kann, um so mehr, als auch grosse Staaten das Hauptgewicht zunächst auf Forschung und Entwicklung legen und plötzliche Veränderungen der Heeresstruktur vermeiden. Schritt für Schritt vorzugehen und keine ungenügend überlegten Experimente zu machen, ist vor allem auch ein Gebot der Sparsamkeit.

Von den fundamentalen technischen Problemen, die sich gerade in den letzten Jahren offenbart haben und deren Lösung auch gewisse organisatorische Änderungen in der Armee nach sich ziehen könnte, ist ein Teil noch im Studium, so dass endgültige Entschlüsse darüber zur Zeit verfrüht wären. Trotzdem muss der stetige Ausbau der Landesverteidigung planmässig vor sich gehen. Die gegenwärtigen Umstände bringen es mit sich, dass nur für eine verhältnismässig kurze Periode geplant werden kann, wobei einzelne Abweichungen, die sich im Laufe der Jahre als notwendig erweisen sollten, immer noch vorbehalten bleiben müssen.

Die Generalstabsabteilung hat vorerst einen Rüstungsplan für sieben Jahre aufgestellt. Er umfasst die Jahre 1948—1954 und bildet die Grundlage der folgenden Schätzung des Kreditbedarfs. Daraus erhellt allerdings auch, dass der Bedarfsschätzung für die Zeit nach 1954 ein bedeutendes Unsicherheitsmoment anhaftet. Man kann nur sagen, dass wir uns zum Ziel setzen, die Kredite auch dannzumal im heute anzunehmenden Rahmen zu halten.

Der Siebenjahresplan ist nicht einfach, wie gewisse Kritiker vermuten, so entstanden, dass der Generalstabschef die Begehren der verschiedenen Dienstabteilungen des Militärdepartementes sammelte und mit dem Rotstift einen gewissen Teil davon abstrich. Er wurde vielmehr systematisch aufgebaut. Landesverteidigungskommission, Generalstabsabteilung, Heereseinheitskommandanten und Waffenchefs haben die verschiedenen Sachgebiete seit Kriegs-

Tabelle 14. Übersicht über die Bewaffnung, den Bestand an Mannschaft, Pferden und Transportmitteln im Infanterieregiment (Auszug)

Jahr	Mannschaftsbestand	Gewehre und Karabiner	Zielfernrohr-Karabiner	Maschinenpistolen	Leichte Maschinengewehre	Maschinengewehre	20 mm Inf. Flab. Kanonen	24 mm Tankbüchsen	4,7 cm Inf. Kanonen	81 cm Minenwerfer	Flammenwerfer	Wurfausrüstungen für Panzerwurfgranate
1912	2796	2451	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1916	2913	2530	—	—	—	6	—	—	—	—	—	—
1918	3143	2659	—	—	—	18	—	—	—	—	—	—
1928	2785	2250	—	—	72	27	—	—	—	—	—	—
1938	3057	2660	—	—	109	48'	—	—	6	12	—	—
1945	3457	3119	54	257	129	36	12	27	12	24	20	186
Truppenordnung 1946 (vorgesehen)	3456	3119	54	269	129	36	12	27	12	24	20	186

Jahr	Pferdebestand	Karren	Fuhrwerke	Fahräder	Motorräder	Personenwagen	Lastwagen	Traktoren	Anhänger
1912	166	—	59	—	—	—	—	—	—
1916	198	15	66	—	—	—	—	—	—
1918	279	70	80	1	—	—	—	—	—
1928	318	97	88	19	—	—	4	—	—
1938	424	121	119	201	3	1	3	3	3—6
1945	473	191	124	261	5	2	14	16	16
Truppenordnung 1946 (vorgesehen)	473	191	118	285	5	3	14	16	16

ende von Grund auf studiert. Gestützt auf prinzipielle, sorgfältig vorbereitete Beschlüsse der Landesverteidigungskommission und auf Berichte von Spezialkommissionen sind zunächst Einzelprogramme, z. B. für die Munitionsbeschaffung und die Entwicklungsarbeiten, aufgestellt und mit einer Dringlichkeitskala versehen worden. Die Landesverteidigungskommission legte ihre «Conceptions stratégiques et tactiques» fest. Auf der Basis dieser wichtigen Vorarbeiten und unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen wie der Fabrikationsmöglichkeiten ist schliesslich der Rüstungsplan auf sieben Jahre ausgearbeitet worden.

Zuerst war ein Fünfjahresplan ab 1950 beabsichtigt. Weil aber in den Jahren 1948/49 bereits gewisse neue Entwicklungen und Ausrüstungen verwirklicht werden können, andererseits weitere Probleme, die heute bereits in Bearbeitung sind, bis 1950 nicht gelöst sein werden, drängte es sich auf, die beiden Jahre in die Berechnung des durchschnittlichen Finanzbedarfs einzubeziehen. So erstrecken sich nun das Programm und die Kostenberechnungen vom 1. Januar 1948 hinweg über die sieben folgenden Jahre.

Die Dienstabteilungen des Militärdepartementes, die auf der geschilderten Grundlage an der Vorbereitung des Rüstungsprogramms mitzuwirken hatten, brachten verständlicherweise Begehren vor, welche über die Grenzen des finanziell Tragbaren bei weitem hinausgingen. Nach Prüfung der Entwicklungs-, Fabrikations- und Ankaufsmöglichkeiten durch die Kriegstechnische Abteilung zeigte es sich, dass man bei Berücksichtigung aller gut begründeten Forderungen auf ein gesamtes jährliches Militärbudget von rund 650 Millionen Franken gekommen wäre, wenn der Aufwand auf sieben Jahre hätte verteilt werden müssen. Alles nur Wünschbare wurde deshalb fallen gelassen. Auch dann noch blieb indessen, was die als unerlässlich betrachteten Massnahmen betraf, nichts anderes übrig, als für die nächsten sieben Jahre die Ausgaben erster Dringlichkeit auszuscheiden, aus denen sich nun das unmittelbare, dem 400-Millionen-Zukunftsbudget zugrunde liegende Rüstungsprogramm zusammensetzt. Auch die in die zweite und dritte Dringlichkeitskategorie aufgenommenen Bedürfnisse entsprechen aber nach dem Urteil des Militärdepartementes wirklichen Notwendigkeiten.

Das auf sieben Jahre befristete Rüstungsprogramm enthält somit nur die dringlichsten Vorkehren, die als unentbehrlich betrachtet werden, damit die Armee ihre verfassungsmässige Aufgabe erfüllen kann. Im Falle von Arbeitslosigkeit wäre es angezeigt, Massnahmen der späteren Dringlichkeitskategorien vorzuzuschieben. Ausserdem müssen, je nach der Gestaltung der Verhältnisse, einzelne interne Verschiebungen zwischen den verschiedenen Kategorien und Änderungen des Planes vorbehalten bleiben.

Im Programm lassen sich zwei Hauptgruppen unterscheiden: Bauten und Materialbeschaffung.

Für die Bauten ist in den sieben Jahren eine Gesamtausgabe von 189,1 Millionen Franken vorgesehen, was einem Jahresdurchschnitt von rund

20 Millionen entspricht. Vom Total entfallen auf die Artillerie 21,2 Millionen, die Fliegertruppe 45,9 Millionen, die Fliegerabwehrtruppe 3,3 Millionen, die Genietruppe 6,5 Millionen, die Kriegsmaterialverwaltung 15,6 Millionen, die Heeresmotorisierung 8,1 Millionen, das Festungswesen 28,5 Millionen und die Kriegstechnische Abteilung 10 Millionen. Als besonders bedeutungsvolle Einzelposten sind aus dieser Verteilung zu erwähnen der Ersatz des Artillerie-Waffenplatzes Kloten-Bülach mit 21,2 Millionen, die Arbeiten an Flugplätzen mit 8,5 Millionen, die Erstellung von Kavernen für Flugzeugunterkunft mit 35 Millionen, der Bau von Material- und Munitionsstollen mit 12 Millionen, die Erstellung von Motorfahrzeughallen mit 8 Millionen, Neubauten und Modernisierungsarbeiten in der Festung St. Maurice mit 20 Millionen und die Erweiterung der Pulverfabrik mit 10 Millionen Franken.

Das Materialbeschaffungsprogramm mit einem gesamten Kostenbetrag von 528,5 Millionen Franken in sieben Jahren (im Durchschnitt jährlich 75,5 Millionen) weist folgende Gliederung auf:

Tabelle 15. Bewaffung, Munition und Material.

Sachgruppen	Durch die Landesverteidigungskommission als notwendig bezeichnete Begehren
	Kategorie I (7-Jahresplan)
	Tausend Franken
a. Infanteriewaffen	—
b. Panzerabwehr	64 000
c. Fliegerabwehr	70 000
d. Artillerie.	25 000
e. Munition und Sprengstoffe	70 000
f. Flugwaffe	210 000
g. Motorisierung	40 300
h. Allgemeines Korpsmaterial.	2 100
i. Material für den Übermittlungs-Dienst	31 700
k. Material für die Genie-Batruppen.	4 200
l. Sanitätsmaterial	3 500
m. Material für Verpflegungs- und Bäcker-Kp.	700
n. Material für den chemischen Dienst	7 000
	528 500

Weitaus die grössten Kosten erfordert hier die Beschaffung von Flugzeugen. Eine moderne Flugwaffe kommt, im Vergleich zu den andern Waffengattungen, ausserordentlich teuer zu stehen. Trotzdem kann die Schweiz nach übereinstimmender Auffassung des Bundesrates und der Landesverteidigungskommission auf dieses wichtige Kampfinstrument nicht verzichten; im gleichen

Sinne haben auch die eidgenössischen Räte bereits entschieden, indem sie die Anschaffung einer ersten Serie von Düsen-Jagdflugzeugen beschlossen. Der Rüstungsplan bringt nun aber gegenüber früheren Absichten bereits eine Einschränkung mit sich, indem er auf einen Gesamtbestand von nur 300 Flugzeugen abstellt, während wir noch in unserer Stellungnahme zum Generalsbericht die Zahl von 500 als erforderlich bezeichneten. Im Jahresdurchschnitt werden sich nun die Kosten für die Flugzeugbeschaffung gemäss dem neuen Plan auf 30 Millionen Franken stellen. Das sind rund zwei Fünftel der durchschnittlichen jährlichen Rüstungsquote.

Insgesamt kommt der Siebenjahresplan auf eine jährliche Ausgabe von rund 95 Millionen Franken für den Ausbau der Landesverteidigung. Wir möchten auf Einzelheiten des Programms in dieser Botschaft nicht eintreten. Das Militärdepartement hat seine Eingabe vom 28. Juni 1947 an den Bundesrat mit sämtlichen Tabellen allen Mitgliedern der Militär- und Finanzkommissionen zugestellt. Jedem Mitglied der eidgenössischen Räte steht zudem die Einsicht in sämtliche Akten offen.

Es hat sich aus diesen Studien somit ergeben, dass die künftigen laufenden Ausgaben des Militärdepartementes auf rund 317 Millionen Franken jährlich zu veranschlagen sind, während der Aufwand für den Ausbau der Landesverteidigung, um den Preis bedeutender Verzichte, auf durchschnittlich 95 Millionen beschränkt werden soll. Danach würde sich der jährliche Gesamtaufwand auf 412 Millionen Franken stellen. Abzuziehen sind davon die Rück-einnahmen des Militärdepartementes, die zum grössten Teil auf Pferde- und Materialverkäufe zurückgehen; es handelt sich um rund 5 Millionen Franken pro Jahr. Somit wären die reinen Ausgaben des Militärdepartementes auf jährlich 407 Millionen Franken zu veranschlagen. Die weiteren Rationalisierungsmassnahmen im laufenden Betrieb, namentlich in der Verwaltung, sollen aber dazu führen, dass ein Jahresdurchschnitt von höchstens 400 Millionen Franken eingehalten werden kann.

4. Die Folgen einer weiteren Kürzung der Militärkredite.

Würden dem Militärdepartement in Zukunft durchschnittlich nur bedeutend geringere Kredite zur Verfügung stehen, wie es die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform beantragt hat, so nähme die Wehrkraft nicht nur proportional zu den Einsparungen, sondern progressiv ab. Mit einem Standard-Militärbudget von nur 300 Millionen Franken könnte der Bund die ihm verfassungsmässig übertragene Aufgabe, für die Erhaltung der Unabhängigkeit des Landes zu sorgen, nur noch ganz unzulänglich erfüllen, es wäre denn, die Kaufkraft des Frankens würde sich dem Vorkriegsstand wieder annähern.

Da eine generelle Streichung der Ausgaben für den Ausbau der Landesverteidigung ausser Diskussion fällt und auch die radikalste Einschränkung der Verwaltung allein das Problem bei weitem nicht zu lösen vermöchte, wäre eine Herabsetzung der Bestände an Kampftruppen nicht zu umgehen. Eine

Verminderung der Rekrutenzahl um $\frac{1}{5}$ oder jährlich 5000 Mann würde die Ausbildungskosten in Schulen und Kursen um etwa 20 Millionen pro Jahr herabsetzen. Dazu käme ein geringerer Bedarf an neuen Waffen und weiterem Kriegsmaterial, und die Unterhaltskosten würden entsprechend sinken; beides ergäbe zusammen eine Einsparung von schätzungsweise ebenfalls 20 Millionen Franken. Die allmählich abnehmenden Bestände würden aber in den Stäben und Einheiten zu schwierigen organisatorischen Störungen führen. Mindestens zwei Divisionen müssten aufgegeben werden, und der Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht, an dem wir festzuhalten gewillt sind, liesse sich nicht mehr aufrechterhalten. Die Armee dermassen zu reduzieren, würde eine kaum mehr zu verantwortende Schwächung ihrer Abwehrkraft mit sich bringen.

Weiter müsste man sich wohl zum Verzicht auf die Luftwaffe als Kampf- waffe entschliessen und vielleicht nur die Hälfte der jetzt noch vorgesehenen Flugzeuge als Instruktionsmittel für die übrigen Truppen beibehalten. Damit liessen sich, unter Berücksichtigung der Ausgaben für die Bodenorganisation, weitere 20 Millionen jährlich einsparen. Wir haben jedoch bereits dargelegt, dass eine kleine, aber moderne Luftwaffe als Kampfinstrument beibehalten werden sollte.

Durch die vollständige Abschaffung der Kavallerie liesse sich finanziell nur verhältnismässig wenig gewinnen, denn die Mannschaft wäre bei andern Truppengattungen einzureihen und würde dort ungefähr gleich viel kosten. Einsparungen ergäben sich aus der Verminderung des Pferdeeinkaufs und dem weiteren Abbau der verbleibenden Pferdeanstalt; wir schätzen sie auf etwa 2,5 Millionen Franken im Jahr. Die Frage, ob und in welchem Rahmen die Kavallerie beibehalten werden kann, wird schon aus militärischen Gründen in den nächsten Jahren einer neuen Prüfung unterzogen werden müssen.

Gäbe man zur Einschränkung des teuren Festungsunterhalts einen Viertel der bestehenden Anlagen auf und verzichtete man auf die Wiederherstellung der Festung St. Maurice sowie die Erneuerung der Festungen St. Gotthard und Sargans, so könnte man in den nächsten sieben Jahren durchschnittlich 6 Millionen Franken sparen. Die Bedeutung der Festungen für die Kampfkraft unserer Armee ist trotz der modernen Waffenwirkung bisher nicht ernstlich angezweifelt worden, vor allem bezüglich der unter Fels liegenden Anlagen. Bei dieser Sachlage und mit Rücksicht auf die enormen Werte, die in den Befestigungen investiert worden sind, wird man derartige Einschränkungsmassnahmen kaum befürworten können.

Denkbar, aber in ihren Auswirkungen sehr ungünstig wäre sodann eine Einschränkung der Ausgaben für die ausserdienstliche Tätigkeit. Wollte man diese Ausgaben z. B. auf die Hälfte reduzieren und damit 6 Millionen Franken jährlich sparen, so wäre der Schaden für die Armee unzweifelhaft grösser als der finanzielle Nutzen.

Eine Soldreduktion um 20 % brächte jährlich etwa 5—6 Millionen Franken ein, ist aber beim heutigen Preisstand kaum möglich.

Alle derartigen Eingriffe, soweit sie finanziell eine bedeutende Entlastung bringen könnten, stossen demnach auf schwerwiegende Bedenken militärischer Natur. Man könnte unzweifelhaft noch eine Reihe anderer Möglichkeiten nennen, müsste aber auch dort erkennen, dass die Einsparungen auf Kosten der Kampftüchtigkeit gingen; namentlich wäre dies der Fall, wenn weitere Abstriche an den Aufwendungen für die Modernisierung der Armee gemacht werden müssten. Die Wehrkraft würde damit unter das Minimum sinken, das wir bei der heutigen Weltlage und den durch sie eröffneten Aussichten für unerlässlich halten.

5. Schlussbemerkungen.

Die Militärausgaben haben auch ihre wirtschaftlich positive Seite. Ihre befruchtenden Wirkungen in Industrie und Gewerbe werden oft unterschätzt. In Tausenden von Betrieben bringen namentlich die Aufträge der Kriegstechnischen Abteilung Verdienst und Beschäftigung. Bewusst wird dabei die Politik verfolgt, die Vergabungen möglichst zu verteilen und gerade auch die kleinen gewerblichen Betriebe zu berücksichtigen, obschon dadurch höhere Kosten in Kauf genommen werden müssen. Die Armee leistet damit einen ganz bedeutenden Beitrag zur Erhaltung des selbständig erwerbenden Mittelstands wie zur Beschäftigung der Arbeiterschaft. In Krisenzeiten sind zusätzliche Rüstungsaufträge ausgezeichnet geeignet, die Arbeitskräfte in den angestammten Betrieben zu beschäftigen. Soweit es sich mit der Aufgabe der Armee vereinbaren lässt, wird diese immer bestrebt sein, ihre Aufträge an die Wirtschaft dem jeweiligen Stand der Konjunktur anzupassen.

Wir sind uns vollständig bewusst, wie schwer die Last der Militärausgaben für die Steuerzahler zu tragen ist. Die Bewahrung des Friedens und der Unabhängigkeit des Landes ist aber ohne bedeutende Opfer nicht möglich, solange die Gewalt in der internationalen Politik ihre Rolle weiter spielt. Die Schweiz hat keinen brennenderen Wunsch als den Frieden in der Welt. Was sie mit ihren bescheidenen Kräften tun kann, um die friedliche Zusammenarbeit der Völker zu fördern, wird sie leisten. Daneben darf aber ihre militärische Wachsamkeit, soweit sich heute sehen lässt, nicht nachlassen. Wir appellieren in diesem Sinne an die staatspolitische Einsicht des Schweizervolkes.

E. Bundesbeiträge.

I. Das Wesen der Bundesbeiträge.

Es ist eine alte Erfahrung, dass die Blicke zuerst auf die Bundesbeiträge gerichtet werden, wenn es gilt, die Ausgaben des Bundeshaushaltes zu senken. Demgegenüber sind aber auch die vielen Hände nicht zu übersehen, die gierig nach den Subventionen greifen, welche da für fast alle Wirtschaftsgruppen, Bevölkerungskreise, Lebensalter und Tätigkeitsgebiete zu haben sind. Die glücklichen Empfänger geben sich allerdings oft nicht genügend Rechenschaft darüber, dass diese Leistungen nicht vom Himmel fallen, sondern bis auf den letzten Rappen von den Mitbürgern bezahlt werden müssen.

Es zeigt sich immer wieder, dass die Diskussion um die Bundesbeiträge erschwert wird durch den Mangel an konkreten Vorstellungen über das, was unter dem Begriff der Subvention überhaupt zu verstehen ist. Die Bundesbeiträge bilden die am wenigsten homogene Gruppe der Bundesausgaben, sie sind zusammengesetzt aus Beiträgen der verschiedensten Art, der verschiedensten Grösse und für die verschiedensten Zwecke. Gemeinsam ist den meisten Subventionen nur das eine, dass es sich bei ihnen um Ausgaben der Eidgenossenschaft für Zwecke handelt, die nicht von der Bundesverwaltung selbst erfüllt werden. So sind z. B. die Leistungen des Bundes an die Kantone für die Primarschulen oder für das berufliche Bildungswesen Subventionen, weil diese Schulen nicht zur Bundesverwaltung gehören. Hingegen sind die Aufwendungen für die Eidgenössische Technische Hochschule keine Bundessubventionen (sondern Personal- und Sachausgaben), weil die Eidgenössische Technische Hochschule einen Teil der Bundesverwaltung bildet.

In manchen Fällen sind Aufgaben, die früher von einer bundesfremden Stelle mit Hilfe von Bundesbeiträgen erfüllt wurden, später von der Bundesverwaltung übernommen worden, sei es, dass die früher ausserhalb der Verwaltung stehenden Institute in ihr aufgingen, oder dass sich zur Erfüllung dieser Aufgaben neue Bundesämter entwickelten. In diesen Fällen sind die Subventionen aus der Staatsrechnung völlig verschwunden, ohne dass sich die Bundesausgaben deswegen verminderten. Beispiele für diese Art des Subventionsabbaues bilden die landwirtschaftlichen Versuchsanstalten und die Eidgenössische Materialprüfungsanstalt Zürich und St. Gallen.

Die vorstehende Umschreibung des Wesens der Subventionen trifft aber z. B. für die ebenfalls als Subventionen bezeichneten Verbilligungsbeiträge des Bundes nicht zu. Diese Subventionen lassen sich nicht als Ausfluss einer mittelbaren Bundesaufgabe verstehen. Dennoch weisen sie das allen Bundesbeiträgen eigene weitere Merkmal auf, dass es sich um Leistungen des Bundes à fonds perdu handelt, für die der Empfänger nicht unmittelbar eine Gegenleistung zu erbringen hat. Aus diesem weitem Begriffselement der Subvention als Leistung à fonds perdu geht hervor, dass die Leistungen des Bundes in Form von Darlehen oder von Beteiligungen an sich nicht als Subventionen bezeichnet werden dürfen, obwohl es sich dabei um sehr fühlbare Unterstützungen handeln

kann, wie z. B. in älterer Zeit das Darlehen an den Kanton Glarus nach dem Brande seines Hauptortes oder in neuerer Zeit die Darlehen an die Schweizerische Hotel-Treuhandgesellschaft. Auch wenn solche Darlehen und Beteiligungen nachher ganz oder teilweise abgeschrieben werden müssen, wie etwa 1934 und 1936 die Beteiligungen des Bundes an der Banque de Genève und an der Schweizerischen Volksbank, werden sie in der Staatsrechnung nicht als Subventionen ausgewiesen. In der Subventionsstatistik des Eidgenössischen Statistischen Amtes hingegen werden solche Verlustgeschäfte nachträglich in eine der zahlreichen Subventionskolonnen eingestellt. Andererseits werden z. B. in der Ausgabenrechnung des Bundes die Leistungen an die Zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung als Subventionen aufgeführt, während in der Subventionsstatistik nur diejenigen Beträge als Subventionen erfasst werden, die aus diesen Fonds wirklich ins Volk hinausfließen. Daneben gibt es noch gänzlich unsichtbare Subventionen, die auch in der Subventionsstatistik nicht erscheinen, wie die in die Millionen gehenden Gratisleistungen der Post zugunsten der Kantone und Gemeinden in Form der Portofreiheit.

Schon diese wenigen Hinweise zeigen, dass die Meinungen über das, was als eine Subvention zu bezeichnen ist, auseinandergehen können, und dass es deshalb nicht so einfach ist, zu erklären, wie viele Subventionen der Bund in diesem oder jenem Jahr wirklich ausbezahlt hat.

Auch die Grenze zwischen den Subventionen und den Anteilen der Kantone an gewissen Bundeseinnahmen lässt sich nicht leicht ziehen. Im allgemeinen unterscheiden sich die Subventionen von den kantonalen Anteilen dadurch, dass sie Zuwendungen für einen bestimmten Zweck sind, während kantonale Anteile beliebig verwendet werden können. Vom Anteil der Kantone am Reinertrag der Alkoholverwaltung muss allerdings ein Zehntel für einen bestimmten Zweck, nämlich zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen verwendet werden; dennoch zählt man den Anteil der Kantone am Reinertrag der Alkoholverwaltung nicht zu den Subventionen. Hingegen ist z. B. der kantonale Anteil am Benzinzoll als Subvention zu betrachten, weil er von den Empfängern vollständig für den Ausbau der Automobilstrassen verwendet werden muss.

Wie bei diesen durch den Benzinzoll gedeckten Bundesbeiträgen an die Kantone für die Autostrassen werden auch in andern Fällen für die Subventionen besondere Einnahmequellen vorgesehen, wobei dann allerdings die Höhe der Subvention sich nicht wie beim Benzinzollanteil nach dem Ertrag der Quelle richtet, sondern nach den Kosten, die aus der Erfüllung des betreffenden Zweckes entstehen. Es ergeben sich dann Überschüsse oder Fehlbeträge der Deckungsquellen. So haben z. B. die Zoll- und Preiszuschläge auf Futtermitteln, auf Butter, Schweineschmalz, Speiseölen und Speisefetten die Beiträge des Bundes für die Milchpreisstützung nur teilweise gedeckt; andererseits übersteigt z. B. der Ertrag der Zuschlagsgebühr auf Fasswein gegenwärtig den Aufwand für die Unterstützung der einheimischen Weinproduktion, so dass der Weinbaufonds, dem die Überschüsse zufließen, bereits eine beträchtliche Höhe erreicht hat.

Die staatsvertraglich gebundenen Leistungen und die Beiträge des Bundes an internationale Organisationen gelten in der Regel nicht als Subventionen. Auch die 250 Millionen Franken, die nach dem Abkommen von Washington bezahlt worden sind, wurden nicht als Subvention verbucht, wohl aber die Aufwendungen des Bundes für die Schweizer spende und andere internationale Hilfswerke von 100 Millionen Franken im Jahre 1945, 40 Millionen Franken im Jahre 1946 und weitere 20 Millionen im Jahre 1947.

Endlich sind noch einige Bundesbeiträge zu vermerken, die zwar zweifellos als Subventionen zu erkennen sind, aber das Charakteristikum der Zweckgebundenheit nicht aufweisen, wie die verschiedensten Unterstützungszahlungen, etwa an zurückgekehrte Auslandschweizer, an wiedereingebürgerte Schweizerinnen, die finanziellen Beihilfen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern usw., wo es den Empfängern freisteht, die Zuwendungen für beliebige Zwecke zu verwenden. Diese Subventionen widersprechen der allgemeinen Kennzeichnung der Bundesbeiträge als Leistungen à fonds perdu für bestimmte, ausserhalb der Bundesverwaltung zu erfüllende Aufgaben.

Eine Mittelstellung zwischen den zweckgebundenen und den zweckfreien Zuwendungen nehmen die sogenannten voraussetzungslosen Subventionen ein, die nicht als Beiträge an die Kosten bestimmter Werke gegeben werden, sondern im Hinblick auf die Belastung der Kantone für gewisse Aufgaben, wie die Primarschulsubvention, der Benzinzollanteil und die verfassungsmässigen Entschädigungen an die Kantone mit internationalen Alpenstrassen. Dank der relativen Unabhängigkeit dieser Beiträge von der Höhe der ins Auge gefassten Kosten eignen sie sich als Instrument des Finanzausgleichs. Noch beweglicher könnten gänzlich zweckfreie Dotationen zugunsten finanzschwacher Kantone gestaltet werden. Die bisherige historische Entwicklung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen spricht aber eindeutig gegen die Einführung solcher Dotationen und für den Einbau des an anderer Stelle behandelten Finanzausgleichs ins hergebrachte eidgenössische Subventionssystem.

Die allgemeinste Eigenschaft eines Bundesbeitrages ist also wohl die, dass es sich um eine einseitige Leistung des Bundes à fonds perdu handelt. Diese Bestimmung schliesst die weitere Eigenart in sich, dass nur Leistungen an ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Empfänger in Frage kommen können. Bei den meisten Bundesbeiträgen tritt als Drittes das Merkmal hinzu, dass sie für eine bestimmte Aufgabe ausgerichtet werden. Diese Zweckgebundenheit der Subvention bedingt, dass sich der Bund als Geldgeber das Recht der Aufsicht über die zweckmässige Verwendung seiner Beiträge vorbehalten muss.

II. Die allgemeine Entwicklung.

Ein Rückblick auf die Entstehung der Bundesbeiträge zeigt, dass sich im Laufe der Zeit verschiedene Schichten übereinandergelagert haben, bis sich die heutige Subventionspyramide ergab. Diese Pyramide steht auf der

Spitze, da die historisch ältesten der heutigen Bundesbeiträge zugleich die bescheidensten sind, während die neueren Arten immer mehr in die Breite gingen und sich schliesslich sogar über die Landesgrenze hinaus ausdehnten.

Die Bundesbeiträge sind innerhalb eines Jahrhunderts von einem spärlichen Rinnsal zu einem breiten Strom angeschwollen. Noch 1875, dem ersten Jahr der revidierten Bundesverfassung, betrug sie nur rund 1 Million Franken bei einem Gesamtausgabenvolumen von 35 Millionen Franken. Sie stiegen dann bis 1913 auf 25 Millionen Franken bei 127 Millionen Franken Gesamtausgaben. Obwohl man damals glaubte, an der Grenze des Tragbaren angekommen zu sein, haben sich dann die Subventionen bis zum Ende des ersten Weltkrieges etwa vervierfacht, wobei besonders die damaligen Verbilligungsmassnahmen und die Arbeitslosenunterstützung ins Gewicht fielen. Nach einem Rückgang in den zwanziger Jahren beliefen sich die Bundesbeiträge 1930 auf rund 100 Millionen Franken, worauf sie sich unter dem Einfluss der Wirtschaftskrise innert wenigen Jahren verdoppelten auf rund 200 Millionen Franken. Im Laufe des zweiten Weltkrieges stiegen sie infolge des Hinzutrittes der ausserordentlichen Beiträge erneut steil aufwärts bis zum Rekordstand von 464 Millionen Franken im Jahre 1945. Diese Steigerung muss auch dann als enorm bezeichnet werden, wenn man die Verminderung der Kaufkraft des Frankens in Rechnung stellt. Während die Subventionen im Jahre 1875 nur $\frac{1}{35}$ der Bundesausgaben ausmachten, erreichten sie in den letzten Jahrzehnten ungefähr einen Fünftel des gesamten Nettoaufwandes. Eine wesentliche Herabsetzung dieses Anteils der Bundesbeiträge an den Gesamtausgaben ist im Zuge der Bundesfinanzreform unerlässlich.

III. Bisherige Abbaumassnahmen.

Schon im Jahre 1910 wurde der Bundesrat durch ein Postulat eingeladen, beförderlichst die Grundsätze, auf denen das gesamte Subventionswesen des Bundes aufgebaut ist, und das dabei angewandte Verfahren durch Sachkundige prüfen zu lassen und über das Ergebnis Bericht zu erstatten. Die eingesetzte Expertenkommission kam zur Gutheissung der bestehenden Massnahmen auf der ganzen Linie.

Zu einem wesentlich entschiedeneren Vorstoss holte die Finanzkommission des Nationalrates anlässlich der Beratung des Voranschlages für das Jahr 1923 aus, als sie das Postulat stellte, zu untersuchen, ob für die Verabfolgung von Subventionen nicht eine neue, der heutigen Finanzkraft des Bundes besser entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte. In seiner Antwort erklärte der Bundesrat, dass die Schaffung eines besonderen Subventionsartikels in der Bundesverfassung nicht opportun sei, dass er es sich jedoch zur Pflicht machen werde, jedes Gesuch um Gewährung neuer oder um Erhöhung bestehender Subventionen streng auf die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen hin zu prüfen. Leider fielen aber die da und dort erzielten Einsparungen an Subventionen gegenüber den neu hinzutretenden Subventions-

millionen, deren Bewilligung meist unter dem Druck aussergewöhnlicher Umstände erfolgte, nicht ins Gewicht. Ungeachtet aller Abbaubestrebungen wuchs das Subventionsvolumen immer mehr an.

Eine wirkungsvollere Anstrengung zur Senkung des Subventionsaufwandes leiteten erst die Finanzprogramme ein. Der Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt (Finanzprogramm I) verfügte eine grundsätzliche Kürzung der Subventionen um 20 % oder mehr. Von der Herabsetzung wurden jedoch alle Subventionen ausgenommen, die verfassungsrechtlich oder vertraglich gebunden sind oder die aus besonders dafür bestimmten Einnahmen gedeckt werden.

Noch weiter ging der Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalte in den Jahren 1936 und 1937 (Finanzprogramm II). Dort wird vorgeschrieben:

«Jeder einzelne während der Gültigkeitsdauer dieses Bundesbeschlusses zu bewilligende Bundesbeitrag ist um 40 % niedriger zu bemessen als der gleiche oder ein gleichartiger Beitrag im Jahre 1932. Eine geringere Kürzung ist nur zulässig, wenn die wirtschaftliche Lage des Beitragsempfängers es absolut erfordert oder wenn bei besonders wichtigen Zwecken die Aufgabe wegen der Kürzung des Beitrages um 40 % in der Hauptsache nicht mehr weitergeführt werden könnte. Auch beim Vorliegen einer dieser Voraussetzungen ist der Beitrag unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen um wenigstens 25 % zu kürzen.

Die Beiträge können nach dem Ermessen des Bundesrates um mehr als 40 % gekürzt oder gänzlich eingestellt werden,

- a. wenn es die wirtschaftliche Lage des Beitragsempfängers gestattet,
- b. für Zwecke, deren Förderung in erster Linie den Kantonen und Gemeinden obliegt oder der privaten Initiative überlassen werden darf.»

Von der Herabsetzung wurde jedoch wieder eine ganze Reihe von Subventionen ausgenommen, z. B. die Beiträge zur Bekämpfung der Tierseuchen, die von der Bundesversammlung bewilligten ausserordentlichen Kredite für Arbeitsbeschaffung, produktive Arbeitslosenfürsorge, Exportförderung, private Transportunternehmungen, notleidende Bauern, Unterstützung des Hotelgewerbes usw.

Die Abbauvorschrift des Finanzprogrammes II ist fast unverändert auch in den Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushaltes (Finanzordnung) aufgenommen worden, der zweimal verlängert worden ist, zuletzt mit Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 bis Ende 1949. Ohne die in den Finanzprogrammen und in der Finanzordnung vorgeschriebenen Kürzungen wären die Bundessubventionen um etwa 20 Millionen Franken höher. Dieses Ergebnis soll nun durch die Bundesfinanzreform vertieft und in ordentliches Recht übergeführt werden.

Die eidgenössische Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hält des bestimmtesten dafür, dass die ordentlichen Bundesbeiträge vom Jahre 1950 an 155 Millionen Franken — gegenüber 180 Millionen Franken im Jahre 1938 — nicht mehr übersteigen dürfen, und dass die ausserordentlichen Subventionen, die sich 1946 noch nahezu auf 286 Millionen Franken beliefen und für das Jahr 1948 auf 268 Millionen Franken veranschlagt sind, bis zum Jahre 1950 gänzlich abzubauen seien. Der Bundesrat hat sich dieser Auffassung grundsätzlich angeschlossen, ist sich aber der grossen Schwierigkeiten, die der Erreichung dieses Zieles entgegenstehen, durchaus bewusst. Diese Schwierigkeiten ergeben sich daraus, dass das eidgenössische Subventionssystem ein in jahrzehntelanger Entwicklung aus Notwendigkeiten und Notständen heraus gewachsenes organisches Gebilde ist. Es wird schmerzhaft und nicht leicht sein, die tief im Erdreich der schweizerischen Volkswirtschaft wurzelnden Bundessubventionen zu unterbinden, da es sich hier um ein ganzes Flechtwerk von Wurzeln handelt, von denen jede in gewissem Sinne ihre Funktion erfüllt und von Nutzen sein mag.

Die Weiterführung des Abbaues ist durch verschiedene neue Sparmassnahmen und interne Beschlüsse vorbereitet und bereits in die Wege geleitet worden. Ein weiterer schematischer Abbau kann aber nicht mehr in Frage kommen. Vielmehr gilt es, sich auf den ursprünglichen Zweck jeder einzelnen Bundessubvention zu besinnen und zu prüfen, ob sich nicht zur Erfüllung dieses Zweckes eine andere Lösung finden liesse. Das ist auch bereits eine Besinnung auf die eigentlichen Bundesaufgaben und ebensowohl eine Besinnung auf die Aufgaben der Kantone. Um das gesteckte Ziel zu erreichen, bleibt nichts anderes übrig, als sich über jedes einzelne Subventionsgebiet und die dort vorhandenen Möglichkeiten einer Änderung Rechenschaft zu geben.

IV. Die Hauptgruppen der ordentlichen Subventionen.

1. Die Subventionen für öffentliche Werke.

Art. 21 der Verfassung von 1848, der dem Art. 23 der heutigen Verfassung entspricht, gab dem Bunde das Recht, öffentliche Werke zu unterstützen oder zu errichten, sofern sie im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben liegen. Gestützt auf diesen Artikel traf 1853 das erste Subventionsgesuch für eine Gewässerkorrektur ein, und zwar von den überschwemmungsgeschädigten Gemeinden des sanktgallischen Rheintales. Der Bundesbeschluss vom 24. Juli 1862, der dem Kanton St. Gallen einen Bundesbeitrag von 2,8 Millionen Franken und dem Kanton Graubünden einen solchen von 350 000 Franken zusicherte, ermöglichte die Verbauung des Rheins. Ein weiteres hervorragendes Werk war die Korrektur der sog. Juragewässer, die 1867 mit 5 Millionen Franken subventioniert wurde. Für die Korrektur der Rhone wurde 1863 eine Subvention von 2,6 Millionen Franken bewilligt. Dazu kamen erhebliche Bundesbeiträge für die Erstellung von Alpenstrassen. Die

Subventionen dieser Ära waren keine regelmässigen, jährlich wiederkehrenden Leistungen an die Kantone. Sie wurden von Fall zu Fall beschlossen, wenn freundeidgenössische Hilfe nottat. Sie wurden stets für ganz bestimmte, auch im Interesse der Eidgenossenschaft liegende Zwecke gegeben und tendierten — soweit sie an die Kantone flossen, was fast durchwegs der Fall war — auf einen Finanzausgleich zwischen dem durch das betreffende Werk direkt belasteten Kanton und allen übrigen Ständen.

Eine neue Methode gelangte dann bei der Subventionierung der Korrektur und Verbauung der Wildwasser und der Aufforstung ihrer Quellengebiete zur Anwendung. Anlässlich der Hochwasserkatastrophen des Jahres 1868 überführten die Schuttmassen die Talgründe und verursachten auch in den Niederungen Überschwemmungen. Man erkannte, dass die Wiederkehr solcher Verheerungen nicht nur durch gelegentliche einzelne Verbauungen verhindert werden konnte, sondern dass es dazu eines planmässigen Vorgehens im Sinne eines allgemeinen Ameliorationswerkes bedurfte. Obwohl nicht jede Verbauung und Aufforstung, für sich allein genommen, im Gesamtinteresse der Eidgenossenschaft liegen konnte, wurden sie doch gleichsam als Teile eines umfassenden eidgenössischen Werkes betrachtet und als solche vom Bund subventioniert. Die Bundesversammlung fasste am 21. Juli 1871 den Beschluss betreffend die Bewilligung eines jährlichen Bundesbeitrages für Schutzbauten an Wildwassern und für Aufforstungen im Hochgebirge und bewilligte hiefür dem Bundesrat einen jährlichen Kredit von 100 000 Franken. Dabei beanspruchte der Bund für sich das Recht, die Ausführung und den Unterhalt aller subventionierten Werke zu überwachen und nötigenfalls selbst bezügliche Anordnungen auf Kosten der Unterhaltspflichtigen zu treffen. Dieses Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei wurde ihm dann auch in Art. 24 der revidierten Bundesverfassung von 1874 ausdrücklich zuerkannt. In Ausführung dieses Artikels wurde das Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei von 1876 erlassen, das durch das heutige Forstpolizeigesetz von 1902 ersetzt worden ist. Danach gewährt der Bund den Kantonen zuhanden der Waldeigentümer als Entschädigung dafür, dass die Wälder im Quellengebiet der Wildbäche resp. im Schutzwaldgebiet strengen Bewirtschaftungsvorschriften unterstellt wurden, Subventionen für Aufforstungen, Lawenverbauungen, Waldwege, an die Besoldungen der Förster usw. Auf denselben Art. 24 der Bundesverfassung stützt sich auch das heute noch in Kraft stehende Wasserbaupolizeigesetz von 1877, das die Kantone verpflichtet, die vom öffentlichen Interesse geforderten wasserbaulichen Arbeiten auszuführen, wofür ihnen dann der Bund Beiträge leistet.

Die Oberaufsicht des Bundes bezweckt nichts anderes, als das Land gegen die Verheerungen der Wasserläufe zu schützen, indem diese korrigiert und die Waldungen in ihren Quellengebieten besonders gepflegt werden. Diesem Zweck haben auch die forst- und gewässerbaupolizeilichen Bundesbeiträge zu dienen. Wenn sie auf ein anderes Ziel ausgerichtet sind, entsprechen sie nicht mehr der verfassungsmässigen Zielsetzung.

Diese Überlegung muss für die Prüfung der Abbaumöglichkeiten auf diesem Gebiet ausschlaggebend sein. In zweiter Linie muss berücksichtigt werden, dass diese Subventionen insofern zum Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen beitragen, als auf dem Gebiet der finanzschwachen Stände verhältnismässig viele Wildwasser zu verbauen und Wälder in ihren Quellengebieten aufzuforsten sind. Daraus ergeben sich folgende Richtlinien für die weitere Kürzung dieser Bundesbeiträge:

Bei Gewässer verbauungen und -korrekturen müssen die höhern Subventionssätze für Arbeiten im Gebirge beibehalten werden. Hingegen sollen — auch im Interesse des interkantonalen Finanzausgleichs — die Ansätze für Gewässerkorrekturen im Unterland lediglich die Oberaufsicht des Bundes bei der Ausführung solcher Arbeiten materiell sichern. Wir sind mit den Finanzexperten der Ansicht, dass auf die Dauer für die Gewässerkorrekturen im Inland, zusammen mit der Rheinregulierung oberhalb des Bodensees, mit etwa $5\frac{1}{2}$ Millionen Franken Bundesbeitrag gerechnet werden muss. Dazu kommen noch die auf den Bund entfallenden Kosten der Rheinregulierung auf der Strecke Basel–Strassburg. Diese Kosten wurden in den Unterlagen, auf die sich die Expertenkommission gestützt hat, mit 500 000 Franken jährlich veranschlagt. Mit dem Fortschreiten dieses Werkes hat es sich jedoch gezeigt, dass noch auf viele Jahre hinaus mit einer Belastung von je ca. 3 Millionen gerechnet werden muss, wenn dieser für die Schweiz lebenswichtige und einzige Schifffahrtsweg zum Meer so instandgesetzt und erhalten werden soll, dass er seinem Zweck uneingeschränkt dient.

Bei den Bundesbeiträgen für das Forstwesen ist zu bedenken, dass auch diese Bundeshilfe nur dem Schutz des Landes vor den Verheerungen der Gewässer dienen soll. Die Ausdehnung der Schutzwaldzone über die Quellgebiete der Wildwasser hinaus vermag deshalb, so sehr sie an sich zu begrüssen ist, keine Subventionspflicht des Bundes zu begründen. Nachdem die Einsicht in die Notwendigkeit einer fachgemässen Pflege unserer Wälder Allgemeingut geworden ist und da die rationelle Waldpflege in erster Linie im wohlverstandenen Interesse der Waldbesitzer selbst liegt, ist es auch nicht mehr notwendig, dass der Bund den Kantonen jetzt noch Vorspanndienste leistet durch Beiträge an die Besoldungen der Forstleute, und sogar solcher Forstleute, die Wälder ausserhalb der Quellgebiete der Wildwasser zu betreuen haben. Diese Bundesbeiträge sollen deshalb gestrichen werden. Insgesamt werden sich auf diese Weise die Beiträge für die Forstwirtschaft, die im Jahre 1946 noch 3,3 Millionen Franken ausmachten, auf 1,7 Millionen Franken herabsetzen lassen.

Von grösster Bedeutung war von jeher die Bundeshilfe für den Bau von Bergstrassen und Brücken. In der Zeitspanne von 1848 bis 1874 wurden für diesen Zweck insgesamt 3,3 Millionen Franken Subventionen ausbezahlt. Mit der revidierten Bundesverfassung von 1874 machte sich dann eine zunehmende Steigerung der Strassenbeiträge bemerkbar. Dabei sind auch die in Art. 30 der Bundesverfassung vorgesehenen jährlichen Entschädigungen für die losgekauften Weg- und Brückengelder usw. an die Kantone Uri, Grau-

bünden, Tessin und Wallis zu erwähnen, die diesen Kantonen mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen ausgerichtet werden. Die Kantone verlangten aber ausser den Subventionen für die Erstellung neuer Strassen eine weitere kräftige Hilfe für die Anpassung der bestehenden Strassen an die Erfordernisse des rasch zunehmenden Automobilverkehrs. Dabei vollzog sich eine ähnliche Entwicklung wie früher bei der Subventionierung der Verbauung von Wildwassern: An die Stelle der Unterstützung einzelner Werke trat die laufende Subventionierung der ganzen Kategorie solcher Arbeiten. Es lag nahe, für die Deckung wenigstens eines Teiles der den Kantonen aus dem Automobilverkehr erwachsenen Kosten die fiskalische Belastung des Autotreibstoffes heranzuziehen. Gemäss dem Bundesbeschluss vom 21. September 1928 über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Kantone für die Automobilstrassen wird die Hälfte des 10 Franken je q übersteigenden Zollzuschlages auf Benzin und Benzol auf die Kantone nach einem bestimmten Schlüssel verteilt zum Zwecke der Instandstellung und des Unterhaltes ihrer Automobilstrassen. 1938 betrug dieser Benzinzollanteil der Kantone 11,7 Millionen Franken. Im Kriege sank er zeitweise auf weniger als 2 Millionen Franken, während er im Jahre 1948 voraussichtlich wieder 11 Millionen Franken erreichen wird. Die Finanzexperten schätzen ihn für 1950 auf 12,6 Millionen Franken, während wir im Rahmen des an anderer Stelle entwickelten Finanzausgleichs hiefür 9,0 Millionen Franken in den Durchschnittsvoranschlag 1950 ff. einstellen.

Eine weitere, ursprünglich als vorübergehend gedachte Förderung des Strassenwesens durch den Bund brachte der Bundesbeschluss von 1935 über den Ausbau der Strassen und des Strassennetzes im Alpengebiet, wonach der Bund einen den Anforderungen des Autoverkehrs entsprechenden Ausbau oder Neubau der für den Durchgangsverkehr oder für die Förderung des Fremdenverkehrs wichtigen Alpenstrassen bis zu zwei Drittel der Kosten, im Falle des Bedürfnisses sogar mit noch höheren Ansätzen unterstützt und zwar während 12 Jahren mit je 7 Millionen Franken. Auf Grund dieses Bundesbeschlusses ist, neben dem Ausbau schon bestehender Alpenstrassen wie der Lenzerheide-Julier-Route, die Sustenstrasse subventioniert worden, an deren Kosten von über 30 Millionen Franken der Bund Beiträge von 75 % für die Bernerseite und von 90 % für die Urnerseite leistete. Die Frage der künftigen Bundeshilfe bei Strassenbauten wird im Abschnitt über den Finanzausgleich erörtert; hier sei nur erwähnt, dass neben dem Benzinzollanteil und der Erhöhung der Zuwendungen an die vier Kantone mit internationalen Alpenstrassen von 1,1 auf 1,6 Millionen Franken an Bundesbeiträgen für die Alpenstrassen mit 7,5 Millionen Franken, für Durchgangsstrassen mit 7,5 Millionen Franken und für Finanzausgleichzuschläge mit 6 Millionen Franken zu rechnen sein wird. Die Gesamtsumme an Bundesbeiträgen für das Strassenwesen muss auf 31,6 Millionen Franken geschätzt werden gegenüber 20,7 Millionen Franken, welche die Finanzexperten ihren Berechnungen zugrunde legten.

Ursprünglich hatte man beim Art. 23 der Verfassung besonders auch die Unterstützung von Eisenbahnen im Auge. Die Eidgenossenschaft überliess

dann allerdings die Initiative auf diesem Gebiet den Privaten und Kantonen. Der Bund hat einige Schienenwege als öffentliche Werke subventioniert (Gott-hardebahn 4,5 Millionen Franken, Monte-Ceneri 2 Millionen Franken, Simplon 4,5 Millionen Franken, Lötschberg 6 Millionen Franken, Rhätische Bahn 13 Millionen Franken, Schöllenenbahn 0,3 Million Franken).

Auf Art. 23 der Bundesverfassung beruft sich auch das Bundesgesetz vom 6. April 1939 über die Hilfeleistung an private Eisenbahnen und Schiffahrtsunternehmungen, demzufolge sich der Bund an der finanziellen Wiederaufrichtung notleidender privater Eisenbahn- und Schiff-fahrtsunternehmungen bis zum Betrage von 140 Millionen Franken beteiligt unter der Voraussetzung einer angemessenen Mitwirkung der interessierten Kantone. Die bisherigen Aufwendungen des Bundes für diesen Zweck belaufen sich auf 125 Millionen Franken.

Grosse Aufwendungen erwachsen dem Bunde auch aus der Subventionie-rung der Flugplätze, die ebenfalls als öffentliche, im Interesse der Eid-genossenschaft liegende Werke unterstützt werden. Nach dem Bundesbeschluss über den Ausbau der Zivilflugplätze können an den Bau oder die Erweiterung solcher Plätze Bundesbeiträge von höchstens 30 % (Kloten bis 35 %) ausgerich-tet werden. Ausserdem übernimmt der Bund die Kosten der Flugsicherungs-einrichtungen vollständig. Nachdem für 1948 für den Ausbau der Flugplätze 7,4 Millionen Franken veranschlagt worden sind, hat die Expertenkommission für diesen Zweck in Zukunft noch 5 Millionen Franken vorgesehen, eine Schät-zung, der wir uns anschliessen.

Endlich sind noch die Grossmeliorationen zu erwähnen, die ebenfalls als öffentliche Werke im eidgenössischen Interesse durchgeführt und subven-tioniert werden. Für die Meliorationen der Linthebene und der Rheinebene gewährt der Bund Beiträge von 60 % der Kosten; noch für längere Zeit wird aus diesem Grund mit einem Aufwand von jährlich etwa 2,5 Millionen Franken zu rechnen sein.

2. Die laufenden Subventionen an die Kantone.

Nachdem für die Gewässerkorrekturen und Aufforstungen die Methode der allgemeinen Ausrichtung von Bundesbeiträgen für alle solchen Werke ent-wickelt war, ist der Weg der laufenden Unterstützung der Kantone auch für andere Zwecke beschritten worden. Diese Entwicklung wurde durch die finanzielle Lage des Bundes und der Kantone im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts begünstigt. Die dem Bund überlassenen Zolleinnahmen stiegen infolge des aufblühenden Handels und des allmählichen Übergangs zum Schutzzollsystem stärker als die ihm überbundenen Militärausgaben. Die reichlich fliessenden Mittel erlaubten es ihm, immer weitere Aufgaben ent-weder selber zu übernehmen oder deren Erfüllung durch die Kantone mittels Subventionen zu fördern. Die Kantone waren, obwohl ihnen der Bund die Militärlasten abgenommen hatte, finanziell in einer weniger günstigen Lage; elf von ihnen erhoben im Jahre 1874 noch keine direkten Steuern. Unter diesen

Umständen glichen die Bundesbeiträge an die Kantone einer teilweisen Entschädigung für die Kosten, die ihnen aus dem Vollzug von Bundesgesetzen erwachsen.

a. Jagd und Fischerei.

Nach Art. 25 des Bundesverfassung von 1874 ist der Bund befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Ausübung der Jagd und Fischerei, namentlich zur Erhaltung des Hochwildes, sowie zum Schutz der für die Land- und Forstwirtschaft nützlichen Vögel zu treffen. Von Subventionen des Bundes ist in der Verfassung nicht die Rede. Dennoch wurden in den auf diesen Artikel sich stützenden Gesetzen Bundesbeiträge bis zu Hälfte der Kosten vorgesehen, besonders für die Entlohnung der Wildhüter in den eigenössischen Jagdbannbezirken der Kantone mit Patentjagdsystem und der kantonalen Fischereiaufseher. Da heute das Verständnis für die Notwendigkeit der eigenössischen Vorschriften auf diesem Gebiet genügend stark verbreitet sein dürfte und der Bund an den Jagd- und Fischereipatenttaxen und andern ähnlichen Einnahmen nicht beteiligt ist, erscheint es angezeigt, dass er seine unzeitgemäss gewordenen Subventionen dieser Art, die im Jahre 1946 noch 220 000 Franken ausmachten, wenigstens auf dem Gebiet des Fischereiwesens einstellt, womit sein Aufwand etwa auf die Hälfte reduziert werden kann.

b. Gesundheitswesen.

Schon nach der Verfassung von 1848 waren die Bundesbehörden befugt, bei gemeingefährlichen Seuchen gesundheitspolizeiliche Verfügungen zu erlassen. Art. 69 der revidierten Verfassung von 1874 gibt dem Bunde die Gesetzgebungskompetenz über die gegen *gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen* zu treffenden gesundheitspolizeilichen Verfügungen. Gestützt hierauf wurde das heute noch gültige Epidemiengesetz von 1886 erlassen, das ursprünglich nur Massregeln gegen Pocken, Cholera, Typhus und Pest vorschrieb. Erst durch eine Gesetzesnovelle vom Jahre 1921 ist der Bundesrat ermächtigt worden, die Bestimmungen dieses Gesetzes auch auf andere besonders gefährliche übertragbare Krankheiten anzuwenden. Subventionen werden ausgerichtet für Absonderungshäuser in den Spitälern, für Desinfektionsanlagen und -apparate, für Schutzimpfungen, insbesondere gegen Pocken und Diphtherie, für kostenlose bakteriologische Untersuchungen usw. 1946 wurden für solche Zwecke 200 000 Franken Bundesbeiträge bezahlt.

Der Bund ist zur Ausrichtung von Subventionen zur Bekämpfung der gemeingefährlichen Epidemien verfassungsmässig nicht verpflichtet. Heute sind diese Massnahmen zur Selbstverständlichkeit geworden, die nicht erst der Förderung durch Bundessubventionen bedürfen. Aus diesem Grunde soll auf Bundesbeiträge an die Kantone zur Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten in Zukunft vollständig verzichtet werden.

Im Jahre 1913 ist eine neue Fassung von Art. 69 der Bundesverfassung angenommen worden, wonach der Bund befugt ist, zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten gesetzliche Bestim-

mungen zu treffen. Gestützt hierauf konnten nun gesetzliche Vorschriften gegen die *Tuberkulose* erlassen und Massnahmen zu ihrer Bekämpfung subventioniert werden. Auf Grund des Bundesgesetzes von 1928 haben die Kantone für alle möglichen Massnahmen zur Bekämpfung dieser Krankheit zu sorgen. Dafür werden ihnen und den privaten Vereinigungen und Anstalten Bundesbeiträge für die Bekämpfung der Tuberkulose sowie für die Tuberkulosefürsorge und Tuberkuloseversicherung ausgerichtet. Im Jahre 1946 hat die Eidgenossenschaft für die Bekämpfung der Tuberkulose und für die Tuberkulosefürsorge, ohne die Tuberkuloseversicherung, über 4 Millionen Franken Subventionen ausbezahlt; für 1948 sind 5,6 Millionen Franken budgetiert. Eine zweckmässige Teilung der finanzpolitischen Aufgaben zwischen Bund und Kantonen müsste dazu führen, den Vollzug der Bestimmungen zur Tuberkulosebekämpfung und insbesondere die Förderung der Tuberkulosefürsorge finanziell ganz den Kantonen zu überlassen. Durch eine Revision der gesetzlichen Grundlagen sollte in der Weise eine Entlastung des Bundes ermöglicht werden, dass die privaten Tuberkulose-Fürsorgeorganisationen in höherem Masse von den Kantonen und Gemeinden unterstützt werden, bevor sie vom Bund Beiträge erwarten können.

Die gänzliche Streichung ist zu verantworten bei den für 1948 auf 230 000 Franken veranschlagten Subventionen für die Massnahmen von Kantonen und Gemeinden, soweit diese nicht besonders finanzschwach sind. Ausserdem sind für die Errichtung und den Betrieb von Tuberkuloseabteilungen in öffentlichen Krankenhäusern keine Beiträge mehr vorzusehen. Die völlige Sistierung der Subventionen für die Erstellung von Sanatorien, Preventorien usw. erscheint kaum angezeigt. Hingegen sollten an die Betriebskosten dieser Anstalten die Kantone und Gemeinden künftig mehr beitragen, so dass der Bund entlastet wird. Damit dürfte sich der Aufwand des Bundes für die Tuberkulosebekämpfung ohne Tuberkuloseversicherung auf etwa 3 Millionen Franken reduzieren.

Das ebenfalls auf Art. 69 BV beruhende *Bundesgesetz von 1917 betreffend die Bekämpfung von Tierseuchen* sieht vor, dass die Besitzer von Tieren, die wegen einer der im Gesetz genannten Seuche, wie der Maul- und Klauenseuche, oder wegen einer andern, vom Bundesrat bezeichneten gemeingefährlichen Tierkrankheit, wie der Rindertuberkulose, umstehen oder geschlachtet werden müssen, von den Kantonen mit 70—90 % des Schätzwertes entschädigt werden. An diese Kosten sowie an die Kosten für Impfungen und für andere Massnahmen zur Bekämpfung der Seuchen leistet der Bund den Kantonen Beiträge bis zu 50 %, wobei der Ertrag der Gebühren, die für Untersuchungen von Fleisch und Tieren an der Grenze erhoben werden, verwendet wird. In den Voranschlag 1948 sind zu diesem Zweck Bundesbeiträge von 2,9 Millionen Franken eingestellt worden. Davon entfallen 2 Millionen Franken allein auf die Bekämpfung der Rindertuberkulose, d. i. so viel, wie die Finanzexperten für die gesamte Seuchenbekämpfung vorgesehen haben. Um die Bundessubventionen diesem Betrag anzunähern, empfiehlt sich in erster Linie die

Streichung des für 1948 auf 175 500 Franken veranschlagten Beitrags an die Besoldungen der Kantonstierärzte. Wenn die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ausgeschieden werden sollen, so darf den Kantonen wohl in erster Linie zugemutet werden, ihre eigenen Funktionäre selbst zu entlöhen, und zwar auch dann, wenn diese Funktionäre Bundesrecht zu vollziehen haben. Wir stellen im Normalbudget für die Tierseuchenbekämpfung 2,5 Millionen Franken ein.

1897 wurde der Bundesverfassung der Artikel 69^{bis} eingefügt, der den Bund befugt, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen über den Verkehr mit *Nahrungs- und Genussmitteln* und mit andern Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können. Das auf Grund dieses Artikels erlassene Bundesgesetz von 1905 verpflichtet die Kantone zur Beaufsichtigung des Verkehrs mit Nahrungsmitteln, zu denen auch das Trinkwasser gehört, sowie der Genussmittel und der Gebrauchs- und Verbrauchsgegenstände, soweit sie das Leben oder die Gesundheit gefährden können. Zu diesem Zweck haben die Kantone Laboratorien einzurichten, die Fleischschau zu organisieren usw. Dafür gewährt ihnen der Bund Beiträge an die Erstellung und den Betrieb der Untersuchungsanstalten, an die Besoldungen der Chemiker, der Lebensmittelinspektoren und des übrigen Personals sowie an die Kosten von Instruktionkursen. Diese finanzielle Unterstützung der Kantone war ursprünglich, d. h. bis die ganze Organisation geschaffen und in Gang gebracht worden war, materiell sicher berechtigt. Heute aber ist sie zum Anachronismus geworden und sollte weitgehend aufgehoben werden.

c. Grundbuchvermessung.

Zu den laufenden ordentlichen Beiträgen des Bundes an die Kantone sind auch seine Kostenanteile für die *Grundbuchvermessung* zu zählen. Bis heute ist etwa die Hälfte des dafür in Betracht kommenden Areals der Schweiz vermessen worden. Die Vermessung der andern Hälfte wird den Bund nach dem bis über das Jahr 2000 hinaus sich erstreckenden Plan weiterhin etwa 3 Millionen Franken jährlich kosten. In dem von den Finanzexperten zugestandenen Subventionsplafond von 155 Millionen Franken sind die 3 Millionen Franken Kostenbeiträge des Bundes für die Grundbuchvermessung nicht enthalten, weil diese Bundesleistungen bisher einem speziellen Fonds entnommen wurden, der durch jährliche Einlagen von 2 Millionen Franken gespiesen wird. Im Normalbudget stellen wir diese Leistung jedoch unter den Subventionen ein. Durch eine zeitliche Erstreckung der Vermessungsarbeiten wird es vielleicht möglich sein, die jährlichen Aufwendungen für diesen Zweck etwas zu senken, doch dürften 2,7 Millionen Franken nach Erschöpfung der zur Zeit im Fonds angesammelten Mittel ein Minimum darstellen.

d. Unterricht und berufliche Ausbildung.

Einen hervorragenden Platz unter den laufend an die Kantone ausgerichteten Beiträgen nimmt die Primarschulsubvention ein. Nach Art. 27 der Bundes-

verfassung haben zwar ausschliesslich die Kantone für genügenden Primarunterricht zu sorgen. Die Ausscheidung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist hier sehr eindeutig vollzogen. Die finanzpolitische Situation gegen Ende des letzten Jahrhunderts, als verschiedene Kantone die erforderlichen Mittel für die Primarschulen nur mit Mühe aufzubringen vermochten, während die Zolleinnahmen des Bundes reichlich flossen, weckte aber den Wunsch nach finanzieller Unterstützung der Kantone durch den Bund für ihre Schullasten. Nachdem das Volk im Jahre 1894 die sog. Beutezuginitiative verworfen hatte, derzufolge vom Zollertrag jährlich zwei Franken je Einwohner an die Kantone hätten abgegeben werden sollen, kam es im Jahre 1902 zur Annahme des Art. 27^{bis} der Bundesverfassung, wonach den Kantonen zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet werden, unbeschadet dessen, dass die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens ihre Sache bleibt.

Diese Verfassungsbestimmung ist dahin ausgelegt worden, der Bund solle wo immer möglich den Kantonen regelmässig Beiträge leisten, jedoch nur soviel, als die zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben erforderlichen Mittel es erlauben.

Das Bundesgesetz von 1903/1930 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule wahrt die Freiheit der Kantone in hohem Masse und beschränkt die Kontrolle des Bundesrates auf die blosser Genehmigung der Rechnungsausweise, so dass die Primarschulsubvention einer zweckfreien Dotation sehr nahekommt. Sie ist eigentlich nur ein Zuschuss des Bundes an Ausgaben, die den Kantonen aus ihren eigenen Aufgaben erwachsen.

Die Primarschulsubvention beläuft sich zur Zeit auf jährlich 3,7 Millionen Franken. Sie ergibt sich aus einem Einheitsbeitrag an alle Kantone von 75 Rappen je Einwohner, einem Zuschlag von 54 Rappen je Einwohner für acht Bergkantone sowie einer weitem Zulage von 60 Rappen je Einwohner für den Kanton Tessin bzw. je romanisch oder italienisch sprechenden Einwohner für den Kanton Graubünden.

Im Hinblick auf die eingetretenen Verschiebungen in der Finanzkraft des Bundes und der Kantone ist eine Änderung dieser Ordnung unumgänglich. Der Einheitsbeitrag an alle Kantone kann stark abgebaut und allenfalls zur Unterstützung des Unterrichts für infirme Kinder reserviert werden. Dagegen sollen die Gebirgs- und Sprachzuschläge erhöht und erweitert werden. Die Bundesbeiträge sollen von 3,7 auf 2,3 Millionen Franken herabgesetzt werden. Dazu kommen noch etwa 200 000 Franken für die Schweizer Schulen im Ausland und andere Schulzwecke.

Noch älter als die Bundesbeiträge an die Kantone für den Primarunterricht sind die Bundesbeiträge für die berufliche Ausbildung. Schon im Jahre 1884 wurden die ersten Bundesbeschlüsse betreffend gewerbliche, industrielle und landwirtschaftliche Berufsbildung erlassen. Während die Förderung der landwirtschaftlichen Berufsbildung später im Landwirtschafts-

gesetz verankert wurde, sind die übrigen Beschlüsse durch das Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung von 1930 abgelöst worden, das sich auf Artikel 34^{ter} BV stützt. Obwohl eine Pflicht zur Ausrichtung von Bundesbeiträgen weder nach der alten noch nach der neuen Fassung dieses Artikels besteht, fördert der Bund nach dem Berufsbildungsgesetz die berufliche Ausbildung durch Beiträge an die Ausgaben für Lehrerbesoldungen und allgemeine Lehrmittel, ferner durch Beiträge zur Ausbildung von Lehrkräften, für Prüfungen, für die Berufsberatung usw. Ende 1947 wurde auch noch die Bestimmung in Kraft gesetzt, wonach der Bund an Neu- und Erweiterungsbauten, die ausschliesslich der beruflichen Ausbildung dienen, Beiträge leisten kann.

Diese Bundessubventionen an die Kantone für das berufliche Bildungswesen haben sich auffallend rasch vermehrt. Während sie noch im Jahre 1942 erst 7,5 Millionen Franken betragen, sind sie für 1948 auf 12,6 Millionen Franken veranschlagt worden, wobei für die kantonalen Landwirtschaftsschulen und die anderweitige Förderung des landwirtschaftlichen Bildungswesens noch 1,3 Millionen Franken hinzukommen. Die Bundesbeiträge an die Kantone für die Förderung des beruflichen Bildungswesens haben damit trotz reduzierter Subventionssätze einen Umfang erreicht, der zum Aufsehen mahnt.

Selbstverständlich bestreitet niemand die Notwendigkeit, die berufliche Ausbildung der Jugendlichen auf die höchstmögliche Stufe zu bringen. Die berufliche Tüchtigkeit des Schweizervolkes ist der wichtigste und grösste Aktivposten in seiner Vermögensbilanz. Aber ist es im Hinblick auf die beschränkten Mittel, die dem Bunde für seine primären Aufgaben zur Verfügung stehen, auch weiterhin vertretbar, dass der berufliche Unterricht, dessen Organisation im Rahmen sowohl des Berufsbildungsgesetzes wie des Landwirtschaftsgesetzes Sache der Kantone ist, vom Bund durch Subventionen finanziert werden muss? Jedenfalls drängt sich der kräftige Abbau dieser Bundesbeiträge von dem Zeitpunkte an auf, in dem das berufliche Bildungswesen in allen Kantonen einen gleichmässigen, hohen Stand erreicht haben wird. Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat den jährlichen Aufwand des Bundes vorläufig mit höchstens 12 Millionen Franken nebst 1,1 Millionen Franken für das landwirtschaftliche Bildungswesen in Rechnung gestellt. Der Bundesrat kann sich diesem Vorschlag im Sinne einer Übergangslösung anschliessen.

3. Die Beiträge für Kulturzwecke.

Die Bundesbehörden haben seit 1851, als sie für die Beteiligung der Schweiz an der internationalen Gewerbeausstellung in London einen Betrag aussetzten, die wissenschaftlichen und künstlerischen Belange und die idealen Bestrebungen auf dem Gebiete von Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft durch Subventionen gefördert, obwohl der Bund dazu durch die Bundesverfassung weder verpflichtet noch ermächtigt war. Diese Beiträge haben sich im Laufe der Zeit ständig vermehrt. Ihre Aufzeichnung füllt heute mehrere Seiten des eidgenös-

sischen Voranschlags, wobei es sich aber zumeist um verhältnismässig kleine Posten handelt. Obwohl vielen dieser Subventionen für Kultur und Wissenschaft eine verfassungsmässige und gesetzliche Fundierung fehlt, ist noch nie die Forderung laut geworden, sie gänzlich zu sistieren.

Sie scheinen nicht untragbar und belaufen sich einschliesslich der Aufwendungen für die Atomforschung im Jahre 1948 auf 3,3 Millionen Franken. Weil die Kulturpolitik aber nicht Sache des Bundes, sondern eine vornehme Aufgabe der auf diesem Gebiete souveränen Kantone ist, muss auch hier die eidgenössische Sparsamkeit walten. Durch den Rückgang der bisher aus Arbeitsbeschaffungskrediten finanzierten ausserordentlichen Forschungsaufgaben dürfte sich eine Reduktion um eine halbe Million auf 2,8 Millionen Franken erzielen lassen.

4. Die Beiträge an die Landwirtschaft.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte sich eine neue Art von Bundesbeiträgen, die weder der Unterstützung öffentlicher Werke noch der Kantone für laufende Aufgaben, sondern der Förderung der Landwirtschaft dienen.

Von grosser Bedeutung ist die im Landwirtschaftsgesetz vorgesehene Förderung der Tierzucht durch die Gewährung von Bundesbeiträgen, stammen doch etwa zwei Drittel des landwirtschaftlichen Ertrages in der Schweiz aus dem Grossviehstall. Für 1948 sind diese Subventionen zusammen mit den Aufwendungen für die Regelung des Viehabsatzes auf 2,9 Millionen Franken veranschlagt worden, wovon rund 1 Million auf den Bundesbeitrag an die Viehversicherung entfällt. Für die Förderung des Wein- und Pflanzenbaues und die Schädlingsbekämpfung werden pro 1948 rund 2,8 Millionen Franken vorgesehen, wovon 1,2 Millionen auf den Weinbau entfallen. Diese Beträge erscheinen unverändert auch im Finanzplan 1950 ff.

Eine starke Belastung erwächst dem Bund aus den Subventionen für Bodenverbesserungen. Aus dem ordentlichen Meliorationskredit, der für das Jahr 1948 auf 3,5 Millionen Franken veranschlagt wird, werden Beiträge ausgerichtet an Güterzusammenlegungen, Entwässerungen, Bewässerungen und Alpverbesserungen, an Verkehrsstrassen zur Verbindung der Bergdörfer unter sich und mit dem Tale usw. Für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. ist noch mit 3 Millionen Franken zu rechnen. Ein stärkerer Abbau lässt sich jedenfalls solange nicht erwägen, als der Bund sich an den Kosten der Meliorationen auch ausserhalb des Berggebietes im bisherigen Ausmasse beteiligen muss. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Arbeiten für das ausserordentliche Meliorationsprogramm noch nicht durchwegs beendet und zum Teil, aus Rücksicht auf die Wirtschaftskonjunktur, zurückgestellt worden sind. Vorläufig muss weiterhin mit Beitragsleistungen des Bundes von etwa 5 Millionen Franken jährlich gerechnet werden, wobei die weiteren 2—3 Millionen Franken für die unter die öffentlichen Werke eingereihten Grossmeliorationen der Linthebene und der Rheinebene nicht berücksichtigt sind.

Seit einiger Zeit ist ein besonderer Meliorationskredit für das landwirtschaftliche Bau- und Siedlungswesen eröffnet worden. Für diesen Zweck sollen 1948 Beiträge von 2,5 Millionen Franken ausgerichtet werden, und wir halten dafür, dass auch in Zukunft mit einem Betrag in dieser Grössenordnung zu rechnen sein wird. Einschliesslich dieses Aufwandes, jedoch ohne die Leistungen für die Grossmeliorationen, würden die Meliorationsbeiträge also auf 10,5 Millionen Franken zurückgehen gegenüber 20,2 Millionen Franken im Voranschlag 1948.

Dieschweizerische Landwirtschaft geniesst aus Gründen des Landesinteresses in Krisen- und Kriegszeiten praktisch eine allgemeine Preis- und Absatzsicherung auf dem Gebiete der Milch- und Viehwirtschaft, die während der Krise seit Ende der zwanziger Jahre einen Aufwand an Bundesmitteln von mehreren hundert Millionen Franken bedingte.

Zu diesen bekannten Stützungsaktionen kam die rechtliche und finanzielle Individualhilfe für Bauernfamilien, die zur Schaffung der kantonalen Bauernhilfsskassen führte und ihre Krönung in dem auf Anfang 1947 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12. Dezember 1940 fand. Gemäss diesem Gesetz öffnet der Bund während 20 Jahren durch Einlagen von je 5 Millionen Franken einen Entschuldungsfonds. Solche Einlagen sind schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes in den Jahren 1942 bis 1946 geleistet worden, so dass sich jetzt die Einschiebung einer Pause rechtfertigen lässt. Zudem zeigt sich heute, dass die Entschuldung kaum den ursprünglich erwogenen Umfang annehmen muss. Es ist daher nicht unwahrscheinlich, dass im Durchschnitt der Jahre 1950 ff. nur 1 Million Franken gebraucht wird.

Zu den landwirtschaftlichen Subventionen für verschiedene Massnahmen, die übereinstimmend mit der Expertenkommission auf eine halbe Million Franken veranschlagt werden, zählen die Unterstützung des Käserei- und Stallinspektionswesens, der landwirtschaftlichen Hauptvereine und des schweizerischen Bauernverbandes, die Absatzsicherung für Inlandwolle usw.

Eine Sonderstellung kommt unter den Beiträgen auf dem Gebiete der Landwirtschaft jenen für die Sicherung der Getreideversorgung zu. Der im Jahre 1929 in die Bundesverfassung aufgenommene Art. 23^{bis} und das Getreidegesetz lassen die Getreideeinfuhr frei und verpflichten den Bund, das mahlfähige Inlandgetreide zu einem Preise zu übernehmen, der den Getreidebau ermöglicht. Alle Kosten, die sich aus der Durchführung des Gesetzes ergeben, muss der Bund tragen; Zollzuschläge oder Umlagen auf die Getreideverkaufspreise und damit auf den Konsum sind nicht vorgesehen. Dank der Abnahmegarantie und des Vorzugspreises für Inlandgetreide sowie dank der entsprechend bemessenen Mahlprämie für die Selbstversorger ist der Anteil der Inlandproduktion an der Deckung des gesamten Bedarfes an Brotgetreide von rund 15 % im Jahre 1914 auf gegen 40 % in der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg gestiegen; die einheimische Erzeugung sichert in guten Jahren das Brot für 140—150 Tage. Bis zum Ende des zweiten Weltkrieges hat sich dieser

Anteil der Inlandproduktion bei einem allerdings stark verminderten Gesamtverbrauch dank des kriegswirtschaftlichen Mehranbaues sogar auf 60 % erhöht.

Im Falle eines starken Rückganges der heutigen Getreidepreise auf den Weltmärkten entstünde zwischen den Importpreisen und den Übernahme-preisen für das Inlandgetreide eine ähnliche Relation wie vor dem Kriege. Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform rechnet daher für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. mit einem Aufwand für die Inlandgetreide-wirtschaft von jährlich 32 Millionen Franken, während unser Voranschlag nur 25 Millionen Franken vorsieht. Die endgültige Bedarfsschätzung ist zur Zeit wegen der unübersichtlichen Preisentwicklung auf dem Weltmarkt ausser-ordentlich erschwert.

5. Sozialpolitische Beiträge.

Zu den sozialpolitischen Subventionen im engeren Sinne gehören die Bundesbeiträge für die Kranken- und Unfall- sowie für die Arbeitslosenversicherung und verwandte Gebiete.

Im Jahre 1914 trat das heute gültige Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG) in Kraft. Darnach unterstützt der Bund die bestehenden privaten oder von den Kantonen und Gemeinden errichteten Krankenkassen, die gewissen Anforderungen genügen, mit Beiträgen. Die Verfassung sieht diese Subventionierung nicht ausdrücklich vor. Dennoch ist nicht daran zu zweifeln, dass die Bundesbeiträge nötig waren, bis sich die Krankenversicherung allgemein eingelebt hatte. Das Volkswirtschafts-departement hat Ende 1947 eine Expertenkommission eingesetzt, welche die Richtlinien für eine grundsätzliche Neuordnung der Gesetzgebung über das Krankenkassenwesen begutachten soll. Nachdem im Rechnungsjahr 1946 für diesen Zweck 17,4 Millionen Franken ausbezahlt worden sind, ist zu hoffen, dass dieser Betrag auch in Zukunft nicht wesentlich überschritten werden muss.

Nach dem Bundesgesetz betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose kann der Bund den Krankenkassen besondere Beiträge gewähren, wenn sie in ihren Statuten für die Behandlung und Pflege von Tuberkulosekranken Aufwendungen vorsehen, die über die gesetzlichen Pflichtleistungen hinausgehen. Diese Bundessubventionen für die Tuberkuloseversicherung sind von 370 000 Franken im Jahre 1938 auf 2,3 Millionen Franken gemäss Voranschlag 1948 gestiegen. Nachdem im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Einbezug breiterer Bevölkerungsschichten in die Untersuchung mittels des Schirmbildverfahrens die nicht gutsituierten Kreise verpflichtet werden können, sich gegen die wirtschaftlichen Folgen von Krankheiten und insbesondere der Tuberkulose zu versichern, muss mit einer weiteren Erhöhung der Leistungen des Bundes auf vielleicht 3 Millionen Franken gerechnet werden.

Die Unfallversicherung ist bekanntlich grundsätzlich selbsttragend eingerichtet. Immerhin konnte sich der Bund bisher von den Beiträgen für die Nichtbetriebsunfälle nicht ganz befreien, und bei der Gewährung von

Teuerungszulagen an die Rentenbezüger musste er, wie die neueste Entwicklung zeigt, sich immer stärker beteiligen. Es ist kaum anzunehmen, dass der Bund bis zum Jahre 1950 diese Leistungen vollständig einstellen kann. Eine nüchterne Betrachtung der tatsächlichen Verhältnisse zwingt vielmehr dazu, Bundesleistungen in dem für 1948 veranschlagten Betrage von 2 Millionen Franken auch im Durchschnitt der Jahre 1950 ff. einzusetzen, wobei vorausgesetzt wird, dass die Beiträge an die Verwaltungskosten der SUVA gemäss Art. 51 KUVG wie in den letzten Jahren nicht ausgerichtet werden.

Die Fürsorge der Kantone für die Greise, Witwen und Waisen ist vom Bund seit 1934 unterstützt worden. Seine Leistungen für diesen Zweck stiegen bis auf über 35 Millionen Franken nach dem Voranschlag 1947 an, wurden aber auf Anfang 1948 durch die Aufwendungen zugunsten der Alters- und Hinterlassenenversicherung abgelöst.

Die Vorsorge bei Arbeitslosigkeit bildet einen weitem Pfeiler der Sozialpolitik des Bundes. Schon im Jahre 1909 kam der Bundesbeschluss betreffend die Förderung des Arbeitsnachweises durch den Bund zustande, der noch heute in Kraft steht und demzufolge der Bund an die öffentlichen Anstalten für Arbeitsnachweis (Arbeitsämter) Bundesbeiträge bis ein Drittel ihrer Verwaltungskosten ausrichtet. Im Voranschlag 1948 wird daher für diesen Zweck ein Kredit von 900 000 Franken vorgesehen, obwohl die kantonalen und kommunalen Arbeitsämter schon längst selbstverständliche öffentliche Einrichtungen geworden sind, die keiner Bundeshilfe mehr bedürfen. Die Sorge für die öffentlichen Arbeitsämter kann heute den Kantonen und Gemeinden selber überlassen werden. Die Bundesbeiträge für diesen Zweck sind daher zu streichen.

Anders verhält es sich mit der Arbeitslosenversicherung. Im Jahre 1917 wurde aus einem Teil der Kriegsgewinnsteuer ein Fonds für Arbeitslosenfürsorge angelegt, aus welchem die Beiträge des Bundes an die Arbeitslosenkassen entnommen wurden. Seit 1922 sind die Bundesbeiträge für diesen Zweck jeweils durch besondere Bundesbeschlüsse aus allgemeinen Mitteln bewilligt worden. Die damit bezahlte Arbeitslosenunterstützung ist später ersetzt worden durch die Arbeitslosenversicherung, an die gemäss dem Arbeitslosenversicherungsgesetz von 1924 Beiträge ausgerichtet werden, obwohl der Bund weder durch den alten noch durch den neuen Art. 34^{ter} der Bundesverfassung, auf den sich jenes Gesetz stützt, dazu verpflichtet ist. Die grosse Arbeitslosigkeit in den dreissiger Jahren führte zu einem gewaltigen Anstieg dieser Bundessubventionen bis zum Höchstbetrag von 29 Millionen Franken im Jahre 1933. Nachher sanken sie bis auf 2 Millionen Franken im Jahre 1943. Seither sind die Beiträge für die Arbeitslosenversicherung zufolge der Bildung von Reserven für zukünftige Anforderungen wieder gestiegen bis auf 6,5 Millionen Franken im Jahre 1946. Mit Bundesbeschlüssen von 1931 und 1933 wurde die Krisenhilfe eingeführt. Die Bundesbeiträge für diesen Zweck stiegen bis auf 9,4 Millionen Franken im Jahre 1936. 1939 gingen sie auf 3,5 Millionen Franken zurück, und heute sind sie bedeutungslos.

Voraussagen über den Subventionsbedarf der Arbeitslosenversicherung für eine weitere Zukunft zu machen, ist ein Ding der Unmöglichkeit; denn niemand weiss, wie sich die Wirtschaftskonjunktur und damit die Lage am Arbeitsmarkt gestalten wird. Die aus dieser Unbestimmtheit erwachsenden Schwierigkeiten sollen dadurch umgangen werden, dass im Anschluss an die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform der in der Staatsrechnung 1946 ausgewiesene Betrag von 6,5 Millionen Franken auch für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. vorgesehen wird in der Meinung, dass im Falle weitergehender Bundesleistungen der für Krisenvorsorge usw. in Rechnung gestellte Betrag von 150 Millionen Franken damit belastet werden muss.

An weiteren sozialpolitischen Subventionen sind zu erwähnen die Bundesbeiträge für die Umschulung und berufliche Ausbildung von Arbeitslosen, für die Heimarbeitsbeschaffung, die Leistungen aus der Versicherung des Arbeitsdienstes, ferner die Bundesbeiträge für gemeinnützige Zwecke, z. B. zugunsten der Fürsorge für Anormale, die Unterstützung wiedereingebürgertter Schweizerinnen usw. Für diese Zwecke sind rund 2 Millionen Franken im Voranschlag 1948 vorgesehen, wobei allerdings verschiedene Posten ausserordentlicher Natur sind, sodass im Finanzplan 1950 ff. mit einem Rückgang auf etwa 1,1 Millionen Franken gerechnet werden darf.

6. Wirtschaftspolitische Beiträge.

Die grössten Subventionsbeträge sind der Wirtschaft unter dem Titel Arbeitsbeschaffung gewährt worden, die hier ausser Betracht bleiben. Dazu kamen schon nach dem ersten Weltkrieg verschiedene besondere Unterstützungsaktionen z. B. zugunsten der Uhrenindustrie, Stickereiindustrie und Hotellerie. In der Krise der dreissiger Jahre wiederholten sich diese ausserordentlichen Subventionen des Bundes und setzten sich trotz eingetretener Hochkonjunktur zum Teil bis in die Gegenwart fort. Eine der am Aufwand gemessen wirksamsten Massnahmen zur Förderung des Exportes ist die seit 1939 gesetzlich verankerte Exportrisikogarantie des Bundes. Der höchste jährliche Bundesbeitrag wurde im Jahre 1944 mit 4,5 Millionen Franken ausgerichtet, während für 1948 noch 1 Million budgetiert wird. Diesem Betrag stehen Einnahmen aus Gebühren gegenüber, die, soweit sie nicht für laufende Zahlungen beansprucht werden müssen, zurückgelegt werden.

An die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung werden seit langem Bundesbeiträge ausgerichtet, die durch Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1944 auf 2,5 Millionen Franken jährlich festgesetzt worden sind. Für die Jahre 1947 bis 1949 wurde die Bundesleistung gemäss Bundesbeschluss vom 20. Juni 1947 auf 1,5 Millionen Franken ermässigt. Im Durchschnitt der Jahre 1950 ff. sollten die Aufwendungen für diese Institution 2 Millionen Franken nicht übersteigen.

Im Voranschlag 1948 figuriert eine Subvention für die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften von 300 000 Franken. Eine gesetzliche

Ordnung dieses Beitrages wird gegenwärtig vorbereitet und soll auch zu einer Herabsetzung des Aufwandes führen, die noch nicht abgeschätzt werden kann. Die hypothekarischen Bürgschaftsgenossenschaften werden vom Bunde nur zur besseren Überwindung ihrer Anlaufschwierigkeiten subventioniert; 1954 wird die Bundesunterstützung eingestellt. Durch ihre Terminierung und die sukzessive Abnahme unterscheidet sich diese Subvention vorteilhaft von verschiedenen älteren Bundesbeiträgen, die einfach deshalb, weil sie nun einmal zu Papier stehen, noch nach Jahrzehnten zur Ausrichtung gelangen, obwohl die ursprünglichen Motive längst überholt sind (Beiträge an die Besoldungen kantonaler Funktionäre, an die Arbeitsämter usw.). Der Förderung von Industrie, Handel und Verkehr dienen auch die Beiträge an die schweizerischen Handelskammern im Ausland sowie die Subventionen für die Gesellschaft zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung an der Eidgenössischen Technischen Hochschule mit über 100 000 Franken. Die Gesamtaufwendungen des Bundes für die in diesem Abschnitt genannten Zwecke sollten 0,4 Millionen Franken in Zukunft nicht überschreiten.

Zur Förderung der Fremdenverkehrswerbung durch den Bund sind bis 1941 rund 8 Millionen Franken ausgegeben worden. Eine Sonderwerbung erforderte einen weiteren Aufwand von 2 Millionen Franken. Diese Bestrebungen wurden schliesslich zusammengefasst durch die Schweizerische Zentrale für Verkehrsförderung. Sie wird gemäss Bundesbeschluss vom 21. September 1939 mit einem festen Beitrag von 2,5 Millionen Franken unterstützt, der durch den bereits erwähnten Bundesbeschluss vom 20. Juni 1947 bis 1949 auf eine Million herabgesetzt worden ist. Für normale Bedürfnisse ab 1950 ist, wie bei der Handelszentrale, mit insgesamt 2 Millionen Franken zu rechnen. Zur Förderung des Luftverkehrs werden wie im Jahre 1948 0,4 Millionen Franken vorgesehen.

Endlich sind noch die Subventionen für das Turn- und Sportwesen zu erwähnen, die für 1948 auf 3,1 Millionen Franken veranschlagt wurden, während die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform 2 Millionen Franken vorsieht. Dieser Aufwand soll künftig vom Militärbudget getragen werden und fällt daher hier als allgemeine Subvention ausser Betracht. Hingegen werden die Bundesbeiträge an die Kantone für die Verbesserung des Strafvollzuges mit dem für 1948 veranschlagten Betrag von 0,3 Millionen Franken aufgenommen.

V. Ausserordentliche Subventionen.

Unter dem Titel «Ausserordentliche Subventionen» hat der Bund in den letzten Jahren und Jahrzehnten gewaltige Summen aufgebracht. Zunächst waren es die Beiträge für Arbeitsbeschaffung, die im Jahre 1919 mit 4 Millionen Franken einsetzten, bis auf 35 Millionen Franken im Jahre 1938 anstiegen und auch während des Krieges fortgesetzt wurden mit einem Aufwand von über 150 Millionen Franken in den Jahren 1939 bis 1945. Auf Ende 1946 unterband der Bundesrat neue Beitragszusicherungen zu Lasten der Kredite für die Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit, abgesehen für

Zwecke der wissenschaftlichen Forschung. In Zukunft werden solche Aufwendungen aus den an anderer Stelle behandelten Mitteln für Krisenvorsorge und Krisenfürsorge zu decken sein.

Nicht minder als durch die Krise ist der Subventionsaufwand des Bundes durch die beiden Weltkriege und die durch sie ausgelöste Teuerung angewachsen. Allein für die Verbilligung von Lebensmitteln, Futtermitteln und Brennstoffen sind in den Jahren von 1915 bis 1922 158 Millionen Franken und in den Jahren 1939 bis Ende 1948 (Budget) über eine Milliarde Franken eingesetzt worden. Dazu kommen noch die Subventionen für die Verbilligung des Wohnungsbaues von 18 Millionen Franken nach dem ersten Weltkrieg und von voraussichtlich 108 Millionen Franken von 1943 bis 1948. Für das ausserordentliche Meliorationsprogramm im zweiten Weltkrieg (Entwässerungen, Rodungen, Güterzusammenlegungen usw.) wurden 205 Millionen Franken bewilligt, wovon bis Ende 1946 an Beiträgen 117 Millionen Franken ausbezahlt worden sind. Zur Durchführung von Notstandsaktionen, d. h. zur Abgabe zusätzlich verbilligter Lebensmittel an die bedürftige Bevölkerung, zahlte der Bund weitere 27 Millionen Franken an die Kantone aus. Eine wirksame Hilfe wurde auch den Auslandschweizern zuteil, für die bisher 73 Millionen Franken Subventionen ausgerichtet wurden. Für die Schweizerspende an das kriegsgeschädigte Ausland und für andere internationale Hilfswerke sind 160 Millionen Franken aufgewendet worden.

Diese ausserordentlichen Subventionen sind im Finanzplan für die Jahre 1950 ff. nicht aufzunehmen. Derartigen Aufgaben nach 1949 ist durch einen besondern, durchschnittlichen Budgetposten von 100 Millionen für Krisenvorsorge und 50 Millionen für andere Zwecke Rechnung zu tragen (siehe Abschnitt VI).

VI. Schlussfolgerungen.

Insgesamt wurden von 1939 bis 1946 für mehr als 2,2 Milliarden Franken Bundesbeiträge ausgerichtet, ohne die halbe Milliarde Franken Beiträge des Bundes an die Lohn- und Verdienstauleichskassen mitzuzählen und ohne Anrechnung der Viertelmilliarde, welche die Schweiz gemäss den Verhandlungen in Washington für den Wiederaufbau Europas ausbezahlt hat. Von diesen 2,2 Milliarden Franken entfällt ungefähr die Hälfte auf ordentliche und die andere Hälfte auf ausserordentliche Subventionen. Die ausserordentlichen Beiträge haben im Laufe der Jahre an Bedeutung ständig zugenommen, so dass sie z. B. im Jahre 1946 bereits mehr als doppelt so hoch waren wie die ordentlichen Beiträge. Diese Tatsache zeigt deutlich, wo der Hebel für den Subventionsabbau in erster Linie angesetzt werden muss. Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat daher den vollständigen Abbau aller ausserordentlichen Subventionen gefordert. Man muss sich aber klar sein, dass allein schon die Erfüllung dieser Forderung eine grosse Anstrengung nötig macht, die, wenn nicht eine empfindliche Steigerung des Lebenskostenindex in Kauf genommen werden soll, überhaupt erst dann durchführbar erscheint, wenn die Weltmarktpreise sinken werden.

Tabelle 16. Bundesbeiträge.

(Millionen Franken)

Gruppe	1946 Rechnung	1948 Voranschlag	Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff.	
			Experten- kommission	Bundesrat
Öffentliche Arbeiten (ohne Strassen)	16,3	23,4	13,0	17,8
Gewässerkorrekturen	5,1	4,9	5,5	5,6
Rheinregulierung Basel-Strassburg.	2,0	3,3	0,5	3,0
Forstwesen	3,3	2,5	2,0	1,7
Privatbahnen	2,2	2,1	—	—
Flugplätze	1,6	7,4	5,0	5,0
Rhein- und Linthebenemelioreation.	2,1	2,8	—	2,5
Seedamm Rapperswil.	—	0,4	—	—
Strassen	13,2	14,1	20,7	31,6
An Kantone mit internationalen Alpen- strassen (Art. 30, Abs. 3 BV.)	1,1	1,1	1,1	1,6
Autostrassen (Benzinzollanteil)	8,7	11,0	12,6	9,0
Ausgleichszuschlag für Gebirgskantone	—	—	—	6,0
Alpenstrassen	3,4	2,0	7,0	7,5
Durchgangsstrassen.	—	—	—	7,5
Andere laufende Subventionen an die Kantone	24,7	27,5	25,2	23,9
Jagd und Fischerei	0,2	0,2	0,2	0,1
Epidemienbekämpfung und Diverse	0,4	0,4	0,5	—
Tuberkulosebekämpfung (ohne Ver- sicherung).	4,1	5,6	5,0	3,0
Tierseuchenbekämpfung.	2,2	2,9	2,0	2,5
Lebensmittelkontrolle.	0,4	0,5	0,5	—
Grundbuchvermessung	—	—	—	2,7
Primarschule	3,8	4,0	3,9	2,5
Berufliche Ausbildung	10,6	13,9	13,1	13,1
Kulturzwecke	3,8	3,3	2,0	2,8
Landwirtschaft (ohne Bildungs- und Veterinärwesen)	37,0	56,3	41,0	47,7
Tierzuchtwesen und Viehabsatz	3,0	2,9	2,7	2,9
Pflanzen- und Weinbau	2,6	2,8	1,8	2,8
Bodenverbesserungen	27,0	17,7	2,6	8,0
Bau- und Siedlungswesen.	1,4	2,5	1,4	2,5
Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen	—	0,7	2,0	1,0
Trockengebiete	—	28,0	—	—
Verschiedene Massnahmen	3,0	1,7	0,5	0,5
Inlandgetreidewirtschaft	7,6	25,0	32,0	25,0

Gruppe	1946 Rechnung	1948 Voranschlag	Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff.	
			Experten- kommission	Bundesrat
Sozialpolitik	43,8	25,4	39,0	30,1
Krankenkassen, allgemeine Beiträge .	17,4	15,1	20,0	17,5
Krankenkassen, Tuberkuloseversiche- rung	1,5	2,3	2,0	3,0
Unfallversicherung	1,0	2,0	1,0	2,0
Arbeitsnachweis	0,7	0,9	1,1	—
Arbeitslosenversicherung	6,5	3,1	6,5	6,5
Jugend und Alter	5,5	—	6,3	—
Verschiedene gemeinnützige Zwecke .	11,2	2,0	2,1	1,1
Handel, Industrie, Verkehr	12,9	7,6	9,5	5,8
Exportrisikogarantie	— 0,3	1,0	—	1,0
Zentrale für Handelsförderung	2,6	1,5	3,0	2,0
Bürgerschaftsgenossenschaften und an- dere Institutionen	0,5	0,6	0,4	0,4
Zentrale für Verkehrsförderung	2,7	2,4	—	2,0
Luftverkehr	0,5	0,4	} 6,1	} 0,4
Diverse Beiträge	6,9	1,7		
Verschiedenes	2,2	3,4	2,6	0,3
Strafvollzug	0,1	0,3	0,6	0,3
Turn- und Sportwesen	2,1	3,1	2,0	(Militär)
Ausserordentliche Beiträge	233,9	258,4	—	—
Verbilligung von Nahrungs- und Futter- mitteln	126,2	192,4	—	—
Wohnungsbau	16,9	42,0	—	—
Arbeitsbeschaffung Bauwesen	13,6	—	—	—
Auslandsschweizer und Schweizerpende	77,2	24,0	—	—
An Zentrale Ausgleichsfonds	9,7	—	—	—
Bundesbeiträge insgesamt	402,1	444,4	155,0	155,0
Alters- und Hinterlassenenversicherung	22,7	112,7	107,0	107,0
Subventionen und Alters- und Hinter- lassenenversicherung	424,8	557,1	262,0	262,0

In der vorstehenden Tabelle ist das Ergebnis der Überprüfung der Subventionspraxis mit den Forderungen der Expertenkommission für die Bundesfinanzreform verglichen. Sollen nicht nur die ausserordentlichen Subventionen gänzlich abgeschafft, sondern der Subventionsplafond überhaupt auf 155 Millionen Franken herabgesetzt werden, so bedarf es des unerbittlichen Willens sowohl der Verwaltung als auch der Legislative und der öffentlichen Meinung. Eine durchgreifende, auf Tiefhaltung abzielende Änderung unseres Subventionssystems lässt sich nur durch Opfer aller Beteiligten verwirklichen.

Zur Erzielung der in der vorstehenden Tabelle im Durchschnitt der Jahre 1950 ff. vom Bundesrat vorgesehenen Einsparungen bedarf es vor allem der Revision einer Reihe von Gesetzen und Bundesbeschlüssen. Diese Änderungen sind schon deshalb notwendig, um die mit der Finanzordnung erreichten Einsparungen ins ordentliche Recht zu überführen.

Ein Rückblick auf die Geschichte der Bundessubventionen zeigt, dass die Entwicklung dieser Ausgaben oft nur mit Mühe im Rahmen der Verfassung gehalten werden konnte. Die Verfassung bildete aber doch stets den besten und wirksamsten rechtlichen Schutzwall gegen das Überborden der Subventionsbegehren. Es empfiehlt sich, diese rechtlichen Sicherungsmassnahmen zu verstärken, indem in den neuen Finanzartikeln der Bundesverfassung auch die bei der Bewilligung von Bundesbeiträgen massgebenden Grundsätze festgelegt werden. Zur Begründung des beantragten Subventionsartikels verweisen wir auf Seite 592.

F. Krisenvorsorge und sonstiger Aufwand.

I. Konjunktur- und Budgetpolitik.

Durch Annahme der neuen Wirtschaftsartikel ist dem Bund gemäss Art. 31^{quinquies} die Pflicht überbunden worden, in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit zu treffen. Durch Einfügen der Worte «Verhütung von Wirtschaftskrisen» in den vom Bundesrat vorgeschlagenen Text haben die eidgenössischen Räte ihrem Wunsch Ausdruck gegeben, der Staat möge sich in Zukunft nicht nur darauf beschränken, eingetretene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, vielmehr solle er sich nach Möglichkeit dafür einsetzen, den Ausbruch von Krisen zu verhüten.

Sorgfältige Untersuchungen sind zum Schluss gelangt, dass bei völliger Beschränkung auf das eigene Gebiet und seine Hilfsquellen und unter Anwendung der Produktionsmittel, die dem heutigen Stand der Wissenschaft und Technik entsprechen, die Schweizer Bevölkerung weniger als die Hälfte ihrer naturgegebenen und kulturellen Bedürfnisse befriedigen könnte. Wir brauchen uns ja nur vorzustellen, wie unsere Wirtschaft bei gänzlicher Abgeschlossenheit von der Umwelt aussehen würde. Wenn die Schweiz heute auf Grund des Güterausstausches mit der Umwelt reichlich doppelt so vielen

Menschen Lebensraum bietet, so ist dies das Ergebnis einer fast 500jährigen wirtschaftlichen Entwicklung. Während dieser langen Zeitspanne konnten wir — wobei verheerende Kriege und Revolutionen langnachwirkende Rückschläge verursacht haben — unsere Verarbeitungs- und Veredelungsindustrien über unsern eigenen Bedarf hinaus entwickeln und mit dem Ausland eine günstige Arbeitsteilung verwirklichen. Darin liegt das Geheimnis unserer gehobenen Lebenshaltung begründet. Wir müssen vom Weltmarkt entgegennehmen, was er uns im Austausch gegen Erzeugnisse unserer Arbeit besser und billiger bieten kann. Dieser Abhängigkeit können wir nicht entweichen, denn sie ist durch die Armut unseres Bodens und die Anzahl der Einwohner bestimmt. Gradmesser der Produktivität unserer Arbeit und damit unseres wirtschaftlichen Wohlergehens ist unsere internationale Tauschfähigkeit.

Das hindert nicht, auch Massnahmen zu treffen, die dem Schutz wirtschaftlich gefährdeter Landesteile oder Berufe und der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes dienen. Diese Bestrebungen liegen jedoch teilweise auf einer andern Ebene; es handelt sich dabei nicht nur um ökonomische, sondern vornehmlich um bevölkerungspolitische, soziale und kulturelle Forderungen. Eine rationelle Wirtschaftsführung und im besonderen eine sinnvolle Konjunkturpolitik werden zur doppelten Pflicht, wenn der Bund daneben auch diese Aufgaben richtig soll lösen können. Es ist hier nicht der Ort, zu untersuchen, in welchem Umfang ein vom Welthandel so stark abhängiger Kleinstaat wie der unsrige hiezu überhaupt in der Lage ist. Dagegen müssen wir uns Rechenschaft darüber ablegen, inwieweit die Bundesfinanzen und die Budgetpolitik durch die neuen Wirtschaftsartikel berührt werden und welche Massnahmen auf finanziellem Gebiet zu treffen sind, um ihnen nach Möglichkeit gerecht zu werden.

Die Erkenntnis, dass der Staat durch seine Dispositionen die Konjunktur beeinflussen kann, war den Nationalökonomien schon um die Jahrhundertwende geläufig. So hat G. Schanz in einer Untersuchung über die Arbeitslosigkeit und die öffentliche Haushaltsführung im Jahre 1902 die Ansicht vertreten, dass der Staat zur Linderung der wirtschaftlichen Depressionen beitragen könne, indem er seine Anschaffungen und Bauten so viel wie möglich in Depressionszeiten verschiebe. Auch Schmoller hielt es 1904 für möglich, durch Arbeitsverschiebung nach und nach die Krisen erheblich zu mildern. Wenn diesen Ratschlägen bis in die Dreissigerjahre wenig Beachtung geschenkt wurde, so mag dies daran liegen, dass die öffentlichen Arbeiten und Anschaffungen bis zum ersten Weltkrieg im Vergleich zu den Ausgaben und Investitionen der Privatwirtschaft verhältnismässig gering waren. Mit dem stetigen Wachsen der öffentlichen Aufgaben sind diese jedoch je länger je mehr zu einem bestimmenden Faktor der Konjunkturentwicklung geworden. Die Erfahrung der grossen Weltkrise der dreissiger Jahre hat ebenfalls mit dazu beigetragen, die Zusammenhänge erkennen zu lassen. Das Internationale Arbeitsamt hat diesem Problem im Jahre 1937 seine ganze Aufmerksamkeit geschenkt und seine Erkenntnisse in folgende Empfehlung gekleidet:

«Durch zweckentsprechende Massnahmen ist für eine angemessene zeitliche Vergebung aller von den Behörden unternommenen oder finanzierten Arbeiten Sorge zu tragen. Diese Vergebung wäre so vorzunehmen, dass der Umfang dieser Arbeiten in Zeiten der Krise erweitert würde; zu diesem Zweck würde es sich empfehlen, in Zeiten der wirtschaftlichen Blüte diejenigen Arbeiten vorzubereiten, die zurückgestellt werden könnten, um im Zeitpunkt des Bedarfes sofort in Angriff genommen zu werden.»

Auch der Bundesrat hat in seinem Zwischenbericht vom 20. Mai 1944 über die vorbereitenden Massnahmen der Arbeitsbeschaffung darauf hingewiesen, dass die öffentliche Hand durch eine fehlerhafte Vergabungspolitik bisher die Hochkonjunktur übersteigert und die Krisen verschärft habe, während es doch gerade ihre Aufgabe wäre, hier ausgleichend zu wirken. Im Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit fand dieser Grundsatz in Art. 3, Abs. 3, seinen Niederschlag, der bestimmt, dass in Zeiten annähernder Vollbeschäftigung nicht dringliche Arbeiten der öffentlichen Hand zurückzustellen seien.

Zu den gleichen Schlussfolgerungen kommt das englische Weissbuch vom Jahre 1944 über die Arbeitsbeschaffung, wenn es feststellt, dass die Kapitalaufwendungen der Lokalbehörden im allgemeinen der Tendenz der Privatinvestierungen gefolgt seien.

«Sie fielen zu Zeiten der Depression und stiegen mit der Konjunktur, wodurch sie dazu beitrugen, die Wellenberge und -täler der Wirtschaftszeiten noch ausgesprochener zu gestalten. In Zukunft wird sich die Regierung bemühen, der Parallelität dieser Entwicklung zu steuern. Es sollte der Regierung möglich sein, die staatlichen Investierungen stabil zu erhalten, wenn zu Beginn einer Krise die Privatinvestierungen nachlassen. Aber das allein wird noch nicht genügen: um einen hohen Beschäftigungsgrad zu erhalten, ist vielmehr zu wünschen, dass, wenn die privaten Investierungen schrumpfen, die staatlichen grösser werden, während sie zu Zeiten der Hochkonjunktur sich verringern sollten.»

In konsequenter Weiterverfolgung dieses zweifellos richtigen Grundgedankens wurde erkannt, dass nicht nur die öffentlichen Arbeiten, sondern alle staatlichen Ausgaben geeignet seien, die Wirtschaftslage zu beeinflussen. Dies führte zur Förderung nach einer sog. «zyklischen Budgetpolitik», die von der Kommission für Konjunkturbeobachtung in ihrem Bericht über Grundsätze und Richtlinien für die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit wie folgt umschrieben wurde:

«Wenn die private Investition ... nicht ausreicht, um die Ersparnisse zu absorbieren, die bei normalem Beschäftigungsniveau gemacht werden, so soll diese Lücke durch einen öffentlichen Ausgabenüberschuss ausgefüllt werden. Während der Periode unternormaler privater Investition sollen daher Defizite zugelassen werden. Wächst dagegen die private Investition über das normale Ausmass hinaus, so sollen öffentliche Überschüsse an die Stelle der Defizite treten und die in den Vorjahren angesammelten Defizite getilgt wer-

den ... Durch eine so konzipierte wechselseitige Politik des öffentlichen Sparens und Entsparens wird im Prinzip der Budgetausgleich nicht jährlich, sondern im Verlaufe eines Konjunkturzyklus vorgenommen. Ein solches Vorgehen scheint uns die unerlässliche Voraussetzung für eine staatliche Konjunkturpolitik überhaupt zu bilden.»

Um dem Bundeshaushalt die im Hinblick auf Art. 31^{quinquies} BV notwendige Elastizität zu verschaffen, schlagen wir Ihnen vor, in Jahren guter Konjunktur für die Krise vorzusorgen und Rückstellungen vorzunehmen, die für die Zwecke der Arbeitsbeschaffung und der Krisenbekämpfung herangezogen werden sollen. Der Gedanke einer Fondsbildung ist keine Errungenschaft der Neuzeit. Das «Spare in der Zeit, so hast du in der Not» ist ein alter Grundsatz. Auch der Bundesrat hat sich wiederholt für eine Fondsbildung in Jahren guter Konjunktur ausgesprochen, um dann allerdings immer wieder mit Bedauern festzustellen, dass es ihm nicht geglückt sei, seinen Vorsatz in die Tat umzusetzen. Schon in seiner Botschaft vom 17. Juni 1907 über die finanzielle Lage des Bundes glaubt der Bundesrat vor einem allzu grossen Optimismus, der gewöhnlich in Perioden der Überschüsse zutage trete, warnen zu müssen, denn es sei immer wieder zu befürchten, dass wir nicht in der Lage sein werden, den magern Jahren standzuhalten. «Eine weise Vorsichtsregel, die schon lange hätte getroffen werden können und in Zukunft je nach den Umständen getroffen werden sollte, bestünde darin, jedes Jahr einen bestimmten Teil der Einnahmen einem Reservefonds zu überweisen, dem auch die jeweiligen Überschüsse der Staatsrechnung ganz oder teilweise zugewiesen werden könnten. In den Jahren des Überflusses und des Gedeihens soll man der Hungerjahre und der schlechten Zeiten gedenken und die notwendigen Massnahmen treffen, um die Zukunft sicherzustellen.» Im Jahre 1917 führte der damalige Nationalrat Meyer und nachmalige Bundesrat und Vorsteher des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes in einer Ansprache folgendes aus:

«Sollte aber nach dem Kriege eine Zeit der Hochkonjunktur wirklich eintreten, so wäre es dann Sache der Bundesbehörden, aus diesen Konjunkturerinnahmen nicht einfach Verwendungen zu schaffen, die nachher zur ständigen Vermehrung der Ausgaben führen, auch wenn die Zollerträge sie nicht mehr zu decken vermögen, vielmehr soll aus dieser Einnahmevermehrung ein Fonds geschaffen werden, der für künftige ausserordentliche Lasten verwendet oder auch allgemein als Reservefonds dienen würde; diese Fondsbildung ist wiederholt als wünschbar erklärt worden.»

Es erwies sich jedoch, dass die Verhältnisse immer wieder stärker waren als der gute Wille. Mit etwelcher Resignation musste der Bundesrat in seiner Botschaft vom 30. Juni 1937 über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechtes für das Jahr 1938 feststellen, dass, wenn die Einnahmen in den Jahren guter Konjunktur reichlich fliessen, «die öffentlichen Körperschaften unvermerkt der Versuchung erliegen, in der Bewilligung neuer Ausgaben grosszügiger zu sein. Täte man nicht besser daran — fährt der Bundesrat in jener Botschaft weiter —, in den Jahren, da die Einnahmen von selbst an-

wachsen, die Ausgaben zu beschränken, die Überschüsse zur Schuldentilgung und Reservebildung zu verwenden und auf diese Rücklagen zu greifen, sobald die Krise einsetzt und die Einnahmen zurückgehen?»

Eine weitblickende Konjunkturpolitik kann sich nicht darauf beschränken, in Zeiten der Krise Defizite in Kauf zu nehmen, sie muss vielmehr dafür Sorge tragen, dass in den Aufschwungsperioden die in Krisenjahren eingegangenen Schulden wieder getilgt, und dass bereits in der Hochkonjunktur Rückstellungen zur Deckung der Krisenausgaben gebildet werden. Eine solche Finanzpolitik ist nicht nur im Hinblick auf kommende Krisenzeiten zweckmässig, sie dient auch der Stabilisierung der Wirtschaftslage in den Perioden der Hochkonjunktur. In Zeiten der Vollbeschäftigung tendieren Preise und Löhne nach oben, da die Nachfrage nach Gütern und Arbeitskräften das Angebot übersteigt. In solchen Jahren sollte die öffentliche Hand nicht auch noch ihrerseits dazu beitragen, die Nachfrage durch Staatsaufträge und andere Ausgaben zu vergrössern, vielmehr gilt es, durch Beschränkung der Ausgaben, Rechnungsüberschüsse zu erzielen. Nur mit einer konsequenten Sparpolitik in Zeiten der Hochkonjunktur wird es möglich sein, Krisen zu bekämpfen, ohne die Schuldenlast dauernd ansteigen zu lassen und damit den Geldwert zu verwässern.

Wir dürfen es als eine besonders gütige Fügung des Schicksals betrachten, dass die befürchtete Nachkriegskrise noch nicht eingetreten ist, so dass wir in der sich heute in voller Entfaltung befindlichen Nachkriegskonjunktur mit Rückstellungen beginnen können. Gefährlich wäre es jedoch, aus dem Umstand, dass die Nachkriegskrise nicht eingetreten ist, zu folgern, dass damit auch für die Zukunft jede Gefahr gebannt sei. Wenn wir auch keine Veranlassung haben, heute einem übertriebenen Pessimismus zu verfallen, so muss doch immer wieder daran erinnert werden, dass die Wirtschaft seit jeher Schwankungen unterworfen war und dass auf gute Jahre immer wieder schlechtere gefolgt sind. Die gegenwärtige Hochkonjunktur als Normalzustand zu betrachten, wäre ebenfalls so unangebracht, wie es der Fatalismus der dreissiger Jahre war, als man die Arbeitslosigkeit als strukturelle Dauererscheinung glaubte in Kauf nehmen zu müssen. Wir dürfen nicht übersehen, dass die gegenwärtige Hochkonjunktur durch den gewaltigen Nachholbedarf an Investitions- und Konsumgütern im In- und Ausland getragen wird. Wenn jedoch einmal die Lager wieder aufgefüllt sind und das Wohnungsmanko gedeckt sein wird, so muss mit einer gewissen Reaktion gerechnet werden. Möglicherweise wird der Wiederaufbau der kriegsverwüsteten Länder noch während längerer Zeit eine Stütze der Konjunktur bilden. Wie weit unser Land davon Nutzen ziehen wird, hängt jedoch nicht zuletzt von der Lösung der Devisenschwierigkeiten ab. Die gegenwärtige Zahlungsbilanzkrise, von der zahlreiche Länder betroffen sind, lässt es jedenfalls als ratsam erscheinen, die Situation nüchtern zu betrachten.

In diesem Zusammenhang muss auch das Problem der Exportförderung durch Gewährung von Krediten und Clearingvorschüssen kurz gestreift werden. Der Bundesrat hielt es für richtig, in der unmittelbaren Nachkriegszeit durch

Handels- und Zahlungsabkommen, die in der Regel mit einer Vorschussleistung unseres Landes verbunden waren, unsern Export wieder in Gang zu bringen und damit gleichzeitig einen Beitrag an den Wiederaufbau unseres vom Kriege so schwer heimgesuchten Erdteils zu leisten. Weitere solche Kredite sollen aber, wie wir in der Botschaft zum Voranschlag 1948 dargelegt haben, nicht ins Auge gefasst werden. Sollten wir jedoch wieder in eine Periode der Arbeitslosigkeit eintreten, während gleichzeitig die Wiederaufbau- und Nachholbedürfnisse der übrigen Welt noch nicht gedeckt sind, so kann eine vernünftig dosierte Kreditgewährung ein durchaus geeignetes Mittel darstellen, um unsere Wirtschaft wieder in Gang zu bringen, ohne zu künstlichen Arbeitsbeschaffungsmassnahmen Zuflucht nehmen zu müssen, zumal unser Kapitalmarkt schon bisher stets auf einen gewissen Kapitalexport angewiesen war. Die Gewährung solcher Kredite wird jedoch nicht in erster Linie Sache des Staates sein können. Man wird auch nicht übersehen dürfen, dass die momentanen Vorteile einer Mehrbeschäftigung eventuell um den Preis einer Minderbeschäftigung zur Zeit der Rückzahlung erkaufte werden müssen.

So klar die Forderungen der modernen Konjunkturpolitik sind, so schwierig sind sie in der Wirklichkeit durchzuführen. Die Erfahrung zeigt, dass es viel schwieriger ist, im Staatshaushalt bewusst Rechnungsüberschüsse zu erzielen als Defizite in Kauf zu nehmen. Damit droht das Eingreifen des Staates in einen gewissen sens unique zu verfallen, der das dauernde Gleichgewicht der Staatsfinanzen gefährdet.

II. Die Bildung einer Krisenrückstellung.

Trotz der starken Beanspruchung der Bundesfinanzen in den Kriegsjahren hat es der Bundesrat nicht unterlassen, Rückstellungen für eine damals allgemein erwartete Nachkriegskrise zu bilden. Mit BRB. vom 7. Oktober 1941 über die Aufbringung der Mittel für die Lohnausfallentschädigung an Wehrmänner sowie für die Arbeitsbeschaffung und die Arbeitslosenfürsorge (Finanzordnung für Arbeit und Lohnersatz) wurden die Überschüsse des zentralen Ausgleichsfonds der Lohnersatzordnung neben ihrem ursprünglichen Zweck in den Dienst der Arbeitsbeschaffung und der Arbeitslosenfürsorge gestellt. Dieser Fonds ist in der Folge weiter angestiegen und betrug Ende 1946 knapp 900 Millionen Franken. Schon bald nach Beendigung des Aktivdienstes zeigte es sich, dass zur Aufrechterhaltung des Zahlungswillens der Öffentlichkeit konkrete Vorschläge über die Verwendung dieser Mittel unterbreitet werden sollten. Der Bundesrat stellte einen Vorentwurf auf, der u. a. 344 Millionen Franken für die Krisenbekämpfung vorsah.

Auf Grund der Stellungnahme der Kantone und der Spitzenverbände der Wirtschaft wurde der Fonds für Krisenmassnahmen auf 200 Millionen Franken herabgesetzt, bei der parlamentarischen Behandlung des Geschäftes jedoch völlig gestrichen. Diese Lösung ist insofern nicht befriedigend, als eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Voraussetzung für jede konstruktive Sozialpolitik bildet, denn wie soll das Alter gesichert werden, wenn

die Jugend nicht durch ihre Arbeit die Prämien aufbringt, und wie kann man die Familie schützen, wenn der Ernährer brotlos ist? Der Bundesrat hat es seinerzeit bedauert, dass bei der Verteilung der Überschüsse des Ausgleichsfonds für die Zwecke der Krisenbekämpfung nichts übriggeblieben ist, und er betrachtet es deshalb als eine seiner vornehmsten Aufgaben, im Rahmen der Bundesfinanzreform diese Lücke wieder zu schliessen.

Die Überschüsse der Lohn- und Verdienstersatzordnung stellen jedoch nicht die einzige Rückstellung dar, die während des Krieges geäufnet wurde, vielmehr haben wir sowohl aus den Eingängen der Kriegsgewinnsteuer als auch aus denjenigen der Verrechnungssteuer gewisse Rückstellungen vorgenommen. Nach Art. 38 des Kriegsgewinnsteuerbeschlusses wird von den eingegangenen Steuerbeträgen $\frac{1}{5}$ einem Depotkonto für Rückerstattungen zugewiesen, der dem Steuerpflichtigen zurückerstattet werden soll, wenn er

- a. zur Förderung der Arbeitsbeschaffung verwendet wird und die finanzielle Lage des Steuerpflichtigen die Rückerstattung rechtfertigt, oder
- b. wenn sich ergibt, dass der durchschnittliche Ertrag aller Steuerjahre den durchschnittlichen Reinertrag der Vorjahre nicht überstiegen hat und wenn der Steuerpflichtige den zurückerstatteten Betrag zur Stärkung der Finanzlage seines Unternehmens verwendet.

Dieses Depot erreichte Ende 1946 den Betrag von 90 Millionen Franken.

Eine weitere Rückstellung liegt in dem Depotkonto der Verrechnungssteuer. Von den Eingängen aus der Verrechnungssteuer wurden bis Ende 1946 205 Millionen Franken einem Depotkonto gutgeschrieben. Diese Rückstellungen waren notwendig, weil zunächst nicht übersehen werden konnte, in welchem Umfang die vom Bund vereinnahmten Steuerbeträge zu Verrechnungszwecken an die Kantone zurückerstattet werden müssen. Da die Verrechnungssteuer auf Vollmachtenbeschluss beruht, musste zudem damit gerechnet werden, dass sie früher oder später wieder aufgehoben wird, was zur Folge hätte, dass während eines Jahres Rückerstattungen gewährt werden müssten, denen keine Eingänge mehr gegenüberstehen. Ist die Fortführung der Verrechnungssteuer jedoch gesichert, so werden die Beiträge, die heute auf Depotkonto verbucht werden, für allgemeine Zwecke frei.

Wir nehmen in Aussicht, die beiden genannten Rückstellungen, sobald über ihre Verfügbarkeit ein zuverlässiges Urteil möglich sein wird, zu einer Rückstellung zur Krisenvorsorge zu verschmelzen, die damit einen ansehnlichen Grundstock in der Grössenordnung von 300 Millionen Franken erhalten würde.

Es kann nicht vorausgesehen werden, in welchem Umfang eine zukünftige Krise den Bundeshaushalt beanspruchen wird. Um sich ein Bild darüber machen zu können, in welcher Grössenordnung die Beträge für Krisenvorsorge und Krisenbekämpfung im Durchschnitt etwa liegen werden, kann man immerhin die Erfahrungen des Konjunktüreinbruches im letzten Jahrzehnt zu Rate ziehen. Für die Krise der dreissiger Jahre hat der Bund rund 725 Millionen Franken aufgewendet. Um der Geldentwertung und den durch die Verfassungs-

revision vom 6. Juli 1947 vermehrten Bundesaufgaben Rechnung zu tragen, müsste man diesen Beitrag wohl mindestens verdoppeln. Da aber wohl nicht jede Krise die Schärfe und das Ausmass der letzten Vorkriegskrise erreichen wird, so scheint uns eine Rückstellung von rund 1 Milliarde Franken für eine 10jährige Periode nötig, aber auch ausreichend. Um dieses Ziel zu erreichen, setzen wir in den Finanzplan des Bundes für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. einen Posten von jährlich 100 Millionen Franken für die Krisenvorsorge. Da es bei einem verhältnismässig störungsfreien Ablauf der Wirtschaft während der nächsten Jahre wohl keinen Zweck hätte, den Krisenfonds übermässig anwachsen zu lassen, glauben wir, dass auf eine weitere Äufnung des Fonds verzichtet werden könnte, wenn dieser einmal die Höhe von 1 Milliarde Franken erreicht hätte.

Wir beabsichtigen, die Reserve in den Jahren 1947 bis 1949 weiter zu äufnen, und hoffen, dass das ohne Vermehrung des Schuldenüberschusses geschehen kann. Der Fonds wird eine Verpflichtung des Bundes gegenüber möglichen Ausgaben aus künftigen Krisenmassnahmen darstellen. Der Fonds wird nicht verzinst. Muss der Fonds in Krisenzeiten in Anspruch genommen werden, so sind die Mittel auf dem Anleienswege aufzubringen, was keine Schwierigkeiten bereiten dürfte, zumal die Wirtschaft in solchen Zeiten erfahrungsgemäss, den Kapitalmarkt nicht stark in Anspruch nimmt. Die Fondsbildung hat ja nicht in erster Linie den Zweck, die Mittel kassamässig bereitzustellen, als vielmehr, rechtzeitig für Deckung des Krisenaufwandes zu sorgen.

In Verbindung mit einer konjunkturgerechten Vergebung der öffentlichen Arbeiten und Aufträge seitens der PTT und der SBB sowie derjenigen für die Landesverteidigung, die durch die Bildung entsprechender Rückstellungen möglich sein wird, dürfte der Bund in der Lage sein, seine Ausgaben für Arbeiten, Aufträge und Subventionen in Krisenzeiten ganz beträchtlich zu erhöhen, ohne die Rechnung des Bundes aus dem Gleichgewicht zu bringen.

Eine solche Budget- und Vergabungspolitik in Verbindung mit einer entsprechenden Wirtschafts-, Kredit- und Handelspolitik sollte uns in die Lage versetzen, zukünftigen Krisen wirksamer entgegenzutreten, als dies in der Vergangenheit der Fall war, besonders wenn sich auch die Kantone einer solchen Politik anschliessen.

III. Sonstiger Aufwand.

Bis hierher sind die nach der geltenden Verfassung dem Bunde zufallenden Aufgaben dargestellt und die ihm daraus in Zukunft erwachsenden Kosten abzuschätzen versucht worden, und zwar sowohl die regelmässig wiederkehrenden, heute erkennbaren Ausgaben als auch die nur in gewissen Zeitabständen auftretenden zivilen und militärischen Ausgaben des Bundes. Diese Darstellung wäre aber unvollständig, und der Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. bliebe lückenhaft, wenn man nicht auch dem sogenannten ausserordent-

lichen Aufwand Rechnung tragen würde, der dem Bunde erfahrungsgemäss darüber hinaus noch erwächst. Je und je war die Eidgenossenschaft zu besonderen, nicht voraussehbaren Ausgaben gezwungen, und es wäre verfehlt, anzunehmen, dass diese Entwicklung in Zukunft nicht weitergehe. Gerade die Tatsache, dass man bisher diese Ausgaben nicht von vorneherein auf lange Sicht in Rechnung stellte, ist weitgehend an der seit Jahrzehnten mehr oder weniger ständig zunehmenden Verschlechterung der Bundesfinanzen schuld. Waren es früher fast ausschliesslich militärische Modernisierungsbedürfnisse, die zu Ausgaben zwangen, welche den Rahmen der normalen Voranschläge sprengten, so traten in letzter Zeit die Ausgaben für die wirtschaftliche Landesverteidigung und für die nationale und internationale Hilfstätigkeit der Schweiz hinzu.

Diese Ausgaben zum voraus irgendwie zuverlässig abzuschätzen, wird nicht möglich sein. Man denke nur etwa an die Hilfstätigkeit der Schweiz im Ausland und an ihre Stellung mitten in einem kriegsversehrten Kontinent, dann aber auch an die Förderung des Wohnungsbaues, an die Verbilligungsmassnahmen usw., ferner etwa an die finanziellen Folgen von Katastrophen, wie z. B. die Explosionen in Dailly und Mitholz. Auch der Beitritt der Schweiz zu bestehenden oder künftigen internationalen Organisationen wird bedeutende Ausgaben zur Folge haben. Bei gewissenhafter Überlegung wird man einen Aufwand von etwa 500 Millionen Franken im Laufe von 10 Jahren für diesen sonstigen Aufwand, auch wenn man die mit der Krisenverhütung und Krisenbekämpfung zusammenhängenden und bereits behandelten Ausgaben ausser Betracht lässt, kaum als übersetzt bezeichnen dürfen. Hier, wie bei den Krisenausgaben, führt eine gleichmässige Verteilung über ein Jahrzehnt dazu, 50 Millionen jährlich in den Durchschnittsvoranschlag 1950 ff. einzusetzen.

Diese Mittel sind, soweit sie nicht laufend für die genannten Zwecke ausgegeben werden müssen, im Rahmen der Gesamtrechnung jeweils zurückzustellen.

IV. Zusammenfassung.

Die Expertenkommission hat für die sogenannten ausserordentlichen Ausgaben ohne Militär mit einem Durchschnittsaufwand von 113 Millionen jährlich gerechnet, während wir, wie vorstehend dargelegt, nach reiflicher Prüfung der Verhältnisse zum Schlusse kommen, dass mindestens 100 Millionen für Krisenverhütung und Krisenbekämpfung und 50 Millionen für andere Ausgaben, insgesamt also 150 Millionen für diesen sog. ausserordentlichen Aufwand rückgestellt werden müssen. Damit hoffen wir, eine dauernde Neuverschuldung des Bundes trotz dem Aufwand der Krisenvorsorge und für grössere, einmalige Aufwendungen unvorhergesehener Art vermeiden zu können. Jedenfalls gibt dieses Vorgehen die Möglichkeit, jederzeit anhand der Rechnungsablage zu erkennen, ob die Mittel, welche für diese besonderen Zwecke rückgestellt sind, auf die Dauer für die mit ihnen zu erfüllenden Zwecke ausreichen oder ob der Finanzplan zu korrigieren ist und dementsprechend Ausgabenbeschränkungen auf andern Gebieten oder neue Einnahmen notwendig sind.

Dritter Abschnitt.

Die Einnahmen des Bundeshaushaltes.**A. Allgemeiner Teil.****I. Die Entwicklung der Bundeseinnahmen.**

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Einnahmen des Bundes seit 1913 in der im Voranschlag und in der Staatsrechnung gebräuchlichen Gliederung *).

Tabelle 17. Einnahmen des Bundes.

(Millionen Franken)

Jahre	Ertrag des Vermögens und der Betriebe	Zölle, Steuern	Belastung von Tabak und Bier	Zoll- und Preiszuschläge 4)	Militärpflichtersatz Gebühren u. a.	Total
1913.	7,7	81,0	3,1	—	8,7	100,5
1920.	47,0	231,0	11,4	—	19,2	308,6
1933.	37,0	315,6	27,9	15,1	24,9	420,5
1938.	80,9	339,2	53,3	40,4	25,4	539,2
1939.	67,0	374,4	58,8	54,1	48,9	603,2
1940.	69,9	289,3	65,2	39,5	452,6	916,5
1941.	73,8	683,7	73,2	12,4	338,2	1181,3
1942.	84,5	613,4	66,1	9,4	590,3	1863,7
1943.	80,7	606,8	65,9	7,4	646,9	1407,7
1944.	96,1	641,0	62,9	4,9	540,0	1844,9
1945.	93,5	644,0	64,2	6,3	487,4	1295,4
1946.	117,0	1355,2	83,0	15,0	654,8	2225,0
1947 ¹⁾	180,0	1215,0	93,0	10,0	602,0	2100,0
1948 ²⁾	89,6	1255,1	96,0	25,0	329,1	1794,8
1950 ff. ³⁾ . . .	103,0	1012,0	140,0	15,0	80,0	1350,0

1) Mutmassliches Ergebnis.
 2) Voranschlag.
 3) Zukünftiger Ertrag nach Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff.
 4) Inkl. Zollquittungstempel.

*) Die Abweichungen der Steuererträge und Gesamteinnahmen des Bundes gemäss vorliegender Tabelle von den Ergebnissen der eidgenössischen Staatsrechnungen sind auf folgende Umstände zurückzuführen:

- a. Bis zum Jahre 1944 sind die Erhebungskosten für die auf ausserordentliche Rechnung verbuchten Abgaben und bis zum Jahre 1947 auch die Bezugsprovision der eidgenössischen Zollverwaltung für die Erhebung der Warenumsatz- und der Luxussteuer an der Grenze von den Bruttosteuererträgen des Bundes

Die starke Zunahme der Einnahmen war eine Folge der Erschliessung neuer Einnahmequellen und der wirtschaftlichen Entwicklung. Wie bei den Ausgaben, so sind auch bei den Einnahmen die seit 1913 eingetretenen Veränderungen der Kaufkraft des Frankens angemessen zu berücksichtigen.

Die Gegenüberstellung:

Jahre	Einnahmen Millionen Fr.	Index 1913 = 100	Kaufkraft Millionen Fr.
1913	100,5	100	100,5
1938	539,2	137	393,6
1950	1350,0	225	600,0

zeigt, dass, verglichen mit der Kaufkraft des Frankens von 1913, die für das Jahr 1950 veranschlagten 1,3 Milliarden Franken Einnahmen eine Kaufkraft von rund 600 Millionen Franken darstellen, sofern das Preisniveau sich auf dem Stand von 1947 hält.

Misst man die Einnahmen des Jahres 1950 mit der Kaufkraft des Frankens von 1938, so ergibt sich folgendes Bild:

Jahre	Einnahmen Millionen Fr.	Index 1938 = 100	Kaufkraft Millionen Fr.
1938	539,2	100	539,2
1950	1350,0	164	823,0

II. Die Bedeutung der Steuern im System der Bundeseinnahmen.

Die Struktur der Bundeseinnahmen ist durch die dominierende Stellung der Zölle und Steuern gekennzeichnet. Der Anteil dieser Abgaben an den Gesamteinnahmen betrug 1913 rund 85 % und wird nach den Schätzungen für 1950 ebenfalls 85 % erreichen. Im kantonalen und kommunalen Haushalt beträgt die Anteilsquote der Steuern nur 40—50 %. Diese Erscheinung ist bei den Kantonen darauf zurückzuführen, dass die erwerbswirtschaftlichen Einnahmen (Reinertrag der Kantonalbanken, Bruttoeinnahmen der Anstalten u. a.), der Vermögensertrag, die Anteile an Bundeseinnahmen (Wehrsteuer, Wehropfer, Stempelabgaben u. a.) und die Bundesbeiträge wesentlich ins Gewicht fallen. Bei den Gemeinden finden sich ähnliche Verhältnisse. Auch

abgezogen und nur die Nettoerträge verbucht worden, während vorliegende Tabelle den Brutto-Bundesanteil der Steuern verzeichnet.

- b. In vorliegender Tabelle sind für die Jahre 1933—1941 auch die nachträglichen Eingänge der neuen ausserordentlichen Kriegssteuer enthalten, welche seinerzeit direkt über Kapitalrechnung verbucht wurden.
- c. Vom Ertrag der ersten Kriegsgewinnsteuer pro 1920 sind gemäss Bundesratsbeschluss vom 24. März 1917 42,2 Millionen Franken dem Fonds für Arbeitslosenfürsorge überwiesen und nur der Rest nach Abzug der Bezugskosten in die eidgenössische Staatsrechnung aufgenommen worden. In vorliegende Tabelle wurde der gesamte Rohertrag abzüglich Kantonsanteil eingesetzt.

hier sind die erwerbswirtschaftlichen Einnahmen (Domänen, Anstalten, industrielle Betriebe), die Anteile an Einnahmen der Kantone sowie die Beiträge des Bundes und der Kantone von Bedeutung.

Die Entwicklung der Steuerpolitik des Bundes findet in den Steuereinnahmen ihren zahlenmässigen Ausdruck.

Die für das Jahr 1913 ausgewiesenen Zölle und Steuern von 84 Millionen Franken stellen ausschliesslich Zolleinnahmen dar.

In den Einnahmen des Jahres 1920 kommen die Erträge der 1918 erstmals erhobenen Stempelabgaben zum Ausdruck. Auf ausserordentliche Rechnung wurden rund 130 Millionen Franken Einnahmen, herrührend aus der Kriegsgewinnsteuer, verbucht.

Die Entwicklung in der Zeit von 1920—1933 ist gekennzeichnet durch einen starken Anstieg der Zolleinnahmen und der Einnahmen aus den Stempelabgaben, wozu die günstige Wirtschaftslage der zweiten Hälfte der 20er Jahre wesentlich beigetragen hat. Ausserdem fallen in diese Periode die Eingänge aus der neuen ausserordentlichen Kriegssteuer, die nicht über die ordentliche Rechnung verbucht wurden.

Die Zeit zwischen 1933 und 1938 steht unter dem Einfluss der durch das Fiskalnotrecht getroffenen Massnahmen: Einführung der Krisenabgabe, der Getränkesteuer, Erhöhung der Couponsteuer und Ausdehnung der Stempelabgaben, Einführung von Zoll- und Preiszuschlägen, Erhöhung der Zollarifansätze und Einführung eines Zollquittungsstempels.

Die Zeit seit 1939 trägt den Stempel der Kriegsfinanzmassnahmen: Einführung der Kriegsgewinnsteuer, der Wehrsteuer und des Wehroppers I, der Umsatzsteuer und der Luxussteuer, Erhöhung der Wehrsteuer, Erhebung des Wehroppers II, verbunden mit Steueramnestie, Erhöhung der Umsatzsteuer, Einführung der Verrechnungssteuer und Erhöhung derselben, Einführung der zusätzlichen Wehrsteuer als fiskalischer Ersatz der aufgehobenen Kriegsgewinnsteuer. Die Entwicklung der Kriegs- und Nachkriegszeit ist sodann stark beeinflusst durch die Kriegskonjunktur und die ausserordentliche Hochkonjunktur der ersten Nachkriegsjahre. Während des Krieges gingen die Zolleinnahmen stark zurück. Der Ertragsausfall wurde durch die Einnahmen aus den Umsatzsteuern kompensiert. 1946 setzte ein rapider Anstieg der Zolleinnahmen ein.

Die gesteigerten Zolleinnahmen, die Eingänge aus dem zweiten Wehroffer und der Wehrsteuer sowie die erhöhten Einnahmen aus der Umsatzsteuer führten im Jahre 1946 zu Rekordergebnissen, die einmaligen Charakter tragen.

Für die Zukunft ist damit zu rechnen, dass sich die Gesamtsteuereinnahmen nicht auf der Höhe derjenigen der letzten Jahre halten und dass in ihrer Zusammensetzung Verschiebungen eintreten werden. Als Ursachen einer solchen Entwicklung sind zu nennen: die zu erwartende Rückbildung der gegenwärtigen Hochkonjunktur, der Wegfall bisheriger Steuerquellen (Wehroffer, Kriegsgewinnsteuer) und die verschiedenen in Aussicht genommenen Änderungen und Ergänzungen der Steuergesetzgebung.

Die Einnahmen des Bundes aus Steuern und Zöllen zeigen nach Abzug der kantonalen Anteile in einigen ausgewählten Jahren folgendes Bild:

Tabelle 18. Nettoeinnahmen des Bundes aus Steuern und andern Abgaben.

Steuerarten	1939	1945	1946	1947 ¹⁾	1948 ²⁾	1950 ff.
<i>Abgaben der ordentlichen Rechnung:</i>						
Grenzzölle, inkl. Benzinzoll, aber ohne Tabakzoll	286,0	76,5	250,1	345,0	330,0	330,0
Stempelabgaben . . .	54,3	63,6	66,9	76,0	80,0	85,0
Tabakbelastung . . .	45,4	58,0	76,2	83,0	85,0	85,0
Getränkesteuer . . .	—	—	—	—	—	40,0
Biersteuer	13,4	6,2	6,8	10,0	11,0	15,0
Anderer fiskalische Belastungen ³⁾ . . .	54,1	6,3	15,0	10,0	25,0	15,0
<i>Abgaben der ausserordentlichen Rechnung:</i>						
Krisenabgabe	34,1	0,3	0,3	0,0	—	—
Wehrsteuer	—	46,8	156,0	91,0	260,0	180,0
Kriegsgewinnsteuer . . .	—	53,8	52,1	40,0	50,0	—
Wehropfer	—	77,0	406,6	150,0	46,0	—
Verrechnungssteuer . . .	—	25,2	50,5	55,0	63,0	60,0
Warenumsatzsteuer . . .	—	282,5	350,8	430,0	400,0	330,0
Luxussteuer	—	11,6	14,3	17,0	16,0	20,0
Ausgleichssteuer . . .	—	6,7	7,6	11,0	10,0	7,0
Total	487,3	714,5	1453,2	1318,0	1376,0	1167,0

¹⁾ Mutmassliches Ergebnis.

²⁾ Voranschlag.

³⁾ Zollzuschläge auf Butter und Futtermittel, Preiszuschläge auf Speiseöl, Speisefett und Futtermittel, Zuschlagsgebühr auf Fasswein, Zollquittungsstempel, Stempelbussen.

III. Das Zusammenspiel von Bundessteuern und kantonalen Steuern.

Der Ertrag der Steuern, Zölle und sonstigen Abgaben des Bundes, der für die Jahre 1950 ff. mit rund 1,2 Milliarden Franken veranschlagt wird, muss im Zusammenhang mit dem Steuerbedarf der Kantone und Gemeinden betrachtet werden. Wie sich das Zusammenspiel zwischen Bundesabgaben und kantonalen Steuern entwickelt hat und wie es sich in Zukunft gestalten dürfte, geht aus nachstehender Tabelle hervor.

Tabelle 19. Abgaben an den Bund und an die Kantone.

Jahre	Bund (ohne Anteile der Kantone) ¹⁾	Kantone		Total
		Anteile an Bundes- steuern	Kantons- und Gemeinde- steuern	
Millionen Franken				
1913	84,1	—	184,3	268,4
1920	242,4	26,7	450,0	719,1
1933	358,6	12,7	522,2	893,5
1938	432,9	34,6	582,4	1049,9
1939	487,3	36,2	582,5	1106,0
1940	394,0	19,5	602,4	1015,9
1941	769,3	89,6	646,3	1505,2
1942	688,9	76,2	721,5	1486,6
1943	680,1	80,8	770,9	1531,8
1944	708,8	89,0	827,8	1625,6
1945	714,5	51,0	924,5	1690,0
1946	1453,2	135,5	1010,5	2599,2
1947	1318,0	78,0	1080,0	2476,0
1948	1376,1	129,0	1150,0	2655,1
1950 ff.	1167,0	27,0	1035,0	2279,0
Von 100 Fr. Steuererträgen entfallen auf ...				
1913	31,3	—	68,7	100
1933	40,1	1,4	58,5	100
1938	41,2	3,3	55,5	100
1947	53,3	3,1	43,6	100
1950 ff.	51,2	1,2	47,6	100

¹⁾ Ohne Einlagen in Depots und Fonds für Rückerstattungen (Quellenwehrsteuer, Verrechnungssteuer, Kriegsgewinnsteuer).

Die Gesamteinnahmen, wie sie aus der letzten Spalte der obigen Tabelle hervorgehen, sind in verschiedener Hinsicht interessant. Zunächst ist festzustellen, dass die Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden von insgesamt 268 Millionen Franken im Jahre 1913 auf 2599 Millionen Franken im Rekordjahr 1946 gestiegen und dass sie für das Jahr 1950 mit rund 2280 Millionen Franken zu veranschlagen sind. Das An- und Abschwellen der Einnahmen in den Jahren des zweiten Weltkrieges ist hauptsächlich auf die Eingänge der Wehropferbeträge zurückzuführen. Bei einem Vergleich der Steuereinnahmen verschiedener Perioden muss auch der Veränderung der Kaufkraft der Währung Rechnung getragen werden. Wir werden auf diesen Punkt später noch zu sprechen kommen.

Bei der Beurteilung des Verhältnisses der Steuereinnahmen des Bundes und der Kantone rechtfertigt es sich, die Anteile der Kantone an den Bundessteuern auszuscheiden, da sie für den Finanzhaushalt des Bundes ausser Betracht fallen.

Während 1913 die kantonalen Steuern stark überwogen, sind die Bundesabgaben in den folgenden Jahren immer stärker in Erscheinung getreten. 1938 kamen sie den kantonalen Steuern merklich nahe. Diese prädominierten auch noch während der Kriegsjahre und erst 1946 sicherten sich die Bundesabgaben dank des Wehropfers und anderer ausserordentlicher Steuern einen Vorsprung. Es handelt sich dabei aber um eine vorübergehende Erscheinung. Für die Zukunft ist damit zu rechnen, dass sich Bundesabgaben und kantonale Steuern ungefähr die Waage halten.

Als Ergänzung zur vorhergehenden Tabelle geben wir nachstehend eine Übersicht über die Verteilung der Einnahmen aus veranlagten Steuern zwischen Bund und Kantonen. Sie soll zeigen, wie sich die Konkurrenzierung der Kantone durch den Bund auf dem Gebiet der veranlagten Steuern, das bis zum ersten Weltkrieg ausschliesslich der kantonalen Steuerhoheit unterstand, entwickelt hat. Wir verstehen im vorliegenden Fall, in Übereinstimmung mit der in der Schweiz üblichen Auffassung, unter veranlagten Steuern die auf Grund amtlicher Veranlagung erhobenen Hauptsteuern vom Einkommen und Vermögen. Beim Bund fallen in Betracht: Kriegssteuer und Kriegsgewinnsteuer I (1920), neue ausserordentliche Kriegssteuer, Krisenabgabe, Kriegsgewinnsteuer II, Wehrsteuer, zusätzliche Wehrsteuer, Wehropfer I und II.

Der Anteil des Bundes an den veranlagten Steuern war bis zum zweiten Weltkrieg bescheiden. Wehrsteuer, Wehropfer und Kriegsgewinnsteuer II haben eine merkliche Zunahme bewirkt, doch ist in Zukunft wiederum mit einem Rückgang zu rechnen. Nach dem Finanzplan wäre mit einer Anteilquote des Bundes an den veranlagten Steuern von rund 15 % zu rechnen.

Tabelle 20. Die veranlagten Steuern vom Einkommen und Vermögen.

Jahre	Bund (ohne Anteile der Kantone)	Kantone		Total
		Anteil an Bundes- steuern	Kantons- und Gemeinde- steuern	
Millionen Franken				
1913	—	—	160,2	160,2
1920	131,2	22,5	408,0	556,7
1933	10,7 ¹⁾	2,7	450,6	464,0
1938	30,4	20,2	507,7	558,3
1939	34,1	22,7	510,8	567,6
1940	26,5	7,4	539,7	573,6
1941	468,3	75,1	584,5	1127,9
1942	285,5	62,0	658,5	1006,0
1943	225,0	66,6	707,8	999,4
1944	230,7	74,9	764,2	1069,8
1945	177,9	35,2	848,1	1061,2
1946	615,0	118,9	906,0	1639,9
1947 ²⁾	281,0	59,0	975,0	1315,0
1948 ³⁾	356,0	109,2	1040,0	1505,2
1950 ff. ⁴⁾	180,0	20,0	975,0	1175,0
Von 100 Fr. direkten Steuern entfallen auf ...				
1913	—	—	100,0	100
1933	2,3 ¹⁾	0,6	97,1	100
1938	5,5	3,6	90,9	100
1947	21,4	4,5	74,1	100
1950 ff.	15,3	1,7	83,0	100

¹⁾ Nur nachträgliche Eingänge aus neuer ausserordentlicher Kriegssteuer.

²⁾ Mutmassliche Ergebnisse.

³⁾ Voranschlag.

⁴⁾ Ertrag nach Finanzplan.

IV. Direkte und indirekte Steuern.

Es gibt keine statistischen Unterlagen, die eine gründliche Abklärung der Frage erlauben würden, wie sich die Steuerlasten auf die einzelnen Erwerbsgruppen, sozialen Schichten usw. verteilen. Deshalb müssen wir uns mit der üblichen Gliederung der Steuereinnahmen in Einkommens- und Vermögenssteuern einerseits und Verbrauchssteuern andererseits begnügen, obwohl diese Gegenüberstellung kein restlos befriedigendes Bild der sozialen Lastenverteilung vermittelt, weil alle Erwerbsgruppen und Volksschichten Steuern beider Arten zu entrichten haben.

Tabelle 21. Verteilung der Gesamtsteuereinnahmen (Bund, Kantone und Gemeinden).

Jahre	Einkommens- und Vermögens- steuern ¹⁾	Verbrauchs- steuern ²⁾	Total
Millionen Franken			
1913	177,6	90,8	268,4
1920	609,7	109,4	719,1
1933	542,4	351,1	893,5
1938	661,0	388,9	1049,9
1939	663,2	442,8	1106,0
1940	661,8	354,1	1015,9
1941	1236,1	269,1	1505,2
1942	1117,2	369,4	1486,6
1943	1105,1	426,7	1531,8
1944	1188,8	436,8	1625,6
1945	1216,0	474,0	1690,0
1946	1832,0	767,2	2599,2
1947	1527,0	949,0	2476,0
1948	1729,1	926,0	2655,1
1950 ff.	1389,0	890,0	2279,0
Von 100 Fr. Steuereinnahmen entfallen auf . . .			
1913	66,2	33,8	100
1933	60,7	39,3	100
1938	63,0	37,0	100
1947	61,7	38,3	100
1950 ff.	61,0	39,0	100

¹⁾ Veranlagte Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Verrechnungssteuer, Stempelabgaben auf Wertpapieren und Prämienquittungen, Erbschaftssteuern, Handänderungssteuern, Wertzuwachssteuern, Gewerbesteuern (die in der finanzwissenschaftlichen Terminologie als «Besitzsteuern» bezeichneten öffentlichen Abgaben).

²⁾ Zölle, Warenumsatzsteuer, Luxussteuer, Tabak- und Getränkesteuer, Automobilsteuern, Vergnügungssteuern, verschiedene kantonale und kommunale Verbrauchs- und Aufwandsteuern, eidgenössische Stempelabgaben auf Frachtturkunden und Wechseln, kantonale Stempelabgaben.

Die Verteilung der Steuereinnahmen zeigt beim Bund ein Überwiegen der Verbrauchssteuern, bei den Kantonen ein Überwiegen der Steuern vom Einkommen und Vermögen in ihren verschiedenen Formen. Wie aus der obigen Tabelle hervorgeht, ergibt sich durch das Zusammenwirken von Bundessteuern und kantonalen Steuern ein Verhältnis der Einkommens- und Vermögenssteuern zu den Verbrauchssteuern von 3:2. Beachtenswert ist, dass dieses Verhältnis im Laufe der Zeit keine merklichen Verschiebungen erfahren hat. Von 100 Franken Steuereinnahmen entfielen 1933 39 Franken, 1947 38 Franken

auf Verbrauchssteuern. In Zukunft ist mit einer annähernd gleichen Anteilsquote zu rechnen.

Wir lassen, mit allen Vorbehalten, die man an internationale Vergleiche knüpfen muss, einige Angaben für England, Schweden, die USA. und die USSR. folgen:

Tabelle 22. Steuern im Ausland.

Länder	Jahre	Einkommens- und Vermögens- steuern	Verbrauchs- steuern	Total
		%	%	%
Grossbritannien ¹⁾ .	1944/45	65	35	100
	1945/46	65	35	100
	1946/47	60	40	100
Schweden ¹⁾	1944/45	60	40	100
	1945/46	58	42	100
USA. ¹⁾	1944/45	83	17	100
	1945/46	80	20	100
USSR.	1940	23	77	100
	1945	32	68	100
	1946	16	84	100

¹⁾ Inkl. Steuern der Unterverbände.

Die Tabelle zeigt, dass die Schweiz ein ähnliches Verhältnis aufweist wie England und Schweden. In den Vereinigten Staaten ist der Anteil der Verbrauchssteuern niedriger als in der Schweiz. Umgekehrt verhält es sich in der Sowjetunion, wo im Jahre 1946 die Verbrauchssteuern $\frac{5}{6}$ des gesamten Steuerertrags ausmachten.

V. Die Belastungsfähigkeit der Volkswirtschaft und des Volkseinkommens.

Im Hinblick auf die Zunahme der Steuererträge und die vorgesehene Stabilisierung auf einer Höhe von rund $2\frac{1}{4}$ Milliarden Franken, muss die Frage nach der Belastungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft durch öffentliche Abgaben aufgeworfen und geprüft werden.

Die Beantwortung der häufig gestellten Frage, ob die obere Grenze der Belastungsfähigkeit erreicht oder sogar bereits überschritten sei, ist schwierig, da sie von einer Reihe nicht völlig überblickbarer Kriterien abhängt, insbesondere von der Grösse des Volkseinkommens, von dessen Verteilung, vom Lebensstandard, von der Kapitalbildung im Verhältnis zum Kapitalbedarf, von der Art der öffentlichen Ausgaben (Verwendung der Steuergelder zu mehr oder weniger produktiven Zwecken), vom Steuersystem und von der Verteilung der Steuerlasten, von der geistigen Einstellung der Steuerpflichtigen gegenüber dem steuererhebenden Gemeinwesen usw.

Über verschiedene dieser Kriterien sind wir nicht oder nur unvollkommen unterrichtet, und es ist sehr fraglich, ob selbst mit einem grossen Arbeitsaufwand und auf Grund umfangreicher ad hoc durchzuführender statistischer Erhebungen Wesentliches zur Klärung der Frage der oberen Belastungsgrenze gewonnen werden könnte. Soweit sich die Wissenschaft bisher mit dem Problem befasst hat, ist sie jedenfalls zu keinen eindeutigen Ergebnissen gekommen. Fest steht, dass es nicht möglich ist, das Belastungsmaximum generell durch eine feste Grösse, z. B. einen bestimmten Prozentsatz des Volkseinkommens, auszudrücken, sondern dass es sich nur unter Würdigung einer grösseren Zahl von Umständen für eine bestimmte Volkswirtschaft unter bestimmten Verhältnissen schätzungsweise ermitteln lässt. Professor Amonn in Bern, der die Frage der Belastungsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft durch öffentliche Abgaben eingehend geprüft hat, glaubt, dass unter Würdigung der massgebenden Verhältnisse die Belastungsfähigkeit für die Schweiz kaum höher als mit maximal 20 % des Volkseinkommens veranschlagt werden könne. Er ist der Meinung, dass die steuerliche Belastung in der Schweiz bei dem bestehenden Besteuerungssystem nicht weit unter der maximalen Grenze liegen dürfte, ja, dass diese Grenze vielleicht bereits erreicht sei.

Aus der nachstehenden Tabelle ist die Entwicklung der Belastung des Volkseinkommens durch Steuern und Zölle in der Schweiz ersichtlich.

Tabelle 23. Belastung des Volkseinkommens durch Steuern.

Jahre	Volkseinkommen	Steuern und Zölle	Belastung des Volkseinkommens
	Millionen Franken		%
1924	7 738	733	10
1933	7 698	893	12
1938	8 700	1050	12
1939	8 318	1106	13
1946	15 200	2599	17
1950	15 000	2279	15

Zählt man zu den Steuern noch die übrigen öffentlich-rechtlichen Abgaben, insbesondere die Gebühren (100 Millionen Franken), die Beiträge für die Ausgleichskassen (400 Millionen Franken) und den Militärflichtersatz (10 Millionen Franken) hinzu, so kommen wir zu einer Belastung des Volkseinkommens von 18,5 %.

Wir haben oben auf die Bedeutung des subjektiven Verhaltens der Steuerpflichtigen für die Beurteilung der Belastungsfähigkeit hingewiesen. Zweifellos hat jede Generation das Empfinden, ein weiteres Ansteigen der Steuerlast sei nicht mehr tragbar. Diese Meinung wurde bereits um die Jahrhundertwende vertreten. Die seitherigen Steigerungen der Steuerlasten haben sich trotzdem im allgemeinen nicht als untragbar erwiesen. Es soll aber nicht

verschwiegen werden, dass besonders Kleinrentner die heutige Steuerbelastung als sehr drückend empfinden. Es wäre aber nicht gerechtfertigt, deswegen dem Empfinden der Steuerzahler, die Grenzen der Belastungsfähigkeit seien erreicht, ja da und dort bereits überschritten, die gebotene Beachtung zu versagen. Die Höhe der gegenwärtigen Steuerlast lässt die Auffassung, die Steuerbelastung habe einen Kulminationspunkt erreicht, jedenfalls berechtigter erscheinen als die Klagen früherer Zeiten.

Eine sich geltend machende Steuermüdigkeit und Steuerverdrossenheit wirkt sich nicht nur wirtschaftlich nachteilig aus, indem sie die Unternehmungslust beeinträchtigt; sie könnte auch zu einer Verschlechterung der Steuermoral führen und einen Teil des Erfolges der jüngsten Bemühungen zu ihrer Hebung wieder in Frage stellen.

Es wäre nicht zulässig, aus der bisherigen Entwicklung, wie sie aus den vorhergehenden Zahlenübersichten hervorgeht, den fatalistischen Schluss zu ziehen, dass die konstante Zunahme der Steuerbelastung eine Erscheinung sei, mit der wir uns abzufinden haben. Wir müssen uns vielmehr bewusst sein, dass die Belastungskurve einen kritischen Punkt erreicht hat und dieser Tatsache bei der Gestaltung der künftigen Ausgabenpolitik Rechnung tragen.

B. Spezieller Teil.

I. Steuern.

1. Das Bundessteuersystem.

Verfassungsrechtlich wird das schweizerische Steuerwesen vom Grundsatz beherrscht, dass der kantonalen Fiskalautonomie das Primat gebührt; die Kantone können alle Steuern erheben, die nicht durch die Verfassung ausschliesslich dem Bunde vorbehalten sind, dem Bunde stehen dagegen ordentlicher Weise nur die Steuern zu, deren Erhebung ihm die Verfassung erlaubt.

Der Satz, dass die direkten Steuern den Kantonen, die indirekten dem Bunde gehören, bildet keine Verfassungsmaxime. Die Kantone können vielmehr auch beliebige indirekte Steuern erheben, mit Ausnahme derjenigen, die dem Bunde als ausschliessliche Domäne zugewiesen sind. Andererseits ist dem Bunde wiederholt durch Verfassungsrecht die Befugnis verliehen worden, direkte Steuern zu erheben:

Volksbeschlüsse	Ja		Nein	
	Stimmen	(Stände)	Stimmen	(Stände)
vom 6. Juni 1915 betreffend erste Kriegssteuer	452 117	(22)	27 461	(0)
vom 4. Mai 1919 betreffend neue Kriegssteuer	307 528	(20)	165 119	(2)
vom 27. November 1938 betreffend Übergangsordnung des Bundeshaushalts (Krisenabgabe)	509 387	(21)	195 538	(1)

Die heutige Bundessteuerordnung kann insofern als ein organisches Gefüge angesprochen werden, als sie das Ergebnis einer Politik darstellt, die stets einen abgewogenen Ausgleich zwischen direkten und indirekten Steuern angestrebt hat. Es ist aber nicht nach einem zum voraus festgelegten Gesamtplan, sondern nach Massgabe des Bedarfs allmählich auf- und ausgebaut worden und entbehrt einheitlicher rechtlicher Grundlagen. Während sich das auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung geschaffene Bundessteuerrecht durch eine beachtliche Stabilität auszeichnet, haben die kurzfristigen Notmassnahmen zur Erschliessung neuer Steuerquellen sich in raschem Wechsel abgelöst, die Rechtsetzung immer wieder vor neue Aufgaben gestellt und eine Folge vielfältiger gesetzgeberischer Erlasse erstehen lassen. Zurzeit beanspruchen über hundert Steuererlasse Geltung; sie beziehen sich auf die folgenden Steuerarten:

a. Auf der Verfassung beruhende Bundessteuern.

Die Militärsteuer (BV 18; BG vom 28. Juni 1878 betreffend den Militärflichtersatz; VV vom 26. Juni 1934). Die Militärsteuer ist eine Ersatzabgabe. Ihre Entrichtung stellt eine Form der Erfüllung der Wehrpflicht dar (Art. 1 MO). Die Jahresabgabe besteht in einer Personaltaxe von Fr. 6 sowie in einem Zuschlag von 1,5 ‰ des reinen Vermögens und von 1,5 ‰ des reinen Einkommens aus Erwerb, Leibrenten u. dgl. Die Militärsteuer hat im Jahre 1945 einen Rohertrag von 16,3 Millionen Franken, im Jahre 1946 rund 17,1 Millionen Franken abgeworfen; daran sind die Kantone verfassungsrechtlich mit 50 ‰, nach Art. 166 MO (Art. 114 und 115 MStV) sogar mit 54 ‰ beteiligt.

Die Stempelabgaben (BV 41^{bis}; BG vom 4. Oktober 1917/24. Juni 1937 über die Stempelabgaben; BG vom 25. Juni 1921/24. Juni 1937 über die Stempelabgabe auf Coupons). Die Stempelabgaben haben den Charakter von Verkehrssteuern. Ihr Objekt bilden formell gewisse Urkunden des Handelsverkehrs (Schuldverschreibungen, Beteiligungsurkunden, Wechsel, Checks u. dgl., Versicherungsprämienquittungen, Frachturkunden, Wertpapiercoupons), materiell bestimmte Vorgänge des Kapital- und sonstigen Wirtschaftsverkehrs (wie kollektive Kapitalbeschaffung, Ausrichtung von Zinsen und Gewinnanteilen, Wertpapierumsatz, Zahlungsverkehr). Die wichtigsten Abgabesätze betragen: für Obligationen 1,2 ‰, Aktien 2 ‰, Wechsel 0,5 ‰, Prämien der Lebensversicherung 0,5 ‰, Frachturkunden 10 Rp., Coupons 2 und 3 ‰ *). Der Gesamtertrag der eidgenössischen Stempelabgaben belief sich im Jahre 1946 auf 83,5 Millionen Franken. (Davon entfallen auf die Abgaben nach BRB vom 31. Oktober 1944 und Finanzordnung 1946—1949 rund 24,4 Millionen Franken.) Für 1947 kann mit einem Gesamtertrag von 95 Millionen Franken gerechnet werden. Am Reinertrag der Stempelabgaben sind die Kantone mit 20 ‰ beteiligt.

*) Durch BRB vom 31. Oktober 1944 über die Abänderung des Verrechnungssteuerbeschlusses sind für die Zeit vom 1. Januar 1945 bis zum 31. Dezember 1949 der Aktienstempel auf 2 ‰ und die Abgabe auf Coupons inländischer Wertpapiere einheitlich auf 5 ‰ festgesetzt worden.

Die Ausgleichsteuer (BB vom 6. April 1939 betreffend den Erlass eines Artikels der BV über die Eröffnung und teilweise Deckung von Krediten zum Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; BB vom 24. September 1940 über die Ausgleichsteuer). Die Ausgleichsteuer ist eine Gewerbesteuer, die einen Belastungsausgleich zwischen den rationalisierten Grossbetrieben (Einheitspreisgeschäften, Waren- und Kaufhäusern, Filialunternehmungen, Versand- und andern Geschäften mit Jahresumsätzen von über 200 000 Franken) und den weniger konkurrenzfähigen Kleinbetrieben des Detailhandels anstrebt. Sie wird nach einem Progressivtarif bemessen, der sowohl nach der Höhe des Warenumsatzes als auch nach der Art der Unternehmungen abgestuft ist. Ihr Reinertrag fällt ganz in die Bundeskasse und ist zweckgebunden. Er hat im Jahre 1946 7,6 Millionen Franken betragen und dürfte sich 1947 auf rund 11 Millionen Franken belaufen. Die Ausgleichsteuer soll dahinfallen, sobald sie insgesamt einen Beitrag von 140 Millionen Franken an die Kosten des Arbeitsbeschaffungsprogramms abgeworfen haben wird. Sie hat seit ihrer Einführung bis Ende 1947 rund 43 Millionen Franken abgeworfen.

Die fiskalische Belastung des Tabaks (BV 41^{ter}; BG vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Art. 113 f.). Die Belastung des Tabaks erfolgt durch:

- a. Erhebung eines Eingangszolles auf dem eingeführten Rohtabak und dessen Abfällen sowie auf den eingeführten Tabakfabrikaten;
- b. Erhebung einer Fabrikationsabgabe auf allen im Inland gewerbsmässig hergestellten Tabakfabrikaten;
- c. Erhebung einer Abgabe auf den im Inland nicht gewerbsmässig hergestellten Zigaretten auf Grundlage des hierzu dienenden, aus dem Ausland eingeführten oder im Inland erzeugten Zigarettenpapieres.

Die Zollansätze betragen für Rohtabake, gegen Verwendungsverpflichtung, je nach Verwendungszweck, Fr. 120 bis 675, für eingeführte Tabakfabrikate Fr. 650 bis Fr. 4000 je 100 kg Bruttogewicht. Die Fabrikationsabgabe für Roh-tabak zur Herstellung von Zigarren, geschnittenem und gesponnenem Tabak sowie Schnupftabak bemisst sich je 100 kg Nettogewicht des in Verarbeitung genommenen Rohmaterials und beträgt: für Zigarren Fr. 80, für Schnittabak Fr. 180 und für gesponnenen Tabak sowie Schnupftabak Fr. 140. Für Zigaretten beträgt die Fabrikationsabgabe regelmässig 1,15 Rp. das Stück. Der Bundesrat ist ermächtigt, ermässigte Abgabeansätze festzusetzen für Zigaretten, die vorwiegend aus Inlandtabak bestehen oder in Handarbeit erstellt werden. Zigarettenpapier wird mit einer Abgabe von 0,2 Rp. je Blättchen oder Hülse belastet. Der Tabak hat im Jahre 1946 gesamthaft 76,2 Millionen Franken abgeworfen; für das Jahr 1947 kann mit einer Summe von rund 83 Millionen Franken gerechnet werden. Der Ertrag aus der fiskalischen Belastung des Tabaks ist zweckgebunden, d. h. für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung bestimmt.

b. Auf ausserordentlichem Recht beruhende Bundessteuern.

*aa. Die Steuern der Finanzordnung 1933—1949 *).*

Die ausserordentlichen Stempelabgaben (BB vom 22. Dezember 1938, Art. 34—40). In Ergänzung der ordentlichen Stempelgesetzgebung wurden die Sätze der Couponsteuer auf inländischen Wertpapieren erhöht, langfristige Bank- und Darlehensguthaben, ferner Trustzertifikate über Grundpfandforderungen und ausländische Wertpapiere der Emissions- sowie der Couponabgabe, und die Kommanditbeteiligungen einer dem Aktienstempel nachgebildeten Steuer unterstellt.

Die Biersteuer (BB vom 22. Dezember 1938, Art. 41). Die Biersteuer wurde nach der Aufhebung der allgemeinen Getränkesteuer auch nach dem 1. Oktober 1937 als Sondersteuer weiterhin erhoben. Der Steueransatz, der seit Inkraftsetzung dieser Steuer wiederholt geändert wurde, bemisst sich sowohl beim Importbier als auch bei dem von der inländischen Brauereiindustrie hergestellten Bier nach der Menge und beträgt zurzeit 6 Rp. je Liter. Die Biersteuer, deren Ertrag in die Bundeskasse fällt, hat im Jahre 1946 den Betrag von 6,8 Millionen Franken ergeben. Für das Jahr 1947 kann der Reinertrag dieser Steuer auf ca. 10 Millionen Franken veranschlagt werden.

bb. Die Steuern der bundesrätlichen Vollmachtenbeschlüsse.

Die Wehrsteuer (BRB vom 9. Dezember 1940/31. Oktober 1944 über die Erhebung einer Wehrsteuer). Die Wehrsteuer hat die in den Jahren 1934 bis 1940 erhobene Krisenabgabe (BB vom 13. Oktober 1933; BRB vom 19. Januar 1934/16. Dezember 1938) abgelöst, wie dies bereits in der Übergangsbestimmung der BV betreffend Weitererhebung der Krisenabgabe (BB vom 30. September 1938 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushalts, Art. I, Ziff. 2) vorgesehen war. Sie wird unter der Aufsicht des Bundes von den Kantonen veranlagt und umfasst Steuern vom Einkommen (Satz 0,4—9,75 %) und vom Vermögen (0,5—3,5 ‰) natürlicher Personen, vom Reingewinn (3—12 ‰), vom Kapital und den Reserven (0,75 ‰) der Kapitalgesellschaften, vom Reinertrag (4,5 ‰) und vom Vermögen (0,75 ‰) der Genossenschaften

*) Die in der Volksabstimmung vom 27. November 1938 angenommene Übergangsordnung des Finanzhaushalts (betreffend Weitererhebung der Krisenabgabe und Ermächtigung der Bundesversammlung zur Anordnung von Massnahmen zur Verbesserung der Finanzlage in den Jahren 1939—1941) ist durch BB vom 22. Dezember 1938 ausgeführt worden (Finanzordnung 1939—1941). Nachdem der Plan, die Weiterführung der ausserordentlichen Finanzmassnahmen durch eine Übergangsbestimmung zur BV sicherzustellen (Botschaft des Bundesrates vom 19. Januar 1940, BBl. 1940, I, S. 37 f.), hatte aufgegeben werden müssen, wurde die Gültigkeit der Finanzordnung 1939—1941 erstmals durch Vollmachtenbeschluss des Bundesrates vom 30. April 1940 (Art. 8) bis 1945 verlängert. Die weitere Verbindlichkeit dieser Ordnung beruht auf dem dringlichen Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 über die zweite Verlängerung der Finanzordnung 1939—1941 (nunmehr Finanzordnung 1946 bis 1949).

sowie eine Sondersteuer von Rückvergütungen und Rabatten im Warenhandel (4,5 %). Für die Jahre, in denen eine Rate des neuen Wehropfers verfällt, wird die Wehrsteuer vom Vermögen und vom Kapital und Reserven nicht erhoben (BRB vom 20. November 1942 über die Abänderung des Wehrsteuerbeschlusses, Art. 3). Die Wehrsteuer hat in den zwei Jahren der 3. Periode (1945/46), in denen wegen gleichzeitiger Erhebung des Wehropfers die Ergänzungssteuer wegfiel, einen Rohertrag von rund 310 Millionen Franken (im Jahresdurchschnitt also 155 Millionen Franken) abgeworfen. An ihm sind die Kantone mit 30 % beteiligt.

Das neue Wehropfer (BRB vom 20. November 1942/13. Juli 1945 über die Erhebung eines neuen Wehropfers). Da das auf Grund des BRB vom 19. Juli 1940 erhobene erste Wehropfer bis Oktober 1947 mit einem Rohertrag von 614,3 Millionen Franken und nach Abzug von 10 % Anteil der Kantone mit einem Reinertrag von insgesamt 552,6 Millionen Franken einen ansehnlichen Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung ergeben hatte, war angesichts der Unvermeidlichkeit weiterer ungewöhnlicher Wehraufwendungen die erneute Anwendung dieser Fiskalmassnahme geboten. Das neue Wehropfer ist eine von den Kantonen unter Aufsicht des Bundes veranlagte ausserordentliche Steuer vom Vermögen, die von natürlichen Personen zu Sätzen von 1,5—4,5 %, von juristischen Personen zum Satze von 1,5 % in drei Jahresraten (1945, 1946 und 1947) zu entrichten ist. Es dürfte einen Ertrag von 750 Millionen Franken ergeben; an diesem sind die Kantone mit 10 % beteiligt.

Die zusätzliche Wehrsteuer (BRB vom 30. September/22. Oktober 1946 über den Abbau der Kriegsgewinnsteuer und deren Ersetzung durch eine zusätzliche Wehrsteuer von höheren Erwerbseinkommen und Geschäftserträgen). Während die für die Jahre 1939—1946 erhobene Kriegsgewinnsteuer (BRB vom 12. Januar 1940/19. Juli 1944 über die Erhebung einer eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer) eine Sonderbelastung der Betriebe darstellte, die wegen oder trotz des Krieges mehr verdienten als zuvor, soll die 1947 an ihre Stelle getretene zusätzliche Wehrsteuer im Sinne einer «Übergewinnsteuer» alle durch besondere Tragfähigkeit ausgezeichneten Erträgnisse der Erwerbstätigkeit erfassen. Sie wird unter Aufsicht des Bundes von den Kantonen erhoben auf dem 25 000 Franken übersteigenden Einkommen natürlicher Personen aus Erwerbstätigkeit (Sätze 5, 10, 20 und 30 %) und auf dem 8 % übersteigenden Reingewinn der Kapitalgesellschaften (Sätze 10 und 20 %); die Genossenschaften entrichten als zusätzliche Steuer vom Reinertrag die Hälfte des Steuerbetrages, der nach ihrer Wahl entweder gemäss den für natürliche Personen oder gemäss den für Kapitalgesellschaften geltenden Normen berechnet wird. Der Ertrag der für das Jahr 1947 erhobenen zusätzlichen Wehrsteuer kann mit 45 Millionen Franken veranschlagt werden; davon fallen 10 % an die Kantone.

Die Warenumsatzsteuer (BRB vom 29. Juli 1941/27. November 1945 über die Warenumsatzsteuer). Die Warenumsatzsteuer ist ihrer rechtlichen Ausgestaltung nach als Verkehrssteuer, wirtschaftlich betrachtet als Konsum-

steuer anzusprechen. Ihren Gegenstand bilden die Lieferung von Waren durch Grossisten an Nichtgrossisten, der Eigenverbrauch steuerfrei bezogener Waren durch Grossisten sowie die Einfuhr von Waren und der Bezug von Erzeugnissen der inländischen Urproduktion durch Nichtgrossisten. Die Umsätze zahlreicher Waren des notwendigen Lebensbedarfs sind steuerfrei. Die Steuersätze betragen für Detaillieferungen 2 % (Lebensmittel usw.) und 4 %, für Engroslieferungen, Eigenverbrauch und Einfuhr 2½ % (Lebensmittel usw.) und 6 %. Mit der Einführung dieser Steuer hat der Bund seine bedeutendste Steuerreserve mobilisiert. Die Warenumsatzsteuer hat 1946 (einschliesslich Bezugsprovision der Zollverwaltung) einen Ertrag von 350,8 Millionen Franken, im Jahre 1947 einen solchen von rund 430 Millionen Franken abgeworfen, der ganz in die Bundeskasse fällt.

Die Luxussteuer (BRB vom 13. Oktober 1942/29. Dezember 1942 über die Luxussteuer). Die Luxussteuer ist eine spezielle Warenumsatzsteuer. Ihren Gegenstand bilden die Detaillieferung und der Eigenverbrauch bestimmter nicht lebenswichtiger Waren (Luxuswaren). Die Steuersätze betragen 5 % (Schallplatten, Grammophone, Radioapparate) und 10 %. Die Luxussteuer hat 1946 einen Reinertrag von 14,3 Millionen Franken, im Jahre 1947 einen solchen von rund 17 Millionen Franken abgeworfen.

Die Verrechnungssteuer (BRB vom 1. September 1943/31. Oktober 1944 über die Verrechnungssteuer). Die Verrechnungssteuer ist eine an der Quelle erhobene Abzugssteuer auf Kapitalerträgen, deren Schuldner Inländer ist. Sie erfüllt im wesentlichen Sicherungsfunktionen, da sie insoweit keine zusätzliche Belastung darstellt, als sie den inländischen Kapitalertragsgläubigern auf die von ihnen geschuldeten periodisch veranlagten Kantons- und Gemeindesteuern angerechnet oder zurückerstattet wird. Den inländischen juristischen Personen wird die Steuer unmittelbar vom Bunde zurückerstattet. Der Steuersatz beträgt seit 1. Januar 1945 25 % *). Im Jahre 1946 wurden an Verrechnungssteuern insgesamt 275,6 Millionen Franken (1947 rund 298 Millionen Franken) erhoben; davon wurden 205,4 Millionen Franken (1947: rund 248 Millionen Franken) zurückerstattet; dem Bunde verblieben (einschliesslich 20,2 Millionen Franken Rückstellungen für künftige Verrechnungssteuer-Rückerstattungen) 70,2 Millionen Franken (1947 rund 55 Millionen Franken), herrührend aus Abzügen vom Ertrag im ausländischen Besitz befindlicher inländischer Wertpapiere und Guthaben bei inländischen Banken sowie aus Abzügen vom Ertrag der bei den kantonalen Steuern verheimlichten inländischen Kapitalanlagen.

Die Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung (BRB vom 13. Februar 1945 über die Sicherung der Steueransprüche bei Versicherungen). Gegenstand der Abzugssteuer sind Versicherungskapitalien, Renten und Pensionen, die von inländischen Versicherern an inländische Ver-

*) Im Zusammenhang mit seiner Erhöhung wurde die Abgabe auf Coupons einheitlich auf 5 % und der Aktienstempel auf 2 % festgesetzt (vgl. Fussnote S. 116).

sicherungsnehmer oder Anspruchsberechtigte ausgerichtet werden, sofern diese Leistungen nicht, was die Regel ist, zuhanden der zuständigen Steuerbehörden der eidgenössischen Steuerverwaltung gemeldet werden. Der Steuerabzug beträgt bei Leibrenten und Pensionen 15 %, bei sonstigen Leistungen 8 %. Vom Gesamtbetrag der 1946 bezogenen Abzugssteuern von Fr. 527 262 (1947: Fr. 477 000) wurden Fr. 21 070 (1947: Fr. 28 178) wegen nachträglicher Entrichtung der Vermögens- und Einkommenssteuer zurückerstattet.

Die Steuer bei der Zertifizierung von Vermögenswerten in den Vereinigten Staaten (BRB vom 27. Dezember 1946 über die Steuerkontrolle bei der Zertifizierung schweizerischer Vermögenswerte in den Vereinigten Staaten von Amerika). Wer die Zertifizierung seiner Dollarwerte erwirken will, hat sich darüber auszuweisen, dass diese Werte den Steuerbehörden gemeldet wurden. Auf diesen Nachweis wird verzichtet, wenn der Antragsteller einen Barbetrag von 50 % der zu zertifizierenden Werte hinterlegt. Der Hinterleger, der nachträglich der Steuerbehörde die ihr vordem verheimlichten Werte angibt, kann innert Jahresfrist die Rückerstattung oder Verrechnung der Hinterlage verlangen; macht er von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch, so verfällt der hinterlegte Betrag als Steuer. Über deren Ertrag können zuverlässige Angaben erst nach Abschluss des Zertifizierungsverfahrens gemacht werden.

2. Die Kritik an der geltenden Ordnung.

Die eidgenössischen Kriegsfinanzprogramme haben dem Haushalt des Bundes und der Kantone sehr beträchtliche Mehreinnahmen erschlossen. Ihre Durchführung vollzog sich ohne besondere Schwierigkeiten. Auch völlig neuartige Steuern lebten sich verhältnismässig leicht ein. Wohl führte die stürmische Entwicklung gelegentlich zu gesetzgeberischen Improvisationen, die nicht jeder Probe standhielten, aber meist unschwer verbessert werden konnten.

Trotzdem macht sich seit Kriegsende eine zunehmende Steuerverdrossenheit bemerkbar. Es handelt sich dabei keineswegs um eine spezifisch schweizerische Erscheinung; als Folge gleichartiger Entwicklung sind auch im Ausland ähnliche Auswirkungen festzustellen. Die Mißstimmung richtet sich nicht gegen die Bundessteuern allein, sondern gegen das Steuerwesen im allgemeinen; sie äussert sich sowohl in der Klage über den merklich angestiegenen Steuerdruck als auch in der Kritik einzelner Erscheinungen des Steuerwesens. Diesen Aussetzungen liegt oft eine Betrachtungsweise zugrunde, die nur Teilaspekte der Steuerordnung ins Auge fasst, der vielfältigen Problematik der schweizerischen, insbesondere der eidgenössischen Finanzpolitik nur unzureichend gerecht wird und den Widerstreit der gleichzeitig an den Gesetzgeber gestellten Postulate häufig nicht erkennt. Nur daraus lässt sich erklären, dass heute weite Kreise im Banne der Illusion leben, eine neuschöpferische, von «konstruktiven Ideen» inspirierte Bundesfinanzreform könne die von ihnen empfundenen Unzulänglichkeiten mit einem Schlage beheben und alles Unbehagen, das mit der Besteuerung verbunden ist, wie durch einen Zauberschlag ein für allemal

aus der Welt schaffen. Die Erkenntnis, dass solche Erwartungen unerfüllbar sind, entbindet aber nicht davon, die laut gewordenen Aussetzungen zu beachten, sie ernsthaft zu prüfen und ihnen bei der Neugestaltung des Bundessteuerrechts nach Möglichkeit Rechnung zu tragen.

Die Mängel unseres Steuerwesens, auf die in der Öffentlichkeit immer wieder hingewiesen und deren Behebung gefordert wird, sind teils im Bundessteuersystem, teils im Nebeneinander von eidgenössischen und kantonalen Steuern, teils in der kantonalen Steuerordnung begründet.

a. Am System der Bundessteuern werden die Schmälerung der Bewegungsfreiheit der Kantone auf dem Gebiete der Steuern und die zunehmende Abhängigkeit der Kantone von Bundessteueranteilen gerügt; ferner werden ihm Unübersichtlichkeit, Mangel an Stabilität und unzureichende Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Wirtschaft vorgeworfen. Es wird deshalb einerseits eine möglichst weitgehende Schonung der Finanzautonomie der Kantone, anderseits Vereinfachung und Konsolidierung der Bundessteuerordnung verlangt; damit verbindet sich die Forderung, es sei das Besteuerungsverfahren unter Vermeidung ungebührlicher Inanspruchnahme der Steuerpflichtigen durch Formalitäten rationell zu gestalten; ferner sei der Auswirkung der Steuerbelastung auf den Wirtschaftsprozess mit dem Ziele einer Beeinflussung des Konjunkturverlaufs durch Besteuerungsmassnahmen vermehrte Beachtung zu schenken. Überdies werden Gegengewichte gegen die übermässige Krisenempfindlichkeit der indirekten Bundessteuern gefordert.

b. In der Konkurrenz von eidgenössischen und kantonalen Steuern sind die Erscheinungen begründet, die zu Klagen über exzessive Gesamtbelastungen geführt haben. Je nach dem Standort des Kritikers werden bald die grossen, bald die kleinen Einkommen und Vermögen als infolge der Überlagerung der verschiedenartigen kantonalen Steuern durch einheitliche Bundessteuern überbeansprucht hingestellt. Ebenso gegensätzlich erscheint die Kritik an der zwischen direkten und indirekten Steuern bestehenden Relation, sobald diese an der Gesamtheit der im einzelnen Kanton zur Erhebung gelangenden eidgenössischen und kantonalen Steuern gemessen wird. Als besonders nachteilig werden schliesslich die fehlende Übereinstimmung der Steuersysteme und alle sonstigen Unterschiede zwischen dem materiellen und formellen Steuerrecht des Bundes einerseits und der Kantone anderseits sowie die daraus resultierenden Komplikationen der Steuerveranlagung und des Steuerbezugs empfunden. Zur Behebung dieser Mängel wird eine bessere Angleichung der eidgenössischen und der kantonalen Steuern im Sinne des Lastenausgleichs und im Sinne einer Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens postuliert.

c. In interkantonaler Beziehung gibt die Praxis der Steuerabkommen und die unterschiedliche Handhabung der Steuerveranlagung Anlass zur Kritik. Es fehlt nicht an Stimmen, die dem Bundesgesetzgeber die Aufgabe zuweisen möchten, diesen Unzulänglichkeiten zu begegnen und allgemein für

eine gleichmässige Besteuerung mit dem Ziele gerechter Lastenverteilung zu sorgen.

Es ist klar, dass die angeführten Aussetzungen und Anliegen weder gleichwertig noch gleichgerichtet sind und dass ihnen nicht allen in gleicher Weise Rechnung getragen werden kann. Erforderlich ist vielmehr die Besinnung auf die Hauptprobleme des allgemeinen und des bundesstaatlichen Steuerrechts und die Klarstellung der Maximen, die der Neuordnung des Bundessteuerwesens zugrunde zu legen sind.

3. Allgemeine steuerpolitische Grundsätze für die Neugestaltung des Bundessteuerrechts.

Bei der Gesamtplanung des konstitutionellen Bundessteuerrechts scheiden extreme Lösungen im Sinne eines radikalen Rationalismus von vornherein aus. Die föderalistische Staatsstruktur und die vielfach in entgegengesetzter Richtung weisenden Vorschläge und Begehren fordern die möglichste Respektierung traditioneller Bindungen und den Interessenausgleich. Ausser Frage steht freilich, dass auch der Bund die Forderungen zu beachten hat, die nach Lehre und Erfahrung für jede Steuergesetzgebung wegweisend sein sollen: die Notwendigkeit der Erzielung eines genügenden Steuerertrags und den Anspruch der Steuerpflichtigen auf gerechte Lastenverteilung sowie auf möglichste Vermeidung wirtschaftsschädlicher Auswirkungen der Besteuerung. In welcher Weise sich diesen zum Teil gleichfalls heterogenen Anforderungen bei der Neuordnung der Bundessteuern Genüge tun lässt, ist des nähern darzutun.

a. Erfordernis eines genügenden Steuerertrags. Die Steuergesetzgebung soll dem Staat die rationelle Beschaffung der Mittel gewährleisten, die er zur Sicherung einer zweckmässigen Finanzgebarung benötigt. Sie muss ihm deshalb Einnahmequellen erschliessen, die die notwendige Ergiebigkeit aufweisen, in ihrer Gesamtheit regelmässig fliessen, bei veränderlichem Bedarf anpassungsfähig sind und mit möglichst geringen Kosten genutzt werden können.

Der Bundesfinanzbedarf übersteigt bei weitem den Ertrag, der von einer einzelnen Steuer erwartet werden darf. Seine Deckung kann nur durch ein System verschiedener Steuern gesichert werden. Die gleichzeitige Inanspruchnahme einer Mehrzahl von Quellen erleichtert den Ausgleich bei wechselnden Verhältnissen, insbesondere die Neutralisierung der Auswirkungen von Konjunkturschwankungen auf den Steuerertrag, und bietet die Möglichkeit, ohne Schädigungen des gesamten Wirtschaftslebens auch steigende Ansprüche zu befriedigen.

Die Deckung des künftigen Bundesfinanzbedarfs kann nicht durch regellose Ausschöpfung der ergiebigsten Steuerquellen gesucht werden. Politische, traditionelle und Zweckmässigkeitserwägungen bestimmen die Umschreibung der Besteuerungskompetenzen; die Rücksicht auf die Kantone, auf die Über-

lieferung und auf verwaltungstechnische Bedürfnisse schränken die Auswahl erheblich ein. Innerhalb dieser Schranken ist ein System von Bundessteuern zu gestalten, das die Einseitigkeit vermeidet, den Anforderungen an die Erzielbarkeit genügt und auch die Deckung eines ausserordentlichen Bedarfs in Notzeiten erlaubt. Dies ist möglich durch eine Verbindung verschiedenartiger Abgaben, die der quantitativen und qualitativen Differenzierung des Volkseinkommens entspricht. Die Verfassungsvorlage sieht deshalb, an die historische Entwicklung anschliessend, ein System von direkten und indirekten Steuern vor, die ihre Anpassungsfähigkeit bereits erwiesen haben und in ihrer Gesamtheit den erforderlichen Ertrag versprechen.

b. Das Gebot gerechter Lastenverteilung. Die Gerechtigkeit erheischt, dass jedem Steuerpflichtigen sein Lastenanteil nach Massgabe der persönlichen Leistungsfähigkeit zugemessen werde. Die Erfüllung dieser Forderung ist dem Bunde aus zwei Gründen erschwert.

Einmal deshalb, weil die Bundessteuerpflichtigen auch von den Kantonen, und zwar mit Abgaben verschiedener Art und Höhe, in Anspruch genommen, also bereits sehr unterschiedlich belastet sind. Sodann deshalb, weil die indirekten Steuern, auf die der Bund in erster Linie verwiesen ist, die Berücksichtigung des individuellen Leistungsvermögens des einzelnen Steuerpflichtigen in geringerem Masse erlauben als die direkten Steuern; bei ihnen muss sich der Gesetzgeber in der Regel darauf beschränken, die Angemessenheit der Belastung durch die richtige Auswahl der nach wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten normalerweise geeigneten Steuerobjekte und durch Festsetzung normalen Verhältnissen angepasster Abgabesätze anzustreben. Diese Möglichkeit ist in der Steuergesetzgebung des Bundes schon bisher weitgehend wahrgenommen worden, zuweilen sogar in einem Umfang und in einer Weise, die eine der Hauptursachen der vielgerügten Umständlichkeit der gesetzlichen Normierung und insbesondere des Besteuerungsverfahrens darstellen. Es versteht sich von selbst, dass auch bei der Neugestaltung der indirekten Bundessteuern der Leistungsfähigkeit durch überlegte Auswahl der Steuerobjekte und durch Abstufung der Steueransätze soweit Rechnung zu tragen sein wird, als dies mit der allgemeinen Forderung nach Einfachheit der Besteuerung vereinbar ist.

Die direkten Hauptsteuern vom Einkommen und vom Vermögen können ihrem Wesen nach den Anforderungen an die individuelle Lastenzumessung in hohem Masse genügen. Sie erlauben die Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Besonderheiten des Einzelfalles, die Abstufung der Steuersätze nach der Leistungsfähigkeit, die in Grösse und Art des Einkommens oder Vermögens zum Ausdruck kommt. Diese Vorzüge sind so gewichtig, dass es sich kaum verantworten und politisch durchsetzen liesse, den relativen Anteil der Einkommens- und Vermögenssteuern am gesamtschweizerischen Steueraufkommen wesentlich zu schmälern.

Jede Steuer vermag dem Postulat gerechter Lastenverteilung um so besser gerecht zu werden, je vollkommener die Grundlagen und das Verfahren

der Veranlagung gestaltet werden. Die gewissenhafte Ermittlung der die Leistungsfähigkeit begründenden oder beeinträchtigenden Faktoren erfordert aber zahlreiche Erhebungen und Nachweisungen, die unabweislich eine entsprechende Belästigung der Steuerpflichtigen mit sich bringen. Auch hier tritt daher das Gerechtigkeitsbedürfnis in Konkurrenz mit der Wünschbarkeit möglichst geringe Umtriebe und Kosten verursachender Besteuerungsmethoden. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, dass dem Gesamtinteresse an der gerechten Lastenverteilung angesichts der Belastungen, um die es heute geht, der Vorrang gebührt. Deshalb müssen bei der Gestaltung des neuen Bundessteuerrechts alle Anordnungen in Kauf genommen werden, ohne die keine Gewähr dafür besteht, dass jeder nach Massgabe seines Leistungsvermögens auch wirklich zur Steuer herangezogen, und dass keiner über Gebühr belastet werde.

c. Das Erfordernis der Vermeidung wirtschaftsschädlicher Auswirkungen. Der auf Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt gerichtete Staatszweck verlangt, dass die Steuerordnung die nachteiligen Wirkungen der Abgabenerhebung nach Möglichkeit beschränke. Da diesem Gebot bei gesteigertem Finanzbedarf des Staates besonderes Gewicht zukommt, ist es sehr verständlich, dass sich in den letzten Jahren die Öffentlichkeit in vermehrtem Masse mit den Fragen befasst hat, wie sich einerseits die Steuerbelastung und die verschiedenen Methoden der Besteuerung auf den Wirtschaftsprozess auswirken und wie andererseits durch Vereinfachung der Steuerordnung übersichtlichere Verhältnisse geschaffen und durch zweckmässigere Gestaltung des Besteuerungsverfahrens die Belästigung der Wirtschaft mit Umtrieben vermindert werden könnten.

aa. Jede Steuer belastet die Produktivkräfte und damit die Volkswirtschaft als Ganzes. Hieraus ergibt sich für den Staat die allgemeine Forderung, Mass zu halten und, soweit immer das fiskalpolitische Interesse es erlaubt, dem Volkswohlstand abträgliche Besteuerungsmassnahmen zu vermeiden.

Nur selten kann aber mit Sicherheit vorausgesehen und festgestellt werden, welchen unmittelbaren Einfluss eine bestimmt geartete Steuer auf den Wirtschaftsprozess im einzelnen äussert. Einer verbreiteten Auffassung zufolge wäre z. B. eine wirtschaftspolitisch unerwünschte Wirkung bei der Erhebung der Kriegsgewinnsteuer (einer Steuer, deren Einführung im Jahre 1939 allgemein und mit besonderer Dringlichkeit gefordert worden ist) manifest geworden. Es wird geltend gemacht, diese Steuer habe die von ihr betroffenen Unternehmungen zu fieberhaften Neuinvestitionen verleitet, die mit dem Ziele betrieben worden seien, den steuerbaren Kriegsgewinn durch Abschreibungen sowie durch Steigerung der Unkosten tief zu halten und so die Konjunkturübersteigerung verschuldet hätten. Hieran wurde die Forderung geknüpft, es seien im Sinne einer Beeinflussung des Konjunkturverlaufes die Steuersätze herabzusetzen oder der Privatwirtschaft die Anlage von steuerfreien unter staatliche Kontrolle gestellter Krisenreserven zu ermöglichen, um derart den Investitionsanreiz auszuschalten.

Sicherlich wird auch der vernünftig wirtschaftende Unternehmer durch hochprogressive und nur vorübergehend erhobene Steuern zu gewissen Mehrinvestitionen verleitet, die er ohne diese Belastung vielleicht unterlassen oder aufschieben würde. Trotzdem geht es nicht an, in der Kriegsgewinnsteuer den hauptsächlichsten oder gar den einzigen Impuls zu dem volkswirtschaftlich bedenklichen Anwachsen der Neuinvestitionen in der Nachkriegskonjunktur zu erblicken. Es darf nicht übersehen werden, dass während des Krieges in grossem Umfange die Herstellung früher aus dem Ausland bezogener Produkte durch neue Anlagen sicherzustellen war, dass ferner wegen des Gütermangels bei Kriegsende ein stark aufgestauter natürlicher Investitionsbedarf bestand und dass schliesslich rein geschäftliche Überlegungen auch den nicht steuerpflichtigen Unternehmer bestimmen, in Zeiten günstiger Marktlage nach Kräften zu investieren, um die Konjunktur ausnützen zu können.

Soweit Mehraufwendungen für den Ausbau oder die Erneuerung von Betriebsanlagen, für die Vergrösserung der Lager usw. nicht auf Erwägungen wirtschaftlicher Zweckmässigkeit, sondern allein auf steuerlichen Rücksichten beruhen, erscheint die Forderung berechtigt, dass die Neutralisierung konjunkturpolitisch unerwünschter Auswirkungen der Besteuerung auf die Führung wirtschaftlicher Unternehmungen anzustreben sei. Dies kann durch Beschränkung der Abschreibungen, unter Umständen auch durch Ermässigung übersetzter Steuersätze geschehen; doch ist dabei zu beachten, dass die Steuererleichterung in der Hochkonjunktur, die über die Beseitigung des Überdrucks hinausgeht, nicht nur zum fiskalpolitischen Gebot im Gegensatz steht, dass in guten Zeiten hohe Steuern zu erheben seien, sondern selber statt zur Hemmung zur weitem Steigerung der Konjunktur führt, da sie sich als Kostensenkung auswirkt, die zu Neuinvestitionen anreizt.

Wenn aber über die Ausschaltung des Anreizes zu wirtschaftlich unvernünftigen Investitionen hinaus verlangt wird, der Bund habe durch entsprechende Gestaltung seiner Steuern, insbesondere durch Zubilligung der steuerfreien Bildung von Krisenreserven zwecks Hemmung der Investition in der Konjunktur und zwecks Anregung der Investitionstätigkeit in der Depression, die Konjunktur zu lenken, so ist diese Forderung doch fragwürdig. Der Zweck der Besteuerung besteht darin, dem Staate durch gleichmässige und den Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit entsprechende Lastenverteilung die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zu beschaffen. Die Verwirklichung dieses fiskalischen Zweckes darf nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass man der Besteuerung wesensfremde Nebenzwecke setzt. Dies geschieht aber, wenn man den finanzwirtschaftlichen Notwendigkeiten nicht den Vorrang einräumen und die Beeinflussung des Wirtschaftsverlaufs zur Funktion der Besteuerung erheben will. Insbesondere wird der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verletzt, wenn man gerade in Zeiten guten Geschäftsgangs und erhöhter Erträge die Steuerlast mildert und dem Unternehmer, der zur Bildung von Krisenreserven in der Lage ist, die zu solchen Rücklagen verwendeten Geschäftserträge von der Steuer freistellt, und zwar ohne Rück-

sicht darauf, dass weniger leistungsfähige Steuerpflichtige sich ähnliche Entlastungen nicht verschaffen können und dann nach Einbruch der Krise in ihrer Wettbewerbsfähigkeit doppelt geschwächt erscheinen. Zudem ist das schweizerische Steuerwesen als Instrument der Konjunkturpolitik nur in sehr geringem Masse tauglich, weil einmal die demokratische Fiskalgesetzgebung der zur Ausübung einer wirksamen Konjunkturpolitik erforderlichen Beweglichkeit entbehrt, weil sich ferner der Konjunkturverlauf in einer vielgestaltigen Wirtschaft kaum je mit der Sicherheit voraussagen lässt, die eine rechtzeitige Anordnung und richtige Dosierung fiskalischer Gegenmassnahmen voraussetzt, und weil schliesslich im Bundesstaat das gleichgerichtete Vorgehen aller konkurrierenden Steuergewalten, d. h. sowohl des Bundes als auch aller Kantone und Gemeinden, das allein eine planmässige fiskalische Beeinflussung des Konjunkturverlaufs erlaubte, praktisch kaum erzielbar ist. Schliesslich darf die Bedeutung nicht verkannt werden, die einer stabilen Steuerordnung und der Fürsorge für einen ausgeglichenen Staatshaushalt gerade für die Wirtschaft zukommt. Der Unternehmer muss bei seiner Planung über die Steuerbelastung Bescheid wissen; diese, für seine Dispositionen wesentliche Kenntnis ist ihm aber versagt, wenn er mit nicht voraussehbaren Massnahmen einer konjunkturpolitisch orientierten, dynamischen Besteuerung zu rechnen hat.

Mit diesen Feststellungen soll nur vor einer Überschätzung der steuerpolitischen Möglichkeiten einer Konjunkturbeeinflussung gewarnt, keineswegs aber zum Ausdruck gebracht werden, dass bei der Ausgestaltung spezieller Steuermassnahmen deren mutmassliche Auswirkungen auf das wirtschaftliche Geschehen nicht berücksichtigt werden sollen. Die Steuergesetzgebung wird sich vielmehr immer der allgemeinen, auf Vermeidung von Krisen gerichteten Wirtschafts- und Finanzpolitik einzuordnen haben.

bb. Zur Forderung nach einfacher Gestaltung des Steuerrechts ist folgendes festzustellen.

Soweit sie den Verzicht auf Massnahmen anstrebt, die eine exakte Wertung der Steuertatbestände, die vollständige Erfassung des Steuersubstrats und die genaue Steuerbemessung bezwecken, steht ihr als ein Postulat gerechter Lastenverteilung das Gebot gleichmässiger Verwirklichung des materiellen Steuerrechts und der Erfüllung der an eine neuzeitliche Besteuerung gestellten höheren Ansprüche entgegen. Dieses erfordert auch unter der Herrschaft der künftigen Bundessteuergesetzgebung eine sorgfältige Veranlagung der amtlich festzusetzenden sowie eine zuverlässige Kontrolle vorschriftsgemässer Entrichtung der vom Steuerpflichtigen selbst zu errechnenden und unmittelbar abzuführenden Steuern. Steuerveranlagung und Steuerkontrolle sind aber ohne Eingriffe in die Freiheit des Einzelnen und ohne Belästigung der Wirtschaft nicht denkbar. Diese Unzukömmlichkeiten müssen um des höheren Zweckes willen in Kauf genommen werden.

Das Bundessteuerrecht hat beachtliche Fortschritte erzielt in der Erfassung der Steuerobjekte durch Anwendung zweckgerechter Methoden und

Mittel (Besteuerung von Kapitalerträgen und Versicherungsleistungen an der Quelle, vermehrte Spezifikation der Steuerdeklarationen, Lohnausweis, Buchprüfung, Wertschriftenverzeichnis, Schuldenkontrolle mit Gläubigernachweis, Nachlassinventar, indirekte Kontrolle bei Verkehrssteuern usw.). Es kann keine Rede davon sein, auf diese auch bei den indirekten Steuern unerlässlichen Verfahren und Erkenntnismittel in Zukunft zu verzichten. Wohl aber wird auf ihre Verbesserung und auf ihren rationellen Einsatz Bedacht genommen werden müssen. Nach dieser Richtung zielen auch die Vorstellungen, mit denen die nachhaltige Bekämpfung von Steuerflucht und Steuerhinterziehung sowie die gleichmässige Einschätzung der Steuerpflichtigen verlangt werden (Standesinitiative des Kantons Zürich, Postulate Gadiant, Dellberg usw.).

Begründeter sind die Bemühungen, die sich auf eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Bundessteuergesetzgebung richten. Es ist unbestritten, dass diese Gesetzgebung heute kein übersichtliches und ausgeglichenes Bild bietet. Dies erklärt sich unschwer daraus, dass der ausserordentliche Finanzbedarf, der bei Kriegsausbruch plötzlich einsetzte, in nicht voraussehbarer Weise anhielt und anstieg. Die 1939 erhobenen Bundessteuern (Stempel- und Couponabgaben, Militärpflichtersatz, Krisenabgabe, Bier- und Tabaksteuern) sind in den folgenden Jahren durch 13 weitere teils vermehrt, teils ersetzt worden (1940: Kriegsgewinnsteuer, Wehropfer I, Ausgleichsteuer, allgemeine Wehrsteuer und Quellenwehrsteuer; 1941: Auswandererwehrbeitrag, Warenumsatzsteuer; 1942: Luxussteuer, Wehropfer II; 1943: Verrechnungssteuer; 1945: Steuer auf Versicherungsleistungen; 1946: zusätzliche Wehrsteuer, Steuer bei der Zertifizierung von Vermögenswerten in den Vereinigten Staaten). Die Vorschriften über die Bundessteuern, die für 1947 und die folgenden Jahre erhoben werden, sind in nicht weniger als 112 Rechtserlassen niedergelegt (nämlich in 6 Bundesgesetzen, 4 Bundesbeschlüssen, 47 Vollmachtenbeschlüssen des Bundesrates, 55 Vollziehungsverordnungen und Verfügungen). Ins einzelne gehende Anordnungen regeln für jede Steuer Ansprüche und Verpflichtungen sowie den Gang des Verfahrens.

Das Bestreben, für jede Steuerart die ihr adäquate Ordnung zu treffen, ist sicherlich insoweit gerechtfertigt, als die Rücksichtnahme auf die Eigenart eines gegebenen Steuerobjekts und auf die verschiedenartigen Bedürfnisse des Verkehrs die Beschwerlichkeiten der Besteuerung mildert. Es führt aber leicht zur Überbetonung der Besonderheiten und zu teilweise überflüssiger Spezialisierung. Die schrittweise Ausbildung des Bundessteuerrechts erschwerte bisher eine gleichmässige, organische Gestaltung der einzelnen Steuern. Immerhin fehlen die systematischen Zusammenhänge keineswegs. Der Gesetzgeber war vielmehr bemüht, Neues an Bestehendes anzugliedern; er hat z. B., soweit dies möglich war, die Verrechnungssteuer auf die Stempelgesetzgebung, die Luxussteuer auf den Warenumsatzsteuerbeschluss und das Wehropfer, den Auswandererwehrbeitrag sowie die zusätzliche Wehrsteuer auf das Wehrsteuerrecht ausgerichtet. Trotzdem finden sich in seinen verschiedenen Erlassen zahlreiche Abweichungen und Spielarten gleichgerichteter Normen, die die Orientierung

erschweren und bei einer gleichzeitigen Regelung der einzelnen Steuern hätten vermieden werden können.

Die planmässige Neuordnung des Bundessteuerrechts bietet die erwünschte Gelegenheit, durch Verschmelzung verschiedener Steuern und methodische Zusammenfassung der Steuergesetze grössere Klarheit und einfachere Verhältnisse zu schaffen. In einem allgemeinen Teil des Bundessteuerrechts liesse sich die Normierung der allen Steuerarten gemeinsamen Institutionen, insbesondere die allgemeingültigen Regeln der Veranlagung und des Abgabebezugs, der Rechtsmittelverfahren und des Steuerstrafrechts, vereinigen. Eine solche einheitliche und systematische Ordnung würde nicht nur eine erhebliche Entlastung der einzelnen Steuererlasse erlauben, sondern auch die Rechtskenntnis fördern und die Rechtsanwendung erleichtern (vgl. die unter Ziff. 7, lit. *k*, S. 520 hienach folgenden Ausführungen).

4. Bundesstaatliche Anforderungen an die Steuerpolitik des Bundes.

Die Herbeiführung einer den dargelegten Anforderungen entsprechenden Steuerordnung stellt im Bundesstaate eine ausserordentlich schwierige Aufgabe dar. Eine restlose Ausgeglichenheit des Besteuerungssystems darf überhaupt nicht erwartet werden in einem Staate, in welchem neben dem Bund die Kantone selbständig legisfrieren, soweit ihre Autonomie nicht durch die Bundesgesetzgebung Einschränkungen erfahren hat, ihre Staatszwecke und Verwaltungsaufgaben nach eigenen Bedürfnissen und Überlieferungen umschreiben, einen sehr unterschiedlichen Finanzbedarf zu decken und auf eine sehr ungleiche steuerliche Leistungsfähigkeit der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen haben. Als Preis für die grossen und erprobten Vorzüge der Eigenstaatlichkeit der Kantone muss auf dem Steuergebiete ein gewisses Mass von Unvollkommenheit in Kauf genommen werden.

Diese Feststellung entbindet aber weder den Bund noch die Kantone von der Pflicht, sich im wohlverstandenen eigenen Interesse, insbesondere aber aus Rücksicht auf die Steuerpflichtigen in der Steuergesetzgebung gewisse Schranken aufzuerlegen und gegenseitig einen Finanzausgleich zu suchen, der dem Bund wie den Kantonen die Aufbringung der zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Mittel gewährleistet, ohne dass einzelne Teile der Bevölkerung übermässig belastet oder begünstigt werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Finanzausgleich, welcher sich auf eine rationelle Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse zwischen dem Bund und den Kantonen bezieht, und dem interkantonalen Finanzausgleich, welcher das Problem zum Gegenstande hat, inwiefern und in welcher Weise die finanzstarken Kantone zu gewissen Solidaritätsleistungen an finanzschwache Kantone zu verhalten seien.

Der interkantonale Ausgleich wird im fünften Abschnitt dieser Botschaft behandelt, während sich die nachfolgenden Ausführungen auf den Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen beziehen. Im Mittelpunkt steht dabei das Kernproblem der Reform des Bundessteuerwesens, die Frage, ob der Bund

künftig auf Einnahmen aus dem Ertrage direkter Steuern verzichten kann, und, wenn nein, wie er sich aus dem Ertrag direkter Steuern in zweckmässiger Weise Einnahmen verschaffen kann.

a. Beschränkung des Bundes auf die Erhebung indirekter Steuern.

In der Zeit bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges bot der Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen praktisch keine Schwierigkeiten. Der Bund konnte sich an die damals in den meisten Bundesstaaten beachtete Maxime halten, dass die Zentralgewalt ihren Finanzbedarf aus dem Ertrag indirekter Abgaben, vorwiegend der Grenzzölle, zu decken habe und dass das Gebiet der direkten Steuern gänzlich den Gliedstaaten zu überlassen sei.

Es ist nicht zu bestreiten, dass dieser Grundsatz unter den Voraussetzungen, wie sie bei uns bis zum Jahre 1914 bestanden haben, eine zweckmässige Regel für die Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse zwischen dem Bund und den Kantonen darstellte. Die aus wirtschaftspolitischen Gründen an die Grenzen des Bundesstaates verlegten Zölle liessen den Bundesstaat als den natürlichen Träger der Zollhoheit erscheinen. Es war darum logisch, dem Bundesstaate auch den Zollertrag zur Deckung seines Finanzbedarfs zu überlassen. Gewisse Verkehrs- und Verbrauchsabgaben können rationell nur einheitlich innerhalb des durch die Zollgrenzen abgeschlossenen Gesamtwirtschaftsgebietes verwaltet werden. Es ist ein Gebot der Zweckmässigkeit, deren Erhebung und Ertrag dem Bunde zu überlassen, wenn sein Finanzbedarf entsprechende Einnahmen erfordert. Umgekehrt verhält es sich bei den direkten Steuern. Hier ist die Steuerpflicht von einer örtlichen Bindung abhängig, der nur schwer ausgewichen werden kann. Die Notwendigkeit der Anpassung der direkten Steuer an die persönliche Leistungsfähigkeit zwingt die Steuerbehörden, den wirtschaftlichen Verhältnissen des einzelnen Steuerpflichtigen nachzugehen. Das ist für eine Steuerbehörde, die den Steuerpflichtigen örtlich nahesteht, leichter als für die mit den lokalen Gegebenheiten weniger vertraute Bundesverwaltung.

Der den Bund ausschliesslich auf den Ertrag indirekter Steuern verweisende Grundsatz bleibt aber nur so lange haltbar, als sich das Verhältnis des Finanzbedarfs des Bundes zum Finanzbedarf der Kantone und Gemeinden nicht in einer grundlegenden Weise verschiebt. Zwischen dem Total der direkten Steuern einerseits und der indirekten Belastungen andererseits hat sich historisch eine Relation herausgebildet, deren Verschiebung zugunsten der indirekten Steuern als unbillig empfunden und auf entsprechenden Widerstand stossen würde.

Es ist zwar richtig, dass die bei uns weitverbreitete grundsätzliche Abneigung gegen indirekte Steuern und insbesondere gegen Verbrauchsabgaben zu einem guten Teile unbegründet ist. In der Tat sind diesen Steuern gewichtige Vorzüge eigen. Die Belastung trifft den Steuerdestinatär in kleinen und kleinsten Partikeln nach Massgabe seiner Aufwendungen. Sie wird darum gar nicht oder nur wenig empfunden. Der Steuerträger hat keinerlei Formalitäten zu erfüllen, insbesondere keine Steuererklärungen abzugeben. Darum ist die indirekte

Steuer, namentlich die Umsatzsteuer, für die Miterfassung kleiner Einkommen viel geeigneter als die direkte Steuer, bei welcher sich leicht ein Missverhältnis zwischen den Bezugskosten und dem Ertrag einstellt. Sie ist ein wertvolles Mittel zur rationellen Verwirklichung des Postulats, dass alle Bürger an den öffentlichen Lasten teilhaben sollen. Durch geeignete Massnahmen, insbesondere durch überlegte Auswahl der Steuerobjekte und durch umsichtige Abstufung der Sätze, lassen sich unbillige Auswirkungen auf die minderbemittelten Volkskreise weitgehend beheben. Zudem werden im Zeitalter der Indexlöhne die Konsumbelastungen durch entsprechend gesteigerte Löhne ganz oder doch zu einem guten Teil wieder ausgeglichen.

Ebenso richtig ist aber auch, dass diese Steuern nicht in so subtiler Weise der Leistungsfähigkeit der Steuerträger angepasst werden können, wie es bei den direkten Steuern vom Einkommen und Vermögen möglich ist. Die Gewährung von Ausnahmen für Personen, deren Einkommen ein bestimmtes Existenzminimum nicht erreicht, ist nicht möglich. Der Progressionsgedanke, d. h. die Berücksichtigung der Tatsache, dass die Leistung einer proportionalen Steuer für den Wohlhabenden ein geringeres Opfer bedeutet als für den Armen, lässt sich nur in beschränktem Masse verwirklichen.

Nur in einer richtigen Proportionierung und gegenseitigen Abstimmung der beiden Belastungsarten kann darum eine befriedigende Lösung gefunden werden.

Die Bundesfinanzpolitik hat diesen Überlegungen seit Beginn des ersten Weltkrieges stets Rechnung getragen. Sie hat, als der Finanzbedarf des Bundes infolge von Krieg und Wirtschaftskrisis gewaltig angestiegen war, zwar nicht gezögert, die indirekte Besteuerung in zunehmendem Masse auszubauen, indem sie (abgesehen von verschiedenen Zollerhöhungen) nacheinander die Stempelabgaben, die Biersteuer, die Tabaksteuer, die Warenumsatzsteuer und die Luxussteuer einführt und diese Steuern wiederholt den Ertrag steigernden Revisionen unterzog. Andererseits sorgte sie aber für einen angemessenen Belastungsausgleich dadurch, dass sie dem Bund seit dem Jahre 1915 mit bloss einjährigem Unterbruch auch direkte Steuern zur Verfügung stellte. Die Mobilisationsschuld des ersten Weltkrieges wurde sogar ausschliesslich mit dem Ertrag direkter Steuern abgetragen. Es würde kaum verstanden, wenn gerade jetzt, da die Bundesverschuldung ein Höchstmass erreicht hat, auf einen Beitrag aus dem Ertrag direkter Steuern verzichtet werden wollte.

Ein Antrag, ganz auf einen solchen Beitrag zu verzichten, ist einzig von den drei Wirtschaftsverbänden gestellt worden. Es geschah in der Annahme, dass die sonstigen im Finanzprogramm vorgesehenen Einnahmen zur Deckung des künftigen Bedarfs des Bundes hinreichten. Dass diese Annahme irrig ist, wird im zweiten Abschnitt dieser Botschaft nachgewiesen. Durch den Verzicht auf eine Leistung aus dem Ertrag direkter Steuern würde im Budget 1950 ff. ein Fehlbetrag von 180 Millionen Franken entstehen. Eine entsprechende Einnahme muss darum in irgendwelcher Weise durch direkte Steuern aufgebracht werden.

Die Entwicklung der Anteile direkter und indirekter Steuern am schweizerischen Steueraufkommen ist bereits auf Seite 420 dargestellt worden. Es ergibt sich daraus, dass von diesem Aufkommen im Jahre 1938 eine Quote von 37 % des Gesamtsteueraufkommens auf Verbrauchssteuern entfiel, sowie dass nach dem Finanzplan für 1950 ff. sich vom Jahre 1950 an der Anteil der Verbrauchssteuern auf 39 %, d. h. um 2 % des Gesamtaufkommens, erhöhen würde. In diesem Verhältnis würde die Anteilsquote der direkten Steuern vermindert.

Dass der Anteil der Verbrauchssteuern am Gesamtsteueraufkommen in den USA. niedriger ist als in der Schweiz und dass er in England und Schweden nur wenig von der schweizerischen Verhältniszahl abweicht, ist gleichfalls schon oben gezeigt worden.

b. Erhebung von Kantonsbeiträgen (Geldkontingenten).

aa. Geschichte der Kontingente; Vor- und Nachteile des Systems im allgemeinen.

Wenn entsprechend der Entwicklung, welche der Finanzausgleich zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten in allen andern Bundesstaaten genommen hat, unter den gegenwärtigen Verhältnissen der Bund seinen Bedarf nicht ausschliesslich aus dem Ertrag indirekter Steuern zu decken vermag, so muss, wie es die öffentliche Diskussion über die Finanzreform bewiesen hat, die Frage eingehend erörtert werden, ob es angezeigt sei, das Vermögen und Einkommen unmittelbar durch eine oder mehrere Bundessteuern zu belasten, oder ob es möglich und dem föderalistischen Charakter unseres Staatswesens angemessener wäre, den Umweg über kantonale Kontingente einzuschlagen. Die letztere Methode entspräche der geltenden Verfassung.

Bei der Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1874 ist in Anbetracht früherer Erfahrungen nicht übersehen worden, dass die dem Bunde zugewiesene wichtigste Einnahmequelle, die Erhebung der Grenzzölle, die Bedarfsdeckung nicht unter allen Umständen zu gewährleisten vermag, dass vielmehr im Falle ausserordentlichen, durch Krieg oder Krisen verursachten Bedarfs auch in irgendeiner Form der Ertrag direkter Steuern herangezogen werden muss. Es wurde zu diesem Zweck aber nicht die Einführung einer direkten Bundessteuer vorgesehen, sondern hauptsächlich aus dem Ertrag direkter Kantonssteuern aufzubringende und darum vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft bemessene Beiträge der Kantone. Man folgte dabei bewährter Tradition. Kantonale Geldbeiträge (deren Total vor 1848 den Betrag von 110 000 Franken jährlich nie überstiegen hat, gewöhnlich aber wesentlich niedriger war) stellten bis zum Jahre 1848 neben sehr mässigen Grenzgebühren die einzige Finanzquelle des Bundes dar. Die Verfassung von 1848 hat die Geldkontingente beibehalten. Während ihrer Geltungsdauer musste der Bund aber nur einmal von der Befugnis, Kantonsbeiträge zu erheben, Gebrauch machen: im Jahre 1849 wurden die Kantone verhalten, zwecks Deckung der infolge der badischen Wirren

entstandenen Grenzbewachungskosten Kontingente in der Gesamthöhe von 1 415 480 Franken zu leisten. In der Folge warfen die Grenzzölle Einnahmen ab, die zusammen mit dem Ertrag des Bundesvermögens und der Regiebetriebe nicht nur hinreichten, den bescheidenen Finanzbedarf des Bundes zu befriedigen, sondern darüber hinaus sogar die Bildung eines bescheidenen Bundesvermögens erlaubten.

Wenn man die Bedeutung der Bestimmung von Art. 42, lit. *f*, der geltenden Bundesverfassung, nach welcher der Bund ermächtigt wird, zur Bestreitung seiner Ausgaben Beiträge der Kantone zu erheben, «deren nähere Regulierung, vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist», richtig würdigen will, so darf man die Grössenordnung des bei ihrer Annahme im Jahre 1874 voraussehbaren Bedarfs nicht ausser Betracht lassen. Es war damals nicht nur nicht vorauszusehen, welchen Umfang der Kreis staatlicher Betätigung und damit der Staatsausgaben im allgemeinen in der Folge annehmen könnte, es fehlte namentlich auch jede Vorstellung davon, welche unerhörten Aufwendungen einmal nötig werden könnten infolge einer Kriegsführung, wie sie im ersten und dann namentlich im zweiten Weltkrieg Wirklichkeit geworden ist. Die Mobilmachung von 1870/71 hatte insgesamt kriegsbedingte Aufwendungen des Bundes von 8,8 Millionen Franken erfordert. Die entsprechenden Aufwendungen des ersten Weltkrieges beliefen sich aber auf 1511 Millionen Franken und diejenigen des neuen Weltkrieges auf 10 505 Millionen Franken (militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung einschliesslich Zinsen bis Ende 1948, laut Budget 1948).

Aus der Perspektive der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts ist nicht nur die Aufnahme von Art. 42, lit. *f*, in die Bundesverfassung erklärlich, sondern auch die Tatsache, dass die Aufstellung eines Kontingentierungsschlüssels für die Bemessung des Anteils der einzelnen Kantone im Bundesgesetz vom 9. März 1875 betreffend die eidgenössische Geldskala verhältnismässig wenig Schwierigkeiten bereitet hat. Man dachte an Kantonsbeiträge im Gesamtbetrag von einer oder schlimmstenfalls von wenigen Millionen. Ja, es bestand angesichts der Finanzlage des Bundes und der allgemeinen politischen Verhältnisse damals überhaupt kein Anlass, auf absehbare Zeit hinaus mit der Notwendigkeit von Kontingentsleistungen zu rechnen. So erklärt sich, dass es möglich war, einen Verteilungsschlüssel sozusagen aus dem Handgelenk bereitzustellen und mit Erfolg den Räten zur Annahme zu unterbreiten. Der Bundesrat begründete seinen Vorschlag für die eidgenössische Geldskala in seiner Botschaft vom 7. Oktober 1874 wie folgt (Bbl. 1874, Bd. III, S. 163 f.):

«Diese Betrachtungen führen uns auf den Standpunkt zurück, den die Kommission des Nationalrathes in ihrem Berichte vom 6. März 1851 angenommen hat, nach welchem die eidgenössische Scala unmöglich auf eine mathematisch sichere Grundlage gestellt, sondern lediglich nach einem gewissen Takte festgesetzt werden kann.»

Auf Grund welcher Überlegungen die Geldskala im einzelnen zusammengestellt worden ist, kann dem Bericht der für dieses Geschäft bestellten stände-

rätlichen Kommission entnommen werden (Bbl. 1874, Bd. III, S. 1010; etwas gekürzt):

«Höchstbesteuert mit 100 Rappen war bisan Baselstadt, und es bleibt höchstbesteuert mit 90 Rappen. Diese Reduktion um volle 10 Rappen, wie sie sonst nirgends vorkommt, scheint gerechtfertigt. Die erwerbsthätigen Basler-millionäre haben sich allerdings nicht gemindert, wohl aber hat die Bevölkerungszahl und zumal die flottante Bevölkerung sich enorm gemehrt; wir finden nun statt 29 698 Seelen deren 47 360, und folgegемäss steigt die Quote trotz der Reduktion des Multiplikators von Fr. 26 698 auf Fr. 42 984, was bei dem sonstigen einzig grossen ökonomischen Nachtheile, welche diesem Stand die neue Bundesverfassung verursacht, gewiss mit Fug in die Waage fallen darf.

In der Klasse mit 70 Rappen findet sich, wie bisan, einzig Genf. In Genf findet sich ebenfalls grosser Reichthum und reiche Industrie, aber wir finden hier für ein Hinaufschrauben um desswillen durchaus keinen Grund, zumal sich auch hier die besitzlose Bevölkerung prozentaliter sehr wesentlich gesteigert hat. Genf musste bisan Fr. 38 914 zahlen, künftigt trifft es ihm Fr. 65 267 zu entrichten.

In der Klasse mit 50 Rappen finden sich Zürich, Bern, Aargau, Waadt und Neuenburg. Hier ist einzig eine Neuerung bei Neuenburg zu konstatiren, indem dasselbe bisanhin isolirt mit 55 Rappen dagestanden hat. Zu Gunsten Neuenburgs fällt wiederum sicher in's Gewicht, dass sein Territorium mehr denn vor 20 Jahren eine Masse Leute beherbergt, welche seine Steuerkraft sehr wenig heben, dass die Industrie in seinen Bergen vor 20 Jahren nicht minder konsolidirt war als heutzutage, dass neben altangesehenem Reichthum die Blouse auch eine Rolle spielt, dass die Verhältnisse denn doch nicht viel anders erscheinen als in der benachbarten Waadt, und dass Neuenburg immerhin, trotz der 5 Rappen Minderung, Fr. 48 642, statt wie bisan Fr. 38 914 zu tragen hat.

Die Klasse mit 40 Rappen ist die zahlreichste. Wir finden da Luzern, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, Appenzell A.-Rh., Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau. Es sind das die Kantone der Mitte, mit nicht eigentlich brillantem Reichthum, aber sehr viel und gut gefestetem Wohlstand und behäbiger, selbständiger Bauersame, und nun alle auch mit eisernen Verkehrsadern ausgerüstet, welche vielfach einer schon ehedem emporblühenden Industrie zu reicherer Entwicklung verholffen haben. Das verehrliche Kommissionsmitglied von Freiburg beantragte Ermässigung seines Standes; es wurde jedoch der status quo beliebt. Richtig ist, dass die Ornbahn für die Entwicklung dieses Standes von enormer Bedeutung ist; richtig ist freilich auch, dass deren Erstellung vom Freiburgervolk ganz enorme Opfer gefordert hat und noch fordert, dass der südliche Landestheil Alpengegend ist und dass sich die industrielle Entwicklung erst sporadisch findet.

Die Klasse von 30 Rappen weist uns Glarus, Zug und Tessin. Bisan stund Glarus mit 25 Rappen in eigener Klasse da. Hiefür hat der Bundesrath kein sattsames Motiv gefunden; denn wenn auch der Ertrag des Bodens in diesem

Kanton gering sei, so habe doch die Industrie einen Wohlstand hervorgerufen, welche dortige ökonomische Verhältnisse denen manch' anderer Kantone ebenbürtig mache. Allerdings dürfte das Tessinervolk kaum viel reicher sein als das Glarnervolk, und die Differenz zwischen Appenzell A.-Rh. und Glarus dürfte mit 10 Rappen auch sattsam ausgeprägt erscheinen.

In der Klasse mit 20 Rp. finden sich Schwyz, Graubünden, Wallis und nunmehr auch Appenzell I.-Rh., welches letzteres mit beiden Unterwalden nur 14 Rp. zu tragen hatte.

In die unterste Klasse mit 15 Rp. stellte der Bundesrat Uri und beide Unterwalden. Beide Unterwalden zahlten bis anhin 14 Rp., während nun der Bundesrat eine dezimale Ausrundung getroffen hat. Es wird hier keine Opposition erhoben, trotzdem die enge Thalsohle sich auch hier um nichts geweitet hat, und zumal in Obwalden die Korrektion der Wildbäche ein höchst kostspieliges Postulat für die nächste Zukunft fast von Gemeinde zu Gemeinde ist.»

Dieser Verteilungsschlüssel, welcher der Kommission «im ganzen und grossen der Billigkeit entschieden zu entsprechen» schien, ist mit folgenden Ausführungen zur Annahme empfohlen worden (a. a. O., S. 1009):

«Jetzt dürfte der Moment wohl fern liegen, wo diese Geldskala ihre praktische Anwendung erhält. Die Einnahmeressource der eidgenössischen Zölle hat glücklicherweise eine ungeahnte und noch nicht an ihren Endpunkt angelangte Elasticität gezeigt, und anderseitig wird bei der damaligen Finanzlage der Kantone in irgendwie normalen Zeitläufen eher für zehn andere Mittel als für eine direkte Geldspende an den Bund sich in den Kammern eine Mehrheit finden. Sollte aber einmal eigentliche äusserste Noth an das Vaterland herantreten, dann, ja dann wird und muss die Angelegenheit in einem ganz andern Licht erscheinen; für diesen Fall dürfen wir heute schon nicht ängstlich markten, sondern da soll und muss heute schon der eidgenössische Grundsatz: ‚Einer für alle und alle für einen‘ gelten.»

Diese historischen Hinweise sollen lediglich dartun, wie wenig der Umstand, dass in der Bundesverfassung die Erhebung von Kantonsbeiträgen als Finanzierungsmittel für den Bundeshaushalt vorgesehen ist, für sich allein ein triftiges Argument dafür abgibt, der mittelbaren Belastung auf dem Umweg über Kantonskontingente den Vorzug vor der direkten Besteuerung von Vermögen oder Einkommen zu geben. Es soll daran erinnert werden, dass der im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Steuerreform diskutierten Frage der Einführung und Anwendung eines Kontingentsystems eine wesentlich andere und grössere Bedeutung zukommt als vor 73 Jahren und dass sie deshalb einer ganz neuen, von finanzgeschichtlichen Überlegungen unabhängigen Prüfung bedarf.

Die Kantonskontingente hätten, wie bereits im Bericht der Expertenkommission festgestellt worden ist, eine Reihe unbestreitbarer Vorzüge: Der Bund brauchte keinen eigenen Steuerkontrollapparat zu unterhalten und würde aller politischen Schwierigkeiten und Belastungen enthoben, die mit der Einführung und Durchführung einer eigenen direkten Steuer verbunden sind.

Auch der kantonale Steuerapparat erführe eine sehr beachtenswerte Entlastung, weil die gesonderte Veranlagung für die direkte Bundessteuer neben der Veranlagung zu den Kantonssteuern dahinfiele. Die Steuerpflichtigen hätten auch in den Kantonen, in welchen bisher die Einheitserklärung noch nicht eingeführt werden konnte, eine einzige Steuererklärung zuhanden der Kantone und Gemeinden abzugeben. Die Unstimmigkeiten der Belastungsverhältnisse, die sich bei der Überlagerung einer direkten Bundessteuer über 25 unter sich verschiedene kantonale direkte Steuern ergeben können, würden vermieden. Die Kantone brauchten bei der Gestaltung der eigenen Gesetzgebung über direkte Steuern nicht mehr zwecks Vermeidung solcher Unstimmigkeiten auf die Existenz einer daneben bestehenden Bundessteuer Rücksicht zu nehmen. Diese unbestreitbar bedeutenden Vorzüge machen es verständlich, dass die Rückkehr zu den in der Verfassung vorgesehenen Kantonsbeiträgen in allen Diskussionen über grundlegende Änderungen im Bundesfinanzhaushalt lebhaft Befürworter gefunden hat und dass solche auch jetzt, wo eine Finanzordnung auf lange Sicht vorbereitet wird, auf den Plan getreten sind.

Wenn trotzdem bisher auf eine Reaktivierung der Kantonskontingente verzichtet wurde, so oft auch das Problem im Zusammenhang mit neuen Finanzprogrammen zur Sprache gekommen ist *), wenn insbesondere auch die Expertenkommission für die Finanzreform sich in ihrem Bericht vom 14. März 1947 ablehnend ausgesprochen hat, so liegt der Grund in den Schattenseiten des Kontingentssystems und insbesondere in den angesichts der Höhe des heute zu deckenden Bedarfs als kaum überwindbar befundenen Schwierigkeiten der Verwirklichung dieses Systems.

In erster Linie ist auf die Tatsache hinzuweisen, dass es auch heute noch an dauernd brauchbaren Maßstäben für die Bemessung der Kantonskontingente gebricht, vor allem an Maßstäben, die Aussicht hätten, in allen Kantonen als billig und darum annehmbar empfunden zu werden.

Auf die kantonalen Steuereinschätzungen kann nicht abgestellt werden, weil deren Grundlagen und die Einschätzungsmethoden von Kanton zu Kanton erhebliche Unterschiede aufweisen. Aus den Ergebnissen der in allen Kantonen auf einheitlicher Grundlage durchgeführten jüngsten Wehrsteuerveranlagungen lässt sich kein dauernd brauchbarer Verteilungsschlüssel gewinnen, weil die wirtschaftliche Lage der Kantone weder absolut noch relativ stabil ist und weil die Veränderungen nicht in zuverlässiger Weise gemessen werden können, wenn einmal die einheitlichen Wehrsteuerveranlagungen weggefallen sind. Gewiss wäre es nicht ganz ausgeschlossen, durch eine kombinierte Auswertung verschiedener bekannter Grössen (wie Bodenfläche, Bodenformation, Bevöl-

*) Vgl. Botschaft vom 21. November 1914 betreffend den Voranschlag für das Jahr 1915 (Einleitung, S. VII f.); Botschaft vom 12. Februar 1915 betreffend Aufnahme eines Art. 42^{bis} in die Bundesverfassung (BBl. 1915, Bd. I, S. 150 f.); Protokoll der Vertrauensmännerkonferenz für die eidgenössische Finanzreform vom 10.—14. Oktober 1916; Botschaft vom 18. März 1938 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes (BBl. 1918, Bd. I, S. 452 f.).

kerungszahl, Art der Bodenkultur, Grad der Industrialisierung, Ergebnisse kantonaler Steuerveranlagungen usw.) und unter Anwendung von Methoden, wie sie etwa bei der statistischen Messung des Volkseinkommens Anwendung finden, eine Verteilungsskala aufzustellen. Entsprechende Versuche sind auch schon unternommen worden. Sie haben aber stets zur Erkenntnis geführt, dass dabei so viele sehr bedingt zuverlässige Faktoren berücksichtigt und subjektiv gewertet werden müssen, dass sich die Ergebnisse dem Wesen nach kaum von der «nach einem gewissen Takt» gewonnenen Geldskala von 1875 unterscheiden.

Niemand wird glauben, dass ein so ermittelter, stets weitgehend auf Schätzungen beruhender Schlüssel taugen würde, um mit gutem Gewissen darnach die Kantone zu entsprechenden Beitragsleistungen an den Bund in der Höhe von 180 Millionen Franken zu verhalten. Durch die Tatsache, dass es gelungen ist, gewisse Verteilungsprobleme kleineren Maßstabes vorläufig zu lösen, darf man sich nicht täuschen lassen. Wo bisher solche Lösungen gefunden wurden (Verteilungsschlüssel für die Beiträge der Kantone an die Lohnausfallentschädigungen gemäss Bundesratsbeschluss vom 11. Januar 1946 und für die Beiträge der Kantone an die Alters- und Hinterlassenenrenten der Übergangsordnung gemäss Bundesratsbeschluss vom 14. August 1947), bot der Zweck der Leistungen (z. B. Altersversicherung) jeweiligen wichtige Anhaltspunkte, die einen Kompromiss erleichtert haben. Trotzdem sind auch diese Lösungen bekanntlich erst nach heiklen Verhandlungen und Überwindung zahlreicher und hartnäckiger Widerstände zustande gekommen und heftiger Kritik ausgesetzt. Wer weiss, wie schwierig es häufig ist, das Einkommen und Vermögen des Inhabers eines wirtschaftlichen Betriebes richtig zu ermitteln und namentlich auch, den Geschäftsinhaber von der Richtigkeit einer Einschätzung zu überzeugen, wird sich keine Illusionen machen über die Aussichten des Versuchs einer Feststellung der Steuerkraft der Kantone, die nicht auf dem Ergebnis einheitlich durchgeführter Veranlagung aller Steuerpflichtigen beruht; er wird namentlich die Möglichkeit, alle Kantone zu bewegen, die Richtigkeit der Bemessung der ihnen zugedachten Beitragsleistungen anzuerkennen, gering einschätzen.

Über die bisher von den Befürwortern eines Kontingentsystems gemachten Vorschläge, die Schwierigkeiten der Kontingentsbemessung zu überwinden oder zu umgehen, wird hiernach (S. 447 f.) berichtet werden.

Wenn es gelänge, die dargestellten Schwierigkeiten zu überwinden und eine brauchbare neue Geldskala aufzustellen, so wäre zwar eine Lösung gefunden, die für den Bund den Vorteil grosser Einfachheit und Zweckmässigkeit hätte. Gleichzeitig würden aber die Kantone vor das Problem gestellt, wie sie die zur Leistung der Kontingente nötigen Mittel aufbringen könnten. Die Schwierigkeiten, die sich dabei, trotz der Entlastung, die der Wegfall einer direkten Bundessteuer für den einzelnen Steuerpflichtigen bedeuten würde, namentlich dann ergeben können, wenn der kantonale Souverän die Mittel verweigert, dürfen nicht unterschätzt werden.

Für eine gerechtere Lastenverteilung böte das Kontingentssystem keine Gewähr. Die nachteiligen Auswirkungen, die mit einer Überlagerung von zwei progressiven direkten Steuern für einzelne Kategorien von Steuerpflichtigen verbunden sein können, würden zwar verschwinden, weil nur noch eine Steuer dieser Art erhoben würde. (Dass und wie solchen Unzulänglichkeiten auch auf andere Weise begegnet werden kann, wird auf S. 472 dargelegt.) Dafür würden aber, je nach der konkreten Gestaltung der kantonalen Steuergesetzgebung die Steuerpflichtigen gleicher Leistungsfähigkeit in sehr verschiedenem und keineswegs Gewähr für grössere Gerechtigkeit bietendem Ausmass zur Leistung eines Beitrages an die Kosten des Bundeshaushalts bzw. zur Schuldentilgung herangezogen.

Es ist endlich auch darauf hinzuweisen, dass mit einer Beseitigung der gegenwärtigen Konkurrenz einer eidgenössischen direkten Steuer mit den kantonalen direkten Steuern das viel gerügte «Steuerchaos» nicht zum Verschwinden gebracht wäre. Zu der Unausgeglichenheit, die dem schweizerischen Steuerwesen im ganzen vorgeworfen werden kann, tragen in hohem Masse auch die grossen Unterschiede der kantonalen Steuergesetzgebungen und Veranlagungsmethoden bei. Von der eidgenössischen Wehrsteuer und ihren Vorgängerinnen ist bisher eine ziemlich allgemein als wohlthuend anerkannte aus- und angleichende Wirkung ausgegangen. Der Bund hat den meisten Kantonen auf dem Gebiete der direkten Steuern Schrittmacherdienste geleistet, indem er bestrebt war, in Auswertung der Erkenntnisse der Rechtslehre und der Erfahrungen der Praxis die Methoden der Besteuerung, insbesondere die Technik der Veranlagung, zu modernisieren, und indem er die von ihm eingerichteten Spezialdienste auch den Kantonen zur Verfügung stellte. Dank dieser Bemühungen sind im Kampf gegen die Steuerhinterziehung und damit in der Richtung einer gerechteren Lastenverteilung erhebliche Fortschritte erzielt worden. Beim Übergang zu einem Kontingentssystem würden diese günstigen Nebenwirkungen dahinfallen, und in mancher Beziehung bestünde die Gefahr rascher Verflüchtigung des Erreichten.

Wenn auch in den Eingaben zum Bericht der Expertenkommission die Einsicht weiter Kreise erkennbar ist, dass sich das Gleichgewicht im Bundeshaushalt ohne direkte Bundessteuer kaum wiederherstellen lasse, so kommt doch dort gleichzeitig zum Ausdruck, dass man in der Regel nur mit Bedauern zu dieser Feststellung gelangt ist und einer Lösung, welche die Konkurrenz zwischen dem Bund und den Kantonen auf dem Gebiete der direkten Steuern beseitigen würde, den Vorzug gäbe, falls eine brauchbare Lösung dieser Art gefunden würde. Darum sind auch, trotz der oben dargelegten Bedenken grundsätzlicher Natur, alle Vorschläge, die auf einen Ersatz der direkten Bundessteuer durch ein Kontingentssystem hinauslaufen oder die sich sonstwie auf eine Kollisionen vermeidende Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse zwischen dem Bund einerseits und den Kantonen und Gemeinden andererseits beziehen, wiederholt und sorgfältig geprüft worden. Über das Ergebnis dieser Untersuchungen soll in den nachfolgenden Ausführungen Rechenschaft abgelegt werden.

bb. Kontingente nach der Geldskala gemäss Bundesgesetz vom 9. März 1875/5. April 1895 (Gesetzessammlung 1895, S. 198).

Niemand hat den Vorschlag gemacht, die Wehrsteuer durch Kantonsbeiträge zu ersetzen, die nach der im Jahr 1875 aufgestellten, im Jahre 1895 als «bis auf weiteres» in Kraft bleibend erklärten Geldskala zu berechnen wären, trotzdem, wie aus der Übersicht S. 460 hervorgeht, die Anwendung dieser Skala, wenn es dabei nur auf ein grobes Ungefähr ankäme, im grossen und ganzen zu ähnlichen Ergebnissen führen würde wie andere Aufteilungsmethoden.

cc. Verrechnungssteuerkontingente.

Besondere Beachtung verdient der Vorschlag, der erstmals im Jahre 1946 von der Aktion Nationaler Wiederaufbau zur Diskussion gestellt, in ihrer Eingabe vom 9. April 1947 von der Schweizerischen Konservativen Volkspartei aufgenommen und in der Folge — mit in diesem Zusammenhang unbeachtlichen Abweichungen — von den Wirtschaftsverbänden befürwortet worden ist. Der Bund soll darnach von der Einführung einer eigenen direkten Steuer absehen, dafür aber von der Verpflichtung befreit werden, die Kantone aus dem Ertrag der Verrechnungssteuer für diejenigen Verrechnungssteuerbeträge zu entschädigen, welche natürlichen Personen an der Quelle abgezogen worden sind und mit den kantonalen direkten Steuern verrechnet werden können. Im Effekt handelt es sich darum, dass jeder Kanton in Form des Verzehrs auf einen ihm gegenüber dem Bund gegenwärtig zustehenden Anspruch eine Kontingentsleistung erbringen soll in der Höhe des Betrages der von den steuerpflichtigen natürlichen Personen des Kantons zur Verrechnung angemeldeten Verrechnungssteuerbeträge. Das Total dieser Kantonsleistungen betrage pro Jahr rund 100 Millionen Franken. Für einen Einnahmenausfall in dieser Höhe müssten die Kantone neue Deckungsmittel, vorwiegend wohl in der Form entsprechender Erhöhung der direkten Kantonssteuern aufbringen.

Für den Bund würde ein solches Verfahren alle oben dargestellten Vorteile eines Kontingentsystems bieten. Eine Einnahme von 100 Millionen Franken wäre ihm gesichert ganz ohne Rücksicht darauf, ob und wie die Kantone für den bei ihnen eintretenden Einnahmenausfall Deckung finden. Die Frage des Verteilungsschlüssels wäre in einfachster Weise gelöst. Die bestechende Einfachheit, der die vorgeschlagene Lösung ihre werbende Kraft hauptsächlich verdankt, darf aber nicht dazu verführen, die Schattenseiten zu übersehen.

In erster Linie ist festzustellen, dass die Einfachheit des Kontingentschlüssels weder genügend noch die Hauptsache ist. Wichtiger ist, dass die Skala zu einer richtigen, der relativen Steuerkraft angemessenen Lastenverteilung auf die Kantone führe. Dabei drängt sich sofort die Frage auf, ob die Höhe des Ertrags inländischer Wertpapiere und Bankguthaben, der den steuerpflichtigen natürlichen Personen eines Kantons zufließt, repräsentativ genug sei und für sich allein einen tauglichen Gradmesser der relativen Steuerkraft des Kantons abgebe. Zweifel muss schon die Schmalheit der Berechnungsbasis

erwecken. Der der Verrechnungssteuer unterliegende und von natürlichen Personen versteuerte Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben belief sich im Jahre 1944 (dem letzten der beiden Jahre, die für die Berechnung der Wehrsteuer der III. Veranlagungsperiode massgebend waren) auf rund 400 Millionen Franken, das von der Wehrsteuer dieser Periode erfasste Gesamteinkommen aber auf rund 6000 Millionen Franken. Im Landesdurchschnitt würde somit bei einer Bemessung der kantonalen Kontingente nach Verrechnungssteuerergebnissen auf eine Grundlage abgestellt, die nur $6\frac{2}{3}$ % des steuerbaren Gesamteinkommens ausmacht. Dieser Tatsache käme nur untergeordnete Bedeutung zu, wenn angenommen werden dürfte, dass der Wertschriften- und Bankguthaben ertrag in allen Kantonen im gleichen oder ungefähr gleichen Verhältnis zum Gesamteinkommen stehe. Eine Untersuchung der Verhältnisse in den 12 Kantonen, für welche die Ergebnisse der letztabgeschlossenen Wehrsteuerperiode bereits statistisch verwertet worden sind, zeigt aber das folgende für sich selbst sprechende Bild:

Tabelle 24. Verrechnungssteuer und Wehrsteuer.

Kantone	Anteil der Verrechnungssteuerkontingente am wehrsteuerpflichtigen Gesamteinkommen in %
Glarus	12,5
Zug	9,6
Appenzell A.-Rh.	7,6
Zürich	7,2
Appenzell I.-Rh.	7,0
Schaffhausen	6,7
Obwalden	6,4
Neuenburg	5,2
Luzern	5,0
Basel-Land	4,9
Uri	3,4
Wallis	2,7

Es ist eben eine nicht erst durch die Wehrsteuerstatistik erhärtete Tatsache, dass der Kapitalertrag nicht immer dem Erwerbseinkommen proportional ist, und ferner, dass die Vermögensanlagegewohnheiten regional erhebliche Unterschiede aufweisen.

Zu Bedenken gibt es überdies Anlass, dass im Verteilungsschlüssel für die Verrechnungssteuerkontingente die juristischen Personen weder mit ihrem Wertpapierbesitz noch mit ihrem übrigen Vermögen, noch mit dem nicht auf Vermögensertrag beruhenden Geschäftsertrag mitberücksichtigt werden, dass

vielmehr ausschliesslich der Wertpapierbesitz der natürlichen Personen massgebend wäre, da nur diese die Quellensteuerbezüge mit den Kantonssteuern verrechnen. Die Tatsache des Bestehens grosser Industrieanlagen in einem Kanton würde, trotzdem sie dessen Steuerkraft erheblich beeinflusst, durch die Kontingentsleistung gar nicht oder doch bloss nach Massgabe des Wertschriftenbesitzes der Angestelltenschaft dieser Betriebe zum Ausdruck gebracht. Der Ertrag aus der Besteuerung juristischer Personen weist aber von Kanton zu Kanton grosse Unterschiede auf und wirkt sich darum auf die Steuerkraft der Kantone in sehr verschiedenem Masse aus. Bei den Kantonssteuern wurden folgende Anteile juristischer Personen festgestellt:

Tabelle 25. Besteuerung der juristischen Personen durch die Kantone.

Kantone	Ertrag der kantonalen Steuern der juristischen Personen in % der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern 1944
Wallis	32
Luzern	30
Schwyz	26
St. Gallen	26
Bern	20
Schaffhausen	20
Zürich	16
Basel-Stadt	11
Nidwalden	9
Tessin	9
Appenzell A.-Rh.	6
Glarus	4

In den die Verrechnungssteuerkontingente empfehlenden Eingaben wird darauf hingewiesen, dass ein Vergleich dieser Kontingente mit den Wehrsteuerbetreffnissen der Kantone «überraschende Ähnlichkeiten» aufweise. Dass eine proportionale Steuer auf einigen ausgewählten Objekten ein ähnliches Bild der relativen Belastung der Kantone ergibt wie eine progressive Steuer auf dem Gesamteinkommen und Vermögen ist nicht selbstverständlich, aber erklärlich. Mit dem Verzicht auf die Progression werden die reichen Kantone begünstigt, die armen Kantone benachteiligt. Da aber mit steigendem Vermögen der Anteil der proportional belasteten Wertschriften an den Gesamtkontingen zunimmt (siehe Wehroferstatistik 1940), d. h. weil in den reichen Kantonen ein relativ grösserer Teil der Aktiven der Pflichtigen in Wertschriften und Bankguthaben angelegt zu sein pflegt als in den armen Kantonen, wird die nivellierende Wirkung der proportionalen Objektsteuer einigermaßen ausgeglichen.

Tabelle 27. Kantons-

Verteilung gemäss Aufkommen bei der Wehrsteuer

In tausend

Kantone	Effektives Aufkommen		Relatives (Anteile an	
	Wehrsteuer II. Periode natürlicher Personen	Wehrsteuer III. Periode natürlicher Personen	Wehrsteuer II. Periode natürlicher Personen	Wehrsteuer III. Periode natürlicher Personen
Zürich	64 912	67 639	29 006	27 887
Bern	35 997	39 294*	16 086	16 201
Luzern	6 345	7 640	2 835	3 150
Uri	421	703	188	290
Schwyz	1 522	1 966*	680	563
Obwalden	252	253	112	104
Nidwalden	509	600*	227	247
Glarus	2 175	1 943	972	801
Zug	1 687	2 167	754	893
Freiburg	2 414	3 030	1 079	1 249
Solothurn	6 489	7 507*	2 900	3 095
Basel-Stadt	18 392	19 713*	8 218	8 127
Basel-Land	5 413	6 125	2 422	2 525
Schaffhausen	3 305	3 191*	1 477	1 316
Appenzell A.-Rh.	1 773	1 639	792	676
Appenzell I.-Rh.	124	141	55	58
St. Gallen	9 905	12 153*	4 426	5 011
Graubünden	2 899	3 036*	1 295	1 252
Aargau	11 372	12 700*	5 082	5 236
Thurgau	5 162	5 750*	2 306	2 371
Tessin	4 461	5 539*	1 993	2 284
Vaud	14 414	15 210*	6 441	6 271
Valais	2 578	2 957	1 152	1 219
Neuchâtel	6 842	7 923	3 057	3 267
Genève	14 422	14 329*	6 445	5 907
Total	223 785	242 548	100 000	100 000

1) Nach Massgabe der von den Pflichtigen bei den Kantonen geltend ge-

*) Provisorische Ergebnisse gemäss Generalausweis.

kontingente.

II. und III. Periode und nach der Verrechnungssteuer¹⁾.

Franken.

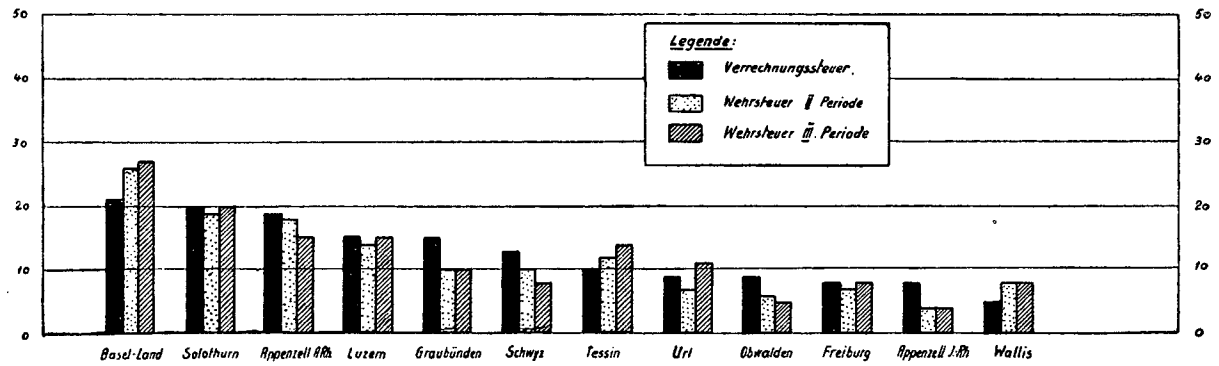
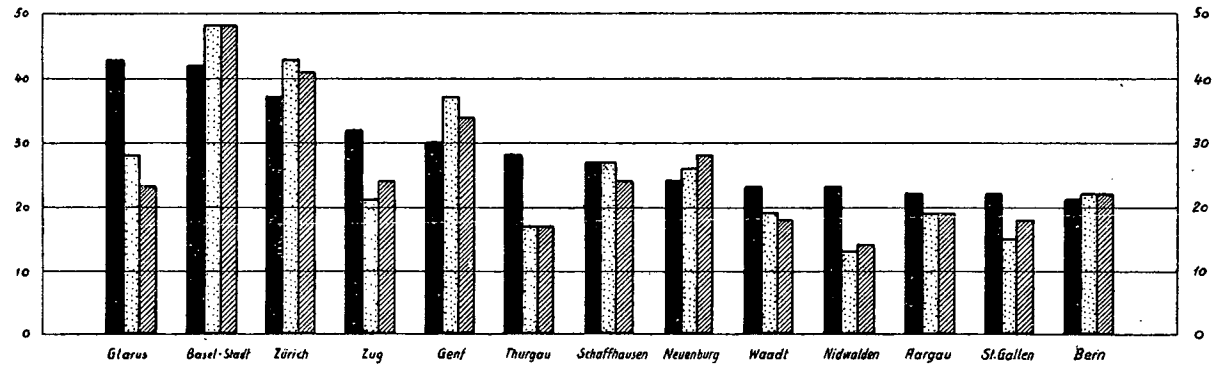
Aufkommen 100 Millionen Franken Aufkommen)			Kantone
Verrechnungssteuer ¹⁾			
in 1000 Franken	in % der Wehrsteuer II. Periode	in % der Wehrsteuer III. Periode	
24 912	85,9	89,3	Zürich
15 061	93,6	93,0	Bern
3 200	112,9	101,6	Luzern
248	131,9	85,5	Uri
856	125,9	152,0	Schwyz
175	156,3	168,3	Obwalden
399	175,8	161,5	Nidwalden
1 480	152,2	184,8	Glarus
1 184	157,0	132,6	Zug
1 273	118,0	101,9	Freiburg
3 026	104,3	97,8	Solothurn
7 215	87,8	88,8	Basel-Stadt
2 023	83,5	80,1	Basel-Land
1 451	98,2	110,3	Schaffhausen
846	106,8	125,1	Appenzell A.-Rh.
105	190,9	181,0	Appenzell I.-Rh.
6 290	142,1	125,5	St. Gallen
1 905	147,1	152,2	Graubünden
5 994	117,9	114,5	Aargau
3 934	170,6	165,9	Thurgau
1 643	82,4	71,9	Tessin
7 953	123,5	126,8	Waadt
750	65,1	61,5	Wallis
2 788	91,2	85,3	Neuenburg
5 289	82,1	89,5	Genf
100 000			Total

machten Verrechnungsansprüchen.

Tabelle 26. Kopfquoten von Kantonskontingenten zur Aufbringung von 100 Millionen Franken.

Fr. pro Kopf

Fr. pro Kopf



Die Feststellung einer gewissen Parallelität zwischen den Verrechnungssteuer- und den Wehrsteuerbeträgen genügt indessen noch keineswegs, um die Verrechnungssteueranteile als Verteilungsschlüssel für Kontingentsleistungen des in Frage stehenden Ausmasses für alle Kantone annehmbar zu machen. Der Kontingentschlüssel muss, wenn es sich um die Aufbringung hoher Summen handelt, nicht nur im allgemeinen und nicht nur ungefähr den Verhältnissen angemessen, sondern für jeden einzelnen Kanton billig und annehmbar sein. Dass dies nicht der Fall ist, erhellt aus der vorstehenden Tabelle und aus der dieser beigegebenen graphischen Darstellung über die Kopfquoten nach Verrechnungssteuer und Wehrsteuer. Die letzte Spalte der Tabelle (S. 451) zeigt, dass die Verrechnungssteuerkontingente im Minimum 61,5 % (Wallis) und im Maximum 184,8 % (Glarus) der Wehrsteuerbeträge natürlicher Personen ausmachen. Eine solche Spanne würde von den benachteiligten Kantonen als unerträglich empfunden werden.

In den öffentlichen Diskussionen ist der Wert eines Vergleichs zwischen Wehrsteuererträgen und Verrechnungssteuerkontingenten verschieden beurteilt worden. Einerseits wurde in einer gewissen Übereinstimmung der Ergebnisse eine Rechtfertigung der Verrechnungssteuerkontingente erblickt. Andererseits wurde aber die Wehrsteuer (namentlich solange erst die Ergebnisse der II. Steuerperiode zur Verfügung standen) als fragwürdiger Maßstab der Steuerkraft dargestellt mit der Begründung, dass immer noch von Kanton zu Kanton erhebliche Unterschiede in der Leistungsfähigkeit und im Leistungswillen der Steuerverwaltungen sowie in der Steuermentalität der Pflichtigen festzustellen seien.

Es kann selbstverständlich nicht behauptet werden und ist nie behauptet worden, dass die Wehrsteuerergebnisse, namentlich diejenigen, die benützt werden mussten, solange keine neuern Zahlen vorlagen, einen absolut idealen Wertmesser darstellten. Da aber die Veranlagungsergebnisse der III. Steuerperiode (Bemessungsjahre 1943/44, Erhebungsjahre 1945/46) immerhin das Resultat langer, zäher Bemühungen der kantonalen und eidgenössischen Steuerbehörden zur richtigen und möglichst gleichmässigen Erfassung des Vermögens und Einkommens darstellen, und da sich in ihnen sowohl die Auswirkungen der zweiten Bundesamnestie sowie der defraudationshemmenden Verrechnungssteuer geltend machen, so wird man sie als die tauglichste aller vorhandenen Grundlagen für eine vergleichende Würdigung der Steuerkraft der Kantone anerkennen müssen.

Auch die Frage wurde aufgeworfen, ob nicht gerade die Tatsache, dass die Verrechnungssteuerkontingente eine proportionale, nach der Höhe der Wertpapiererträge der natürlichen Personen berechnete Belastung ergäben, einen Vorteil darstelle, weil die Anwendung des Progressionsgedankens bei interkantonalen Steuervergleichen nicht am Platze sei. Die Summe der nach einem progressiven Tarif vorgenommenen Einzelveranlagungen dürfe nicht ohne weiteres mit der Steuerkraft des Kantons, die von Art. 42, lit. f, BV für die Leistungspflicht der Kantone massgebend erklärt wird, identifiziert werden.

Diese Überlegung scheint uns nicht stichhaltig zu sein. Die Steuerkraft eines Kantons kann unmöglich als etwas anderes als die Summe der Leistungsfähigkeiten seiner Steuerpflichtigen aufgefasst werden. Diese wird von der Art der Vermögensschichtung und der Höhe der Einzeleinkommen sehr wesentlich beeinflusst. 100 Einwohner mit je 100 000 Franken Einkommen verleihen einem Kanton eine wesentlich grössere Steuerkraft als 5000 Einwohner mit Einkommen von je 2000 Franken.

Aus den angeführten Gründen erscheint es nicht möglich, denjenigen Teil des Bundesbedarfs, für welchen Deckung durch den Bezug direkter Steuern gesucht werden muss, durch Verrechnungssteuerkontingente zu decken. Darum erübrigt es sich, auf die Schwierigkeiten einzutreten, welche die Aufbringung des Ersatzes für die wegfallenden Verrechnungssteuer-Vergütungen manchem Kanton verursachen müsste, und darauf hinzuweisen, dass ein Ertrag von 100 Millionen Franken nicht hinreichen würde, um eine direkte Bundessteuer, von welcher ein Bundesanteil von 180 Millionen Franken beansprucht werden muss, zu ersetzen.

dd. Die Vorschläge der Action pour la réforme du fisc fédéral

Der Urheber der Idee, kantonale Kontingente mit Entschädigungsansprüchen der Kantone aus der Verrechnungssteuer in Verbindung zu bringen (der Lausanner Rechtsanwalt M. Regamey in seiner Broschüre «Les finances de la Confédération et le fédéralisme», 2. Auflage, Neuenburg 1943), hat es in Erkenntnis der im vorangehenden Abschnitt dargelegten Schwierigkeiten nicht gewagt, die von ihm vorgeschlagenen Kontingente nach der Höhe der Entschädigungsansprüche aus Verrechnungssteuer zu bemessen. Er wies lediglich darauf hin, dass der Bund in seinen Verrechnungssteuereinnahmen ein Pfand in der Hand habe; dieses würde die Ansprüche aus Kontingenten, die dem Bund auf Grund einer noch aufzustellenden neuen Geldskala zuständen, ganz oder doch zum Teil sichern. Die Verrechnungssteuer sollte nur ein Mittel zur Überwindung der Schwierigkeiten darstellen, die sich ergeben könnten, wenn die Kantone nach der gesamten Steuerkraft berechnete Kantonskontingente nicht zu leisten in der Lage oder Willens wären.

In der 1945 erschienenen Publikation der Action pour la réforme du fisc fédéral: «Des finances saines, des cantons libres» führte Regamey auf Seite 95 aus:

«Connaissant le montant total de la retenue opérée par la Confédération sur les sommes imputées, comment répartir cette retenue entre les cantons ?

La première idée qui vient à l'esprit est de prélever sur la part à restituer à chaque canton la même proportion. Aussi, supposition arbitraire, le montant des sommes imputées étant de 200 millions (recte 100 millions) et le montant dont la Confédération a besoin pour remplacer le produit des impôts directs supprimés étant de 100 millions, la Confédération pourrait retenir le 50 % des sommes imputées à restituer à chaque canton.

Cependant, cette répartition ne serait pas nécessairement équitable, car les cantons seraient taxées d'après une échelle arbitraire: le montant des valeurs mobilières détenues par leurs contribuables. Il convient, pour être fidèle au principe posé par l'article 42, litt. f, de la Constitution fédérale, de tenir compte de l'ensemble des ressources de chaque canton.

Une clé très simple est à notre disposition pour l'introduction des contingents: le montant prélevé jusqu'ici dans chaque canton au titre de l'impôt général de défense nationale. De cette manière, aucun canton ne saurait se plaindre de la réforme, la seule différence entre les deux régimes consiste uniquement dans la simplification du système fiscal et dans le retour à l'autonomie cantonale dans ce domaine.

Par la suite, si un canton estime que la clé de répartition n'est plus exacte en ce qui le concerne, il serait invité à fournir la preuve que, sous le régime de l'impôt général de défense nationale, sa situation aurait été meilleure. Il fournira cette preuve d'autant plus aisément que son système d'imposition sera meilleur. Indirectement, la réforme que nous proposons contraindra les cantons à améliorer leur législation en matière fiscale. Tout en conservant entièrement le droit de choisir les institutions particulières convenant à leur situation économique et sociale propres, ainsi qu'à la psychologie de leurs contribuables, les cantons s'inspireront de principes analogues permettant de comparer leur capacité financière. Ce sera du moins leur intérêt évident et l'on sait que l'intérêt, pour les collectivités comme pour les individus, est le moteur le plus puissant.»

Die Schwäche dieses Vorschlages liegt darin, dass die nach den letzten Wehrsteuerergebnissen errechnete neue Geldskala in Permanenz erklärt werden müsste und mithin den fortgesetzten Veränderungen in der Steuerkraft der einzelnen Kantone nicht Rechnung trüge. Regamey hat diesen Nachteil nicht übersehen und darum spätere Korrekturen als nötig erkannt. Die von ihm vorgeschlagene Methode wäre aber nur dann brauchbar, wenn die Kontingente einzelner Kantone zu reduzieren wären und nicht im umgekehrten Falle; wenn man ihre Anwendung zu Ende denkt, wird man auch erkennen, zu welchen unerquicklichen Auseinandersetzungen die Erhebungen über die spätere Kontingentsbemessung führen müssten.

Wenn diese in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzenden Bedenken nicht bestünden, so hätte eine Lösung im Sinne der Vorschläge der Action pour la réforme du fisc fédéral gegenüber dem Projekt der Schweizerischen Konservativen Volkspartei den Vorzug, Kontingente vorzusehen, deren Höhe unabhängig wäre von den Verrechnungssteueranteilen der Kantone, die vielmehr beliebig und darum auch auf insgesamt 180 Millionen Franken, den Betrag, der im Zukunftsbudget als Anteil der direkten Steuern vorgesehen ist, festgesetzt werden könnten.

Die nachfolgende Aufstellung vermittelt eine Anschauung von der Höhe solcher Kontingente und der Bedeutung, die ihnen im Finanzhaushalt der Kantone zukommen würde.

Tabelle 28.

Kantonale Kontingente nach dem Projekt der Action pour la réforme du fisc fédéral.

Kantone	Kontingente im Verhältnis der Wehrsteuerleistungen ¹⁾ (Wehrsteuer III. Periode)	Gegenwärtige Kantonssteuern ²⁾	Gegenwärtige Kantons- und Gemeindesteuern ²⁾	Neubedarf der Kantone zwecks Aufbringen der Kontingente ³⁾ in % der	
				Kantonssteuern	Kantons- und Gemeindesteuern
	Millionen Franken			%	%
Zürich	45,77	86,11	215,42	53,1	21,2
Bern	30,10	79,80	164,61	37,7	18,3
Luzern	6,41	14,48	35,27	44,3	18,2
Uri	0,59	1,00	2,10	59,0	28,1
Schwyz	0,94	1,47	6,10	63,9	15,4
Obwalden	0,14	0,30	1,65	46,7	8,5
Nidwalden	0,43	0,33	1,33	130,3	32,3
Glarus	1,62	4,10	6,65	39,5	24,4
Zug	1,51	1,74	4,35	86,8	34,7
Freiburg	2,18	7,91	14,91	27,6	14,6
Solothurn	6,75	13,82	34,65	48,8	19,5
Basel-Stadt	15,30	54,90	56,76	27,9	26,9
Basel-Land	4,48	9,29	19,49	48,2	23,0
Schaffhausen	2,34	5,75	12,74	40,7	18,4
Appenzell A.-Rh.	1,01	1,66	5,74	60,8	17,6
Appenzell I.-Rh.	0,11	0,63	1,06	17,5	10,4
St. Gallen	9,00	21,56	56,68	41,7	15,9
Graubünden	2,14	11,37	19,63	18,8	10,9
Aargau	4,94	23,00	48,62	43,2	20,4
Thurgau	4,07	8,39	25,89	48,5	15,7
Tessin	3,73	15,10	25,89	24,7	14,4
Waadt	11,86	36,01	65,47	32,9	18,1
Wallis	2,70	10,03	19,79	26,9	13,6
Neuenburg	6,82	13,66	28,35	49,9	24,1
Genf	10,06	37,54	51,32	26,8	19,6
Total	180,00	459,95	924,47	39,1	19,5

¹⁾ Berechnet für einen Totalbetrag von 180 Millionen Franken.

²⁾ Sämtliche direkten und indirekten Kantons- und Gemeindesteuern 1945. Bis 1950 darf infolge der Amnestieauswirkungen und der Erhöhung der Nominaleinkommen ein Ertrag der Kantonssteuern von ca. 565 Millionen Franken (Kantone und Gemeinden rund 1085 Millionen Franken) erwartet werden. Die erforderliche Mehrbelastung wird somit etwas kleiner sein, als die Prozentzahlen in den beiden letzten Spalten zeigen.

³⁾ In den nachstehenden Prozentzahlen ist nicht inbegriffen die Erhöhung der Kantonssteuern, die nötig werden wird, falls die bisherigen Anteile an verschiedenen Bundeseinnahmen (Stempelabgaben, Militärpflichtersatz usw., vgl. S. 522 f.) aufgehoben würden. Ebenso blieb unberücksichtigt die durch die Reduktion der Anteile an der direkten Bundessteuer verursachte Einnahmenverminderung.

ee. Die von Prof. E. Grossmann zur Diskussion gestellte Kontingentierungsmethode.

In einem der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Handels- und Industrievereins am 20. September 1947 erstatteten Referat hat sich Professor Grossmann unter anderem darüber ausgesprochen, ob nicht angesichts der politischen Widerstände, die sich gegen die Fortführung einer direkten Bundessteuer geltend machen, eine Neubelebung der in der Verfassung vorgesehenen Kantonsbeiträge an den Bund vorzuziehen wäre. Er lehnte das Projekt der Verrechnungssteuerkontingente ab, weil die Verrechnungssteuer-Entschädigungsansprüche der Kantone bei einem Kontingentssystem nur die Rolle eines Sicherungsmittels für den Bund spielen könnten, aus den von uns oben bereits dargelegten Gründen aber nicht gleichzeitig als Maßstab für die Bemessung der Kantonsbeiträge taugten. Prof. Grossmann regte aber die Prüfung der Frage an, ob sich nicht ein brauchbarer Verteilungsschlüssel finden lasse, indem man auf die künftige Beitragsleistung der Versicherten an die Alters- und Hinterbliebenenversicherung abstelle. Anhand dieser Beiträge lasse sich offenbar in zuverlässiger Weise das Erwerbseinkommen kantonsweise feststellen. Es sei wohl auch angängig, ergänzend anhand der kantonalen Vermögensteuereinschätzungen das Kapitaleinkommen zu errechnen. So könne möglicherweise ziemlich genau das steuerbare Gesamteinkommen und damit die als Grundlage einer neuen Geldskala verwendbare Steuerkraft eines jeden Kantons ermittelt werden.

Eine Untersuchung dieser Anregungen hat leider zu einem negativen Ergebnis geführt.

Es besteht kein Zweifel, dass anhand der Beitragsleistungen an die AHV die Höhe des Erwerbseinkommens Unselbständigerwerbender mit gleicher Zuverlässigkeit ermittelt werden kann, wie es anhand der Lohnausweise gegenwärtig bei der Wehrsteuer der Fall ist. Die kantonsweise Aufteilung ist in Art. 140 der Vollziehungsverordnung vom 31. Oktober 1947 zur Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht vorgesehen und würde besonders in den sehr zahlreichen Fällen, in denen Arbeits- und Wohnort nicht identisch sind, Schwierigkeiten bereiten und einen erheblichen administrativen Arbeitsaufwand erfordern. Nach vorläufigen Schätzungen würde eine umfassende statistische Auswertung der Beitragssummen nach Kantonen den Bund ca. 500 000 Franken kosten. Infolge der durch die Wohnortregistrierung verursachten Mehrarbeit ergäbe sich ausserdem eine weitere Belastung für die Ausgleichskassen und für die Arbeitgeber.

Wesentlich heiklere Probleme ergäben sich bei der Feststellung des Erwerbseinkommens der rund 420 000 Selbständigerwerbenden, weil die Versicherungsbeiträge hier nicht durch Abzug an der Quelle eingehoben werden können, sondern auf Grund eines Selbstdeklarations- und Taxationsverfahrens festgesetzt werden müssen. Es war bisher in Aussicht genommen (vgl. Art. 18 und 22 der Vollziehungsverordnung vom 31. Oktober 1947 zum Bundesgesetz über die AHV), der Bemessung der AHV-Beiträge Selbständigerwerbender die Ergebnisse der unter Bundesaufsicht nach einheitlichen Grundlagen und in

einem einheitlichen Verfahren vorgenommenen Veranlagungen zur Wehrsteuer oder zu einer Nachfolgerin dieser Steuer zugrunde zu legen. Wenn solche Steueranlagungen künftig dahinfallen sollten, wird für die Verwaltung der AHV in bezug auf diese Gattung von Erwerbseinkommen die heikle Aufgabe erwachsen, ein Ersatzverfahren zu finden. Soll die Gleichmässigkeit der Beitragsleistungen gewährleistet werden, so wird dieses Verfahren sich nicht wesentlich von der Wehrsteueranlagung unterscheiden können. Ein Abstellen auf die kantonalen Steuereinschätzungen wird nicht ohne weiteres möglich sein, da die Taxationsgrundlagen und namentlich die Veranlagungspraxis (z. B. in bezug auf die Berücksichtigung von Abschreibungen bei der Ermittlung des Einkommens von Betriebsinhabern, um nur ein wichtiges Beispiel von zahlreichen zu nennen) Unterschiede aufweisen.

Wesentlich bedenkllicher wäre es aber um die Feststellung des Einkommens aus Vermögenserträgen bestellt. Dieses Einkommen wird in den Kantonen welche das System der allgemeinen Einkommenssteuer eingeführt haben, unmittelbar auf Grund der im Veranlagungsverfahren überprüften Angaben der Steuerpflichtigen ermittelt. In den Kantonen, deren Steuersystem durch die Verbindung einer Erwerbssteuer und einer Vermögenssteuer charakterisiert ist, wird die Höhe des Kapitaleinkommens nicht festgestellt. Es müsste darum behelfsmässig zum Mittel einer Schätzung (zur Annahme, dass das im Veranlagungsverfahren ermittelte Vermögenstotal einen bestimmten Durchschnittsprozentsatz an Ertrag abwerfe) gegriffen werden. Das Ergebnis bliebe uneinheitlich, weil nicht nur je nach den Anlageformen, sondern auch je nach dem Konjunkturverlauf erhebliche Rentabilitätsunterschiede bestehen.

Viel wichtiger ist indessen, dass die Veranlagungsgrundlagen und die Einschätzungspraxis bei den Vermögenssteuern von Kanton zu Kanton nicht geringere Verschiedenheit aufweisen als bei den Erwerbssteuern. Prof. Grossmann hat wiederholt und nachdrücklich auf diese Tatsache hingewiesen und die Sorge für eine bessere und gleichmässiger steuerliche Erfassung des Vermögens (des Grundbesitzes, des in industriellen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben angelegten Vermögens usw.) als dringliches Postulat bezeichnet. Um die Vergleichbarkeit der kantonalen Vermögenseinschätzungen herzustellen, würde die Anwendung einer bloss mit Korrekturkoeffizienten arbeitenden Methode nicht genügen. Es müssten die Einzelatbestände gewürdigt werden, und es bedürfte einer Aufsichtsinstanz, die mit den nämlichen Erkenntnismitteln und Untersuchungskompetenzen ausgestattet wäre wie die Veranlagungsbehörden beim Wehropfer.

Die Beschränkung auf das bei der AHV beitragspflichtige Erwerbseinkommen und auf das Kapitaleinkommen natürlicher Personen hätte zur Folge, dass wie bei den Verrechnungssteuerkontingenten die steuerliche Leistungsfähigkeit juristischer Personen unberücksichtigt bliebe, trotzdem sie, wie bereits im Abschnitt über die Verrechnungssteuerkontingente nachgewiesen worden ist, die Steuerkraft der Kantone in erheblichem und sehr unterschiedlichem Masse beeinflusst.

Selbst wenn alle die angeführten Schwierigkeiten nicht bestünden und es gelänge, anhand der AHV-Beiträge und der kantonalen Vermögenseinschätzungen einwandfrei das gesamte Erwerbseinkommen und das gesamte Vermögen jedes Kantons zu ermitteln, so wären nur die Elemente für eine Kontingentskala gefunden, die eine rein proportionale Verteilung der Belastung ermöglichen. Die bereits bei der Besprechung der Verrechnungssteuerkontingente erwähnte Tatsache, dass die Steuerkraft eines Kantons infolge des Vorhandenseins einer grossen Zahl von Besitzern grosser Vermögen oder vieler Bezüger grosser Einkommen nicht nur proportional der Summe des Vermögens und Einkommens dieser Personen, sondern progressiv gesteigert wird, bliebe unberücksichtigt. Die Folge wäre, dass sich eine auf proportionaler Belastung des Gesamteinkommens beruhende Kontingentierungsmethode im allgemeinen für die finanzschwächeren Kantone wohl noch ungünstiger auswirken würde und dass die Stadt- und Industriekantone, die eine grössere Dichte überdurchschnittlicher Einkommen und Vermögen aufweisen, eine noch stärkere Begünstigung erfahren als beim System der Verrechnungssteuerkontingente.

Theoretisch liesse sich — immer unter der Voraussetzung, dass die Erwerbs- und Vermögenstotale in allen Kantonen zuverlässig ermittelt werden könnten — eine Korrektur des zuletzt erwähnten Mangels der Methode durch Progressionszuschläge denken. Man müsste zu diesem Zweck zunächst für alle Kantone die Kopfquoten des proportionalen Kontingents festsetzen und dann eine Skala von Progressionszuschlägen aufstellen, die nach der Höhe der Kopfquote ansteigt. Es ist aber klar, dass die Aufstellung einer solchen Progressionsskala zu nicht minder bedenklichen politischen Auseinandersetzungen führen müsste als der Versuch, auf vorwiegend gefühlsmässiger Basis eine neue Geldskala aufzustellen.

ff. Sonstige Lösungsversuche.

In Erkenntnis der Schwierigkeiten, um nicht zu sagen der Unmöglichkeit, auf indirektem Wege einen den heutigen Anforderungen genügenden und für alle Kantone annehmbaren Schlüssel für Steuerkontingente aufzustellen, ist man bisher, so oft auch die Frage der Kontingente schon erörtert worden ist, schliesslich stets zur Einsicht gelangt, dass nur eine ad hoc und auf einheitlicher Grundlage durchgeführte Erhebung über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zum Ziele führen kann und dass nur die Summierung der nach einheitlichen Methoden in allen Kantonen ermittelten Leistungsfähigkeit eine brauchbare Feststellung der absoluten und relativen Steuerkraft der Kantone gewährleistet.

Theoretisch wäre es denkbar, im Sinne einer Idee, welche im Jahre 1936 von Prof. Higy im Zusammenhang mit Vorarbeiten der eidgenössischen Steuerverwaltung für das damalige Finanzprogramm zur Diskussion gestellt und die neuerdings in etwas modifizierter Form vom bernischen Finanzdirektor, Regierungsrat Siegenthaler, aufgenommen und in der Expertenkonferenz sowie in der Finanzdirektorenkonferenz befürwortet worden ist, eine Veranlagung

Tabelle 29. Höhe kantonalen Kontingente zur Deckung

Kantone	Kontingent in Millionen Franken				
	Wohnbevölkerung 1941	eidg. Geldskala	1. eidg. Kriegssteuer 1915	neue ausserordentlicher eidg. Kriegssteuer III. Periode	eidg. Krisenabgabe III. Periode
Zürich	28,46	31,21	43,00	54,38	51,12
Bern	30,76	33,73	22,18	19,69	22,48
Luzern	8,71	7,65	3,66	4,09	3,92
Uri	1,15	0,25	0,23	0,23	0,23
Schwyz	2,81	1,24	1,04	0,85	1,04
Obwalden	0,86	0,29	0,25	0,14	0,15
Nidwalden	0,74	0,23	0,20	0,23	0,63
Glarus	1,48	0,97	3,65	4,54	3,49
Zug	1,55	1,03	1,96	1,03	2,13
Freiburg	6,43	5,63	1,94	1,48	1,53
Solothurn	6,53	5,74	4,52	4,03	6,48
Basel-Stadt	7,16	14,17	23,58	22,14	24,37
Basel-Land	3,98	3,49	1,26	2,36	3,64
Schaffhausen	2,27	2,00	4,36	4,62	4,63
Appenzell A.-Rh.	1,89	1,66	1,04	0,94	0,81
Appenzell I.-Rh.	0,56	0,18	0,11	0,05	0,05
St. Gallen	12,08	10,60	9,05	6,44	6,19
Graubünden	5,42	2,38	2,38	1,73	3,76
Aargau	11,41	12,51	6,81	8,66	8,96
Thurgau	5,83	5,11	2,61	2,09	2,20
Tessin	6,82	4,50	2,07	1,87	2,00
Waadt	14,49	15,90	14,33	10,67	10,91
Wallis	6,26	2,75	1,96	1,42	1,53
Neuenburg	4,97	5,46	6,68	4,27	3,89
Genf	7,38	11,32	21,13	22,05	13,86
Total	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00

¹⁾ Für die Kriegssteuern, Krisenabgabe, Wehrsteuer und Wehropfer wurden juristischen Personen berechnet (Wehrsteuer III. Periode und Wehropfer II nach

²⁾ Die Verrechnungssteuer wirft beim heutigen Ansatz von 25% 100 Millionen die Verrechnungssteuerkontingente auf einen Gesamtertrag von 180 Millionen

eines Bundesfinanzbedarfes von 180 Millionen Franken¹⁾).

bei Verteilung nach dem Verhältnis						Kantone
Wehropfer		Wehrsteuer			Ver- rechnungs- steuer ²⁾	
I	II	I. Periode	II. Periode	III. Periode		
42,48	45,05	42,08	46,24	45,77	44,84	Zürich
27,05	28,58	27,13	30,06	30,10	27,11	Bern
5,85	6,05	4,93	5,60	6,41	5,76	Luzern
0,45	0,34	0,40	0,40	0,59	0,45	Uri
1,35	1,46	1,19	1,21	0,94	1,55	Schwyz
0,43	0,29	0,23	0,20	0,14	0,32	Obwalden
0,57	0,63	0,40	0,47	0,43	0,72	Nidwalden
2,66	2,27	2,12	2,23	1,62	2,66	Glarus
1,91	1,82	1,75	1,48	1,51	2,12	Zug
3,10	2,88	2,12	1,98	2,18	2,29	Freiburg
5,33	5,69	6,61	6,89	6,75	5,45	Solothurn
18,29	13,97	17,44	15,73	15,30	12,98	Basel-Stadt
3,58	3,60	4,55	4,27	4,48	3,64	Basel-Land
3,13	2,50	2,99	3,04	2,34	2,61	Schaffhausen
1,48	1,33	1,03	1,10	1,01	1,53	Appenzell A.-Rh.
0,16	0,14	0,11	0,09	0,11	0,20	Appenzell I.-Rh.
7,06	9,13	7,61	7,81	9,00	11,32	St. Gallen
3,69	3,17	2,34	2,30	2,14	3,44	Graubünden
9,83	10,10	11,39	10,42	9,94	10,78	Aargau
5,15	5,33	3,94	3,80	4,07	7,08	Thurgau
4,14	3,96	3,58	3,22	3,73	2,95	Tessin
13,28	13,08	11,72	11,88	11,86	14,31	Waadt
2,18	2,39	6,97	3,20	2,70	1,35	Wallis
4,03	4,61	4,52	5,54	6,82	5,02	Neuenburg
12,82	11,63	12,85	10,84	10,06	9,52	Genf
180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	Total

die Kontingentsquoten auf Grund der Gesamtleistung der natürlichen und den vorläufigen Ergebnissen auf Grund des Generalausweises). Franken ab. Zum Zwecke der Vergleichbarkeit wurden in vorliegender Tabelle Franken umgerechnet.

bloss zu dem Zwecke vorzuschreiben, die Steuerkraft der Kantone zu messen. Jedem Kanton wäre nach diesem Vorschlag die Entscheidung darüber zu überlassen, auf welche Weise er den seiner Steuerkraft entsprechenden Beitrag an den Bund aufbringen will.

Gegen eine solche Lösung der Verteilungsfrage und gegen die Erhebung derart «veredelter Kontingente» liesse sich nichts Grundsätzliches einwenden. Praktisch wäre aber für die Steuerpflichtigen die Durchführung eines Veranlagungsverfahrens mit allen seinen Umständlichkeiten zu bloss statistischen Zwecken kaum verständlich. Da weder die Steuerpflichtigen noch die Kantone an einer sorgfältigen Ermittlung der massgebenden Steuerfaktoren interessiert wären (die Erzielung eines günstigen Veranlagungsergebnisses würde den Kanton zur Leistung eines grossen Kontingents verpflichten), bliebe wohl auch der Wert der Erhebungen fragwürdig. Sowohl die Expertenkonferenz für die Bundesfinanzreform als auch die Finanzdirektorenkonferenz haben sich darum der Idee gegenüber ablehnend verhalten.

Trotz aller Sympathie, welche eine Neubelebung der Kantonsbeiträge im Sinne von Art. 42, lit. f, der Bundesverfassung verdiente, weil diese Beiträge eine die kantonale Fiskalhoheit auf der ihr angestammten Hauptdomäne am wenigsten beeinträchtigende Form der Aufbringung eines Teils des Bundesfinanzbedarfs durch direkte Steuern darstellen würde, kann mithin in den Kontingenten nicht eine den heutigen Anforderungen gerecht werdende Lösung erblickt werden.

In der vorstehenden Tabelle wird dargestellt, wie hoch sich die Kantonsbeiträge zur Aufbringung einer Gesamtleistung von 180 Millionen Franken belaufen würden bei der Anwendung verschiedener Verteilungsschlüssel (nach der eidgenössischen Geldskala von 1875/1895, nach dem Verhältnis der zu diesem Zwecke auf 180 Millionen Franken umgerechneten Leistungen für die verschiedenen direkten Bundessteuern und nach Verrechnungssteuer).

Bei Betrachtung der Tabelle werden die erheblichen Differenzen auffallen, die sich im Anteil der einzelnen Kantone bei den verschiedenen direkten Bundessteuern ergeben haben. Die Hauptursache der Unterschiede liegt in der Verschiedenheit der Steuerarten, die jeweils zur Anwendung gelangt sind (Vermögenssteuer mit ergänzender Erwerbssteuer bei der ersten und der neuen ausserordentlichen Kriegssteuer, Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer bei Krisenabgabe und Wehrsteuer, reine Vermögenssteuer bei den beiden Wehropfern) und der jeweiligen Abgrenzung des Kreises der Steuerpflichtigen (niedrigere oder höhere Existenzminima usw.). Von erheblichem Einfluss waren auch die keineswegs in allen Kantonen einheitliche Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die Wirkungen zunehmender Verbesserung der Veranlagungstechnik. Alle diese Unterschiede rechtfertigen nicht etwa den Schluss, dass dem Verteilungsmaßstab keine erhebliche Bedeutung zukomme und dass insbesondere der Vergleich zwischen den Wehrsteuer- und Verrechnungssteuerkontingenten wertlos sei.

Bei den direkten Bundessteuern setzte sich der Gesetzgeber die Aufgabe, die nötig gewordenen Belastungen so auf die Gesamtheit der Steuerpflichtigen zu verteilen, wie es dem Umfang und den jeweiligen Zwecken der Belastung (z. B. Versicherungsprämie für Vermögensschutz beim Wehropfer), den wirtschaftlichen Verhältnissen der verschiedenen Bevölkerungsklassen usw. entsprach. Wenn diese Maßstäbe verschieden ausgefallen sind und darum auch kantonsweise zu Verschiebungen in der relativen Belastung geführt haben, so waren sie doch den jeweilig gegebenen Verhältnissen, und den bei wechselnden Verhältnissen sich ebenfalls verändernden Anschauungen darüber, was billig ist, adäquat. Dass jeder Schweizer unter gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen innerhalb des ganzen Landes zu einem gleich hohen Beitrag an die Kosten des Bundeshaushalts beizutragen hatte, wurde jedenfalls immer als gerecht empfunden.

c. Aufteilung der Befugnisse zur Erhebung direkter Steuern zwischen Bund und Kantonen.

Wenn sich eine befriedigende Kontingentslösung nicht finden lässt, so bleibt noch zu untersuchen, ob und wie sonst 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. Die Expertenkommission hat, wie ihrem Bericht (S. 38 f.) zu entnehmen ist, verschiedene entsprechende Vorschläge geprüft.

a a. Nach Steuerobjekten (Eidgenössische Kapitalertragssteuer).

Ein erster Vorschlag bezieht sich auf eine Teilung der Besteuerungskompetenzen nach Steuerobjekten in der Weise, dass die Belastung der gegenwärtig der Couponsteuer und der Verrechnungssteuer unterliegenden Kapitalerträge (Ertrag inländischer Wertpapiere, Bankguthaben und Lotterietreffer) dem Bund, die Besteuerung des übrigen Einkommens und des Vermögens aber den Kantonen und Gemeinden ausschliesslich überlassen würde. Ein entsprechender Vorschlag (Nationalrat Keller-Reute und Dr. Im Hof) ist schon im Zusammenhang mit der Einführung der Verrechnungssteuer gestellt und diskutiert worden und hat auch neuerdings wieder Befürworter gefunden (a. Nationalrat Addor).

Der Vorschlag zielt darauf hin, statt der gegenwärtigen Verrechnungssteuer und Couponsteuer vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben im Abzugswege eine Bundes-Kapitalertragssteuer (praktisch eine entsprechend erhöhte Couponsteuer) von 30% zu erheben, die für natürliche Personen endgültig verfallen bliebe. Eine solche Steuer würde (gemessen am Rohertrag der Verrechnungssteuer 1946) einen Ertrag von 330 Millionen Franken abwerfen. Juristischen Personen müssten davon 140 Millionen Franken zurückerstattet werden, so dass ein Reinertrag von 190 Millionen Franken übrig bliebe. Gegenüber dem jetzigen Bundesanteil am Ertrag der Couponsteuer (40 Millionen Franken) und der Verrechnungssteuer (50 Millionen Franken) ergäbe sich für den

Bund eine Mehreinnahme von 100 Millionen Franken. Die Kantone und Gemeinden verlören das Recht, die inländischen Wertpapiere und Bankguthaben samt Ertrag zu besteuern (daheriger Steuerausfall ca. 100 Millionen Franken).

Eine eidgenössische Kapitalertragssteuer ohne Verrechnungen und Rückerstattungen für natürliche Personen hätte den Vorteil grosser Einfachheit und relativer Ergiebigkeit. Sie wäre aber in den Auswirkungen ungerecht. Die Einführung eines Steuersystems, welches zur Folge hätte, dass je nach der Anlageform Vermögen und Vermögenserträge gleicher Höhe ganz verschiedenen Belastungen unterworfen würden (Wertpapiererträge einheitlich mit 30 %, das übrige Vermögen und Einkommen auf Grund kantonaler sehr stark differenzierender Progressionstarife), kann ernstlich nicht in Frage kommen. Die Unhaltbarkeit einer solchen Ordnung wird durch folgende dem Bericht der Expertenkommission, S. 39, entnommenen Beispiele (berechnet für 1945) erwiesen:

Ein Rentner mit Fr. 100 000 Vermögen und Fr. 4000 Vermögensertrag hätte in den nachgenannten Kantonshauptorten zu bezahlen, wenn sein Vermögen angelegt ist

	in Liegenschaften oder Hypotheken (Kantons- und Gemeindesteuern 1945)	in Wertpapieren 30% Quellensteuer
	Fr.	Fr.
Zürich	615	1200
Bern	648	1200
Lausanne	574	1200
Genf	499	1200

Ein Rentner mit Fr. 5 000 000 Vermögen und Fr. 200 000 Vermögensertrag hätte zu bezahlen, wenn sein Vermögen angelegt ist

	in Liegenschaften oder Hypotheken	in Wertpapieren
	Fr.	Fr.
Zürich	81 501	60 000
Bern	74 124	60 000
Lausanne	84 771	60 000
Genf	70 485	60 000

Die Hinweise auf das englische Steuersystem und die ihm nachgebildeten Steuerordnungen anderer Länder (System proportionaler Ertragssteuern mit progressiver Supertax) vermögen die Richtigkeit dieser Feststellung nicht zu widerlegen. Ursprünglich wurden durch diese gelegentlich als Vorbild hingestellten ausländischen Steuern alle Einkommensteile und nicht nur der Ertrag der Wertpapiere proportional belastet (nie nur ein Teil proportional und der Rest progressiv!). Die ursprüngliche relative Einfachheit ist aber, seitdem die Steuerlasten gesteigert werden mussten, längst preisgegeben worden. Die Incometax mit ihren Verrechnungen und Rückerstattungen, mit der für die Unternehmerschaft sehr umständlichen pay as you earn-Besteuerung des Erwerbseinkommens

Unselbständigerwerbender, gestaltet sich im Zusammenspiel mit der Supertax kaum einfacher als die Verbindung unserer Verrechnungssteuer mit den kantonalen Steuern. Nur die Tatsache, dass es sich um ein ursprünglich verhältnismässig einfaches, nur allmählich ausgebaut und jetzt völlig eingelebtes Besteuerungssystem handelt, erklärt es, dass die englischen Besteuerungsmethoden oft als mustergültig betrachtet werden. Zu beachten ist auch, dass in England, einem Einheitsstaat, den einen systematischen Ausbau unserer Steuerordnung erschwerenden bundesstaatlichen Steuerkonkurrenzproblemen keine Bedeutung zukommt.

Wenn man die Kapitalertragssteuer verfeinern will durch die Gewährung von Ausnahmen für die Besitzer kleiner Vermögen und durch Einführung progressiver Zuschläge für die Besitzer grosser Vermögen, so wird nicht nur der Ertrag der Steuer für den Bund geschmälert, sondern es geht auch der Vorzug der Einfachheit des Verfahrens verloren. Es treten dann Verhältnisse ein, wie wir sie bei der Verrechnungssteuer kennen, die ja selbst nichts anderes ist als eine proportionale Kapitalertragssteuer, deren Härten aber im Verrechnungsverfahren korrigiert werden.

bb. Nach Steuersubjekten (Direkte Bundessteuer der juristischen Personen).

Die Expertenkommission hat sich ferner einlässlich mit dem schon in den Finanzdebatten 1915/16 erörterten Problem befasst, ob eine Teilung der Steuerhoheit nach Steuersubjekten möglich wäre in der Weise, dass die juristischen Personen des Handelsrechts (Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften m. b. H. und Genossenschaften) dem Bund, die übrigen juristischen und die natürlichen Personen dagegen den Kantonen und Gemeinden für die Besteuerung zugewiesen würden. Die Steuern der juristischen Personen stellen gegenwärtig eine Art Vorbelastung dar, die in der Regel mit den Belastungen der natürlichen Personen in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen. Ihre Zuweisung an den Bund würde darum keine Störungen des ganzen Besteuerungssystems darstellen wie eine eidgenössische Kapitalrentensteuer und nicht zu ungerechtfertigten und darum unhaltbaren Belastungsdifferenzen führen.

Eine Bundessteuer von juristischen Personen des Handelsrechts hätte eine Reihe entschiedener Vorzüge. Die Fälle, in denen solche juristische Personen ihren Tätigkeitsbereich über das Gebiet des Sitzkantons hinaus erstrecken und deshalb der Steuerpflicht in mehreren Kantonen unterliegen, sind zahlreich. Bei einheitlicher Besteuerung von Bundes wegen würden Umständlichkeiten und störende Beeinflussungen der Wettbewerbsfähigkeit infolge unterschiedlicher Fiskalbelastungen vermieden. Die interkantonale Steuerkonkurrenz verschwände wenigstens auf diesem Gebiete. Einheitliche Veranlagung durch Bundesorgane könnte nicht nur eine gleichmässigere, sondern auch eine wirksamere Belastung gewährleisten (Bericht der Expertenkommission S. 40). Eine Bundessteuer der juristischen Personen könnte so ausgestaltet werden, dass

sie ohne Steigerung der gegenwärtigen Durchschnitts-Gesamtbelastung dieser Gruppe von Steuerpflichtigen soviel Ertrag abwürfe, wie als Anteil direkter Steuerleistungen im Finanzprogramm vorgesehen ist.

Andererseits haben die Untersuchungen aber ergeben, dass sich eine solche Ausscheidung der Steuersubjekte in den Kantonen ungleich auswirken würde. Zahlreiche Gemeinden fänden den Rechnungsausgleich kaum mehr aus eigenen Steuern, wenn sie die Steuerkraft der juristischen Personen nicht mehr ausnützen könnten. Das Vorhandensein industrieller Unternehmungen bringt den Gemeinden nicht nur Vorteile, sondern auch Lasten. Diese blieben bei einer Schmälerung der kommunalen Besteuerungsbefugnis nur im Falle eines massiven Finanzausgleichs tragbar.

Weniger nachteilig wäre darum eine bundesrechtlich vereinheitlichte Besteuerung der juristischen Personen mit Teilung des Ertrages zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Würde den Kantonen und Gemeinden aber die Hälfte des Ertrages überlassen, so verblieben dem Bund höchstens 100 Millionen Franken, d. h. etwas mehr als ein hälftiger Ersatz für eine direkte Bundessteuer von der Art der Wehrsteuer. Trotz Anerkennung ihrer Vorzüge ist diese Steuerquelle deshalb von der Expertenkommission abgelehnt worden und auch in den Eingaben der Kantone, Parteien und Wirtschaftsgruppen ohne Befürworter geblieben.

cc. Nach Steuerarten (Bundeserbschafts- oder nachlaßsteuer).

Denkbar wäre schliesslich auch noch eine Abgrenzung der Steuergebiete in der Weise, dass den Kantonen die laufende Besteuerung des Einkommens und des Vermögens ungeschmälert vorbehalten bliebe, dem Bunde aber die Besteuerung des Vermögens beim Erbange.

Mit dem Gedanken einer Bundeserbschaftssteuer würden sich aber die föderalistischen Kreise noch weniger befreunden können als mit der direkten Bundessteuer vom Einkommen und Vermögen. Alle Anläufe, diese Quelle für den Bund zu erschliessen, sind bereits im Vorberatungsstadium gescheitert. Beim letzten Vorstoss im Jahre 1946 war eine relativ bescheidene Bundesnachlaßsteuer mit einem Ertrag von 30 Millionen Franken vorgesehen, welche neben den bestehenden kantonalen Erbschaftssteuern hätte erhoben werden sollen. Das Projekt wurde fallen gelassen, um die Alters- und Hinterbliebenenversicherung nicht zu gefährden.

Eine vom Bund erhobene Erbanfallsteuer, welche auf die bestehenden sehr ungleich gestalteten Erbanfallsteuern der Kantone aufgepfropft würde, hätte geringe Aussichten. Sie müsste, um die Überlastung der Steuerpflichtigen einzelner Kantone, die jetzt schon beim Erbgang hohe Steuern einziehen, zu vermeiden, so mässig angesetzt werden, dass nur ein verhältnismässig bescheidener Ertrag von vielleicht 60—80 Millionen Franken zu erwarten wäre, zumal sich einzelne Kantone anschicken, die eigene Erbschaftsbesteuerung weiter auszubauen, um Mittel für ihre Beiträge an die Alters- und Hinterbliebenenversicherung aufzubringen.

Der in der Expertenkonferenz beiläufig erörterte Gedanke der Einführung einer Bundeserbschaftssteuer nach amerikanischem Muster (Bundeserbschaftssteuer, an welche kantonale und kommunale Erbschaftssteuern bis zu einem gewissen Höchstbetrag anrechenbar erklärt würden und die darum die Kantone zu einer gewissen Angleichung ihrer Erbschaftsteuergesetzgebung zwänge) hat wohl einige Beachtung gefunden, ist aber nur von einem Kanton, der bisher noch keine Erbschaftssteuer besitzt, zur Verwirklichung vorgeschlagen worden. Der Bundesanteil an einer solchen Steuer könnte nicht hoch ausfallen.

Die Einführung einer Bundeserbschaftssteuer (neben einer Bundessteuer vom Einkommen) beantragen die Sozialdemokratische Partei, die Demokratische Partei, der Landesring der Unabhängigen, die Partei der Arbeit und der Verband Schweizerischer Konsumvereine.

d. Gemeinsame Nutzung gleicher Steuerquellen durch Bund und Kantone.

Der in den vorangegangenen Abschnitten gegebene Überblick hat gezeigt, dass die Bestrebungen, zu einer Steuerreform zu gelangen, welche eine Konkurrenz zwischen dem Bund und den Kantonen auf dem Gebiete der direkten Steuern gänzlich vermeidet, zu keinem befriedigenden Ergebnis gelangt sind. Daraus muss, wie wir glauben, der Schluss gezogen werden, es sei bei der heutigen Aufgaben- und Lastenverteilung in der Schweiz, gleich wie in andern Bundesstaaten, unvermeidbar, dass Bund und Gliedstaaten gleichzeitig aus der Quelle der direkten Einkommens- und Vermögenssteuern schöpfen. Es bleibt noch die Prüfung der Mittel übrig, die vorgeschlagen worden sind, um die nachteiligen Auswirkungen einer solchen Konkurrenz zu beschränken und um Systemwidrigkeiten zu vermeiden, die zu ungerechter Lastenverteilung führen könnten.

aa. Auf Grund bundesrechtlich vereinheitlichter Normierung der direkten Steuern.

Gleichmässigkeit liesse sich am radikalsten durch eine Vereinheitlichung der Gesetzgebung über die direkten Steuern erreichen, wie sie in den Einheitsstaaten Wirklichkeit geworden ist.

Der Umstand, dass eine Verbesserung der Steuerordnung auf dem Wege natürlicher Fortentwicklung in einem Bundesstaat Geduld erfordert und nur zu einer gewissen Angleichung, nie aber zu einem völlig geschlossenen Besteuerungssystem führen kann, hat denn auch zu verschiedenen Vorschlägen geführt, die auf eine mehr oder minder weitgehende Vereinheitlichung der direkten Steuern abzielen.

Bundes-Einheitssteuer. Der Gedanke, das Recht zur Erhebung direkter Steuern ausschliesslich dem Bund zu übertragen, um bei gleicher Leistungsfähigkeit die völlige Belastungsgleichheit innerhalb der ganzen Schweiz zu erzielen, ist gelegentlich in der öffentlichen Diskussion angetönt, aber von keiner Seite ernstlich vertreten worden. Er trägt der Tatsache nicht

Rechnung, dass das Steuerwesen nicht Selbstzweck ist, sondern blosses Mittel, den öffentlichen Körperschaften die zur Verfolgung ihrer Aufgaben nötigen Gelder zu beschaffen. Da die Art und der Umfang der Aufgaben, die sich die Kantone und Gemeinden setzen, und infolgedessen auch der Finanzbedarf absolut und relativ grosse Verschiedenheiten aufweisen, und da die Steuerkraft der Einwohnerschaft dieser öffentlichen Körperschaften sehr ungleich ist, kann die völlige Einheitlichkeit der Steuerbelastung kein Ziel der schweizerischen Steuerpolitik darstellen. Die Aufhebung der kantonalen Steuersouveränität hätte praktisch die Aufhebung der Freiheit in der Ausgabenpolitik und damit der kantonalen Souveränität überhaupt zur Folge. Den Einheitsstaat strebt aber in der Schweiz niemand an.

Es ist auch von keiner Seite der Vorschlag eingebracht worden, eine direkte Bundessteuer zu erheben und den Kantonen lediglich die Befugnis zu belassen, kantonale Zuschläge (*centimes additionnels*) zur Bundessteuer zu erheben. Auch wenn jedem Kanton das Recht gewahrt bliebe, die Höhe seiner Zuschläge selbst zu bestimmen, so würde eine solche Ordnung von den Kantonen doch als unerträglicher Eingriff in ihre staatliche Selbständigkeit, als Degradierung der Stände zu Selbstverwaltungskörpern mit lediglich abgeleiteter Steuerhoheit empfunden und darum abgelehnt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass neun Kantone von sich aus zur Erhebung kantonalen Zuschläge von 15 bis 80 % zur eidgenössischen Wehrsteuer geschritten sind.

Bundes-Rahmensteuergesetz. Grösseres Gewicht kommt den Vorschlägen zu, wenigstens für die Zeit, während welcher direkte Steuern zugunsten des Bundes erhoben werden müssen, durch Bundesrecht einheitliche Normen über die Festsetzung der Veranlagungsgrundlagen und über das Veranlagungsverfahren aufzustellen. Sie gehen von der Überlegung aus, dass die Objekte der direkten Besteuerung (die Bestandteile des Einkommens und Vermögens) überall dieselben sind und sich darum einheitlich so ermitteln lassen, dass sie ebensogut für die Festsetzung der kantonalen Steuern wie für die Bemessung einer Belastung zugunsten des Bundes taugten. Die kantonale Steuersouveränität könnte bei einer solchen Ordnung insofern geschont werden, als jedem Kanton die Befugnis verbliebe, nicht nur das Einkommen als Ganzes, sondern auch seine Bestandteile so zu belasten, wie es seinen besondern sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen gemäss ist, und die Besteuerungsart (Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer, Erwerbs- und Vermögenssteuer oder eine sonstige Kombination) zu wählen, die den politischen Anschauungen seiner Bürgerschaft entspricht. Die Idee einer solchen Ordnung wurde erstmals von Prof. E. Blumenstein vertreten (*Vierteljahresschrift für schweizerisches Abgaberecht*, Bd. 1, 1920) und ist seither von verschiedener Seite befürwortet worden.

Entsprechende Vorschläge sind indessen, weil ihre Verwirklichung einen Eingriff in die kantonalen Souveränitätsrechte voraussetzten, der als zu weitgehend empfunden wird, sowohl von der Expertenkommission (vgl. S. 37—38 des Berichtes) als von der Finanzdirektorenkonferenz abgelehnt worden. Die

Expertenkommission vertrat die Auffassung, dass den Kantonen die Freiheit, auch die Veranlagungen ihrer Steuerpflichtigen nach eigenem Ermessen zu bestimmen, belassen werden müsse. Da die wirtschaftliche Struktur der Kantone grosse Verschiedenheit aufweist, könne eine einheitliche Veranlagung nicht allen Verhältnissen gerecht werden.

Alle auf eine bundesrechtliche Vereinheitlichung der direkten Steuern gerichteten Lösungen fallen darum ausser Betracht. Die Kantonsouveränität soll nicht angetastet werden, und auch der blosser Schein einer Tendenz, sie durch das Mittel der Steuerpolitik antasten zu wollen, muss vermieden werden.

bb. Auf Grund selbständiger Gesetzgebung von Bund und Kantonen.

Es muss mithin ein Nebeneinander kraft eigener Souveränität gestalteter direkter Steuern des Bundes einerseits und der Kantone und Gemeinden anderseits ins Auge gefasst werden. Die Nachteile der Konkurrenz auf einem und demselben Steuergebiet müssen aber durch die Auswahl der geeigneten Steuerart und durch die Ausgestaltung der gewählten Steuer auf ein erträgliches Mass beschränkt werden.

In bezug auf die Steuerart standen folgende Vorschläge zur Diskussion:

Vermögensabgabe oder Friedensopfer. In der Expertenkommission für die Finanzreform ist auch die Frage erörtert worden, ob nicht durch eine hohe Vermögensabgabe dem Bunde mit einem Schlag die Mittel zur Deckung eines so grossen Teils der Mobilisationsschuld verschafft werden könnten, dass der Weiterbezug einer Steuer von der Art der Wehrsteuer überflüssig würde (erforderlich wäre zu diesem Zwecke eine Vermögensabgabe von ca. 5 Milliarden Franken). Es waren dabei folgende Erwägungen in Betracht zu ziehen:

Man kann die Bundesweherschuld als eine im Grunde den schweizerischen Vermögensbesitzern jetzt schon aufliegende, nur noch nicht aufgeteilte Schuld auffassen. Wenn man jedem seinen Teil auf Grund einer Vermögenstaxation zumisst und ihn zur Zahlung auffordert, so wird damit grundsätzlich bloss ein Auskauf künftigt doch zu erbringender Steuerleistungen verlangt. Es wird eine Art Sanierung durchgeführt, die wohl als hart empfunden werden müsste, aber unter Umständen einer von der Pflicht zur langsamen Abtragung der Weherschuld befreiten Wirtschaft bessere Ausgangsverhältnisse für einen neuen Aufstieg verschaffen würde. Da die Schuldner der Vermögensabgabe mit den Besitzern von Bundesobligationen weitgehend identisch sind, könnte möglicherweise die Vermögensabgabe zum grossen Teil durch Ablieferung eines entsprechenden Betrages von Bundstiteln geleistet werden.

Als Nachteil einer solchen Lösung wurde aber erkannt, dass die ganze Weherschuld der gegenwärtigen Generation von Vermögensbesitzern auferlegt würde, trotzdem nicht diese allein Nutzniesser der Tatsache sind, dass die Wehraufwendungen die Erhaltung unserer staatlichen Selbständigkeit und unserer Wirtschaft bezweckten und erreichten. Die vermögenslosen Bezüger

hoher Einkommen und die erst in den kommenden Jahren zu Vermögen gelangenden gingen unbelastet aus. Die Zahlung der Abgabe dürfte sich nicht leicht gestalten. Gewiss könnte vielfach mit Bundesobligationen und eventuell auch mit andern Wertpapieren bezahlt werden, aber keineswegs in allen Fällen. Allzuoft würde die Beschaffung der zur Zahlung der Abgabe nötigen liquiden Mittel grosse Mühe bereiten. Es müsste darum, wie es bei den ausländischen Vermögensabgaben der Fall war, die Abtragung in einer grössern Zahl von Jahresraten bewilligt werden, musste man doch für das relativ niedrige Wehropfer jeweilen die Tilgung in drei Jahresraten zulassen. Dann würde aber deutlich ins Licht treten, wie unbillig sich eine nach dem Vermögensstand an einem bestimmten Stichtag und ohne Rücksicht auf die nicht voraussehbare Weiterentwicklung der Verhältnisse festgesetzte massive Steuer auswirkt. Der verarmte Abgabepflichtige hätte auf Grund eines nicht mehr vorhandenen Vermögens zu zahlen, der neu Reichgewordene gar nichts.

Aus den angeführten Gründen, und weil das Vermögen und der Vermögensertrag in der Schweiz ohnehin verhältnismässig stark belastet sind, hat die Expertenkommission eine Abgabe in der genannten Höhe abgelehnt. Auch ein Vorschlag, ein Friedensopfer in doppelter Höhe des zweiten Wehropfers durchzuführen, fand nicht die Zustimmung der Kommissionsmehrheit. Ein derartiges Friedensopfer ergäbe einen Ertrag von ungefähr $1\frac{1}{2}$ Milliarden Franken. Es würde die sofortige Tilgung eines entsprechenden Teils der Mobilisationsschuld und infolgedessen eine Entlastung des Schuldendienstes um ca. 55 Millionen Franken jährlich ermöglichen.

Für die Einführung einer Vermögensabgabe im Betrage von 4 Milliarden Franken hat sich die Partei der Arbeit ausgesprochen. Die Sozialdemokratische Partei schlägt in ihrer Eingabe eine Vermögensabgabe oder allenfalls ein Friedensopfer in doppelter Höhe des Wehropfers vor. Ein Friedensopfer gleicher Höhe wird auch vom Gewerkschaftsbund und der Christlichsozialen Arbeitspartei befürwortet. Die übrigen Parteien, die Wirtschaftsverbände und die Kantone lehnen, soweit sie sich zu dem Problem äussern, beide Abgabearten ab; ebenso die Nationalbank, welche währungspolitische und allgemein wirtschaftliche Bedenken äussert.

Fiskalzuschläge zu den AHV-Beiträgen. Regierungsrat Bachmann, Finanzdirektor des Kantons Aargau, hat im Schosse der Finanzdirektorenkonferenz die Frage aufgeworfen, ob nicht an Stelle einer sonstigen direkten Bundessteuer eine Besteuerung des Erwerbseinkommens zugunsten des Bundes in Form der Erhebung von Fiskalzuschlägen zu den Beiträgen an die Alters- und Hinterbliebenenversicherung in Erwägung gezogen werden könnte. Eine solche Steuer liesse sich ohne beachtenswerte Erhebungskosten und ohne die Umständlichkeiten einer besondern Veranlagung erheben. Sie ergäbe bei mässigen Ansätzen einen erheblichen Ertrag. Beim Steuersatz von $1\frac{1}{2}\%$ des Erwerbseinkommens könnte mit einer Einnahme von 120 Millionen Franken gerechnet werden.

Trotz ihrer bestechenden Einfachheit kann eine solche Steuer nicht verwirklicht werden. Der Gedanke, den durch direkte Steuern zu deckenden Teil

des Finanzbedarfs des Bundes, ohne Rücksicht auf die sozialen Verhältnisse der Betroffenen einseitig durch eine proportionale Belastung des Erwerbseinkommens aufzubringen, fände keinen politischen Anklang. Die Steuer wäre in ihren Auswirkungen weniger gerecht als die Warenumsatzsteuer, bei welcher durch die Gewährung von Ausnahmen für den Umsatz von Lebensmitteln auf die wirtschaftliche Lage der Minderbemittelten Rücksicht genommen wird.

Tilgungssteuer. Auf dem Wege über diese Überlegungen gelangt man zum Schlusse, dass es zwar dem Gebote einer rationellen Abgrenzung der Machtbefugnisse im Bundesstaat entspricht, wenn sich der Bund für die Befriedigung seines laufenden Finanzbedarfs, solange es möglich ist, auf ein System indirekter Abgaben stützt, dass er aber zur Deckung eines ausserordentlichen Bedarfes, wie er sich als Kriegsfolge eingestellt hat, auf einen Zugriff in das Gebiet der direkten Steuern ebensowenig verzichten kann wie unter den gleichen Verhältnissen und aus den gleichen Ursachen alle übrigen Bundesstaaten (vgl. S. 475 hiernach). Die Finanzmassnahmen, die seit dem Jahre 1915 zum Zwecke der Befriedigung des Kriegs- und Krisenbedarfs getroffen worden sind, erscheinen im Lichte dieser Betrachtungen nicht als grundsätzlich falsch, so sehr an einzelnen Anordnungen, die im Drang der sich überstürzenden Entwicklungen getroffen werden mussten, und an der allmählich unübersichtlich gewordenen Vielheit der Erlasse Kritik berechtigt sein mag.

Insbesondere erkennt man auch, dass es nicht, wie behauptet worden ist, ein Sündenfall war, als sich im zweiten Jahre des ersten Weltkrieges mit Zustimmung des Volkes und der Stände die Auffassung durchsetzte, dass für die Tilgung der Kriegsschuld die Erhebung einer direkten Steuer zugunsten des Bundes geboten sei und den geeignetsten Weg darstelle, die unvermeidliche Belastung in gerechter Weise auf die Gesamtheit der Steuerpflichtigen des Landes und damit auch der Kantone zu verteilen. Es besteht kein Anlass, gegenüber dem Gesetzgeber von damals den Vorwurf mangelnder staatsmännischer Einsicht und Weitsicht zu erheben.

Andererseits zeigt die in den Diskussionen über die Bundesfinanzreform zum Ausdruck gelangende Beunruhigung über das Ausmass der gegenwärtigen Steuerlasten aber auch, dass der Bund möglichste Zurückhaltung zu üben und darauf Bedacht zu nehmen hat, durch seine Massnahmen die Kantone und Gemeinden in ihrer fiskalischen Bewegungsfreiheit nicht ungebührlich zu beengen.

Der Bundesrat ist, gleich der Expertenkommission, zum Schlusse gelangt, dass die Neuordnung des Bundeshaushalts ohne Einnahmen aus einer direkten Bundessteuer zur Tilgung der Wehrschuld nicht gelingen kann. Er teilt aber auch die Auffassung, dass die Kritik, die an der Wehrsteuer und der zusätzlichen Wehrsteuer geübt worden ist, nicht unbeachtet bleiben darf.

Den Anforderungen, die an eine bundesstaatliche Steuerordnung zu stellen sind, wird in erster Linie dadurch Rechnung zu tragen sein, dass die künftige direkte Bundessteuer nicht höher bemessen wird, als es der Budgetausgleich und die Sorge um ein annehmbares Verhältnis der direkten und indirekten

Steuern unbedingt erfordern. Um dieses Ziel zu erreichen, ist vorgesehen, die neue Steuer als Tilgungssteuer auszugestalten. Der aus ihrem Ertrag zu verzinsende und zu amortisierende Teil der Wehrschuld soll mit dem Minimum dessen bemessen werden, was mit den Grundsätzen einer gesunden Finanzpolitik vereinbar scheint. Es ist ein Betrag von 5 Milliarden Franken in Aussicht genommen worden. Um diese Summe mit 3 % zu verzinsen und innert 60 Jahren zu tilgen, bedarf es eines jährlichen durch die Tilgungssteuer zu deckenden Aufwandes von 180 Millionen Franken.

Mit einer diesen Überlegungen entsprechenden Ausgestaltung wird zum Ausdruck gebracht, dass die Steuer nach Erfüllung ihres Zweckes wieder hinfällig werden soll. Diese Erwartung mag der heutigen Generation von fragwürdigem Wert erscheinen, weil sich für die gegenwärtig Pflichtigen eine voraussichtlich während 60 Jahren zu erhebende Steuer — diese Tatsache soll in keiner Weise bemäntelt werden — wie eine dauernde Bundessteuer auswirkt. Nichtsdestoweniger bedeutet die vorgesehene Beschränkung eine grundsätzliche Anerkennung des Primates der Kantone auf dem Gebiete der direkten Steuern und der Verpflichtung des Bundes, sich, sobald es möglich ist, aus diesem Gebiete wieder zurückzuziehen.

Einen bundesstaatlichen Beitrag zur Systematisierung der schweizerischen Steuerordnung stellt es dar, wenn entsprechend den Vorschlägen der Expertenkommission die Existenzminima der Tilgungssteuer höher angesetzt werden, als es bei der Wehrsteuer der Fall war, und wenn zum System der reinen Einkommenssteuer übergegangen wird. Es wird damit eine Entlastung der untersten Steuerklassen erreicht werden, die wegen der gesteigerten Lebenskosten und der Auswirkungen der Warenumsatzsteuer wünschbar ist. Weiter wird eine gewisse Korrektur der gegenwärtig verhältnismässig hohen Gesamtbelastungen des Vermögens und des Vermögensertrages eintreten, die besonders auch der Klasse der Kleinrentner zugute kommen wird, zu welcher zahlreiche gegenwärtig offensichtlich überlastete erwerbsunfähige Greise und Witwen gehören.

Dass sich auch die vorgesehene Tilgungssteuer noch nicht ohne weiteres und in allen Teilen mit sämtlichen kantonalen Steuersystemen zu einem harmonischen Gefüge verbinden wird, ist gewiss. Es ist ein Ding der Unmöglichkeit, eine Bundessteuer so zu gestalten, dass sie mit 25 unter sich sehr verschiedenen kantonalen Steuersystemen im Einklang steht. Aber das Umgekehrte ist möglich und als Beitrag zu unsern Bestrebungen, zu einer besseren gesamt-schweizerischen Steuerordnung zu gelangen, wünschbar. Die Kantone können kraft eigener Steuerhoheit in ihrer Gesetzgebung über die direkten Steuern auf die Koexistenz der Tilgungssteuer in einer Weise Rücksicht nehmen, dass die gerügten Nachteile einer Überlagerung von zwei direkten Steuern verschwinden oder doch wesentlich gemildert werden. Eine solche bundesstaatliche Rücksichtnahme wird um so angezeigter und leichter sein, als die in der Verfassung verankerte, auf lange Zeit anwendbare und sorgfältig durchzuarbeitende Bundessteuergesetzgebung sich als Richtlinie für die gegenseitige Anpassung der Bundessteuer und der Kantonssteuern und der kantonalen

Steuergesetzgebungen unter sich wesentlich besser eignen wird als die bisherigen Vorschriften über direkte Bundessteuern. Die Geltungsdauer der bisherigen Bundessteuern war kurz bemessen, und die Notrechtserlasse wurden oft abgeändert. Ihre Ablösung durch eine stabile Ordnung wird die Angleichung des kantonalen Rechts erleichtern. Diese Angleichung braucht keineswegs zu gedankenloser Gleichmacherei zu führen; sie kann vielmehr sehr wohl auf die Besonderheiten der wirtschaftlichen Struktur in den einzelnen Kantonen Rücksicht nehmen. Sie wird, wie es die Erfahrungen von Kantonen, die trotz der Mängel der bundesrechtlichen Grundlagen in erfreulicher Zahl Anschluss und Anpassungen an die Wehrsteuer gesucht haben, zeigen, manche Vereinfachung und Erleichterung ermöglichen (zusammengefasste Steuererklärungen, Zusammenlegung der Veranlagungsarbeiten usw.).

5. Direkte Bundessteuer und Föderalismus.

Lässt sich das die Lebensinteressen jedes einzelnen berührende und deshalb als vordringlich zu betrachtende Erfordernis gerechter Lastenverteilung unter den gegebenen Verhältnissen nur bei Beibehaltung einer direkten Bundessteuer erfüllen, so fragt es sich, ob dadurch nicht der Geltung eines andern politischen Gebots, nämlich den Grundregeln des bundesstaatlichen Zusammenlebens, Abbruch getan werde. Es soll deshalb in diesem Zusammenhange noch auf die Frage eingetreten werden, welche Bedeutung einer direkten Bundessteuer von der Art der vorgeschlagenen Tilgungssteuer auf die Weiterentwicklung der Eidgenossenschaft als Bundesstaat, auf den schweizerischen Föderalismus, zukommen würde. Das ist um so notwendiger, als in jüngster Zeit wiederholt die direkte Bundessteuer mit Zentralisierung der Finanzhoheit gleichgesetzt, vom Verlust des letzten Restes der kantonalen Finanzhoheit gesprochen und behauptet worden ist, der Entscheid über die Fortführung der Wehrsteuer bedeute ein staatspolitisches Problem erster Ordnung, er sei die Schicksalsfrage des schweizerischen Föderalismus.

Diese Behauptungen halten ruhiger Prüfung nicht stand. Die Finanzhoheit der Kantone besteht heute nicht mehr nur als letzter Rest und wird auch durch die in Vorschlag gebrachte Tilgungssteuer nicht gefährdet. Die staatsrechtliche Befugnis der Kantone zur Erhebung direkter Steuern soll unangetastet bleiben.

Die Konkurrenz der direkten Bundessteuer mit den kantonalen Steuern vom Einkommen und Vermögen besteht mit einem kurzen Unterbruch (1933) seit über 80 Jahren. Der Bund hat während dieses Zeitraumes folgende direkten Steuern erhoben: Erste Kriegssteuer 1916/1917, neue ausserordentliche Kriegssteuer 1920—1932; Krisenabgabe 1934—1940; Wehrsteuer, seit 1941; zusätzliche Wehrsteuer, seit 1947; Kriegsgewinnsteuer 1915—1920 und 1939 bis 1946; Wehropfer 1940 und 1945.

Wenn eine direkte Bundessteuer für sich allein dazu führen würde, die föderative Struktur der Eidgenossenschaft zu zerstören, so müsste diese Folge nach dreissigjähriger Erhebungsdauer direkter Bundessteuern bereits ein-

getreten sein. Dass dies aber nicht zutrifft, steht doch wohl fest. Ist es nun nicht gestattet, aus der Tatsache, dass die bundesstaatliche Struktur intakt ist, umgekehrt zu schliessen, dass die Weitererhebung einer direkten Bundessteuer ihr nichts wird anhaben können? Allerdings darf man die föderative Struktur der Eidgenossenschaft nicht mit dem alten Staatenbund vor 1798 und von 1815 bis 1848 verwechseln. Mit einem Abbau des heutigen Bundesstaates zwecks Rückkehr zum Staatenbund wäre wohl das Kontingentssystem, dagegen nicht die direkte Bundessteuer vereinbar. Aber eine solche Tendenz liegt nicht in der Absicht der grossen Mehrheit von Volk und Ständen.

Häufig wird die direkte Bundessteuer mit der Begründung beanstandet, sie bedeute insofern einen Eingriff in die Finanzhoheit der Kantone, als sie die Kantone in der Ausgestaltung ihrer eigenen direkten Steuern beschränke und sie insbesondere der Freiheit beraube, ihre Steuertarife vollständig souverän zu bestimmen. Indessen kann von einer absoluten Freiheit der Kantone in der Tarifgestaltung auch ohne direkte Bundessteuer schon deshalb nicht die Rede sein, weil die Kantone einerseits aus eigenem Interesse (Bekämpfung der Steuerflucht), andererseits aus Rücksichtnahme auf die Leistungsfähigkeit ihrer Steuerpflichtigen (Berücksichtigung der Gesamtbelastung durch direkte und indirekte Kantonssteuern und durch die übrigen Bundessteuern, wie Couponabgabe, Warenumsatzsteuer, Zölle) der gesamten Steuerbelastung Rechnung tragen müssen.

Auf einer bedauerlichen Verkennung der Tatsachen beruht auch der gelegentlich geäusserte Vorwurf, mit der direkten Bundessteuer werde eine Erzbergersche Finanzreform angestrebt. Einmal soll durch die vorgeschlagene Tilgungssteuer nicht wie seinerzeit in Deutschland der Schwerpunkt des gesamtbundesstaatlichen Finanzsystems durch weitgehende Inanspruchnahme bisheriger Landessteuern in den Reichshaushalt verlegt werden; denn es werden ja nicht die kantonalen Einkommensteuern durch eine Bundeseinkommenssteuer mit kantonaler Beteiligung abgelöst. Eine derartige Massnahme, ja selbst der Erlass eines bloss die Veranlagungsgrundlagen vereinheitlichenden Rahmengesetzes ist von allen Instanzen einhellig abgelehnt worden. Abgesehen davon, ist es auch nicht richtig, dass der Erzbergerplan den Weg für weitere Zentralisationen freigemacht habe, denn die Zentralisation wurde vorher durchgeführt, und nachher sind in der Weimarer Republik keine Verfassungsrevisionen mehr zu verzeichnen, welche wesentliche Zentralisationen gebracht hätten.

Ausländische Vorbilder haben im übrigen den traditionsverwurzelten, nüchternen Sinn unseres Volkes nur selten nachhaltig beeinflusst. Wenn man sich trotzdem auf ausländische Vorbilder berufen will, so ist es eher am Platze, auf das Beispiel der drei anglo-amerikanischen Bundesstaaten (Vereinigte Staaten von Nordamerika, Kanada, Australien) hinzuweisen, die ihrem staatlichen Aufbau und ihrer historischen Entwicklung nach der schweizerischen Eidgenossenschaft wesentlich näher stehen als der deutsche Staat der letzten Zwischenkriegszeit. In den drei genannten Bundesstaaten konnte sich der

Zentralstaat sowenig wie in der Schweiz eines Eingriffs in die ursprünglich den Gliedstaaten vorbehaltenen Domäne der direkten Steuern enthalten. Aber auch hier hat nicht eine Tendenz zur Zentralisierung diese Entwicklung verursacht, sondern die harte Erkenntnis, dass die Kosten von Kriegen, deren Lasten für die Gliedstaaten in keinem Falle tragbar waren, unmöglich nur aus dem Ertrag indirekter Bundessteuern gedeckt werden konnten. Als logische Folge dieser Lastenübernahme durch den Zentralstaat musste der Zentralgewalt aber auch die Möglichkeit eingeräumt werden, auf das Einkommen als Steuer-substanz zurückzugreifen. In Amerika, Kanada und Australien, welche am Kriege aktiv beteiligt waren, fällt entsprechend der enormen Höhe der Kriegsausgaben das Ausmass des Eingriffs in die Steuerdomäne der Gliedstaaten stärker ins Gewicht als in der Schweiz; trotzdem ist die bundesstaatliche Struktur der drei Staaten nicht in Frage gestellt.

In den Vereinigten Staaten von Amerika hat sich das Nebeneinander von direkten Bundessteuern und gliedstaatlichen Steuern vom Einkommen bereits im ersten Weltkrieg angebahnt. Das Schwergewicht der direkten Besteuerung verblieb aber den Gliedstaaten; der gewaltige Finanzbedarf des Zentralstaates hat aber im Verlaufe des zweiten Weltkrieges eine ausgesprochene Verlagerung der direkten Steuern auf den Bund bewirkt (Ertrag der direkten Steuern in Milliarden Dollars: Bund: 1939 3,4, 1942 9,9, 1945 37,8, 1946 84; Gliedstaaten: 1939 5, 1942—1946 je 7,5).

In Kanada und Australien hat diese Entwicklung erst mit dem zweiten Weltkrieg eingesetzt, hier aber, im Gegensatz zu Amerika und der Schweiz, zu einer vollständigen Ablösung der Einkommenssteuern der Gliedstaaten durch die Bundeseinkommenssteuer geführt. Als Entgelt für ihren Verzicht richtet der Bund den Gliedstaaten eine jährliche Entschädigung (in Kanada 15 kanadische Dollar pro Kopf der Bevölkerung; in Australien 40 Millionen australische Pfund) aus, die den den Gliedstaaten erwachsenden Einnahmenausfall wettmachen soll. Dass aber auch bei dieser Lösung keineswegs an eine Entrechtung der Gliedstaaten gedacht wurde, beweist folgende Stelle aus der Budgetrede des kanadischen Finanzministers vom 29. April 1947: «Loin d'affaiblir leur autonomie ou de sacrifier le moindre de leurs droits constitutionnels, elles ont tout simplement découvert une méthode d'utiliser l'une de leurs prérogatives — méthode qui consiste à louer au lieu d'exploiter un domaine fiscal —, qui leur assure des revenus importants...»

Die Bundesaufgaben sind seit dem Jahre 1848 gewaltig angewachsen. Es wäre aber verfehlt, diese Tatsache einzig als Ergebnis einer starken Zentralisation zu betrachten. Beim überwiegenden Teil der heutigen Bundeskompetenzen handelt es sich vielmehr um neue Staatsaufgaben überhaupt, d. h. um Aufgaben, die früher unbekannt (technische Erfindungen) oder jedenfalls nicht durch den Staat zu erfüllen waren (mit der neueren wirtschaftlich-sozialen Entwicklung in Zusammenhang stehende Aufgaben). Auf diesen Gebieten wurde nicht den Kantonen eine Befugnis zur Gesetzgebung entzogen, sondern diese neu entstandenen Kompetenzen sind von Anfang an dem Bunde zu-

gewiesen worden, weil sie als kantonale Aufgaben nicht denkbar gewesen wären. Im vorliegenden Zusammenhange müssen Zahl und Umfang der Bundesaufgaben als nun einmal von Volk und Ständen auf demokratischem Wege gewollt und zugeteilt betrachtet werden. Es geht nur darum, dem Bunde die verfassungsmässigen Mittel zu geben, die zur Finanzierung dieser Aufgaben erforderlich sind.

Geht man davon aus, dass der Schweizerische Bundesstaat, als politische Realität, sich aus zwei konstitutiven Elementen, der Nation als Gesamtheit und einer Mehrzahl von Kollektivitäten, den Kantonen, zusammensetzt, dann wird deutlich, dass sein richtiges Funktionieren vom Zusammenspiel der beiden Elemente abhängt. Das Urteil der Mitglieder der am 16. August 1847 von der Tagsatzung bestellten Revisionskommission, welche die Bundesverfassung von 1848 ausarbeitete, ist heute noch so richtig wie ehemals:

«Die bundesstaatliche Ordnung gibt jedem der beiden Elemente, dem kantonalen und dem nationalen, was ihm im Interesse des Ganzen und seiner Teile gehört; dieses Föderativsystem ist es, welches sie verschmelzt, vereinigt, welches die Glieder dem Ganzen, das Kantonale dem Nationalen unterordnet, indem sonst keine Eidgenossenschaft möglich wäre und die Kantone in ihrer Vereinzelung zugrunde gehen müssten; ... das ist der Grundgedanke der ganzen Arbeit, der Schlüssel zu allen Artikeln der Bundesverfassung.»

Aus dem Wesen des Bundesstaates folgt die Notwendigkeit der gegenseitigen Ergänzung von Bund und Kantonen auf allen Gebieten staatlicher Betätigung. Jede Überbetonung sowohl der kantonalen Sphäre wie auch der Bundesgewalt steht im Widerspruch zur bundesstaatlichen Struktur. Nur durch die Zusammenarbeit der sich widerstrebenden Kräfte des Föderalismus und des Zentralismus können wirklich bundesstaatliche Lösungen gefunden werden.

Zunächst sind Bund und Gliedstaaten ganz allgemein darauf angewiesen, dass der andere Teil seine Aufgaben erfüllen könne und auch wirklich erfülle. Um nur zwei Beispiele anzuführen: Die Kantone hängen mit ihrer Existenz davon ab, dass der Bund in der Lage ist, das Land gegen aussen zu verteidigen. Der Bund umgekehrt ist darauf angewiesen, dass die Kantone für Zivilstreitigkeiten und für Strafklagen Gerichte organisieren und das Prozessverfahren ordnen, sonst wäre das Zivil- und Strafrecht nicht wirklich geltendes Recht. Die enge Verbundenheit von Bund und Kantonen, ihre Schicksalsgemeinschaft, ergibt sich aus der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen, die auf den weitaus meisten Gebieten so getroffen ist, dass die Anwendung des Bundesrechts den Kantonen obliegt. Diese Kompetenz zur Rechtsanwendung ist ein starkes Mittel zur Erhaltung der föderativen Struktur der Eidgenossenschaft. Die Kantone erhalten wichtige Befugnisse; sie können insbesondere die zur Anwendung des Bundesrechts berufenen Behörden und Ämter, da es kantonale sind, selber organisieren und Verfahrens- und Ausführungsvorschriften aufstellen. Der Bund andererseits anerkennt mit dieser Übertragung, dass er selber die betreffende Bundesaufgabe gar nicht allein zu

erfüllen beabsichtigt. Dies gilt auch für das Gebiet der direkten Bundessteuern; die Erhebung der Kriegssteuern, der Krisenabgabe, der Wehropfer und Wehrsteuer ist den Kantonen übertragen worden. Das soll auch für die künftige Tilgungssteuer so bleiben.

Das Aufeinanderangewiesensein von Bund und Kantonen zeigt sich auf dem Gebiete der Staatsfinanzen besonders deutlich. Seitdem die Bundesschuld zufolge der wirtschaftlichen Krisen in der Zwischenkriegszeit und wegen der Anforderungen des zweiten Weltkrieges und der unmittelbaren Nachkriegszeit stark angewachsen ist, war es den Kantonen im allgemeinen gelungen, ihre Finanzlage vor einer Verschlechterung zu bewahren oder sie sogar wesentlich zu verbessern. Dazu hat der Bund mit seiner Finanzpolitik in dieser Zeit erheblich beigetragen; er hat sich offensichtlich vom Gedanken leiten lassen, es mache weniger aus, wenn sich seine Lage zuerst auch verschlechtere, sofern nur die Lage der Kantone gesund sei. Er hatte mithin Vertrauen darauf, dass er nach Überwindung der auf ihn einstürmenden Schwierigkeiten später das Problem der Schuldentilgung, der Verbesserung des Finanzausgleichs und der Wiederherstellung des Gleichgewichts in seinem Finanzhaushalt werde lösen können. Gerade die grosse Schuldenlast, zu deren Abtragung die Tilgungssteuer berufen ist, ist erwachsen, weil es galt, die Existenz unseres Staatswesens und seines föderativen, auf die Sicherung der Individualität gerichteten Aufbaues gegenüber totalitären Bedrohungen zu behaupten. Dem gleichen Bestreben zur Aufrechterhaltung der Voraussetzungen für die wirtschaftliche und militärische Selbstverteidigung dieses Staates entspringt die Absicht, durch die bevorstehende Finanzreform die finanzielle Leistungsfähigkeit des Bundes sicherzustellen. Nur in diesem Sinne glaubt der Bundesrat, in Befürwortung der Tilgungssteuer den Kantonen zumuten zu dürfen, nicht etwa ihre finanzielle Selbständigkeit aufzugeben, sondern lediglich weiterhin zu dulden, dass der Bund nach billigen und einheitlichen Grundsätzen von ihren Steuerpflichtigen soviel an Beiträgen zur Tilgung und Verzinsung der Wehrschuld erheben lässt, als sonst mittelbar durch Kantonskontingente aufgebracht werden müsste. Dieser Eingriff des Bundes in die Fiskaldomäne der Kantone ist um so erträglicher, als die direkte Bundessteuer keine dauernde, sondern eine zeitlich und dem Zwecke nach (Tilgungssteuer) gebundene Massnahme darstellt.

6. Das Programm der Neuordnung der Bundessteuern.

In weitgehender Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Expertenkommission schlägt der Bundesrat als Mittel der Bundesfinanzreform die folgenden Bundessteuern vor:

- a. Eine als Tilgungssteuer bezeichnete, durch die Kantone unter Aufsicht und für Rechnung des Bundes vom Einkommen natürlicher Personen sowie vom Reinertrag und vom Vermögen der juristischen Personen erhobene direkte Steuer, deren Ertrag zur Verzinsung und Tilgung der Wehrschuld bestimmt ist, und die nach Erfüllung dieses Zwecks hinfällig werden soll.

- b. Den Militärflichtersatz, eine nach der Höhe des Einkommens bemessene Ersatzabgabe der Wehrpflichtigen, die von der Militärdienstpflicht befreit sind oder während eines Kalenderjahres eine ihnen obliegende Militärdienstpflicht versäumen.
- c. Die Stempelabgaben auf Urkunden des Handelsverkehrs, im wesentlichen im Umfange des geltenden Stempelsteuerrechts unter Erhöhung einiger Steuersätze. Die Stempelabgabe auf Coupons soll dahinfallen und durch eine ihrer bisherigen Höhe entsprechende, von der Verrechnung mit Kantonssteuern ausgeschlossene Erhöhung der Verrechnungssteuer ersetzt werden.
- d. Die Verrechnungssteuer in der bisherigen Form, aber mit einem als Ersatz der hinfällig werdenden Couponsteuer von 25 auf 30 % erhöhten Steuersätze. Ein Teil der Steuer in Höhe von 25 % der dem Abzug unterworfenen Kapitalerträge soll mit den Kantonssteuern verrechenbar bleiben oder zurückerstattet werden.
- e. Die Warenumsatzsteuer im wesentlichen in bisheriger Form, aber unter Erweiterung der Liste der Waren, deren Umsatz steuerfrei ist. In Verbindung mit dieser Steuer, d. h. hauptsächlich in der Form entsprechender Tarifierpassungen sollen erhoben werden:
- f. die Luxussteuer vom Umsatz einer Reihe von Luxuswaren (bisherige Liste dieser Waren mit einigen Ergänzungen) und
- g. die Getränkesteuer vom Umsatz alkoholhaltiger und alkoholfreier Getränke.
- h. Die Tabaksteuer in ihrer bisherigen Form und unter Beibehaltung der Verwendung ihres Ertrags für die Zwecke der Alters- und Hinterlassenenversicherung.
- i. Die Ausgleichsteuer, als spezielle nach Unternehmungsform und Höhe der Umsätze abgestufte Gewerbesteuer der Grossbetriebe des Detailhandels, in ihrer bisherigen Form und unter Beibehaltung ihres verfassungsmässig bestimmten Zwecks (Aufbringung von 140 Millionen Franken für Arbeitsbeschaffung).

Aus den Erwägungen, die weiter oben dargelegt worden sind, wird also auf eine umwälzende Reform der Steuerordnung des Bundes verzichtet.

Die Feststellung, dass umwälzende Neuerungen nicht erforderlich sind, ist gewiss nicht bedauerlich. Kaum auf einem andern Gebiete ist es so gefährlich wie im Steuerwesen, eine eingelebte Ordnung aufzugeben, um sie durch eine radikal neue, in ihren Auswirkungen nie zum voraus ganz übersehbare Ordnung zu ersetzen. Jede tiefgreifende Neuerung im Steuerrecht bedeutet nicht nur für die Verwaltung, sondern mehr noch für den Wirtschafts- und Rechtsverkehr während der langen Zeit des Einlebens und der Ausbildung einer sicheren Praxis eine Quelle grosser Unsicherheit, Störungen und Kosten. Sofern sie nicht für durchgreifende Verbesserung Gewähr bietet, stellt jede Preisgabe eingelebten Steuerrechts den Verlust wertvollen Erfahrungskapitals dar.

Die historisch gewordene Steuerordnung des Bundes kann und soll aber ohne Zerstörung solchen Kapitals nach verschiedenen Richtungen im Sinne der Postulate einer rationalen Steuererhebung wesentlich verbessert werden. Es fallen folgende Neuerungen in Betracht:

- a. Durch einen Allgemeinen Teil des Bundessteuerrechts soll eine für alle Steuerarten möglichst einheitliche Normierung des formellen Steuerrechts angestrebt werden. Es kann dadurch nicht nur eine sorgfältig abgewogene und darum wohl für das schweizerische Steuerrecht im allgemeinen vorbildliche Ordnung erzielt, sondern auch die Entlastung und klarere Gestaltung der Gesetze über die einzelnen Bundessteuern erreicht werden.
- b. Bei der Tilgungssteuer wird die Preisgabe der Ergänzungssteuer vom Vermögen natürlicher Personen eine wünschbare Korrektur des gegenwärtigen Verhältnisses zwischen den Gesamtbelastungen des Erwerbes und des Kapitalertrages herbeiführen. Das Steuerdeklarations- und Veranlagungsverfahren wird einfacher werden als bei der Wehrsteuer. Die Konkurrenz zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Vermögens- und Vermögensertragssteuern wird enger beschränkt. Die Erhöhung der Existenzminima soll in billiger Weise darauf Rücksicht nehmen, dass die Entwicklung der Realeinkommen mit der Steigerung der Nominaleinkommen nicht Schritt gehalten hat, und dass die Bezüger kleiner Einkommen der Belastung durch die Warenumsatzsteuer mitunterliegen. Der Verwaltungsapparat wird entlastet werden, weil die Zahl der Steuerpflichtigen sich stark vermindern wird.
- c. Infolge des Wegfalls der zusätzlichen Wehrsteuer wird eine weitere Vereinfachung eintreten, die sowohl von den dieser Steuer Unterworfenen als von der Verwaltung angenehm empfunden werden wird.
- d. Infolge der vorgesehenen weitgehenden Angleichung des Militärpflichtersatzes an die Tilgungssteuer werden besondere Pflichtersatzklärungen in zahlreichen Fällen überflüssig werden. Eine weitere Vereinfachung wird eintreten wegen der vorgesehenen Preisgabe der Anwartschaftsbesteuerung und wegen der Einführung eines neuartigen Verfahrens zur Erfassung der Auslandschweizer.
- e. Die in zahlreichen Erlassen zerstreuten und darum unübersichtlich gewordenen Vorschriften über die Stempelabgaben werden sich vereinfachen und zusammenfassen lassen.
- f. Grössere Klarheit und Vereinfachungen in der Normierung und in der Handhabung sind zu erreichen durch die vorgesehenen Zusammenfassungen der Warenumsatzsteuer mit der Luxussteuer und der neuen Getränkesteuer sowie der Verrechnungssteuer mit der Couponsteuer und der Steuersicherung bei Versicherungen.
- g. Ganz allgemein wird infolge der mit der Neuordnung verbundenen Kodifizierung eine wesentlich einfachere, übersichtlichere und darum klarere Normierung angestrebt werden.

7. Die einzelnen Programmpunkte.

Die Verfassungsgrundsätze über die künftige Steuerordnung des Bundes, die mit dieser Botschaft zur Annahme empfohlen werden (Entwurf zu einem Art. 42^{bis} der Bundesverfassung, Seite 598 hiernach), sind ihrer Natur als kompetenzerteilende Normen entsprechend allgemein gefasst. Die nachfolgenden Darlegungen, die ergänzt werden durch die im Anhang zu dieser Botschaft wiedergegebenen Grundsätze für die Gestaltung der einzelnen Steuern (Seite 600f.) bezwecken, eine Vorstellung davon zu vermitteln, wie ungefähr die Ausführung dieser Verfassungsbestimmungen gedacht ist. Der künftigen Ausführungsgesetzgebung soll damit so wenig vorgegriffen werden, wie es mit den Gesetzesentwürfen der Fall war, die seinerzeit den Botschaften über den Erlass von Verfassungsbestimmungen betreffend die erste Kriegssteuer und die Stempelabgaben beigegeben worden sind (Botschaften vom 12. Februar 1915, BBl. 1915, I, 149, und vom 11. Dezember 1916, BBl. 1916, IV, 540). Es ist selbstverständlich, dass über alle Einzelheiten (z. B. über die Tarife, die Behandlung der juristischen Personen im Rahmen einer Tilgungssteuer usw.) vor dem Erlass der Ausführungsgesetze noch eingehend zu verhandeln sein wird.

a. Tilgungssteuer.

Es wurde oben dargetan, dass und warum eine gerechte Verteilung der Steuerlasten nicht möglich ist, wenn dem Bund nur indirekte Steuern zugewiesen werden, und dass die Gleichmässigkeit der Lastenverteilung am besten durch eine direkte Bundessteuer gewährleistet wird. Es muss aber darnach getrachtet werden, eine solche Steuer so zu gestalten, dass sie die Steuerhoheit der Kantone möglichst wenig beeinträchtigt. Es bedarf zu diesem Zwecke einer überlegten Auswahl der Steuerobjekte und einer vorsichtigen Tarifgestaltung.

aa. Der Gesetzgeber ist nicht an das System der Wehrsteuer gebunden; er kann vielmehr die künftige direkte Bundessteuer im Rahmen der sonstigen Fiskalmassnahmen so gestalten, wie es dem Postulat der Steuergerechtigkeit am besten entspricht. Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat denn auch eine Reihe von Anregungen zur Neugestaltung der direkten Bundessteuer gestellt, die weitgehend Berücksichtigung verdienen.

bb. Diesen Vorschlägen entsprechend soll die neue direkte Bundessteuer, was die repräsentativste Kategorie von Steuerpflichtigen, die natürlichen Personen betrifft, als allgemeine Einkommenssteuer gestaltet werden und sowohl die Wehrsteuer als auch die zusätzliche Wehrsteuer auf hohen Erwerbseinkommen zu ersetzen bestimmt sein. Durch das Fallenlassen der ergänzenden Vermögenssteuer kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich die Lage der Vermögensbesitzer und vor allem der zahlreichen Kategorien der Kleinrentner in den letzten Jahren in mehrfacher Hinsicht verschlechtert hat. Von der teuerungsbedingten Geldentwertung sind die Kleinrentner wie jedermann betroffen. Sie besitzen jedoch keine Möglichkeit, die Teuerung durch Preis- und Lohnerhöhungen zu kompensieren. Im Gegenteil, die Zins-

sätze sind gesunken, so dass sich auch das Nominaleinkommen vermindert hat. Dass das fundierte Einkommen eine grundsätzlich höhere Belastung erträgt als das Arbeitseinkommen, wird von keiner Seite bestritten. Diese Tatsache wird aber bereits durch Kantone und Gemeinden in so ausgiebiger Weise ausgewertet, dass sich eine zusätzliche Belastung durch den Bund um so weniger rechtfertigt, als dieser einen beträchtlichen Teil des Vermögensertrages an der Quelle vorbelastet.

Wie die natürlichen Personen sollen nach den im Anhang (S. 600) vorgesehenen Grundsätzen auch die Vereine, die Stiftungen und die Körperschaften des kantonalen Privatrechts die Tilgungssteuer ausschliesslich vom Einkommen zu entrichten haben. Keine Steuerpflicht ist dagegen vorgesehen für Kantone, Gemeinden und andere öffentlichrechtliche und kirchliche Körperschaften und Anstalten. Die Wehrsteuerpraxis hat gezeigt, dass die zuverlässigste Ausscheidung des in der Regel weit überwiegenden Teils des Einkommens und Vermögens, für welchen eine Besteuerung ohnehin ausgeschlossen ist, weil er öffentlichrechtlichen oder kirchlichen Zwecken dient, Schwierigkeiten und Umtriebe verursacht, welche in einem Missverhältnis zu den schliesslich verbleibenden Steuererträgen steht. Eine ins Gewicht fallende Einnahme ergäbe einzig die Besteuerung der wirtschaftlichen Betriebe und Anstalten der Kantone und Gemeinden. Auf diese Frage wird weiter unten zurückzukommen sein.

Den Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung) und Genossenschaften des Obligationenrechts wird nach den erwähnten Grundsätzen neben der Reinertragssteuer eine Ergänzungssteuer vom Reinvermögen zgedacht. Die Mitberücksichtigung des Vermögens bei diesen Kategorien von Steuerpflichtigen beruht auf der Überlegung, dass auch Unternehmungen, die in den für die Steuerberechnung massgebenden Jahren keinen Reingewinn erzielt haben, entsprechend der Ordnung bei der Wehrsteuer einen Beitrag an die Tilgung der Wehrauslagen zu leisten vermögen. Der Verzicht auf Gewinnerzielungen stellt hier sehr häufig nicht ohne weiteres den Ausdruck mangelnder Leistungsfähigkeit dar.

cc. Hinsichtlich der Steuerbemessung werden bei der späteren Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes namentlich die folgenden Neuerungen in Erwägung zu ziehen sein:

Für die natürlichen Personen ist eine Entlastung des Einkommens nach verschiedenen Richtungen angezeigt. Einmal müssen die für die Wehrsteuer massgeblichen Mindestbeträge des steuerpflichtigen Einkommens (Fr. 2000 für Ledige, Fr. 3000 für Verheiratete, Verwitwete und Geschiedene) wegen der Teuerung und des Steigens der Nominallöhne erhöht werden. Die Festsetzung eines steuerfreien Betrages von Fr. 3000 für ledige Personen und von Fr. 5000 für Verheiratete dürfte um so eher zu verantworten sein, als Steuerpflichtige mit geringem Einkommen immer noch mit der beizubehalten-

den Warenumsatzsteuer belastet bleiben und durch diese rationeller erfasst werden können als durch eine amtlich zu veranlagende Einkommenssteuer. Andererseits wird man wohl aus fiskalischen Gründen mit der Entlastung nicht weitergehen dürfen. Angesichts der verhältnismässig grossen Zahl kleiner Einkommen auf dem Lande ergäbe sich sonst eine fühlbare Verlagerung der Steuerlast auf die Städte. Schliesslich ist zu bemerken, dass die vorerwähnten Minima in Abweichung vom Wehrsteuerrecht nicht nur den Personen zugute kämen, deren Einkommen unter den Grenzbeträgen bleibt; sie hätten vielmehr den Charakter von allgemeinen Abzügen, welche jeder Steuerpflichtige ohne Rücksicht auf die Höhe seines Einkommens machen könnte. Dadurch würde in den untern Einkommensstufen ein fließender Übergang von der vollständigen Steuerbefreiung zur Besteuerung zu den Mindestsätzen geschaffen.

Sodann wird in den Grundsätzen in Aussicht genommen, den Kinderabzug nicht, wie dies im Wehrsteuerrecht geordnet ist, auf Kinder unter 18 Jahren zu beschränken, sondern diese Grenze um 2 Jahre heraufzusetzen, um dem im allgemeinen verlängerten Bildungsgang junger Leute und der sich daraus für die Eltern ergebenden Mehrbelastung Rechnung zu tragen. Im übrigen soll die Höhe des Abzuges unverändert bleiben, nachdem bereits auf Beginn der zweiten Wehrsteuerperiode eine Anpassung an den veränderten Geldwert durch Heraufsetzung von Fr. 400 auf Fr. 500 stattgefunden hatte.

dd. Über die in den Grundsätzen vorgesehene Steuerberechnung ist für die verschiedenen Kategorien von Pflichtigen folgendes auszuführen.

Bei den natürlichen Personen würde der vorgesehene, nach dem Prinzip der überschüssenden Progression ausgestaltete Tarif für Verheiratete und Ledige gelten, während der Wehrsteuerbeschluss für jede dieser Steuerpflichtigenkategorien einen eigenen Tarif aufgestellt hat. Eine unterschiedliche Belastung ergäbe sich trotzdem dadurch, dass jedem Verheirateten Anspruch auf einen um Fr. 2000 höheren Abzug eingeräumt wäre. Die Steuersätze bewegen sich im Rahmen von 2 bis 20 %, wobei die Höchstbelastung von 20 % bereits den Fr. 45 000 übersteigenden Teil des steuerbaren Einkommens beschlägt.

Es soll hiernach kurz dargestellt werden, wie sich die in den Grundsätzen für natürliche Personen vorgesehenen Ansätze der Tilgungssteuer zur bisherigen Belastung durch die ordentliche Wehrsteuer und durch die zusätzliche Wehrsteuer verhalten würden.

Aus diesem Vergleich ergibt sich zunächst eine erhebliche Verminderung der Zahl der Steuerpflichtigen; zahlreiche Personen würden infolge der Erhöhung der steuerfreien Minima ganz aus der Steuerpflicht fallen, da diese beispielsweise für einen Verheirateten ohne Kinder statt wie bisher bei Fr. 3000 künftig erst bei Fr. 5000 begänne.

Beim Erwerbseinkommen (siehe Tabelle S. 483) tritt durchwegs eine starke Entlastung im Vergleich zur Gesamtbelastung durch ordent-

liche und zusätzliche Wehrsteuer ein. Bis zu einem Einkommen von Fr. 40 000 bleiben die neuen Ansätze sogar unter denjenigen der ordentlichen Wehrsteuer allein.

Die Belastung des Vermögensertrages durch die Tilgungssteuer bleibt bis zu einem Einkommen von Fr. 40 000 unter den Ansätzen der ordentlichen Wehrsteuer vom Einkommen. Für sämtliche Einkommensstufen tritt eine zum Teil sehr erhebliche Entlastung ein, wenn man die ergänzende Wehrsteuer vom Vermögen in die Berechnung einbezieht (siehe Tabelle S. 486). Dadurch, dass bei der Tilgungssteuer auf eine Ergänzungssteuer der natürlichen Personen verzichtet wird, und dass das Renteneinkommen und das Erwerbseinkommen zu den gleichen Ansätzen erfasst werden sollen, ergibt sich in der Gesamtbelastung von Vermögen und Vermögensertrag eine Verschiebung zugunsten des Steuerpflichtigen. Die den Tabellen zugrunde liegenden Berechnungen gehen von einem 3 %igen Vermögensertrag aus. Es zeigt sich, dass insbesondere die kleinen, durch Kanton und Gemeinde schon stark belasteten Rentner eine beachtliche Entlastung erfahren.

Tabelle 30. Belastung des Erwerbseinkommens
(Verheirateter ohne Kinder)


Bei einem Einkommen von	Wehrsteuer		Tilgungssteuer	
	Nach dem jetzt geltenden Wehrsteuertarif (inkl. zusätzliche Wehrsteuer) sind jährlich zu entrichten		Nach dem Tarifentwurf ergäbe sich ein Steuerbetrag von	
Fr.	Fr.	% ¹⁾	Fr.	% ¹⁾
5 000	45	0,9	—	—
6 000	63	1,0	20	0,38
7 000	84	1,2	40	0,57
8 000	108	1,4	60	0,75
9 000	135	1,5	80	0,89
10 000	165	1,6	100	1,00
12 000	234	2,0	180	1,50
15 000	360	2,4	300	2,00
20 000	630	3,2	500	2,50
25 000	975	3,9	850	3,40
30 000	1 591	5,3	1 200	4,00
40 000	3 238	8,1	2 200	5,50
50 000	5 360	10,7	3 700	7,40
60 000	8 707	14,5	5 700	9,50
80 000	15 800	19,8	9 700	12,12
100 000	21 750	21,8	13 700	13,70
200 000	61 500	30,8	33 700	16,85

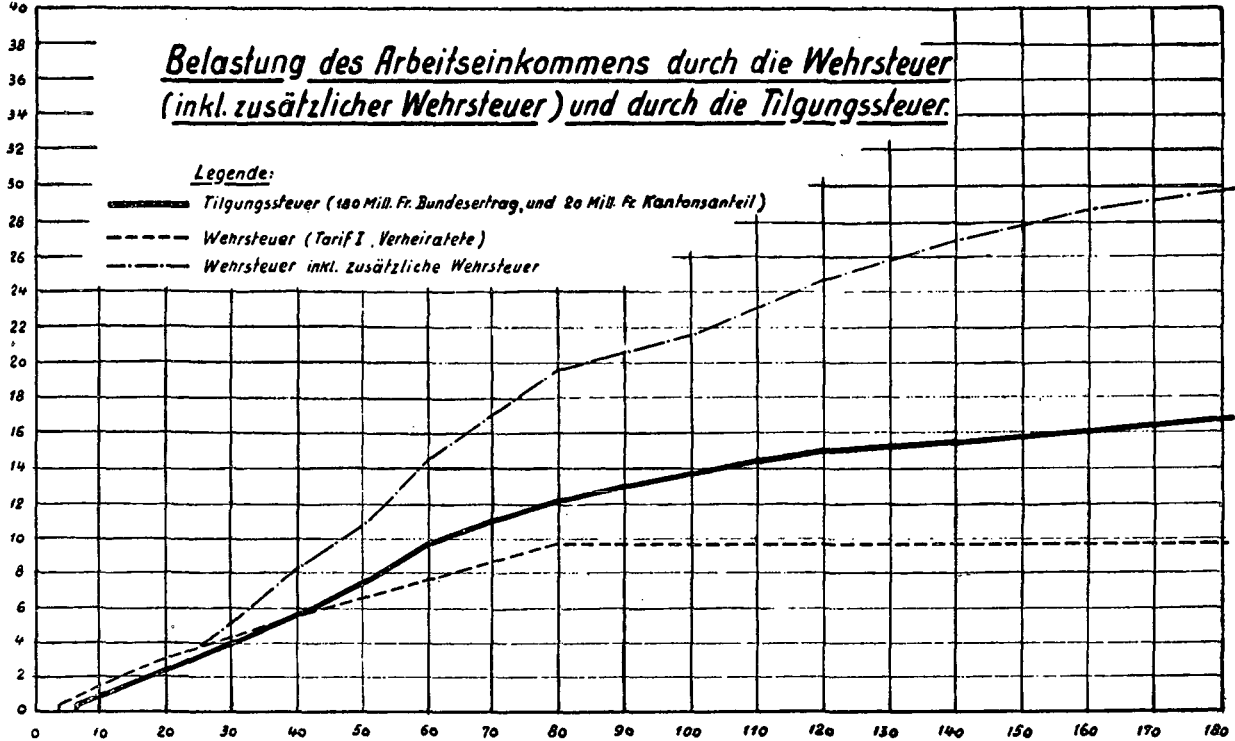
¹⁾ In Prozenten des Einkommens.

Prozent

Belastung des Arbeitseinkommens durch die Wehrsteuer (inkl. zusätzlicher Wehrsteuer) und durch die Tilgungssteuer.

Legende:

-  Tilgungssteuer (100 Mill. Fr. Bundesertrag, und 20 Mill. Fr. Kantonsanteil)
-  Wehrsteuer (Tarif I, Verheiratete)
-  Wehrsteuer inkl. zusätzliche Wehrsteuer

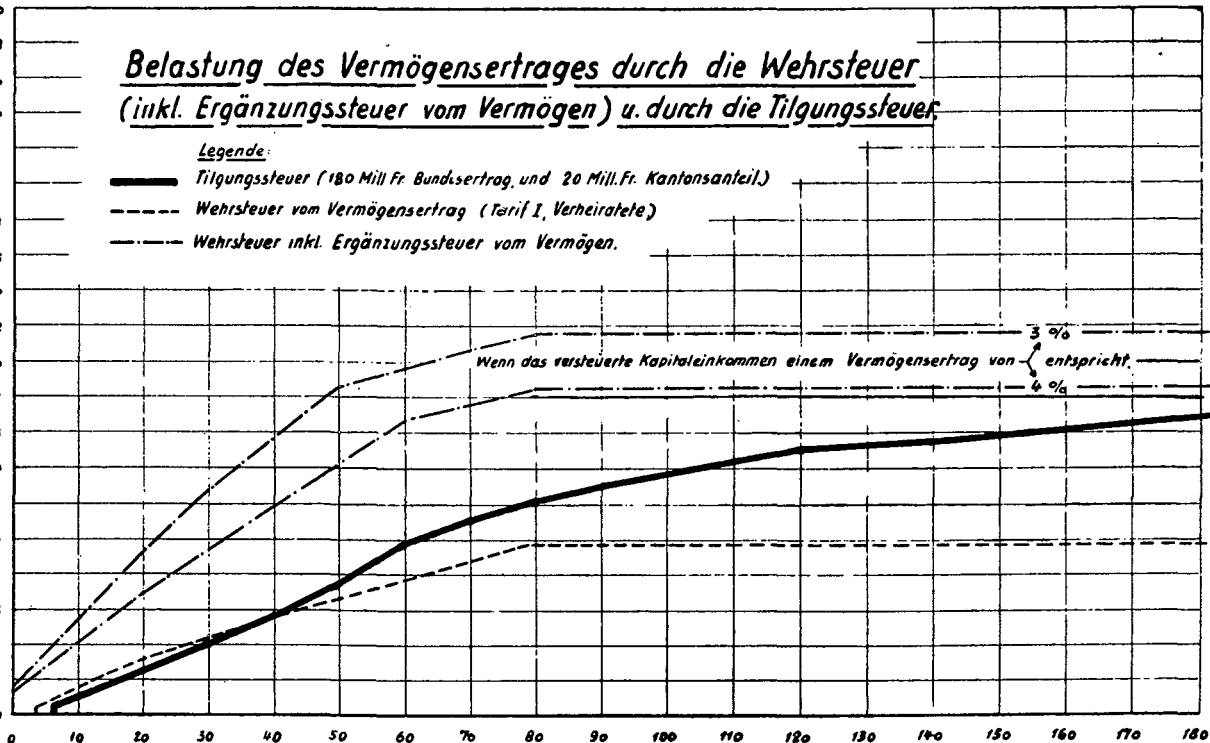


Einkommen in 1000 Fr.

Belastung des Vermögensertrages durch die Wehrsteuer (inkl. Ergänzungssteuer vom Vermögen) u. durch die Tilgungssteuer

Legende:

- Tilgungssteuer (180 Mill. Fr. Bundesertrag, und 20 Mill. Fr. Kantonsanteil.)
- Wehrsteuer vom Vermögensertrag (Tarif I, Verheiratete)
- Wehrsteuer inkl. Ergänzungssteuer vom Vermögen.



Vermögensertrag in 1000 Fr.

Tabelle 31. Belastung des Vermögens und des Vermögensertrages durch Wehrsteuer und Tilgungssteuer
(Verheirateter ohne Kinder)

Vermögen und Vermögensertrag		Wehrsteuer				Tilgungssteuer	
Vermögen Fr.	Vermögensertrag 3 % Fr.	Wehrsteuer vom Einkommen Fr.	Ergänzungssteuer vom Vermögen Fr.	Total		Fr.	in % des Vermögensertrages
				Fr.	in % des Vermögensertrages		
20 000	600	—	10	10	1,7	—	—
50 000	1 500	—	30	30	2,0	—	—
100 000	3 000	12	70	82	2,7	—	—
200 000	6 000	63	180	243	4,0	20	0,33
300 000	9 000	135	330	465	5,2	80	0,89
500 000	15 000	360	750	1 110	7,4	300	2,0
1 000 000	30 000	1 341	2 500	3 841	12,8	1 200	4,0
2 000 000	60 000	4 707	7 000	11 707	19,5	5 700	9,5
5 000 000	150 000	14 625	17 500	32 125	21,4	23 700	15,8

Die Tilgungssteuer ist mithin im Grundsatzentwurfe so konzipiert, dass den Belastungen durch Kantons- und Gemeindesteuern — soweit dies trotz der Verschiedenartigkeit dieser Steuern möglich scheint — Rechnung getragen wird.

Aus den nachstehenden Tabellen ist die Auswirkung der vorgesehenen Verbesserungen erkennbar.

In der Tabelle über die Entwicklung der Gesamtbelastung des Arbeitseinkommens (S. 488) wird gezeigt, wie auf den unteren Einkommensstufen die in den neuern kantonalen Steuergesetzrevisionen sich ausdrückende Tendenz zur Entlastung von Bundes wegen mit Rücksicht auf die Entwicklung der indirekten Steuern verstärkt werden soll. Bei den hohen Arbeitseinkommen wird die durch die zusätzliche Wehrsteuer bewirkte starke Steigerung wieder gemildert.

Die nächste Tabelle (S. 489) gibt eine analoge Darstellung der Vermögensbelastung. Im Bereiche der Vermögensertragsbelastung haben die neuen kantonalen Bestrebungen zu einer leichten Ermässigung geführt. Stark belastet wurden die Vermögensbesitzer während der Wehropferjahre. Infolge des Wegfalls der Ergänzungssteuer vom Vermögen würde eine weitere leichte Milderung eintreten. Trotz dieser Entlastung bliebe aber eine starke Differenzierung zwischen Arbeitseinkommen und Kapitalertrag (siehe Tabelle S. 490) bestehen.

Ein Vergleich mit den entsprechenden Belastungen in New York, London und Stockholm (siehe Tabellen S.491) lässt die mit den Neuerungen angestrebten

Korrekturen der Gesamtbelastung als angebracht erscheinen. Im Vergleich zur Belastung in den genannten Städten könnte eine den vorgesehenen Grundsätzen entsprechende künftige Belastung des Arbeitseinkommens in der Schweiz nicht als übersetzt bezeichnet werden. Die Belastung der kleinen und mittleren Vermögenserträge bliebe trotz des Verzichtes auf die Ergänzungssteuer des Bundes hoch. Dabei muss man sich allerdings des immer bis zu einem gewissen Grade problematischen Wertes internationaler Steuerbelastungsvergleiche bewusst bleiben. Namentlich die Umrechnung in die eigene Landeswährung ist zur Zeit fragwürdig. Grundsätzlich wäre für die kleinen und mittleren Einkommen die Vergleichung nach Kaufkraftparitäten der Anwendung von Wechselkursen vorzuziehen; die Kaufkraftparität lässt sich aber unter den heutigen Verhältnissen nicht in genügend zuverlässiger Weise feststellen. Auf Belastungen anderer Art (indirekte Steuern, Erbschaftssteuern) ist bei unserem Vergleich keine Rücksicht genommen worden.

Trotz den erwähnten Unvollkommenheiten zeigt die Übersicht, dass in der Schweiz nur der kleine und mittlere Vermögensertrag bedeutend höher belastet ist als in den Vergleichsländern; die Belastung grosser Vermögenserträge weicht bei uns von denjenigen der andern Staaten nicht wesentlich ab.

Für die Darstellung der Belastung durch Kantons- und Gemeindesteuern 1950 ff. sind die Belastungsziffern von 1947 unverändert fortgeschrieben worden. Der Tatsache, dass in einzelnen Kantonen — namentlich im Falle einer Kürzung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen — Steuererhöhungen nötig werden dürften, konnte mangels brauchbarer Anhaltspunkte nicht Rechnung getragen werden.

Tab. 32. Die Steuerbelastung von Arbeitseinkommen im Mittel der Kantons-
hauptorte ¹⁾).

In Prozent.

	1938	1943	1947	1950 ff.
	Einkommen Fr. 5000			
Kantone und Gemeinden	4,1	4,3	3,8	3,8
Bund, Wehrsteuer ²⁾	0,2	0,9	0,9	—
Zusammen	4,3	5,2	4,7	3,8
	Einkommen Fr. 10 000			
Kantone und Gemeinden	7,1	7,5	7,0	7,0
Bund, Wehrsteuer ²⁾	0,6	1,6	1,6	1,0
Zusammen	7,7	9,1	8,6	8,0
	Einkommen Fr. 25 000			
Kantone und Gemeinden	11,2	11,9	12,3	12,3
Bund, Wehrsteuer ²⁾	1,5	3,9	3,9	3,4
Zusammen	12,7	15,8	16,2	15,7
	Einkommen Fr. 50 000			
Kantone und Gemeinden	12,9	13,7	14,9	14,9
Bund, Wehrsteuer ²⁾	3,5	6,7	6,7	7,4
Zusätzliche Wehrsteuer	—	—	4,0	—
Zusammen	16,4	20,4	25,6	22,3

¹⁾ Steuerleistung eines verheirateten, unselbständig Erwerbenden ohne Kinder.

²⁾ 1938 Krisenabgabe, 1950 Tilgungssteuer.

Tab. 33. Die Steuerbelastung vom Vermögen und Vermögensertrag (4 %) im Mittel der Kantonshauptorte ¹⁾.

In Prozent des Vermögensertrages.

	1938	1942	1947	1948	1950 ff.
	Vermögen Fr. 50 000, Ertrag Fr. 2000				
Kantone und Gemeinden	18,8	19,4	15,4	15,4	15,4
Bund:					
Wehrsteuer ²⁾	—	5,0	—	—	—
Ergänzungssteuer	0,4	—	—	1,5	—
Wehropfer	—	12,5	7,5	—	—
Couponsteuer	4,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Zusammen	23,2	40,9	27,9	21,9	20,4
	Vermögen Fr. 100 000, Ertrag Fr. 4000				
Kantone und Gemeinden	20,8	21,8	18,5	18,5	18,5
Bund:					
Wehrsteuer ²⁾	—	5,0	0,6	0,6	—
Ergänzungssteuer	0,5	1,8	—	1,8	—
Wehropfer	—	13,3	11,8	—	—
Couponsteuer	4,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Zusammen	25,3	45,9	35,9	25,9	23,5
	Vermögen Fr. 500 000, Ertrag Fr. 20 000				
Kantone und Gemeinden	28,2	29,6	28,6	28,6	28,6
Bund:					
Wehrsteuer ²⁾	1,2	5,0	3,2	3,2	2,5
Ergänzungssteuer	1,4	3,8	—	3,8	—
Wehropfer	—	25,0	25,0	—	—
Couponsteuer	4,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Zusammen	34,8	67,4	61,8	40,6	36,1
	Vermögen Fr. 1 000 000, Ertrag Fr. 40 000				
Kantone und Gemeinden	31,7	33,5	32,8	32,8	32,8
Bund:					
Wehrsteuer ²⁾	2,4	5,0	5,6	5,6	5,5
Ergänzungssteuer	3,1	6,2	—	6,2	—
Wehropfer	—	33,3	33,3	—	—
Couponsteuer	4,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Zusammen	41,2	82,0	76,7	49,6	43,3

¹⁾ Steuerleistungen eines Verheirateten ohne Kinder.

²⁾ 1938 Krisenabgabe, 1950 Tilgungssteuer.

Tabelle 34. Steuerbelastung von Arbeitseinkommen und Kapitalertrag¹⁾.

In Prozent.

Einkommen, Kapitalertrag 4 %	Kantons- und Gemeinde- steuern (1947)		Bund				Gesamtbelastung			
			Wehrsteuer		Tilgungssteuer 1950 ff.		Heute		1950 ff.	
	Arbeit	Ka- pital	Arbeit	Ka- pital	Arbeit	Ka- pital	Arbeit	Ka- pital ²⁾	Arbeit	Ka- pital ²⁾
2000 Franken										
Mittel	1,3	15,4	}	1,5	—	—	1,3	16,9	1,3	15,4
Minimum	0,0	2,4					0,0	3,9	0,0	2,4
Maximum	3,8	30,4					3,8	31,9	3,8	30,4
4000 Franken										
Mittel	3,0	18,5	}	2,4	—	—	3,6	20,9	3,0	18,5
Minimum	0,2	3,3					0,8	5,7	0,2	3,3
Maximum	4,8	33,2					5,4	35,6	4,8	33,2
8000 Franken										
Mittel	5,8	22,6	}	3,6	0,8	0,8	7,2	26,2	6,6	23,4
Minimum	2,9	13,6					4,3	17,2	3,7	14,4
Maximum	9,5	39,1					10,9	42,7	10,3	39,9
12 000 Franken										
Mittel	8,0	25,2	}	4,8	1,5	1,5	10,0	30,0	9,5	26,7
Minimum	4,0	17,2					6,0	22,0	5,5	18,7
Maximum	13,1	39,1					15,1	43,9	14,6	40,6
20 000 Franken										
Mittel	11,0	28,6	}	7,0	2,5	2,5	14,2	35,6	13,5	31,1
Minimum	4,4	19,8					7,6	26,8	6,9	22,3
Maximum	16,6	41,4					19,8	48,4	19,1	43,9
40 000 Franken										
Mittel	14,2	32,8	}	11,8	5,5	5,5	22,3	44,6	19,7	38,3
Minimum	4,7	25,0					12,8	36,8	10,2	30,5
Maximum	19,5	45,7					27,6	57,5	25,0	51,2
80 000 Franken										
Mittel	16,0	34,9	}	18,6	12,1	12,1	35,8	53,5	28,1	47,0
Minimum	4,8	25,0					24,6	43,6	16,9	37,1
Maximum	29,0	48,7					48,8	67,3	41,1	60,8

¹⁾ Steuerleistung eines Verheirateten ohne Kinder.²⁾ Ohne Couponsteuer, welche auf schweizerischen Wertschriften (Aktien und Obligationen) 5 % beträgt.

Tabelle 35. Steuerbelastungsvergleich Schweiz—Ausland *).

A. Die Steuerbelastung des Arbeitseinkommens.

Verheirateter unselbständig Erwerbender ohne Kinder.

Arbeitseinkommen				Belastung in %				
Fr.	£	\$	s. Kr.	Bern		London	New York	Stockholm
				1947	1950 ff.	1947		
5 000	290	1 200	4 200	6,0	5,1	3,8	1,0	10,7
10 000	580	2 400	8 500	10,6	10,0	19,0	9,0	16,4
20 000	1 160	5 000	17 000	16,6	15,9	28,2	14,8	22,1
25 000	1 450	6 000	21 000	18,4	17,9	30,1	16,6	24,7
50 000	2 900	12 000	42 000	28,5	25,2	40,9	24,8	33,5
100 000	5 800	24 000	85 000	42,6	34,5	53,9	37,0	43,9
200 000	11 600	47 000	170 000	51,9	38,0	67,8	49,7	53,1

B. Die Steuerbelastung des Vermögensertrages.

Verheirateter ohne Kinder.

Kapitaleinkommen (Vermögensertrag) ¹⁾				Belastung in % des Kapitaleinkommens				
Fr.	£	\$	s. Kr.	Bern		London	New York	Stockholm
				1947 ²⁾	1950 ff.	1947		
2 000	120	470	1 700	17,2	15,7	0,0	0,0	7,0
5 000	290	1 200	4 200	25,1	22,5	8,6	1,0	20,3
10 000	580	2 400	8 500	31,0	27,8	26,5	9,0	28,9
20 000	1 160	5 000	17 000	39,4	34,9	35,7	14,8	40,1
25 000	1 450	6 000	21 000	41,9	37,2	37,6	16,6	44,2
50 000	2 900	12 000	42 000	53,4	46,6	44,7	24,8	57,4
100 000	5 800	24 000	85 000	60,4	55,6	55,8	37,0	71,4
200 000	11 600	47 000	170 000	60,7	59,0	68,8	49,7	80,0

¹⁾ 4 % Rendite.²⁾ Ohne neues Wehropfer; Wehrsteuer inkl. Ergänzungssteuer vom Vermögen.

*) Der Steuerbelastungsvergleich umfasst für:

Bern: Veranlagte Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern, Couponsteuer vom Vermögensertrag. — Für 1950 ff. Belastung durch Kantons- und Gemeindesteuern gleich wie 1947 vorausgesetzt.

London: Normaltax und Surtax vom Arbeits- und Kapitaleinkommen.

New York: Bundessteuern, Steuer des Staates und der Stadt New York vom Arbeits- und Kapitaleinkommen.

Stockholm: Staatliche und kommunale Einkommens- und Vermögenssteuern.

Den Vereinen und Stiftungen wird, soweit sie nicht gemeinnützigen Zwecken dienen, zugemutet werden können, die Steuer nach dem für natürliche Personen aufgestellten Tarif zu entrichten. Insbesondere besteht kein Grund, den in Form von Familienstiftungen verselbständigten Vermögen natürlicher Personen eine geringere Steuerlast aufzuerlegen. Anders verhält es sich bei den Körperschaften des kantonalen Privatrechts (Allmendgenossenschaften, Alpkorporationen etc.). Die Erträge solcher Körperschaften werden in der Hauptsache nochmals bei den einzelnen Anteilberechtigten (z. B. bei den Inhabern von Kuhrechten) besteuert. Diese Doppelbelastung der Erträge würde ähnlich wie bei den Kapitalgesellschaften und Genossenschaften dadurch berücksichtigt, dass die Ertragssteuer der Körperschaften auf maximal 5 % beschränkt wird.

Während der Reingewinn der Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung im Wehrsteuerrecht nach der Ertragsintensität (nach dem Verhältnis von Reingewinn zu Kapital und Reserven) belastet wird, wird im Grundsatzentwurfe vorgesehen, die von den Kapitalgesellschaften geschuldete Tilgungssteuer als Proportionalsteuer auszugestalten, da sich damit die Nachteile einer Überlagerung von kantonalen und eidgenössischen progressiven Steuern vermeiden liessen. Die proportionale Tilgungssteuer der Gesellschaft würde dann nur mehr die Funktion einer Vorbelastung der Aktionäre erfüllen. Progressiv nach Massgabe des Gesamteinkommens würden dagegen die Ausschüttungen der Gesellschaft beim Empfänger, dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sie beeinflussen, belastet bleiben. Die ebenfalls proportionale Steuer vom Vermögen dürfte in der vorgesehenen Höhe wohl auch den Kapitalgesellschaften zugemutet werden, die keinen oder nur einen geringen Reingewinn ausweisen. Die vorgesehene Regelung hätte auch den Vorzug, die Herstellung der Belastungsgleichheit mit den Genossenschaften zu ermöglichen, die bisher wegen der Unterschiede in der Belastungsart (progressive Besteuerung der Kapitalgesellschaften, proportionale Besteuerung der Genossenschaften) so grosse Schwierigkeiten und so viele Anstände verursachte. Wenn man, wie es in den Grundsätzen vorgesehen wurde, für beide Gruppen von Steuerpflichtigen die Kürzung des Ertrages um den Betrag von Rückvergütungen und Rabatten im gleichen Umfange zuliesse, so wäre auch auf diesem heikeln Gebiete die Belastungsgleichheit hergestellt.

Der Reinertrag der Genossenschaften des Obligationenrechts würde bei einer solchen Regelung wie nach Wehrsteuerrecht proportional besteuert werden. Der Ansatz von 5 % überstiege denjenigen der ordentlichen Wehrsteuer (4,5 %) nur um ein wenig.

ee. Die Erhebung der Steuer durch die Kantone wird beizubehalten sein. Sie entspricht der bundesstaatlichen Ordnung; die Mitwirkung an der gemeinsamen Aufgabe festigt die Stellung der Kantone. In der Expertenkommission ist auch die Frage aufgeworfen worden, ob nicht wenigstens für die juristischen Personen die Veranlagung einer Bundessteuerbehörde über-

tragen werden könnte. Trotzdem eine derartige Zentralisierung, wie sie für die Kriegsgewinnsteuer als unerlässlich betrachtet wurde, vom fiskalischen Standpunkt aus gewisse Vorteile bieten würde, erachten wir es nicht für angezeigt, bei der während verhältnismässig langer Zeit zu erhebenden Tilgungssteuer den bei den Kriegssteuern und der Krisenabgabe sowie bei den beiden Wehroptionen und der Wehrsteuer befolgten Grundsatz, dass die Veranlagung Sache der Kantone ist, zu verlassen.

Wie die ordentliche Wehrsteuer, so soll auch die Tilgungssteuer zwar als Jahressteuer erhoben, aber nur alle zwei Jahre veranlagt werden. Sie soll bemessen werden nach dem Einkommen in den beiden der Veranlagungsperiode unmittelbar vorangegangenen Kalenderjahren (Berechnungsperiode). Unbestreitbar könnte bei jährlicher Veranlagung den Veränderungen in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen besser Rechnung getragen werden. Die Erfahrungen auf dem Gebiete der Krisenabgabe und der Wehrsteuer haben aber gezeigt, dass eine jährliche gründliche Veranlagung aller Steuerpflichtigen praktisch kaum möglich wäre. Es kennen denn auch heute nur acht Kantone die jährliche Taxation für ihre Einkommens- bzw. Erwerbssteuern.

ff. Durch die neue Verfassungsbestimmung soll dem Bund das Recht eingeräumt werden, die Tilgungssteuer vom Jahre 1950 an zu erheben. Da aber im Jahre 1949 die Veranlagungen für die fünfte Wehrsteuerperiode durchgeführt werden, dürfte es angezeigt sein, nicht schon im darauffolgenden Jahre eine allgemeine neue Veranlagung für die Bundeseinkommenssteuer anzuordnen, sondern die erste Taxation für die Tilgungssteuer auf das Jahr 1951 zu verschieben. Es könnte für das Jahr 1950 mit geringem Arbeitsaufwand auf Grund der letztmaligen Wehrsteuerveranlagung eine Jahressteuer vom Einkommen erhoben werden; eine neue Veranlagung hätte für dieses Jahr nur in Ausnahmefällen zu erfolgen. Die grosse Mehrzahl der Steuerpflichtigen dürfte es begrüssen, dass auf diese Weise auf eine neue Steuererklärung per 1. Januar 1950 verzichtet werden kann. Die Entlastung wäre aber vor allem für die Steuerbehörden von grosser Wichtigkeit. Schon heute gelingt es ihnen nur mit grösster Mühe, das Veranlagungs- und Einspracheverfahren innerhalb der zweijährigen Steuerperiode durchzuführen. Wenn man ausserdem in Betracht zieht, dass in den Jahren 1948, 1949 und 1950 die zusätzliche Wehrsteuer zu erheben ist, die die Steuerbehörden vor neue schwierige Aufgaben stellt, und dass vom Jahre 1948 an eine weitere bedeutende Belastung durch die Mitwirkung bei der Ermittlung des für die Beitragsleistung an die Alters- und Hinterbliebenenversicherung massgebenden Einkommens entstehen wird, so erscheint eine bereits 1950 durchzuführende Veranlagung für die Tilgungssteuer praktisch ausgeschlossen.

gg. Die Tilgungssteuer soll im Gegensatz zu den übrigen Bundessteuern zweckgebunden sein und erhoben werden, bis ein Betrag von 5 Milliarden an der Kriegsschuld getilgt ist. Damit ist die Steuer praktisch auch befristet, ohne dass schon heute die Dauer der Erhebung genau bestimmt werden könnte.

Der im Zukunftsbudget vorgesehene Anteil des Bundes am Ertrag der Tilgungssteuer (180 Millionen Franken) würde bei einem Zinssatz von 3 % die Verzinsung und die Tilgung eines Schuldenteils von 5 Milliarden Franken innert 60 Jahren ermöglichen. Die Gründe einer solchen Ordnung sind bereits dargelegt worden.

hh. Die Expertenkommission hat in ihrem Bericht die Erhebung einer direkten Bundessteuer mit einem Ertrag von 280 Millionen Franken vorgeschlagen, der zu drei Vierteln (210 Millionen) dem Bund und zu einem Viertel (70 Millionen) den Kantonen zukommen soll. Vor allem der Handels- und Industrieverein und die Freisinnig-demokratische Partei haben diesen kantonalen Ertragsanteil von 25 % als zu hoch bezeichnet. Wir haben uns diesem Einwand um so weniger verschliessen können, als die Tilgungssteuer ein Defizit von 180 Millionen Franken in unserem zukünftigen Finanzplan ausgleichen muss, und jede Beteiligung der Kantone unabwendbar eine entsprechende Erhöhung des Steuerertrages erfordert, mithin einer entsprechenden Verschärfung der Progression ruft. Wenn es dem Bund nicht möglich ist, ganz darauf zu verzichten, in Konkurrenz mit den Kantonen eine direkte Steuer zu erheben, so sollte diese Steuer doch auf das durch ihren Zweck bedingte Mass beschränkt werden. Es wäre unlogisch, in das Primat der Kantone auf dem Gebiete der direkten Steuern einzig deshalb weiter einzugreifen, um den Kantonen Einnahmen zu verschaffen, mit andern Worten direkte Steuern zuhanden der Kantone durch den Bund zu erheben. Der von uns gewählte Ansatz der Kantonsbeteiligung an der Tilgungssteuer von 10 %, d. h. 20 Millionen Franken, scheint uns unter diesen Umständen das Maximum dessen, was im Interesse einerseits der Schonung der Steuerzahler und andererseits der Schonung der kantonalen Steuerreserven verantwortet werden kann. Dadurch, dass es sich dabei um einen eigentlichen Ertragsanteil und nicht nur um eine blossе Bezugsprovision handelt, werden die Kantone nicht nur für die ihnen erwachsende Veranlagungsarbeit entschädigt, sondern darüber hinaus auch am Ergebnis dieser Arbeit gebührend mitinteressiert. Denjenigen Kantonen, die glauben, die Kürzung des Anteils am Ertrag der direkten Bundessteuer von heute 30 % auf inskünftig 10 % bedeute für sie einen untragbaren Einnahmefall, steht es frei, die entstehende Lücke durch kantonale Zuschläge zur Tilgungssteuer des Bundes auszugleichen. Dieser Weg hat den Vorzug, dass der kantonale Souverän, der Stimmbürger, seines Mitspracherechtes nicht verlustig geht und damit dem oft gehörten Vorwurf, die Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer seien «eidgenössische Bestechungsgelder», die Spitze gebrochen wird (vgl. Ziff. 8).

ii. Im Verlaufe der Diskussion um die Finanzreform sind eine Reihe die Wehrsteuer beschlagende Anregungen gemacht worden, deren Prüfung und Diskussion, da es sich um Spezialfragen handelt, der Ausführungsgesetzgebung vorbehalten bleiben muss.

In erster Linie ist das am 21. Oktober 1946 der Bundeskanzlei eingereichte, 50 945 gültige Unterschriften tragende «Volksbegehren für die Heranziehung

der öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung» zu nennen (BBl. 1946, III, 1141). Das in der Form der allgemeinen Anregung (Art. 121, Abs. 5, BV) gehaltene Volksbegehren lautet:

«Bei der Beschaffung der Mittel zur Deckung der Aufwendungen für die Landesverteidigung hat der Bund einen angemessenen Lastenausgleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen herbeizuführen. Zu diesem Zwecke sind die rechtlich selbständigen und unselbständigen industriellen und gewerblichen Betriebe sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute der Kantone und Gemeinden einer ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Rendite angepassten Steuer zu unterwerfen. Kranken-, Versorgungs- und Bildungsanstalten sowie Unternehmen, die vorwiegend soziale, kulturelle oder kirchliche Aufgaben erfüllen, sind steuerfrei zu belassen.»

Das Initiativkomitee ist ermächtigt, die Initiative zurückzuziehen, wenn die Bundesversammlung durch einen eigenen Verfassungsvorschlag oder durch bundesgesetzliche Massnahmen eine angemessene Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen in die Wege leitet. Der Ständerat hat am 13. und der Nationalrat am 19. Dezember 1946 den Bundesrat eingeladen, in der Sache selbst Bericht und Antrag einzureichen.

Das Volksbegehren fordert die Besteuerung bestimmter kantonaler und kommunaler Betriebe und Anstalten durch den Bund «entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Rendite», mit andern Worten in Form einer veranlagten, direkten Bundessteuer. Sofern im Rahmen der künftigen Neuordnung der Bundesfinanzen die vorgeschlagene Tilgungssteuer verwirklicht wird, wird es Sache der Ausführungsgesetzgebung sein, zu bestimmen, ob auch öffentliche industrielle und gewerbliche Unternehmungen steuerpflichtig sein sollen. Bejaht der Bundesgesetzgeber diese Frage, so kann das Volksbegehren zurückgezogen werden. Im gegenteiligen Falle müsste wohl der Bericht des Bundesrates zur Initiative spätestens gleichzeitig mit der Botschaft zum Bundesgesetz über die Tilgungssteuer den eidgenössischen Räten vorgelegt werden. Einer besondern verfassungsmässigen Grundlage zur Verwirklichung der Postulate der Initianten bedürfte es nur dann, wenn dem Bunde die Kompetenz zur Erhebung einer direkten Bundessteuer im übrigen versagt würde; dann müssten sich die eidgenössischen Räte und später auch Volk und Stände darüber schlüssig werden, ob sie im Sinne des Volksbegehrens einer auf öffentliche Betriebe und Anstalten der Kantone und Gemeinden beschränkten direkten Bundessteuer zustimmen wollten. Wir werden deshalb Bericht und Antrag zum Volksbegehren den eidgenössischen Räten in dem Zeitpunkt vorlegen, in dem über das Schicksal der Verfassungsvorlage betreffend die Tilgungssteuer Klarheit besteht.

Immerhin wollten wir nicht verfehlen, schon hier darauf hinzuweisen, dass sowohl die Expertenkommission (vgl. die Begründung ihres Beschlusses auf S. 45 des Berichtes) als auch die Kantone Zürich, Bern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Solothurn, Appenzell A.-Rh., Schaffhausen, Aargau, Thurgau,

Wallis, Neuenburg, die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, die Sozialdemokratische und die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei sowie der Schweizerische Städteverband sich in ihren Vernehmlassungen zum Expertenbericht gegen eine steuerliche Erfassung der wirtschaftlichen Betriebe und Anstalten von Kantonen und Gemeinden ausgesprochen haben. Einzig in der Äusserung des Schweizerischen Gewerbeverbandes wird, in Übereinstimmung mit den Initianten, verlangt, dass die wirtschaftlichen Betriebe der Kantone und Gemeinden wie die privaten Unternehmen einer direkten Bundessteuer zu unterstellen seien.

kk. In der öffentlichen Diskussion, insbesondere auch in verschiedenen Eingaben (Freisinnig-demokratische Partei, Gewerbeverband, Vorort), ist angeregt worden, dass bei einer kommenden direkten Bundessteuer der Abzug der Kantons- und Gemeindesteuern vom Einkommen der natürlichen Personen zulässig erklärt werde. Auch dieses Problem wird darum bei der Vorbereitung der Ausführungsgesetzgebung einlässlich zu prüfen sein.

Die Erkenntnis, dass die Steuerentrichtung eine Einkommensverwendung darstellt, hat sich noch nicht allgemein durchgesetzt, und mancher Steuerpflichtige empfindet es deshalb als unbillig, wenn ein Gemeinwesen auch solche Einkommensteile der Besteuerung unterwirft, die der Einkommensempfänger nicht zur Deckung seines persönlichen Aufwandes verwenden kann, weil er sie als Steuer an ein anderes Gemeinwesen abführen muss. Man erwartet vom Steuerabzug auch eine gewisse interkantonale Ausgleichswirkung insofern, als, wenn er zugelassen würde, derjenige, der hohe Kantons- und Gemeindesteuern zu entrichten hat, eine geringere Bundessteuer bezahlen müsste als der Bezüger eines gleich hohen Einkommens, der in einem Kanton mit niedrigen Steuern domiziliert ist.

Bei der Ausarbeitung der Ausführungsgesetze werden allerdings auch die Nachteile einer solchen Steueranrechnung nicht übersehen werden dürfen. In erster Linie ist darauf hinzuweisen, dass infolge des Steuerabzugs ein Ertragsausfall von 20—25 % eintreten würde. Die Steuertarife müssten darum durchschnittlich um mindestens 30 % über das in den Grundsätzen für die Ausgestaltung der Tilgungssteuer vorgesehene Mass hinaus erhöht werden, um zu erreichen, dass die Steuer von den verbleibenden 75 bis 80 % des Gesamteinkommens den benötigten Ertrag von total 200 Millionen Franken (180 Millionen Franken Bundesanteil) abwirft. Für die grosse Masse der Steuerpflichtigen, namentlich für diejenigen mit mittlern und kleinen Einkommen, ergäbe sich mithin kaum ein fühlbarer Vorteil. Dazu kommt, dass infolge des Steuerabzugs das Verfahren umständlich würde. In den Steuererklärungen müssten Angaben über die Höhe der bezahlten Kantons- und Gemeindesteuern verlangt werden, und diese Angaben bedürften der Überprüfung im Veranlagungsverfahren. Was für Umtriebe mit einer solchen Prüfung verbunden sein können, beweisen die Erfahrungen bei der Durchführung der Kriegsgewinnsteuer, bei welcher der Abzug kantonalen und kommunalen Steuern zulässig erklärt ist. Auch die interkantonale Ausgleichswirkung wird nicht überall unbeanstandet bleiben. Es ist wohl denkbar, dass

solche Kantone und Gemeinden, welche sich in der Übernahme staatlicher Aufgaben grosse Zurückhaltung auferlegt haben und die aus diesem Grunde keine hohen Steueransprüche stellen müssen, sich dagegen auflehnen werden, dass ihre Einwohnerschaft dem Bund faktisch höhere Steuerleistungen erbringen soll als die Einwohnerschaft anderer Gemeinden und Kantone. Ganz allgemein würde als Folge des Steuerabzugs eine Verflachung der Auswirkungen progressiver Tarife kantonaler und kommunaler Steuern eintreten, die vorzugsweise den Bezüglern grosser Einkommen zugute kämen. Diese Auswirkungen bedürfen noch einer sorgfältigen Überprüfung.

II. Für natürliche und juristische Personen wird sich ferner die Frage der Zulassung vermehrter Abschreibungen geschäftlicher Betriebe stellen. Die Praxis der Wehrsteuerbehörden ist in diesem Punkte des öfters als zu engherzig kritisiert worden. Zwar wird auch in Zukunft dem Steuerpflichtigen nicht freigestellt werden dürfen, das Mass der steuerlich zulässigen Abschreibungen Jahr für Jahr nach Belieben zu bestimmen und damit Zeitpunkt und Umfang seiner Steuerleistungen zu beeinflussen. Die Erhebung einer direkten Bundessteuer während eines verhältnismässig langen Zeitraumes wird aber erlauben, etwas grössere Freiheit in der Bemessung der zum Abzug zuzulassenden Abschreibungen walten zu lassen und so dem Bedürfnis der Gewerbetreibenden nach steuerlich begünstigter Sicherung ihrer Unternehmen besser Rechnung zu tragen, als dies bei einer nur während weniger Jahre erhobenen Steuer möglich ist.

b. *Militärpflichtersatz.*

Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform befürwortet eine Revision der Gesetzgebung über den Militärpflichtersatz mit dem Ziele der Ertragssteigerung sowie der Vereinfachung und Verbesserung des Veranlagungs- und Bezugsverfahrens durch Anlehnung an die direkte Bundeseinkommenssteuer. Diese Anregungen werden von zahlreichen Vernehmlassungen der Kantone, politischen Parteien und Wirtschaftsverbänden unterstützt und ergänzt. Im einzelnen werden noch vorgeschlagen: progressive Belastung des Einkommens, Erhöhung der Grundtaxe, Verzicht auf die Besteuerung der Anwartschaften, Aufhebung oder Reduktion der Beteiligung der Kantone am Ertrag der Abgabe.

Die Militärpflichtersatzordnung ist veraltet. Das grundlegende Bundesgesetz stammt aus dem Jahre 1878. Verschiedene vor 1939 unternommene Bemühungen, es den neuzeitlichen militärischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen anzupassen, führten nicht zum Ziel, teils weil sich widerstreitende Tendenzen geltend machten, teils wegen der Ungewissheit hinsichtlich der Gestaltung der künftigen Wehrordnung. Eine umfassende Neuordnung des Bundessteuerwesens muss aber den Militärpflichtersatz miteinbeziehen.

Die Militärsteuer ist ausbaufähig. Die erhöhten Anforderungen an die Militärdienstpflichtigen und die seit 1878 eingetretene Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse rechtfertigen eine erhebliche Erhöhung der Steueransätze. Diese betragen heute noch:

Personaltaxe	Fr.	6
Zuschlag vom Vermögen		1,5 ‰
Zuschlag vom Einkommen (Erwerb und Leibrenten)		1,5 ‰
Maximaltaxe	Fr.	3000

Zu diesen Ansätzen hat der Militärflichtersatz vor dem Krieg rund 9 Millionen Franken Jahresertrag abgeworfen. Während des Krieges ist der Militärflichtersatz verdoppelt worden; 1946 hat er einen Gesamtertrag von 17,1 Millionen Franken und einen Bundesanteil von 7,9 Millionen Franken ergeben.

Die Prüfung der Ausbaumöglichkeiten hat davon auszugehen, dass der Militärflichtersatz keine Fiskalsteuer, sondern eine Ersatzabgabe ist, die den materiellen Vorteil der Befreiung von Militärdienstleistungen ausgleichen soll. Daraus folgt, dass die Belastung sich nicht in allen Teilen nach den für die direkten Steuern massgebenden Grundsätzen richten, und dass die Anwendung eines progressiven Tarifs wegen des Ersatzcharakters der Abgabe kaum in Frage kommen kann. Bei der spätern Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes werden dagegen in Erwägung zu ziehen sein:

die Verdoppelung der Personaltaxe auf	Fr.	12
(Mehrertrag rund 1,5 Millionen Franken)		
die Erhöhung der Abgabe von dem Fr. 1200 (bisher Fr. 600)		
übersteigenden Gesamteinkommen auf		3 ‰
die Erhöhung der Maximaltaxe auf	Fr.	6000

In Betracht zu ziehen ist ferner eine Verlängerung der Dauer der Ersatzpflicht über das 48. Lebensjahr hinaus, insbesondere in den Jahren, in denen die Armee durch längeren Aktivdienst in Anspruch genommen wird. Mit der Vermögenssteuer würde auch die häufig angefochtene Belastung der Anwartschaften wegfallen. Nicht preisgegeben werden soll damit der der Anwartschaftsbesteuerung zugrunde liegende Gedanke, dass nämlich auch dem nicht militärdienstpflichtigen Sohn begüterter Eltern, der es sich leisten kann, verhältnismässig lange dem Erwerbsleben ferne zu bleiben, eine angemessene Ersatzabgabe zugemutet werden darf. Es wird deshalb eine Aufwandbesteuerung in dem Sinne vorzusehen sein, dass die einem erwerbsfähigen Ersatzpflichtigen von Verwandten zugewendeten Unterhaltsbeiträge zum steuerbaren Einkommen gerechnet werden.

Mit diesen Änderungen wird sich der im Finanzplan in Rechnung gestellte Jahresertrag von 10 Millionen Franken für den Bund nur dann erzielen lassen, wenn die heute den Kantonen zustehende Ertragsbeteiligung unter Einräumung einer Bezugsprovision von 8 % aufgehoben oder zumindest stark herabgesetzt wird. Die Notwendigkeit einer solchen Korrektur wird unter Ziff. 8 hiernach dargetan.

Die Anlehnung des Militärflichtersatzes an die direkte Bundeseinkommensteuer liegt nahe, zumal heute schon eine gewisse Beziehung der Ersatzveranlagung zu den amtlich veranlagten Hauptsteuern besteht (Art. 68 MStV). Die Verbindung mit der künftigen direkten Bundessteuer erlaubt eine wesent-

liche Vereinfachung der Veranlagung und lässt bessere Erträge des Militärflichtersatzes erwarten. Ihre Vorteile dürfen allerdings nicht überschätzt werden; wenn die für die Wehrsteuer massgebenden steuerfreien Minima bei der neuen Bundeseinkommenssteuer erheblich überschritten werden, so dürfte für einen grossen Teil der Ersatzpflichtigen mangels Einkommenssteuerpflicht der Vorteil der Simultanveranlagung dahinfallen.

Die Grundzüge einer Ordnung, die den in Aussicht genommenen Neuerungen Rechnung trägt, sind in den im Anhang enthaltenen Richtlinien niedergelegt.

c. Stempelabgaben.

Die Stempelabgaben sind neben den Zöllen die bedeutendste verfassungsmässige Einnahmequelle des Bundes. Sie haben sich gut eingelebt, und ihre Weitererhebung wird von keiner Seite in Frage gestellt. Der Bundesrat sieht daher ihre Übernahme in das neue Finanzrecht des Bundes vor.

Die optimale Nutzung dieser Quelle erfordert sorgsame Auswahl der Objekte und wohlabgewogene Steuersätze. Die Steuererhebung muss sich rationell gestalten lassen und darf sich wirtschaftlich nicht so auswirken, dass der Verkehr den von der Abgabe belasteten Verkehrsformen ausweicht. Beim weitem Ausbau der Stempelabgaben ist daher Mass zu halten. Andererseits erfordert der Zustand der Bundesfinanzen und rechtfertigen es die seit der letzten Revision der Stempelgesetzgebung (1927) eingetretenen Verhältnisse, dass die auf diesem Gebiet vorhandenen Reserven heute erschlossen werden.

Die Experten halten dafür, dass die Stempelabgaben auf dem Umsatz von Wertpapieren, auf Wechseln und auf Prämienquittungen der Lebensversicherung noch einer gewissen Steigerung fähig seien; ferner empfehlen sie die Einführung einer Stempelabgabe auf den Frachturkunden des gewerbmässigen Autotransportverkehrs. Der Bundesrat schliesst sich der Auffassung und den Vorschlägen der Experten an. Überdies fasst er die Belastung der Lotterielose und der Urkunden über Einsätze bei gewerbmässigen Wetten und lotterieähnlichen Veranstaltungen (Sport-Toto usw.) mit einer Stempelabgabe ins Auge.

Im einzelnen dürfte in Betracht fallen:

aa. beim Umsatzstempel eine Satzerhöhung für inländische Titel auf 1 ‰ (1917: $0,1 \text{ ‰}$, 1927: $0,3 \text{ ‰}$) und für ausländische Titel auf 2 ‰ (1917: $0,4 \text{ ‰}$, 1927: 1 ‰). Diese Sätze halten den Vergleich mit ausländischen aus (Frankreich bis 3 ‰ , Grossbritannien bis 5 ‰ , Schweden bis 3 ‰). Nicht in Frage kommt dagegen eine Erhöhung auf den Satz der Warenumsatzsteuer, wie sie in der öffentlichen Diskussion bisweilen postuliert wurde. Wertpapiere unterliegen bei ihrer Ausgabe bereits erheblichen Stempelabgaben (Obligationen in der Regel $1,2 \text{ ‰}$, Aktien 2 ‰) und sollen überdies bei jedem Umsatz erfasst werden. Sie sind keine Verbrauchsgüter, und das Prinzip der Einphasenbelastung gilt für sie nicht. Erwartete Ertragsvermehrung 4,5 Millionen Franken;

bb. beim Wechselstempel eine Satzerhöhung von 0,5 ‰ auf 1 ‰ pro sechs Monate Laufzeit. Während die Emissions- und Couponabgaben auf Aktien und Obligationen wiederholt erhöht worden sind, ist der Wechselstempel seit 1917 unverändert geblieben. Ausländische Sätze: Frankreich 2,5 ‰, Grossbritannien (1939) 0,5 ‰, Italien (1945) 4 ‰. Ertragsvermehrung 1,5 Millionen Franken.

Checks, Sichtenweisungen, Schatzanweisungen, Generalmandate der Nationalbank, Postchecks und Giroanweisungen waren bisher frei von eidgenössischen Stempelabgaben, während solche Papiere im Ausland vielerorts ertragreichen Abgaben unterliegen. Es wird deshalb nunmehr die Einführung eines Fixstempels von 10 Rappen in Vorschlag gebracht (Grossbritannien: 2 pence). Es ist nicht anzunehmen, dass eine so mässige Belastung Entwicklung und Umfang des bargeldlosen Zahlungsverkehrs hemmen und zu einer währungspolitisch unerwünschten Vermehrung des Zahlungsmittelumschlages führen könnte. Ertrag geschätzt auf 1 Million Franken;

cc. beim Stempel auf Prämienquittungen eine Satzerhöhung bei der Lebensversicherung von 0,5 % auf 1 %. Während die in Obligationen und vinkulierten Bankguthaben angelegten Sparkapitalien mit einem schon 1927 von 1 auf 1,2 % erhöhten Emissionsstempel und zudem mit der sukzessive von 2 auf 5 % gesteigerten Couponabgabe belastet sind, erhebt der Bund von den Anlagen in Versicherungen an Stempelabgaben nur den Prämienquittungsstempel, der seit 1917 unverändert geblieben ist. Seine Verdoppelung darf somit wohl in Betracht gezogen werden, zumal Versicherungen bis zu 5000 Franken Kapitalversicherung oder 500 Franken Jahresrente stempelfrei sind. Ertragsvermehrung 1 Million Franken;

dd. beim Frachturkundenstempel die Ausdehnung auf Frachturkunden des gewerbsmässigen Autotransportverkehrs, die schon heute in der Autotransportordnung vom 30. September 1938 (Art. 7) vorgesehen ist und verwirklicht werden kann, sobald in der Transportordnung die Verwendung von Frachturkunden vorgeschrieben wird. Ertragsvermehrung Fr. 400 000;

ee. eine Stempelabgabe auf Lotterielosen. Vorgeschlagen wird hier die Einführung einer Abgabe (von 10 % des Einsatzes) auf Lotterielosen sowie auf Ausweisen über Einsätze bei gewerbsmässigen Wetten und lotterieähnlichen Veranstaltungen (Sport-Toto usw.), sofern die Lotterie oder Ausspielungssumme mindestens 5000 Franken beträgt. Mutmasslicher Ertrag 3,3 Millionen Franken.

Besonderer Erwähnung bedarf die Stempelabgabe auf Coupons inländischer Wertpapiere. Diese ist eine beim Schuldner von Erträgen des mobilen Kapitalvermögens erhobene, durch Kürzung dieser Erträge auf den Gläubiger zu überwälzende Steuer. Seit 1941 wurden auf den gleichen Erträgen noch weitere Abgaben auf dem Abzugsweg erhoben, nämlich von 1941 bis und mit 1944 die Quellenwehrsteuer und seit 1944 die Verrechnungssteuer. Das Neben-

einander verschiedener Abzugssteuern schaffte unübersichtliche Verhältnisse, weshalb im Sinne einer Vereinfachung die von verschiedenen Seiten empfohlene Zusammenlegung der Couponabgabe mit der Verrechnungssteuer in Aussicht genommen wird; davon soll weiter unter der nachfolgenden lit. *d* die Rede sein. — Die Stempelabgabe auf den Coupons ausländischer Wertpapiere wird hingegen unter dieser Bezeichnung als Teil der Stempelgesetzgebung beizubehalten sein.

Die Stempelabgaben haben im Mittel der Jahre 1918—1946 rund 57 Millionen Franken, im Durchschnitt der letzten zehn Jahre sogar über 72 Millionen Franken pro Jahr abgeworfen. Davon fiel ein Fünftel an die Kantone. Der Expertenbericht rechnet mit einem durchschnittlichen Ertrag von 91 Millionen Franken, wobei nach Abzug der Kantonsanteile dem Bund 73 Millionen Franken pro Jahr verbleiben würden. Diese Schätzung geht von der Annahme aus, es werde der empfohlene Ausbau der Stempelabgaben verwirklicht. Sie ist unter dieser Voraussetzung als Durchschnitt guter und schlechter Jahre als angemessen zu betrachten. Ein höherer Ertrag als 91 Millionen Franken sollte dagegen nicht in Rechnung gestellt werden, auch wenn in den letzten drei Jahren die Ergiebigkeit der Stempelabgaben erheblich zugenommen hat (1942: 71,6, 1943: 71,5, 1944: 71,0, 1945: 79,5, 1946: 83,5, 1947: 98,3 Millionen Franken). Denn die Stempelabgaben sind sehr krisenempfindlich (1930: 83,5, 1932: 55,9, 1933: 51,1 Millionen Franken). Bei der Überführung der Couponabgabe in die Verrechnungssteuer wird sich eine Einnahmeverchiebung von durchschnittlich 42 Millionen Franken ergeben. Entsprechend niedriger, d. h. auf bloss 49 Millionen Franken, wird dann der Ertrag der Stempelabgaben und entsprechend höher der Ertrag der Verrechnungssteuer zu veranschlagen sein.

d. Verrechnungssteuer.

Die Einführung der Verrechnungssteuer im Jahre 1944 hat die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Sie hat der Steuerehrlichkeit wirksam nachgeholfen. Ihr gebührt, neben der Amnestie, das Verdienst, eine stattliche Anzahl Milliarden Steuerkapital zutage gefördert zu haben. Sie hat dem Bund zudem Nettomehreinnahmen bis zu jährlich 50 Millionen verschafft (herrührend aus der Belastung des Auslandbesitzes an Schweizerwerten und aus der Belastung der bei den kantonalen Steuern weiterhin verheimlichten inländischen Wertpapiere und Bankguthaben). Sie hat sich trotz einer leider unvermeidlichen Umständlichkeit des Deklarationsverfahrens im grossen und ganzen auch leichter eingelebt als erwartet wurde.

Eine Preisgabe der Verrechnungssteuer kann nicht in Frage kommen. Sie hätte die rasche Verflüchtigung wertvoller Errungenschaften zur Folge. Die Hinterziehung der direkten Steuern vom Ertrag mobiler Kapitalien würde rasch wieder zunehmen. Dieser Entwicklung könnte auch die von verschiedenen Seiten empfohlene Verschärfung der Steuerstrafen nicht Halt gebieten. Auch die Statuierung einer Versteuerungsnachweispflicht vermöchte die Vorteile der Besteuerung an der Quelle nicht wettzumachen; sie brächte, wie sorgfältige

Untersuchungen ergeben haben, für die Titelbesitzer und Banken nicht weniger, sondern mehr Umtriebe und ist darum 1943 verworfen worden. Der Bundesrat sieht deshalb die verfassungsmässige Verankerung und Überführung der Verrechnungssteuer in das dauernde Gesetzesrecht des Bundes vor.

Als wichtigste Neuerung bei der künftigen Gestaltung der Verrechnungssteuer wird der Einbau der Couponsteuer in Vorschlag zu bringen sein. Es hat damit folgende Bewandtnis. Im ersten Erhebungsjahr, 1944, ist die Verrechnungssteuer als dritte eidgenössische Abzugssteuer zur Couponabgabe und zu der an der Quelle erhobenen Wehrsteuer hinzugetreten. Es wurden damals nebeneinander erhoben: *a.* Die Couponabgabe zum damals gültigen Satz von 4 % auf Obligationenerträgen, 6 % auf Aktienerträgen und 12 % auf den Prämien von Prämienobligationen; *b.* die Quellenwehrsteuer zu 5 % und *c.* die Verrechnungssteuer zu 15 %. Da aber nicht alle Ertragskategorien mit allen drei Steuern belastet waren, ergaben sich je nach Steuerobjekt Gesamtabzüge von 5, 20, 24, 26 und 32 %. Diese Vielfalt erschwerte den Steuerbezug und stellte namentlich im Verrechnungsverfahren eine auf die Dauer kaum erträgliche Komplikation dar. Diese Erfahrungen liessen es als angezeigt erscheinen, im Zusammenhang mit der als wünschbar erachteten Erhöhung der Verrechnungssteuer eine Vereinfachung der Besteuerung der Kapitalerträge an der Quelle herbeizuführen. Erreicht wurde dies durch Aufhebung der Quellenwehrsteuer und Vereinheitlichung der Couponsteuersätze. Die Erträge der Kapitalanlagen in der Schweiz waren deshalb ab 1945 nur noch mit zwei Abgaben belastet, nämlich *a.* der Couponabgabe von 5 % und *b.* der Verrechnungssteuer von 25 %. Je nach Objekten betrug der Gesamtsteuerabzug demnach 25 % oder 30 %. Damit war eine wesentliche Vereinfachung erzielt, die sich sowohl beim Steuerbezug als auch namentlich im Verrechnungsverfahren wohltuend auswirkte.

Mit dem Einbezug der Couponsteuer in die Verrechnungssteuer wird nun eine weitere Vereinfachung erstrebt. Grundsätzlich sollen alle an der Quelle besteuerten Kapitalerträge einem einheitlichen Verrechnungssteuerabzug von 30 % unterliegen; zurückerstattet werden aber nur 25 %. Für Sparguthaben wird mit Rücksicht auf ihre besondere Schonungsbedürftigkeit eine Ausnahme in dem Sinne vorgeschlagen, dass Jahreszinsen von höchstens 15 Franken wie bis anhin frei bleiben und höhere Zinserträge mit nur 25 % statt mit 30 % belastet werden; die Rückerstattung erfolgt hier ebenfalls zu 25 %. In allen andern Fällen soll aber der 30 %ige Abzug Regel machen. Damit können die Komplikationen zwar nicht gänzlich aus der Welt geschafft, wohl aber auf das denkbar geringste Mass reduziert werden. Diese Lösung hat den Vorteil, unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des Sparers, namentlich des Kleinsparers, den bisherigen fiskalischen Ertrag der Couponabgabe in anderer Form dem Bunde zu erhalten, ja ihn sogar zu steigern (Ausdehnung des 30 %igen Steuerabzugs auf die Lotterietreffer usw.), ohne dadurch die bei absoluter Vereinheitlichung im Steuerbezugs- und im Verrechnungsverfahren erzielbaren Vereinfachungen wesentlich zu beeinträchtigen.

Die Expertenkommission hat sich auch mit der Frage befasst, ob nicht, um die Steuerdefraudation noch mehr zu erschweren, der gegenwärtige Verrechnungssteuersatz von 25 % erhöht werden sollte. Eine 25 %ige oder — nach Einbau der Couponsteuer — 30 %ige Gesamtbelastung an der Quelle ist nicht hoch genug, um jede Hinterziehung direkter Steuern auf den vom Steuerabzug betroffenen Kapitalerträgen uninteressant zu machen; denn in zahlreichen Fällen übersteigen die direkten Steuern von Vermögen und Vermögensertrag 30 % des Ertrages. Trotzdem ist heute sowenig wie früher die Erhöhung des Abzugs an der Quelle über 30 % hinaus zu empfehlen, da eine solche Erhöhung das Risiko des Abflusses im Inland angelegter ausländischer Kapitalien und einer vermehrten Anlage schweizerischen Vermögens im Ausland in sich schliesse. Eine weitere Steigerung der Abzüge an der Quelle kann erwogen werden, wenn sich eine solche Erhöhung bei den ausländischen Quellensteuern (insbesondere denjenigen der Vereinigten Staaten) durchsetzt. Es ist aber eher eine entgegengesetzte Tendenz zu beobachten. Aus diesen Gründen wird eine Steigerung des Steuersatzes über 30 % hinaus kaum in Frage kommen.

Zur Frage der Erweiterung des Kreises der Rückerstattungsberechtigten sind die Begehren zu erwähnen, welche auf eine Sonderbehandlung der Auslandschweizer hinzielen. So wird u. a. eine Rückerstattung der während der Landesabwesenheit verfallenen Verrechnungssteuerbetriebsverhältnisse an in die Heimat zurückkehrende Schweizerbürger postuliert (Freisinn, Gewerbeverband). Diese Fragen bedürfen sorgfältiger Prüfung. Insbesondere muss darauf Bedacht genommen werden, dass durch solche Zugeständnisse nicht Missbräuchen Vorschub geleistet (Strohmannertum), und dass den ausländischen Staaten kein Vorwand gegeben wird, für ihre Angehörigen die nämliche Vergünstigung zu beanspruchen. Dagegen bestehen keine Bedenken, in zwischenstaatlichen Vereinbarungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung die (teilweise) Rückerstattung der Verrechnungssteuer an die Steuerpflichtigen des Vertragspartners zuzusichern, wenn damit zugunsten der schweizerischen Steuerpflichtigen die Rückerstattung ausländischer Abzugssteuern auf Kapitalerträgen erwirkt werden kann. Derartige gegenseitige Zusicherungen sind bereits in den Entwürfen zu Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung im schweizerisch-schwedischen und im schweizerisch-holländischen Verhältnis vorgesehen worden.

Der dem Bund nach Befriedigung der Rückerstattungsansprüche verbleibende Reinertrag der Verrechnungssteuer kann nie genau, sondern immer nur schätzungsweise ermittelt werden, da die durch die Steuererhebung in einem Jahr entstandenen Rückerstattungsansprüche in der Regel erst in den zwei nachfolgenden Jahren gestellt werden. Auf Grund der bisherigen Entwicklung kann jedoch höchstens mit einem Durchschnittsertrag von 60 Millionen Franken gerechnet werden. Dabei ist nicht ausser acht zu lassen, dass die Verrechnungssteuer in gleicher Weise krisenempfindlich ist wie die Stempelabgaben, wird sie doch zur Hauptsache auf den Erträgen stempelpflichtiger Kapitalanlagen

erhoben. Der genannte Betrag bezieht sich auf die 25 %ige Verrechnungssteuer und stellt die Belastung der inländischen Steuerdefraudanten und der schweizerischen Kapitalanlagen im Ausland wohnhafter Personen dar. Wenn, wie geplant, die Couponsteuer ausgebaut wird, so wird sich der Betrag von 60 Millionen Franken noch um die nicht rückerstattbare Quote von 5 %, d. h. (vgl. lit. c hiervor) um durchschnittlich 42 Millionen Franken auf 102 Millionen Franken erhöhen. Entsprechend niedriger wird dann aber der Ertrag der Stempelabgaben ausfallen. (Vgl. lit. c, S. 501 hiervor.)

Gleichzeitig mit der Überführung der Vorschriften über die Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen in die ordentliche Gesetzgebung wird auch die Sicherungssteuer auf Leistungen der Lebensversicherung (BRB vom 13. Februar 1945) ihre gesetzmässige Verankerung zu finden haben. Diese Steuer bildet ein sehr wirksames Vorbeugungsmittel gegen die Verheimlichung bezogener Lebensversicherungssummen, Renten und Pensionen bei der Veranlagung dieser Leistungen zu den Vermögens- und Einkommenssteuern. Sie hat mit der Verrechnungssteuer eine gewisse Verwandtschaft. Im Unterschied zu dieser bezweckt sie aber keine Belastung von im Ausland wohnhaften Personen. Ihr Ertrag stammt deshalb ausschliesslich von inländischen Defraudanten. Sie ist auch gar nicht dazu bestimmt, Erträge abzuwerfen, vielmehr erreicht sie dann ihren Zweck am besten, wenn sie gar nichts einbringt. Ihr Ertrag ist tatsächlich nicht hoch (1946: Fr. 506 000, 1947: Fr. 454 000), aber doch so gross, dass eine Erhöhung der Sätze zwecks weitergehender Verhinderung der Steuerhinterziehung vielleicht angezeigt erscheint.

Dagegen kommt eine dauernde Verankerung der im Zusammenhang mit der Zertifizierung schweizerischer Vermögenswerte in den Vereinigten Staaten angeordneten Kontrollmassnahmen (BRB vom 27. Dezember 1946) nicht in Betracht, da die Zertifizierung eine vorübergehende Erscheinung darstellt, mit deren Wegfall in absehbarer Zeit wohl gerechnet werden darf. Damit wird auch die diesbezügliche Steuerkontrolle hinfällig werden.

e. Warenumsatzsteuer.

aa. Die meisten europäischen Staaten sahen sich während oder nach Abschluss des ersten Weltkrieges genötigt, den Warenverkehr erfassende Umsatzsteuern einzuführen. Es zeigte sich, dass dem Ausbau der direkten Steuern, deren Vorzüge nirgends übersehen werden, Schranken gesetzt sind, die ohne Schädigung der Wirtschaft und ohne Verletzung der Grundsätze rationaler Gestaltung der Besteuerung nicht missachtet werden dürfen. Deshalb werden neben den direkten Hauptsteuern regelmässig indirekte Steuern erhoben und in Zeiten gesteigerten Finanzbedarfs, d. h. in Zeiten, in welchen die Steuerlast, um tragbar zu bleiben, auf eine möglichst breite Grundlage verteilt werden muss, ausgebaut. Hierzu eignen sich in erster Linie allgemeine Verbrauchsabgaben wie die Warenumsatzsteuer.

Die Frage der Einführung einer eidgenössischen Warenumsatzsteuer hat sich erstmals unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg gestellt und kam erneut

bei den Vorberatungen der Finanzprogramme von 1933 und 1936 zur Sprache. Sie wurde auch in der Botschaft des Bundesrates vom 18. März 1938 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes erwogen; die weitverbreitete Abneigung gegen die Verbrauchssteuern führte aber dazu, dass damals von einer Einführung der Warenumsatzsteuer Umgang genommen und diese Steuerquelle für Notzeiten reserviert wurde.

Schon die neue Kriegsmobilmachung schaffte indessen eine Lage, die es als unangängig erscheinen liess, diese noch ungenützte Finanzquelle weiter brachliegen zu lassen. In seiner Botschaft vom 19. Januar 1940 über Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes schlug deshalb der Bundesrat die Einführung einer den besonderen schweizerischen Verhältnissen angepassten und möglichst rationellen Besteuerung des Warenumsatzes vor. Die Verwirklichung dieses Vorschlages blieb indessen dem Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1941 vorbehalten (BB vom 11. April 1940 und BRB vom 30. April 1940).

Bei der Erörterung der Gestaltung der Warenumsatzsteuer wurde das Einphasensystem der früher in Aussicht genommenen allgemeinen Umsatzsteuer (Allphasensteuer) vorgezogen, da bei dieser letzteren mit einer ausserordentlich grossen Zahl von steuerpflichtigen Betrieben (über 400 000) und einem entsprechend kostspieligen Erhebungsapparat hätte gerechnet werden müssen. Die allgemeine Umsatzsteuer, die jeden Umsatz erfasst, den eine Ware und die Stoffe, aus denen sie hergestellt ist, auf ihrem Wege vom Produzenten des Rohstoffes zum Verbraucher des konsumreifen Produktes durchläuft, ist selbst bei geringen Steuersätzen für die Aufbringung grosser Steuererträge ergiebig. Die Gesamtbelastung verteilt und verliert sich bei den verschiedenen Umsatzphasen. Zudem gestaltet sich die Handhabung einer Allphasensteuer in verschiedener Hinsicht einfacher als eine Einphasensteuer, welche in der Praxis heikle Differenzierungen erfordert. Es dürfen aber auch ihre Nachteile nicht übersehen werden. Zu diesen gehört, dass sich je nach der Zahl der Umsätze, denen eine Ware unterworfen ist, verschieden hohe Endbelastungen ergeben. Die mehrere Produktions- und Vertriebsstufen zusammenfassenden und dadurch Umsätze ersparenden Grossunternehmungen werden gegenüber den Kleinbetrieben begünstigt, weshalb die allgemeine Umsatzsteuer die für unsere Verhältnisse unerwünschte Betriebskonzentration zu fördern geeignet wäre. Zudem belastet die allgemeine Umsatzsteuer wegen der Erfassung der Rohstoffe und Zwischenfabrikate die zur Ausfuhr bestimmten Fertigprodukte, was sich für eine auf den Export angewiesene Wirtschaft ungünstig auswirken müsste. Eine Rückvergütung der auf den Ausfuhrwaren lastenden Steuerbeträge würde ein kompliziertes und kostspieliges Verfahren erfordern.

Es war naheliegend, auch zu prüfen, ob nicht die Besteuerung auf die Detailsätze gelegt und damit der im Ladenpreis ausgedrückte Wert der konsumreifen Ware erfasst werden könnte. Der Gedanke der Verbrauchsbelastung hätte so am klarsten zum Ausdruck gebracht werden können. Die Detaillistensteuer hat aber den Nachteil einer ausserordentlich hohen Zahl von

steuerpflichtigen Betrieben, von denen die Mehrzahl nicht über die Buchhaltungseinrichtungen verfügt, welche eine zuverlässige Feststellung der steuerbaren Umsätze erlauben. Auch würde der Steuereinzug bei den vielen finanzschwachen Kleinbetrieben auf Schwierigkeiten stossen.

Ähnliche Nachteile wären bei einer Produzentensteuer zu erwarten gewesen, da es ausserordentlich viele Kleinbetriebe der Warenerzeugung gibt. Eine Produktionssteuer ist nur da gegeben, wo es sich um eine Sonderbesteuerung von einzelnen, ausschliesslich in Grossbetrieben hergestellten Erzeugnissen handelt (z. B. Bier und Tabakwaren).

Die schweizerische Lösung der Besteuerung nach dem Grosssystem stellte den Versuch dar, die fiskalischen Wirkungen einer Detaillistensteuer zu erzielen, ohne den vielen Kleinbetrieben von Handel und Gewerbe Steuerdeklarationsverpflichtungen auferlegen zu müssen.

Die anfänglich auf 2 % festgesetzte Belastung des Detailpreises war im Verhältnis zu den Steuersätzen in ausländischen Staaten bescheiden. Im Jahr 1941 wurde beispielsweise in Deutschland die Ware bei jedem Umsatz mit 2 % belastet, bei normalem Ablauf der Umsatzkette also mit einem Mehrfachen von 2 %. In Frankreich wurden 3—9 %, in Belgien 2,5—5 %, in Holland 4 % erhoben. Darum wurden, als die Mobilisationskosten in beängstigender Weise angestiegen waren, zusammen mit andern neuen Fiskalmassnahmen die Sätze der Warenumsatzsteuer verdoppelt (ausgenommen diejenigen für Lebensmittel, Brennstoffe und dgl.).

bb. Nach dem Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform kann ohne die Warenumsatzsteuer, die zu einem wichtigen Pfeiler der Bundesfinanzen geworden ist, der Finanzhaushalt kaum in Ordnung gebracht werden. Die Kommission erklärt, der Vorwurf, die Warenumsatzsteuer wirke sozial ungerecht, sei weitgehend unbegründet, da auf den Verbrauch der weniger bemittelten Kreise in hohem Masse Rücksicht genommen werde. Die wichtigsten Lebensmittel seien von der Umsatzsteuer befreit (Freiliste: Getreide, Getreidemahlprodukte, Kartoffeln, Brot, Milch, Butter, Käse, Obst, Gemüse, Eier, Kochgas, elektrische Energie), und von den sonstigen Lebensmitteln (Ess- und Trinkwaren ohne alkoholische Getränke) werde nur eine ermässigte Steuer von 2 % des Detailpreises erhoben: Auf die Leistungsfähigkeit der Konsumenten werde auch durch die Erhebung einer Luxussteuer von 5 % und 10 % auf einem beachtenswerten Teil des Luxusverbrauchs Rücksicht genommen. Die Gesamtbelastung der Ausgaben einer Arbeiterfamilie schwanke zwischen 1,1 % und 1,2 %. Wenn an Stelle der Warenumsatzsteuer auf dem Wege über direkte Steuern zusätzlich dreihundert Millionen Franken aufgebracht werden müssten, so könnte das nicht geschehen, ohne dass die kleineren Einkommen vermehrt herangezogen würden. Die Kommission hat sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, dass der Kreis der Warengattungen, deren Umsatz Steuerfreiheit genießt, noch erweitert werden sollte, um den Einwendungen, die in Konsumentenkreisen gegen die Steuer immer noch erhoben werden, zu begegnen.

Da die Warenumsatzsteuer im Warenverkehr (wie die Zoll-, Reklame- und Frachtpesen, die Versicherungsauslagen, Lagerkosten und dgl.) einen Kostenfaktor darstellt, aber im Gegensatz zu den übrigen Spesen in der Regel auch im Kleinhandel neben dem Preis gesondert in Rechnung gestellt und darum von den Konsumenten als besonders lästig empfunden wird, empfiehlt die Kommission das Verbot der offenen Überwälzung bei Detaillieferungen. Dadurch würde den am Warenverkehr beteiligten Unternehmern und den Konsumenten auch die Preisvergleichung und die Geschäftsabwicklung erleichtert.

In den Vernehmlassungen der Kantonsregierungen und der Wirtschaftverbände zum Bericht der eidgenössischen Expertenkommission wird die Notwendigkeit der Weiterführung der Warenumsatzsteuer nicht bestritten; von den politischen Parteien verhält sich nur eine (P.d.A.) absolut ablehnend. Im übrigen gehen die Meinungen lediglich darüber auseinander, ob die Belastung im Sinne der Vorschläge der Expertenkommission durch Befreiung des Umsatzes weiterer wichtiger Lebensmittel gemildert werden solle, ob das geltende Recht ohne Veränderung in die verfassungsmässige Ordnung zu überführen oder ob eine Steigerung der Belastung durch Erhöhung des Normalsteuersatzes bei Detaillieferungen von 4 % auf 5 % vorzusehen sei.

Eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer wäre wegen der damit verbundenen Steigerung des prozentualen Anteils der Verbrauchsabgaben am Gesamtsteueraufkommen, die eine kaum überwindliche Opposition zur Folge hätte, nicht angezeigt. Andererseits muss aber mit allem Nachdruck davor gewarnt werden, eine weitere Abstufung der Steuersätze (z. B. nach der Dringlichkeit der die Bedürfnisse befriedigenden Waren) ins Auge zu fassen. Der Tarif der Warenumsatzsteuer wird nach dem vorgesehenen Einbau der Luxus- und der Getränkesteuer an Spezifikationen die Grenze dessen erreicht haben, was für die steuerpflichtigen Unternehmungen noch tragbar ist. Man ist sich in weiten Kreisen der Tatsache zu wenig bewusst, dass man nicht in einem Atemzuge weitgehende Verfeinerungen (d. h. Komplizierung) des Steuerrechts und Vereinfachungen des Verfahrens fordern darf.

Die Verwirklichung des in einzelnen Eingaben aufgestellten Postulates, für die Warenumsatzsteuer variable Steuersätze vorzusehen, um die Steuer als Mittel zur Konjunkturbeeinflussung zu verwenden, stösst auf grosse praktische Schwierigkeiten. Bei jeder Steuersatzveränderung müssten zur Wahrung des Belastungsausgleichs unter konkurrierenden Betrieben umständliche Übergangsvorschriften aufgestellt werden, um zu verhindern, dass bei Steuersatzerhöhungen ungerechtfertigte Gewinne gemacht werden, und dass bei Steuersenkungen Verluste entstehen. Es ist auch zu beachten, dass die Konsumentenschaft besonders bei Steuersatzerhöhungen (die konjunkturpolitisch in Zeiten der Hochkonjunktur, d. h. in der Regel in Zeiten ohnehin steigender Preise vorzunehmen wären) opponieren würde. Die Steuersätze sollten aus diesen Gründen möglichst selten abgeändert werden.

cc. Die Steuertheorie wirft der auf breiter Grundlage erhobenen Umsatzsteuer vor, sie belaste durch das Spiel der Überwälzung die Minderbemittelten

verhältnismässig stärker als die gutsituierten Volksschichten, weil bei kleinen Einkommen der auf den Warenverbrauch entfallende Teil der Ausgaben prozentual grösser sei. Die Richtigkeit dieser Feststellung lässt sich nicht absolut widerlegen, und es ist zuzugeben, dass ein Steuersystem, das sich ausschliesslich oder vorwiegend auf die Belastung des Warenumsatzes stützen würde, sozialpolitisch nicht zu rechtfertigen wäre. Es ist aber zu beachten, dass die Warenumsatzsteuer nur ergänzend in ein Steuersystem eingeführt wurde, welches das Schwergewicht auf stark progressive Einkommens- und Vermögenssteuern legt. Dieser Umstand lässt die ihr anhaftenden Nachteile hinter den Vorzügen, die sie mit den übrigen indirekten Steuern teilt (siehe S. 438), zurücktreten.

Dazu kommt, dass durch die Befreiung der wichtigsten Lebensmittel und die Anwendung eines ermässigten Steuersatzes für die übrigen Lebensmittel, d. h. für die Warengattung, deren Verbrauch im Haushalt des Minderbemittelten und der kinderreichen Familien eine überragende Rolle spielt, wenn auch nicht eine progressive Belastung der Bemittelten bewirkt, so doch die relative Mehrbelastung der wirtschaftlich schwächeren Kreise vermieden werden konnte.

Für die Beurteilung der Warenumsatzsteuer ist ferner von Bedeutung, dass ein beachtlicher Teil des Umsatzsteuerertrages nur die Lücke ausgleicht, die wertmässig bei den nach dem Gewicht berechneten Zöllen eingetreten ist. In Prozente des Volkseinkommens umgerechnet betragen 1938 die Zolleinnahmen 3,4 %. Sie werden ab 1950 noch 2,8 % ausmachen, und dazu werden 2,2 % aus der Warenumsatzsteuer kommen. Die Gesamtbelastung durch allgemeine Verbrauchsabgaben des Bundes wird von 3,4 % im Jahre 1938 auf 4,5 % — d. h. insgesamt um nur 1,1 % — des Volkseinkommens ansteigen.

Wenn auch Vergleiche mit dem Ausland zufolge der unterschiedlichen Wirtschaftsverhältnisse nicht unbedingt schlüssig sind, so dürfte ein Hinweis auf die ausländische Umsatzbesteuerung doch interessant sein. In England werden gegenwärtig Umsatzsteuern von 33 $\frac{1}{3}$ %, 50 % und 75 % des Grosshandelspreises erhoben. Belgien besteuert nicht nur Warenlieferungen, sondern auch Leistungen (Miet- und Transportverträge); die Steuersätze variieren zwischen 3,5 % und 7 % des Entgelts. Die in Frankreich erhobene Produktionssteuer beträgt normalerweise 9 %, die Spezialumsatzsteuer 4—7 % und die Grosshandelsumsatzsteuer 1—18 %.

dd. Das System der schweizerischen Warenumsatzsteuer (Grossistensteuersystem) hat sich im grossen und ganzen bewährt. Die Auswahl des Steuerobjektes ermöglicht eine rationelle Durchführung der Steuer. Von den nahezu 500 000 Landwirtschafts-, Industrie-, Handels- und Gewerbebetrieben in der Schweiz sind nur rund zehn Prozent steuerpflichtige Grossisten (hauptsächlich Fabrikations-, Gewerbe- und Zwischenhandelsbetriebe mit einem jährlichen Inlandumsatz von über 35 000 Franken), sodass die Verwaltung die Umsatzsteuer bei einer relativ kleinen Zahl qualifizierter Unternehmungen erheben kann.

Bei der Neuordnung wird nach den gemachten Erfahrungen eine Änderung des Systems der Grossistensteuer kaum vorzusehen sein. Es drängen sich nur

wenige Abänderungen bei der Umschreibung der subjektiven Steuerpflicht auf, die hauptsächlich wegen der geplanten Verbindung der bestehenden Luxussteuer und der Getränkesteuer mit der Warenumsatzsteuer notwendig werden.

Als Steuergrossisten gelten nach der heutigen Normierung die Händler oder Hersteller, welche jährlich im Inlande für mehr als 35 000 Franken Waren liefern (oder im Eigenverbrauch verwenden), sofern mehr als die Hälfte des inländischen Warenumsatzes auf Engroslieferungen oder mehr als ein Viertel auf selbst hergestellte Waren entfällt; Landwirte, Forstwirte, Gärtner, Weinbauern und Gastwirte, die sich ausschliesslich mit dem ihrer Branchenbezeichnung entsprechenden Gewerbe befassen, sind ausgenommen. Nach dieser Umschreibung können Grossunternehmungen des Detailhandels bedeutende Umsätze selbsthergestellter Waren erzielen, ohne steuerpflichtig zu werden. Solche Geschäftsbetriebe werden dadurch gegenüber den Grossisten im Sinne des Warenumsatzsteuerbeschlusses begünstigt, weil sie die Umsatzsteuer nur auf den zur Herstellung verwendeten Rohstoffen entrichten müssen. Bei der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes wird zu prüfen sein, ob nicht zur Vermeidung solcher wirtschaftlich unerwünschter Ungleichheiten eine Ausdehnung der subjektiven Steuerpflicht auf alle einen bestimmten Inlandumsatz (beispielsweise 200 000 Franken im Jahr) erzielenden Handelsbetriebe vorzusehen ist, und zwar ohne Rücksicht auf die Zusammensetzung des Umsatzes.

ee. Entsprechend dem Vorschlag der Mehrheit der Expertenkommission und in Übereinstimmung mit den Postulaten Weber und Sappeur ist eine Erweiterung der Liste der von der Steuer befreiten Waren (Freiliste) in Aussicht zu nehmen. Nicht auszudehnen wäre diese Liste offenbar auf Esswaren, denen Genussmittelcharakter zukommt (Zuckerbäcker- und Zuckerwaren, Schokolade, Wildbret und dgl.).

Bei der Schätzung des Dauerertrages der Warenumsatzsteuer sind nicht nur die Auswirkungen einer Erweiterung der Freiliste einzukalkulieren; es ist auch der Rückgang des Ertrages für den Fall einer Wirtschaftskrise zu berücksichtigen. Ferner ist darauf zu achten, dass wertmässig wohl mehr als 50 % der seit 1945 besteuerten Umsätze auf Produktionsmittel entfallen, für die sich in den ersten Nachkriegsjahren ein ausserordentlicher Nachholbedarf geltend macht. Der Ertrag der Warenumsatzsteuer — die 1947 rund 430 Millionen Franken eingebracht hat — ist deshalb für 1950 und die folgenden Jahre nur mit 330 Millionen Franken einzusetzen.

f. Luxussteuer.

aa. Die Expertenkommission empfiehlt, die Luxussteuer als Ergänzung der Warenumsatzsteuer beizubehalten. Die Möglichkeiten, die Luxussteuer ertragreicher zu gestalten, werden von ihr mit Rücksicht auf beachtenswerte Interessen der schweizerischen Luxusindustrie und wegen steuertechnischer Schwierigkeiten verschiedener Art als beschränkt angesehen. Der Expertenbericht weist ferner darauf hin, dass die fiskalisch einträglichsten Güter des

Massenluxuskonsums (Tabak, gebranntes Wasser) durch Sondersteuern erfasst sind oder noch erfasst werden sollen (Getränksteuer). Immerhin solle versucht werden, diese Steuerquelle durch Einbezug weiterer Waren des Luxusverbrauches auszubauen. Aus diesen Erwägungen rechnet die Expertenkommission für 1950 mit einem Ertrag von 20 Millionen Franken.

Die Kantonsregierungen, politischen Parteien und einige Wirtschaftsverbände befürworten in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Expertenkommission die Beibehaltung der Luxussteuer, der schweizerische Gewerbeverband dagegen ihre Abschaffung. In einzelnen Vernehmlassungen wird ein weiterer Ausbau der Steuer, teils durch Erhöhung der Steuersätze, teils durch Einbeziehung neuer Waren angeregt. Von anderer Seite wird dagegen geltend gemacht, es wäre ein Fehler, die Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie durch indirekte Steuern zu gefährden; die Liste der luxussteuerpflichtigen Waren dürfe nicht erweitert, die Steuersätze sollten nicht erhöht, sondern eher herabgesetzt werden. Es wird auch angeregt, die Luxussteuer in die Warenumsatzsteuer einzubauen.

bb. Der der Luxussteuer zugrunde liegende Gedanke, die besondere Leistungsfähigkeit, welche im Luxusverbrauch zum Ausdruck gelangt, als eine ergiebige Steuerquelle heranzuziehen, ist an sich ausserordentlich einleuchtend. Einem den populären Vorstellungen gerecht werdenden Ausbau der Luxussteuer stehen aber grosse Schwierigkeiten im Wege. Insbesondere lässt sich eine einwandfreie Abgrenzung des Luxusbegriffs nicht finden, da dieser in hohem Masse von subjektiven Vorstellungen und Werturteilen abhängt. Weder eine Auscheidung nach der Beschaffenheit der Ware (z. B. Gegenstände aus Edelmetallen) noch eine solche nach Preisstufen (Automobile oder Textilien von einer bestimmten Preislage an) führt zu durchwegs befriedigenden Resultaten. Immer werden sich zahlreiche Fälle ergeben, wo aus bestimmten Stoffen hergestellte oder besonders teure Waren nicht zu Luxuszwecken Verwendung finden. Eine hohe Belastung führt zu Verbrauchseinschränkungen oder zu Steuerumgehungen (Winkelhandel). Die Folge ist eine Schädigung der Luxusgewerbe, eine Erscheinung, welche gerade in der Schweiz mit ihrer stark entwickelten Luxuswarenproduktion schwer ins Gewicht fällt. Professor Marbach hat in einem einlässlichen Gutachten die ganze Problematik der Luxussteuer dargelegt (veröffentlicht im Verlag A. Francke AG. Bern).

Es fallen darum für die Erfassung mit einer Luxussteuer nur eine beschränkte Anzahl besonders geeigneter Objekte in Betracht. Zur Zeit sind mit der Luxussteuer belastet Schaumweine, photographische Platten und Filme, Parfümerien und kosmetische Mittel, handgeknüpfte Teppiche, Pelzwaren, Perlen, Edelsteine, echte Bijouterie, Gold- und Silberschmiedwaren, Uhren aus Edelmetall, photographische Apparate, Grammophone und Schallplatten, Radioapparate und deren Bestandteile. Es wird schwer halten, ausser den bereits besteuerten weitere Waren oder Warengruppen von einiger Ergiebigkeit zu finden, bei denen die oben genannten steuertechnischen Schwierigkeiten nicht zu gross oder die wirtschaftlichen Folgen der Besteuerung nicht zu schwerwiegend wären.

Den auf Besteuerung der Luxusautomobile gerichteten Anregungen ist entgegenzuhalten, dass eine eindeutige Abgrenzung des Luxusautomobils von den übrigen, geschäftlich oder beruflich verwendeten Fahrzeugen praktisch kaum möglich ist. Eine Abgrenzung nach spezifischen Merkmalen (Stückgewicht) oder der Anzahl der Steuerpferde oder nach dem Warenwert wäre willkürlich und in gewissen Fällen ungerechtfertigt. Die Erfassung der wirklichen Luxusautomobile wäre nur denkbar auf Grund der tatsächlichen Verwendung, deren Feststellung die Schaffung eines komplizierten und kostspieligen Kontrollapparates voraussetzen würde. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Automobile mit einem erheblichen Zoll belastet sind, und dass kantonale Automobilsteuern erhoben werden. Eine Besteuerung der starken Personewagen könnte die aus militärischen Gründen erwünschte Vermehrung des Bestandes an solchen Wagen beeinträchtigen und die ohnehin zu beobachtende Abwanderung vom Grossfahrzeug auf den Kleinwagen beschleunigen. Ausserdem würde eine durch die Luxussteuer auf starken Wagen geförderte Umstellung zum Kleinautomobil die Zollerträge auf der Einfuhr von Automobilen und auf dem Benzin in einer Weise ungünstig beeinflussen, dass der fiskalische Endeffekt der Luxussteuer fragwürdig wäre. Die Frage einer allfälligen Mehrbelastung des Automobils wird unter Umständen im Zusammenhang mit der Finanzierung der bevorstehenden Strassenbauaufgaben von Bund und Kantonen zu lösen sein.

Für die Verwirklichung des Vorschlages einer Steuer auf teuren Mahlzeiten und dergleichen bedürfte es eines Erhebungs- und Kontrollapparates, dessen Kosten kaum in ein rationelles Verhältnis zum Ertrag gebracht werden könnten. Wenn auf diesem Gebiet eine Möglichkeit fiskalischer Belastung besteht, wird es eher Sache der Kantone oder Gemeinden sein, sie auszunützen.

Andere Vorschläge und ausländische Beispiele der Besteuerung von in der Schweiz nicht erfassten Waren werden bei der Vorbereitung der Gesetzesvorlage auf ihre Eignung für den Ausbau der Luxussteuer zu prüfen sein. Ein erheblicher Mehrertrag darf aber von einem eventuell möglichen Ausbau der Steuer nicht erwartet werden.

Von einer das vorgesehene Mass übersteigenden Erhöhung der Steuer — die im Jahre 1947 17 Millionen Franken eingebracht hat — sollte abgesehen werden, weil sie, wie bereits angedeutet, leicht eine Einschränkung des Verbrauches der davon betroffenen Waren bewirken und einen vermehrten Anreiz zur Steuerumgehung bieten könnte: damit würde das krisenempfindliche inländische Luxusgewerbe geschädigt und der fiskalische Erfolg in Frage gestellt. In ausländischen Staaten mit wesentlich höheren Steuersätzen auf gewissen Luxuswaren (in England gelangen Maximalsätze von 125% auf dem Grosshandelspreis zur Anwendung) ist denn auch nicht das fiskalische Ergebnis Hauptzweck der Steuer, sondern die möglichste Einschränkung der Luxusproduktion und des Luxusverbrauches.

Dem Begehren um Abschaffung oder Herabsetzung der Luxussteuer muss andererseits entgegengehalten werden, dass die Steuer in der bisherigen Höhe

sich als tragbar erwiesen hat, und dass deshalb auf diese Einnahmequelle bei der gegenwärtigen Finanzlage nicht verzichtet werden kann.

Da es kaum gelingen dürfte, den Ertrag der Luxussteuer durch Einbeziehung weiterer Waren und Warenkategorien merklich zu steigern, so muss umso mehr davon abgesehen werden, den Begehren, für den Steuerertrag wichtige Warengruppen von der Besteuerung auszunehmen, zu entsprechen. Unebenheiten in der Abgrenzung der Luxuswaren werden jedoch bei der Vorbereitung der Gesetzesvorlage nach Möglichkeit zu beseitigen sein.

cc. Durch den Einbau in die Warenumsatzsteuer lässt sich die Erhebung der Luxussteuer bedeutend vereinfachen. Gegenwärtig wird die Steuer beim Detaillisten erhoben und zwar auf Schaumweinen, photographischen Platten und Filmen sowie auf Parfümerien und kosmetischen Mitteln nach dem Markenverfahren, auf den übrigen Luxuswaren nach dem Registerverfahren.

Die nach dem Registerverfahren Steuerpflichtigen haben die Steuer vierteljährlich selbst zu errechnen. Viele von ihnen sind gleichzeitig als Grossisten warenumsatzsteuerpflichtig und haben somit jedes Vierteljahr zwei verschiedene Steuerabrechnungen einzureichen. Der Einbau der Luxussteuer in die Umsatzsteuer ermöglicht es, über beide Steuern in einem Verfahren abzurechnen.

Nach dem Markenverfahren muss die Steuer durch Verwendung von Steuermarken bei jedem einzelnen Detailumsatz entrichtet werden. Die Steuerkontrolle ist wegen der grossen Zahl von Steuerpflichtigen mangels einer Pflicht zu buchmässigen Aufzeichnungen über die Detailumsätze erschwert. Durch den Einbau der Luxussteuer in die Warenumsatzsteuer lassen sich diese Mängel beheben, da sich die Steuererhebung auf einen wesentlich kleineren Kreis von Steuerpflichtigen beschränkt, bei denen die buchhalterischen und finanziellen Voraussetzungen richtiger Erfüllung der Steuerpflicht in der Regel gegeben sind.

Eine mit dem Einbau der Luxussteuer in die Umsatzsteuer verbundene Unebenheit besteht allerdings darin, dass die Luxuswaren nicht mehr in allen Fällen bei der Lieferung an den Konsumenten (Detaillieferung), sondern zum Teil schon bei der Lieferung an den Detaillisten (Engroslieferung) von der Steuer erfasst werden, sodass trotz Abstufung der Steuersätze für Engros- und Detaillieferungen je nach den Margenverhältnissen im Detailhandel gewisse Ungleichheiten in der Steuerbelastung entstehen können. Durch die Ausweitung der subjektiven Steuerpflicht (vgl. Abschnitt *e* hiervor) können aber diese Unebenheiten weitgehend ausgeglichen werden.

g. Getränkesteuer.

aa. In seiner Botschaft vom 2. September 1933 betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes hat der Bundesrat festgestellt, dass die Verbrauchssteuern, besonders aber diejenigen, die den Verbrauch nicht unentbehrlicher Güter (Tabak, Alkohol) belasten, in der Schweiz erheblich geringer seien als

in andern Ländern. In der Folge fand das Problem der Tabakbesteuerung eine annehmbare Lösung, und auch der Branntwein konnte einem Kontroll- und Besteuerungssystem unterworfen werden, das namhafte Erträge abwirft. Dem Projekt einer allgemeinen Getränkesteuer stimmten die eidgenössischen Räte gleichfalls zu (Finanzprogramm vom 13. Oktober 1933). Obwohl die Steuer im Volk auf Widerspruch stiess, wurde sie auf den 1. Januar 1935 in Kraft gesetzt. Der Widerstand der Weinbaukreise führte aber nach kurzer Zeit zur Aufhebung dieser Steuer (Bundesratsbeschluss vom 27. September 1937).

Trotzdem der Bund seine Verbrauchssteuern während des zweiten Weltkrieges erheblich ausgebaut hat (Einführung der Warenumsatz- und der Luxussteuer, Verschärfung der fiskalischen Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser), ist die Wiedereinführung einer Getränkesteuer bisher ein unerfülltes Postulat geblieben. Die gegenwärtige Finanzlage und der auf andern Gebieten bereits bestehende Steuerdruck rechtfertigen aber heute eine vermehrte Belastung des Getränkeverbrauchs auf dem Wege einer als Genussmittelsteuer gedachten allgemeinen Getränkesteuer.

bb. Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform empfiehlt einmütig die Einführung einer allgemeinen Getränkesteuer. Sie hatte vorgeschlagen, den Getränkekonsum mit insgesamt 60 Millionen Franken über den Ertrag der bisherigen Steuern (Warenumsatzsteuer, Zölle, fiskalische Belastung von Bier und Branntwein) hinaus zu belasten. Ein Vergleich mit der Belastung des Getränkeverbrauches im Auslande zeigt, dass eine solche Auflage nicht ungerechtfertigt und nicht untragbar wäre.

Die zur Vernehmlassung eingeladenen Kantonsregierungen, die politischen Parteien und Wirtschaftsverbände stimmen dem Gedanken eines Ausbaues der Getränkebesteuerung fast allgemein grundsätzlich zu. In zahlreichen Eingaben wird sogar eine stärkere Belastung der Getränke verlangt. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass sich eine Getränkesteuer mit 60 Millionen Franken Ertrag oppositionslos einführen lasse. Insbesondere werden die Organisationen der Getränke herstellenden Gewerbe und die Wirtverbände eine in diesem Ausmass vorgesehene Getränkesteuer nicht widerstandslos hinnehmen. Einzig das Brauereigewerbe hat sich grundsätzlich beipflichtend geäußert unter der Voraussetzung, dass eine alle Getränke erfassende Steuer vorgesehen werde. (Bei dieser Sachlage glaubt der Bundesrat, heute eine Getränkesteuer mit 40 Millionen Franken Ertrag vorschlagen zu sollen; vgl. unter lit. dd hiernach).

Bei der Getränkesteuer wird die Erfassung des Weines gewisse Schwierigkeiten bieten, weil die inländischen Weinproduzenten befürchten, die fiskalische Belastung werde mittelbar oder unmittelbar ihre Preise drücken, sei es, dass die Überwälzung nicht gelinge, sei es, dass die Nachfrage zurückgehe. Aus diesem Grunde wird Rücksichtnahme auf die inländische Weinproduktion oder Verzicht auf die Besteuerung des inländischen Weines postuliert.

Bei einer allgemeinen Getränkesteuer ist ein Verzicht auf die Erfassung der inländischen Weine unmöglich. Gegen die Nichteinbeziehung des Weines würden weite Kreise mit Recht opponieren, insbesondere aber die Hersteller anderer Getränke, weil die Konkurrenzverhältnisse zugunsten des Weines verschoben würden. Es wird darum nicht möglich sein, den Begehren des inländischen Weinbaues anders als durch mässige Steuersätze oder durch eine Besteuerung des Weines nach Mengeneinheit statt, wie es dem Charakter der Abgabe gemäss für die übrigen Getränke vorgesehen ist, nach dem Wert, Rechnung zu tragen. Die Mengenbesteuerung wäre für die Erzeuger der teuren inländischen Qualitätsweine in verschiedener Hinsicht günstig.

In einzelnen Eingaben wird eine gesetzliche Gewähr dafür verlangt, dass die Steuer nicht auf den Schultern der Produzenten liegen bleibe. Durch das Gesetz kann eine absolute Garantie dieser Art nicht geboten werden, weil gesetzliche Überwälzungsgebote sich auf verschiedene Weise umgehen lassen.

Dagegen können gewichtige Argumente dafür angeführt werden, dass nachteilige Auswirkungen sich für den Weinproduzenten unter normalen Verhältnissen in einem bescheidenen Rahmen halten werden. Die Steuer wird so auszugestalten sein, dass der Weinproduzent nur dann selbst zur Abrechnung und Zahlung verpflichtet ist, wenn er «handelsmässig» sein Erzeugnis direkt an den Konsumenten oder an den Wirt liefert. Eine unmittelbare Steuerbelastung des Weinbauers wird somit normalerweise vermieden. Zudem ist der Getränkeverbrauch wie alle andern Arten des Genussmittelverbrauches erfahrungsgemäss wenig elastisch. Preissteigerungen vermögen den Umfang des Umsatzes nicht bedeutend oder nur vorübergehend zu beeinflussen. Die enormen Preissteigerungen für Wein und Tabak in den letzten Jahren führten trotz den nicht in gleichem Masse gestiegenen Realeinkommen zu keinem erheblichen Verbrauchsrückgang.

Meinungsverschiedenheiten bestehen in bezug auf die Frage, ob die alkoholfreien Getränke, insbesondere Süssmost und unvergorener Traubensaft, der Besteuerung zu unterstellen seien oder nicht. Wenn auch die auf Berücksichtigung volkshygienischer Gesichtspunkte gerichteten Begehren verständlich sind, so muss doch darauf hingewiesen werden, dass mit der Getränkesteuer — wenigstens in erster Linie — die fiskalische Erfassung einer Form des entbehrlichen Verbrauches, des Genussmittelkonsums, bezweckt wird. Daher rechtfertigt sich auch die Besteuerung der alkoholfreien Getränke, ausgenommen derjenigen, welche (wie die Milch) ausschliesslich wegen ihres Nährwertes und nicht als Genussmittel konsumiert werden. Darum ist es richtig, dass alle Getränkearten einbezogen werden; die gegenwärtigen Preisrelationen sollen nicht oder doch nicht wesentlich zugunsten oder zuungunsten der einen oder der andern Getränkeart verschoben werden.

Die Erfassung sämtlicher Getränke schliesst nicht aus, dass bei der Tarifgestaltung (grundsätzlich Wertbesteuerung, eventuell Mengenbesteuerung beim Wein) neben dem Grade des Luxuscharakters auch dem Alkoholgehalt Rech-

nung getragen wird. Für alkoholfreie Getränke sind nur niedrige Steuersätze, für die übrigen Getränke höhere Belastungen vorzusehen.

Weit gefährlicher als die Getränkesteuer ist für den inländischen Weinproduzenten die ihm durch die ausländischen Weine entstehende Konkurrenz. Die Zollpolitik und die Auswirkungen des Weinstatuts schützen bereits die inländische Weinproduktion. Wenn für den Wein die Mengenbesteuerung statt die Wertbesteuerung vorgesehen werden sollte, wird die Konkurrenzfähigkeit der Inlandsprodukte gegenüber dem billigen Auslandwein gestärkt.

cc. Vom Grundgedanken ausgehend, dass die Getränkesteuer eine Konsumsteuer darstellt, die den Verbraucher auf dem Überwälzungswege treffen und ihn nach Art und Höhe seines Aufwandes belasten soll, wird grundsätzlich (eventuell Ausnahme für Wein) die Besteuerung nach dem Wert vorzusehen sein. Die Gleichheit der Berechnungsmethoden ermöglicht die Verbindung mit der Warenumsatzsteuer.

Da die Getränke bereits heute durch die Warenumsatzsteuer erfasst werden, so wirkt sich für den weitaus grössten Teil der Steuerpflichtigen (Grossisten) die Getränkesteuer praktisch einzig in einer Erhöhung der Steuersätze aus. Es besteht auch die Meinung, dass die Getränkesteuer in der Folge mit der Warenumsatzsteuer und mit der Luxussteuer verschmolzen werden soll.

Die Getränkesteuer wird so auszugestalten sein, dass sie normalerweise vom Zwischenhändler und nur ausnahmsweise vom Weinproduzenten zu entrichten ist, nämlich nur dann, wenn dieser sein Erzeugnis direkt an Private oder an Nichtgrossisten (z. B. Wirte) liefert. Für landwirtschaftliche Klein- und Mittelbetriebe, die nur in geringem Umfange Getränke an nichtsteuerpflichtige Abnehmer liefern, wird die Steuererhebung durch Pauschalierungen erleichtert werden können. Zur Erfassung der gebrannten Wasser bei den zahlreichen Brennern wird geprüft, ob nicht in Zusammenarbeit mit der Alkoholverwaltung ein möglichst einfaches und zweckmässiges Abrechnungsverfahren gefunden werden könne.

Die heutige Biersteuer wird wohl als ein Teil der Getränkesteuer mit der bestehenden Warenumsatzsteuer verbunden werden können. Der Einbau der Getränke- und der Luxussteuer in die Warenumsatzsteuer würde trotz der Ausweitung des Steuertarifs zu einer wesentlichen Vereinfachung des Steuerverfahrens führen.

dd. Nach der Auffassung der Expertenkommission sollte, wie bereits erwähnt, die Getränkesteuer so ausgestaltet werden, dass sie 60 Millionen Franken einbringt. Nach Erwägung der gegebenen Verhältnisse sind wir indessen zum Schlusse gelangt, dass die Anforderung an eine neue Fiskalmassnahme vorsichtigerweise nicht überspannt werden sollte. Wir glauben, dass es richtig wäre, die Steueransätze so zu gestalten, dass die Getränkesteuer einen Ertrag von 40 Millionen Franken abwirft.

Nach den vorliegenden Schätzungen betragen die Engrosumsätze der verschiedenen Getränkearten in Millionen Franken:

Wein	240
Gebrannte Wasser	50
Bier	90
Obstgärsaft	28
Alkoholfreie Getränke	42
Zusammen	450

Es wird also ohne allzu hohe Steuersätze — deren endgültige Festsetzung im einzelnen der Ausführungsgesetzgebung überlassen bleibt — möglich sein, die im Finanzplan für 1950 und die folgenden Jahre vorgesehenen 40 Millionen Franken aufzubringen. Die Abstufung des Steuertarifs ist unter Vermeidung einer zu weitgehenden und umständlichen Kasuistik und unter Berücksichtigung des Luxuscharakters sowie der bestehenden fiskalischen Vorbelastungen der Getränke*) zu treffen. Es wäre beispielsweise folgende Tarifgestaltung denkbar (es handelt sich dabei nur um die Neubelastung, die zur Zollbelastung, zur Steuer auf den gebrannten Wassern, zur Warenumsatz- und zur heutigen Biersteuer hinzukommt):

	Zusätzliche Steuerbelastung	
	Detaillieferung %	Engroslieferung %
Schaumwein, Süsswein, Wermut . und ähnliche Weinspezialitäten . .	12	18
Gebrannte Wasser	6	9
Wein	6	9
Bier	—	9
Obstgärsaft	6	9
Alkoholfreie Getränke	3	4

Ansätze von dieser Höhe dürften für die Aufbringung der im Finanzplan für 1950 eingesetzten 40 Millionen Franken an Getränkesteuern genügen. Der angeführte Tarif soll aber lediglich eine Anschauung über die ungefähre Höhe der zur Erzielung eines Ertrages von 40 Millionen Franken nötigen Ansätze vermitteln. Die Tarifgestaltung im einzelnen bleibt selbstverständlich dem späteren Ausführungsgesetz vorbehalten.

*) Die gegenwärtigen Belastungen der Engrosware betragen (ohne die Zölle und ohne die 10 % Luxussteuer auf den Schaumweinen):

Alkoholfreie Getränke	2 1/2 %	
Obstgärsaft	6 %	
Bier	rund 20 %	(Biersteuer, Grundzoll, Malzzollzuschlag und Warenumsatzsteuer)
Wein	6 %	

Die Belastung der verschiedenen gebrannten Wasser ist unterschiedlich, sodass kein allgemein gültiger Satz über die Vorbelastung angegeben werden kann. Băzi wird beispielsweise mit mehr als 250 % vom Produzentenpreis belastet, Marc mit 125 %, Sprit mit 100—300 %. Beim Likör beträgt die Endbelastung etwa 10 % des Detailpreises. Dazu kommen 6 % Warenumsatzsteuer.

Eine im oben genannten Ausmass zu erhebende Getränkesteuer könnte kaum als übersetzt bezeichnet werden. Während beispielsweise in England die Getränkesteuerbelastung je Kopf der Bevölkerung den Betrag von rund 125 Franken erreicht, in den USA. 70, in Schweden 80 und in Norwegen 50 Franken, beträgt sie heute in der Schweiz nur 16 Franken. Die Kopfquote würde nach Einführung einer 40 Millionen Franken Ertrag abwerfenden Getränkesteuer bei uns rund 25 Franken erreichen.

Im Rahmen aller Verbrauchssteuern erscheint eine solche fiskalische Belastung der Getränke für den Konsumenten tragbar; für die Steuerpflichtigen und für die Verwaltung ergibt sich keine bedeutende Mehrarbeit, da die Steuer im Warenumsatzsteuerverfahren erhoben werden kann.

h. Ausgleichsteuer.

aa. In ihren Vernehmlassungen zum Expertenbericht haben sich die Kantone Thurgau, Schwyz und Glarus sowie der Gewerbeverband, die Schweizerische Konservative Volkspartei und der Christlichsoziale Arbeitsbund für die Beibehaltung, die Freisinnig-demokratische Partei, der Landesring der Unabhängigen, der Verband Evangelischer Arbeiter, die Nationale Arbeitsgemeinschaft, das Redressement national, der Vorort und der Verband Schweizerischer Konsumvereine dagegen für Abschaffung der Ausgleichsteuer ausgesprochen.

bb. Die Ausgleichsteuer beruht auf dem Bundesbeschluss vom 6. April 1939 betreffend Ergänzung der Bundesverfassung für die Eröffnung und die teilweise Deckung von Krediten zum Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Nach der Verfassungsbestimmung kann der Bund zur teilweisen Tilgung der Aufwendungen für die Arbeitsbeschaffung eine jährliche, progressive, nach dem Detailumsatz bemessene Ausgleichsteuer erheben von Unternehmen des Detailhandels, deren Detailumsatz im vorausgehenden Jahre Fr. 200 000 überstiegen hat. Die Ausgleichsteuer soll so lange erhoben werden, bis ihr Ertrag ohne Zins die Summe von 140 Millionen Franken erreicht haben wird. Die Belastung des steuerbaren Umsatzes, in der Verfassungsvorschrift selbst festgelegt, beträgt mindestens 2 ‰ und höchstens 4 ‰ für Einheitspreisgeschäfte, 2½ ‰ für Waren- und Kaufhäuser, Unternehmungen mit fahrenden Läden und Versandgeschäfte mit mehreren Warengattungen, 1½ ‰ für Filialunternehmungen sowie für Versandgeschäfte mit nur einer Warengattung, 7,5 ‰ für Selbsthilfegenossenschaften und Detailunternehmungen anderer Art.

Wegleitend für die Einführung der seinerzeit vom Volkswirtschaftsdepartement vorgeschlagenen Ausgleichsteuer waren zwei Gesichtspunkte: Finanzpolitisch musste eine neue, ausserordentliche Finanzquelle geschaffen werden,

welche die Amortisation des Arbeitsbeschaffungskredites in absehbarer Zeit erlaubte. Gewerbepolitisch sollte die gefährliche Überhandnahme der Grossunternehmungen des Detailhandels auf ein erträgliches Mass zurückgeführt werden.

Die Ausgleichsteuer war von allem Anfang in der Öffentlichkeit und im Parlament stark umstritten. Das führte bereits im Laufe der parlamentarischen Beratungen zu einer starken Milderung der ursprünglichen Vorlage des Bundesrates (nach Geschäftsart abgestufte Maximalsätze von 4, 2½ und 1½ % an Stelle eines einheitlichen Höchstsatzes von 5 % der Detailumsätze; Abschwächung der Belastungsspanne durch Ausdehnung der Steuerpflicht auf Spezialgeschäfte des Detailhandels ohne Filialen und auf Selbsthilfegenossenschaften). Im Ausführungsbeschluss, durch die Vollziehungsverordnung und durch die Praxis sind weitere Erleichterungen gewährt worden.

cc. Gegen die Ausgleichsteuer wird insbesondere ins Feld geführt, dass die eigenartige Verbindung fiskalischer und wirtschaftspolitischer Zwecke, denen die Steuer nach der Meinung des Gesetzgebers dienen sollte, sich kaum bewährt habe.

Einmal sei der Ertrag, wie die folgende Übersicht zeigt, weit hinter den Erwartungen (in der Botschaft vom 20. Dezember 1939 war ein jährlicher Ertrag von rund 12 Millionen Franken in Rechnung gestellt worden) zurückgeblieben:

Jahr	Rohertrag in Franken
1941	2 178 420
1942	4 258 774
1943	5 826 153
1944	5 766 273
1945	6 727 141
1946	7 607 084
1947 (mutmassliches Ergebnis)	<u>11 000 000</u>
1941—1946	43 863 845

Wenn bisher insgesamt nur 31 % der Gesamtsumme von 140 Millionen Franken eingebracht wurden, so rührt dies zum Teil daher, dass die Ausgleichsteuer nach Art. 21 des Bundesbeschlusses vom 24. September 1940 für das Jahr 1941 nur zu 1/3, für das Jahr 1942 und die nachfolgenden Jahre, während welcher die Warenumsatzsteuer zu entrichten sein wird, nur zu 2/3 zu erheben war. Wenn mithin schon heute mit einer bedeutend längeren Erhebungsdauer als der ursprünglich vorgesehenen 12 Jahre gerechnet werden muss, so kann immerhin gesagt werden, dass eine derartige Entwicklung zum Teil von Anfang an vorausgesehen worden ist. Im Bericht des Bundesrates vom 18. Oktober 1938 (BBl. 1938, II, 569) rechnete man mit unsichern und zurückgehenden Erträgen der Steuer, wenn der «gewerbepolitische Zweck

erreicht, d. h. der Umsatz zum Teil wieder auf kleine und mittlere Betriebe des Detailhandels übergegangen» sei.

Der Ausgleichsteuer wird ferner vorgeworfen, sie habe ihren wirtschaftspolitischen Zweck nur in beschränktem Umfange erfüllen können; sie sei unsozial, da sie Unternehmen treffe, die in der Lage wären, durch Verbesserung der Warenvermittlung die Kaufkraft der breiten Massen zu erhöhen und anderseits ihrem Personal relativ anständige Arbeitsbedingungen zu gewähren. Geldentwertung und Konjunktur hätten dazu geführt, dass eine weit grössere Zahl von Einzelunternehmen den Mindestumsatz von Fr. 200 000 erreichten (Zahl der steuerpflichtigen Unternehmungen bei Einführung der Steuer ca. 1500; am 31. Dezember 1946 registrierte Pflichtige 2464). Die erhebliche Vergrösserung des Kreises der Steuerpflichtigen habe auch die Zahl der mit der Steuer Unzufriedenen anwachsen lassen.

Diesen Aussetzungen wird entgegengehalten (es stellt sich insbesondere auch das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit auf diesen Standpunkt), dass die Ausgleichsteuer ihren gewerbepolitischen Zweck insoweit erfüllt hat, als sie vorwiegend von einer verhältnismässig kleinen Zahl von Unternehmungen mit grossem Umsatz und grosser Kapitalkraft getragen wird, wobei der Hauptanteil auf die Waren- und Kaufhäuser, Filialunternehmungen und Versandgeschäfte entfällt. Auch der Umstand, dass die Einheitspreisgeschäfte (höchstbelastete Unternehmenskategorien) verschwunden sind, zeige, dass die Ausgleichsteuer die ihr zugeordneten gewerbepolitischen Zwecke nicht ganz verfehlt habe. Auf alle Fälle sei zu bedenken, dass seit der Aufhebung des Bewilligungszwanges für die Erweiterung von Warenhäusern und Filialunternehmungen die Ausgleichsteuer die einzige noch bestehende staatliche Massnahme zum Schutze der durch die Konkurrenz der Grossunternehmen betroffenen Kleindetailisten darstelle.

Zugunsten der Beibehaltung der Ausgleichsteuer wird endlich geltend gemacht, dass die Ausgleichsteuer zur Zeit neben den Stempelabgaben und den Zöllen die einzige verfassungsmässig verankerte Einnahmequelle des Bundes ist. Es wird daran erinnert, dass Art. 31^{quinquies} der Bundesverfassung dem Bund keine Handhabe für die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung bietet, nachdem die ursprünglich vorgesehene Deckungsklausel vom Ständerat gestrichen worden ist.

dd. Aus den vorstehenden Darlegungen folgt, dass die Ausgleichsteuer trotz ihrer fiskal- und gewerbepolitischen Zwitterstellung nicht gänzlich versagt hat. Darum wird es sich angesichts der Schwierigkeiten, das Rechnungsgleichgewicht herzustellen, kaum verantworten lassen, eine dem Bunde verfassungsmässig zustehende, zeitlich befristete und zweckgebundene Steuer aufzugeben. Es ist vielmehr richtiger, die Ausgleichsteuer als ausserhalb der Finanzreform stehend zu betrachten und so lange weiter zu erheben, bis sie die in der Verfassung bezeichnete Summe von 140 Millionen Franken eingebracht hat.

i. Fiskalische Belastung des Tabaks.

Am 1. Januar 1948 ist das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung in Kraft getreten, das in den Art. 113 bis 154 die Grundlage für die fiskalische Belastung des Tabaks enthält. Mit Beschluss vom 30. Dezember 1947 hat der Bundesrat die Ausführungsverordnung erlassen. Die genannten Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung treten ab 1. Januar 1948 an die Stelle der bisherigen Notrechtsbestimmungen über die Tabakbesteuerung, d. h. von Art. 42 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1938 über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushaltes, dessen Gültigkeitsdauer am 31. Dezember 1949 erlischt. Hinsichtlich der Ausgestaltung der fiskalischen Belastung des Tabaks wird auf die genannten Rechtserlasse sowie auf die Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 1946 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung mit öffentlichen Mitteln verwiesen.

In der Botschaft vom 29. Mai 1946 wurde der Ertrag der künftigen Tabakbelastung auf jährlich 85 Millionen Franken geschätzt. Der Ertrag, der von den genannten Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und der Verordnung vom 30. Dezember 1947 erwartet werden darf, stimmt mit dieser Schätzung überein. Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat empfohlen, in den Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. als Ertrag der Tabakbesteuerung 85 Millionen Franken einzustellen. Der Bundesrat schliesst sich dieser Auffassung an.

k. Der allgemeine Teil des Bundessteuerrechts.

Vom Sinn und Zweck einer einheitlichen Regelung der allgemeinen Steuerrechtsinstitute war bereits im Zusammenhang mit der Darstellung der auf Vereinfachung des Bundessteuerrechts gerichteten Bestrebungen die Rede (S. 477 und 479 hiavor). Die Verwirklichung einer derartigen zusammenfassenden Ordnung bei Anlass der Bundesfinanzreform wird von den Vertretern der Steuerrechtswissenschaft sowie von den Steuer- und Steuerjustizbehörden begrüsst (Bosshardt: Ein allgemeiner Teil des Bundessteuerrechts in seiner Auswirkung auf das kantonale Steuerrecht, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Bd. 48, S. 433 ff.; Blumenstein, E.: Juristische Gesichtspunkte einer künftigen Bundessteuergesetzgebung, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Bd. 16, S. 129 ff.); die Konferenz staatlicher Steuerbeamter hat sich einhellig für sie ausgesprochen und misst ihr für die Fortbildung des gesamtschweizerischen Steuerwesens erhebliche Bedeutung bei.

Was allen Bundessteuern oder bestimmten Gruppen von ihnen gemeinsam ist, soll einheitlich geordnet werden. Die mannigfachen, mehr oder weniger zufälligen Abweichungen, die in der heutigen Steuergesetzgebung des Bundes zahl-

reiche Vorschriften über bestimmte Gegenstände (z. B. über die Steuerhaftung, die Feststellungsmittel, das Veranlagungsverfahren, die Rechtshilfe usw.) aufweisen, sollen ausgeglichen werden. An Stelle der zersplitterten und in mancher Beziehung lückenhaften Normierung hat ein geschlossenes Ganzes zu treten, das bei aller Beschränkung auf das Grundsätzliche doch systematisch abgerundet und vollständig ist. Dazu gehört insbesondere die Normierung des sogenannten formellen Steuerrechts (Verfahren der Feststellung der Steuerforderung, Steuerjustiz, Steuervollstreckung), die Prägung allgemein gültiger steuerrechtlicher Begriffe, die Statuierung verbindlicher Regeln der Gesetzesauslegung und Rechtsanwendung sowie die Aufstellung von Vorschriften, welche die Einhaltung der Grundsätze der Rechtsgleichheit, der gesetzmässigen Verwaltung, der *Offizialmaxime* und der Gewährung rechtlichen Gehörs sicherstellen.

Ein Vorentwurf für ein solches Gesetz, ausgearbeitet von Prof. E. Blumenstein, liegt bereits vor (vgl. Anhang, S. 610). Es bildet zur Zeit Gegenstand der Beratungen einer kleinen Expertenkommission, in der sowohl die Erkenntnisse der Rechtslehre als auch die Erfahrungen der Steuerbehörden, der Steuerjustiz und der Steuerberater zur Geltung kommen.

Die geplante Vereinheitlichung der allgemeinen Vorschriften wird eine erhebliche Entlastung der einzelnen Steuererlasse erlauben. Sie wird aber auch zu einer Gleichmässigkeit führen, die die Vertrautheit mit der gesetzlichen Ordnung fördert, die Herausbildung eines gesicherten Rechtsbewusstseins begünstigt und der Gewöhnung des Verkehrs an die Formen der Besteuerung die Wege ebnet.

Es ist zu erwarten, dass eine zusammenfassende Ordnung der Rechtsinstitute, die allen Bundessteuern gemeinsam sind, eine Förderung des schweizerischen Steuerwesens im allgemeinen, also auch der kantonalen Gesetzgebung und ihrer Handhabung, bedeuten wird. So wie sich das Bundessteuerrecht schon bisher als eine Quelle schöpferischer Weiterbildung des kantonalen Steuerrechts bewährt hat, so wird ein allgemeiner Teil des Bundessteuerrechts auch der kantonalen Rechtsentwicklung zugute kommen, und zwar um so mehr, als er vorzugsweise dem formellen Steuerrecht sowie der juristischen Begriffsbildung und Systematik zu dienen bestimmt und damit dem Bereich der Steuerpolitik entrückt ist. Damit wären auch wichtige Voraussetzungen einer besseren Angleichung der kantonalen an die eidgenössischen Besteuerungsverfahren (Vereinheitlichung der Steuerdeklarationen, Verbindung von Taxationsvorkehrungen) und infolgedessen einer sehr erwünschten Entlastung der Steuerpflichtigen von Obliegenheiten geschaffen.

8. Herabsetzung von Anteilen der Kantone an Einnahmen des Bundes.

a. Die Beteiligung der Kantone an den Bundeseinnahmen muss ihrer erheblichen finanziellen Tragweite wegen im Rahmen der Bundesfinanzreform überprüft werden.

Wenn auch im Expertenbericht vom 14. März 1947 (S. 62) die Frage der Beteiligung am Ertrag der Bundessteuern nur im Zusammenhang mit derjenigen der Abzweigung einer Quote der Kantonsanteile zwecks Beschaffung der Mittel für einen zusätzlichen interkantonalen Finanzausgleich berührt und im übrigen mit Stillschweigen übergangen wird, so hat doch das Postulat der Kürzung der Anteile der Kantone sowohl in der Subkommission wie in der Gesamtkommission selbst Gegenstand wiederholter Erörterungen gebildet. Insbesondere hat der 30 %ige Anteil an der Wehrsteuer einer Reihe von Experten wie auch in der Öffentlichkeit Anlass zur Kritik gegeben. Die Vertreter der kantonalen Finanzdirektoren in der Expertenkommission haben andererseits betont, dass eine Aufhebung oder Kürzung der Bundessteueranteile eine Entlastung der Kantone von öffentlichen Aufgaben zur Voraussetzung habe. Die relativ hohe Beteiligung an der Wehrsteuer (30 %) sei wegen der erhöhten kriegsbedingten Ausgaben der Kantone gerechtfertigt gewesen; nach Rückkehr zum normalen, verfassungsmässigen Rechtszustand könne indessen eine Reduktion der kantonalen Anteilsberechtigung geprüft werden.

In ihren Vernehmlassungen zum Expertenbericht befürworteten die Kantone Zürich und Solothurn, ferner die Konservative Volkspartei, die Liberale Partei sowie der Handels- und Industrieverein, der Schweizerische Gewerbeverband und die Bankiervereinigung einen generellen Verzicht der Kantone auf die Beteiligung an Bundessteuern. Für eine starke Herabsetzung der Anteile sprechen sich die Freisinnig-demokratische Partei, der Landesring der Unabhängigen, der Christlichsoziale Arbeiterbund und die Bewegung Nationaler Wiederaufbau aus. Der Handels- und Industrieverein möchte nur eine eigentliche Bezugsprovision für die durch die Kantone erhobenen Bundessteuern zulassen. Als Gegner jeden Verzichts oder auch nur eines Abbaues bekennten sich die Kantone Schwyz, Appenzell I.-Rh. und Obwalden.

Der Bundesrat ist sich der Tatsache bewusst, dass ein Abbau der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen für den Haushalt einzelner Kantone einschneidende Folgen und deshalb auch mit erheblichen Widerständen zu rechnen hätte. Er erachtet es aber trotzdem für richtig, diesen Abbau einmal ins Auge zu fassen.

b. Die finanzielle Tragweite der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen ist aus der nachfolgenden, das Jahr 1946 betreffenden Aufstellung ersichtlich.

	Kantonsentelle Millionen Franken	
Bundessteuern:		
Stempelabgaben (20 %)	16,5	
Militärpflichtersatz (54 %)	9,2	
Wehrsteuer (80 %)	67,0	
Wehropfer II (10 %)	46,0	
Kriegsgewinnsteuer (8 %) ¹⁾	5,6	
Krisenabgabe (40 %) ²⁾	0,2	
Wehropfer I (10 %) ³⁾	0,2	
Auswandererwehrbeitrag (83 $\frac{1}{3}$ %) ⁴⁾	0,0	
	<hr/>	144,7
Andere Bundeseinnahmen:		
Fiskalische Belastung gebrannter Wasser (50 %)	8,7	
Patenttaxen der Handelsreisenden	1,5	
Benzinzollanteil	8,8	
	<hr/>	19,0
Die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen erreichten somit im Jahre 1946 gesamthaft		168,7
Dazu kommen die Anteile der Kantone am Reinertrag der Schweizerischen Nationalbank mit		3,4
	<hr/>	167,1
	Total	<hr/>

c. Es entspricht durchaus der Logik, wenn die Schweizerische Konservative Volkspartei und die Wirtschaftsverbände, die es für richtig und der staatsrechtlichen Stellung der Kantone angemessen erachten, dass diese durch eigene Steuern nicht nur den eigenen Finanzbedarf decken, sondern darüber hinaus erhebliche Beiträge an die Kosten des Bundeshaushalts abliefern sollen, vorab die Beseitigung der Beteiligung der Kantone am Ertrag der Bundessteuern verlangen. Aber auch der Gegner der kantonalen Geldkontingente wird sich der Einsicht nicht verschliessen, dass die Entwicklung der Verhältnisse es als angezeigt erscheinen lässt, die Frage der Beteiligung der Kantone an den Bundessteuern einer Überprüfung zu unterwerfen. Diese Beteiligung hat ein Ausmass erreicht, das mit dem Grundsatz der kantonalen Fiskalautonomie kaum in Einklang zu bringen ist. Dass sie, wie verschiedentlich geltend gemacht worden ist, auch eine ungesunde finanzielle Abhängigkeit vom Bunde begründet und zu einer Vernachlässigung der kantonalen Steuerquellen führen kann, zeigt sich, wenn man sie zum Ertrag der eigenen Steuern einzelner Kantone in Vergleich setzt:

¹⁾ Die Kriegsgewinnsteuer wird zum letztenmal für das Jahr 1946 erhoben; sie ist ab 1947 ersetzt durch die zusätzliche Wehrsteuer von höheren Erwerbseinkommen und Geschäftserträgen, an deren Reinertrag die Kantone mit 10 % beteiligt sind.

²⁾ Erhoben für die Jahre 1934—1940.

³⁾ Stichtag für die Vermögensbemessung: 1. Januar 1940.

⁴⁾ Erhoben für die Jahre 1941—1945.

Tabelle 36. Kantonssteuern und Anteile verschiedener Kantone an Bundessteuern.

Kantone	Staatssteuern von Einkommen, Vermögen, Vermögensverkehr, Verbrauch und Aufwand	Anteile an Bundessteuern	Anteile an Bundessteuern einschliesslich Militärpflichtersatz	Staatssteuern von Einkommen, Vermögen, Vermögensverkehr, Verbrauch und Aufwand	Anteile an Bundessteuern	Anteile an Bundessteuern einschliesslich Militärpflichtersatz
	1 9 4 5			1 9 4 6		
	in tausend Franken					
Uri	952	378	449	955	435	492
Zug	1691	908	966	2092	989	1046
Schwyz	1375	998	1115	1782	938	1052
Obwalden	299	203	240	456	235	270
Nidwalden	310	296	330	425	209	241
	in %					
Uri		39,7	47,2		45,5	51,5
Zug		53,4	57,2		47,3	50,0
Schwyz	100	72,8	81,0	100	52,6	59,0
Obwalden		67,9	80,3		51,5	59,2
Nidwalden		95,5	106,5		49,2	56,7

Diese Erscheinung wird vielfach als politisch nicht unbedenklich bezeichnet. In den Vernehmlassungen, die mit beachtlichen Gründen für eine starke Reduktion der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen eintreten, wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass es einen Verstoß gegen das Mitspracherecht des Bürgers bedeute, wenn die Kantone instand gesetzt werden, sich finanzielle Mittel unter Umgehung des Volksentscheides beschaffen zu lassen.

Es lässt sich auch nicht bestreiten, dass die Beteiligung der Kantone am Ertrag der Bundessteuern dem Gebot sauberer Ausscheidung der Besteuerungskompetenzen nicht ganz entspricht. Wenn der Bund eine Steuerquelle zugestanden erhält, so soll er auch befugt sein, sie für sich selber zu nutzen. Das gilt vor allem für die indirekten Steuern, für deren Erhebung der Bund die kantonalen Behörden in keiner Weise in Anspruch nimmt. Die Teilung des Ertrages solcher Steuern mit den Kantonen entbehrt in der Regel einer hinlänglichen sachlichen Rechtfertigung.

Auf dem Gebiete der direkten Steuern ist allerdings dem Umstande Rechnung zu tragen, dass der Bund mit der kantonalen Fiskalhoheit in Konkurrenz tritt. Zudem wird eine künftige Bundeseinkommenssteuer so gut wie

ihre Vorgängerinnen (Kriegssteuern, Krisenabgabe, heutige Wehrsteuer) für Rechnung des Bundes von den Kantonen veranlagt und bezogen werden müssen. Um die Kantone am Ergebnis dieser Arbeit mitzuinteresssieren, empfiehlt es sich, ihnen eine über eine blossе Bezugsprovision hinausgehende Ertragsbeteiligung zuzuerkennen.

Auf Grund dieser allgemeinen Erwägungen soll im folgenden die Anteilsberechtigung der Kantone im einzelnen untersucht werden.

d. Art. 41^{bis}, Abs. 2, der Bundesverfassung weist den Kantonen einen Anteil von 20 % am Reinertrag der eidgenössischen Stempelabgaben zu. Der Aufstellung dieser Bestimmung lag die Annahme zugrunde, dass der jährliche Reinertrag der eidgenössischen Stempelabgaben etwa 14,5 Millionen Franken und die Einbusse der Kantone infolge Wegfalles der von ihnen vor Übergang der Steuerhoheit an den Bund erhobenen Stempelabgaben etwa 1,5 Millionen Franken betragen werden (Bl. 1916, IV, 557). Die eidgenössischen Stempelabgaben haben aber im Durchschnitt der Jahre 1918 bis 1946 rund 57 Millionen Franken (im Durchschnitt der letzten zehn Jahre sogar über 72 Millionen Franken) p. a. abgeworfen; die während dieser 30 Jahre den Kantonen insgesamt ausgerichteten Ertragsanteile machen 328,2 Millionen Franken aus (Jahresmittel im letzten Jahrzehnt 14,4 Millionen Franken).

Die Argumentation, mit dieser Leistung dürfe die bei Einführung der eidgenössischen Stempelabgaben den Kantonen auferlegte Beschränkung ihrer Besteuerungsbefugnis als reichlich abgegolten gelten, kann sicher nicht als ganz abwegig bezeichnet werden, und zwar um so weniger, als die Kantone aus eigenen Stempelabgaben immer noch rund 5 Millionen Franken Jahresertrag ziehen. Schon deshalb rechtfertigte es sich, den Bund für die Zukunft von der Verpflichtung zur Entrichtung von Kantonsanteilen an den Stempelabgaben zu befreien. Im Jahre 1938 hat allerdings der Vorschlag des Bundesrates, den Art. 41^{bis}, Abs. 2, der Bundesverfassung zu streichen (Botschaft vom 18. März 1938 betreffend die verfassungsmässige Neuordnung des Bundeshaushalts, BBl. 1938, I, 381 f.), keinen Beifall gefunden. Inzwischen haben sich aber die Verhältnisse sehr zuungunsten des Bundes geändert. Deshalb wird auch in zahlreichen Eingaben ein völliger Verzicht auf die Kantonsanteile an den Stempelabgaben postuliert. Einen teilweisen Abbau bzw. Verzicht auf die Hälfte des Anteils zugunsten des interkantonalen Finanzausgleichs empfehlen die Bankiervereinigung und die Kantone Zürich und Solothurn (letzterer für den interkantonalen Finanzausgleich der Armenlasten).

Bisher waren die Kantone am vollen Ertrag der Stempel- und Couponabgaben mit 20 % beteiligt. Nach dem Antrag des Bundesrates soll die Couponabgabe unter entsprechender Erhöhung der Verrechnungssteuer aufgehoben werden (vgl. S. 502). Dadurch würde sich der Jahresertrag der Stempelabgaben (Emissions-, Umsatz-, Frachtturkunden-, Wechsel-, Prämienquittungsstempel) automatisch auf rund 49 Millionen Franken vermindern. Eine 20 %ige Ertrags-

beteiligung der Kantone sollte aus den oben dargelegten Gründen für die Zukunft nicht in Betracht gezogen werden.

Es wurde erwogen, ob eine bestimmte Quote der Stempeltragnisse für den speziellen Zweck des interkantonalen Finanzausgleichs zu reservieren sei. Eine solche Bindung scheint indessen wenig zweckmässig. Sie ergäbe erheblich wechselnde Einnahmen, da der Ertrag der Stempelabgaben beträchtlichen Schwankungen unterworfen ist, und harmoniert nicht mit der von uns vorgeschlagenen Methode, den Finanzausgleich zwischen den Kantonen zu verbessern. Die Bindung ist aber auch nicht nötig; es genügt, dass dem Bund durch die Befreiung von der Verpflichtung zur Ausrichtung von Kantonsanteilen vermehrte Aufwendungen für den interkantonalen Finanzausgleich ermöglicht werden.

Der Bundesrat beantragt daher, von einer Übernahme des Art. 41^{bis}, Abs. 2, der Bundesverfassung durch den neuen Art. 42^{bis} abzusehen. In einer Übergangsbestimmung (Art. IV, Abs. 1) wäre der Zeitpunkt (31. Dezember 1949) festzusetzen, auf den die Beteiligung der Kantone am Ertrag der eidgenössischen Stempelabgaben erlischt.

e. Im Jahre 1874 wurde den Kantonen die Hälfte des Bruttoertrages des Militärflichtersatzes zugestanden (Art. 42, lit. e, der Bundesverfassung; Art. 14 Militärsteuergesetz), weil ihre Lage weniger gut war als die des Bundes und weil sie Leistungen für Bekleidung und Ausrüstung der Armee aufzubringen hatten (Prot. StR 1873, S. 330, 369, 378). Im Bundesgesetz vom 12. April 1907 über die Militärorganisation wurde dann (aus referendumpolitischen Gründen) über Art. 42, lit. e, Bundesverfassung hinaus den Kantonen die Hälfte des Nettoertrages der Ersatzabgaben zugestanden (Art. 166 MO). In der Folge wurde den Kantonen zur Bestreitung ihrer Erhebungskosten eine Provision von 8 % gewährt (Art. 114 MStV), so dass dem Bunde faktisch nur 46 % des Bruttoertrages zukommen. Daraus hat der Bund noch die Kosten seiner Sektion für Militärflichtersatz und fast völlig diejenigen des Pflichtersatzbezuges im Ausland zu decken. Dieser Verteilungsmodus ist wiederholt beanstandet worden, namentlich von der 1937 eingesetzten Sparkommission. Reformversuche scheiterten bisher am Widerstand der Kantone.

Die heutige Lage rechtfertigt eine Korrektur. Vom Kanton Zürich, von der Konservativen Volkspartei und der Bankiervereinigung wird ein vollständiger Verzicht der Kantone auf die Ertragsanteile am Militärflichtersatz postuliert; die Freisinnig-demokratische Partei empfiehlt ihrerseits eine beträchtliche Herabsetzung der Kantonsanteile. Die Verhältnisse, die 1874 für eine Beteiligung der Kantone am Ertrag der Ersatzabgabe sprachen, haben sich von Grund auf geändert: heute befinden sich die Kantone finanziell in einer weitaus besseren Lage als der Bund, und die Lasten des Wehrwesens sind ihnen so gut wie vollständig von der Eidgenossenschaft abgenommen worden. Gemäss Art. 146 bis 166 MO obliegen den Kantonen lediglich:

die Kontrollführung über die Wehrpflichtigen;

die Beschaffung der persönlichen Ausrüstung, die den Kantonen keine Auslagen verursacht, da ihnen die Kriegstechnische Abteilung die Anschaffungskosten zu den maximalen Tarifpreisen vergütet;

die Instandstellung, der Unterhalt und der Ersatz der persönlichen Ausrüstung, einschliesslich der Durchführung der gemeindeweißen Inspektionen und der Truppenretablierungen, deren Kosten, einschliesslich der Aufwendungen für Besoldungen, Heizungsspesen, Amortisation von Maschinen und Werkzeugen, vom Bunde voll zurückvergütet werden;

der Unterhalt der Korpsausrüstung der kantonalen Einheiten und Truppenkörper, der lediglich Kontrollen und kleinere Überholungen erfordert, da die Korpsausrüstung nach allen Dienstleistungen der Truppen zu Lasten des Bundes instandgestellt wird;

die Verwaltung (einschliesslich Magazinierung) der Korpsausrüstung der kantonalen Einheiten, die Gegenstand der zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen Zeughausverträge bildet.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die bisherige Verteilung des Ertrags der Militärsteuer zwischen Bund und Kantonen nicht mehr der heutigen Aufgabenverteilung im militärischen Sektor entspricht. Da andererseits der Militärflichtersatz der Bundeseinkommenssteuer angeglichen werden soll, die Kantone mithin die Veranlagung dieser Steuer auswerten können, wäre die Aufhebung der kantonalen Anteile am Militärflichtersatz gerechtfertigt. Vorbehalten bliebe die Ausrichtung einer angemessenen Bezugsprovision von z. B. 8 % des Rohertrages der Ersatzabgabe.

f. Durch die Errichtung der Schweizerischen Nationalbank als des zentralen Noteninstitutes im Jahre 1905 ist das Notenemissionswesen in der Schweiz vereinheitlicht worden. Das bedeutete den Verzicht der Kantone auf ihre Notenemissionsbanken und damit den Verzicht auf die daraus resultierenden Einnahmen (Emissionssteuern für die Kantone, Gewinn aus dem Emissionsgeschäft für die Banken und damit indirekt ebenfalls für die Kantone). Diese Einkünfte sind in der Botschaft des Bundesrates vom 13. Juni 1904 auf 1,76 Millionen Franken geschätzt worden. Ausdrücklich wurde damals auf die wenig günstige finanzielle Lage der Kantone hingewiesen, die diesen Ausfall ohne Gegenleistung als nicht tragbar erscheinen liess. Die Gegenleistung an die Kantone bestand anfänglich aus einer Entschädigung aus dem Reingewinn der Nationalbank von 50 Rappen je 100 Franken der am 31. Dezember 1902 ausgegebenen Noten und einer Kopfquote von 30 Rappen. Jährlich wurde entsprechend dem Rückzug der kantonalen Banknoten die erstgenannte Entschädigung gekürzt und die Kopfquote erhöht, bis im Jahre 1922 die Kopfquote die heutige Höhe von 80 Rappen erreichte.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der Bundesfinanzreform stellt sich nun für den Bund die Frage, ob nicht die gleichzeitig notwendig werdende Revision des Nationalbankgesetzes sowie des Art. 39 der Bundesverfassung zum Anlass

genommen werden sollte, bei der Verteilung des Reingewinnes der Nationalbank eine Änderung vorzunehmen. Das betrifft insbesondere den Anteil der Kantone von 80 Rappen je Kopf der Bevölkerung, ferner die Verteilung eines allfällig verbleibenden Restes, der gemäss Gesetz zu $\frac{2}{3}$ den Kantonen und zu $\frac{1}{3}$ dem Bund zufällt.

Der heutige Verteilungsmodus, der den Kantonen zur Zeit einen jährlichen Betrag von rund 3,4 Millionen Franken zuweist, ohne dass diese der Notenbank gegenüber irgendwelche Verpflichtungen hätten oder eingingen, während umgekehrt den Verpflichtungen des Bundes seit 15 Jahren keinerlei Einkünfte aus dem Reingewinn mehr gegenüberstanden, ist, für sich betrachtet, nicht zu verstehen und kann nur aus der Entstehungsgeschichte der Nationalbank, also historisch, gewürdigt werden. Dass er überholt ist, hat z. B. auch die Verwendung des Währungsausgleichsfonds der Nationalbank im Zusammenhang mit den Arbeitsbeschaffungsmassnahmen des Bundes und dem Vertrag von Washington gezeigt.

Schon bei der Errichtung der Nationalbank ist es aber offenbar als nicht ganz richtig empfunden worden, dass in Art. 39 der Bundesverfassung von einem Anteil des Bundes am Reingewinn nicht die Rede ist, sondern lediglich festgelegt wurde, dass vom verbleibenden Reingewinn (nach Speisung der Reserven und Festsetzung der Dividende) wenigstens $\frac{2}{3}$ den Kantonen zu fallen sollten. Denn auch für den Bund war die Errichtung eines zentralen Noteninstitutes mit einem Einnahmenausfall verbunden, nämlich dem Wegfall des eidgenössischen Notenstempels, dessen Ertrag damals jährlich rund 220 000 Franken betrug. Im Gesetz wurde deshalb die diesbezügliche Bestimmung des Art. 39 der Bundesverfassung in der Weise genauer umschrieben, dass ein nach Aussonderung der Kopfquote verbleibender Restbetrag zu $\frac{2}{3}$ auf die Kantone und zu $\frac{1}{3}$ auf den Bund entfallen soll. Nachdem in den Jahren des ersten Weltkrieges und bis zum Anfang der dreissiger Jahre solche Gewinne ausgeschüttet wurden, ist seit 1932 nurmehr der Kopfquotenanteil der Kantone an die eidgenössische Staatskasse zur Verteilung an die Kantone überwiesen worden. Andererseits wurde dem Bund die Verpflichtung überbunden, den Anteil der Kantone zu garantieren, d. h. für den Fall, dass der Reingewinn ungenügend wäre, in Vorschuss zu treten. Dies war in den ersten paar Jahren tatsächlich der Fall. Die Vorschüsse sind allerdings verzinst und aus den späteren Reingewinnen zurückbezahlt worden. An der Tatsache, dass dem Bund zugunsten der Kantone eine Vorschusspflicht auferlegt wurde, ändert dies aber nichts.

Die neuesten Entwicklungen zeigen sodann deutlich, dass der Bund aus der Währungspolitik der Nationalbank Verantwortungen übernehmen muss, die unter Umständen sich zu schweren finanziellen Belastungen auswirken können.

Das alles drängt zur Frage, ob es heute bei sachlicher Betrachtung der Dinge noch vertreten werden kann, dass den Verpflichtungen des Bundes gegenüber der Notenbank und seinen bisherigen Aufwendungen und Einbussen im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Noteninstitutes keine bzw. keine genügenden materiellen Gegenleistungen gegenüberstehen, während die Kantone

aus dem Reingewinn der Bank jährlich garantierte Anteile beziehen, ohne irgendwelche Verantwortung, politischer oder materieller Art, zu tragen. Es ist in diesem Zusammenhang von Interesse, schon in der Botschaft des Bundesrates vom 26. Dezember 1919 betreffend die Abänderung des Nationalbankgesetzes zu lesen, dass im Verhältnis zu den Kantonen nicht diese, sondern die Nationalbank der leidende Teil war, indem die Leistungen an die Kantone nach berechtigter Schätzung bedeutend mehr als die Einbussen aus dem Entzug der Notenemissionen darstellten. In den Jahren 1907 bis 1946 sind aus dem Reingewinn der Nationalbank nicht weniger als 138 Millionen Franken an die Kantone überwiesen worden, wovon 116,8 Millionen Franken als gesetzlich vorgeschriebene Vergütungen. Der Bund erhielt in diesem Zeitraum nur 10,8 Millionen, die nicht einmal 8 % des den Kantonen ausbezahlten Betrages ausmachen.

Man darf sich auch fragen, ob die Kantone überhaupt noch in der Lage wären, ihre Emissionsmonopole so auszuüben, dass den gewaltig gesteigerten Bedürfnissen der Wirtschaft Rechnung getragen würde. Diese Frage darf wohl ohne weiteres verneint werden. Auch auf andern Gebieten, die das Verhältnis der Schweiz zum Ausland betreffen — wir denken beispielsweise an die Landesverteidigung —, hat sich im Wandel der Zeiten eine Vereinheitlichung nicht nur als zweckmässig erwiesen, sondern absolut aufgedrängt.

Aus allen diesen Gründen scheint nun der Zeitpunkt gekommen, um eine Änderung der Gewinnverteilung im angedeuteten Sinne in die Wege zu leiten. Der Bundesrat ist überzeugt, dass ein Verzicht auf die Kopfquote, die gegenwärtig 3,4 Millionen Franken beträgt, für die kantonalen Haushalte weder grössenmässig noch in Anbetracht der meist günstigen Finanzlage ein nennenswertes Opfer wäre. Für den Bund bedeutet es mehr denn je eine Pflicht, sich jene Einnahmemöglichkeiten zu sichern, auf die billigerweise niemand anders Anspruch erheben kann, muss er doch darüber hinaus zwangsläufig in Fiskalgebiete eindringen, die nicht von vornherein unbestritten sind. Durch die Zuwendung des nach Ausscheidung der Reserven und Dividenden verbleibenden Reingewinnes an den Bund würde eine klare und saubere Sachlage geschaffen, die den gegebenen Verhältnissen Rechnung trüge.

g. Führen unsere Überlegungen einerseits dazu, den Wegfall der kantonalen Anteile an den eidgenössischen Stempelabgaben und am Militärflichtersatz zu beantragen sowie die Zuwendung des Nettoreingewinnes der Nationalbank an den Bund vorzusehen, so empfiehlt es sich andererseits, von einer Streichung der kantonalen Beteiligung am Alkoholmonopol und am Ertrag der Handelsreisendenpatenttaxen abzusehen. (Die Bedeutung des Benzinzollanteils im Rahmen der kantonalen Finanzhaushaltungen wird im Abschnitt über den Finanzausgleich zwischen den Kantonen, S. 554 ff., dargestellt.)

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1930 über die Handelsreisenden bezweckt nicht nur den Schutz des Publikums vor gewissen Arten von Handels-

Tabelle 37. Patenttaxen für

Kantone	Betrag der bezogenen Taxen	Bezugsgebühr	Bevölkerung
	Fr.	Fr.	Pr.
Zürich	351 910.45	14 076.—	674 505
Bern	217 474.—	8 699.—	728 916
Luzern	68 001.—	2 720.—	206 608
Uri	1 200.—	48.—	27 302
Schwyz	10 262.—	411.—	66 555
Obwalden	1 400.—	50.—	20 340
Nidwalden	2 200.—	88.—	17 348
Glarus	14 262.—	571.—	34 771
Zug	8 830.—	353.—	36 643
Freiburg	40 000.—	1 624.—	152 053
Solothurn	71 794.—	2 872.—	154 944
Basel-Stadt	83 783.—	3 351.—	169 961
Basel-Land	50 887.—	2 036.—	94 459
Schaffhausen	10 555.—	422.—	53 772
Appenzell A.-Rh.	85 544.—	3 422.—	44 756
Appenzell I.-Rh.	400.—	16.—	13 383
St. Gallen	133 524.—	5 341.—	286 201
Graubünden	18 308.—	732.—	128 247
Aargau	110 887.—	4 435.—	270 403
Thurgau	34 959.—	1 399.—	138 122
Tessin	28 626.—	1 145.—	161 882
Waadt	136 957.—	5 478.—	343 398
Wallis	5 800.—	232.—	148 319
Neuenburg	32 822.—	1 313.—	117 900
Genf	49 115.—	1 965.—	174 855
	1 570 100.45	62 004.—	4 265 703

Kosten der Formulare,

Handelsreisende, Abrechnung 1946.

Betreffnis nach der Bevölkerungszahl	Gesamtbetreffnis inkl. Bezugsgebühr	An das Eidgenössische Kassen- und Rechnungswesen abzuliefern	Vom Eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesen abzuliefern
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
32 235.—	246 311.—	105 599.45	—
250 968.—	250 668.—	—	42 194.—
71 136.—	73 856.—	—	5 855.—
9 400.—	9 448.—	—	8 248.—
22 915.—	23 326.—	—	13 064.—
7 003.—	7 050.—	—	5 659.—
5 973.—	6 061.—	—	3 861.—
11 972.—	12 543.—	1 719.—	—
12 616.—	12 960.—	—	4 139.—
52 353.—	53 977.—	—	13 377.—
53 348.—	56 220.—	15 574.—	—
58 518.—	61 889.—	21 914.—	—
32 523.—	34 559.—	16 328.—	—
18 514.—	18 936.—	—	8 381.—
15 410.—	18 832.—	66 712.—	—
4 608.—	4 624.—	—	4 224.—
98 546.—	103 881.—	29 643.—	—
44 156.—	44 888.—	—	26 590.—
93 122.—	97 557.—	13 330.—	—
47 556.—	48 954.—	—	13 995.—
55 737.—	56 882.—	—	28 256.—
118 284.—	123 712.—	13 245.—	—
51 067.—	51 299.—	—	45 499.—
40 594.—	41 907.—	—	9 085.—
80 203.—	62 160.—	—	13 053.—
1 400 702.—	1 531 506.—	204 064.45	245 470.—
Verzeichnisse etc.	30 594.45	—	38 594.45
	1 570 100.45	284 064.45	284 064.45

reisenden und die Säuberung dieses Berufes, sondern auch einen Ausgleich zwischen den kantonalen Finanzbedürfnissen. Es handelt sich hier in gewissem Sinne um bundesrechtlich geregeltes kantonales Steuerrecht; von Bundes wegen werden die interkantonalen Besteuerungsschwierigkeiten ausgeglichen. Art. 12, Abs. 2, des Handelsreisendengesetzes regelt die Verteilung der kantonalen Einnahmen aus den sogenannten Taxkarten (der roten Ausweiskarten für Kleinreisende). Die den einzelnen Kantonen zukommenden Beträge sind somit nicht Anteile der Kantone an den Einnahmen des Bundes im eigentlichen Sinne; vielmehr werden die gesamten von den Kantonen erhobenen Einnahmen nach Abzug der Barauslagen des Bundes unter die Kantone im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung verteilt.

Der Umstand, dass die Kantone durch Abgabe der Taxkarten in den Besitz der entsprechenden Einnahmen gelangen, wovon jeweils am Ende des Jahres nur der Überschussbetrag abgeliefert werden muss, bewirkt, dass von seiten der Kantone ein Interesse an der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften besteht. Sie sind auch daran interessiert, dass Zuwiderhandlungen gebüsst und die umgangenen Taxen nachbezahlt werden. Wenn die Einnahmen aus den Patenttaxen nicht mehr den Kantonen zugute kämen, bestände die Gefahr, dass diesem Gesetz nicht mehr das gleiche Interesse entgegengebracht würde, wodurch nicht nur die Einnahmen vermindert, sondern auch die gewerbepolizeilichen Zwecke ungenügend erfüllt würden. Das Handelsreisendengesetz hat sich aber bisher im ganzen gut bewährt, und es genießt das Vertrauen nicht nur der Behörden, sondern auch der Berufsverbände und der einzelnen Vertreter. Diese Erwägungen sprechen entschieden gegen eine Änderung der bisherigen Regelung.

b. Zu den Anteilen der Kantone an bestimmten Bundeseinnahmen gehört auch der Anteil am Reinertragnis der Alkoholverwaltung, das gemäss Art. 32^{bis} der Bundesverfassung zur einen Hälfte an die Kantone und zur andern Hälfte an den Bund zu verteilen ist. Dieser Anteil hat nicht nur seine ganz besondere Geschichte, sondern auch eine Bedeutung, die über den Rahmen einer rein finanzpolitischen Massnahme hinausgeht.

Es ist zunächst daran zu erinnern, dass vor der Einführung der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung in den Jahren 1885/87 die Alkoholbesteuerung eine ausschliesslich kantonale Domäne war. Die Kantone nahmen diese Belastung vornehmlich in Form sogenannter Ohmgelder, aber auch von besonderen Bier- und Branntweinsteuern vor. Nach der Bundesverfassung von 1874 hätten die als Hindernisse des Binnenverkehrs überlebten Ohmgelder im Jahre 1890 entschädigungslos dahinfallen sollen. Durch die 1887 in Kraft getretene eidgenössische Alkoholgesetzgebung wurde die vorerwähnte Bestimmung der 74er Verfassung aufgehoben und durch eine neue Regelung ersetzt, wonach die Ohmgelder mit sofortiger Wirkung dahinfielen. Dagegen erhielten die Kantone durch den Verfassungsartikel das gesamte Ertragnis aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser durch den Bund zugewiesen. Bis zum Jahre 1932, d. h. bis zur Revision der Alkoholgesetzgebung, floss den Kantonen das gesamte

Reinertragnis der Alkoholverwaltung zu, das ihnen durchschnittlich in den Jahren 1895 bis 1930 6 bis 7 Millionen Franken jährlich eintrug. Die Kantone waren allerdings verpflichtet, mindestens 10% ihres Anteils zur Bekämpfung des Alkoholismus zu verwenden.

Als im Jahre 1919 eine erste Vorlage zur Revision der Alkoholgesetzgebung vorgelegt wurde, brach sich der Gedanke Bahn, dass die durch die Revision erstrebte Erhöhung des Reinertragnisses dem Bunde zugute kommen sollte zur teilweisen Finanzierung der schon damals in Vorbereitung stehenden Alters- und Hinterlassenenversicherung. Es wurde deshalb vorgeschlagen, den Kantonen drei Fünftel, dem Bunde aber zwei Fünftel des Gesamtertragnisses zuzuweisen. Die damals konsultierten kantonalen Finanzdirektoren legten aber grossen Wert darauf, dass durch eine solche Neuregelung die bisherigen Einnahmen der Kantone aus dem Alkoholtragnis keine Kürzung erfahren sollten. Die endgültige, 1930 von Volk und Ständen angenommene Revisionsvorlage sah alsdann eine Verteilung des Reinertragnisses von halb und halb zugunsten der Kantone und des Bundes vor, wobei der Bundesanteil für die Alters- und Hinterlassenenversicherung reserviert war. Die Einnahmen aus den eidgenössischen Kleinhandelsversandgebühren sollten dagegen ganz den Kantonen verbleiben.

Diese im Jahre 1930 getroffene Regelung hielt somit an dem Gedanken fest, dass den Kantonen aus dem Reinertragnis der Alkoholverwaltung ein Ersatz für die seinerzeit abdekretierten Ohmgelder und Alkoholsteuern zukomme. Der Mehrertrag aus der besseren fiskalischen Erfassung der gebrannten Wasser sollte es dagegen gestatten, den Bund am Gesamtergebnis zur Hälfte partizipieren zu lassen, ohne dass die Kantone dadurch eine Einbusse gegenüber den bisherigen Einnahmen erlitten.

Wenn nun durch eine neue Ordnung die Kantone als Teilhaber des Alkoholtragnisses ganz ausschieden und der Ertrag ausschliesslich nur noch dem Bunde zufiele, würde dies eine völlige Umkehrung der bisherigen Regelung bedeuten. Es ist nicht zu übersehen, dass die Streichung jeder Kantonsbeteiligung am Alkoholtragnis schwerwiegende Nachteile für die weitere Durchführung des Alkoholgesetzes mit sich bringen würde.

Es ist besonders darauf hinzuweisen, dass die Alkoholgesetzgebung eine ausserordentlich heikle Materie darstellt. Wie die zahlreichen Volksabstimmungen auf diesem Gebiet gezeigt haben, begegnet die Ordnung des Alkoholwesens je und je grossen Widerständen. Gerade weil die Alkoholgesetzgebung so tief in die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse vor allem der bäuerlichen Produzenten eingreift, war es von grösstem Vorteil, dass die mit dem Vollzug betraute Alkoholverwaltung die Kantone zur Mitwirkung heranziehen konnte und diese an der Durchführung des Gesetzes vermöge ihrer Ertragsbeteiligung ein unmittelbares Interesse hatten. Diese Ertragsbeteiligung hat die Durchführung der Alkoholgesetzgebung in starkem Masse erleichtert.

Wenn auch die Kantone an der Erhebung der Branntweinsteuern nicht unmittelbar beteiligt sind, so haben doch die Kantonsbehörden bei der Durch-

führung des Gesetzes als Ganzem vielfach mitzuwirken. Diese Mitwirkung tritt besonders hervor bei den Massnahmen für die Obstbaumstellung und der Verwertung der Brenneierohstoffe, ferner bei Strafuntersuchungen und der Bestellung von örtlichen Aufsichtsstellen. Die Kantone sind deshalb auch in der Alkoholfachkommission und in den massgebenden konsultativen Konferenzen stets vertreten.

Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Kantone sehr ungleich durch das Alkoholgesetz berührt werden und vermöge ihrer verschiedenen wirtschaftlichen Struktur in sehr ungleichem Masse aus den Beihilfen der Alkoholverwaltung für die brennlose Rohstoffverwertung und die Obstbaumstellung Nutzen ziehen. Dazu kommt, dass gerade die Kantone, welche wenig Beihilfen erhalten, zu einem erheblichen Teil die Branntweinsteuern aufbringen. Es sind dies vor allem die Kantone der welschen Schweiz und der Tessin. Wird die Beteiligung am Alkoholertragnis gestrichen, so fühlen sich diese Kantone durch die Alkoholgesetzgebung benachteiligt. Aber auch die übrigen Kantone hätten nicht mehr das gleiche Interesse, an der Gesetzesausführung aktiv mitzuarbeiten; der Durchführung des Gesetzes würden sich bald vermehrte Schwierigkeiten, namentlich administrativer und politischer Natur, in den Weg stellen. Es ist einleuchtend, dass dies auch nicht ohne nachteiligen Einfluss auf das finanzielle Ergebnis der Alkoholverwaltung bleiben müsste, und zwar sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite. Dann aber würde dem Bund auch nicht mehr der volle Kantonsanteil zur Verfügung stehen, wie dies durch die Streichung bezweckt wird.

Durch die Streichung der Kantonsbeteiligung am Alkoholertragnis würde zwangsläufig auch der Alkoholzehntel in Wegfall geraten, der für die Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen eine überaus wichtige und zum Teil unentbehrliche Hilfe bildet. Ob und wie weit die Kantone aus freien Stücken diese Beiträge weiter leisten würden, ist sehr fraglich; gegebenenfalls müsste sogar der Bund in die Lücke treten, was aber bei rein kantonalen Werken auf beträchtliche Schwierigkeiten stossen würde. So oft auch an der Verteilung des Alkoholzehntels Aussetzungen angebracht wurden, so zeigt doch erst die Erwägung eines Dahinfallens, wie gross die Bedeutung ist, welche dieser Institution heute zukommt. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass manche Kantone mehr als 10% ihres Alkoholertragsanteiles für die Bekämpfung des Alkoholismus aufwenden. Es ist nicht zu verkennen, dass bei einer Streichung der Kantonsanteile und damit des Alkoholzehntels die Bestrebungen für die Bekämpfung des Alkoholismus und alle die aus dem Alkoholzehntel finanzierten Sozialwerke einen Rückschlag erleiden würden, der zum Teil katastrophale Folgen haben könnte. Gerade jetzt, da der Alkoholismus erneut an Bedeutung zuzunehmen droht, wäre die Ausmerzung der hauptsächlichsten Finanzquelle für dessen Bekämpfung schlechthin nicht zu verantworten.

Wie gezeigt wurde, haben Überlegungen allgemeiner Natur die Frage eines Verzichtes auf die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen nahegelegt.

Diese Überlegungen, die auf saubere Ausscheidung der Besteuerungskompetenzen von Bund und Kantonen und Beseitigung der finanziellen Abhängigkeit der Kantone vom Bund abzielen, sind nun gerade bei der Alkoholbesteuerung in nur geringem Masse zutreffend, da hier eine klare Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Kantone durch die Art. 92^{bis} und ^{quater} der Bundesverfassung vorgenommen worden ist. Diese Abgrenzung geht dahin, dass dem Bund die Besteuerung der gebrannten Wasser, den Kantonen aber die Kleinverkaufsgebühren sowie die Wirtschaftspatenttaxen überlassen wurden. Von finanzieller Abhängigkeit der Kantone vom Bund kann hier schwerlich gesprochen werden, da der Alkoholanteil der Kantone dafür doch zu wenig gross ist und überdies die Kantone bei der Durchführung des Alkoholgesetzes herangezogen werden.

Offensichtlich müsste die Preisgabe der Kantonsbeteiligung am Alkohol-ertragnis mit Nachteilen erkaufte werden, die bedeutend schwerer wiegen als die damit erreichbaren Vorteile. Es wird daher im wohlverstandenen Interesse aller Beteiligten darauf verzichtet werden müssen.

i. Die vorstehenden Überlegungen führen zu folgenden Schlussfolgerungen. Die Couponabgabe soll unter entsprechender Erhöhung der Verrechnungssteuer aufgehoben werden. Die Beteiligung der Kantone an der verbleibenden Stempelabgabe mit einem Ertrag von rund 49 Millionen Franken soll vom Jahre 1950 an wegfallen. Gemessen am Jahresmittel des letzten Jahrzehnts erlitten die Kantone dadurch eine Mindereinnahme von rund 14 Millionen Franken, bezogen auf die verbleibende Stempelabgabe jedoch nur von rund 10 Millionen Franken. Die Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärflichtersatzes soll gestrichen werden unter dem Vorbehalt einer angemessenen Bezugsprovision. Gegenüber dem Tatbestand im Jahre 1946 würde sich die Mindereinnahme der Kantone auf etwa 8 Millionen Franken belaufen. Der Anteil der Kantone an dem nach Ausscheidung der Reserve und Dividenden verbleibenden Reingewinn der Nationalbank würde künftig dem Bunde zukommen; gegenüber dem Jahre 1946 verlören die Kantone 3,4 Millionen Franken. Der Gesamtausfall des Bundes aus den genannten drei Anteilverzichteten würde sich vom Jahre 1950 an auf jährlich etwa 11 bis 12 Millionen Franken belaufen.

Auf die Beseitigung der kantonalen Anteile am Ertrag des Alkoholmonopols und der Handelsreisendenpatenttaxen sollte verzichtet werden.

II. Zölle.

Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat die Auffassung vertreten, die seit Ausbruch des zweiten Weltkrieges eingetretene Preissteigerung habe die relative Zollbelastung vermindert. Mit einer angemessenen Erhöhung der Zollansätze soll bewirkt werden, dass die Einnahmen aus den Zöllen in wirtschaftlicher und in fiskalischer Hinsicht die Vorkriegsbedeutung wieder erreichen. Für Erhöhungen seien besonders die nicht gebundenen Positionen geeignet.

In den Vernehmlassungen zu dieser Anregung wurden weitere Fragen der Zollpolitik aufgeworfen. Beispielsweise wurde angeregt, die gegenwärtige Taraxpraxis den veränderten Verhältnissen anzupassen, und zu prüfen, ob das gegenwärtige Gewichtszollsystem nicht überholt sei und durch das System der Wertzölle ersetzt werden sollte.

1. Die Zolleinnahmen.

Nach Beendigung des ersten Weltkrieges wurde die Vermehrung der Bundeseinnahmen in erster Linie durch Erhöhung der Zölle angestrebt. Durch Bundesbeschluss vom 18. Februar 1921 ermächtigte die Bundesversammlung den Bundesrat, die Ansätze des Zolltarifes unter Beachtung der verfassungsmässigen Normen der wirtschaftlichen Lage anzupassen. Gestützt hierauf wurde am 8. Juni 1921 ein Tarif aufgestellt, der am 1. Juli 1921 in Kraft trat. Während der Zolltarif von 1902 ein Generaltarif war, der nur in den Positionen unverändert zur Anwendung kommen sollte, wo nicht Handelsverträge niedrigere Ansätze vorsahen, ist der Tarif vom 8. Juni 1921 als Gebrauchstarif aufgebaut. Er hat das Verhältnis zwischen Schutz- und Fiskalzöllen zugunsten der Fiskalzölle verschoben; die handelspolitischen Gesichtspunkte traten in den ersten Jahren seiner Wirksamkeit in den Hintergrund. Seine fiskalische Bedeutung war gross; der Zollertrag stieg innerhalb der fünf Jahre 1919 bis 1923 von 68 Millionen Franken auf 179 Millionen Franken. Die gegen diese Entwicklung gerichtete Zollinitiative von 1922 ist am 15. April 1923 verworfen worden.

In der Steigerung der Zolleinnahmen bis 1932 traten sowohl die Vergrösserung der Einfuhr als auch die Ausweitung des Zolltarifes in Erscheinung. Im Jahre 1927 wurden die Zölle auf Motorfahrzeugen wesentlich erhöht und Zollzuschläge auf Braugerste, Braumalz und Bier eingeführt. In den folgenden Jahren gingen die Zollerträge infolge der rückläufigen Wirtschaftskonjunktur stark zurück. Die Erhöhung der fiskalischen Belastung von Braugerste, Braumalz und Bier im Jahre 1932, von Tabak, Kaffee und Tee im Jahre 1933 und von Motorentreibstoffen im Jahre 1935 sowie die Einführung von Überzöllen vermochte den Zolleinnahmenrückgang nicht aufzuhalten. Erst die Rüstungskonjunktur mit ihrer Einfuhrsteigerung brachte im Jahre 1938 den Wiederanstieg. Bezogen auf den Zollertrag war die Einfuhr von Benzin, Fässwein, Tabak, Zucker, Getreide, animalischen Nahrungsmitteln, Rohkaffee, Früchten und Gemüsen, Automobilen und Eisen am stärksten gewachsen. Auf die genannten Waren entfielen im Jahre 1939, das namentlich durch umfangreiche Anlage von Lagern an Zucker und Weizen gekennzeichnet war, mehr als drei Viertel der gesamten Zolleinnahmen. Diese übertrafen mit 345 Millionen Franken alle vorherigen Ergebnisse bei weitem. Die Einfuhrschwierigkeiten während des zweiten Weltkrieges bewirkten einen rapiden Einnahmenschwund. Die Grenzölle brachten im Jahre 1944, als sie den tiefsten Stand seit Einführung des gegenwärtigen Gebrauchstarifs erreicht hatten, nur 138 Millionen Franken. Am ausgeprägtesten war der Rückgang des Benzinzolles; verhältnismässig am

Tabelle 38. Zolleinnahmen 1922 bis 1948¹⁾.

Staatsrechnung Jahr	Gesamt- ertrag	Ertrag der		Staatsrechnung Jahr	Gesamt- ertrag	Ertrag der	
		Grenz- zölle ²⁾	Fiska- liche Be- lastungen im Landes- innern ³⁾			Grenz- zölle ²⁾	Fiska- liche Be- lastungen im Landes- innern ³⁾
	Millionen Franken				Millionen Franken		
1922 . . .	160	148	12	1936 . . .	299	239	60
1923 . . .	179	166	13	1937 . . .	302	238	64
1924 . . .	201	186	15	1938 . . .	303	250	53
1925 . . .	213	193	20	1939 . . .	345	286	59
1926 . . .	221	202	19	1940 . . .	279	214	65
1927 . . .	229	208	21	1941 . . .	221	148	73
1928 . . .	252	231	21	1942 . . .	198	132	66
1929 . . .	267	245	22	1943 . . .	176	110	66
1930 . . .	288	263	25	1944 . . .	138	75	63
1931 . . .	296	270	26	1945 . . .	141	77	64
1932 . . .	304	279	25	1946 . . .	333	250	83
1933 . . .	291	264	27	1947 ⁴⁾ . . .	328	250	78
1934 . . .	299	260	39	1948 ⁴⁾ . . .	426	330	96
1935 . . .	315	257	58				

¹⁾ Ohne Zollzuschläge (z. B. 1948 auf Butter, Futtermitteln und Fassweinen zusammen 12,5 Millionen Franken) und ohne Gebühren und andere Abgaben (z. B. 1948 ca. 25 Millionen Franken).
²⁾ Einfuhrzölle, Ausfuhrzölle und Benzinzölle.
³⁾ Tabaksteuer und Biersteuer.
⁴⁾ Voranschlag.

geringsten war er bei der Belastung von Tabak und Wein, die 40% der Einfuhrzölle ausmachte. Erst das erste volle Nachkriegsjahr 1946 brachte als eine der Auswirkungen der verbesserten Versorgungsmöglichkeiten eine beträchtliche Zolleinnahmesteigerung, die bisher angehalten hat.

Die Einfuhr im Jahre 1947 steht der Einfuhr im Jahre 1938 gewichtsmässig nur um etwa 4% (300 000 t) nach. Berücksichtigt man, dass zwischen diesen beiden Vergleichsjahren beim Brotgetreide ein Einfuhrmanko von 225 000 t und bei den Kohlen ein solches von 1,2 Millionen t besteht, so wird klar, dass im gleichen Ausmass vermehrte Einfuhren höher belasteter Waren stattgefunden haben müssen. Die Handelsstatistik zeigt denn auch, dass besonders die Einfuhr von Automobilen, Maschinen und Apparaten, Mineral- und Teerölen, Eisen, Aluminium, aber auch von Textilprodukten, Schuhen und Papier bedeutend über dem Vorkriegsniveau steht. Da es sich dabei vorwiegend um Waren des Nachholbedarfes in Industrie, Gewerbe und Verkehr handeln dürfte, kann auf die

Dauer nicht mit gleich hohen Zolleinnahmen gerechnet werden. Immerhin zeichnen sich auch Entwicklungslinien ab, die im gegenteiligen Sinne wirken: wenn sich die weltpolitische Lage nicht von neuem verschlechtert, darf mit der Normalisierung der Einfuhr von Brotgetreide und Kohle gerechnet werden. Die Rationierung von Zucker, Butter, Fetten, Mehl, Brot und Teigwaren sowie Reis hat gegenwärtig Ausfälle von mehr als 5 Millionen Franken zur Folge. Nach Massgabe der verbesserten Einfuhrmöglichkeiten wird die Rationierung aufgehoben werden können. Vor dem Kriege ergab die Einfuhr aus Deutschland eine Zolleinnahme von ca. 60 Millionen Franken; gegenwärtig werden aus Deutschland nur Holz und Kohlen eingeführt, deren Zollerträgnisse nicht ins Gewicht fallen. Es ist ausserordentlich schwer vorauszusagen, ob, wann, in welchem Umfange und mit welcher fiskalischen Tragweite sich Rückverlagerungen einstellen werden.

Bei vorsichtiger Gegenüberstellung von konjunkturellen Haussefaktoren, die auf einen Rückgang der Zolleinnahmen hindeuten, und den Verbesserungstendenzen, die in der Normalisierung der Einfuhrstruktur liegen, scheint es gerechtfertigt, die Einnahmen aus den Grenzzöllen im Durchschnitt der Jahre 1950 ff. auf etwa 330 Millionen Franken zu veranschlagen, ohne dass die Zollansätze bereits erhöht werden müssten.

2. Die Zollbelastung.

a. Bei gütermässig gleichbleibender Zusammensetzung der Einfuhr und unveränderten Zollansätzen verhält sich die Zollbelastung umgekehrt proportional zur Aussenhandelspreisentwicklung, d. h. bei steigenden Preisen sinkt die Zollbelastung normalerweise und umgekehrt.

In den beiden Weltkriegen hat sich die Kaufkraft unserer Währung entwertet. Nach den Weltmarktpreisen zu schliessen — ein Aussenhandelspreisindex lag für die Jahre des ersten Weltkrieges nicht vor —, bewegten sich die Einfuhrgüterpreise im Jahre 1920 schätzungsweise um mehr als das Doppelte über den Preisen von 1913. Die Zollbelastung hatte sich im gleichen Zeitraum um die Hälfte ermässigt. Die Tarifrevision von 1921 steigerte die Zollbelastung beträchtlich. Eine weitere spürbare Mehrbelastung trat erst in der Wirtschaftskrise der Dreissigerjahre ein; sie geht auf den Rückgang der Aussenhandelspreise bei gleichzeitiger Erhöhung der Zollansätze zurück.

Der bisher höchste Stand der Zollbelastung in der Schweiz wurde im Jahre 1935 ermittelt, als die Einfuhr auf ihren kleinsten Umfang gesunken war. Die Abwertung unserer Währung im Herbst 1936 und das allmähliche Anziehen der Weltmarktpreise bewirkte erneut einen Rückgang der Zollbelastung. Als die Preise der Einfuhrgüter im Weltkrieg sprunghaft in die Höhe gingen, sank die Zollbelastung rasch und anhaltend. In Zeiten des Kaufkraftrückganges verringert sich eine auf Gewichtszöllen beruhende Zollbelastung zwangsläufig; die Anpassung setzt, wie das im Jahre 1921 mit dem neuen Gebrauchs-tarif der Fall war, die Erhöhung der Zollansätze voraus. Schliesslich ist daran zu erinnern, dass die Frage der fiskalischen Belastung von Wirtschaft und

Bevölkerung durch die Zölle nicht für sich allein betrachtet werden darf; sie steht in engstem Zusammenhang mit den übrigen indirekten Belastungen, besonders mit der Warenumsatzsteuer. Wir haben in anderem Zusammenhang die Auffassung vertreten, dass die Gesamteinnahmen aus Zöllen und Warenumsatzsteuer in einer bestimmten Relation zu den Ertragnissen der direkten Steuern bleiben sollten. Bei der Frage der Zollbelastung darf auch der Zusammenhang zwischen Zolleinnahmen und Ausgaben des Bundes für Verbilligungsaktionen nicht übersehen werden. Den im Voranschlag des Bundes für das Jahr 1948 vorgesehenen Zolleinnahmen von 330 Millionen Franken dürfen die Ausgaben von 260 Millionen Franken zur Verbilligung der Lebenshaltung gegenübergestellt werden; nahezu vier Fünftel der Zollbelastung werden durch die Entlastung aufgewogen, die die Verbilligungsaktionen bewirken. Die Entlastung des Bundesfiskus, die durch den angestrebten Abbau der Verbilligungsbeiträge eintreten wird, steigert die Bedeutung der Zölle im Rahmen des Finanzhaushaltes.

Wir verfolgen die Entwicklung der Preise und Märkte eingehend und werden uns allfällige Möglichkeiten zur Erhöhung der Zölle im Zusammenhang mit Preisrückgängen, soweit deren Vorteile den Konsumenten nicht in Form einer Verbilligung der Lebenshaltungskosten unmittelbar zugehalten werden können, zunutze machen.

b. Der schweizerische Zolltarif basiert auf dem System der spezifischen oder Mengenzölle. Die Zollbelastung, d. h. der entrichtete Zoll bezogen auf den Wert des verzollten Gutes, erfolgt unabhängig vom Preis des Einfuhrgutes, wie wir soeben dargelegt haben. Die Zolleinnahmen machen die Preisbewegung nicht mit.

Anders das Wertzollsystem. Es nimmt als Bemessungsgrundlage für den zu entrichtenden Zoll nicht das Gewicht, sondern den Wert des Gutes. Der Zoll wird nach einem bestimmten Prozentsatz des Warenwertes bemessen. Unter der Voraussetzung vergleichbarer Einfuhrmengen schwanken die Zolleinnahmen mit den Weltmarktpreisen. Es ist verständlich, dass angesichts des gestiegenen Finanzbedarfs des Bundes und der verhältnismässig gesunkenen Bedeutung der Zölle im Finanzhaushalt des Bundes die Forderung erhoben wird, das bisherige Mengenzollsystem aufzuheben und zum Wertzollsystem überzugehen.

Auf den ersten Blick erscheint das Wertzollsystem als das gerechtere, weil hier ja der Zoll nach dem effektiven Wert einer Ware bemessen wird. Allein für die Praxis bringt diese Art doch wesentliche Nachteile. Es ist für die Zollorgane in den meisten Fällen äusserst schwierig, wenn nicht unmöglich, den wirklichen Wert einer gegebenen Ware festzustellen. Die Länder, welche zu diesem System übergegangen sind, verlangen zur Wertbestimmung im allgemeinen die Vorlage der Originalfakturen, die oftmals von einer Konsularvertretung des Herkunftslandes beglaubigt sein müssen. Die grösste Schwierigkeit bietet die Feststellung, was überhaupt unter Wert zu verstehen sei. Für einige Länder ist es der Ankaufswert, der je nach Herkunft und Marktverhält-

nissen für ein und dieselbe oder eine ähnliche Warenart verschieden sein kann; in andern Ländern gilt als solcher die Höhe der Produktionskosten im Herkunftsland und wieder in andern wird seitens der Zollverwaltung der Betrag anerkannt, der für die gleichartige Ware an Produktionskosten im Einfuhrland entrichtet werden muss. Da alle diese geschilderten Begriffsbestimmungen noch verschiedene Interpretationen zulassen, kann man sich unschwer ein Bild davon machen, welche Unzukömmlichkeiten und Anstände die Wertbestimmung durch die Zollorgane zur Folge haben muss. Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass der Anreiz zur Abgabe unrichtiger und unvollständiger Wertdeklarationen nicht gering ist und dass das Wertzollsystem die Einfuhr von Schleuderwaren begünstigt. Diese Einfuhr steht im Widerspruch zum Schutzbedürfnis unserer einheimischen Industrie.

Für ein kleines Land mit regen Weltmarktbeziehungen kommt nur ein Zollsystem in Betracht, das keinen übermässig dimensionierten Apparat für Kontrolle und Nachprüfung erfordert.

Die Befürworter eines Systemwechsels übersehen wohl auch, dass der Gesetzgeber den Warenwert bereits zum Ausgangspunkt für die Festsetzung des spezifischen Zollansatzes gemacht hat. Eine erneute Überprüfung dieses Problems hat bestätigt, dass das geltende Mengenverzollungssystem den Bedürfnissen sowohl der schweizerischen Wirtschaft als auch des Bundesfiskus angemessener ist als das Wertverzollungssystem. Es ist daher beizubehalten.

c. Im Hinblick auf die Handelsverträge zwischen der Schweiz und ausländischen Staaten, aber auch mit Rücksicht auf die Bestrebungen zur Errichtung einer europäischen Zollunion und die Tendenz, die internationalen Zollschränken grundsätzlich abzubauen, ist gegenüber dem Begehren, die Zollansätze allgemein zu erhöhen, Vorsicht und Zurückhaltung geboten. Der Bundesrat verschliesst sich indessen dem Gedanken keineswegs, dass namentlich bei gewissen Luxuswaren ohne handelsvertragliche Bindung vielleicht noch eine Zollerhöhung möglich ist, ohne dass nachteilige Wirkungen für unsere Handelspolitik eintreten würden. Er verfolgt diese Frage weiter. Hinsichtlich der Sonderfragen über die fiskalische Belastung des Benzins, des Biers und des Weins verweisen wir auf die Ausführungen über den interkantonalen Finanzausgleich und über die Warenumsatzsteuer bzw. die Getränkesteuer im vorliegenden Bericht.

d. Die Frage, ob durch eine andere als die gegenwärtige Praxis bei der Berechnung der Tara die Zolleinnahmen gesteigert werden könnten, bildete Gegenstand einlässlicher Untersuchungen.

Nach schweizerischem Zollrecht werden die Zölle vom Bruttogewicht erhoben. Bei der Festsetzung der Zollansätze ging der Gesetzgeber von der Voraussetzung aus, dass die Waren vollständig verpackt, d. h. mit den innern Umhüllungen (Papier, Verkaufsschachteln usw.) und mit den äusseren Umhüllungen (Kisten, Fässer usw.) zur Zollabfertigung gestellt werden.

Das Gewicht der äusseren Umhüllung stellt die Tara dar. Die Höhe der Minimaltara ist für jede einzelne Tarifnummer in der bundesrätlichen Tara-

verordnung von 1926 angegeben. Bei der Berechnung der Zollansätze wurde diese Minimaltara mitberücksichtigt, um durch die Bruttoverzollung die vom Gesetzgeber gewollte prozentuale Wertbelastung der Einfuhrgüter zu erlangen.

Es ist nun festgestellt worden, dass die Beschaffenheit zahlreicher Verpackungen seit dem Inkrafttreten des Gebrauchstarifs von 1921, namentlich aber seit Ende des letzten Krieges, eine allmähliche Veränderung erfahren hat. So werden heute an Stelle von Holzkisten häufig leichte Kartonschachteln oder statt Eisenblechfässern Aluminiumbehälter verwendet. Auf diese Weise wird in vielen Fällen die vom Gesetzgeber gewollte Zollbelastung in Prozenten des Warenwertes nicht mehr erreicht. Wir prüfen die Anpassung der Taravorschriften an die veränderte Verpackungspraxis im Handel. Zur Beschlussfassung ist der Bundesrat zuständig.

III. Übrige Einnahmen.

1. Überschuss der Alkoholverwaltung.

In den Jahren 1944/45 und 1945/46 sind dem Bunde aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser je 8,5 Millionen Franken zugeflossen. Für 1946/47 werden ihm sogar 15 Millionen Franken zufallen. Dieses Rechnungsergebnis muss als Spitzenertrag bewertet werden, das nur dank aussergewöhnlich günstiger Umstände zu erreichen war (Hochkonjunktur). Immerhin dürfte es zu verantworten sein, den Bundesanteil vom Jahre 1950 hinweg mit 12 Millionen Franken einzustellen. Diese Annahme setzt jedoch voraus, dass die bisher erzielten Errungenschaften auf dem Gebiete des Ausbaus der Fiskalansätze, wie der brennlosen Obst- und Kartoffelverwertung, behauptet und gesetzlich verankert werden können, wie dies durch die gegenwärtig in Vorbereitung befindliche Partialrevision des Alkoholgesetzes bezweckt wird. Nur wenn diese Revision erfolgreich durchgeführt werden kann, wird ein Bundesanteil von 12 Millionen Franken erreicht werden können.

2. Überschuss der Post-, Telegraphen- und Telefonverwaltung.

Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat dem Bundesrat empfohlen, die Reinertragsablieferung der PTT-Verwaltung, die im Durchschnitt der Jahre 1936—1947 je 25 Millionen Franken betragen hat, vom Jahre 1950 an dauernd auf 75 Millionen Franken zu erhöhen.

Mit der Begründung, die PTT-Verwaltung habe bisher von einer durchgreifenden Anpassung der Taxen an die während des Krieges eingetretene Teuerung abgesehen, erachtet es die Expertenkommission für unerlässlich, dass durch eine entsprechende Erhöhung der Telegraphen-, Telefon- und Postgebühren die Erträgnisse wesentlich gesteigert werden; bei einer Heraufsetzung der Taxen um 25 % könne mit einer Einnahmenvermehrung gerechnet

werden, die eine Ablieferung an die eidgenössische Staatskasse von 75 Millionen gestatte.

Die meisten Kantonsregierungen, die Freisinnig-demokratische Partei, der Schweizerische Handels- und Industrieverein, der Schweizerische Gewerbeverband und die Schweizerische Bankiervereinigung haben sich zugunsten der empfohlenen Reinertragserhöhung ausgesprochen; dagegen haben sich eine Minderheit der Kantonsregierungen, die Sozialdemokratische Partei, die Demokratische Partei und die Partei der Arbeit sowie der Schweizerische Gewerkschaftsbund, der Verband Schweizerischer Konsumvereine und der Schweizerische Fremdenverkehrsverband entschieden.

Gegen die empfohlene Erhöhung der Ablieferung von 25 um 50 auf 75 Millionen Franken sind wirtschaftspolitische und verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden. Ihre einlässliche Überprüfung führte den Bundesrat zum Schlusse, dass Taxerhöhungen, die zur Erhöhung der Reinertragsablieferung auf wenigstens 50 Millionen Franken im Hinblick auf den Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff., wie er der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes zugrunde zu legen ist, unvermeidlich seien, dass sie sich aber auch im Hinblick auf das wirtschaftspolitische Preisstabilisierungsprogramm des Bundes noch vertreten lassen und dass sie den einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung nicht widersprechen.

Der Bundesrat hat am 22. Januar 1948 die in seiner Zuständigkeit liegende Erhöhung von Taxen und Gebühren der Post, des Telegraphs und des Telefons beschlossen, um die Reinertragsablieferung im Jahre 1948 gemäss Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1947 über den Voranschlag 1948 zu steigern. Von den in der Zuständigkeit des Bundesrates liegenden Massnahmen wird eine jährliche Mehreinnahme von rund 19 Millionen Franken erwartet.

Weitere Taxerhöhungen im Rahmen der Bundesfinanzreform bedingen die Änderung des Postverkehrsgesetzes; diese wird Gegenstand einer besondern Botschaft an die Bundesversammlung sein.

3. Vermögensertrag.

Der Bund besitzt, wie alle öffentlichen Körperschaften, abträgliches und unabträgliches Vermögen. In die erste Gruppe gehören namentlich Wertschriften, Darlehen und Beteiligungen, während das unabträgliche Vermögen neben den Goldvorräten zur Hauptsache aus Gebäuden und Inventar besteht, die unmittelbar der Erfüllung von Bundesaufgaben dienen.

Im Jahre 1930 betrug das abträgliche Vermögen des Bundes 816 Millionen, das unabträgliche 418 Millionen. Bis Ende 1938 stieg das abträgliche Vermögen, namentlich zufolge von rund 700 Millionen, die in der Zwischenzeit den Bundesbahnen als Darlehen gewährt wurden, auf 1521 Millionen, während das unabträgliche Vermögen zu diesem Zeitpunkt 425 Millionen ausmachte. Im Laufe des zweiten Weltkrieges dagegen stieg nun das unabträgliche Vermögen bis

auf 2041 Millionen Ende 1944, welche Steigerung vor allem auf die Goldkäufe des Bundes, die Ausscheidung des Dotationskapitals der Bundesbahnen und den Bestand an flüssigen Mitteln zurückzuführen ist. Das abträgliche Vermögen stand Ende 1946 mit 1528 Millionen, also ungefähr gleich hoch wie 1938 zu Buch, wobei allerdings teilweise an Stelle von Darlehen an die Bundesbahnen solche ans Ausland getreten sind. Die seit Ende 1946 getätigten Goldverkäufe lassen erwarten, dass das unabträgliche Vermögen bis zum Jahre 1950 auf etwa 1400 Millionen zurückgehen wird, während mit einem abträglichen Vermögen von rund 1600 Millionen gerechnet werden kann.

Für die Beurteilung des Ertrags fallen nur die abträglichen Vermögenswerte in Betracht. Diese gliedern sich wie folgt:

	1930	1938	1946	1950 (voraussichtlich)
	Millionen Franken			
Wertschriften, Hypotheken, Darlehen, Vorschüsse, Beteiligungen	274	532	406	405
Festanlagen bei Banken	120	—	—	—
Finanzabkommen mit dem Ausland	—	—	480	515
Darlehen an SBB*) und PTT	344	903	484	630
Übrige (Darlehen, Vorräte)	78	86	158	50
Zusammen	816	1521	1528	1600

Der Zinsertrag des abträglichen Vermögens ist weitgehend davon abhängig, welche Gruppen von Vermögenswerten in der Bilanz im Vordergrund stehen. Ein Vergleich des Ertrags mit der Summe des abträglichen Kapitals lässt deshalb keine zuverlässigen Schlüsse auf die Zukunft ziehen. Im letzten Jahrzehnt lag der Durchschnittsertrag immer zwischen drei und vier Prozent. Im Finanzplan für das Jahr 1950 ff. stellen wir auf Grund der angenommenen Verteilung der Vermögenswerte einen Ertrag von 39 Millionen jährlich ein. Davon entfallen auf:

	Millionen
Wertpapiere, Hypotheken, Darlehen, Vorschüsse, Beteiligungen und Zahlungsabkommen	12,0
Darlehen an SBB, Getreideverwaltung	23,0
Anlagen des Münzreservefonds, des Invalidenfonds oder Fonds zur Verbesserung im Strafvollzug	1,5
Liegenschaften	2,5
Zusammen	39,0

*) Ohne Dotationskapital, das unter den unabträglichen Vermögenswerten figuriert.

4. Andere Einnahmen.

a. Gebühren.

Die Gebühr ist eine besondere öffentliche Abgabe für eine bestimmte Leistung der öffentlichen Gewalt. Sie setzt stets eine Gegenleistung voraus. Im Bundesfinanzhaushalt nehmen die Gebühreneinnahmen einen bescheidenen Platz ein, im Gegensatz zu den Kantonen und Gemeinden, die aus ihren öffentlichen Anstalten beträchtliche Gebührenerträge ziehen. Im Jahre 1939 erreichten die Gebühren mit 28,3 Millionen 4,9% der ordentlichen Bundeseinnahmen. Von den Ausgaben konnten damit 4,5% gedeckt werden. Im Jahre 1946 betrug der Gebührenertrag 31 Millionen oder rund 5,8% der ordentlichen Einnahmen und 4,6% der ordentlichen Ausgaben. Im Zeitraum von 1922 bis 1946 haben sich die ordentlichen Gebühreneinnahmen gut verdreifacht. Diese Ziffern können allerdings in der grundsätzlichen Diskussion der Gebührenfrage nicht als letzter Maßstab verwendet werden. Vor allem ist dabei die Frage ausschlaggebend, ob die Gebühr im Hinblick auf die Gegenleistung ausreichend und angemessen ist. Das muss von Fall zu Fall beurteilt werden.

Nach dem Finanzplan der Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hätten die Gebühren vom Jahre 1950 hinweg einen Ertrag von 36 Millionen Franken abzuwerfen. Die seitherigen Untersuchungen über die bei den Gebühren vorhandenen Möglichkeiten lassen jedoch annehmen, dass der Gebührenertrag auf die Dauer etwas höher angesetzt werden darf, indem namentlich bei den Gebühren der Zollverwaltung sowie der Sektion für Ein- und Ausfuhr grössere Erträge zu erwarten sind, als damals angenommen wurde:

	Rechnung 1938	Rechnung 1946	Finanzplan 1950
	Millionen	Franken	
Kanzleigebühen, Legalisationsgebühren, Gerichtsgebühren, Handelsregistergebühren	1,2	2,7	2,8
Schulgelder, Honorare, Einschreibe- und Prüfungsgebühren	1,1	2,1	2,4
Untersuchungs-, Kontrollgebühren	0,8	4,0	4,8
Staatsgebühren der Versicherungsgesellschaften. .	0,9	1,1	1,2
Patentgebühren	2,1	2,6	3,7
Statistische und andere Gebühren der Zollverwaltung	15,9	14,9	16,5
Ein- und Ausfuhrgebühren	2,1	3,1	6,6
Konzessions-, Bewilligungs- und Registriergebühren	—	0,3	0,5
Exportrisikogebühren	—	—	1,5
Insgesamt	24,1	30,8	40,0

b. Preiszuschläge.

Die Zusammensetzung der Preiszuschläge ändert sich mit den wirtschaftlichen Bedürfnissen. Im Jahre 1938 machten die Preiszuschläge auf Speiseölen und Fetten und jene auf Futtermitteln mit 30 Millionen Franken mehr als $\frac{9}{10}$ aller Erträgnisse aus Preiszuschlägen aus; gegenwärtig ist ihre Bedeutung fast auf Null gesunken. Jetzt steht die Zuschlagsgebühr auf Fasswein mit rund 3 Millionen Franken an der Spitze. Welche Preiszuschläge im Jahre 1950 und später erhoben werden, ist heute ungewiss. Es lässt sich aber doch wohl rechtfertigen, auch im Finanzplan eine Durchschnittseinnahme in der Höhe des gegenwärtigen Gesamtertrags, d. h. von rund 7 Millionen Franken, vorzusehen.

c. Verkaufserlöse.

Der Erlös aus Verkäufen setzt sich zusammen aus dem Ertrag für abgegebene Drucksachen, abgegebene Wärme des Fernheizkraftwerks, verkaufte Pferde und anderes Material. Man kann dabei erfahrungsgemäss mit Eingängen in folgender Grössenordnung rechnen:

	Rechnung 1938	Rechnung 1946	Finanzplan 1950
	Millionen	Franken	
Verkauf von Drucksachen, Kartenwerk, Handels- amtsblatt.	1,4	2,0	1,9
Wärmelieferung durch Fernheizkraftwerk	0,8	1,5	1,7
Verkauf von Pferden	—	0,2	2,8
Verkauf von Impfstoffen.	—	2,5	0,6
Verkauf von Inventargegenständen	—	1,8	1,0
Insgesamt	2,2	8,0	8,0

Andere Erträgnisse, wie z. B. die im Voranschlag 1948 enthaltenen 12 Millionen für Erlös der Getreideverwaltung aus dem Weissmehl-Mehrentzug, sind hier nicht zu berücksichtigen, da sie kaum dauernden Charakter haben.

d. Fondsentnahmen.

Die Entnahmen aus Spezialfonds können in diesem Zusammenhang nur insoweit gewürdigt werden, als ihnen effektive Ausgaben des Bundes gegenüberstehen. Es sind dies:

	Millionen
Zinsertrag des Spezialfonds des Bundes für die AHV	7
Fonds zur Erleichterung der Beitragspflicht des Bundes an die AHV	6
Andere Fonds	1
Insgesamt	14

e. Sonstige Einnahmen.

Weitere Einnahmen, die sich in keine andere Gruppe des Kontenplans der Staatsrechnung einreihen lassen, sind:

	Rechnung	Rechnung	Finanzplan
	1938	1946	1950
	Millionen		Franken
Unvorhergesehenes	0,7	1,9	2,0
Vergütung der Steuerverwaltung an die Zollverwaltung für den Bezug der Warenumsatzsteuer . . .	—	4,8	4,8
Vergütung an Alkoholverwaltung für den Bezug von Monopolgebühren	0,2	0,3	0,2
Insgesamt	<u>0,9</u>	<u>7,0</u>	<u>7,0</u>

f. Zusammenfassung.

Für die «übrigen Einnahmen» sind nach dem vorstehend Gesagten in den Finanzplan einzustellen:

	Millionen
Gebühren	40
Preiszuschläge	7
Verkaufserlöse	8
Fondsentnahmen	14
Sonstige Einnahmen	<u>7</u>
Insgesamt	<u>76</u>

Vierter Abschnitt.

Sicherung der Haushaltsführung.

A. Das Ziel.

Die Aufgabe, den Staatshaushalt auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten, lässt sich praktisch nur dann erfüllen, wenn dafür gesorgt wird, dass nicht unbemerkt oder auf Umwegen Möglichkeiten einer dauernden Neuverschuldung eröffnet werden. Früher glaubte man, einer weiteren Verschuldung durch die Losung «Keine Ausgabe ohne Deckung» beizukommen. Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass sich dieses Prinzip im Bundshaushalt schlechterdings nicht verwirklichen lässt. Entweder führt es, wenn man es konsequent anwendet, zu einer unübersehbaren Menge von Spezialsteuern und Sondereinnahmen, deren Bewegungen mit denjenigen der zu deckenden Ausgaben oft nicht in Übereinstimmung zu bringen und zu halten sind, oder es hindert den Staat an der Erfüllung seiner ureigensten Aufgaben.

Der beste Weg, um das gesteckte Ziel zu erreichen, liegt in einer klaren und umfassenden Rechnungsführung, in einer möglichst wirkungsvollen Erschwerung ungerechtfertigter Ausgaben und in zwingenden Vorschriften über die Behebung allfälliger Gleichgewichtsstörungen. Diese Erfordernisse sollen im Zuge der Bundesfinanzreform sichergestellt werden.

B. Ordentliche und ausserordentliche Rechnung.

Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat den Vorschlag gemacht, der Bund solle seine Verwaltungsrechnung in eine solche des ordentlichen und des ausserordentlichen Verkehrs gliedern. In der Rechnung des ausserordentlichen Verkehrs sollen die nicht jährlich wiederkehrenden Ausgaben für ausserordentliche Rüstung und Aktivdienst, Bekämpfung von Wirtschaftskrisen, Bekämpfung der Wohnungsnot und andere Massnahmen gegen ausserordentliche Notstände verbucht werden, soweit sie 5 Millionen Franken einmalig übersteigen. Je nach ihrem Verwendungszweck soll jede Ausgabe des ausserordentlichen Verkehrs über die ordentliche Rechnung innert 10 (Militärausgaben) bzw. innert 25 Jahren (übrige ausserordentliche Ausgaben) getilgt werden.

Der Gedanke einer solchen ausserordentlichen Rechnung ist offensichtlich von den Erfahrungen inspiriert, die auf kantonalem Boden mit dieser Einrichtung gemacht wurden. Auf eine Anfrage hin haben uns 20 Kantone über diese Verhältnisse Auskunft gegeben. 7 Kantone führen neben der ordentlichen auch eine ausserordentliche Rechnung. Dazu kommen 11 weitere Kantone, die zwar nicht ausdrücklich eine ausserordentliche Rechnung, wohl aber gewisse Spezialrechnungen führen, welche die gleichen Funktionen erfüllen. Bezieht man diese Kantone ebenfalls in die Betrachtung ein, so ergibt sich für die 18 Kantone, die neben der ordentlichen Staatsrechnung noch eine ausserordentliche Rechnung oder Spezialrechnungen führen, folgender Überblick über die besonderen Rechnungen:

5	Kantone für	Bauausgaben
3	»	» Bauausgaben und Arbeitsbeschaffung
3	»	» kriegswirtschaftliche Ausgaben
4	»	» Bauausgaben und Kriegswirtschaft
3	»	» allgemeine grössere Aufgaben

18 Kantone total

Für die Finanzierung ist vorgesehen in

9	Kantonen separate	Tilgung über die ordentliche Rechnung
6	»	besondere Einnahmen oder Steuern
3	»	keine ausdrückliche Bestimmung

18 Kantone total

Diese Zahlen zeigen, wie verschieden der Begriff der ausserordentlichen Rechnung von Kanton zu Kanton aufgefasst und gehandhabt wird. Durchwegs ist jedoch das Bestreben zu erkennen, auf diesem Wege den Aufwand für nicht regelmässig wiederkehrende, grosse Aufgaben, die den Rahmen des normalen Haushalts sprengen würden, zeitlich auf mehrere Rechnungen zu verteilen. Eine deutliche Ausnahmestellung nehmen die beiden Kantone Waadt und Genf ein, von denen ausdrücklich betont wird, dass sie keine ausserordentliche Rechnung führen bzw. deren Ergebnis jedes Jahr in globo in das ordentliche Budget einsetzen, um dessen Universalität nicht zu verletzen.

Im Ausland treffen wir in der Frage der ausserordentlichen Rechnung die verschiedensten Ordnungen. Am klarsten haben sich England und die Vereinigten Staaten entschieden, die nie eine ausserordentliche Rechnung führten, sondern vielmehr von jeher für alle Einnahmen und Ausgaben des Staates ein Einheitsbudget aufstellten und darüber auch stets einheitlich Rechnung ablegten. In Frankreich wurde neben der ordentlichen Rechnung eine besondere Rechnung für die Landesverteidigung und den Wiederaufbau geführt. Nach den Ankündigungen der französischen Regierung gedenkt diese auf Beginn des Jahres 1948 ohne Einschränkung zur Einheitsrechnung überzugehen. Schweden unterscheidet zwischen dem laufenden Budget und dem Kapitalbudget. Das letztere enthält aber nur Aktiven, deren Ertrag zur Verzinsung und Tilgung ausreicht (Kapitalrechnung). Die ausserordentlichen Ausgaben werden dem laufenden Budget belastet. Ergibt sich ein Ausgabenüberschuss, so wird dieser zu Lasten der laufenden Rechnung in längstens 5 Jahren amortisiert. Eine ausserordentliche Rechnung im Sinne des Vorschlages unserer Finanzexperten kennt Schweden also nicht. Ähnlich verhält es sich mit Belgien, das einen Fonds de régularisation einzurichten gedenkt, der nichts anderes ist, als ein Ausgleichskonto, auf welches die Einnahmen- und Ausgabenüberschüsse der laufenden Rechnung übertragen werden, wobei Ausgabenüberschüsse durch Einstellung von entsprechenden Tilgungsquoten in der ordentlichen Rechnung innert 5 Jahren abzutragen sind.

In der eidgenössischen Staatsrechnung finden sich schon früh Ansätze zu Spezialrechnungen im Sinne des von den Experten in Aussicht genommenen ausserordentlichen Verkehrs. Im Jahre 1849 wurde bereits neben der ordentlichen Rechnung eine ausserordentliche Rechnung für die Aufwendungen des Bundes, für die Internierung von Flüchtlingen und die Grenzbewachung geführt. Später wurden besondere Ausgaben für die Anschaffung neuer Gewehre (1867), neuer Geschütze (1870) sowie für Truppeninternierungen (1871—1876) in die Kapitalrechnung eingestellt. Das gleiche Verfahren wurde bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges für verschiedene ausserordentliche Ausgaben angewendet. In den Jahren 1914—1918 wurden die Aufwendungen für die militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung direkt in die Kapitalrechnung eingegliedert, ebenso jene für die Elektrifikation der Bundesbahnen im Jahre 1920. In der Botschaft zur Staatsrechnung 1921 schrieb dann der Bundesrat:

«Nach unserer Überzeugung lässt sich das Gleichgewicht im Finanzhaushalt des Bundes nur herstellen, wenn künftig alle diese Spezialrechnungen unterdrückt werden und die Einheitlichkeit des Budgets, das alle ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben enthält, wieder hergestellt wird. Nur auf diese Weise erhalten die eidgenössischen Räte Gelegenheit zur vorgängigen Kontrolle aller Ausgaben.»

Trotzdem wurde das gleiche System auch in den folgenden Jahren weiter angewendet. Der Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 über die Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts führte dann dazu, verschiedene bis dahin in der Kapitalrechnung figurierende ausserordentliche Ausgaben in die Verwaltungsrechnung einzustellen. Für die mit dem zweiten Weltkrieg im Zusammenhang stehenden Kosten aber wurde von 1940 an wiederum eine besondere ausserordentliche Rechnung aufgezogen. Diese ständig ändernde Ordnung auf der Ausgabeenseite spielt sich auch in der Behandlung der ausserordentlichen Einnahmen wieder. Bald wurden besondere Einnahmen zum Ausgleich des ausserordentlichen Verkehrs ausgeschieden, dann wiederum nicht. So entsprechen z. B. auch die in den dreissiger Jahren in die Kapitalrechnung als ausserordentliche Steuern eingesetzten Beträge nicht etwa dem tatsächlichen Ertrag dieser Steuern. Der Kapitalrechnung wurden vielmehr nur Restbeträge gutgebracht, die nach Abbuchung eines Teils der ausserordentlichen Einnahmen über die Verwaltungsrechnung übrigblieben.

C. Die künftige Gestaltung von Voranschlag und Rechnung.

Die Eigenart des Bundesfinanzreformbudgets beruht darauf, dass es nicht einen gewöhnlichen Jahresvoranschlag darstellt, sondern als Norm für einen längeren Zeitabschnitt gedacht ist, während welchem es die Grundlage für einen ausgeglichenen Staatshaushalt bilden soll. Es muss demnach die erforderlichen Einnahmen enthalten, die es dem Bund ermöglichen, während einer Reihe von Jahren sämtlichen Aufgaben gerecht zu werden. Nicht nur die laufenden Staatsausgaben mit ihren Schwankungen sollen auf längere Dauer im Gleichgewicht gehalten werden, sondern auch die periodisch wiederkehrenden Krisenausgaben. Sogar für die im einzelnen noch nicht erkennbaren aussergewöhnlichen Ausgaben, wie sie erfahrungsgemäss in immer neuer Gestalt aufzutreten pflegen, muss ein angemessener Durchschnittsbetrag vorgesehen sein. Andernfalls wäre es eine Illusion, von einer Sicherung des Rechnungsgleichgewichtes zu sprechen. Ein solches Zukunftsbudget, das alle Elemente des Staatshaushaltes in klarer und übersichtlicher Darstellung umfasst und das den zeitlichen Ausgleich in Form von sorgfältig abgewogenen Durchschnittsschätzungen enthält, lässt für die Einrichtung eines ausserordentlichen Verkehrs keinen Raum, sondern muss die Gestalt eines Einheitsbudgets aufweisen.

Ein solches Budget kann natürlich auch bei sorgfältigster Abwägung aller voraussehbaren Faktoren der zukünftigen Wirklichkeit nicht genau entsprechen. Die einzelnen Jahresabschlüsse werden vielmehr von den aufgestellten Durch-

schnittsschätzungen mehr oder weniger stark abweichen. Es stellt sich deshalb die Frage, auf welche Weise vermieden werden soll, dass die zeitlichen Schwankungen und Einflüsse zu einer dauernden Störung des Rechnungsgleichgewichtes führen. Mit andern Worten: Was hat zu geschehen, um das durch die Bundesfinanzreform hergestellte Gleichgewicht der Rechnung zu sichern? Es kann dies, vom Standpunkt der Rechnungsführung aus gesehen, auf zwei Arten erfolgen: Entweder dadurch, dass die störenden Elemente unter Zuhilfenahme des ausserordentlichen Verkehrs einer Sonderbehandlung unterworfen werden, oder dadurch, dass der Ausgleich im Rahmen der Gesamtrechnung herbeigeführt wird.

Das Herausgreifen von Einzelfällen schliesst verschiedene Gefahren in sich. Einmal wird dabei das Moment des Ungewöhnlichen, Einmaligen der in Frage stehenden Rechnungsposten leicht überschätzt und infolgedessen die Tilgung über einen zu langen Zeitraum erstreckt. Wird z. B. für Schulden aus Krisenausgaben, wie das von den Experten geschehen ist, eine Tilgungsdauer bis zu 25 Jahren in Aussicht genommen, so ist leicht ersichtlich, dass das zu einer Kumulierung der Tilgungsquoten mehrerer Krisen und damit zu einer Sprengung des Rechnungsgleichgewichtes führt. Die Versuchung zu solchen Fehlschätzungen wird immer gross sein. Jede Differenz zwischen rechnungsmässiger Tilgungsquote und tatsächlichem Tilgungsbedarf kommt aber — darüber muss man sich klar sein — einer Neuverschuldung gleich.

In zweiter Linie besteht bei der Sonderbehandlung der ausserordentlichen Ausgaben die Gefahr, dass ganz einseitig die Mehrausgaben erfasst und buchhalterisch auf eine längere Reihe von Jahren verteilt werden, allfällige Minderungen aber keine Berücksichtigung erfahren. Das täuscht eine zu günstige Rechnungslage vor und verleitet zu neuen Ausgaben, die dann schliesslich das Gleichgewicht dauernd stören.

Die dritte und vielleicht wichtigste Schwäche der Individualmethode besteht darin, dass sie mit der Eigenart des Bundeshaushaltes nicht im Einklang steht. Sehr viele Ausgabengruppen setzen sich aus einer Summe von Einzelposten zusammen, die, für sich allein betrachtet, selten wiederkehren, gesamthaft aber die Rechnung ziemlich gleichförmig belasten. So erscheinen die Ausgaben für öffentliche Werke für eine langfristige Verteilung besonders geeignet. Da sie aber nach dem Gesetz der grossen Zahl einen im Durchschnitt stabilen Sammelposten ergeben, sollten sie der Rechnung fortlaufend belastet werden. Sogar für die militärischen Aufwendungen hat diese Forderung weitgehend Geltung. Immer werden zwar die einzelnen Rüstungsausgaben den Eindruck erwecken, als handle es sich dabei um typische Aufwendungen ausserordentlicher und langfristiger Art. In Wirklichkeit sind aber unsere jährlichen Militärausgaben nichts anderes als ein Querschnitt durch unsere ständigen Bemühungen, die Landesverteidigung den veränderlichen Anforderungen der Technik, der Strategie und der aussenpolitischen Lage anzupassen und sie gleichzeitig mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes in Einklang zu halten. Bei entsprechender Planung ist es auch hier — wenigstens

in Friedenszeiten — möglich, den durchschnittlichen Jahresaufwand innerhalb bestimmter Grenzen zu halten.

Diese Überlegungen zeigen, wie schwierig und wie gefährlich es ist, einzelne Posten aus der Rechnung herauszunehmen und einem besonderen Abschreibungsverfahren zu unterwerfen. Massgebend für die Erhaltung des Gleichgewichtes der Rechnung sind letzten Endes nicht die individuellen Ausschläge, ja nicht einmal die gruppenweisen Schwankungen, sondern es kommt auf das Produkt aller günstigen und ungünstigen Faktoren an, wie es als Ergebnis der ungespaltenen Gesamtrechnung zutage tritt. Die Einheitsrechnung, die alle Einnahmen und Ausgaben des Staates klarlegt, lässt die Gefahren, die dem Gleichgewicht drohen, am leichtesten erkennen, ihre Ursachen am wirkungsvollsten bekämpfen und Selbsttäuschungen am besten vermeiden. Durch die Eröffnung von Sonderrechnungen für einzelne aussergewöhnliche Posten werden Gleichgewichtsstörungen nicht beseitigt, sondern lediglich aus dem Blickfeld gerückt. Der Fehlbetrag tritt dann nicht mehr offen in Erscheinung, sondern wird in Form einer Rentenverpflichtung auf zukünftige Rechnungen verlagert.

Da die Bundesfinanzreform den laufenden Staatshaushalt von allen Tilgungsverpflichtungen aus ausserordentlichen Ausgaben der Vergangenheit befreit und ihm die Einnahmen verschaffen soll, die er zur Aufrechterhaltung des Rechnungsgleichgewichtes auf lange Sicht braucht, so muss alles daran gesetzt werden, dass sich nicht neuerdings Rückstände ansammeln können. Diese Forderung ist um so berechtigter, als nichts darauf hindeutet, dass den Ansprüchen, denen der Staat in künftigen Jahren zu genügen haben wird, eine fallende Tendenz innewohnt. Aus allen diesen Gründen gelangen wir zum Schluss, dass auftretende Fehlbeträge durch kompensatorische Massnahmen, die im Rahmen der Gesamtrechnung vorzunehmen sind, beseitigt werden müssen. Das ist nur durch Herbeiführung entsprechender Rechnungsüberschüsse, d. h. durch Ausgabensenkungen einerseits und Einnahmesteigerungen anderseits möglich.

Der Zeitraum, innerhalb welchem der Ausgleich zu erfolgen hat, ist durch die periodischen Schwankungen der Wirtschaftslage vorgezeichnet. Der Bundesfinanzreform liegt zwar ob, das Rechnungsgleichgewicht auf die Dauer unter Einschluss der verfassungsmässigen Aufgabe der Krisenverhütung und Krisenbekämpfung aufrechtzuerhalten. Trotzdem dürften weltwirtschaftliche Depressionszeiten den Bundeshaushalt auch fernerhin — wenn auch in vermindertem Mass — nachteilig beeinflussen. Wenn eine stufenweise Neuverschuldung vermieden werden soll, ist es deshalb angezeigt, dass auftretende Fehlbeträge rasch genug ausgeglichen werden, um den nächsten Konjunkturzyklus nicht mehr zu belasten. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint eine Fristsetzung von höchstens sieben Jahren als geboten.

Die dargelegten Forderungen einer Gesamtrechnung, welche alle Einnahmen und Ausgaben des Staates und den Aufwand für Krisenvorsorge zu umfassen hat und deren Gleichgewichtsstörungen innert sieben Jahren durch Einsparungen oder neue Einnahmen auszugleichen sind, sollen verfassungsmässig verankert werden (Art. 42^{ter}).

Die rechnungstechnische Abwicklung dieser Grundsätze wird im Gesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt zu verankern sein, das wir gestützt auf die neuen Verfassungsbestimmungen vorzulegen gedenken. Wie dabei die Frage der Schuldentilgung zu behandeln ist, haben wir in unseren Ausführungen über den Schuldendienst auseinandergesetzt. Ferner sollen, wie bei der Betrachtung der einzelnen Ausgabengruppen erwähnt wurde, für die Landesverteidigung, die Krisenvorsorge und den sonstigen Aufwand besondere Rückstellungen geschaffen werden. Diesen werden automatisch jene Beträge zugewiesen, um welche die tatsächlichen Ausgaben eines Rechnungsjahres für diese Zwecke hinter den im Finanzplan vorgesehenen 400 bzw. 100 bzw. 50 Millionen Franken zurückbleiben. In Jahren, in denen die daherigen, tatsächlichen Ausgaben grösser sind als die Durchschnittsbeträge nach Finanzplan, wird die Differenz aus den betreffenden Rückstellungen entnommen. Allfällige Rechnungsdefizite, die trotz diesem Ausgleichsverfahren sowie bei Erschöpfung der genannten Rückstellungen entstehen, sind nach Massgabe der neuen Verfassungsvorschrift innert längstens sieben Jahren durch Einsparungen oder neue Einnahmen abzutragen.

D. Die Beschränkung der Ausgabenkompetenzen.

In der Verfassungsvorlage zur Neuordnung des Finanzhaushalts vom Jahre 1938 war eine Bestimmung vorgesehen, wonach in Bundesbeschlüssen, die dem Referendum nicht unterstehen, keine höheren oder dem Zwecke nach andern als die vom Bundesrat beantragten Kredite bewilligt werden sollen. Danach wäre es den eidgenössischen Räten also verwehrt gewesen, in ihren Ausgabenbeschlüssen über die Anträge des Bundesrates hinauszugehen.

Nach Art. 71 der Bundesverfassung wird die oberste Gewalt des Bundes von der Bundesversammlung ausgeübt. Die seinerzeit in Aussicht genommene Beschränkung des Ausgabenrechts würde deshalb wohl der Stellung widersprechen, welche die Bundesverfassung der Bundesversammlung allgemein eingeräumt hat. Bei einer Sorte von Beschlüssen würde der Antrag des Bundesrates für die Bundesversammlung verbindlich, wenigstens nach einer Richtung. Eben diese Verbindlichkeit von Bundesratsbeschlüssen für die Bundesversammlung harmoniert kaum mit der allgemeinen Stellung, die die Bundesversammlung nach der Verfassung sonst hat. Wenn schon die Bundesversammlung ein so bedeutendes Mitwirkungsrecht auf dem finanziellen Gebiete hat, dann kann man sie nicht dabei wieder in eine abhängige Stellung versetzen. Da die vollziehende Behörde sich nicht mit den parlamentarischen Mehrheiten ändert und nicht durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt genötigt wird, kann die Bundesversammlung nicht auf das Ausgabenrecht verzichten, um so weniger, als dieses auch in einschränkendem Sinne ausgeübt wird.

Wenn wir aus diesen grundsätzlichen Erwägungen heraus davon absehen möchten, eine ähnliche Bestimmung, wie sie in der Vorlage von 1938 enthalten war, wieder aufzunehmen, so scheint es uns doch gegeben, die Beschlussfassung über Ausgaben in dem Sinne zu erschweren, dass die über die Anträge des

Bundesrates hinausgehenden Ausgabenbeschlüsse eines qualifizierten Mehrs bedürfen. Ein solches Erfordernis eines qualifizierten Mehrs ändert an der Stellung der Bundesversammlung, insbesondere an ihrem Verhältnis zum Bundesrat, grundsätzlich nichts. Die Befugnis der Bundesversammlung, den Voranschlag aufzustellen und dabei eventuell auch neue oder höhere Ausgaben zu beschliessen, bleibt gewahrt. Man kann daher ohne Übertreibung sagen, dass das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs in diesem Fall zumutbar und zweckmässig sei.

Der Zweck einer solchen praktischen Erschwerung des an sich uneingeschränkten Ausgabenrechtes der Bundesversammlung ist, dass

- a. Zufallsbeschlüsse der Bundesversammlung verhindert werden, insbesondere bei schlechter Besetzung eines Rates;
- b. Beschlüsse verhindert werden, denen kein allgemeines öffentliches Interesse zugrunde liegt;
- c. eine konsequente bundesrätliche Sparpolitik nur durch eine ausgesprochene Mehrheit beider Räte durchbrochen werden kann.

Wir schlagen vor, für dieses qualifizierte Mehr die absolute Mehrheit der Mitglieder in jedem Rat zu bestimmen. Die gleiche Vorschrift gilt bereits nach Art. 89, Abs. 3, der Bundesverfassung für die Dringlichkeitsklausel, und es scheint uns gegeben, das gleiche Erfordernis auch für die Ausgabenbeschlüsse vorzuschreiben.

Wenn auf diese Weise dem Parlament Selbstbeschränkung auferlegt wird, so soll gleichzeitig auch bei den vorbereitenden Instanzen, d. h. in der Verwaltung, für einen sparsamen Haushalt gesorgt werden. Wir schenken dieser Frage schon seit langem unsere besondere Aufmerksamkeit. Es handelt sich um einen ständigen Kampf gegen die durchaus verständliche Tendenz bei den Verwaltungsabteilungen, ihre eigenen Geschäfte im Vergleich zu jenen der andern Abteilungen zu überschätzen und als unerlässlich und unabänderlich notwendig zu betrachten. Immer wieder muss die Frage erneut gestellt werden, ob nicht diese oder jene Aufgabe unnötigerweise von Bundesorganen erfüllt wird, ob sie nicht besser und ökonomischer von einer andern öffentlichen Körperschaft oder auf privatem Wege gelöst würde, oder ob sie überhaupt noch erfüllt werden muss. Diese immer wiederkehrende Kontrolle des Aufgabenkreises des Bundes ist eine der ergiebigsten Ersparnisquellen. Sie soll deshalb im Zuge der Finanzreform auch ausdrücklich in der Verfassung verankert werden.

Der Finanzausgleich zwischen den Kantonen.

A. Das Problem.

Die verfassungsmässige Neuordnung der Bundesfinanzen soll dem Bund für die Erfüllung seiner Staatsaufgaben wieder eine feste Grundlage geben. Es drängt sich aber auf, gleichzeitig auch nach Wegen zu suchen, um die Lage einiger Kantone zu erleichtern, deren unzureichende Finanzkraft es ihnen nur unter wachsenden Schwierigkeiten erlaubt, den mannigfaltigen Verpflichtungen eines modernen Staatswesens nachzukommen.

Mit zunehmender Industrialisierung und dem Anwachsen der grossen Städte hat sich die Finanzkraft der Kantone stark differenziert. Einzelnen Kantonen gelang es, dank günstigen Voraussetzungen ihre Wirtschaft zu entwickeln und den Lebensstandard ihrer Bevölkerung kräftig zu heben, während andere wegen schwieriger topographischer Verhältnisse und ungünstiger Verkehrslage mit der allgemeinen Steigerung des Wohlstandes nicht Schritt zu halten vermochten: das sind vor allem die Gebirgskantone. Ihnen fehlen ergiebige Einnahmequellen, während sie für die Verbesserung der Verkehrsbedingungen und die Eindämmung der Naturgewalten besonders hohe Lasten zu tragen haben. Zudem macht die vornehmlich in den Bergkantonen vertretene Saisonhotellerie diese Gegenden noch besonders krisenempfindlich.

Wenn auch seit der Gründung des Bundesstaates immer wieder versucht wurde, diesen Verhältnissen Rechnung zu tragen, so konnte doch nicht verhindert werden, dass die Steuerlasten in einzelnen Kantonen ständig anstiegen. Dadurch wurde die Ansiedlung von Industrien erschwert und die Abwanderung begünstigt. Wiederholt ist der Bundesrat in Standesbegehren und andern Eingaben auf diese Sachlage aufmerksam gemacht worden. So wird in einem der Begehren «auf die schreiende Ungerechtigkeit» hingewiesen, die darin bestehe, «dass die Steuerpflichtigen eines Kantons einer unvergleichlich höheren Belastung ausgesetzt sein sollen als diejenigen anderer Kantone — trotz ganz bedeutend grösserer Sparsamkeit des öffentlichen Haushaltes —, einfach deshalb, weil sie zusammen verhältnismässig ärmer sind als die Gemeinschaft der Steuersubjekte in einem andern Kanton». Die Wirtschaft dieser ärmeren Kantone werde infolge des erhöhten Steuerdruckes mehr belastet und dadurch zurückgesetzt, mit allen entsprechenden Folgen.

Es sind nicht nur wirtschaftliche, soziale und siedlungspolitische, sondern ebensowohl staatspolitische Gründe, die verlangen, dass eine möglichst gerechte Lastenverteilung unter den Kantonen angestrebt werde. Die Kantone sind als freie und gleichberechtigte Stände das Fundament der Eidgenossenschaft. Freiheit und Gleichberechtigung kommen aber nur dann zu wirklicher Geltung, wenn jeder Kanton so viel finanzielle Bewegungsmöglichkeit besitzt, dass er seine Angelegenheiten in eigenständiger und würdiger Weise ordnen kann, ohne die Steuerpflichtigen im Übermass belasten zu müssen. Niemand wird

zwar einer schematischen finanziellen Gleichstellung aller Stände, auf Kosten einer Gruppe von ihnen, das Wort reden wollen, aber es entspricht guter schweizerischer Tradition und dem wohlverstandenen Interesse der Gesamtheit, jenen Gliedern der Eidgenossenschaft beizustehen, die in Bedrängnis geraten sind. In diesem Sinne stellt sich heute zweifellos das Problem, wie der Finanzausgleich zugunsten der Kantone mit geringster Finanzkraft verbessert werden kann.

Auch die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform vertritt die Auffassung, dass auf dem Boden des bereits bestehenden Finanzausgleichs die Wege zu dessen weiterem Ausbau gefunden und beschritten werden sollten, damit die finanzschwächsten Kantone in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen, ohne dass allzu grosse Unterschiede zu den öffentlichen Leistungen der Kantone mit grösserer Finanzkraft entstehen. Der Bericht weist aber auch auf die beträchtlichen staatsrechtlichen und finanzpolitischen Schwierigkeiten hin, die mit dieser Aufgabe verbunden sind. Er betont ausdrücklich, dass ein derartiger zusätzlicher Finanzausgleich die Souveränität der Kantone nicht beeinträchtigen dürfe. Nach Auffassung der Experten sollte zudem angesichts der beängstigenden Finanzlage des Bundes eine weitere Belastung desselben vermieden werden. Nachdem bereits ein weitgehender Finanzausgleich bestehe, dürfe es sich nur um einen zusätzlichen Ausgleich zugunsten derjenigen Kantone handeln, die bei der heutigen Ordnung ihre dringlichen staatlichen Aufgaben aus eigener Kraft ohne Überbeanspruchung ihrer Steuerzahler nicht erfüllen können. Voraussetzung sei aber, dass die in Betracht fallenden Kantone durch den Ausbau ihrer Finanzquellen versucht hätten, die erforderlichen Mittel selbst zu beschaffen.

B. Die bisherigen Ausgleichsmassnahmen.

Schon bisher wurden zahlreiche Massnahmen getroffen, um den finanzschwachen Kantonen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Die folgende Zusammenstellung gibt die wichtigeren unter ihnen wieder:

I. Strassenbau und -unterhalt.

Art. 30 der Bundesverfassung bestimmt, dass die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen eine jährliche Entschädigung erhalten, die für Uri auf 160 000 Franken, für Graubünden und den Tessin auf je 400 000 und für Wallis auf 100 000 Franken festgesetzt wurde.

Am 4. April 1935 beschloss die Bundesversammlung überdies die Durchführung eines Alpenstrassenprogramms, um den Gebirgskantonen den Ausbau der wichtigsten Alpenstrassenzüge zu ermöglichen. Als Zweckbestimmung nannte dieser Bundesbeschluss in seinem Art. 1 die Förderung des Fremdenverkehrs und der Arbeitsbeschaffung. Er war auf zwölf Jahre befristet und stellte jährlich 7 Millionen Franken für Subventionen zur Verfügung.

Der Benzinzollanteil der Kantone wird auf Grund des Bundesbeschlusses vom 21. September 1928 zu zwei Dritteln nach den Ausgaben der Kantone für das Strassenwesen und zu einem Drittel nach den Strassenlängen verteilt. Der zweite Faktor ist im Interesse der Gebirgskantone eingeführt worden, denen diese Art der Verteilung eine nicht unbeträchtliche Entlastung einbringt.

II. Eisenbahnwesen.

Durch Bundesgesetz vom 6. April 1939 ist ein Kredit von 140 Millionen Franken für die Sanierung der Privatbahnen bewilligt worden. Da heute die grösseren Privatbahnen überwiegend von den Kantonen getragen werden, war die Privatbahnhilfe zugleich auch eine Hilfe an die Kantone. Der grösste Teil der verfügbaren Bundesmittel ist den Privatbahnen im Berggebiet zugeflossen. So erhielt die Rhätische Bahn, in welcher der Kanton Graubünden die dominierende Stellung innehat, unter Einschluss der Berninastrecke 43,5 Millionen Franken oder fast ein Drittel der gesamten Kreditsumme. Die Lötschbergbahn folgt mit 37 Millionen Franken. Aus Militär- und Privatbahnhilfe-Krediten sind auch für die Furka-Oberalp-Bahn bedeutende Mittel aufgewendet worden. Freilich ist auch nicht zu übersehen, dass anderseits die Kantone ausserhalb des Alpengebiets einen grösseren indirekten Nutzen aus der Bundesbahnsanierung gezogen haben.

Zugunsten des Kantons Tessin haben die Bundesbahnen ihre Bergzuschläge auf der Gotthardlinie aufgehoben. Es entsteht ihnen und dem Bund daraus eine erhebliche finanzielle Einbusse, von welcher noch zu sprechen sein wird.

III. Gewässerkorrekturen und -verbauungen.

Grundlage bildet Art. 24 der Bundesverfassung, worauf das Bundesgesetz vom 22. Juni 1877/8. Oktober 1920/26. März 1947 über die Wasserbaupolizei im Hochgebirge beruht. Gemäss diesem Gesetz beteiligt sich der Bund an den vom öffentlichen Interesse verlangten Korrekturen, Eindämmungen und Verbauungen mit Beiträgen von höchstens 40 % der wirklichen Baukosten. Darüber hinaus ist aber vorgesehen, dass in denjenigen Fällen, wo «die Kräfte der Kantone nicht ausreichen» und ein namhaftes öffentliches Interesse am Zustandekommen eines Werkes besteht, der Beitrag der Eidgenossenschaft auf 50 % erhöht werden kann. Auf dieser Grundlage sind durch Bundes- und Bundesratsbeschlüsse zahlreiche Beiträge namentlich an die Gebirgskantone gewährt worden (beispielsweise in neuerer Zeit BB vom 30. März 1938, 28. September 1938, 17. Dezember 1943, 22. Juni 1944, BRB vom 23. Oktober 1946 und vom 29. Oktober 1946).

IV. Die Bergbauernhilfe.

Hierunter fallen u. a. die folgenden gesetzlichen Massnahmen, woraus allerdings nicht die gesamte Gebirgsbevölkerung Nutzen zieht:

Gemäss dem Kranken- und Unfallversicherungsgesetz leistet der Bund in dünn bevölkerten Gebirgsgegenden mit geringer Wegsamkeit einen Gebirgszuschlag von maximal 7 Franken für jedes versicherte Mitglied; zugleich gewährt der Bund zuhanden der Kantone oder Gemeinden Beiträge an Einrichtungen, die die Verbilligung der Krankenpflege und der Geburtshilfe bezwecken.

Das Bundesgesetz über die Getreideversorgung vom 7. Juli 1932 gibt dem Bunde die Möglichkeit, in Gebirgsgegenden an die Erstellung von Mühlen oder an die Verbesserung von Mahleinrichtungen Beiträge zu leisten. Gemäss Art. 9 richtet er zudem an die Selbstversorger Mahlprämien aus. In den letzten Jahren sind für diesen Zweck vom Bunde zwischen 9 und 10 Millionen Franken jährlich vorgesehen worden. Diese Massnahme kommt allen Selbstversorgern zugute und hilft im wesentlichen Umfange auch den Bergbauern.

Das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1893 über die Förderung der Landwirtschaft setzt fest, dass der Bund an die Kantone Beiträge für die Vieh- und Hagelversicherung leistet, wobei für die in den Gebirgsgegenden stationierten Tiere erhöhte Zuschüsse ausgerichtet werden.

V. Primarschulsubventionen.

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1903/15. März 1930 über die Unterstützung der öffentlichen Primarschule gibt dem Bund die Möglichkeit, neben dem Grundbeitrag pro Kopf der Wohnbevölkerung einen besonderen Gebirgszuschlag an die folgenden Kantone auszurichten: Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell I.-Rh., Appenzell A.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis. Den Kantonen Tessin und Graubünden wird daneben ein Sprachzuschlag gewährt.

VI. Neuere Sozialmassnahmen.

Bei der Finanzierung gemeinsamer Sozialwerke zwischen Bund und Kantonen ist mehrfach auf die finanzschwachen Kantone und Bevölkerungsteile Rücksicht genommen worden.

Für die Arbeitslosenfürsorge gemäss Bundesratsbeschluss vom 14. Juli 1942 haben die Kantone gleich hohe Pflichtbeiträge zu leisten wie der Bund. Art. 46 bestimmt aber, dass bei Kantonen mit geringer Steuerkraft oder grosser Steuerlast die kantonale Leistung ausnahmsweise herabgesetzt und vom Bund übernommen werden kann. Eine ähnliche Ordnung gilt in der Arbeitsbeschaffung (BRB vom 29. Juli 1942/12. September 1947).

Von der grossen Bedeutung, welche die Alters- und Hinterlassenenversicherung für den Finanzausgleich zwischen den Kantonen erlangen wird, soll weiter unten die Rede sein.

Es ist hier ferner an die vom Bund geschaffene Beihilfenordnung zugunsten der Gebirgsbauern (Bundesbeschluss vom 20. Juni 1947) zu erinnern, obschon diese Zuschüsse vorerst zu Lasten eines von der Landwirtschaft geäufteten Fonds gehen.

In der Wirtschaftspolitik des Bundes hat das Prinzip des Lastenausgleichs seit langem eine bedeutende Rolle gespielt. Vor allem sind die Landwirtschaftspolitik sowie die Hilfe zugunsten der Hotellerie und des Fremdenverkehrs in diesem Zusammenhang zu erwähnen. So ist im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmassnahmen auf Grund des Bundesbeschlusses vom 6. April 1939 ein Kredit von 6 Millionen Franken für die Förderung des Fremdenverkehrs bewilligt worden. Die Umbau-, Reparatur- und Renovationsaktion während der Kriegszeit ist in hohem Masse der Berghotellerie zugute gekommen. Gleiches gilt von der Tätigkeit der Schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung, die überwiegend vom Bund finanziert wird. Wenn der Bund die Landwirtschaft und den Fremdenverkehr durch wirtschaftspolitische Massnahmen schützt und fördert, gewinnen dadurch vor allem auch die Kantone, die für den Finanzausgleich in Frage kommen. Zu Zeiten hat die Landwirtschaft, die in diesen Kantonen eine bedeutende Rolle spielt, aus dem Preis- und Zollschutz, den ihr nur der Bund gewähren konnte und wofür das ganze Volk aufzukommen hatte, einen grösseren Nutzen gezogen, als ihn direkte Beiträge vermitteln konnten, und solche Zeiten werden wohl auch wieder kommen. Für den Fremdenverkehr waren in der jüngsten Vergangenheit namentlich die Devisenbeschaffung und die Anstrengungen zur Beseitigung der Devisenschranken wichtig.

Es ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass die finanzstärkeren Kantone durch den Ausbau ihrer Spitäler und höheren Schulen sowie durch ihre Beitragsleistungen an kulturelle Institutionen (Theater, Orchestergesellschaften), die alle auch andern Kantonsbürgern offenstehen, ebenfalls einen namhaften Beitrag an den interkantonalen Finanzausgleich leisten.

Diesen ausgleichenden Massnahmen stehen indessen andere gegenüber, die in entgegengesetzter Richtung wirken. So ist es unvermeidlich, dass die sich jährlich wiederholenden Aufträge der grossen Bundesbetriebe vorzugsweise die industrialisierten Kantone begünstigen. Ähnlich liegen die Dinge bei den Beiträgen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und andern Krisenfolgen sowie bei den Bundesleistungen zur Förderung des Wohnungsbaus. Bei der Vergabe der Bundesaufträge ist indessen seit jeher eine möglichst weitgehende Berücksichtigung der wenig industrialisierten Kantone angestrebt worden.

Die Kriegstechnische Abteilung könnte bedeutende Summen sparen, wenn sie ihre Aufträge auf industrielle Grossbetriebe konzentrieren würde. Sie verfolgt aber im Interesse der industriell schwächeren Gebiete bewusst eine Politik der Verteilung, wie sie für gewisse Fälle bereits in der Militärorganisation vorgeschrieben ist.

Grundsätzlich gleich ist das Bestreben bei der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung. Sie ist aber bei der Vergabe ihrer Aufträge noch mehr als die Kriegstechnische Abteilung an wenige Orte mit den entsprechenden Fabrikationsunternehmungen gebunden, so dass es schwer hält, den finanzschwachen Kantonen einen bedeutenden Teil zu reservieren. Es ist daher nicht

verwunderlich, wenn z. B. der Kanton Graubünden im Jahre 1945 lediglich 1,12 % der vergebenen Arbeiten und Aufträge zugeteilt erhielt, während der Prozentsatz für einzelne Kantone noch bedeutend niedriger ist.

Die Bundesbahnen können, von einigen Ausnahmen abgesehen, ihre Aufträge und Personalausgaben wegen ihres weitverzweigten Netzes relativ gut verteilen. Doch ist dieses Netz am dichtesten in den Mittellandkantonen ausgebaut, die deshalb den grössten Nutzen aus der billigen Verkehrsbedienung durch die Staatsbahn ziehen.

Eine zahlenmässige Erfassung der bisherigen Massnahmen des Bundes zugunsten der Kantone stösst auf Schwierigkeiten, denn der Wert wirtschaftspolitischer Vorkehren, deren Kosten irgendwie die Gesamtheit tragen muss, lässt sich in bestimmten Zahlen kaum ausdrücken. Ausserdem stellt sich die Frage, wie die Arbeiten und Aufträge der Bundesbetriebe und die Besoldungen des Bundespersonals in diesem Zusammenhang bewertet werden sollen. Wirklich eindeutig sind nur die direkten Barleistungen des Bundes an die Kantone zu ermitteln. In der nachfolgenden Tabelle, welche die Finanzkraft der Kantone gemäss Wehrsteuerstatistik mit den Bundesleistungen in Beziehung bringt, ist angenommen worden, dass 10 % der für Aufträge und Besoldungen ausgegebenen Summen dem kantonalen Fiskus zugeflossen sind; diese Schätzung dürfte eher niedrig gegriffen sein. Die rein wirtschaftspolitischen Massnahmen des Bundes kommen in der Zusammenstellung nicht zum Ausdruck. Es lassen sich somit nur Näherungswerte gewinnen, die aber doch aufschlussreich sind. Man sieht, dass die Leistungen des Bundes an die Kantone recht ungleich sind und dass zahlreiche Kantone mit verhältnismässig geringer Finanzkraft unterdurchschnittliche Zuwendungen erhalten, während andere, wie Zürich, Basel, Schaffhausen und Solothurn, die über bedeutende Hilfsquellen verfügen, über dem Durchschnitt liegen. Von den finanzschwächeren Kantonen weisen lediglich Graubünden, Tessin und Uri überdurchschnittliche Leistungen auf. Uri liegt weit an der Spitze.

Die Zusammenstellung gibt die Bundesleistungen im Mittel der Jahre 1936—1945 wieder. Deshalb kommen diejenigen Leistungen, die erst gegen Ende dieser Periode bewilligt wurden, ungenügend zum Ausdruck, wenn man den gegenwärtigen Stand des Finanzausgleichs beurteilen will, und die seither beschlossenen Massnahmen würden das Bild nochmals verändern. Es ist z. B. an die Sonderleistungen zu erinnern, die nach dem Bundesbeschluss vom 21. September 1942 den Kantonen Tessin und Graubünden zur Wahrung und Förderung ihrer kulturellen und sprachlichen Eigenart zufließen; danach erhält Tessin einen jährlichen Bundesbeitrag von 225 000 Franken, Graubünden einen solchen von 30 000 Franken.

Eine ganz bedeutende Vergünstigung, die der Bund dem Kanton Tessin zukommen lässt und die unbedingt in die Betrachtung einbezogen werden muss, konnte in die Zusammenstellung auch nicht aufgenommen werden, weil sie die Staatsrechnung des Bundes nur mittelbar belastet. Wir meinen die Aufhebung der Bergzuschläge auf der Gotthardstrecke. Nach betriebswirtschaftlichen

Tabelle 39.

Die Bundesleistungen an die Kantone im Vergleich zur Finanzkraft der Kantone.

Jahresmittel 1936—1945 in Franken je Kopf der Bevölkerung.

Kantone	Finanzkraft Wehrsteuer II. Periode	Bundesleistungen			
		Beiträge, gesetzliche Anteile usw.	Besoldungen (10 %)	Aufträge (10 %)	Total
Zürich	59.50	51.71	8.31	19.67	79.69
Bern	35.80	50.05	15.74	13.82	79.61
Luzern	23.50	44.29	7.59	9.59	61.47
Uri	12.70	82.49	41.96	24.77	149.22
Schwyz	15.80	33.21	8.54	8.43	50.18
Obwalden	8.70	46.31	5.44	8.66	60.41
Nidwalden	23.00	45.13	12.91	3.14	61.18
Glarus	55.80	54.69	4.70	14.78	74.17
Zug	34.70	42.15	5.22	11.61	58.98
Freiburg	11.40	48.66	3.02	4.90	56.58
Solothurn	38.60	48.70	7.32	30.30	86.32
Basel-Stadt	80.30	59.68	8.16	8.17	76.01
Basel-Land	39.20	43.22	6.97	11.07	61.26
Schaffhausen	49.00	54.74	6.48	26.16	87.38
Appenzell A.-Rh.	21.10	40.81	1.72	3.30	45.83
Appenzell I.-Rh.	5.60	34.41	1.05	1.33	36.79
St. Gallen	23.70	39.74	6.85	11.97	58.56
Graubünden	15.60	97.51	5.54	4.59	107.64
Aargau	33.40	42.89	4.75	13.59	61.23
Thurgau	23.90	44.87	5.07	15.69	65.63
Tessin	17.30	50.28	11.44	16.09	77.81
Waadt	30.00	54.20	8.56	11.12	73.88
Wallis	18.80	50.31	4.70	7.13	62.14
Neuenburg	40.90	59.44	6.20	14.19	79.83
Genf	53.70	48.62	7.15	10.82	66.59
Durchschnitt	36.60	50.62	8.73	13.45	72.80

Grundsätzen müssten solche Zuschläge auf dieser Linie unbedingt erhoben werden, denn die Kosten für Anlage, Betrieb, Unterhalt und Sicherung liegen hier weit über dem sonstigen Durchschnitt. Die Zuschläge sind nur mit Rücksicht auf die besondere Lage des Tessins, dessen ganzes Territorium auf der Südseite der Alpen liegt, aufgehoben worden. Aus dieser staatspolitischen Massnahme erleiden die Bundesbahnen einen jährlichen Einnahmefall von rund 6 Millionen Franken. Letzten Endes trifft der Ausfall den Bund, weil er die Möglichkeit schmälert, das Dotationskapital zu verzinsen, und der Bund allgemein für die Schulden der SBB haftet. Bei der weiteren Verbesserung des Finanzausgleichs ist diesem Umstand namentlich im Verhältnis der Kantone Tessin und Graubünden Rechnung zu tragen. Graubünden, dessen Ausgleichsbedarf ebenfalls bedeutend ist, geniesst den Vorteil billiger Eisenbahntarife nur insofern, als die Bundesbahnen den Verkehr bis Chur besorgen. Auf dem Netz der Rhätischen Bahn sind die Tarife sehr hoch und werden als eine drückende Last empfunden.

Die weiteren Fälle, wo Bergzuschläge der SBB aufgehoben wurden, dürfen hier ausserhalb der Betrachtung bleiben, da sie den Finanzausgleich nicht wesentlich beeinflussen und für den Finanzhaushalt der SBB bedeutend weniger ins Gewicht fallen.

C. Die Ermittlung der zusätzlichen Ausgleichsbedürfnisse.

So vielfältig die bisherigen Ausgleichsmassnahmen zugunsten von Kantonen mit geringer Finanzkraft bereits sind, hat doch die Entwicklung gerade in der letzten Zeit gezeigt, dass hier immer noch Unbilligkeiten bestehen. Der Ausgleich wird sich fortwährend den wechselnden Verhältnissen anpassen müssen. Eine sofortige Verbesserung drängt sich im Augenblick, wo der Finanzhaushalt des Bundes wieder vollständig auf den Boden der Verfassung gestellt wird, zugunsten einer Gruppe von Kantonen auf, deren Lage besonders schwierig geworden ist.

Schon der Expertenbericht führte aus, dass es sich angesichts der bereits bestehenden Ausgleichsmassnahmen für den Augenblick nur darum handeln könne, einen zusätzlichen Finanzausgleich zugunsten derjenigen Kantone zu schaffen, die bei der heutigen Ordnung tatsächlich ihre dringlichen staatlichen Aufgaben aus eigener Kraft nicht erfüllen können. Um die Finanzkraft der Kantone abzuschätzen, sind verschiedene Methoden denkbar. Indessen zeigt es sich, dass es am zweckmässigsten und zuverlässigsten ist, auf die Ergebnisse der nach einheitlichen Gesichtspunkten erhobenen eidgenössischen Steuern, vorab der Wehrsteuer, abzustellen, obschon auch dieser Maßstab von Fehlerquellen nicht ganz frei ist. Errechnet man die Wehrsteuer pro Kopf der Bevölkerung, so ergibt sich gestützt auf die Zahlen der II. Periode folgendes Bild:

Wehrsteuer II. Periode je Jahr und Kopf der Bevölkerung.

	Fr.
Basel-Stadt	80.30
Zürich	59.50
Glarus	55.80
Genf	53.70
Schaffhausen	49.—
Neuenburg	40.90
Basel-Land	39.20
Solothurn	38.60
Bern	35.80
Zug	34.70
Aargau	33.40
Waadt	30.—
Thurgau	23.90
St. Gallen	23.70
Luzern	23.50
Nidwalden	23.—
Appenzell A.-Rh.	21.10
Wallis	18.80
Tessin	17.30
Schwyz	15.80
Graubünden	15.60
Uri	12.70
Freiburg	11.40
Obwalden	8.70
Appenzell I.-Rh.	5.60

Die finanzschwächsten Kantone sind nach dieser Aufstellung somit Tessin, Schwyz, Graubünden, Uri, Freiburg, Obwalden und Appenzell I.-Rh. Zöge man die Ergebnisse des Wehropfers mit heran, so wäre der Kanton Wallis, der in der 2. Wehrsteuerperiode auch ein schlechteres Ergebnis erzielt hat, gleichfalls zu dieser Gruppe zu rechnen.

Die Finanzkraft allein genügt jedoch als Grundlage zur Ermittlung der Ausgleichsbedürfnisse nicht. Es muss auch untersucht werden, in welchem Umfang sich der bisherige Finanzausgleich ausgewirkt hat.

Wie sich aus der Tabelle auf Seite 560 ergab, sind die Bundesleistungen an die einzelnen Kantone sehr verschieden hoch. Im Durchschnitt aller Kantone betragen sie in den Jahren 1936—1945 pro Kopf der Bevölkerung Fr. 72.80 (wovon allerdings die Vorbehalte zu wiederholen sind, die zur Tabelle bereits angebracht wurden). Man könnte daran denken, den neuen Ausgleich in der Weise herbeizuführen, dass diese Leistungen einander angeglichen würden. Bei der ganz verschiedenen Finanz- und Wirtschaftsstruktur der einzelnen Kan-

tone wäre das aber wenig sinnvoll. Kantone mit geringen Eigenlasten erhielten dadurch verhältnismässig zu viel, während anderen immer noch nicht geholfen wäre. Als Eigenlast bezeichnen wir die reinen Ausgaben der Kantone, Bundesleistungen abgezogen, pro Kopf der Bevölkerung.

Eher ist man wohl auf dem richtigen Weg, wenn ein Ausgleich der Eigenlasten für die Kantone mit geringster Finanzkraft angestrebt wird. Dabei ist es zunächst eine Ermessenssache, auf welchem Niveau dieser Ausgleich zu suchen ist. Den gesamtschweizerischen Durchschnitt zu nehmen, hätte wiederum wenig Sinn, weil eben die Verhältnisse allzu verschieden sind. Wir wählen als Vergleichsbasis die Eigenlast des Kantons Luzern, der nicht zu den finanzschwächsten Kantonen zählt, jedoch einigermaßen vergleichbare Verhältnisse aufweist. Wenn im Durchschnitt der Jahre 1936—1945 keiner der finanzschwächsten Kantone eine höhere Eigenlast hätte haben sollen als Luzern, so hätten folgende weitere Beiträge zugeschossen werden müssen:

an Graubünden	Fr. 3 654 000
» Tessin	» 4 847 000
» Freiburg	» 1 441 000
» Appenzell I.-Rh.	» 8 000

Bei dieser Rechnung ist vorausgesetzt, dass die Bundesleistungen an die verschiedenen Kantone gemäss der Tabelle auf Seite 560 zu bewerten sind. Wie erwähnt, muss namentlich hinsichtlich des Kantons Tessin eine Korrektur zufolge der Bevorzugung in den Eisenbahntarifen angebracht werden, während für Graubünden wegen des Risikos, das der Betrieb der Rhätischen Bahn in sich birgt, die Eigenlast und damit auch das Ausgleichsbetragnis eher höher anzunehmen wäre.

Auffallend ist, dass neben Graubünden und Tessin, deren Belastung sich aus der geographischen Lage und aus der topographischen und wirtschaftlichen Struktur ohne weiteres erklärt, auch Freiburg mit einem verhältnismässig hohen Betrag in der Liste erscheint. Die Erklärung dürfte hauptsächlich darin liegen, dass dieser Kanton Aufgaben übernimmt, die man in andern Kantonen den Gemeinden überlässt. Eine ausgebaute Gemeindestatistik würde diese Verhältnisse zweifellos klarstellen.

Der Rechnung haften, wie man sieht, einige Elemente der Unsicherheit und des Ermessens an, so dass eine Kontrolle durch ein anderes Verfahren sich aufdrängt. Wir haben zu diesem Zweck die Steuerbelastung in den Kantonen untersucht, die für einen zusätzlichen Finanzausgleich in Frage zu kommen scheinen. Das Verfahren der Kontrollrechnung ist folgendes:

Der Wehrsteuerertrag pro Kopf der Bevölkerung (W. St. 2. Periode) wird in Beziehung gesetzt zum Ertrag der kantonalen und kommunalen Steuern im Durchschnitt 1941—1944, ebenfalls auf den Kopf gerechnet (für die kommunalen Steuern wird dabei auf die sorgfältigen Schätzungen der eidgenössischen Steuerverwaltung abgestellt). Das gibt für jeden Kanton einen gewissen Quotienten, der die relative Steuerbelastung zum Ausdruck bringt. Für die 12 finanz-

schwächeren Kantone beträgt dieser Quotient im Durchschnitt $\frac{118.76}{18.79}$. Es wird nun untersucht, welche Ausgleichsbeträge einzelne Kantone erhalten müssten, damit ihre relative Steuerbelastung auf diesen Durchschnitt reduziert werden könnte. Die Rechnung ist in der nachstehenden Tabelle durchgeführt.

Danach wären also an Ausgleichsbeiträgen erforderlich:

für St. Gallen	Fr. 2 493 000
» Graubünden	» 3 583 000
» Tessin	» 4 570 000
» Freiburg	» 674 000
» Obwalden	» 24 000
» Appenzell I.-Rh.	» 487 000

Wenn St. Gallen in dieser Aufstellung mit einem bedeutenden Betrag erscheint, ist das wohl auf die Krise in der Textilindustrie zurückzuführen, die den Kanton in der Rechnungsperiode heimsuchte. Heute hat sich die finanzielle Lage St. Gallens wieder konsolidiert, und der Kanton kann kaum zu denjenigen gezählt werden, die einen zusätzlichen Ausgleich am dringlichsten nötig haben. Das Staatsgut St. Gallens hat sich in den Jahren 1938—1946 um rund 30 Millionen Franken vergrößert und erreicht jetzt einen recht ansehnlichen Stand.

Beide Berechnungsarten können, das sei nochmals unterstrichen, nicht zu genauen und allgemein gültigen Ergebnissen führen, denn die Verhältnisse sind komplizierter, zahlenmässig nur teilweise erfassbar und fortwährenden Veränderungen unterworfen. Die gewonnenen Zahlen stellen nur Näherungswerte dar, die zeigen, in welcher ungefähren Grössenordnung sich ein zusätzlicher Ausgleich rechtfertigen lässt.

Wir glauben, aus den durchgeführten Untersuchungen jedenfalls die Schlussfolgerung ziehen zu dürfen, dass für den zusätzlichen Finanzausgleich in erster Linie die Kantone Tessin und Graubünden in Betracht fallen. Nach den Berechnungen käme Tessin auf einen ungefähr um eine Million Franken höheren Betrag als Graubünden. Mit Rücksicht namentlich auf die Vorteile, die Tessin gegenüber Graubünden im Eisenbahnwesen geniesst, halten wir es jedoch für angemessen, die Ausgleichsbeiträge zugunsten dieser beiden Kantone einander anzunähern. Auch Freiburg, Appenzell I.-Rh. und Obwalden haben bisher offensichtlich einen unzureichenden Ausgleich genossen, doch braucht die Verbesserung hier erheblich weniger hohe Summen zu erreichen. Uri, dessen geringe eigene Finanzkraft an sich ausser Zweifel steht, hat bisher schon ausserordentlich weitreichende Bundesleistungen erhalten; es bekam nicht nur verhältnismässig hohe Subventionen, sondern hat unter den Gebirgskantonen auch eine bevorzugte Stellung als Sitz eines bedeutenden eidgenössischen Betriebes, eines Waffenplatzes, einer Festung und einer Depotwerkstätte der Bundesbahnen. Ein zusätzlicher Ausgleich lässt sich sodann für die Kantone Appenzell A.-Rh., Schwyz und Wallis begründen; alle drei erhalten Bundes-

Tabelle 40. Errechnung der Ausgleichsbeiträge auf Grund der Steuerbelastung.

Kantone	Wehrsteuer II. Periode		Gesamtsteuerertrag der Kantone und Gemeinden Durchschnitt 1941/1944		Dem relativen Durch- schnitt ent- sprechende Belastung durch Kantons- und Gemeinde- steuern ¹⁾	Ausgleichs- betreffnis
	in 1000 Fr.	in Fr. je Kopf und Jahr	in 1000 Fr.	je Kopf in Fr.	je Kopf in Fr.	in 1000 Fr.
St. Gallen . . .	13 549	23,67	45 246	158,09	149,59	2 433
Nidwalden . . .	797	22,97	946	54,53	145,17	—
Appenzell A.-Rh.	1 889	21,10	5 502	122,93	133,35	—
Wallis	5 558	18,74	15 890	107,13	118,44	—
Luzern	9 707	23,50	25 750	124,63	148,52	—
Graubünden . . .	4 005	15,61	16 235	126,59	98,65	3 583
Tessin	5 592	17,27	22 240	137,38	109,15	4 570
Freiburg	3 452	11,35	11 580	76,16	71,73	674
Schwyz	2 104	15,80	4 586	68,91	99,86	—
Obwalden	353	8,68	1 140	56,05	54,86	24
Uri	690	12,64	1 109	40,62	79,88	—
Appenzell I.-Rh.	149	5,57	958	71,58	35,20	487
Total der 12 Kantone	47 845	18,79	151 182	118,76	118,76	11 771

¹⁾ Diese Belastung durch Kantons- und Gemeindesteuern ergäbe sich, wenn deren Ertrag im gleichen Verhältnis zum Wehrsteuerertrag stände, wie dies für den Durchschnitt der 12 Kantone der Fall ist (118,76 : 18,79 oder 6,32 : 1).

leistungen unter dem Durchschnitt der 12 finanzschwächeren Kantone, wobei die ersten beiden besonders zurück sind; Wallis hat zudem in seinen Hochgebirgstälern noch schwierige soziale und wirtschaftliche Probleme zu meistern.

D. Die Methode des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen.

Der Finanzausgleich zwischen den Kantonen lässt sich nicht einfach nach ausländischen Vorbildern oder nach dem Muster kantonsinterner Ordnungen des Finanzausgleichs mit den Gemeinden lösen. Die Eigenart unseres Bundesstaats muss vielmehr die Lösung bestimmen. Es darf in diesen Fragen nie vergessen werden, dass man es mit souveränen Kantonen zu tun hat, deren Stellung im Rahmen der Eidgenossenschaft durch den Finanzausgleich nicht berührt werden darf. Insofern ist es namentlich nicht dasselbe, ob ein Kanton oder nur eine autonome Gemeinde in den Genuss eines Finanzausgleichs gelangt.

Die Frage des Vorgehens ist mit den kantonalen Finanzdirektoren, die zu diesem Zwecke eine Studienkommission eingesetzt haben, geprüft worden. Diese Kommission hat folgende Thesen aufgestellt, die von der Finanzdirektoren-Konferenz gebilligt wurden:

«1. In einem gewissen Ausmass besteht schon heute ein interkantonaler Finanzausgleich. Er ist jedoch weder systematisch ausgebaut noch auch genügend wirksam.

2. Die unerlässliche Verbesserung des interkantonalen Finanzausgleichs hat zu erfolgen:

- a. im wesentlichen durch die teils sofortige, teils allmähliche Revision des Subventionswesens im Sinne der stärkeren Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone;
- b. durch die Schaffung eines Fonds für zusätzlichen Finanzausgleich.

3. Aus dem Finanzausgleichsfonds sind den finanzschwächsten Kantonen zusätzliche Ausgleichsbeiträge mit Rücksicht auf ihre Sonderlasten auf einzelnen Sachgebieten (wie Strassenwesen, Armenpflege usw.) oder und infolge besonderer Verhältnisse (topographischer, sprachlicher u. a. Natur) auszurichten. Diese Beiträge werden ausbezahlt ohne Auferlegung einer entsprechenden Verwendungspflicht, aber nur unter der Voraussetzung, dass der betreffende Kanton seine eigenen finanziellen Möglichkeiten im Ausmass des Zumutbaren auswertet.

4. Damit der Finanzausgleichsfonds seinen Zweck zu erfüllen vermag, müssen ihm jährliche Einnahmen von durchschnittlich 10—11 Millionen Franken zur Verfügung stehen.

5. Diese Einnahmen sind zu beschaffen:

- a. durch die Zuwendung von 10 % des Ertrages der eidgenössischen Stempelsteuer, aus der Anteilsquote der Kantone (ca. 7—8 Millionen Franken);
- b. durch Zuschüsse aus allgemeinen Bundesmitteln im Ausmass eines Drittels des sich jeweils gemäss lit. a ergebenden Betrages (ca. 2—3 Millionen Franken).

6. Das Verfügungsrecht über die Mittel des Fonds steht, im Rahmen der oben umschriebenen Zweckbestimmung, einer Kommission zu, deren Mitglieder in angemessener Zusammensetzung teils vom Bund, teils von den Kantonen zu ernennen sind.

Die Geschäftsführung des Fonds wird von der Bundesverwaltung besorgt.»

Es ist unbestritten, dass die Anpassung der Bundessubventionen an die Finanzkraft der Kantone ein taugliches Mittel des Finanzausgleichs ist. Nichts liegt näher, als diese Rücksichtnahme künftig noch systematischer auszubauen.

Schwieriger ist die Frage zu beurteilen, ob daneben noch ein besonderer Fonds für zusätzlichen Finanzausgleich geschaffen werden soll. Ein Versuch in dieser Richtung schiene auf den ersten Blick die Möglichkeit zu eröffnen, den Finanzausgleich wenigstens zu einem Teil vom Bunde loszulösen und ihn auch äusserlich zu einer vorwiegend kantonalen Angelegenheit zu stempeln. Es zeigt sich aber, dass der Vorschlag auf schwerwiegende rechtliche und staatspolitische Bedenken stösst. Sie sind namentlich auch von den juristischen Experten geltend gemacht worden, die bei der Ausarbeitung der neuen Finanzartikel mitwirkten.

Die Schwierigkeiten setzen ein, wenn man die Stellung eines solchen Finanzausgleichsfonds zu definieren sucht. Der Fonds wäre, wie oben angedeutet wurde und sich auch aus der vorgeschlagenen Finanzierung ergibt, eine vorwiegend kantonale Einrichtung. Trotzdem hätten die Kantone als solche kein Verfügungsrecht über die Mittel. Als gesamtschweizerische, nicht durch ein Konkordat geschaffene Institution würde der Fonds über ihnen stehen, und sie hätten sich den Beschlüssen und Bedingungen der Fondsleitung zu unterziehen. In diesem Ausschuss würden allerdings auch Vertreter der Kantone sitzen, aber es ist sehr unwahrscheinlich, dass jeder Kanton sich als richtig vertreten betrachten würde, weil die Interessen allzusehr auseinandergehen. Mit dem Bund wäre der Fonds gleichfalls nicht identisch, denn die Bundesbehörden hätten auch keine Verfügungsbefugnis. So würde der Fonds, als ein staatsrechtliches Novum, zwischen Bund und Kantonen stehen: gegenüber den Kantonen eine übergeordnete Stelle, gegenüber dem Bund eine Art Konkurrenz.

Dabei wäre die Fondsleitung, die den Charakter einer gemischten Kommission annähme, mit sehr bedeutenden Befugnissen ausgestattet. Sie hätte das Recht, über öffentliche Gelder im Betrag von mehreren Millionen Franken jährlich nach weitgehend freiem Ermessen zu verfügen. Wo so viel Geld ohne feste Regeln über die Verwendung verfügbar ist, melden sich auch starke und widerstreitende Interessen. Es ist vorauszusehen, dass der Fonds ständig einem scharfen politischen Druck von den verschiedensten Seiten ausgesetzt wäre. Seine Verwaltung hätte laufend heikle Entscheidungen zu treffen, die eigentlich nur den obersten Landesbehörden oder dem Volke selber zugemutet werden können. Unser Entwurf zum neuen Art. 42^{ter} der Bundesverfassung bekräftigt, dass Bundesbeiträge nur noch durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse bewilligt werden sollen. Hier aber würde eine Kommission nach ihrem

Ermessen mehrere Millionen Franken jährlich verteilen, ohne dass ihre Verantwortlichkeit und organische staatsrechtliche Einordnung in das Gefüge unseres Bundesstaates befriedigend und eindeutig umschrieben werden könnte und auch ein Appell an eine höhere Instanz möglich wäre. Auf das oberste Kontrollrecht des Volkes und eine klare Ordnung von Kompetenzen und Verantwortung kann aber in der Eidgenossenschaft nicht verzichtet werden. Von diesem Standpunkt wäre die Einrichtung eines Fonds für den interkantonalen Finanzausgleich ein offensichtlicher Rückschritt. Der Fonds würde sich als ein störender Fremdkörper in der Organisation unseres Staatswesens erweisen.

Unklar wäre sodann das Verhältnis zwischen den Beiträgen des Fonds und den Bundessubventionen. Beide Arten von Zuschüssen sollten doch aufeinander abgestimmt sein. Wer hätte aber Rücksicht zu nehmen: der Bund oder der Fonds — und nach welchen Regeln? Könnte der Bund sagen, die Existenz des Fonds erlaube ihm, seine eigenen Beiträge zu kürzen oder in geringerem Masse zugunsten der finanzschwachen Kantone zu staffeln? Oder würde umgekehrt der Fonds vom Bund verlangen, dass er gewisse Subventionen erhöhe, weil die Gelder des Fonds gerade auf andern Sachgebieten in Anspruch genommen seien? Wie verhielten sich schliesslich die kantonalen Regierungen gegenüber den beiden Geldspendern? Gäbe es wohl in den finanzschwächeren Kantonen noch einen Baudirektor, der ein bedeutendes öffentliches Werk in Angriff nehmen würde, ohne versucht zu haben, von beiden einen Zuschuss zu bekommen? Auch diese Überlegungen zeigen, dass der Fonds die Lage nur komplizieren und jedenfalls den obersten Bundesbehörden das Handeln nach eigenen klaren Richtlinien erschweren würde.

Nach dem zu diskutierenden Vorschlag würden die Beiträge des Fonds nur unter der Voraussetzung ausgerichtet, dass der empfangende Kanton seine eigenen finanziellen Möglichkeiten im Ausmass des Zumutbaren auswertet. Was zumutbar ist, würde nicht der Kanton selber bestimmen, sondern die Verwaltungskommission des Fonds. Der Kanton hätte sich danach zu richten, wenn er nicht des zusätzlichen Finanzausgleichs verlustig gehen wollte. Das wäre eine äusserst empfindliche Beschränkung des Selbstbestimmungsrechts der Kantone in finanziellen Angelegenheiten. Es ist denkbar, dass sich die Bedingungen des Fonds nicht nur auf Art und Ausmass der Steuern, sondern auch auf die Organisation des Steuerwesens überhaupt erstrecken würden. Wie könnten die Kantone, die sich gegen jede weitere Schmälerung ihrer Souveränität durch den Bund zur Wehr setzen, sich in ihren Hoheitsrechten durch eine blossе Kommission einschränken lassen?

Nähere Überlegung führt deshalb dazu, den Vorschlag der Finanzdirektorenkonferenz, so ansprechend er bei der ersten Betrachtung ist, zur Verwirklichung nicht zu empfehlen. Der Finanzausgleich muss, wie wir anfangs schon sagten, in die Struktur des schweizerischen Bundesstaates hineinpassen und darf namentlich die Souveränität der Kantone nicht gefährden. Es geht nicht an, Kantone mit geringer Finanzkraft zu Staatsgliedern zweiter Ordnung zu machen, welche sich Vorschriften unterziehen müssen, die für reichere

Kantone nicht gelten. Die Nachteile der Einschaltung eines Fonds zwischen Bund und Kantonen scheinen uns in mehrfacher Beziehung grösser zu sein als die Vorteile einer solchen Lösung.

Es bleibt die Frage, ob der Bund selber, ohne einen besonderen Fonds zu schaffen, den bisherigen Ausgleich zugunsten finanzschwacher Kantone verbessern könnte, indem er solchen Kantonen allgemeine Ausgleichszuschläge ausrichtete. Auch dieses System würde aber zur Einschränkung der Selbständigkeit von Kantonen führen, die auf den zusätzlichen Finanzausgleich angewiesen sind. Allgemeine Zuschläge, deren Begründung einzig in der schwierigen Finanzlage eines Kantons läge, könnte der Bund sicher nur gewähren, wenn ihm eine gewisse Kontrolle über das Finanzgebahren des Kantons eingeräumt würde. Diese Kontrolle würde das Selbstbestimmungsrecht der Kantone vermutlich noch mehr schmälern, als es die Bedingungen eines Finanzausgleichsfonds täten. Sie müsste wohl die Ausgaben- wie die Einnahmenpolitik umfassen, und damit wäre ein wesentliches Element der kantonalen Souveränität zerstört. Dieser Gedankengang genügt, um zu zeigen, dass auch ein solcher Weg nicht als gangbar betrachtet werden darf.

Dass schliesslich die Kantone allein, im Wege etwa eines Konkordats, unter sich den Finanzausgleich kaum werden lösen können, ist auch von den Finanzdirektoren anerkannt worden. Es braucht hier, wenn nicht Unfriede und ständige Auseinandersetzungen entstehen sollen, verbindliche Entscheide einer übergeordneten Instanz.

Diese Überlegungen führen uns zur Schlussfolgerung, dass der Finanzausgleich zwischen den Kantonen nach den traditionellen Methoden durch den Bund weitergeführt und ausgebaut werden sollte. Der bisherige Finanzausgleich ist nicht zufällig entstanden, sondern hat sich aus der verfassungsmässigen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen organisch entwickelt. Er ist ausbaufähig ohne prinzipielle Änderungen im Verfahren, namentlich ohne eine Deklassierung der finanzschwachen Kantone.

E. Die Verbesserung des Finanzausgleichs.

Wir schlagen vor, die Verbesserung des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen im Grundsatz dadurch anzustreben, dass in Zukunft bei der Bemessung von Bundesbeiträgen und bei der Finanzierung gemeinsamer Sozialwerke in vermehrtem Masse Rücksicht auf die Finanzkraft der Kantone genommen wird. Was die Bundesbeiträge anbelangt, soll das Prinzip im neuen Art. 42^{ter} der Bundesverfassung verankert werden; wir verweisen auf unsern Entwurf zu diesem Artikel, der den Bundesgesetzgeber verpflichten würde, der Finanzkraft der Kantone angemessen Rechnung zu tragen. Unter sonst gleichen Umständen können danach Subventionen des Bundes, ohne dass der Gesamtaufwand höher sein müsste als bei einheitlich gewählten Ansätzen, nach dem Leistungsvermögen der Kantone gestaffelt werden. Ausserdem wird es dem Artikel auch entsprechen, gewisse Beiträge überhaupt auf finanzschwache Kantone zu beschränken.

Den sofortigen Ausbau des bisher für einige der finanzschwächsten Kantone nicht genügenden Finanzausgleichs sehen wir wie folgt:

I. Der Finanzausgleich durch die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Durch die Alters- und Hinterlassenenversicherung wird der Finanzausgleich zwischen den Kantonen in mehrfacher Beziehung sehr wirksam verbessert werden.

In den finanzschwachen Kantonen gibt es verhältnismässig viele Versicherte mit niedrigen beitragspflichtigen Einkommen. Für die Rentenbezüger dieser Kantone wird das Verhältnis zwischen den Beiträgen und den Renten, in denen für die wenig Bemittelten ein Sozialzuschuss enthalten ist, durchschnittlich ein sehr vorteilhaftes sein. Damit fliesst den betreffenden Kantonen allmählich eine vermehrte finanzielle Substanz zu. Verstärkt wird diese Begünstigung noch dadurch, dass gemäss Art. 8 AHVG/21 VV die Prämien für Versicherte mit kleinstem Einkommen degressiv gestaltet worden sind, woraus in erster Linie die in den finanzschwachen Kantonen zahlreichen Kleinlandwirte Nutzen ziehen. Es kommt hinzu, dass in denselben Kantonen die kinderreichen Familien verhältnismässig zahlreich sind, weshalb die Hinterlassenenrenten in diesen Gebieten eine grössere Bedeutung erlangen werden als in andern Gegenden. Die Finanzierung der Hinterlassenenrenten erheischt aber besonders hohe Zuschüsse aus staatlichen Mitteln. Endlich ist die günstige Stellung der Versicherten mit kleinen Einkünften zu erwähnen, die während der ersten Jahre in den Versicherungsgenuss treten; bei durchschnittlichen Jahresbeiträgen von weniger als 75 Franken sind die Teilrenten gleich den Vollrenten, und bei etwas höheren Beiträgen tritt nur eine sehr geringe Kürzung ein. Alles in allem haben überschlagsweise Berechnungen des Bundesamtes für Sozialversicherung ergeben, dass in den ersten 20 Jahren der Versicherung nur 25—40 % der in die finanzschwachen Kantone fliessenden Renten durch die Beiträge der dort ansässigen Versicherten und ihrer Arbeitgeber gedeckt werden, während der schweizerische Durchschnitt 50 % beträgt. Den Ausgleich bringen die leistungsfähigeren Gegenden auf.

Wird auf solche Weise die Lage der Versicherten in den finanzschwachen Kantonen verbessert, so wirkt dies auch auf den öffentlichen Haushalt dieser Kantone zurück. Sie werden namentlich von Fürsorgeausgaben bedeutend entlastet werden. Ausserdem ist aber gemäss Art. 105 AHVG die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone bei deren eigenen Beiträgen an die Versicherung zu berücksichtigen. Zur Ermässigung der Beiträge einer ganzen Reihe von Kantonen soll die Hälfte der Zinsen eines Fonds von 400 Millionen Franken verwendet werden, der durch den Bundesbeschluss vom 24. März 1947 geschaffen worden ist; jährlich werden dafür also 6—7 Millionen Franken eingesetzt werden können. Dieser direkte Finanzausgleich kombiniert sich mit dem mittelbaren, der oben erläutert wurde.

Der Verteilungsschlüssel für die kantonalen Beiträge ist noch nicht endgültig festgelegt. In unserer Botschaft vom 24. September 1946 haben wir

dargelegt, wie sich die Verteilung unter Berücksichtigung des Wehrsteuer-aufkommens in der II. Periode gestalten könnte. Im ersten Versicherungsjahr ergäbe sich dabei folgende Entlastung der Kantone durch die Zinsen aus dem Fonds:

Luzern	Fr. 618 000
Uri	» 129 000
Schwyz	» 213 000
Obwalden	» 101 000
Nidwalden	» 15 000
Freiburg	» 714 000
Appenzell A.-Rh.	» 134 000
Appenzell I.-Rh.	» 75 000
St. Gallen	» 727 000
Graubünden	» 537 000
Thurgau	» 272 000
Tessin	» 694 000
Waadt	» 789 000
Wallis	» 354 000

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass die Alters- und Hinterlassenversicherung einen wesentlichen Lastenausgleich zwischen den Kantonen bringen wird. Er rechtfertigt sich, dies in Rechnung zu stellen, wenn man die weiteren Ausgleichsmassnahmen festlegt.

II. Die Neuordnung der Beiträge für die öffentliche Primarschule.

Die Primarschulsubventionen betragen nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1903/15. März 1930 einen Franken pro Kopf der Bevölkerung. Den Gebirgskantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell I.-Rh., Appenzell A.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis wird eine Zulage von 60 Rappen pro Kopf der Bevölkerung zugestanden. Die Kantone Tessin und Graubünden erhalten einen weiteren Zuschlag von 60 Rappen, der für Tessin auf Grund seiner ganzen und für Graubünden auf Grund seiner romanisch und italienisch sprechenden Bevölkerung berechnet wird. Im Zuge der verschiedenen Finanzprogramme sind die Ausgaben des Bundes auch auf diesem Gebiet sukzessive herabgesetzt worden; gegenwärtig beträgt der Grundbeitrag noch 75 und der Gebirgzuschlag 54 Rappen, während der Sprachzuschlag auf 60 Rappen belassen wurde. Da inzwischen auch der Geldwert gesunken ist, kommt diesen Beiträgen für die grösseren Flachlandkantone nur noch eine untergeordnete Bedeutung zu. So gab beispielsweise der Kanton Zürich im Jahre 1945 für das Primarschulwesen 13,2 Millionen Franken aus, während der Primarschulbeitrag des Bundes nur Fr. 505 880 ausmachte.

Die Primarschulbeiträge wurden bereits auf Grund der bisherigen Ordnung im Sinne eines interkantonalen Finanzausgleichs abgestuft; es sind vorwiegend

die finanzschwächeren Gebirgskantone, die vom Gesetzgeber begünstigt wurden. Durch Weiterentwicklung des bereits bestehenden Systems wird sich eine Verbesserung des Finanzausgleichs herbeiführen lassen.

Das Schulwesen ist seit jeher Sache der Kantone. Die Bundesverfassung von 1874 bestimmte lediglich, dass die Kantone für einen genügenden öffentlichen und unentgeltlichen Primarschulunterricht zu sorgen haben. Erst im Jahre 1902 wurde, im Hinblick auf die relativ bessere Finanzlage des Bundes im Vergleich zu derjenigen der Kantone, der Art. 27^{bis} aufgenommen, der Beiträge des Bundes an die Kosten der Kantone für den Primarschulunterricht vorsieht. Heute hat sich aber die Situation in finanzieller Beziehung wieder zuungunsten des Bundes verschoben, und dieser muss eine Entlastung beanspruchen. Eine gänzliche Aufhebung der Grundbeiträge, die wohl eine Verfassungsrevision bedingen würde, möchten wir nicht ins Auge fassen, dagegen eine bedeutende Reduktion. Gleichzeitig sollen aber die Berg- und Sprachzuschläge kräftig erhöht werden, so dass sich für die finanzschwachen Bergkantone trotz Herabsetzung der Grundbeiträge noch eine Besserstellung gegenüber der Vergangenheit ergibt. Wir gedenken, den eidgenössischen Räten Antrag auf eine Revision des Gesetzes zu stellen, die auch in anderer Beziehung notwendig geworden ist. Die Vorarbeiten sind noch nicht abgeschlossen, so dass heute noch keine definitiven Angaben gemacht werden können. Es ist aber geplant, künftighin nicht mehr auf die Bevölkerungszahl, sondern auf die Zahl der schulpflichtigen Kinder abzustellen. Für die Grundbeiträge wird ein Ansatz von Fr. 1 bis 1.50 pro Schüler in Betracht fallen, für die Bergzuschläge ein solcher von Fr. 7.50 bis 9 (je nachdem, wie viel bei den Grundbeiträgen eingespart wird); die Sprachzuschläge an die Kantone Tessin und Graubünden (italienisch und romanisch sprechende Landesteile) sollen auf Fr. 9 für jeden Schüler angesetzt werden, was gegenüber der bisherigen Auszahlung einer Verdoppelung gleichkommt. Ausserdem würde das Gebiet, für das die Bergzuschläge ausgerichtet werden, erweitert. Je nach der gewählten Lösung werden sich für Kantone mit geringer Finanzkraft folgende Verbesserungen ergeben:

Uri	Fr. 6 000 bis Fr. 10 500
Schwyz	» 16 000 » » 27 000
Obwalden	» 7 000 » » 11 000
Appenzell A.-Rh.	» 1 500
Appenzell I.-Rh.	» 5 000 » » 8 000
Graubünden	» 53 000 » » 73 000
Tessin	» 61 000 » » 81 000
Wallis	» 51 000 » » 78 000

Etwas günstiger werden ferner Nidwalden und Glarus abschneiden. Für Freiburg bleibt der Gesamtbeitrag sozusagen gleich, während die übrigen Kantone auf eine geringere Subventionssumme kommen werden, so dass für den Bund eine Einsparung von 1,39 bis 1,45 Millionen Franken bleibt.

Die Bergzuschläge werden sich, allein betrachtet, um etwa 800 000 bis eine Million Franken erhöhen. Für die Sprachzuschläge sind 130 000 Franken mehr aufzuwenden.

III. Die Verbesserung des Finanzausgleichs im Strassenwesen

1. Gesamtwirkung der neuen Ausgleichsmassnahmen.

Im Finanzhaushalt der Kantone haben die Strassenausgaben zufolge des Aufschwungs, den der Motorfahrzeugverkehr nahm, in den letzten zwei Jahrzehnten eine sehr grosse Bedeutung erlangt, die sich immer noch erhöht. Diese Aufwendungen können die Kantone aus den Automobilsteuern nur teilweise decken, weil die fiskalische Belastung des Motorfahrzeugverkehrs zu einem wesentlichen Teil durch den vom Bund erhobenen Benzinzoll erfolgt. Gegenüber der gelegentlich geäusserten Kritik an diesem Zustand ist einmal auf die Rechtsnatur des Zolles als indirekte Steuer hinzuweisen. Ferner darf man nicht übersehen, dass der Bund, wenn er für seine allgemeinen Finanzbedürfnisse den Benzinzoll nicht hätte, zum Schaden der Kantone auf andere Einnahmequellen greifen müsste; somit ist es an sich durchaus zu rechtfertigen, dass die Kantone, auch wenn sie vom Motorfahrzeugverkehr das zumutbare Mass der Eigenwirtschaftlichkeit verlangen, ihre Strassenausgaben teilweise aus allgemeinen Steuermitteln finanzieren.

Die Last der Strassenausgaben ist von Kanton zu Kanton sehr verschieden. Im Durchschnitt der 5 Vorkriegsjahre gaben die Kantone pro Kopf der Bevölkerung netto (Bundesbeiträge abgezogen) 15,4 Franken für die Strassen aus. Der Kanton Graubünden kam in der gleichen Zeitspanne auf eine Nettobelastung von 25,8 Franken, der Kanton Tessin auf 22,8 Franken und der Kanton Appenzel I.-Rh. auf 20,2 Franken pro Kopf. Dabei bedeutet in solchen Kantonen mit geringer Finanzkraft ein Franken auf den Einwohner eben mehr als in reicheren Kantonen des Mittellandes. In den Bergen werden die Strassenausgaben allmählich zu einem finanziellen Kardinalproblem, weil sie einen allzu grossen Teil der verfügbaren öffentlichen Mittel absorbieren.

Obschon die Strassenhoheit verfassungsmässig den Kantonen zusteht, hat der Bund, wie wir hier nochmals kurz zusammenfassen wollen, bisher schon Erhebliches für das Strassenwesen geleistet. Einzelne Strassenbauten hat er gestützt auf Art. 23 des Bundesverfassung oder im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsaktionen, subventioniert. Auch militärische Kredite sind im Zuge des Ausbaus der Landesverteidigung für Strassen eingesetzt worden. Den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis richtet der Bund auf Grund von Art. 30 BV besondere Entschädigungen mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen aus. Gemäss Bundesbeschluss vom 4. April 1935 leistete der Bund für den Ausbau und Neubau von Alpenstrassen jährlich 7 Millionen Franken; dieser Beschluss ist Ende 1947 abgelaufen. Endlich und hauptsächlich aber hat der Bund den Kantonen durch Bundesbeschluss vom 21. September 1928 einen Teil des Benzinzollertrages abgetreten. Die Kantone erhalten die Hälfte des

Zuschlagszolls von 10 Franken je 100 kg brutto auf den eingeführten Treibstoffen für motorische Zwecke, dazu jährlich 250 000 Franken zum Ausgleich von Unbilligkeiten in der Verteilung. In den 5 letzten Vorkriegsjahren flossen den Kantonen aus dem Benzinzoll jährlich 10,8 bis 12 Millionen Franken zu. Insgesamt haben diese Bundesleistungen den Kantonen eine beträchtliche Erleichterung gebracht. Trotzdem ist die verbleibende Strassenlast, wie die oben aufgeführten Beispiele zeigen, in einigen Fällen sehr drückend geblieben.

Ohne Zweifel bietet das Strassenwesen ein geeignetes Feld für die Verbesserung des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen. In Ziffer 2, lit. a, ist dargelegt worden, inwiefern schon die bisherigen Massnahmen des Bundes ausgleichend gewirkt haben.

Der kantonale Benzinzollanteil ist deshalb ein besonders günstiges Mittel für den Finanzausgleich, weil er die Kantone nicht unbedingt, wie die Subventionen für öffentliche Werke, zu ganz bestimmten eigenen Ausgaben zu verpflichten braucht. Allerdings sollen die Kantone die erhaltenen Beträge gemäss Art. 4 des Bundesbeschlusses dazu verwenden, ihr Autostrassennetz in gutem Zustand zu erhalten, aber diese allgemeine Verpflichtung erfüllen sie nach eigenem Ermessen, und die Benzinzollanteile bringen ihnen jedenfalls eine wirkliche Entlastung ihres Finanzhaushalts. Es liegt nahe, auf dieser Grundlage weiter zu bauen und die finanzschwachen Gebirgskantone noch besser zu berücksichtigen.

Erste Voraussetzung dazu ist, dass die Bundesbeiträge für den Ausbau und Neubau von Alpenstrassen weiter ausgerichtet werden. Wir sind bereit, Ihnen vom 1. Januar 1950 hinweg eine neue, auf 10 Jahre befristete Etappe des Alpenstrassenprogramms vorzuschlagen. Die jährlichen Kredite sollen sich ungefähr auf der bisherigen Höhe halten, ebenso die einzelnen Beitragssätze, die normalerweise bis zu zwei Dritteln der Baukosten, in begründeten Ausnahmefällen auch höher gehen können. Neu ist dagegen unser Vorschlag, auch die Alpenstrassenbeiträge aus dem Ertrag des Benzinzolls zu leisten. Wir kommen darauf zurück. Für die Zwischenzeit 1948/49 soll, mit Rücksicht auf die Knappheit an Arbeitskräften und die unbedingte Notwendigkeit, mit öffentlichen Bauten vorläufig möglichst zurückzuhalten, ein Übergangsprogramm aufgestellt werden, das nur die allerdringlichsten Arbeiten umfasst.

Zur Verbesserung des Finanzausgleichs zugunsten der finanzschwächsten Gebirgskantone, die mit verhältnismässig hohen Strassenkosten belastet sind, gedenken wir den eidgenössischen Räten zu beantragen, dass diese Kantone in Zukunft einen Zuschlag zum allgemeinen Benzinzollanteil erhalten sollen. Als zuschlagsberechtigt betrachten wir Uri, Schwyz, Obwalden, beide Appenzell, Graubünden, Tessin und Wallis. Dabei ist es nach den unter Ziffer 3 wiedergegebenen Berechnungen offensichtlich, dass die Kantone Tessin und Graubünden die grössten Beträge erhalten müssen. Wir haben an jener Stelle dargelegt, dass sich für Tessin auf Grund der direkten Bundesleistungen und der Steuerkraft das höchste Ausgleichsbetreffnis ergäbe, dass aber Graubünden unseres Erachtens einen Anspruch auf ungefähre Gleichstellung hat, weil

Tessin ihm gegenüber im Eisenbahnwesen deutlich begünstigt ist. Nach sehr eingehenden Untersuchungen glauben wir, in der nachstehenden Berechnungsart eine Lösung gefunden zu haben, die den legitimen Bedürfnissen gerecht wird.

Für die Zuschläge soll ein Betrag bis zu 6 Millionen Franken jährlich bereitgestellt werden. Der Anteil eines jeden der 8 finanzschwachen Gebirgskantone wird so bestimmt, dass man seine reinen Strassenausgaben (im Durchschnitt einer fünfjährigen Periode) mit den Strassenausgaben pro Kopf der Bevölkerung multipliziert. Daraus ergibt sich für jeden eine Masszahl, nach der sich sein Anteil an der Summe der Zuschläge richtet. Auf der Basis der Strassenausgaben 1935—1939 (die Kriegsjahre geben kein schlüssiges Bild) und der Bevölkerungszahl 1941 würde demnach ein Betrag von 6 Millionen Franken wie folgt verteilt:

Tabelle 41. Verbesserung des Finanzausgleichs.

Kanton	Reine Strassenausgaben ¹⁾ Durchschnitt 1935/1939		Masszahl Kol. 1×2	Zusätzliche Beiträge in 1000 Fr. Kol. (3) × 0.0291
	in 1000 Fr.	je Kopf in Fr.		
	(1)	(2)	(3)	(4)
Uri	189	6.92	1 308	38
Schwyz	715	10.74	1 679	224
Obwalden	146	7.18	1 048	31
Appenzel A.-Rh.	591	13.20	7 801	227
Appenzel I.-Rh.	270	20.17	5 446	159
Graubünden	3 243	25.29	82 015	2390
Tessin	3 693	22.81	84 237	2455
Wallis	1 557	10.50	16 348	476
Total	10 404		205 882 ²⁾	6000 ²⁾

¹⁾ Abzüglich Bundesleistungen.
²⁾ 6000 : 205882 = 0.0291.

Diese Zuschläge sollten nach unserer Auffassung in den Jahren 1950—1954 ausgerichtet werden. Nachher wären sie alle 5 Jahre auf Grund der letzten Strassenausgaben- und Bevölkerungsziffern neu zu ermitteln, wobei hinsichtlich der Ausgaben wiederum auf eine fünfjährige Periode abzustellen wäre.

Was den bisherigen Benzinzollanteil sämtlicher Kantone anbelangt (Bundesbeschluss vom 21. September 1928), nehmen wir den Vorschlag in Aussicht, am Verteilungsschlüssel nichts zu ändern, jedoch den Gesamtbetrag auf 9 Millionen Franken jährlich zu begrenzen. Diese Einschränkung entspricht der Notwendigkeit, die Ausschüttungen des Bundes zugunsten der Gesamtheit der Kantone zu vermindern, und steht in Parallele zur in Aussicht genommenen

Reduktion der Grundbeiträge bei der Primarschulsubvention. Wir verweisen auf die folgende Ziffer 6, wo eine Gesamtlösung der Bundesleistungen für das Strassenwesen skizziert ist.

Zur Ergänzung des Ausgleichs sollen schliesslich die in Art. 30 der Bundesverfassung vorgesehenen Entschädigungen, welche die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis bisher mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen erhielten, nicht nur beibehalten, sondern um die Hälfte erhöht werden. Diese Entschädigungen oder Beiträge würden demnach betragen:

	bisher	neu
für Uri	Fr. 160 000	Fr. 240 000
» Graubünden	» 400 000	» 600 000
» Tessin	» 400 000	» 600 000
» Wallis	» 100 000	» 150 000

Zusammengefasst ergibt sich nach den vorstehenden Ausführungen für die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis die folgende Ausgleichsrechnung, aus der sich die Verbesserung des Finanzausgleichs ersehen lässt:

Tabelle 42. Ausgleichsbeiträge in 1000 Franken.

Kantone	AHV	Berg- und Sprach-zuschläge bei Primar-schulsubventionen	Zuschläge auf dem allgemeinen Benzin-zoll-anteil	Zuschläge für internat. Alpenstrassen nach Art. 30 BV	Total
Uri	129	10,5	38	80	257,5
Schwyz	212	27	224		463.
Obwalden	100	11	31		142
Freiburg	714				714
Appenzell A.-Rh.	133	1,5	227		361,5
Appenzell I.-Rh.	75	8	159		242
Graubünden	537	73	2390	200	3200
Tessin	699	81	2455	200	3435
Wallis	354	78	476	50	958
Total	2953	290	6000	530	9773

Die Summe von fast 10 Millionen Franken entspricht annähernd dem Betrag, den auch die Finanzdirektorenkonferenz zur Verbesserung des bisherigen Finanzausgleichs als notwendig betrachtete. Was die AHV betrifft, ist hier nochmals an die mittelbaren Ausgleichswirkungen zu erinnern, die für die finanzschwachen Kantone besonders günstig sind, in der zahlenmässigen Aufstellung aber nicht berücksichtigt werden können. Bei der Primarschul-

subvention stellen wir in der Ausgleichsrechnung, unter den früher angebrachten Vorbehalten, auf die Lösung mit der stärksten ausgleichenden Wirkung ab. In geringem Masse wird die aus der Tabelle hervorgehende Besserstellung der Bergkantone noch vermindert durch die in Aussicht genommene Begrenzung des allgemeinen Benzinzollanteils auf insgesamt 9 Millionen Franken jährlich.

Der stark überwiegende Teil der Ausgleichsleistungen fällt an die Kantone Graubünden und Tessin. Wir betrachten das als gerechtfertigt und hoffen, dass beide Kantone nun namentlich ihre Möglichkeiten auf dem Gebiete der Elektrizitätsproduktion ausschöpfen und damit ihre Position festigen werden. Vor allem Graubünden kann durch den Kraftwerkbau an finanzieller Substanz und Krisenbeständigkeit noch sehr viel gewinnen. Wenn dieser Kanton zur Lösung seines eigenen Ausgleichsproblems bisher in erster Linie eine besondere Hilfsaktion für die Rhätische Bahn wünschte, wird ihm doch auf dem Boden der heute vorgeschlagenen Lösung eine wohl noch wirksamere Entlastung zuteil. Wir sprechen die Erwartung aus, dass Graubünden nach Verwirklichung der vorgesehenen bedeutenden Ausgleichsleistungen selber in der Lage sein wird, die Tariffragen der Rhätischen Bahn befriedigend zu regeln.

Die spätere Anpassung an veränderte Verhältnisse wird vor allem durch das verfassungsmässig verankerte Prinzip, dass bei Festsetzung der Bundessubventionen auf die Finanzkraft der Kantone Rücksicht genommen werden soll, gewährleistet werden.

Im Augenblick, wo uns die Hauptaufgabe gestellt ist, den Finanzhaushalt des Bundes wieder auf eine gesunde Grundlage zu stellen, dürfen dem Bund aus der Verbesserung des interkantonalen Finanzausgleichs keine neuen ungedeckten Lasten erwachsen. Die Mehrausgaben, die sich aus den Ausgleichsmassnahmen nach unsern Vorschlägen für den Bund ergeben, müssen daher eine volle Deckung finden. Diese Voraussetzung darf durch den Umstand als erfüllt betrachtet werden, dass der bisherige Anteil der Kantone an den Stempelabgaben aufgehoben werden soll, ohne dass eine bestimmte Quote des Steuerertrages formell für den Finanzausgleich reserviert wird.

2. Der Ausbau der Hauptstrassen ausserhalb des Alpengebietes.

Es ist nun noch eine Frage zu behandeln, die mit dem interkantonalen Finanzausgleich zwar nur in einem loseren Zusammenhange steht, aber in den Kreis der aktuellsten Strassenprobleme gehört und nicht übergangen werden darf, wenn man den weiteren Ausbau der Alpenstrassen in Aussicht nimmt. Sind vom reinen Standpunkt des Verkehrs die Alpenstrassen ausbaubedürftig, so trifft dies auch auf das Netz der wichtigsten Hauptstrassen ausserhalb des Alpengebietes zu. Darauf hat namentlich eine Eingabe hingewiesen, die dem Bundesrat schon vor einiger Zeit durch die Studienkommission für den schweizerischen Strassenausbau unterbreitet wurde, welcher die schweizerische Baudirektorenkonferenz, die interkantonale Kommission für das Motorfahrzeugwesen und mehrere am Strassenverkehr interessierte Verbände und Vereine angehören. Es wurde in dieser Schrift vom Bunde verlangt, dass er sich an der

Durchführung eines Ausbauprogramms für die Hauptstrassen, das schätzungsweise 900 Millionen Franken kosten würde, mit Beiträgen von 40—80% beteilige. In den ersten zehn Jahren wären 500 Millionen aufzuwenden, wovon 300 Millionen auf den Bund entfallen würden. Später hat der Touring-Club der Schweiz noch eine eigene Eingabe an den Bundesrat gerichtet, worin er namentlich die Fiskalbelastung des Motorfahrzeugverkehrs untersuchte und unter anderem zum Schlusse kam, dass der Bund den Ausbau bestimmter Alpen- und Talstrassen durch Beiträge fördern müsse.

In einem Zeitpunkt, wo vom Bund allgemein und mit Recht verlangt wird, dass er seine Ausgaben einschränke, stand für den Bundesrat von vorneherein fest, dass dem Begehren der Studienkommission in solcher Form unter keinen Umständen entsprochen werden kann. Das haben die Vorsteher des Departementes des Innern und des Finanz- und Zolidepartementes den Interessenten bereits mündlich mitgeteilt. Hingegen ist in der Folge näher geprüft worden, ob der Bund nicht in einem ganz wesentlich reduzierten Ausmass und ohne Beeinträchtigung seiner eigenen Finanzlage zur Verwirklichung der Ausbaupläne beitragen könnte, die, wie sich nicht bestreiten lässt, an sich im Landesinteresse liegen. Die Schweiz wird mit der Zeit ein gewisses Netz wichtigster Hauptstrassen auch ausserhalb der Alpen durchgehend modernisieren müssen. Dieses Netz sollte, wenn man verfehlte Investitionen vermeiden und dem Verkehr wirklich dienen will, nach einem Gesamtplan und nach einheitlichen technischen Grundsätzen ausgebaut werden. Es ist vom föderalistischen Standpunkt vielleicht bedauerlich, solches sagen zu müssen, aber für den schnellen modernen Strassenverkehr sind die Grenzen von Kantonen, die vollständig nach eigenem Ermessen ihre Durchgangsstrassen ausbauen, zu eng.

Da der Bund sich die Strassenhoheit auch nicht teilweise aneignen will und ein Bundesstrassennetz für die Schweiz nicht in Frage kommt, sollte auf anderem Wege versucht werden, die Planung und technische Normalisierung der wichtigsten Hauptstrassen zu erreichen. Wiederum erweist sich ein Konkordat unter den Kantonen als untaugliches Instrument zur Lösung einer solchen Aufgabe, die sehr grosse finanzielle Ansprüche stellt. Wir haben in erster Linie die Anlage eines Ausgleichsfonds geprüft, der von Bund und Kantonen zu äufnen wäre und dort eingesetzt werden könnte, wo ein Kanton selber nur geringes Interesse an einer auszubauenden, durch sein Gebiet laufenden Durchgangsstrasse hat oder wo seine Finanzkraft für den Bau einfach nicht ausreicht. (Ein solcher Fonds ist zusätzlich auch in der Eingabe der Studienkommission postuliert worden). Dieser Lösung steht aber namentlich die Schwierigkeit entgegen, dass sie gerade die technische Normalisierung nicht gewährleisten kann. Der Ausgleichsgedanke an sich ist jedoch richtig und sollte nicht fallen gelassen werden.

Für den Bund wird schliesslich wohl nur das Lenkungsmittel der Beitragsleistung in Frage kommen. Es ermöglicht ein gemeinsames Handeln auf dem Boden der Freiwilligkeit, aber doch nach technischen Grundsätzen, die der Bund festlegt. Weiter, als es zum Erreichen gerade dieses Zweckes notwendig

ist, kann aber die Unterstützung des Bundes beim Ausbau der Hauptstrassen nicht gehen. Das heisst, dass im allgemeinen nur geringe Subventionssätze in Betracht fallen, die jedenfalls nur einen Bruchteil der Alpenstrassenbeiträge ausmachen und gerade noch den technisch gewollten Erfolg zu erzielen gestatten. Ein anderes Prinzip wäre auch vom Standpunkt des interkantonalen Finanzausgleichs nicht annehmbar. In den schwierigen Ausnahmefällen, von denen oben die Rede war, sollte die Hilfe indessen erheblich weiter gehen dürfen, ohne dass andere Kantone, bei denen die ausserordentlichen Voraussetzungen nicht vorhanden sind, daraus gleiche Ansprüche ableiten könnten. Damit würde in etwas anderer Rechtsform auch der Gedanke des Fonds verwirklicht und der wünschbare Ausgleich vollzogen.

Im Zuge der Bundesfinanzreform ist es indessen ausgeschlossen, dass der Bundesrat einen derartigen Vorschlag machen könnte, wenn er zu einer Verschlechterung der Finanzlage des Bundes führen würde. Es ist auch darauf Bedacht zu nehmen, dass die bisherigen Wettbewerbsverhältnisse zwischen Schiene und Strasse bei solchem Anlass nicht zuungunsten der ersten verändert werden. Die Antragsstellung hängt deshalb davon ab, dass der Bund aus dem Strassenverkehr eine besondere Deckung für diese zusätzlichen Leistungen erhält. Wir sind bereit, das Problem unter diesem Gesichtswinkel mit den interessierten Wirtschaftskreisen und den kantonalen Instanzen zu prüfen. Was uns unter dem Vorbehalt der Deckung in Frage zu kommen scheint, ist die Ausscheidung einer weiteren Quote des Benzinollertrages für diesen Zweck. Die Quote sollte diejenige für den Ausbau und Neubau der Alpenstrassen nicht übersteigen. Nach der Lösung, die unter der nächsten Ziffer skizziert ist, könnte der verfügbare Betrag jährlich bis auf 7,5 Millionen Franken gehen. Die Summe ist im Verhältnis zu derjenigen, die gefordert wurde, ohne Zweifel bescheiden. Wir sind aber überzeugt, dass die Kantone unter diesen Bedingungen das Problem, das staatsrechtlich ihr Problem ist, werden lösen können. Freilich wird der Ausbau des Hauptstrassennetzes eine längere Periode in Anspruch nehmen, aber das ist in einem Lande, das nur über bescheidene Mittel verfügt, eine natürliche Erscheinung.

Soweit es möglich ist, müsste jedenfalls das Ausbautempo sowohl bei den Alpenstrassen als auch bei den Hauptstrassen ausserhalb des Alpengebiets an den Konjunkturverlauf angepasst werden. In Zeiten der Hochkonjunktur ist zurückzuhalten, wofür dann in Jahren schlechterer Beschäftigung mehr getan werden kann. Nicht verwendete Kreditreste könnten dabei, wie es jetzt schon bei den Alpenstrassen geschieht, in eine Rückstellung gelegt werden, damit bei erhöhtem Bedarf mehr Mittel zur Verfügung stehen.

3. Baufinanzierungsproblem der Bundesbahnen.

Es bleibt abschliessend darauf hinzuweisen, dass nicht nur im Strassenverkehr Ausbauprobleme zu lösen sind, sondern auch bei den Eisenbahnen. Namentlich stehen die Bundesbahnen in dieser Beziehung vor schwierigen Fragen von grösster finanzieller Tragweite; wir erinnern nur an den dringend

geforderten Ausbau gewisser grosser Bahnhofanlagen und wichtiger Zufahrtslinien sowie an die Erstellung von Doppelspuren. Unausgebaute oder veraltete Anlagen bringen grosse betriebliche Schwierigkeiten mit sich; zahlreiche Anlagen sind durch den stark angewachsenen Verkehr ungenügend geworden. Sollen die Bundesbahnen den Grundsätzen, die ihnen im Bundesgesetz vom 23. Juni 1944 vorgeschrieben sind, nachleben und ihren Betrieb finanziell gesund erhalten, so ist es ausgeschlossen, dass sie für alle diese Aufwendungen allein aufkommen können. Sie sollten keine weitere Verschuldung auf sich nehmen, die nicht durch wirkliche Aktiven gedeckt wäre. Wenn deshalb der Bund in Zukunft die Kantone im Strassenwesen vermehrt entlastet, müssen wir andererseits voraussetzen, dass die interessierten Kantone und Städte auch das ihrige leisten, um die Ausführung von Grossbauten der Bundesbahnen zu ermöglichen. Die Aufrechterhaltung der technischen, betrieblichen und kommerziellen Leistungsfähigkeit der Bundesbahnen liegt auch in hohem Masse im Interesse der Kantone und Gemeinden. An gewissen Bauaufwendungen der Bahnen, so etwa für den Vorortsverkehr, sind die Kantone und Gemeinden sogar an erster Stelle interessiert. In deren Beteiligung liegt wiederum ein Akt des Finanzausgleichs gegenüber den Gebirgskantonen, die aus der Bedienung durch die Bundesbahnen einen geringeren Nutzen ziehen als gerade die grossen Wirtschafts- und Verwaltungszentren. Die nächste Zeit wird Gelegenheit dazu bieten, auch diese Fragen mit den in Betracht fallenden Kantonen und Städten zu erörtern.

F. Die Gestaltung der Rechtsgrundlagen.

Das allgemeine Prinzip, wonach bei der Bemessung von Bundesbeiträgen auf die Finanzkraft der Kantone angemessen Rücksicht genommen werden soll, ist nach unserem Antrag, wie bereits erwähnt, im neuen Art. 42^{ter} der Bundesverfassung zu verankern.

Was die vorgeschlagene sofortige Verbesserung des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen anbelangt, ist die gesetzliche Ordnung für die AHV bereits vorhanden. Die Neugestaltung der Primarschulbeiträge erfordert eine Revision des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1903/15. März 1930, worüber wir im Laufe des Jahres 1948 Antrag stellen werden.

Nicht ganz so einfach sind rechtlich unsere Anträge hinsichtlich des Strassenwesens zu verwirklichen. Es geht schon aus den Botschaften des Bundesrates vom 19. September 1924 und 23. September 1927 hervor, dass die bisherige Beteiligung der Kantone am Benzinollertrag (Bundesbeschluss vom 28. September 1928) verfassungsrechtlich nicht auf sehr soliden Füßen steht, denn Art. 30 der Bundesverfassung bestimmt im ersten Alinea: «Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.» Die Verfassung selber sieht keine ausdrückliche Ausnahme für den Zoll auf Treibstoffen für motorische Zwecke vor. Zunächst hatte der Bundesrat die Beteiligung der Kantone als schlankweg verfassungswidrig bezeichnet. Im Jahre 1927 liess er dann eine, allerdings

nur mühsam zu begründende, weitherzige Interpretation der Verfassung gelten, die auch von den eidgenössischen Räten angenommen wurde und den Bundesbeschluss vom 21. September 1928 nicht gerade als verfassungsrechtlich unzulässig erscheinen liess. Die Botschaft vom 23. September 1927 brachte aber deutlich zum Ausdruck, dass die Lösung nur Übergangscharakter haben dürfe und dass später eine solide verfassungsmässige Ordnung gefunden werden sollte. Der Zeitpunkt, diesen Schritt zu tun, scheint uns heute gekommen zu sein. Eine Abänderung der Verfassung ist auch deshalb wünschbar, weil es nach geltendem Verfassungsrecht doch zweifelhaft ist, ob der Bund den Ausbau eines ganzen Strassennetzes durch finanzielle Beteiligung fördern kann. Art. 28 BV gestattet allerdings Beitragsleistungen an einzelne öffentliche Werke, ist aber zum mindesten sehr weit interpretiert, wenn man annehmen will, er ergebe eine Grundlage für die Beteiligung des Bundes an der Verwirklichung ganzer Strassenprogramme. Art. 31^{quinqües}, der die Arbeitsbeschaffung regelt, liesse sich nur in wirtschaftlichen Notzeiten anwenden. Für die Beteiligung an Strassenunterhaltskosten besteht sicher keine verfassungsmässige Grundlage.

Ferner ist die Erhöhung der besondern Leistungen an die vier Kantone mit internationalen Alpenstrassen nur mit einer Verfassungsrevision durchführbar.

Aus diesen Gründen schlagen wir vor, den Art. 30 der Bundesverfassung abzuändern und dort namentlich eine nicht mehr anzuzweifelnde Grundlage für die Beteiligung der Kantone am Ertrag des Zolles auf Motorentreibstoffen zu schaffen. Wir verweisen auf den Entwurf des neuen Verfassungsartikels im Anhang. Der Artikel soll nur die Prinzipien regeln. Er ermächtigt in unserer Fassung den Bund, den Kantonen einen von der Bundesgesetzgebung zu bestimmenden, aber auf höchstens 50 % begrenzten Anteil am Reinertrag des Treibstoffzolles auszurichten. Die Gesetzgebung hat dafür neben einem Prozentsatz auch eine Maximalsumme zu bestimmen, damit sich die gesamte Belastung des Bundes für diese Zwecke innert einer festen Grenze halten lässt. Den Kantonen kann der Anteil zukommen in Form von Zuschüssen an die allgemeinen Kosten der Automobilstrassen (Benzinzollanteil gemäss bisheriger Regelung), von Zuschlägen an finanzschwache Gebirgskantone und von Beiträgen für den Ausbau und Neubau derjenigen landeswichtigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat bezeichneten Netz gehören; dieses Netz kann nach der gewählten Formulierung Alpenstrassen und Hauptstrassen ausserhalb des Alpengebiets umfassen.

Ferner ist die Erhöhung der bisherigen Sonderleistungen zugunsten der Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis um 50 % vorgesehen.

Die Ausführung dieser Prinzipien wird Sache der Bundesgesetzgebung sein. Es wäre wünschenswert, die ganze Materie in einem allgemein verbindlichen, also dem Referendum unterliegenden Bundesbeschluss zu ordnen, der zunächst auf 10 Jahre befristet werden sollte, weil auch die Ausbauprogramme nicht von ewiger Dauer sein werden. Unter der Voraussetzung, dass die be-

sondere Deckung sichergestellt werden kann, wären wir bereit, in unserem Beschlussesentwurf auch eine Anteilsquote für die Förderung des Ausbaues und Neubaus von Hauptstrassen ausserhalb des Alpengebiets vorzusehen; diese Quote könnte gleich hoch gehalten werden wie diejenige für die Alpenstrassen, wofür die Deckung durch die Erhöhung des Benzinzolls im Jahre 1935 bereits gesichert ist. Die ganze Ordnung würde dann in den grossen Linien folgende Gestalt annehmen:

Der Anteil der Kantone am Treibstoffzoll wird für die nächsten 10 Jahre auf 50 %, höchstens aber auf 30 Millionen Franken festgesetzt. Davon sind zu verwenden:

- 30 % oder höchstens 9 Millionen Franken jährlich für Leistungen an die allgemeinen Strassenkosten der Kantone, nach dem bisher geltenden Verteilungsschlüssel;
- 20 % oder höchstens 6 Millionen Franken jährlich für die Zuschläge zugunsten der finanzschwachen Gebirgskantone, nach den in dieser Botschaft erläuterten Grundsätzen;
- 25 % oder höchstens 7,5 Millionen Franken jährlich für den Ausbau und Neubau von Alpenstrassen, mit Beitragssätzen nach bisherigen Regeln;
- 25 % oder höchstens 7,5 Millionen Franken jährlich für den Ausbau und Neubau von Hauptstrassen ausserhalb des Alpengebiets, nach den in dieser Botschaft aufgestellten Grundsätzen.

Wenn die zusätzliche Einnahme, die dem Bund eine Beteiligung am Ausbau der Hauptstrassen ausserhalb des Alpengebiets ermöglichen würde, nicht beschafft werden kann, werden sich unsere Vorschläge auf die drei übrigen Quoten beschränken müssen, unter entsprechender Reduktion des Gesamtanteils der Kantone. Wir hoffen aber, dass die Bereitschaft vorhanden sein wird, nicht nur die Hände nach neuen Leistungen auszustrecken, sondern dem Bund auch die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Diese Mittel sollen zweckgebunden sein, d. h. der Bund soll darauf nur so lange und in dem Masse Anspruch erheben, als er auch die entsprechende Leistung für das Hauptstrassennetz ausserhalb der Alpen erbringt.

Verläuft die politische und wirtschaftliche Entwicklung einigermaßen normal, so ist anzunehmen, dass die erwähnten Höchstbeträge regelmässig erreicht werden. Wir glauben, dass unsere Vorschläge geeignet sind, nicht nur den Finanzausgleich zwischen den Kantonen wirksam auszubauen, sondern auch das Strassenverkehrswesen in dem Masse zu fördern, wie es dem Bunde zugemutet werden kann.

Sechster Abschnitt.

Der künftige Finanzplan des Bundes.

Das finanzielle Ergebnis der Beratungen der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform ist im Finanzplan 1950 ff. zusammengestellt (Seiten 56 und 57 des Expertenberichtes vom 14. März 1947). Die Daten beruhen auf den den Experten im November 1946 erkennbaren Verhältnissen. Dieser Finanzplan ist in der Zwischenzeit durch die Verhältnisse in wesentlichen Punkten überholt worden. Die Erstellung des Voranschlages für das Jahr 1948 und die bisherigen Arbeiten für den Abschluss der Rechnung für das Jahr 1947 haben dem Bundesrat Anlass gegeben, den Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. nochmals in allen Punkten einlässlich zu überprüfen. Bei der Ausarbeitung der vorliegenden Botschaft verfügte der Bundesrat nunmehr über Anhaltspunkte, die unter dem Vorbehalt zur Zeit nicht voraussehbarer Ereignisse als gesichert und im Hinblick auf die der Bundesversammlung beantragte Verfassungsänderung als endgültig bezeichnet werden können.

Bei gewissenhafter Berücksichtigung aller zur Zeit erkennbaren Umstände ergaben sich die in den vorangehenden Abschnitten im einzelnen begründeten Ausgaben- bzw. Einnahmenschätzungen. Diese Schätzungen sind hiernach als Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. zusammengestellt und in Vergleich gesetzt mit den Staatsrechnungen der Jahre 1938 und 1946 einerseits sowie dem Voranschlag für das Jahr 1948 andererseits. Für die Einzelheiten wird auf die einschlägigen Ausführungen in den betreffenden Abschnitten dieser Botschaft verwiesen. Es handelt sich in der Hauptsache um folgende Ausgaben- bzw. Einnahmenschätzungen, die wir, bei aller Unsicherheit, die ihnen naturgemäss innewohnen, wiedergeben.

Tabelle 43. Finanzplan für den

Ausgaben	Rechnung 1938	Rechnung 1946	Voranschlag 1948	Finanzplan für den Durch- schnitt der Jahre 1950 ff.
	Millionen		Franken	
A. Schuldendienst	99	318	330	346
1. Verzinsung ¹⁾	99	313	328	345
2. Emissions- und Konversions- kosten	—	5	2	1
B. Zivilverwaltung	144	235	293	192
1. Behörden und Personal	51	147	157	140
2. Sachausgaben	32	47	132	42
3. Übrige Ausgaben	61	41	4	10
C. Landesverteidigung, laufende Aus- gaben	206	386	393	400
1. Personal	21	84	89	90
2. Ordentliche Sachausgaben . . .	88	116	216	310
3. Ausserordentlicher Ausbau der Landesverteidigung	97	186	88	—
D. Bundesbeiträge	188	138	289	262
1. Beiträge für Strassen, Wasser- wege, Flugplätze, Unterricht, Fürsorge, Wirtschaft (ordent- liche Beiträge)	180	115	176	155
2. Alters- und Hinterbliebenenfür- sorge bzw. -versicherung	8	23	113	107
E. Wirtschaftskrisenverhütung und -bekämpfung, nationale und inter- nationale ausserordentliche Hilfsak- tionen (ausserordentliche Beiträge)	—	595	232	150
Zusammen	637	1672	1537	1350

¹⁾ Im Finanzplan 1950 ff. einschliesslich Tilgung der Kriegsschuld.

Durchschnitt der Jahre 1950 ff.

Einnahmen	Rechnung 1938	Rechnung 1946	Voranschlag 1948	Finanzplan für den Durch- schnitt der Jahre 1950 ff.
A. Grenzzölle	250	250	330	330
1. Einfuhrzölle	195	211	280	270
2. Benzinzölle	55	39	50	60
B. Steuern und andere Abgaben . .	146	1292	1027	840
1. Tilgungssteuer ¹⁾	30	156	260	180
Kriegsgewinnsteuer	—	52	50	—
Wehropfer	—	407	46	—
2. Militärflichtersatz	4	8	6	10
3. Stempelabgaben	59	67	80	49
4. Verrechnungssteuer	—	50	63	102
5. Warenumsatzsteuer	—	347	400	330
6. Luxussteuer	—	14	16	20
7. Tabaksteuer	40	76	85	85
8. Biersteuer	13	7	11	15
9. Allgemeine Getränkesteuer . .	—	—	—	40
10. Ausgleichsteuer	—	8	10	9
11. Währungsausgleichsfonds . . .	—	100	—	—
C. Übrige Einnahmen	143	127	251	180
1. Überschuss der Alkoholverwal- tung	—	8	10	12
2. PTT-Überschuss	25	30	30	50
3. Reinertrag der Schweizerischen Nationalbank	—	—	—	3
4. Vermögensertrag	44	28	53	39
5. Andere Einnahmen	74	61	158	76
Zusammen	539	1669	1608	1350
Überschuss (+ der Einnahmen) (— der Ausgaben)	— 98	— 3	+ 71	—

¹⁾ bzw. Krisenabgabe; bzw. Wehrsteuer.

Die verfassungsmässige Neuordnung des Bundeshaushaltes.

In der vorliegenden Botschaft sind sämtliche Fragen erörtert worden, die sich unter dem Titel Bundesfinanzreform stellen. Ein Teil dieser Finanzreform wird in der Änderung bestehender Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Bundesratsbeschlüsse, die im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren zustande gekommen sind, zu bestehen haben. Der Hauptteil jedoch läuft auf eine Verfassungsrevision mit nachfolgendem Erlass neuer Bundesgesetze hinaus.

A. Die Änderung der Bundesverfassung.

Die Bundesverfassung bedarf, damit sie als Rechtsgrundlage für die bisher auf Finanznotrecht bzw. Vollmachtenrecht beruhenden und für die neu zu beschliessenden Fiskalmassnahmen wirken kann, der im folgenden Beschlussesentwurf beantragten Änderung. Die Begründung der Einzelheiten dieses Antrages ist in den vorstehenden Abschnitten dieser Botschaft enthalten. Der Antrag gibt uns hier nur noch zu folgenden Bemerkungen Anlass.

Art. 1.

Die Reform bietet die erwünschte Gelegenheit, die Grundlagen und Grundsätze der Finanzgebarung des Bundes in der Verfassung zusammenfassend und systematisch darzustellen. Ihr wesentlicher Inhalt findet seinen Ausdruck in Art. 1 des Bundesbeschlusses, der die Art. 30, 39, Abs. 4, 41^{bis}, 41^{ter} und 42 der Bundesverfassung aufhebt, neu fasst und umstellt. Um die bestehende Reihenfolge der Verfassungsartikel nicht ohne zwingenden Grund zu stören, bleiben die Kompetenz zur Erhebung der Zölle und die geänderte Bestimmung über den Reinertrag der Nationalbank an ihrer bisherigen Stelle. Art. 42 enthält weiterhin die Aufzählung der wichtigsten Einnahmequellen, Art. 42^{bis} umschreibt sodann die Steuerhoheit des Bundes, und Art. 42^{ter} setzt schliesslich die für die Ausgabenwirtschaft wesentlichen Richtlinien fest.

Art. 30, der bisher nur bestimmte, dass der Ertrag der Zölle in die Bundeskasse fällt, und die jährlichen Entschädigungen an die Kantone mit internationalen Alpenstrassen (Uri, Graubünden, Tessin und Wallis) nennt, wird ergänzt durch Bestimmungen über die Beteiligung der Kantone am Ertrag des Benzinzolles entsprechend den Ausführungen im vorstehenden fünften Abschnitt über den Finanzausgleich zwischen den Kantonen. Jenen umfassenden Darlegungen ist hier nichts beizufügen.

Art. 39, Abs. 4 begründet in seiner gegenwärtigen Fassung den Anspruch der Kantone auf die Beteiligung am Reinertrag der Nationalbank. Die neue Fassung trägt — in Übereinstimmung mit den vorstehenden Ausführungen (S. 527 f.) — den Gründen Rechnung, die für die Zuweisung des Reingewinnes der Nationalbank an den Bund sprechen.

Art. 42 enthält, wie bisher, eine orientierende Übersicht über die Haupteinnahmen des Bundes. Die Aufzählung der unter *lit. a* bis *e* angeführten Gegenstände hat bloss erinnernde Bedeutung; dass die Erträgnisse der Bundesbetriebe, der Zölle und der Bundessteuern sowie der Hälfte der Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser und nunmehr auch der Reingewinn der Nationalbank in die Bundeskasse fallen, wird bereits durch andere Bestimmungen angeordnet (*Art. 30, 32^{bis}, 36, 39, Abs. 4, 41, 42^{bis}*). Dagegen enthalten die *lit. f* bis *h* konstitutive Normen in dem Sinne, dass sie Rechtsansprüche begründen.

Lit. a. In der neuen Fassung wird neben dem Ertrag des Bundesvermögens auch derjenige der Bundesbetriebe genannt. Da zu diesen auch die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung und die Pulververwaltung gehören, brauchen sie nicht besonders angeführt zu werden. Die *lit. c* und *d* des geltenden *Art. 42* werden deshalb überflüssig.

Lit. c. Im geltenden *Art. 42* werden die Einnahmen des Bundes aus der Belastung gebrannter Wasser nicht miterwähnt. Es empfiehlt sich, sie gleichfalls anzuführen.

Lit. e. Da die Bundessteuern gesamthaft genannt werden, kann *lit. g* (Stempelabgaben) des geltenden *Art. 42* wegfallen. Der Hinweis auf *Art. 42^{bis}* ist insofern unvollständig, als dieser Artikel die auf einem Zusatz zur Bundesverfassung (Bundesbeschluss vom 6. April 1939 betreffend Ergänzung der Bundesverfassung für die Eröffnung und die teilweise Deckung von Krediten zum Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) beruhende und nur für beschränkte Zeit zu erhebende Ausgleichsteuer nicht erwähnt.

Lit. f. *Art. 18, Abs. 4*, ermächtigt den Bund, über den Militärpflichtersatz zu liefern. Er bestimmt aber nichts darüber, wem der Ertrag dieser Abgabe zukommen soll. *Lit. e* des geltenden *Art. 42* weist dem Bund die Hälfte des Bruttoertrages zu. Die Aufhebung der Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes unter Schadloshaltung für die Kosten der Veranlagung und des Bezugs ist auf Seite 526 f, dieser Botschaft begründet worden.

Lit. g. Die Bestimmung über die Geldkontingente hat gleichfalls konstitutiven Charakter, da die Verfassung solche Leistungen sonst nirgends vorsieht. Wiewohl die Vorbereitung der Finanzreform von neuem erwiesen hat, wie wenig aussichtsreich es ist, einen erheblichen Bundesfinanzbedarf durch Geldkontingente der Kantone zu befriedigen, rechtfertigt es sich doch, die verfassungsmässige Verankerung dieser Einnahmequelle nicht preiszugeben. Es ist denkbar, dass bei geeigneter Grössenordnung und Zwecksetzung die Erhebung kantonaler Beiträge doch realisierbar wird.

Lit. h. 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 Gebiete den Bundesbehörden überbundenen Funktionen den Bezug nach dem Kostenbetrag der behördlichen Leistung abgestufter Entgelte anzuordnen. Ihrer Bedeutung wegen sollten die daherigen Einnahmen in Art. 42 miterwähnt werden. Geschieht das, so ist damit auch eine einwandfreie Grundlage für die gesetzliche Anordnung von allgemeinen Verwaltungsgebühren geschaffen.

Art. 42^{bis}. Der Umschreibung der Bundessteuerhoheit liegen folgende Überlegungen zugrunde.

Der Finanzbedarf des Bundes ist nicht konstant. Gewisse Aufwendungen kehren zwar ständig wieder. Sie werden aber zeitweilig bei weitem übertroffen durch ausserordentliche Lasten, die dem Bund erfahrungsgemäss in Kriegs- und Krisenzeiten, aus grossen Rüstungsauslagen oder wegen besonderer Sozialaufwendungen erwachsen. Bedarfsschwankungen solchen Ausmasses, denen kein kantonaler Finanzhaushalt unterworfen ist, sollte durch eine vorsorgende, nachgiebige Gestaltung der verfassungsmässigen Steuerordnung des Bundes Rechnung getragen werden können. Die Lehren der Vergangenheit beweisen den Wert eines elastischen Steuersystems, das dem Staate erlaubt, auch Notlagen durch verfassungsmässige Fiskalmassnahmen zu begegnen. Die Schaffung ausreichender Rechtsgrundlagen, die auch in Zeiten ausserordentlicher Anforderungen die dauernde Instandhaltung eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes zu gewährleisten vermöchten, ist aber, angesichts der Widerstände gegen die Verleihung umfassender Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete der direkten Steuern, heute kaum möglich.

Um so notwendiger ist es, dass wenigstens in bezug auf die einzelne Steuer die Bundeskompetenz in der Verfassung nicht allzu starr umschrieben werde. Die Bundeseinkommensteuer soll allerdings als Kriegsschuldentilgungssteuer ausgestaltet und somit nach Zweck und Dauer gebunden werden. Darüber hinaus hat es aber keinen Sinn, der Gesetzgebung Schranken zu setzen, die ihr in Anpassung an wechselnde Verhältnisse, eine wünschbare Fort- oder Rückbildung verunmöglichen. Gegen einen Missbrauch der verfassungsmässigen Besteuerungsbefugnis bietet das Gesetzesreferendum Schutz.

Schliesslich ist darauf Bedacht zu nehmen, dass Besitzes- und Verbrauchsbelastungen in eine Relation gesetzt werden, die das Bedürfnis nach sozial gerechter Lastenverteilung zu befriedigen vermag.

Abs. 1, lit. a, Stempelabgaben. Art. 41^{bis}, Abs. 1, Bundesverfassung ermächtigt den Bund, «Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen von Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachturkunden und sonstigen Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben». Auf die beispielsweise Aufzählung kann verzichtet werden. Den Abgaben auf Wertpapieren sind durch die Stempelgesetzgebung auch Urkunden über Schuld-

und Beteiligungsverhältnisse unterstellt worden, denen nicht Wertpapiercharakter zukommt (z. B. Urkunden über Schuldbuchguthaben, über langfristige Bankguthaben und kaufmännische Darlehensguthaben, über genossenschaftliche Stammanteile und Kommanditbeteiligungen, Trust- und Miteigentumszertifikate). Als Gegenstand des Wechselstempels sind von Anfang an auch Checks bezeichnet worden, und der Versicherungstempel wurde von jeher auch dann erhoben, wenn eine Prämienquittung nicht ausgestellt wurde.

Nach Art. 41^{bis} Bundesverfassung erstreckt sich die Befugnis des Bundes zur Erhebung von Stempelabgaben «nicht auf Urkunden des Grundstücks- und des Grundpfandverkehrs». Diese Bestimmung beruht auf der Überlegung, dass die fiskalische Erfassung des Immobilienverkehrs den Kantonen vorzubehalten, dem Bunde aber «der Verkehr mit den nicht lokalisierbaren mobilen Werten, die im ganzen Lande zirkulieren und von einer Stelle aus über das ganze Land verbreitet werden», zur Besteuerung zuzuweisen sei (Botschaft vom 11. Dezember 1916 betreffend die Einfügung eines Art. 41^{bis} und eines Art. 42, lit. g, in die Bundesverfassung, BBl. 1916, IV, 556). Die Stempelgesetzgebung hat diese Einschränkung in dem Sinne präzisiert, dass Schuldverschreibungen, die den Charakter von Urkunden des Handelsverkehrs haben, der Bundessteuerhoheit auch dann nicht entzogen sind, wenn sie zugleich ein Grundpfandrecht verbriefen, sei es, dass dieses Recht rein akzessorisch zum Forderungsrecht hinzutrete (Anleihensobligationen mit Grundpfandrecht, Art. 875 ZGB), sei es, dass die Schuldurkunden als Grundpfandtitel (Serienschuldbriefe oder Seriengülden, Art. 876 ZGB) die Funktion von Anleihensobligationen erfüllen, d. h. in einer für den Handelsverkehr geeigneten Form ausgegeben werden und der kollektiven Kapitalbeschaffung dienen. Da sich mithin die Frage, ob die Besteuerungshoheit des Bundes gegeben sei, stets danach entscheidet, ob die in Betracht fallenden Urkunden solche des Handelsverkehrs seien, so verzichtet der Entwurf auf die Erwähnung des Grundstück- und Grundpfandverkehrs. Materiell bedeutet dies keine Änderung. Die Bundeskompetenz wird nicht erweitert, und die Kantone können die von ihnen bisher erhobenen Immobilienverkehrssteuern weiterbeziehen.

Art. 41^{bis}, Abs. 1, Satz 2, der Bundesverfassung braucht nicht übernommen zu werden. An Stelle der Bestimmung, dass Urkunden, für die der Bund die Abgabepflicht oder die Abgabefreiheit statuiert, keinen kantonalen Stempel- oder Registrierungsabgaben unterworfen werden dürfen, soll die umfassendere Vorschrift von Art. 42^{bis}, Abs. 2, treten.

Die Aufhebung der Kantonsanteile am Ertrag der Stempelabgaben (Art. 41^{bis}, Abs. 2, Bundesverfassung) ist auf Seite 525 begründet worden.

Abs. 1, lit. b, Quellensteuern. Das Verfahren der steuerlichen Erfassung des Einkommens an der Quelle gestattet, da, wo es anwendbar ist, eine ziemlich restlose Erfassung der Erträge. Seine Anwendbarkeit ist aber beschränkt. Sie ist z. B. nicht gegeben bei den Einkünften aus selbständiger Erwerbs-

tätigkeit und aus Vermögensanlagen im Ausland. In andern Fällen wäre die Besteuerung an der Quelle wohl möglich, aber nicht zweckmässig; dies trifft namentlich überall da zu, wo aus einer Quelle nur einzelne Erträgnisse fliessen, so dass eine Konzentration des Abgabebezuges nicht in Frage kommt (Zinsen von Hypotheken und andern Einzeldarlehen, Mietzinsen und dergleichen).

Die an der Quelle erhobenen Steuern können das Steuerobjekt nur einer proportionalen Belastung unterwerfen und, wenigstens primär, individuelle Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Steuerträger nicht berücksichtigen. Wer der vom Steuerabzug betroffene Einkommensempfänger ist und welche seine wirtschaftlichen Verhältnisse sind, bleibt der Steuerbehörde und meist auch dem die Steuer an die Staatskasse abführenden Schuldner der steuerbaren Leistung verborgen. Die Proportionalbelastung kann in Kauf genommen werden bei niedrigen Steuersätzen. Bei einer höheren Besteuerung kann der Gesetzgeber dem Bedürfnis sozial gerechter Lastenverteilung nur in der Weise genügen, dass er die proportionale Quellensteuer auf eine individuell veranlagte progressive Steuer anrechnet (System der eidgenössischen Verrechnungssteuer) oder aber bestimmt, dass dem vom Steuerabzug betroffenen Einkommensempfänger nachträglich je nach seinen Verhältnissen Rückvergütungen gewährt oder Steuerzuschläge auferlegt werden.

Die Hauptdomäne der Besteuerung an der Quelle bildet der Ertrag der inländischen Wertpapiere und der Guthaben bei inländischen Banken. Auf die Erfassung dieser Kapitalerträge sind denn auch die bisher vom Bunde an der Quelle erhobenen Steuern in erster Linie gerichtet. Ertragsmässig von geringerer Bedeutung, aber zur Bekämpfung der Hinterziehung doch wertvoll, sind die eidgenössischen Abzugssteuern auf Lotterietreffern und Versicherungsleistungen. Es ist nach den bisherigen Erfahrungen wünschenswert und liegt im Interesse des gesamtschweizerischen Steuerwesens, dass der Bund auch in Zukunft zur Besteuerung der Kapitalerträge, Lotteriegewinne und Versicherungsleistungen an der Quelle ermächtigt sei. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfange die an der Quelle erhobene Steuer als eine endgültige Leistung oder aber als eine anrechenbare Vorauszahlung zu betrachten und ob sie gegebenenfalls ganz oder zum Teil zu Lasten der Bundeskasse zu verrechnen sei, braucht nicht in der Verfassung bestimmt zu werden, sondern wird im Ausführungsgesetz zu regeln sein.

Abs. 1, lit. c, Tabaksteuer. Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem geltenden Art. 41^{ter} Bundesverfassung. Die ab 1. Januar 1948 massgebenden Ausführungsvorschriften sind enthalten in Art. 113—153 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Abs. 1, lit. d, Umsatzsteuer. Die Notwendigkeit einer Weiterführung der Umsatzsteuer ist nahezu unbestritten. Hinsichtlich der Gestaltung dieser Steuer gehen aber die Meinungen erheblich auseinander.

Für die Bundesbehörden muss zunächst die Forderung wegleitend sein, dass der prozentuale Anteil der Verbrauchsabgaben am Gesamtsteuerauf-

kommen politisch vertretbar ist. Deshalb wird die Freistellung der Umsätze der notwendigen Lebensmittel in Vorschlag gebracht. Andererseits ist darauf Bedacht zu nehmen, dass einem späteren Ausbau der Steuer nicht voreilig Schranken gesetzt werden. Ein solcher Ausbau sollte freilich nicht in einer weiteren Differenzierung der Steuersätze nach Warenkategorien bestehen; denn nach Erweiterung der Freiliste und nach Einbau der Luxus- und der Getränkesteuer wird der Tarif der Warenumsatzsteuer die äusserste Grenze dessen erreicht haben, was für die mehr als 50 000 Unternehmungen, die ihn anzuwenden haben, erträglich ist.

Der Entwurf bezeichnet als Gegenstand der Steuer Lieferungen und Leistungen. Er verzichtet also auf besondere Erwähnung der Einfuhr und des Eigenverbrauches, die bloss Ersatztatbestände darstellen. Andererseits führt er neben den Lieferungen als mögliches Steuerobjekt andere Leistungen an. Die Umsatzsteuergesetze verschiedener Staaten (z. B. Hollands, Belgiens, Deutschlands, Österreichs, Ungarns, Spaniens) erfassen oder erfassen ausser Warenlieferungen auch andere gewerbmässig erbrachte Leistungen (z. B. Vermietung von Fahrnis, Transportleistungen, persönliche Dienste, freiberufliche Leistungen).

Abs. 1, lit. e, Tilgungssteuer. Der Entwurf beschränkt die Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete der direkten Steuern auf die zur Instandstellung seines Haushalts unerlässliche Massnahme der Erhebung einer Steuer zur Verzinsung und Tilgung eines auf 5 Milliarden Franken beschränkten Kriegsschuldenüberschusses. Der Bund wird somit auch weiterhin der verfassungsmässigen Kompetenz, bei Eintritt einer Kriegs- oder Krisenlage neue direkte Steuern, insbesondere solche vom Vermögen oder spezielle Konjunkturgewinnsteuern zu erheben, entbehren.

Der Entwurf folgt den Empfehlungen der Expertenkommission, wenn er die direkte Bundessteuer der natürlichen Personen als reine Einkommenssteuer gestaltet; er weicht dagegen von ihnen insofern ab, als er gestattet, den juristischen Personen ausser der Ertragssteuer eine zusätzliche Steuer vom Vermögen aufzuerlegen. Andererseits will aber der Entwurf im Gegensatz zu den Vorschlägen der Experten die Steuer an einen bestimmten Zweck binden und sie damit zugleich befristen. Eine weitere Beschränkung des Gesetzgebers liegt darin, dass die Verfassung die Erhebung der Steuer den Kantonen überträgt. Dagegen vermeidet der Entwurf bewusst die Festsetzung der Steuersätze und der Kantonsanteile; in diesem Bereiche wenigstens muss dem Gesetzgeber die Freiheit gewahrt werden, das nach der Entwicklung der Verhältnisse Gebotene anzuordnen.

Im übrigen wird auf die Ausführungen auf Seite 480 f. verwiesen.

Abs. 2, Ausschliesslichkeit der Bundessteuerhoheit. Diese Bestimmung tritt für die Stempelabgaben an die Stelle von Art. 41^{bis}, Abs. 1, Satz 2. Sie ist aber auch für die Quellensteuer sowie für die Tabak- und Umsatzsteuer nötig.

Art. 42^{ter} Bundesverfassung enthält jene verfassungsmässigen Richtlinien für die Gestaltung einer sparsamen und umsichtigen Ausgabenpolitik, die der Bundesrat zur dauernden Sicherung des Rechnungsgleichgewichtes für unerlässlich hält.

Gestützt auf diese Bestimmung soll eine Ausgabenpolitik, die zur Neuverschuldung führen müsste, entgegengetreten werden. Die Ausgabenhöhe ist grundsätzlich durch die Einnahmenhöhe begrenzt. Zwingt die Not der Zeit dazu, von diesem Grundsatz abzuweichen und Ausgaben anzuordnen, für die vorläufig keine Deckung vorhanden ist, sollen die dadurch entstandenen Fehlbeträge innerhalb einer nächsten Periode von sieben Jahren getilgt werden, sei es dadurch, dass andere Ausgaben unterdrückt, sei es, dass neue Einnahmenquellen erschlossen werden. Im umgekehrten Falle der Entstehung von Einnahmenüberschüssen ist die Schuldentilgung zu verstärken.

Bei der Formulierung der verfassungsmässigen Subventionsgrundsätze drängt sich in erster Linie die Frage auf, inwiefern der Bund Beitragsleistungen überhaupt machen darf. Die Antwort auf diese Frage kann nur so lauten, dass er diese Beiträge nur im Rahmen seiner verfassungsmässigen Kompetenzen ausrichten darf, also zur Förderung von Aufgaben, die ihm an Stelle der Kantone oder neben den Kantonen durch die Verfassung übertragen worden sind. Der Staat kann mit seinen Geldmitteln nicht wie ein Privatmann beliebig schalten und walten und darf sie nur für die satzungsmässigen staatlichen Zwecke verwenden. Es erscheint daher angezeigt festzuhalten, dass Bundesbeiträge nur im Rahmen der verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes ausgerichtet werden können. Es sind somit keine andern als verfassungsmässige Beitragszwecke zulässig. Dabei ist immerhin zu bemerken, dass die Zuständigkeit des Bundes auf einem bestimmten Gebiet nach langer und ständiger Praxis nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt zu werden braucht, sofern sich diese Zuständigkeit mittelbar aus dem Inhalt der Verfassung ergibt. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass beispielsweise die in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich vorgesehene Förderung der Kunst und Wissenschaft durch Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeiten gewisser Institutionen und Vereine zulässig ist (vgl. Burckhardt, Komm. d. Bundesverfassung, Bern 1931, S. 11 ff.).

Um dafür zu sorgen, dass jede Subvention auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft und dass keine der Verfassung entgegenstehende Beiträge ausgerichtet werden, bedarf es einer weitern rechtlichen Sicherung. Die Gewährung der Subventionen soll erst auf Grund von Bundesgesetzen oder besondern Bundesbeschlüssen, nicht aber durch den Voranschlag allein begründet werden. In diesen Erlassen sind die Beitragszwecke, die Voraussetzungen und Bedingungen und die Höhe der Bundesbeiträge näher zu umschreiben.

Bei der näheren Bestimmung der Beitragsberechtigung und der Beitragshöhe muss dem Moment des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen Beachtung geschenkt werden, da die Bundessubventionen an die Kantone aus der historischen Entwicklung am besten entsprechende Instrumente zur Herbei-

führung jenes Ausgleichs bilden. In der Verfassung soll diese wesentliche und durch die Bundesfinanzreform noch verstärkte Funktion der Bundes-subventionen hervorgehoben werden durch die Aufnahme der Bestimmung, dass bei der Festsetzung der Beitragszwecke und der Höhe sowie der Voraussetzungen und Bedingungen der Beitragsleistung der Finanzkraft der Kantone angemessenen Rechnung getragen werden soll.

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird im übrigen auf die Ausführungen im Abschnitt über die Sicherung der Haushaltsführung (S. 546 ff.) verwiesen.

Art. 2.

Art. 46, Abs. 3. Durch das Verbot der Doppelbesteuerung schützt der Bund (Art. 46, Abs. 2, Bundesverfassung) den Bürger vor steuerlicher Überbeanspruchung und wahrt die Besteuerungsbefugnis der einzelnen Kantone. Hat er auch dafür zu sorgen, dass jeder Einzelne nach Massgabe seiner Leistungsfähigkeit wirklich in Anspruch genommen und dass die kantonale Steuerhöhe allen Steuerpflichtigen gegenüber gleichmässig ausgeübt werde? Diese Frage ist von dem am 16. Dezember 1942 angenommenen Postulat Bachmann, von der Standesinitiative des Kantons Zürich vom 1. März 1945 und von 11 Vernehmlassungen zum Expertenbericht bejaht worden. Dass dem Bunde auf diesem Gebiete Kompetenzen einzuräumen seien, lässt sich auch begründen: die Gesamtheit der Bürger hat ein wirtschaftliches Interesse daran, dass der Einzelne nicht in einer die Rechtsgleichheit verletzenden Weise steuerlich begünstigt werde, und jeder Kanton ist daran interessiert, dass seine Finanzkraft nicht durch kundenfängerische Konkurrenz anderer Kantone geschwächt werde.

Eine wirksame Unterbindung des auf steuerlicher Unterbietung beruhenden interkantonalen Wettbewerbs erfordert aber weitgehende Eingriffe in die kantonale Bewegungsfreiheit. In Betracht zu ziehen wären namentlich:

- a. das Verbot von Abkommen, durch die einzelnen Steuerpflichtigen die Nichtanwendung der Steuerordnung bzw. die Abweichung von der Norm zugesichert wird;
- b. die Festsetzung bestimmter Mindestbelastungen für einzelne Kategorien nicht standortgebundener Steuerpflichtiger (fremde Rentner, Stiftungen, Holdinggesellschaften, neue Industrien);
- c. die Unterdrückung bewusst und planmässig betriebener laxer Taxationen, denen die nämliche Wirkung zukommt wie der Steuervereinbarung;
- d. die Statuierung von Sanktionen für den Fall der Nichtbeachtung der nach lit. a bis c aufzustellenden Vorschriften (z. B. Befugnis des Bundes, den nicht erhobenen Teil der gesetzlichen Steuer für seine Rechnung einzufordern).

Eine solche bundesrechtliche Ordnung rechtfertigt sich jedenfalls dann, wenn die Bestrebungen der Kantone, die illoyale Steuerkonkurrenz auf dem Konkordatsweg zu unterdrücken, nicht zum Ziele führen sollten.

Art. 3.

Abs. 1. Die im Abschnitt über die Herabsetzung von Anteilen der Kantone an Einnahmen des Bundes (S. 522 ff.) begründete Streichung der Beteiligung am Ertrag des Militärflichtersatzes, der Stempelabgaben und der Nationalbank soll vom Jahre 1950 an wirksam werden; der vorliegende Absatz bestimmt daher, dass die bisherigen Beteiligungen am 31. Dezember 1949 erlöschen.

Abs. 2 und 3. Auf dem Gebiet der Bundesbeiträge sind zwei Übergangsbestimmungen notwendig. In erster Linie ist festzuhalten, dass Bundesbeiträge, die den Vorschriften von Art. 42^{ter}, Abs. 2, nicht genügen, d. h. weder einer verfassungsmässigen Aufgabe des Bundes entsprechen, noch durch Gesetz oder Bundesbeschluss geregelt sind, vom 31. Dezember 1952 an nicht mehr ausgerichtet werden dürfen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist gegebenenfalls, d. h. wo auf die Weiterführung einer Bundesleistung aus zwingenden Gründen nicht verzichtet werden kann, die gesetzliche Grundlage dafür zu beschaffen. Anders liegen die Dinge mit Bezug auf die Geltungsdauer der finanznotrechtlichen Bestimmungen über die Kürzung von Bundesbeiträgen. Sie beruhen auf dem Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 und müssen in ihrer Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 1952 verlängert werden; in der Zwischenzeit müssen die Ansätze für die Ausrichtung dieser Beiträge durch Revision der einschlägigen Gesetze und Bundesbeschlüsse neu festgesetzt werden.

B. Die Ausführungsgesetze.

Die neuen Fiskalartikel der Bundesverfassung werden nach ihrer Annahme durch Volk und Stände die Grundlage der von der Bundesversammlung zu beratenden Ausführungsgesetze bilden.

Darüber, wie sich die vorbereitenden Instanzen die Anlage der Steuer-gesetze vorstellen, gibt der Anhang zur Botschaft Aufschluss, der die Grundzüge und Umriss der einzelnen Steuern darstellt (Umschreibung der Steuerpflicht, der Steuerobjekte und der Tarife). Bei den Stempelabgaben werden nur die vom geltenden Recht abweichenden Neuerungen wiedergegeben. Bei der Warenumsatzsteuer wird gezeigt, wie der von verschiedenen Seiten empfohlene und eine wesentliche Vereinfachung ermöglichende Einbau der Luxussteuer und der Getränkebesteuerung verwirklicht werden könnte. Über den allgemeinen Teil des Bundessteuerrechts orientiert eine summarische Inhaltsübersicht nach einem von Prof. Blumenstein bearbeiteten Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Erhebung von Bundessteuern. Ob die Gesetzgebung über alle neu zu ordnenden Bundessteuern in einem einzigen Erlasse zusammenzufassen oder ob über die Tilgungssteuer, die Stempelabgaben, die Verrechnungssteuer, die Umsatzsteuer, den Militärflichtersatz und den Allgemeinen Teil des Bundessteuerrechts je ein besonderes Gesetz zu erlassen sei, braucht heute noch nicht entschieden zu werden (vgl. dazu E. Blumenstein, Juristische Gesichtspunkte einer künftigen Bundessteuer

gesetzgebung, Archiv für schweizerisches Abgaberecht, Bd. 16, S. 129 ff., insbesondere S. 142 f.).

Die Vorarbeiten für die Gesetzgebung zur Ausführung von Art. 42^{ter} sind noch nicht so weit fortgeschritten, dass sich schon bestimmte Richtlinien, ähnlich wie für die Steuergesetzgebung, bekanntgeben liessen.

Schlussbemerkungen.

Die in dieser Botschaft vertretene Beschränkung auf die unumgänglichsten Änderungen der Finanzartikel in der Bundesverfassung, die sich der Bundesrat auferlegt, das bewusste Anknüpfen an Bestehendes und der Verzicht auf Vorschläge, die das im Laufe von hundert Jahren sorgsam aufgerichtete Gebäude wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Massnahmen und das soziale Gleichgewicht stören könnten, die Verwerfung schliesslich von Lösungen, die unserer Zeit nicht angemessen wären, mag von doktrinären Standpunkten aus unbefriedigend erscheinen und zur Frage veranlassen, ob die während zwei Jahren vorbereitete Verfassungsvorlage den Namen einer Finanzreform verdiene. Der Bundesrat legt auf die Bezeichnung keinen Wert. Es kommt ihm ausschliesslich darauf an, rechtzeitig jene Massnahmen beantragt zu haben, deren der Finanzhaushalt des Bundes unbedingt, dringlich und zwingend bedarf, damit er seine Aufgaben weiterhin erfüllen kann, ohne in Unordnung zu geraten.

Die Augen aller verantwortungsbewussten Bürger sind besonders in Zeiten häufiger Ausschläge des wirtschaftlichen Pendels auf den Finanzhaushalt des Bundes gerichtet, weil jedermann weiss, dass die Desorganisation des Staatshaushaltes die Desorganisation der Währung, der Wirtschaft und schliesslich des ganzen Landes nach sich zöge. Wem es um eine gedeihliche Entwicklung unserer Wirtschaft und die gesicherte Zukunft unseres Volkes geht, kann sich der harten Tatsache nicht verschliessen, dass der Bund seine Schutzpflicht in Kriegs- und Wirtschaftsnotzeiten nicht zu erfüllen vermag, wenn sich ihm die Hände zur Deckung der aus pflichtgemäsem Handeln erwachsenen Kosten verschliessen wollten. Die sorgfältige, umsichtige Prüfung aller Finanzierungsvorschläge hat ergeben, dass es dabei kein von Grund auf neues, vom gegenwärtigen völlig verschiedenes Finanzierungssystem gibt.

Die Ordnung im Finanzhaushalt des Bundes muss auf verfassungsmässigem Wege erfolgen. Rückkehr zur Anwendung der Volksrechte in der Ordnung des Bundesfinanzhaushaltes heisst nicht nur Rückkehr zur reinen Demokratie, sondern auch, dass die letzte Verantwortung für das Schicksal des Bundes wieder ans Volk zurückgeht. Die Schweiz ist wohl das einzige Land in der Welt, in welchem über Steuerpflicht und Steuerrecht in Gemeinde, Kanton und Bund der Steuerpflichtige selbst an der Abstimmungsurne entscheidet.

In hundert Jahren neuer Eidgenossenschaft sind an der Abstimmungsurne noch nie Entscheide von der finanziellen Bedeutung der gegenwärtigen Vorlage gefallen. Der Grösse der Aufgabe entspricht die Grösse der Verantwortung.

Wenn die Lebensregeln der Demokratie sich auch in diesem Falle bewähren sollen, kann keine wirtschaftliche Gruppe oder politische Partei ihre Absichten und Interessen in vollem Umfange durchsetzen. Die Verfassungsvorlage, die der Bundesrat hierdurch der Bundesversammlung zur Beratung vorlegt, trägt der Überzeugung Rechnung, dass nur eine Verständigungslösung, die dem Bund und den Kantonen die Erfüllung der kulturellen, wirtschaftspolitischen, sozialpolitischen und militärischen Aufgaben nach Massgabe der finanziellen Leistungsfähigkeit des Bürgers gestattet, die Mehrheit der Stimmberechtigten für sich gewinnen wird.

Die beantragte verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes zieht die fiskalpolitische Konsequenz aus einer hundertjährigen Entwicklung unserer Heimat. Ihre Annahme im Jubiläumsjahre des Bundesstaates wird der Jahrhundertfeier ihre tiefste Weihe verleihen und dafür bürgen, dass der Gedanke der Sozialgemeinschaft des Schweizervolkes und seiner Solidarität sich auch in Zukunft verwirklichen wird.

Wir haben die Ehre, Ihnen den nachstehenden Entwurf zum Bundesbeschluss über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes zur Annahme zu empfehlen.

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

Bern, 22. Januar 1948.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Celio.

7751

Der Bundeskanzler:

Leimgruber.

(Entwurf)

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

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
in Anwendung von Art. 85, Ziff. 14, Art. 118 und Art. 121, Abs. 1, der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar 1948,

beschliesst:

Art. 1

Die Art. 30, 39, Abs. 4, 41^{bis}, 41^{ter} und 42 der Bundesverfassung werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Art. 30. ¹ Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

² Der Bund kann den Kantonen einen Anteil am Reinertrag des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke ausrichten. Der Anteil darf die Hälfte des Reinertrages nicht übersteigen; die Bundesgesetzgebung bestimmt den Höchstbetrag. Die Ausrichtung erfolgt in Form von Beiträgen an

- a. die allgemeinen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen,
- b. die Kosten des Ausbaues und Neubaus von Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören.

Die Bundesgesetzgebung hat bei der Bemessung der Beiträge auf die Finanzkraft der Kantone Rücksicht zu nehmen und in den Fällen von lit. b die Anwendung bestimmter technischer Normalien zu gewährleisten.

³ Die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis erhalten, mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, besondere jährliche Beiträge in der Höhe von

Fr. 240 000 für Uri,
Fr. 600 000 für Graubünden,
Fr. 600 000 für Tessin,
Fr. 150 000 für Wallis.

Art. 39, Abs. 4. Der nach einer angemessenen Verzinsung des Dotationskapitals oder nach Ausrichtung einer angemessenen Aktiendividende und nach Vornahme der nötigen Einlagen in den Reservefonds verbleibende Reingewinn der Bank*) fällt an den Bund.

*) Schweizerische Nationalbank.

Art. 42. Zur Bestreitung der Bundesausgaben stehen zur Verfügung:

- a. der Ertrag des Bundesvermögens und der Bundesbetriebe;
- b. der Ertrag der Zölle (Art. 30);
- c. die Hälfte des Reinertrages der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser (Art. 32^{bis});
- d. der Reinertrag der Nationalbank (Art. 39, Abs. 4);
- e. der Ertrag der Bundessteuern (Art. 42^{bis});
- f. der Reinertrag des Militärflichtersatzes (Art. 18);
- g. die Beiträge der Kantone; sie werden durch die Bundesgesetzgebung geregelt und sind vorzugsweise nach der Steuerkraft zu bemessen;
- h. der Ertrag der Gebühren.

Art. 42^{bis}. ¹ Der Bund ist befugt, die folgenden Steuern zu erheben:

- a. Stempelabgaben auf Urkunden des Handelsverkehrs;
- b. Steuern, durch die Kapitalerträge, Versicherungsleistungen und Lotteriegewinne an der Quelle erfasst werden. Die Bundesgesetzgebung kann vorschreiben, dass solche Steuern ganz oder zum Teil zu Lasten der Bundeskasse auf Kantons- und Gemeindesteuern anzurechnen seien;
- c. Steuern vom rohen und vom verarbeiteten Tabak;
- d. Umsatzsteuern auf Lieferungen und Leistungen. Umsätze von Getränken und Gegenständen des Luxusverbrauchs können stärker belastet werden; die Umsätze der notwendigen Lebensmittel sind von der Besteuerung auszunehmen;
- e. eine ausschliesslich zur Verzinsung und planmässigen Tilgung von fünf Milliarden Franken des Ende 1949 bestehenden Kriegsschuldenüberschusses zu verwendende und nach deren Tilgung wegfallende Steuer vom Einkommen natürlicher Personen sowie vom Reinertrag und vom Vermögen juristischer Personen. Die Erhebung dieser Steuer wird gegen Abtretung eines angemessenen Ertragsanteils den Kantonen übertragen.

² Was die Gesetzgebung als Gegenstand einer in Abs. 1, lit. a bis d, angeführten Bundessteuer bezeichnet, ist der Belastung durch gleichgeartete kantonale und Gemeindesteuern entzogen.

³ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

Art. 42^{ter}. ¹ Alle Ausgaben des Bundes, einschliesslich Schuldentilgung und Krisenvorsorge, sind durch laufende Einnahmen zu decken. Entstehen trotzdem Fehlbeiträge, so sind sie innert sieben Jahren durch Einsparungen oder neue Einnahmen abzutragen. Rechnungsüberschüsse sind für zusätzliche Schuldentilgung zu verwenden.

² Bundesbeiträge können im Rahmen der verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes ausgerichtet werden. Die danach zulässigen Beitragszwecke sowie Voraussetzungen, Höhe und Bedingungen der Beitragsleistung werden durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse festgesetzt. Dabei soll der Finanzkraft der Kantone angemessen Rechnung getragen werden.

³ Für Beschlüsse, durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausgaben erhöht oder neue Ausgaben festgesetzt werden sollen, ist in jedem der beiden Räte die Zustimmung der absoluten Mehrheit aller Mitglieder nötig.

⁴ Die Bundesausgaben einschliesslich die Bundesbeiträge und die zur Durchführung der Bundesaufgaben erforderlichen Organe sind periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit zu überprüfen.

Art. 2

Dem Art. 46 der Bundesverfassung wird folgender neuer Abs. 3 angefügt:

Art. 46, Abs. 3. Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften gegen ungerechtfertigte Vergünstigungen zu erlassen, die einzelnen Steuerpflichtigen eingeräumt werden.

Art. 3

¹ Die Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes, der Stempelabgaben und der Nationalbank erlischt am 31. Dezember 1949.

² Bundesbeiträge, welche die Voraussetzungen von Art. 42^{ter}, Abs. 2, nicht erfüllen, dürfen nach dem 31. Dezember 1952 nicht mehr ausgerichtet werden.

³ Die finanznotrechtlichen Bestimmungen über die Kürzung von Bundesbeiträgen bleiben bis zum 31. Dezember 1952 in Kraft und müssen bis zu diesem Zeitpunkt durch gesetzliche Neuordnung der Ansätze abgelöst werden.

Grundsätze für die Gestaltung der vorgesehenen Steuern.

(Über den Zweck und die Bedeutung der nachfolgenden Grundsätze vgl. die Ausführungen auf S. 408 und 594)

A. Tilgungssteuer.

I.

- ¹ Die Steuer wird von den Kantonen unter Aufsicht des Bundes erhoben:
- a. vom reinen Einkommen der natürlichen Personen;
 - b. vom Reinertrag und vom Vermögen der Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften;
 - c. vom reinen Einkommen der Vereine, Stiftungen und Körperschaften des kantonalen Rechts im Sinne von Art. 59, Abs. 3, ZGB.

² Die vom Steuerpflichtigen den Warenbezüglern gewährten Rückvergütungen und Rabatte werden dem Einkommen oder Reinertrag des Steuerpflichtigen nur mit dem 5 % übersteigenden Betrag zugerechnet.

II.

Eine natürliche Person kann von ihrem reinen Einkommen abziehen:

- a. einen Betrag von 3000 Franken oder, wenn sie verheiratet, verwitwet oder geschieden ist, einen solchen von 5000 Franken;
- b. einen Betrag von 500 Franken für jedes Kind unter 20 Jahren, für das sie sorgt, und für jede von ihr unterhaltene unterstützungsbedürftige Person, mit Ausnahme der Ehefrau.

III.

Die von natürlichen Personen zu entrichtende jährliche Steuer von dem nach Abzug der auf Warenbezügen gewährten Rückvergütungen und Rabatte verbleibenden Einkommen beträgt:

- | | | |
|------|------------------|------------------|
| 2 % | für die ersten | 5 000 Franken; |
| 4 % | für die weiteren | 10 000 Franken; |
| 7 % | für die weiteren | 10 000 Franken; |
| 10 % | für die weiteren | 10 000 Franken; |
| 15 % | für die weiteren | 10 000 Franken; |
| 20 % | für die übrigen | Einkommensteile. |

Von dem 5 % des Warenpreises übersteigenden Teil der Rückvergütungen und Rabatte ist die jährliche Steuer zum Satze von 5 % zu entrichten.

IV.

Die unter Ziff. I, Abs. 1, lit. c, bezeichneten juristischen Personen entrichten von ihrem reinen Einkommen die Steuer gemäss den Vorschriften unter Ziff. III. Die Steuer der Körperschaften des kantonalen Rechts im Sinne von Art. 59, Abs. 3, ZGB darf jedoch 5 Prozent des reinen Einkommens nicht übersteigen.

V.

Die von den Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften zu entrichtende Steuer vom Reinertrag beträgt jährlich 5 Prozent, die Steuer vom Vermögen 1 Promille.

VI.

¹ Die Steuer wird auf Grund periodischer Veranlagung jährlich erhoben.

² Die Steuerjahre 1951 und 1952 bilden die erste Veranlagungsperiode. Je zwei folgende Jahre bilden eine weitere Veranlagungsperiode. Die Veranlagung für die Steuer des ersten Jahres einer zweijährigen Veranlagungsperiode ist auch für die Steuer des zweiten Jahres der nämlichen Periode massgebend.

³ Die Jahre 1949 und 1950 bilden die Berechnungsperiode für die Steuern der ersten Veranlagungsperiode; je zwei weitere Jahre bilden die Berechnungsperiode für die Steuern der folgenden Veranlagungsperioden.

VII.

Jeder Kanton hat 90 Prozent der bei ihm eingegangenen Steuerbeträge, Bussen und Zinsen dem Bund abzuliefern.

VIII.

Die unter Ziff. I genannten Steuerpflichtigen entrichten für das Jahr 1950 an Stelle der Tilgungssteuer eine Jahressteuer vom Einkommen gemäss Veranlagung für die fünfte Wehrsteuerperiode (1949).

B. Militärpflichtersatz.

I.

Die Militärsteuer ist eine Ersatzabgabe (Art. 1 MO).

II.

¹ Steuerpflichtig sind:

- a. die Wehrpflichtigen vom 20. bis zum vollendeten 48. Altersjahr in den Kalenderjahren, in denen sie
 - aa. nicht als Militärdienstpflichtige eingeteilt sind oder
 - bb. die ihnen obliegende Militärdienstpflicht nicht erfüllen oder
 - cc. als Militärdienstpflichtige nicht wenigstens während 6 Monaten zur Verfügung der Militärbehörden stehen;
- b. in den Kalenderjahren, in denen die Armee durch längeren Aktivdienst in Anspruch genommen wird, die Wehrpflichtigen vom 49. bis zum vollendeten 60. Altersjahr, die weder Militärdienst noch Dienst in einer Gattung der Hilfsdienste leisten.

² Die Steuerpflicht beginnt jeweils mit dem Anfang und endigt mit dem Ablauf des Kalenderjahres, in dem das massgebende Altersjahr vollendet wird.

³ Die Militärdienstpflicht gilt steuerrechtlich als erfüllt, wenn der im Auszug, in der Landwehr oder altershalber im Landsturm Eingeteilte den Militärdienst leistet, den gleichaltrige Dienstpflichtige gleichen Grades und gleicher Einteilung bei regelmässiger Dienstbefüllung zu leisten haben. Militärdienst sind auch Inspektion und Schiessübung.

III.

Von der Militärsteuer sind befreit:

- a. die Wehrpflichtigen, die von der öffentlichen Armenpflege dauernd unterstützt werden;
- b. die Wehrpflichtigen, die infolge eines Gebrechens nicht fähig sind, sich und ihre Familie aus dem Ertrag ihrer Arbeit zu unterhalten und die auch kein für ihren eigenen und den Unterhalt ihrer Familie hinreichendes Vermögen besitzen;
- c. die Wehrpflichtigen, deren Gesundheit durch den Wehrdienst geschädigt worden ist, und die wegen dieser Schädigung dienstuntauglich erklärt, zu den Hilfsdiensten oder in den Landsturm versetzt worden sind;
- d. die Wehrpflichtigen, die in der nationalen Armee ihres ausländischen Wohnsitzstaates die Wehrpflicht nach den dort geltenden Bestimmungen erfüllen oder als Bürger dieses Staates regelmässigen Militärdienst leisten, für so lange als sie im betreffenden Staate Wohnsitz haben;

- e. die Offiziere und Mannschaften des Grenzwachtkorps, des Instruktionkorps, des Festungswachtkorps und des Überwachungsgeschwaders.

IV.

¹ Die Steuerpflichtigen sind in folgende Altersklassen eingeteilt:

1. Klasse: bis zum vollendeten 32. Altersjahr;
2. » vom 33. bis zum vollendeten 40. Altersjahr;
3. » vom 41. Altersjahr an.

² Der Übergang von einer Klasse in die andere vollzieht sich mit dem Ablauf des Kalenderjahres, in dessen Verlauf der Ertragspflichtige das massgebende Altersjahr vollendet.

³ In der ersten Altersklasse wird der volle Betrag, in der zweiten die Hälfte und in der dritten ein Viertel der nach Ziff. VI—IX berechneten Abgabe geschuldet.

V.

Der Steuerpflichtige schuldet von der seiner Altersklasse entsprechenden Ersatzabgabe nur

- a. die Hälfte, wenn er nach mindestens 8 Dienstjahren ersatzpflichtig geworden ist oder vor Beginn der Ersatzperiode oder bei Eintritt der Ersatzpflicht 251 bis 600 Tage Aktivdienst geleistet hat;
- b. einen Viertel, wenn er nach mindestens 16 Dienstjahren ersatzpflichtig geworden ist oder vor Beginn der Ersatzperiode oder bei Eintritt der Ersatzpflicht mehr als 600 Tage Aktivdienst geleistet hat.

VI.

Die jährliche Steuer der im Inland wohnenden Pflichtigen besteht:

- a. in einer Personaltaxe von Fr. 12 sowie
- b. in einem Zuschlag von 3 % des in Ziff. VII bezeichneten Einkommens.

VII.

¹ Dem Zuschlag nach Ziff. VI, lit. b, sind unterworfen:

- a. das nach den Vorschriften über die Tilgungssteuer ermittelte reine Einkommen des Militärsteuerpflichtigen und der von diesem in der Erfüllung der Einkommenssteuerpflicht vertretenen Personen;
- b. die einem erwerbsfähigen Militärdienstpflichtigen zur Bestreitung des Unterhaltes und Aufwandes von Verwandten zugewendeten Einkünfte, sofern für diese keine Pflicht zur Rückerstattung besteht.

² Die Berechnung des Zuschlags ist der Fr. 1200 übersteigende Jahresdurchschnitt der Einkünfte zugrunde zu legen, die in dem für die Veranlagung der Tilgungssteuer massgebenden Zeitraum erzielt worden sind.

VIII.

¹ Die jährliche Steuer der im Ausland wohnenden Militärdienstpflichtigen beträgt 3 % des im Ausland oder im Inland erzielten reinen Einkommens des Militärdienstpflichtigen aus Erwerbstätigkeit, Vermögensertrag oder anderen Einnahmequellen.

² Massgebend ist der jahresdurchschnittliche Betrag des Einkommens während der drei der Veranlagungsperiode unmittelbar vorangegangenen Jahre. Hatte der Steuerpflichtige vor Beginn der Steuerpflicht noch kein Einkommen, so wird die Steuerpflicht vom Jahresdurchschnitt der in der Veranlagungsperiode voraussichtlich zu erwartenden Einkommen berechnet.

IX.

¹ Der Höchstbetrag der einfachen Jahressteuer ist Fr. 6000.

² Die Bundesversammlung kann für Kalenderjahre, in denen die Armee durch längeren Aktivdienst in Anspruch genommen wird, die Militärsteuer bis auf den doppelten Betrag erhöhen.

C. Stempelabgaben.

(Berücksichtigt sind nur die vorzusehenden Neuerungen.)

Inländische Lotterielose und gleichgestellte Urkunden.

I.

Gegenstand der Abgabe sind:

- a. Lotterielose, die gegen Leistung eines Einsatzes ausgegeben werden;
- b. Urkunden über Einsätze bei gewerbmässigen Wetten und lotterieähnlichen Veranstaltungen (Sport-Toto u. dgl.).

II.

Von der Abgabe sind ausgenommen:

- a. Lose von Lotterien, deren Lotteriesumme fünftausend Franken nicht erreicht;
- b. Schuldverschreibungen (Partialen) von Prämienanleihen, die der Emissionsabgabe auf Obligationen unterliegen.

III.

Die Abgabe beträgt 10 Prozent des Lospreises oder des Einsatzes.

Abgabe auf Wertpapieren beim Umsatz.

IV.

Die Abgabe beträgt:

- a. bei Rechtsgeschäften über inländische Wertpapiere: 1 Promille des Entgelts;
- b. bei Rechtsgeschäften über ausländische Wertpapiere: 2 Promille des Entgelts.

Abgabe auf Wechseln, Checks und Anweisungen.

V.

Gegenstand der Abgabe sind:

- a. Wechsel, wechselähnliche Papiere, Checks sowie andere Anweisungen und Zahlungsverprechen an Ordre oder auf den Inhaber, sofern diese Urkunden im Inland ausgestellt oder zahlbar sind;
- b. Urkunden, mit denen eine inländische Bank angewiesen wird, einen Geldbetrag von der Rechnung des Auftraggebers auf die Rechnung eines anderen zu übertragen (Giroanweisungen).

VI.

¹ Die Abgabe beträgt 1 Promille des in der Urkunde angegebenen Betrages für je sechs volle oder angefangene Monate Laufzeit.

² In Abweichung von Abs. 1 wird die Abgabe mit zehn Rappen für jede Urkunde erhoben

- a. auf bei Sicht zahlbaren Schatzanweisungen (Reskriptionen) und wechselähnlichen Zahlungsverprechen des Bundes mit Einschluss der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone und der inländischen Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Schulgemeinden, der autonomen Kreise und Bezirke;
- b. auf Generalmandaten der Schweizerischen Nationalbank;
- c. auf Postchecks;
- d. auf Giroanweisungen;
- e. auf Checks und Sichtenweisungen, die auf eine Bank gezogen und nicht vorausdatiert sind, solange ihre Laufzeit bei Ausstellung in Europa oder einem an das Mittelmeer grenzenden Lande zwanzig Tage, bei Ausstellung in einem andern Lande sieben Tage nicht überschritten hat; bei Überschreitung der Frist ist die Abgabe auf den Betrag zu ergänzen, der nach Abs. 1 geschuldet wird.

Als Check gilt auch der trassiert eigene Platzcheck.

Abgabe auf Quittungen für Versicherungsprämien.

VII.

Die Abgabe beträgt auf Prämienquittungen der Lebens- (Kapital- oder Renten-) versicherung, der Haftpflicht- und der Unfallversicherung: 1 Prozent der Barprämie.

Abgabe auf Frachturkunden.

VIII.

¹ Gegenstand der Abgabe sind die Frachturkunden im Gepäck-, Tier- und Güterverkehr der Schweizerischen Bundesbahnen, der Post, der konzessionierten Eisenbahn- und Schifffahrtsunternehmen, des gewerbsmässigen Autotransportverkehrs und der Luftverkehrsgesellschaften.

² Ausnahmen und Abgabesätze wie bisher.

D. Verrechnungssteuer.

(Berücksichtigt sind nur die vorzusehenden Neuerungen.)

I.

Die Verrechnungssteuer beträgt 30 Prozent der steuerbaren Leistung.

Auf den Zinsen emissionsstempelfreier Sparguthaben bei inländischen Banken beträgt sie nur 25 Prozent.

II.

Die Verrechnungssteuer, um die eine steuerbare Leistung nachweisbar vom Schuldner gekürzt worden ist, wird auf innert zwei Jahren gestellten Antrag im Ausmass von 25 Prozent der steuerbaren Leistung zurückerstattet, sofern der Antragsteller bei Entstehung des Steueranspruchs des Bundes zu den Rückforderungsberechtigten gehörte und an dem die steuerbare Leistung abwerfenden Vermögenswert nutzungsberechtigt war.

E. Warenumsatzsteuer einschliesslich Luxussteuer und Getränkesteuer.

I.

Der Bund erhebt eine Warenumsatzsteuer:

- a. auf den Warenumsätzen im Inland;
- b. auf der Wareneinfuhr.

Steuer auf den Warenumsätzen im Inland.

II.

¹ Steuerpflichtig sind die natürlichen und juristischen Personen sowie die Personenvereinigungen, die

- a. jährlich für mehr als 200 000 Franken Waren gewerbsmässig im Inland liefern (Grossunternehmen), oder
- b. jährlich für mehr als 35 000 Franken Waren gewerbsmässig im Inlande liefern oder im Eigenverbrauch verwenden, sofern mehr als die Hälfte ihres inländischen Warenumsatzes auf Engroslieferungen entfällt (Engros-händler), oder
- c. jährlich für mehr als 35 000 Franken Waren gewerbsmässig im Inlande liefern oder im Eigenverbrauch verwenden, sofern von ihrem inländischen Warenumsatz mehr als ein Viertel oder ein Betrag von über 35 000 Franken auf selbst hergestellte Waren entfällt (Hersteller), oder
- d. gewerbsmässig Waren der in den Anlagen 4 und 5 bezeichneten Art herstellen (Luxuswarenhersteller), oder
- e. ohne die Voraussetzungen von Litera a, b, c oder d zu erfüllen, auf ihren Antrag in das Register der Steuerpflichtigen eingetragen worden sind (freiwillige Umsatzsteuerpflichtige).

² Von der Steuerpflicht nach Absatz 1 sind befreit:

- a. Landwirte, Forstwirte, Gärtner und Weinbauern, die ausschliesslich Erzeugnisse des von ihnen selbst bebauten Bodens oder selbst gezüchtetes Vieh oder Geflügel liefern, das ausschliesslich oder vorwiegend mit Erzeugnissen des von ihnen selbst bebauten Bodens aufgezogen worden ist;
- b. Gastwirte, die sich ausschliesslich mit gastgewerblichen Leistungen (Bewirtung und Beherbergung) befassen;
- c. öffentliche und private Anstaltsbetriebe, deren Warenverbrauch ausschliesslich der Verpflegung und Beherbergung der Anstaltsinsassen dient.

III.

Steuerpflichtig ist ferner, wer, ohne nach Ziff. II steuerpflichtig zu sein, in den Anlagen 3, 4 und 6 bezeichnete Getränke aus Urprodukten oder Abfällen davon herstellt und gewerbsmässig an Abnehmer liefert, die nicht umsatzsteuerpflichtig im Sinne von Ziff. II sind.

IV.

¹ Gegenstand der Steuer sind:

- a. die Lieferungen im Inlande und der Eigenverbrauch des Umsatzsteuerpflichtigen (Ziff. II);
- b. die Lieferungen im Inlande von selber hergestellten Getränken der in den Anlagen 3, 4 und 6 bezeichneten Art durch Getränkehersteller (Ziff. III).

² Von der Steuer sind ausgenommen:

- a. Lieferungen und Eigenverbrauch der in Anlage 1 bezeichneten Waren;
- b. Inlandlieferungen zwecks unmittelbarer Ausfuhr;
- c. Engroslieferungen an Umsatzsteuerpflichtige gegen Verwendungserklärung.

V *).

Die Steuer beträgt (einschliesslich Luxus- und Getränkesteuer) bei:

	Detail- lieferungen %	Engroslieferungen und Eigenverbrauch %
a. von Waren nach Anlage 2	2	2½
b. von Waren nach Anlage 3	5	7
c. von Waren nach Anlage 4	10	15
d. von Waren nach Anlage 5	14	21
e. von Waren nach Anlage 6	16	24
f. von allen übrigen Waren	4	6

Steuer auf der Wareneinfuhr.

Gleiche Regelung wie nach dem Warenumsatzsteuerbeschluss von 1941.

Anlagen:

Anlage 1.

(Freiliste.)

Freiliste entsprechend der geltenden Ordnung.

Erweiterung auf:

Konservierte Früchte und Gemüse,
Speiseöle und Speisefette,
Teigwaren,
Fleisch, frisch und konserviert (ausgenommen Wildbret und Geflügel),
Wurstwaren,
Fische, frisch und konserviert.

*) Die Steuersätze und die Anlagen 1 bis 6 gelten nicht als Vorschläge, sondern als Beispiel eines abgestuften Tarifs und weisen auf die Gesamtbelastung hin, wie sie für die meisten Warenkategorien nach geltender Ordnung für die Warenumsatz- und die Luxussteuer bereits besteht und wie sie für die Getränkesteuer in Aussicht genommen werden könnte.

Anlage 2.

(2 % / 2 1/2 %.)

Übrige Esswaren (wie Zuckerwaren und Zuckerbäckerwaren, Schokolade, Wildbret und Geflügel)

Ferner entsprechend der geltenden Ordnung:

Seifen- und Waschmittel,

Düngstoffe, Streue, Futtermittel, Grünfutter, Futtergetreide und Futtermehl,

Feste und flüssige Brennstoffe.

Anlage 3.

(5 % / 7 %.)

Alkoholfreie Getränke.

Anlage 4.

(10 % / 15 %.)

Alkoholische Getränke, ausgenommen die in Anlage 6 genannten, Grammophone, Schallplatten, Radioapparate und deren Bestandteile.

Anlage 5.

(14 % / 21 %.)

Photographische Platten und Filme,

Parfümerien und kosmetische Artikel,

Bodenteppiche, handgeknüpft,

Felle, Pelzwerk, Kleidungsstücke mit Pelzfutter oder Pelzbesatz,

Perlen, Edelsteine, Bijouterie, Gold- und Silberschmiedwaren,

Uhren aus Edelmetallen,

Photographische und Projektionsapparate.

Eventuelle Erweiterung auf:

Artikel aus Reptilienleder sowie ähnliche Warengattungen.

Anlage 6.

(16 % / 24 %.)

Schaumweine, Süssweine, Wermut und ähnliche Weinspezialitäten; Bier *).

*) Die heutige Belastung durch die Biersteuer im Ausmass von 6 Franken je hl ist eingerechnet.

F. Disposition für einen allgemeinen Teil des Bundessteuerrechts.

Allgemeine Bestimmungen.

Geltungsbereich; Verbot der Steuerabmachung; Auslegung der Steuergesetze; Zeitbestimmungen; Vergeltungsmassnahmen und Gegenrechtserklärungen; Streitigkeiten über die Steuerberechtigung.

Organisatorische Vorschriften.

Eidgenössische und kantonale Behörden; Amtsrecht; Behördliches Verfahren; Verwaltungsbeschwerde.

Rechtliche Ausgestaltung der Steuer.

Steuerpflicht; Unterwerfung unter die Steuerhoheit; Steuerhaftung nicht steuerpflichtiger Personen; Gegenstand der Steuer; Steuerforderung; Steuer-rückforderung; Steuernachförderung; Berichtigung von Irr- und Missrechnungen.

Steuerveranlagung.

Veranlagungsarten; Feststellungsmittel; Verfahrenspflichten und -rechte; Veranlagungsverfügung; Einsprache; Veranlagungskosten; Steueraufsicht und -kontrolle.

Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Zuständigkeit; Voraussetzungen; Legitimation; Verfahren.

Steuerbezug und Vollstreckung.

Steuerbezug; Zwangsvollstreckung; Sicherstellungsverfügung und Arrest; Besondere Massnahmen zur Zahlungssicherung; Steuererlass.

Steuerstrafrecht.

Allgemeine Grundsätze; Widerhandlungen; Strafverfahren; Strafvollzug.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes. (Vom 22. Januar 1948.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5336
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.01.1948
Date	
Data	
Seite	309-610
Page	
Pagina	
Ref. No	10 036 126

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.