

Bundesblatt

105. Jahrgang

Bern, den 29. Januar 1953

Band I

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

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

6356**Botschaft**

des

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

(Vom 20. Januar 1953)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Der 1948 in die Wege geleitete Versuch einer verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes ist in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 gescheitert. Dagegen stimmten Volk und Stände am 3. Dezember 1950 der Finanzordnung 1951 bis 1954 zu. Dadurch wurde den gesetzgebenden Behörden die nötige Zeit eingeräumt, um eine neue Revisionsvorlage auszuarbeiten und so frühzeitig zu verabschieden, dass vor Ablauf der Geltungsdauer der Finanzordnung 1951 bis 1954 die Volksabstimmung durchgeführt und die Ausführungsgesetze erlassen oder wenigstens vorbereitet werden können.

Die Aufgabe, vor der wir heute stehen, ist grundsätzlich die gleiche, wie sie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 dargelegt hat (BBl 1948, I, 309 ff.). Sie besteht in der Hauptsache darin, dem Bund auf verfassungsmässiger Grundlage die Mittel zu sichern, deren er zur Erfüllung seiner Aufgaben bedarf. Ausserdem sollen die Grundsätze für die Führung eines geordneten Finanzhaushaltes verfassungsmässig festgelegt werden.

Obwohl der Bundesbeschluss vom 21. März 1950, der diese schwierige Aufgabe zu lösen versuchte, nicht die Zustimmung von Volk und Ständen fand, eignet er sich im grossen ganzen doch als Ausgangspunkt für eine neue Vorlage. Über zahlreiche wichtige Bestimmungen, die Bestandteile des erwähnten Bundesbeschlusses bildeten, konnte man sich in der parlamentarischen Beratung einigen, und es kann angenommen werden, dass die Vorlage nicht wegen der in den eidgenössischen Räten unbestrittenen Artikel verworfen wurde. Ander-

seits besteht kein Zweifel darüber, dass die Frage des Ersatzes der Tilgungssteuer durch Geldkontingente, über die bereits in der Bundesversammlung schwer überbrückbare Meinungsdivergenzen bestanden haben, für das Schicksal der Vorlage entscheidend gewesen ist. Da die eidgenössischen Räte der bundesrätlichen Vorlage vom 22. Januar 1948, abgesehen von der beantragten Tilgungssteuer, weitgehend zugestimmt hatten, erübrigt sich eine nochmalige eingehende Prüfung sämtlicher Fragen, die Gegenstand der Neuordnung des Bundeshaushaltes bilden.

Die im Jahre 1945 eingesetzte Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat sich mit allen wichtigen Finanz- und Steuerfragen gründlich befasst und die Ergebnisse ihrer Beratungen in ihrem Schlussbericht vom 14. März 1947 zusammengefasst. Zu einzelnen Fragen wurden ergänzende Gutachten erstattet. Sodann hat der Bundesrat in der Botschaft von 1948 die bisherige und voraussichtliche Entwicklung der Bundesfinanzen sowie die Hauptprobleme der Verfassungsrevision, insbesondere die Neugestaltung des Bundessteuerrechts, eingehend dargelegt. Ferner hat er sich in zwei Ergänzungsberichten (BBI 1948, II, 85 ff.; III, 529 ff.) zu verschiedenen Fragen, die sich im Laufe der parlamentarischen Behandlungen der Vorlage stellten, geäußert. Diese reichhaltige Dokumentation hat für die Beurteilung der in dieser Botschaft behandelten Fragen an Bedeutung nicht verloren. Um Wiederholungen zu vermeiden, werden wir uns im nachfolgenden darauf beschränken, soweit es geboten erscheint, auf die früheren Ausführungen zu verweisen. Dagegen möchten wir die wichtigsten Erscheinungen der finanzpolitischen Entwicklung seit 1914 nochmals kurz in Erinnerung rufen.

I. Die finanzpolitische Entwicklung seit 1914

1. Die Periode 1914 bis 1932

Der erste Weltkrieg hat der ruhigen finanzpolitischen Entwicklung des Bundes ein Ende bereitet. In den Kriegs- und ersten Nachkriegsjahren wurde das Rechnungsgleichgewicht empfindlich gestört. Die Zollerträge, die damalige Haupteinnahmequelle des Bundes, gingen stark zurück. Zur Entlastung der Verwaltungsrechnung wurden die Mobilisationskosten ausgeschieden und einer besondern Rechnung belastet. Das gleiche war der Fall mit den übrigen kriegsbedingten Ausgaben für Verbilligung der Lebenshaltung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit u. a. Finanzpolitisch stellten sich folgende Aufgaben: Wiederherstellung des Gleichgewichts der laufenden Rechnung; Tilgung der Mobilisationskosten und der übrigen der besondern Rechnung belasteten Aufwendungen. Dazu kam nach Kriegsende die Finanzierung der projektierten Alters- und Hinterbliebenenversicherung.

Die Wiederherstellung des Rechnungsgleichgewichtes wurde zunächst durch Einsparungen und stärkere Heranziehung bestehender Einnahmequellen erstrebt. Es war aber von vorneherein klar, dass neue Einnahmequellen er-

geschlossen werden mussten. Von den Massnahmen, die in den Kriegs- und Nachkriegsjahren zur Deckung des *laufenden Bedarfes* ergriffen wurden, seien in

Erinnerung gerufen:

- 1917 Einführung von Stempelabgaben auf Urkunden des Handelsverkehrs;
- 1920/21 Abänderung des Zolltarifs. Die Erhöhung der Tarifansätze erfolgte aus wirtschaftspolitischen Gründen, wirkte sich aber auch günstig auf die Zolleinnahmen aus;
- 1920 Zunächst Erhöhung, sodann Neuordnung der Tabakzölle durch Einführung progressiver und differenzierter Zollansätze;
- 1921 Ausdehnung der Stempelabgaben auf Coupons von Wertpapieren;
- 1923 Erhöhung der Zölle auf Benzin und Benzol für Motoren;
- 1927 Einführung von Zollzuschlägen auf Gerste, Malz und Bier anstelle einer Biersteuer; weiterer Ausbau der Stempelsteuer.

Diese Massnahmen und die günstige Wirtschaftskonjunktur, die sich nach Überwindung der Nachkriegsdepression entwickelte, führten von 1923 an zu einer Entspannung der Finanzlage des Bundes. Der Fehlbetrag der Eidgenössischen Staatsrechnung, der 1921 218 Millionen Franken betragen hatte, sank bis 1925 auf 12 Millionen Franken. Die Jahre 1926 bis 1932 schlossen sodann mit Einnahmenüberschüssen ab.

Zur Tilgung der *ausserordentlichen Ausgaben* dienten folgende Massnahmen:

- 1915 Einführung der ersten direkten Bundessteuer unter der Bezeichnung: Einmalige eidgenössische Kriegssteuer (erhoben in den Jahren 1916 und 1917);
- 1916 Einführung einer eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer (erhoben während der Jahre 1915 bis 1920);
- 1919 Wiederholung der Kriegssteuer unter der Bezeichnung: Neue ausserordentliche Kriegssteuer (3 Erhebungsperioden 1921 bis 1924, 1925 bis 1928, 1929 bis 1932);
- 1927 Aufstellung eines Schuldentilgungsplanes, wonach der anfangs 1926 ausgewiesene Passivsaldo von 1567 Millionen Franken innert 40 Jahren abgetragen werden sollte.

Die Kosten der Mobilisation, die durch Bundesbeschluss vom 14. Juni 1923 auf 1,2 Milliarden Franken festgesetzt worden waren, konnten bis Ende 1932 durch die für diesen Zweck reservierten Einnahmen aus den Kriegsteuern getilgt werden. Trotzdem zeigte die Vermögenslage des Bundes eine wesentliche Verschlechterung gegenüber der Vorkriegszeit. Anstelle des 1913 ausgewiesenen Reinvermögens von 108 Millionen Franken trat eine Verschuldung, die 1925 mit 1567 Millionen Franken einen vorläufigen Höhepunkt erreichte und Ende 1932 noch 1922 Millionen Franken betrug. Die Verschlechterung der Vermögenslage ergab sich hauptsächlich aus den ausserordentlichen

Aufwendungen für die Verbilligungsaktionen, für die Arbeitslosenfürsorge und Krisenbekämpfung in den Kriegs- und Nachkriegsjahren sowie aus den aufgelaufenen Defiziten der Rechnungsjahre 1913 bis 1925.

Für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung waren zunächst Steuern auf Bier und Tabak sowie eine Nachlass-, Erbschafts- und Schenkungssteuer vorgesehen. Schliesslich wurde die Lösung getroffen, dass die Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks und des Bundesanteils am Alkoholmonopol für das Versicherungswerk reserviert wurden.

2. Die Periode des Finanznotrechts von 1933 bis 1938 und die Übergangsordnung 1939 bis 1941

Die Wirtschaftskrise, die anfangs der dreissiger Jahre einsetzte, begann sich 1933 im Finanzhaushalt des Bundes auszuwirken und zwang zu ausserordentlichen Massnahmen zur Sicherung des finanziellen Gleichgewichtes. Diese Massnahmen bildeten den Inhalt des Finanzprogrammes I (Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt) und des Finanzprogrammes II (Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalte in den Jahren 1936 und 1937). Ihr charakteristisches Gepräge erhielten sie nicht nur durch das Ausmass der fiskalischen Eingriffe, sondern auch durch die Anwendung der Rechtsetzungsform des dringlichen Bundesbeschlusses unter Ausschaltung des Mitspracherechtes von Volk und Ständen. Das gesteckte Ziel wurde durch Einsparungen und Vermehrung der Einnahmen erstrebt, da man eine Neuverschuldung unbedingt vermeiden wollte. Erstmals wurden auch die Bundesbahnen in die Sanierung einbezogen.

Einsparungen wurden erzielt durch Verzicht auf die Äufnung und die Verzinsung gewisser Fonds, durch den Abbau der Bundesbeiträge, der Besoldungen und des Militärsolds sowie durch die Kürzung des Aufwands für Liegenschaften, Sach- und Verwaltungsausgaben. Neue Einnahmequellen wurden erschlossen durch Einführung der Krisenabgabe, Erhöhung und Ausbau der Stempelabgaben, Einführung einer Tabaksteuer, durch Zollerhöhungen auf Tabak, Kaffee, Tee, Zucker, Motorentreibstoffen, Braurohstoffen, durch Einführung einer Getränkesteuer, des Zollquittungsstempels sowie der Preiszuschläge auf Speiseölen und -fetten und durch Entnahmen aus dem Alters- und Hinterlassenenversicherungsfonds und dem Versicherungsfonds.

Durch diese Massnahmen konnten die Abschlüsse der Verwaltungsrechnung in den Jahren 1934 bis 1938 um rund dreiviertel Milliarden Franken verbessert werden. Die Rechnungsdefizite hielten sich in mässigen Grenzen. Die Verschuldung nahm trotz der Wehranleihe von 1936 nur um rund 200 Millionen Franken zu. Dagegen konnten die Ausgaben nicht gedrosselt werden. Sie stiegen von 1933 bis 1938 von 513 auf 708 Millionen Franken.

Die Geltungsdauer der Finanzprogramme I und II, die Ende 1937 abließ, musste infolge der langen Dauer der Wirtschaftskrise und der schwer zu beurteilenden Auswirkungen der Währungsabwertung 1937 um ein Jahr verlängert werden (Bundesbeschluss vom 28. Oktober 1937 über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechts für das Jahr 1938). Inzwischen sollte die Ablösung des Fiskalnotrechts durch verfassungsmässiges Recht auf Beginn des Jahres 1939 vorbereitet werden. Der im Jahr 1938 unternommene Versuch der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes scheiterte jedoch im Nationalrat. Die Notwendigkeit, die durch das Fiskalnotrecht erlassenen Massnahmen fortzusetzen, und der Wunsch, einen verfassungsmässigen Zustand herzustellen, führten zur sogenannten Übergangsordnung, die die Weiterführung des Fiskalnotrechts auf verfassungsmässiger Grundlage (Volksabstimmung vom 27. November 1938) für die Jahre 1939 bis 1941 sicherte. Der Ertrag der Krisenabgabe wurde bis zur Einführung einer befristeten Wehrsteuer für die Verzinsung und Tilgung der ausserordentlichen Aufwendungen für die Landesverteidigung reserviert.

3. Die Periode des zweiten Weltkrieges und der ersten Nachkriegsjahre 1939 bis 1949

Während der Vorbereitungen für eine verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes brach der zweite Weltkrieg aus. Ende 1939 wurde der Militärpflichtersatz verdoppelt und anfangs 1940 eine Kriegsgewinnsteuer eingeführt. Anschliessend beantragte der Bundesrat den Räten Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes. Sie betrafen die Schuldentilgung und Ausgabenbedeckung, die Ausgabenbefugnisse der Bundesversammlung, die Weiterführung bisheriger Finanzmassnahmen, die Leistungen des Bundes für die Altersfürsorge und die Einführung neuer Steuern, wie Wehropfer, Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer. Die Bundesversammlung stimmte den Anträgen des Bundesrates mit unbedeutenden Änderungen zu (Bundesbeschluss vom 11. April 1940). Inzwischen hatte sich aber die Lage derart zugespitzt, dass darauf verzichtet werden musste, den Bundesbeschluss der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten. Mit Zustimmung der Bundesversammlung setzte der Bundesrat die neuen Fiskalmassnahmen gestützt auf die ihm erteilten Vollmachten am 30. April 1940 in Kraft (Bundesratsbeschluss vom 30. April 1940 über Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes). Die Geltungsdauer dieser Ordnung wurde zunächst bis Ende 1945 festgesetzt.

Zum einmaligen Wehropfer, zur Wehrsteuer und zur Warenumsatzsteuer, die auf Grund des Kriegsfinanzierungsprogramms vom 30. April 1940 eingeführt wurden, gesellte sich 1942 noch die Luxussteuer. Wegen der langen Dauer des Krieges genügten die neuen Einnahmequellen nicht, um die ausserordentlichen Aufwendungen für die Landesverteidigung zu tilgen. Im November 1942 be-

schloss deshalb der Bundesrat zusätzlich eine Erhöhung der allgemeinen Wehrsteuer auf dem Einkommen, eine Wiederholung des Wehropfers und eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer. Überdies wurde Ende 1948 die Verrechnungssteuer eingeführt.

Im Jahre 1944 wurde die Verrechnungssteuer erhöht und im Zusammenhang damit eine Steueramnestie gewährt. Gleichzeitig wurden die vordem nach Art der Kapitalanlage differenzierten Couponsteuersätze vereinheitlicht und der Emissionsstempel auf Aktien erhöht.

Die nach 1938 getroffenen Fiskalmassnahmen waren einschneidender und deshalb auch wirkungsvoller als die während des ersten Weltkrieges angeordneten. In den Jahren 1939 bis 1945 betrug die Einnahmen des Bundes aus den neuen Abgaben 2,7 Milliarden Franken. Im gleichen Zeitraum beliefen sich die Kosten der militärischen und wirtschaftlichen Landesverteidigung und die andern kriegsbedingten Massnahmen auf 8,4 Milliarden, so dass sich ein Fehlbetrag von 5,7 Milliarden Franken ergab. Bis Ende 1945 waren die Kosten stets höher als die Deckungsmittel, 1946 änderte sich jedoch das Verhältnis, indem sich der jährliche Fehlbetrag in einen Überschuss verwandelte. Die einschneidenden Auswirkungen des zweiten Weltkrieges auf die Bundesfinanzen zeigen sich in der Entwicklung der Verschuldung (Überschuss der Passiven über die Aktiven). Sie betrug 1938 1,5 Milliarden Franken, Ende 1945 dagegen 8,5 Milliarden Franken. In den folgenden Jahren ist sie zurückgegangen und belief sich Ende 1951 noch auf 7,8 Milliarden Franken.

Das Kriegsfinanzprogramm von 1940 und seine Ergänzungen waren bis 1945 befristet. Seine Geltungsdauer wurde, da eine verfassungsmässige Ordnung vor Ende des Krieges nicht in die Wege geleitet werden konnte, bis Ende 1949 verlängert, und zwar durch die Bundesratsbeschlüsse vom 20. November 1942 (Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer) und vom 31. Oktober 1944 (Verrechnungssteuer) sowie durch den Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 über die zweite Verlängerung der Finanzordnung 1939 bis 1941.

In Verbindung mit der Aufhebung der Kriegsgewinnsteuer im Jahre 1946 wurde als fiskalischer Ersatz eine zusätzliche Wehrsteuer von höheren Erwerbseinkommen und Geschäftserträgen beschlossen. Die Steuer wurde in der vorgesehenen Gestalt nicht erhoben. An ihre Stelle trat der sogenannte Sonderzuschlag zur Wehrsteuer, der in zwei Raten 1949 und 1950 zu entrichten war.

Inzwischen hatte das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement mit den Vorarbeiten für die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes begonnen. Es war bereits am 5. Oktober 1945 vom Bundesrat ermächtigt worden, für die Prüfung der Fragen, die sich bei der Bundesfinanzreform ergeben, Experten beizuziehen. In der Folge wurde eine Expertenkommission bestellt, der Vertreter der verschiedenen Parteien und Wirtschaftsgruppen angehörten. Die Kommission erstattete ihren Schlussbericht am 14. März 1947. Am 22. Januar 1948 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung die eingangs erwähnte Botschaft mit dem Entwurf eines Bundesbeschlusses über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes.

II. Die Verfassungsvorlage von 1948 und die Finanzordnungen von 1950 bis 1954

1. Der Finanzplan 1950 ff.

Von den 1800 Millionen Franken Einnahmen, die für das Jahr 1948 budgetiert waren, flossen nahezu zwei Drittel aus Quellen, die dem Bund nicht kraft Verfassung zustanden. Die Hauptaufgabe der Bundesfinanzreform bestand deshalb darin, das auf Dringlichkeits- und Vollmachtenbeschlüssen beruhende Fiskalnotrecht, dessen Gültigkeit bis zum 31. Dezember 1949 befristet war, in ordentliches Verfassungsrecht überzuführen, soweit dies zur Sicherung der benötigten Einnahmen erforderlich war.

Die Aufwendungen des Bundes für die militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung, die im Zusammenhang mit dem zweiten Weltkrieg standen, wurden bis Ende 1948 mit ungefähr $10\frac{1}{2}$ Milliarden Franken veranschlagt, wovon noch 5,3 Milliarden Franken zu tilgen verblieben. Zu diesem Betrag kamen noch die Schulden im ordentlichen Finanzhaushalt des Bundes von weiteren 4 Milliarden Franken, wovon $1\frac{1}{2}$ Milliarden Franken schon 1939 bei Kriegsbeginn bestanden hatten. Hieraus ergab sich als weitere Aufgabe der Bundesfinanzreform, die Tilgung der Bundesschuld neu zu ordnen.

Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hatte einen Finanzplan für die Jahre 1950 ff. zusammengestellt. Sie schätzte Ausgaben und Einnahmen des Bundes auf 1300 Millionen Franken. Die nochmalige Überprüfung und Anpassung des Finanzplanes an die inzwischen geänderten Verhältnisse ergab für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. 1350 Millionen Franken Ausgaben und Einnahmen. Unter den letzteren war die vorgesehene Tilgungssteuer mit 180 Millionen Franken eingesetzt (BB1 1948, I, 584/85; Sonderausgabe 276/77).

Auf Wunsch der ständerätlichen Kommission stellte der Bundesrat einen Finanzplan ohne Tilgungssteuer auf, der bei 1330 Millionen Franken Ausgaben und 1183 Millionen Franken Einnahmen ein Defizit von 147 Millionen Franken ergab. In Übereinstimmung mit seiner Kommission senkte der Ständerat die Ausgaben auf 1235 Millionen Franken durch Abstriche bei der Zivilverwaltung, der Landesverteidigung, den Bundesbeiträgen und den Rückstellungen für Verhütung der Wirtschaftskrisen. Gleichzeitig wurde der Einnahmenvoranschlag auf 1239 Millionen Franken erhöht. Mehreinnahmen wurden vor allem aus den Zöllen, der Warenumsatzsteuer und der PTT in Rechnung gestellt. Auf diese Weise ergab sich ein Einnahmenüberschuss von 4 Millionen Franken.

Die nationalrätliche Kommission rechnete mit durchschnittlich 1310 Millionen Franken jährlichen Ausgaben.

2. Inhalt der Vorlage

Der Beschlussentwurf des Bundesrates sah folgende Massnahmen vor:

- a. Begründung einer verfassungsrechtlichen Beteiligung der Kantone am Ertrag des Treibstoffzolles und Erhöhung der Beiträge an die Kantone mit internationalen Alpenstrassen;

- b. Neuordnung der dem Bund verfassungsmässig zustehenden Steuerkompetenzen, insbesondere Verankerung der Befugnis zur Erhebung der Verrechnungssteuer, der Warenumsatzsteuer und einer direkten Steuer zur Tilgung und Verzinsung von 5 Milliarden Franken des Kriegsschuldenüberschusses (Tilgungssteuer an Stelle der bisherigen Wehrsteuer);
- c. Aufstellung von Grundsätzen für die Schuldentilgung, die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und die Ausgabenbeschränkung;
- d. Aufhebung der Anteilsrechte der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes, der Stempelabgaben und der Nationalbank;
- e. Erlass von Vorschriften gegen ungerechtfertigte Steuervergünstigungen.

In einem Anhang zur Botschaft legte der Bundesrat die Grundsätze für die Gestaltung der vorgesehenen Steuern dar. Gegenüber der geltenden Ordnung wurden hauptsächlich folgende Änderungen in Aussicht genommen.

Tilgungssteuer: Verzicht auf die Besteuerung des Vermögens natürlicher Personen, Vereine und Stiftungen; Ersetzung der progressiven Ertragssteuer der Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung durch eine proportionale Steuer vom Reinertrag; Herabsetzung des kantonalen Ertragsanteils von 30 Prozent auf 10 Prozent.

Militärpflichtersatz: Modernisierung in Anlehnung an die direkte Bundeseinkommenssteuer.

Stempelabgaben: Ausbau durch Einbezug der Lotterielose, des Postchecks, der Frachtkunden des gewerbmässigen Autotransportverkehrs u. a. und Erhöhung der Steuersätze einzelner Abgaben.

Couponsteuer: Einbezug in die Verrechnungssteuer.

Warenumsatzsteuer: Einbau der Luxussteuer und einer Getränkesteuer; Erweiterung der Freiliste.

3. Die Behandlung der Vorlage in den eidgenössischen Räten

Die Priorität zur Behandlung der bundesrätlichen Vorlage kam dem Ständerat zu. Dieser befasste sich erstmals in der Junisession 1948 mit ihr. Er lehnte die Tilgungssteuer mit 25 gegen 13 Stimmen ab und ersetzte sie durch sogenannte Verrechnungssteuerkontingente. In den andern wichtigen Fragen stimmte der Ständerat im wesentlichen dem Bundesrate zu.

Der Nationalrat beriet die Vorlage erstmals in der ausserordentlichen Februarsession 1949. Er lehnte mit 100 gegen 69 Stimmen die vom Ständerat beschlossenen Verrechnungssteuerkontingente ab und sprach sich mit 101 gegen 79 Stimmen für die Tilgungssteuer aus, ermässigte aber die Steuersätze und beschränkte die Erhebungsdauer auf 20 Jahre. Gleichzeitig befristete er auch die Erhebung der Warenumsatzsteuer auf 20 Jahre. Beide Steuern sollten in einem Zusatz zur Bundesverfassung im einzelnen geregelt werden.

Beide Räte hielten in der Mai- bzw. Junisession 1949 an ihren Beschlüssen fest und erklärten sie für endgültig; so dass das im Bundesgesetz vom 9. Oktober

1902 über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat vorgesehene Einigungsverfahren eingeleitet werden musste.

Die Einigungskonferenz trat erstmals im August 1949 zusammen und beauftragte eine Subkommission, einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten. In ihrer zweiten Session im Februar 1950 beschloss die Einigungskonferenz, dem Antrag der Mehrheit ihrer Subkommission folgend, die vom Bundesrat vorgeschlagene Tilgungssteuer durch kantonale Geldkontingente sowie durch eine Besteuerung der juristischen Personen zu ersetzen (BBl 1950, I, 610 ff.). Der Ständerat stimmte dem Einigungsvorschlag mit 82 Ja gegen 9 Nein bei zwei Enthaltungen, der Nationalrat mit 95 Ja gegen 68 Nein bei 19 Enthaltungen zu.

In der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 wurde die am 21. März 1950 von den Räten angenommene Einigungsvorlage sowohl von der Mehrheit der Stimmenden (267 770 Ja gegen 486 381 Nein) als auch von der Mehrheit der Stände (6 annehmende gegen 16 ablehnende Kantone) verworfen.

Die wichtige Verwerfung der mühsam zustande gekommenen Einigungsvorlage darf nicht dahin ausgelegt werden, dass der Versuch einer Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes in Bausch und Bogen abgelehnt worden sei. Die Räte haben den Vorschlägen des Bundesrates, soweit sie sich nicht auf die Tilgungssteuer bezogen, ohne wesentliche Änderungen zugestimmt. Dass sie die Tilgungssteuer, wie bereits erwähnt, durch kantonale Geldkontingente und eine Steuer von den ausgeschütteten Gewinnen sowie vom Kapital und den offenen Reserven der Aktiengesellschaften ersetzt wissen wollten, erwies sich nicht als glücklich; denn es besteht kein Zweifel darüber, dass vor allem dieser Lösung die Schuld am Scheitern der Vorlage zuzuschreiben ist. Eine Verständigung über den weiteren Inhalt der Vorlage bot dagegen, wie die folgende Zusammenfassung der Verhandlungsergebnisse zeigt, keine grossen Schwierigkeiten.

— Beide Räte stimmten von Anfang an der Aufhebung der Anteile der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes, der Stempelabgaben und der Nationalbank zu. Lediglich die nationalrätliche Kommission hatte beschlossen, den kantonalen Anteil am Militärpflichtersatz beizubehalten, doch folgte der Rat in diesem Punkt den Anträgen seiner Kommission nicht.

— Anerkannt war die Notwendigkeit der Beibehaltung der Ausgleichsteuer, der Verrechnungssteuer, der Sicherungssteuer, der Stempelabgaben und der Tabaksteuer.

— Unbestritten war die Ermächtigung des Bundes zu Massnahmen gegen kantonale Steuerabkommen sowie gegen ausländische Besteuerungsübergriffe (Retorsionssteuer).

— Grundsätzlich waren beide Räte auch mit der Aufstellung von verfassungsmässigen Normen für die Schuldentilgung, der Ausrichtung von Bundesbeiträgen und der Ausgabenbeschränkung einverstanden. In Abweichung vom Bundesrat und Ständerat wollte der Nationalrat jedoch nicht für alle Ausgabenüberschreitungen, welche die eidgenössischen Räte gegenüber den Anträgen des Bundesrates beschliessen, das qualifizierte Mehr vorsehen, sondern nur für einmalige Ausgaben über 1 Million Franken oder für wiederkehrende Ausgaben von mehr

als 100 000 Franken, wenn der Ausgabenbeschluss nicht dem fakultativen Referendum untersteht. Die Einigungskonferenz übernahm die Fassung des Nationalrates.

— Zu längeren Diskussionen führte die Neuregelung der Verteilung des Treibstoffzollertrages. Der Ständerat wollte den Anteil der Kantone am Reinertrag des Zolles auf Treibstoffen für Motoren schlechthin auf die Hälfte festsetzen, wogegen Bundesrat und Nationalrat die Auffassung vertraten, der Anteil sei durch die Ausführungsgesetzgebung zu bestimmen und könne auch auf weniger als 50 Prozent festgesetzt werden. Die Einigungskonferenz schloss sich der ständerätlichen Auffassung an.

— Über die verfassungsmässige Verankerung der Warenumsatzsteuer und der Luxussteuer waren sich beide Räte grundsätzlich einig. Allerdings wurde die Zustimmung seitens der sozialdemokratischen Fraktion an die Bedingung geknüpft, dass diesen Verbrauchsbelastungen eine angemessene Belastung der Einkommen und Vermögen gegenübergestellt werde. Während der Ständerat der Warenumsatzsteuer als einer dauernden Einnahmequelle zustimmte, trat der Nationalrat für eine Befristung auf 20 Jahre ein und sprach sich ferner für die Steuerfreiheit nicht nur der Umsätze der notwendigen Lebensmittel, sondern auch der Umsätze der unentbehrlichen Bedarfsartikel des täglichen Gebrauchs und der notwendigen Hilfsstoffe der Urproduktion aus. Die Einigungsvorlage sah eine dauernde verfassungsmässige Verankerung der Warenumsatzsteuer vor, kam aber der nationalrätlichen Auffassung dadurch entgegen, dass sie die Besteuerung der Umsätze von unentbehrlichen Bedarfsartikeln des täglichen Gebrauchs und von notwendigen Hilfsstoffen der landwirtschaftlichen Urproduktion auf maximal 4 Prozent festgesetzt wissen wollte.

— Der Einbau der Luxussteuer in die Warenumsatzsteuer war unbestritten, dagegen stiess der Einbau einer Getränkesteuer auf Widerstand. Nach der Vorlage des Bundesrates sollte die Verfassung ausdrücklich auf die Möglichkeit hinweisen, dass ausser den Gegenständen des Luxusverbrauches auch die Getränke einer höheren Umsatzbelastung unterworfen werden könnten. Die Räte wollten einer solchen Klausel einschränkend beifügen, dass auf die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produkte, insbesondere des Weines, angemessen Rücksicht zu nehmen sei. Die Einigungskonferenz verzichtete schliesslich darauf, die Möglichkeit einer höheren Belastung der Getränke ausdrücklich zu nennen.

4. Die Finanzordnung 1950 und 1951 und die Finanzordnung 1951 bis 1954

Als sich die parlamentarische Behandlung der Vorlage von 1948 in die Länge zog und klar wurde, dass es nicht möglich sein werde, die neuen Verfassungsbestimmungen und die Ausführungsgesetzgebung bis Ende 1949 zu verabschieden und vor das Volk zu bringen, musste zur Sicherung der ungestörten Fortführung des Finanzhaushaltes des Bundes die Geltungsdauer des Fiskalnotrechts durch dringlichen Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1949 (Finanzordnung 1950/51) bis Ende 1951 verlängert werden (BB1 1949, II, 77 ff.; AS 1949, 1801). Die Finanzordnung 1950/51 trat am 1. Januar 1950 in Kraft. Ihre Gel-

tung für das Jahr 1951 hing von der Zustimmung des Volkes und der Stände ab, denen nach Artikel 89^{bis} der Bundesverfassung der dringliche Bundesbeschluss im Laufe des Jahres 1950 zu unterbreiten gewesen wäre.

Durch die Verwerfung der Verfassungsvorlage vom 21. März 1950 in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 ergab sich insofern eine neue Lage, als die Bundesfinanzreform von neuem in Arbeit genommen werden musste. Hierzu wäre aber die Zeit von anderthalb Jahren, die die Finanzordnung 1950/51 bestenfalls gewährt hätte, völlig ungenügend gewesen. Die Finanzordnung 1950/51 wurde deshalb nicht zur Abstimmung gebracht, sondern durch die Finanzordnung 1951 bis 1954 ersetzt (BB1 1950, II, 425 ff.; AS 1950, 1463 ff.). Diese wurde von den eidgenössischen Räten am 23. September 1950 verabschiedet und am 3. Dezember 1950 vom Volk (mit 516 704 gegen 227 131 Stimmen) und von den Ständen (mit 20 gegen 2 Stimmen) angenommen.

Die Finanzordnung 1950 und 1951 stellte im wesentlichen eine befristete Weiterführung der Finanzordnung 1939 bis 1941 sowie der auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates eingeführten Steuern dar. Dabei wurde der Kritik an der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer angemessen Rechnung getragen. Bei der Wehrsteuer wurde der 1949 eingeführte steuerfreie Abzug vom Einkommen (Teuerungsabzug) von 1000 auf 2000 Franken erhöht, und bei der Warenumsatzsteuer wurden die Umsätze der notwendigen Lebensmittel von der Steuer befreit.

Die Finanzordnung 1951 bis 1954 bezweckt in erster Linie gleichfalls die Erhaltung der Einnahmequellen. Sie verleiht der Bundesversammlung das Recht, einzelne Bestimmungen der Steuererlasse abzuändern, wenn damit nicht Ertragsvermehrungen angestrebt und keine Erhöhungen von Tarifsätzen vorgesehen werden, die zur Mehrbelastung einzelner Steuerpflichtiger führen würden. Sie ordnete aber auch selber gewisse Erleichterungen an. Bei der Wehrsteuer wurde ein steuerfreier Abzug vom Vermögen im Betrage von 20 000 Franken für die Ergänzungssteuer eingeführt, und bei der Warenumsatzsteuer wurden alle Esswaren, einschliesslich Kaffee und Tee, auf die Freiliste gesetzt. Dazu kam eine Ermässigung der Steuer auf den Umsätzen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen.

Wie die Finanzordnung 1950 und 1951, so enthält auch die Finanzordnung 1951 bis 1954 Bestimmungen über die Verbesserung des Finanzausgleichs im Strassenwesen (Treibstoffzollanteil der Kantone, Beitrag an die Kantone mit internationalen Alpenstrassen) und über die Einschränkung der Ausgaben (Ausgabenbremse). Die Finanzordnung 1951 bis 1954 enthält sodann noch Bestimmungen über die Abwehr von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes. Schliesslich bestimmt sie vorsorglicherweise, welche Mittel für den Fall einzusetzen sind, dass während ihrer Geltungsdauer Massnahmen zur Bekämpfung einer Wirtschaftskrise sich als nötig erweisen sollten. Die Finanzordnung 1951 bis 1954 hat somit im wesentlichen jene Teile der am 4. Juni 1950 verworfenen Verfassungsvorlage übernommen, über die in den Räten ohne grosse Meinungsverschiedenheiten eine Verständigung erzielt wurde.

III. Die Ausgaben des Bundeshaushalts

Vorbemerkungen

In der Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar 1948 wurde ein Ausgabenplan des Bundes für die Jahre 1950 ff. aufzustellen versucht. Dieser Plan spielte in der Diskussion über die endgültige Neugestaltung des Bundeshaushaltes eine grosse Rolle. Man nahm «Korrekturen» daran vor und suchte Ausgaben und Einnahmen unter andern Annahmen miteinander in Einklang zu bringen. Allerdings konnte das Ziel, die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, auch so nicht auf den ersten Anlauf erreicht werden.

Wenn auch diesmal ein «Ausgabenplan» als Diskussionsunterlage mitgegeben wird, so ist von vorneherein deutlich zu betonen, dass jede derartige Aufstellung nur ein Versuch sein kann, für die zukünftigen Ausgaben des Bundes gewisse Anhaltspunkte zu gewinnen. Dabei muss man sich bewusst bleiben, dass das wirkliche Schlussresultat sich erheblich von den gemachten Annahmen entfernen kann. Wie schon in der Botschaft vom 22. Januar 1948 dargelegt wurde, sind die Staatsausgaben Mittel zum Zwecke der Befriedigung von Bedürfnissen des Gemeinwesens und damit nichts anderes als das Abbild des politischen Willens, wie er in den Beschlüssen der Bundesversammlung und auch in den Volksentscheiden zum Ausdruck kommt. Art und Richtung dieses Willens auf Jahre und Jahrzehnte hinaus vorauszusehen, ist praktisch unmöglich. Jeder Ausgabenplan kann sodann nur unter dem Vorbehalte Anspruch auf einige Zuverlässigkeit erheben, dass die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse sich nicht wesentlich ändern. Gerade diese Voraussetzung aber wird in Wirklichkeit nie vollständig zutreffen.

Die Gliederung des Finanzbedarfs in der Botschaft vom 22. Januar 1948 entsprach der damaligen Gliederung der Staatsrechnung. Mit dem Voranschlag 1951 ist ein neuer Kontenplan eingeführt worden, und es erscheint gegeben, sich bei der Betrachtung der mutmasslichen Entwicklung des Bundeshaushaltes nunmehr an diese neue Gliederung zu halten. Um die Vergleichsmöglichkeit einwandfrei zu gestalten, wurden sowohl die Staatsrechnungs-Ergebnisse der Jahre 1946 bis 1950 als auch die Zahlen des seinerzeitigen Finanzplanes für 1950 ff. diesem neuen Schema angepasst. Erfasst werden dabei nur die Zahlen der Finanzrechnung, d. h. die eigentlichen Ausgaben. Die Rechnung der Vermögensveränderungen dagegen bleibt unberücksichtigt, weil die Abschreibungen an den Vermögensbestandteilen und die Einlagen in Rückstellungen ein Aufwand sind, welcher wohl die Vermögenslage des Bundes beeinflusst, aber für die Beurteilung der Notwendigkeit, neue Mittel zu beschaffen nur sekundäres Interesse bietet.

Im Hinblick auf die gestellte Aufgabe, eine möglichst zuverlässige Schätzung auf lange Sicht zu geben, sind in den Aufstellungen die Ausgaben der Vergangenheit in laufende und in Sonderausgaben mit einmaligem Charakter, zu denen auch die Ausgaben für das Rüstungsprogramm zu zählen sind, ausgeschieden worden. Für die Beurteilung des voraussichtlichen Finanzhaushaltes ab

1955 wurde von vorneherein davon abgesehen, ähnlich wie in der Botschaft vom 22. Januar 1948, eine einheitliche Durchschnittsschätzung zu ermitteln. Da der Finanzhaushalt des Bundes weitgehend durch die Wirtschaftslage beeinflusst wird, erachten wir es als zweckmässig, für die beiden gegensätzlichen Konjunkturphasen — Hochkonjunktur und Depression — die Ausgaben gesondert zu schätzen.

1. Schuldendienst

Die Aufwendungen für die Verzinsung der Bundesschulden konnten seit 1948 dank der guten Rechnungsergebnisse der Jahre 1948 bis 1950 fühlbar gesenkt werden. Betrug sie im Jahre 1948 noch 298 Millionen, so gingen sie seither auf 275 bis 285 Millionen zurück. Diese erfreuliche Entwicklung enthebt uns aber nicht der Verpflichtung, ständig nach weiteren Einsparungsmöglichkeiten zu suchen. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage einer planmässigen Schuldentilgung neu zu prüfen.

a. Einsparungsmöglichkeiten

Einsparungen im Schuldendienst können nach unserer Auffassung in den nächsten Jahren erzielt werden durch den Abbau der Sterilisierungsmassnahmen und durch Konversionen.

Die Sterilisierungsmassnahmen in Form von Goldübernahmen und Öffnung grosser Guthaben bei der Nationalbank hatten den Zweck, den Preisauftriebstendenzen, wie sie sich als Folge des Krieges und der Hochkonjunktur ergaben, entgegenzuwirken. Sie sind ohne Zweifel ein geeignetes Instrument der Inflationsbekämpfung, doch sind sie für den Staat mit beträchtlichen Kosten verbunden, da im Umfange der Sterilisierung Schulden zu verzinsen sind und auf die Schuldentilgung verzichtet werden muss. Nachdem die Hochkonjunktur ihren Höhepunkt offensichtlich überschritten hat und keine weitere Erhöhung des Preisniveaus mehr zu erwarten ist, ist auch der Zeitpunkt gekommen, da die Sterilisierungsmassnahmen wieder sukzessive abgebaut und die dadurch frei werdenden Mittel zur Rückzahlung von Schulden verwendet werden können, woraus sich entsprechende Einsparungen im Zinsendienst ergeben werden. Zwar stellen interessierte Kreise gelegentlich an den Bund das Begehren, er solle mit dem Abbau der Sterilisierungsmassnahmen zuwarten, damit kein Druck auf die Zinssätze entsteht. Es kann aber nicht Aufgabe des Staates sein, lediglich zu diesem Zwecke Sterilisierungspolitik zu betreiben, denn sonst könnte sehr wohl die Sterilisierungspolitik zu einer Dauereinrichtung werden, indem bei anziehender Konjunktur zur Bekämpfung der Preissteigerungen und bei rückläufiger Konjunktur, die tendenziell eine Verflüssigung des Kapitalmarktes zur Folge hat, zwecks Stützung der Zinssätze sterilisiert werden müsste.

Eine weitere Möglichkeit zur Reduktion des Zinsaufwandes besteht in der Konversion von Anleihen in solche mit niedrigerem Zinsfüss. Die meisten zurzeit laufenden Anleihen sind zu $3\frac{1}{4}$ Prozent und $3\frac{1}{2}$ Prozent verzinslich. Es ist kaum anzunehmen, dass die Zinssätze in den nächsten Jahren nach oben

tendieren werden, so dass damit gerechnet werden kann, dass die langfristigen Schulden des Bundes nach Ablauf einer gewissen Zeit, das heisst, wenn die Konversionen durchgeführt sind, im Durchschnitt nicht wesentlich höher als zu 3 Prozent verzinst werden müssen. Da der Durchschnittssatz aller Anleihen des Bundes und der SBB gegenwärtig rund $8\frac{1}{4}$ Prozent beträgt, ergäbe das dann zumal eine Zinersparnis von ungefähr $\frac{1}{4}$ Prozent oder, berechnet auf der gesamten Anleiheenschuld von 7 Milliarden Franken, von etwa 15 Millionen Franken.

Damit diese Annahme zutrifft, dürfen allerdings auch keine nennenswerten Umschichtungen zwischen den einzelnen, zu wesentlich verschiedenen Sätzen verzinslichen Schuldkategorien eintreten (kurz- oder langfristige Schulden, Schulden gegenüber der Versicherungskasse usw.). Desgleichen können namhafte Änderungen im Bestand unserer Auslandskredite diese Rechnung so oder so beeinflussen — ein Rückfluss ermöglicht eine zusätzliche Schuldentilgung und Zinersparnis, während eine Zunahme der Auslandskredite eine Neuverschuldung des Bundes im Inland zur Folge hat — wie natürlich auch eine allgemeine Zunahme oder Abnahme der verzinslichen Bundesschuld auf Grund von Rechnungsdefiziten oder -überschüssen das Bild zu verändern vermag. Im Hinblick auf die Defizite während der Rüstungsperiode, die ansteigende Tendenz der Auslandskredite und der Guthaben bei der Personalversicherungskasse werden allfällige Einsparungen durch Konversionsoperationen weitgehend kompensiert werden.

Unter diesen Umständen halten wir es für gegeben, für den Zinsendienst zukünftig mit einer Ausgabe von rund 280 Millionen zu rechnen.

b. Die Frage der Schuldentilgung

In der Botschaft vom 22. Januar 1948 hatten wir die Tilgung eines Teiles der Bundesschuld im Betrage von 5 Milliarden Franken innert 60 Jahren vorgesehen. Wir waren uns allerdings schon damals bewusst, dass nur in dem Umfange tatsächlich Schulden getilgt werden können, als die Staatsrechnung mit Überschüssen abschliesst. Das ist im allgemeinen nur in Zeiten der Hochkonjunktur möglich, wenn die Einnahmen reichlich fliessen, nicht aber in Depressionszeiten, die sich für den Bundeshaushalt jeweils durch einen Rückgang der Einnahmen und ein Ansteigen der Ausgaben für Massnahmen zur Krisenbekämpfung kennzeichnen.

In den vergangenen Jahren hat sich in der Schweiz wie im Ausland die Auffassung immer mehr durchgesetzt, dass auf starre Tilgungspläne verzichtet werden sollte, wenigstens dann, wenn die Staatsschuld nicht in einem untragbaren Verhältnis zum Volksvermögen bzw. der Aufwand für die Verzinsung der Schulden in einem tragbaren Verhältnis zum Volkseinkommen steht. Wie wir in der Botschaft zur Staatsrechnung 1951 darlegten, hat sich trotz dem starken Anwachsen der Bundesschulden während der Kriegszeit das Verhältnis zwischen Zinsendienst und Volkseinkommen gegenüber der Vorkriegszeit nicht stark

geändert, weil das Volkseinkommen eine starke Steigerung erfahren hat und gleichzeitig die Zinssätze gesunken sind. Während im Jahre 1930 die Zinsaufwendungen des Bundes 1,02 Prozent des Volkseinkommens beanspruchten, lauteten die entsprechenden Zahlen für 1938 auf 0,96 Prozent und für 1951 auf 1,13 Prozent. Man kann deshalb die Ansicht vertreten, die derzeitige Bundesschuld sei nicht untragbar. Es muss aber darauf Bedacht genommen werden, dass sie nicht weiter anwächst; das bedingt, dass zusätzliche Militärausgaben, jedenfalls in Zeiten der Hochkonjunktur, nicht zu Ausgabenüberschüssen führen, und dass Defizite in Krisenzeiten durch Einnahmenüberschüsse in guten Jahren wieder getilgt werden.

Was sodann im besonderen den Bundesrat veranlasst, von einem Tilgungsplan abzusehen, das ist die in den letzten Jahren eingetretene und in Zukunft aller Voraussicht nach sich noch verstärkende Umschichtung von öffentlichen Schulden (im wesentlichen Obligationenanleihen) in Schulden gegenüber dem AHV-Fonds. Schulden gegenüber dem Fonds können sinngemäss nicht getilgt, d. h. dem Fonds zurückbezahlt werden, denn diese Mittel werden aus Anlagegründen, d. h. weil nicht genügend andere Anlagemöglichkeiten vorhanden sind, vom Bund übernommen.

Damit soll nicht gesagt werden, dass wir der Tilgung der Bundesschuld keinerlei Bedeutung zumessen. Wir möchten lediglich auf einen starren Tilgungsplan verzichten, dessen Durchführung in Depressionszeiten und in Zeiten gesteigerter Rüstungsanstrengungen zum vorneherein als undurchführbar erscheint. Dagegen halten wir dafür, dass der Finanzplan so zu gestalten sei, dass in Zeiten guter Wirtschaftslage Schulden getilgt werden können, um derart Raum für eine Neuverschuldung zu schaffen, die in Krisenzeiten unvermeidlich ist. Eine derartige elastische Schuldentilgung stellt gleichzeitig eine wichtige Voraussetzung für die Krisenvorsorge dar. Wir werden auf diese Zusammenhänge unter Ziffer 7 noch zu sprechen kommen.

2. Personalausgaben

a. Die Entwicklung der Personalbezüge seit 1948

In der Botschaft vom 22. Januar 1948 wurden die Personalausgaben für die Jahre 1950 ff. für einen voraussichtlichen Personalbestand von 19 800 Arbeitskräften auf rund 230 Millionen Franken geschätzt. Nach der Rechnung 1950 beliefen sich die Kosten auf 230,3 Millionen Franken.

Leider sind diese Kosten bei ungefähr gleichgebliebenem Personalbestand seit 1950 wieder in einem unvorhergesehenen Ausmass angestiegen, wie die folgenden Zahlen zeigen:

	Jahr	Anzahl Arbeits- kräfte	Personal- aufwand in Mio. Fr.
Rechnung	1950	20 888	230
Rechnung	1951	20 990	246
Voranschlag	1952	21 656	259 ¹⁾
Voranschlag	1953	21 385	259 ¹⁾

Dazu kommen noch jährlich rund 10 Millionen Franken Ausgaben für die Behörden und für Teuerungszulagen an Rentenbezüger der Personalversicherungskasse.

Die Zunahme der Personalausgaben ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen.

Die Änderung des Beamtengesetzes, die ab 1950 wirksam wurde, brachte auch den Beamten der mittleren und oberen Besoldungsklassen den vollen Teuerungsausgleich und hatte darüber hinaus einige weitere Verbesserungen der Personalbezüge zur Folge, deren Ausmass den eidgenössischen Räten mit Botschaft vom 20. Dezember 1948 ausführlich geschildert wurde. Die Anpassung der Dienstvorschriften für die Angestellten und Arbeiter an das neue Gesetz wirkten sich im gleichen Sinne aus. Nach Ausbruch des Koreakrieges setzte von neuem eine Teuerung ein und machte seit 1951 die Ausrichtung neuer Teuerungszulagen erforderlich. Namentlich auch dem Personal unseres diplomatischen und konsularischen Aussendienstes mussten beträchtliche zusätzliche Teuerungszulagen gewährt werden, ohne dass sich die für uns in Frage kommenden Devisenkurse entsprechend geändert hätten.

Von diesen äusseren Umständen abgesehen, haben auch interne Verhältnisse eine Erhöhung der durchschnittlichen Personalbezüge bewirkt. In der Zusammensetzung des Personalkörpers ist seit Kriegsende eine grundlegende Umschichtung eingetreten, die sich auch in den letzten Jahren noch fortsetzte. Im Jahre 1946 waren noch rund 6000 für die Bedürfnisse der Kriegswirtschaft aushilfsweise angestellte Arbeitskräfte vorhanden. Sie gehörten vorwiegend tieferen Gehaltsklassen an, was die Personalkosten entsprechend beeinflusste. Infolge des Abbaues dieses Aushilfspersonals hat sich das Besoldungsniveau in der Bundeszentralverwaltung automatisch erhöht. Diese Entwicklung hält bis heute an, weil ein grosser Teil der im Bundesdienst verbleibenden Arbeitskräfte noch nicht den Höchstbetrag der massgebenden Gehaltsklassen erreicht hat, während zugleich die Rekrutierung jüngerer, billigerer Kräfte im Interesse des Personalabbaues sistiert ist.

Die in den Voranschlägen für 1952 und 1953 festgelegten Personalkredite berücksichtigen den zusätzlichen Teuerungsausgleich noch nicht, weil bei der Aufstellung des Budgets keine gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung solcher Zulagen vorhanden war. Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten deutet gegenwärtig darauf hin, dass im Jahre 1953 jedenfalls nicht mit kleineren Beträgen

¹⁾ Ohne zusätzliche Teuerungszulage.

als für das laufende Jahr gerechnet werden kann. Der gesamte Personalaufwand der Zentralverwaltung wird daher auf rund 269 Millionen Franken ansteigen.

Gewisse Mehrausgaben für das Personal können aus den noch bevorstehenden Änderungen der Amterklassifikation entstehen. Sie werden jedoch im Bereich der Bundeszentralverwaltung nicht stark ins Gewicht fallen.

Für eine weitere Zukunft sind die Personalausgaben schwer abzuschätzen. Einerseits ist es nicht angängig, sie nach Bedürfnis auf einen bestimmten Betrag hinauf- oder hinunterzusetzen, weil sie gesetzlich gebunden sind. Andererseits ist die Voraussage des künftigen Personalbedarfes sehr schwierig, ja überhaupt unmöglich. Diese Frage hängt im Sektor der Militärverwaltung eng mit der Entwicklung der internationalen Lage zusammen, während in der zivilen Verwaltung Wirtschaftskonjunktur und Gesetzgebung den Ausschlag geben. In beiden Verwaltungsgebieten kann mit Hilfe von Rationalisierungen und durch Vereinfachung des Personalapparates nur in beschränktem Masse eine Kostensenkung herbeigeführt werden.

b. Die Möglichkeit weiterer Personaleinsparungen

Wenn der mit unserer Botschaft vom 22. Januar 1948 in Aussicht genommene Personalabbau nicht erreicht werden konnte, so ist dies sozusagen ausschliesslich die Folge unabänderlicher äusserer Einflüsse. In den innen- und aussenwirtschaftlichen Verhältnissen unseres Landes sind Umstände eingetreten, die den Verzicht auf staatliche Massnahmen erschwerten und den Personalabbau verzögerten. Seit 1950 sah sich die Militärverwaltung gezwungen, ihren Personalbestand wieder zu erhöhen. Die in ihrem Bereich vorgenommenen Neuanstellungen haben die Personaleinsparungen, welche bei den übrigen Departementen erreicht wurden, mehr als aufgewogen.

Trotzdem ist festzustellen, dass die Verwaltung von sich aus ein gutes Stück Weges in der Richtung des Abbaues zurückgelegt hat. Vom höchsten Personalbestand von 29 842 im Jahre 1944 ist sie heute bei einem Bestand von 21 558 Arbeitskräften angelangt, was einer Verminderung von rund 8300 Einheiten entspricht. Das den allgemeinen Wünschen entsprechende Ziel des Abbaues bleibt damit allerdings noch in weiter Ferne, doch kann es nicht ohne Rücksicht auf die objektiven Gegebenheiten, nämlich die der Verwaltung verbleibenden, immer noch grossen Aufgaben, festgelegt werden. Nur mit bedeutenden Anstrengungen, an denen nicht allein die Verwaltung, sondern vor allem auch die gesetzgebenden Behörden teilnehmen müssen, wird man dem gewünschten Zustand näher kommen und den heutigen Personalbestand im erwarteten Ausmass zurückbilden können.

In den einzelnen Verwaltungszweigen zeichnen sich nach dem gegenwärtigen Stande der Entwicklung noch die folgenden Möglichkeiten ab:

Die Geschäftslast des Bundesgerichts und des eidgenössischen Versicherungsgerichts kann durch Rationalisierungsmassnahmen recht wenig beein-

flusst werden. Die Bundeskanzlei und mit ihr die Drucksachen- und Materialzentrale haben ihren Personalbestand dem Geschäftsverkehr angepasst. Abbaumöglichkeiten sind hier nur in geringem Umfang vorhanden, solange nicht ein allgemeiner Rückgang der Verwaltungstätigkeit in den Departementen einsetzt.

Das Politische Departement wird auch in Zukunft mehr Aufgaben zu bewältigen haben als im Vorkriegsjahr 1938. Die Möglichkeiten, den Personalbestand noch weiter zu reduzieren und Einsparungen auf unseren Auslands-posten zu verwirklichen, werden gegenwärtig geprüft.

Das Departement des Innern wird durch Entlassungen beim Volkszählungsbureau des Statistischen Amtes noch rund 220 Arbeitskräfte einsparen können. Schwieriger ist dagegen ein Personalabbau bei der Eidgenössischen Technischen Hochschule und ihren Annexanstalten. Die Zunahme der Zahl der Studierenden, die sich allerdings in letzter Zeit verlangsamt hat, bedingte die Vermehrung des Lehrkörpers und die bauliche Erweiterung der Institute und Laboratorien, die ihrerseits ebenfalls Neuanstellungen rufen. Die Eidgenössische Materialprüfungsanstalt hat ihren Personalbestand laufend den Auftrageingängen anzupassen, da ihre Arbeiten im Interesse der auftraggebenden Industrie rasch und zuverlässig erledigt sein wollen. Glücklicherweise stehen hier der vermehrten Arbeit auch grössere Gebühreneingänge gegenüber, womit die erhöhten Personalkosten wenigstens teilweise wettgemacht werden. Die Anstalt hat zudem, wie übrigens auch die Forschungsinstitute der ETH, auf neue technische Bedürfnisse und Aufgaben Rücksicht zu nehmen.

Das Justiz- und Polizeidepartement hat seinen Personalaufwand bereits stark eingeschränkt und sieht weitere Entlassungen in geringem Umfang für die nächsten Jahre vor.

Die Bestände des Militärdepartementes werden sich erst mit der Beendigung des Rüstungsprogramms in grösserem Ausmass herabsetzen lassen. Davon abgesehen wird versucht, personalsparende Vereinfachungen im Verwaltungsbetrieb durchzuführen.

Beim Finanz- und Zolldepartement ist der Abbau weitgehend zum Stillstand gekommen. Eine kleine Rückbildung wird unter Umständen noch bei der Zentralen Ausgleichsstelle möglich sein. Dagegen erlaubt die Getreideordnung voraussichtlich nicht, bei der Getreideverwaltung Personal einzusparen. Der Personalbedarf der Steuerverwaltung wird sich hauptsächlich nach den im Zusammenhang mit der vorliegenden Botschaft zu treffenden gesetzgeberischen Massnahmen richten.

Im Volkswirtschaftsdepartement steht eine Rückbildung des Personalbestandes der Preiskontrollstelle um etwa 20 Arbeitskräfte in Aussicht. Gleichzeitig werden die bei der Sektion für Rechtswesen noch beschäftigten 29 Beamten und Angestellten mit dem Wegfallen der Vollmachtenbeschlüsse überzählig.

Das Post- und Eisenbahndepartement, das einen verhältnismässig geringen Personalbestand aufweist, sieht keine weiteren Personaleinsparungen vor. Es hat im Gegenteil Mühe, eine Personalvermehrung zu verhindern.

Wenn sich in der nächsten Zeit eine etwas ruhigere wirtschaftliche und politische Entwicklung anbahnt, so sollte es möglich sein, den im September 1952 gezählten Personalbestand von 21 558 Arbeitskräften noch etwas zu vermindern. Wir schätzen daher den gesamten jährlichen Personalaufwand ab 1955 auf rund 255 Millionen Franken. Mit den erwähnten, zusätzlichen Ausgaben für Behörden und Personalfürsorge von rund 10 Millionen Franken wird deshalb der Aufwand für Behörden und Personal mit rund 265 Millionen Franken zu veranschlagen sein, wovon 165 Millionen auf Behörden und Zivilpersonal sowie 100 Millionen auf das Personal der Militärverwaltung entfallen. Den Aufwand weiter zu reduzieren wird nur möglich sein, wenn es gelingt, den Bund in wesentlichem Umfang von bisherigen Aufgaben zu entlasten.

c. Vorkehren zum Zwecke der wirtschaftlicheren Verwendung der vom Bunde beschäftigten Arbeitskräfte

Als primäre Ursache der Zunahme des Verwaltungsapparates sind die von den politischen Behörden gestellten Verwaltungsaufgaben anzusehen. Da sie sich — jedenfalls von Verwaltungsseite — nur schwer beeinflussen lassen, wird man den Massnahmen zur Förderung einer wirtschaftlicheren Organisation und Arbeitsweise der Dienststellen um so grösseres Gewicht beimessen müssen.

Wahrnehmungen und Anträge der Sparexperten lassen erkennen, dass die Möglichkeiten arbeitssparender, organisatorischer Massnahmen in der Tat bei der Bundeszentralverwaltung noch nicht voll ausgeschöpft sind. So werden unter andern vorgeschlagen:

1. Vereinfachung des Registraturwesens und Herabsetzung der internen Kontroll- und Revisionstätigkeit;
2. Überwachung der Arbeitsintensität und richtiger Einsatz der Arbeitskräfte entsprechend ihrer Eignung;
3. Vereinfachung des Schriftverkehrs und Verzicht auf die Unzahl verwaltungsinterner Berichte, die in vertikaler und horizontaler Richtung erstattet werden müssen. Konzentration des Schreibpersonals in zentralen Kanzleien;
4. bessere räumliche Zusammenfassung zusammengehörender Dienste;
5. Zusammenstellung der zugewiesenen Aufgaben und Einforderung von Anträgen bezüglich der weiteren Behandlung, Begrenzung oder Aufhebung dieser Aufgaben oder der Delegation von Aufgaben an Wirtschaftsorganisationen.

Um den Verwaltungsbetrieb so rationell als möglich zu gestalten, nehmen wir in Aussicht, eine besondere Stelle einzusetzen, deren ständiges Anliegen es sein wird, der Durchführung personalsparender Massnahmen in der Zentralverwaltung Aufmerksamkeit zu schenken, Verbesserungen der Dienstorganisation und der Arbeitsmethoden zu prüfen und den Personalbedarf der Dienststellen festzusetzen und zu überwachen. Diese neue Verwaltungskontrolle wird ihre Aufgabe in Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle, dem Personalamt und nach Bedarf unter Zuhilfenahme von Organisationsfachleuten aus der Verwaltung oder von privaten Experten wahrnehmen.

3. Allgemeine laufende Ausgaben (ohne Militär)

Im Finanzplan 1950 ff. wurden die zivilen Sachausgaben mit insgesamt 52 Millionen Franken eingestellt. Wie die seitherigen Analysen der Ausgaben seit 1946 anhand des neuen Kontenplanes zeigten, war diese Schätzung offensichtlich zu niedrig.

Allein die Ausgaben für Büro- und Materialkosten, Miete und Entschädigungen betragen in den letzten Jahren zwischen 42 und 58 Millionen. Nach der Materialverteuerung der letzten Zeit und bei der allgemein steigenden Tendenz der Miet- und Entschädigungsansätze wird man auch bei sparsamem Haushalt zukünftig hierfür mit rund 55 Millionen rechnen müssen.

Die Ausgaben für zivile Bauten und Mobilien stiegen von 1947 bis 1950 allmählich von 21 auf 33 Millionen. Im Jahre 1951 schnellten sie auf 51 Millionen hinauf, wovon aber 10 Millionen auf die Anschaffung von Flugzeugen für die Swissair zurückzuführen sind. Im Voranschlag 1953 figurieren zivile Bauten und Mobilien mit 45 Millionen. Der vermehrte Liegenschaftsbesitz des Bundes wird dauernd höhere Kosten verursachen als früher. Gelingt es, in der Hochkonjunktur die Bautätigkeit des Bundes auf das unerlässlich Notwendige zu beschränken, so wird mit rund 40 Millionen auszukommen sein. In der Krise wird diese Ausgabengruppe durch Ausführung früher zurückgestellter Bauvorhaben wohl die 50-Millionen-Grenze übersteigen.

Die vertraglichen Verpflichtungen des Bundes im In- und Ausland erforderten in den letzten Jahren zwischen 14 und 24 Millionen. Eine Durchschnittsschätzung von rund 15 Millionen für die Zukunft wird der Wirklichkeit nahe kommen.

Die Lohn- und Verdienstausfallentschädigungen sind in erster Linie von der Zahl der zum Dienste einberufenen Wehrmänner abhängig. In den Jahren 1948 bis 1952 schwankten diese Ausgaben von 31 bis 51 Millionen jährlich. In Anbetracht der erhöhten Wehrbereitschaft nach Durchführung des Rüstungsprogramms und der allgemeinen Entwicklung des Lohnniveaus wird man für die Jahre 1955 ff. wohl damit rechnen müssen, dass Lohn- und Ver-

dienstausfallentschädigungen im jährlichen Ausmass von rund 40 Millionen zu bezahlen sein werden.

Die allgemeinen laufenden Ausgaben erreichten in den Jahren 1947 bis 1952 tatsächlich 92 bis 167 Millionen. Da, wie gesagt, namentlich in Krisenzeiten bei den vertraglichen Leistungen und bei den Bauten noch eine weitere Zunahme zu erwarten ist, kommen wir bei der Schätzung für 1955 ff. für die Hochkonjunktur auf etwa 150 Millionen und für die Krise auf 160 Millionen.

4. Die Bundesbeiträge

Seit längerer Zeit schon ist die Kritik an den Bundesbeiträgen ein immer wiederkehrendes Traktandum in den Beratungen der Behörden und in den Diskussionen der Öffentlichkeit. Fast einmütig wird gefolgert, auf diesem Gebiet seien noch wesentliche Einsparungen möglich, ohne dass der Bund deswegen auf die richtige Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben verzichten müsste. In der Praxis sehen die Dinge leider etwas anders aus. An den Bund werden immer neue Anforderungen gestellt, und dem Abbau der bisherigen Bundesbeiträge stellen sich grösste Widerstände entgegen. Im ersten Finanzprogramm vom 13. Oktober 1933 hat man sich damit beholfen, die Subventionsleistungen möglichst gleichmässig herabzusetzen. Ausgenommen wurden lediglich Beiträge, die verfassungsrechtlich oder vertraglich gebunden waren oder aus besonders dafür bestimmten Einnahmen gedeckt wurden. Mit dem zweiten Finanzprogramm vom 31. Januar 1936 wurde der generelle Abbau von 20 auf 40 Prozent erhöht, aber man sah sich gleichzeitig gezwungen, eine Reihe von Sonderregelungen zu treffen. Bei dieser Ordnung ist es in grossen Zügen bis heute geblieben. Beim Voranschlag für 1953 stellten sich die eidgenössischen Räte auf den Standpunkt, dass weitere schematische Kürzungen nicht am Platze seien.

Um ein richtiges Bild über die gesamte Entwicklung der Bundesbeiträge während der letzten Jahre zu gewinnen, müssen die Ausgaben für die Alters- und Hinterlassenenversicherung, für die Verbilligungsbeiträge, für internationale Aktionen und für die Beiträge an die Kantone aus dem Treibstoffzollertrag ausgeschieden werden. Diesen Beitragsgruppen kommt ein so grosses Gewicht zu, dass sie die anderen Entwicklungskomponenten überschatten. Die Beiträge an die Kantone aus dem Treibstoffzollertrag passen sich nach der heutigen Regelung dem Zollertrag automatisch an. Das kann zu einer Steigerung des gesamten Subventionsvolumens führen, ohne dass an den Grundlagen etwas geändert wurde. Die in der Bundesrechnung ausgewiesenen Beiträge an die AHV umfassen auch die Leistungen der Kantone sowie Entnahmen aus Rückstellungen. Auch die Verbilligungsbeiträge und die Beiträge an internationale Aktionen, insbesondere an die Schweizerpende und die Europahilfe, die in den letzten Jahren systematisch abgebaut wurden, fallen ausserhalb des Rahmens der normalen Bundesbeiträge. Nach dieser Bereinigung des Gegenstandes unserer Betrachtungen ergibt sich folgendes Bild:

Entwicklung der Bundesbeiträge

		Gesamt- betrag	AHV	Verbilli- gung	Internat. Aktionen	Treibstoff- zollbeiträge	Andere Beiträge
		in Millionen Franken					
Rechnung	1946	416	—	151	41	9	215
	1947	440	—	223	18	15	184
	1948	636	168	274	—	15	179
	1949	489	168	101	—	16	204
	1950	466	168	61	2	29	206
	1951	445	170	27	3	36	209
Voranschlag	1952	445	169	7	—	38	231
	1953	447	170	—	1	50	227

Nach Kriegsende ist bei den «andern Beiträgen» eine bemerkenswerte Rückbildung eingetreten, die dann aber sukzessive wieder aufgeholt wurde.

Die «andern Beiträge» betragen

	in Promillen des Volks- einkommens	in Prozenten der Ausgaben der Finanzrechnung	in Prozenten von 1946 unter Berücksichtigung der Lebenskosten
1946	14	10	100
1947	11	9	82
1948	10	9	77
1949	11	12	89
1950	11	12	91
1951	10	11	88

Diese Zahlen zeigen, dass von einem allgemeinen Überborden des Subventionsaufwandes wohl kaum gesprochen werden kann. Unter Berücksichtigung der Geldwertschwankungen darf der Wiederanstieg der Subventionsausgaben seit 1948 als mässig bezeichnet werden. Dass die Subventionen trotz sinkendem Geldwert nicht mehr gestiegen sind, ist um so überraschender, als der Lohnanteil an den subventionierten Kosten in der Regel mehr als 50 Prozent beträgt.

Dennoch darf der Ruf nach Einsparungen auf dem Subventionsgebiet nicht überhört werden. Nach wie vor befinden wir uns in einer Phase der Hochkonjunktur, in welcher die staatliche Hilfe von der Wirtschaft nicht in Anspruch genommen werden sollte. Sobald die Wirtschaftslage sich auch nur normalisiert oder gar in eine Krise umschlägt, muss bei den ordentlichen Subventionen mit einem Mehraufwand gerechnet werden. Dazu werden sich Massnahmen für die Krisenbekämpfung gesellen. Diese Perspektiven stimmen um so nachdenklicher, als es trotz der immer noch vorhandenen Hochkonjunktur heute nicht mehr gelingt, Überschüsse im Haushalt des Bundes zu erzielen.

Deshalb muss auch bei den Bundesbeiträgen eine sorgfältige Prüfung aller Einsparungsmöglichkeiten vorgenommen werden, wenn die Schwierigkeiten einer derartigen Rückbildung auch nicht unterschätzt werden dürfen. Die historischen Subventionen an Gemeinschaftswerke haben auch heute noch ihre

Berechtigung, namentlich soweit sie in Gegenden unseres Landes fliessen, die vom wirtschaftlichen Aufschwung wenig Nutzen gezogen haben. Auch auf sozialem Gebiet sind einem Abbau enge Grenzen gesetzt. Dagegen muss darnach getrachtet werden, Subventionen abzuschaffen, die nur während einer Krise, während des Krieges oder während einer gewissen Anlaufzeit am Platze waren oder deren Empfänger nicht darauf angewiesen sind.

Anlässlich der Beratungen über den Voranschlag 1953 haben die eidgenössischen Räte den Bundesrat mit Postulaten eingeladen, sich in umfassender Weise über das Problem der Bundesbeiträge zu äussern. Dieser Bericht gibt uns Gelegenheit, eingehender zu diesen Fragen Stellung zu nehmen, so dass wir es uns ersparen können, hier näher darauf einzutreten.

In unserer Botschaft vom 22. Januar 1948 haben wir für die Jahre 1950 ff. einen Subventionsplafond von 155 Millionen Franken angenommen. Die Beiträge für die Grundbuchvermessung sowie für die Rheinregulierung Basel-Strassburg werden in der neuen Rechnungsdarstellung nicht mehr als Subventionen, sondern als Sachausgaben behandelt, so dass sie bei einem Vergleich mit den seitherigen Rechnungsergebnissen wegzulassen sind. Lassen wir entsprechend der vorstehenden Betrachtungsweise auch die Beiträge für die AHV, die internationalen Aktionen und die Strassenbeiträge aus Treibstoffzöllen ausser Betracht, so sinkt der damalige Plafond auf 122 Millionen Franken. Demgegenüber gestalteten sich die tatsächlichen Rechnungsergebnisse der beiden letzten Jahre und die Voranschläge 1952 und 1953 wie folgt:

Subventionsausgaben in Mio. Fr.

	Finanz-	Rechnung		Voranschlag	
	plan 1948 pro 1950 ff.	1950	1951	1952	1953
Total Bundesbeiträge	121,8	206,7	209,2	230,5	227,0
Verkehr	8,0	15,0	16,6	20,0	13,7
Industrie, Gewerbe und Handel	5,6	6,0	6,5	6,2	6,4
Landwirtschaft	47,7	48,1	53,4	68,8	69,3
Inland-Getreideversorgung	—	33,2	43,3	43,1	38,2
Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei, Gewässerkorrekturen	6,9	18,9	8,6	10,7	12,5
Sozialpolitik, Gemeinnützigkeit, Gesundheitspflege	33,0	58,3	53,7	53,9	56,2
Kultur, Wissenschaft, Unterricht und berufl. Bildungswesen	18,6	23,2	23,3	24,1	27,0
Ausserdienstliche Ausbildung, Schiess- und Sportwesen	1,6	3,1	2,8	3,1	2,8
Rechtspflege	0,4	0,9	1,0	1,1	0,9

Wenn die tatsächlichen Ausgaben bisher die plangemässen um mehr als 100 Millionen im Jahr überstiegen haben, so ist in erster Linie zu betonen, dass die in jener Botschaft angedeuteten Wege zur Erreichung des Plafonds eben

nicht beschritten wurden. Die da und dort zurückgegangenen Subventionsausgaben wurden durch neue überkompensiert, die auf neuen Beschlüssen der Bundesversammlung beruhen (Privatbahnsanierung, Anbauprämien für Futtergetreide, Familienzulagen in der Landwirtschaft, Auslandschweizerhilfe usw.), oder sie ergaben sich gestützt auf alte Beschlüsse, als Folge einer neuen Entwicklung (Getreidewirtschaft, Weinbau, Bekämpfung der Rindertuberkulose, Krankenkassen usw.) Diese Erfahrungen zeigen, wie problematisch derartige Zukunftsschätzungen sind.

Da in nächster Zeit nicht damit gerechnet werden kann, dass dem Bund neue Einnahmequellen eröffnet werden und da noch während einiger Jahre besonders hohe Militärausgaben bevorstehen, werden für die Subventionspolitik — wenn nicht der Weg steigender Verschuldung beschritten werden soll — folgende Richtlinien notwendig:

1. Hintanhaltung der Forderungen nach Erhöhung der alten Bundesbeiträge.
2. Beschränkung neuer Hilfeleistungen des Bundes auf jene Fälle, wo seine Mitwirkung wirklich unerlässlich ist,
3. Finanzierung dieses neuen Subventionsbedarfs durch den Abbau oder das Fallenlassen bisheriger Beiträge, soweit diese als überlebt oder unter den heutigen Verhältnissen dem Bunde nicht mehr zugemutet werden können.

Im Subventionswesen sind offensichtlich sowohl retardierende als auch expansive Elemente am Werk. Zu den ersteren glauben wir im allgemeinen die öffentliche Meinung zählen zu können, die zumeist für eine sparsame Subventionspraxis eintritt. Auch die Starrheit der Rechtsgrundlagen wirkt im gleichen Sinne. Sie hat insbesondere zur Folge, dass sich Geldwertveränderungen und politisch bedingte Entscheidungen auf einzelnen Gebieten im Gesamtvolumen der Subventionen nur gedämpft auswirken. Verstärkt wird dieser Umstand durch die besonderen Sparerlasse, wie insbesondere die in ihrer Wirksamkeit verlängerte Finanzordnung, gestützt auf die es bis anhin möglich gewesen ist, bei der Ausrichtung von Beiträgen die gesetzlichen Ansätze zu unterschreiten, namentlich dort, wo es die wirtschaftliche Lage der Empfänger gestattet. Schliesslich kann auch erwähnt werden, dass viele Subventionen der Natur der Massnahme entsprechend nur vorübergehende Belastungen nach sich ziehen. Wir erwähnen etwa den Ausbau der Flugplätze, die Beiträge an die von 1919 bis zum Inkrafttreten des Strafgesetzbuches von den Kantonen errichteten, ausgebauten oder erweiterten Anstalten für den Strafvollzug und die verschiedenen Hilfeleistungen für die Trocken-, Lawinen- oder Hochwasserschäden. Nachdem der Bestand an Tuberkulosesanatorien den Bedürfnissen bald genügt, ist in nächster Zeit kaum mehr mit Beiträgen für grössere Neubauten, sondern nur noch mit solchen für Umbauten zu rechnen. Eine Reihe von Subventionsbeschlüssen wurde ausdrücklich nur für eine beschränkte Zeit gültig erklärt, und es wird in Zukunft noch mehr in diesem Sinne vorzugehen sein. Dank dieser natürlicherweise oder formell beschränkten Geltung vieler Subventionserlasse ist es möglich gewesen, neue Beiträge zu gewähren, ohne dass sich die Gesamt-

summe entsprechend erhöht hätte. Es muss aber zu Bedenken Anlass geben, dass immer mehr neue Subventionen hinzukommen als alte wegfallen.

Bedauerlicherweise machen sich die expansiven Elemente in der Subventionsentwicklung heute mehr bemerkbar als je. Es ist ganz natürlich, dass mit der fortschreitenden Entwicklung auf sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet immer neue Probleme in Diskussion kommen, deren praktische Lösung man nicht anders als durch Bundesbeiträge glaubt realisieren zu können.

Im Jahre 1948 wollten wir den Subventionsplafond ohne die Strassenbeiträge aus Treibstoffzöllen und ohne AHV auf 122 Millionen jährlich beschränken. Diese Schätzung, die nur auf den Erfahrungen von zwei Nachkriegsjahren fusste, hat sich in der Folge als zu optimistisch erwiesen. Auf Grund der seitherigen Entwicklung sind wir bei unseren Schätzungen für die Bundesbeiträge ohne Strassenbeiträge und AHV insgesamt auf 220 Millionen Franken für die Hochkonjunktur und 270 Millionen Franken für die Krise gekommen, wobei die eigentlichen Krisenausgaben für Arbeitsbeschaffungsmassnahmen und Stützungsaktionen nicht eingerechnet sind.

Vom Aufwand von 231 Millionen Franken im Jahre 1952 bis zu der für die Hochkonjunktur angenommenen Norm von 220 Millionen Franken ist zwar nur ein kleiner Schritt. Wir halten jedoch dafür, dass auch dieses sehr bescheidene Ziel nur erreicht werden kann, wenn der Sinn für das Mass dessen, was vom Staat erwartet werden darf, noch viel ausgeprägter wird. Solange der Blick auf das Ganze bei Behörden, Parteien, Verbänden und beim einzelnen Bürger immer wieder durch das Interesse in eigener Sache getrübt wird, werden die Bundesbeiträge auch diesen Rahmen wieder sprengen.

5. Landesverteidigung

a. Entwicklung seit Ende des zweiten Weltkrieges

Mit dem Problem der Militärausgaben, das von jeher Gegenstand eifriger Diskussionen in den eidgenössischen Räten und in der Öffentlichkeit bildete, haben wir uns in der Botschaft vom 22. Januar 1948 eingehend befasst. Bekanntlich hatte die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform in ihrem Bericht vom 14. März 1947 die Auffassung vertreten, dass militärische Aufwendungen von mehr als 300 Millionen Franken im Jahr auf die Dauer nicht tragbar seien, weil dadurch die Erfüllung anderer lebenswichtiger Aufgaben durch den Bund verunmöglicht würde.

Gegen diese These der Expertenkommission nahm das Militärdepartement Stellung. In einer ausführlichen Denkschrift an den Bundesrat vom 28. Juni 1947, dem sogenannten «Blaubuch», legte es dar, dass die Armee auch bei grösster Sparsamkeit einen durchschnittlichen Kredit von jährlich 400 Millionen Franken benötige. Der Bundesrat schloss sich der vom Militärdepartement begründeten Auffassung an und nahm diesen Betrag in die bereits erwähnte Botschaft über die Neuordnung des Bundeshaushaltes auf. Er wies

dabei ausdrücklich darauf hin, dass damit nicht beabsichtigt sei, die Militärausgaben für alle Zeiten auf jährlich 400 Millionen Franken festzulegen. Es handle sich vielmehr um eine Schätzung des für die Jahre 1950 ff. zu erwartenden durchschnittlichen Finanzbedarfes, wobei man sich klar sein müsse, dass die Militärkredite in Wirklichkeit zweifellos bedeutenden Schwankungen unterliegen werden. Die einzelnen Jahresquoten seien nach wie vor im Rahmen des Voranschlages durch die eidgenössischen Räte festzusetzen. Der Schätzung lag die Annahme zugrunde, für die jährlich wiederkehrenden Ausgaben werde ein Betrag von 317 Millionen Franken benötigt, während für den weitem Ausbau der Landesverteidigung ein Jahresdurchschnitt von 95 Millionen Franken vorgesehen wurde. Die Aufwendungen für die Erneuerung des Flugzeugparkes waren nicht in den jährlich wiederkehrenden Ausgaben, sondern in den übrigen Ausgaben enthalten. Dem die 400 Millionen Franken übersteigenden Betrag standen entsprechende Einnahmen gegenüber.

Die Schätzung des jährlichen Kreditbedarfes für die Armee beruhte auf der ausdrücklichen Voraussetzung normaler Zeiten und auf der Annahme, dass der Aufbau der Armee keine grundlegenden Änderungen erfahre. Die weltpolitische Lage verschlechterte sich aber schon bald nach Veröffentlichung dieser Vorlage derart, dass schon im Jahre 1949 die effektiven Militärausgaben auf 468 Millionen Franken anstiegen. Dabei waren in diesem Betrag Anschaffungen in der Höhe von mehreren Millionen Franken zu Lasten verschiedener Fonds des Militärdepartementes nicht enthalten. Im Zeitpunkt, als die Einigungsvorlage über die Neuordnung des Finanzhaushaltes in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 scheiterte, war somit die dieser Vorlage zugrunde liegende Schätzung der jährlichen Militärausgaben in Wirklichkeit bereits um rund 70 Millionen Franken überschritten.

Die Veränderung der militärpolitischen Lage veranlasste das Militärdepartement, die Frage der künftigen Militärausgaben erneut einer einlässlichen Prüfung zu unterziehen. Nach eingehenden Studien im Winter 1949/50 legte es dem Bundesrat im April 1950, also noch vor Ausbruch des Korea-Konfliktes, einen neuen Bericht über die zukünftigen Militärausgaben, das sogenannte « Weissbuch », vor. Dieser Bericht wurde durch eine vom Bundesrat am 23. Dezember 1949 eingesetzte Studienkommission für Militärausgaben im Verlaufe des Jahres 1950 eingehend überprüft. Die Kommission kam in ihrem Schlussbericht vom 15. Januar 1951 zum Ergebnis, es sei für die Dauer der Jahre 1951 bis 1955 jährlich mit laufenden Militärausgaben von 470 Millionen zu rechnen und ausserdem zur Erhöhung der Wehrbereitschaft ein auf die gleiche Zeitdauer berechnetes Rüstungsprogramm von 1464 Millionen Franken durchzuführen. Das Weissbuch und der Bericht der Studienkommission bildeten die Grundlage der Ihnen mit Botschaft vom 16. Februar 1951 unterbreiteten Vorlage über das Rüstungsprogramm und seine Finanzierung. Diese Schätzung überschritt also den im Jahre 1948 für die gesamten Wehraufwendungen vorgesehenen Jahresdurchschnitt allein für die laufenden Militärausgaben um 70 Millionen.

Damit war indessen die Entwicklung noch nicht zum Stillstand gekommen. Schon der Voranschlag für das Jahr 1952 sah beim Militärdepartement laufende Ausgaben von 519 Millionen vor; für das Jahr 1953 sind 495 Millionen eingesetzt. Der in der Rüstungsprogramm-Botschaft in Aussicht genommene Betrag musste damit erneut um 50, bzw. 25 Millionen Franken überschritten werden. Die Normalaufwendungen für das Jahr 1953 sind verhältnismässig niedrig, weil in diesem Jahre keine Landwehr-Wiederholungskurse stattfinden, bei der persönlichen Ausrüstung auf die Reserven gegriffen und für die Flugzeugerneuerung nur ein Betrag von 81 Millionen fällig wird, während für diese Erneuerung durchschnittlich mit 56 Millionen gerechnet wurde.

Wir verstehen durchaus, dass diese Entwicklung von den eidgenössischen Räten und in der Öffentlichkeit mit Besorgnis verfolgt wird. Wir geben uns auch Rechenschaft über die eminente Bedeutung, die diesem Problem im Rahmen unseres gesamten Staatshaushaltes und im Hinblick auf die Erfüllung der andern lebenswichtigen Aufgaben des Bundes zukommt. Wer indessen nur diese Zahlen betrachtet, übersieht leicht, dass die starke Ausgabensteigerung auf Gründe zurückzuführen ist, auf die wir nur einen geringen Einfluss ausüben können. Sie sind die zwingende Folge einer tragischen Entwicklung der weltpolitischen Lage, die wir als Bürger eines friedliebenden Kleinstaates aufs tiefste bedauern, und beruhen auf der Notwendigkeit, unser Wehrwesen den Bedürfnissen der Zeit anzupassen.

Es sei nachstehend versucht, die wichtigsten Gründe für die fortschreitende Erhöhung der Militärausgaben darzulegen.

b. Die Ursachen für das Ansteigen der Militärausgaben

Die Struktur unserer Militärausgaben hat sich in den letzten 25 Jahren wesentlich verändert. So betrug der Anteil für Materialbeschaffung, Unterhalt und Ersatz an den gesamten Militärausgaben im Jahre 1925 rund 26, im Jahre 1952 dagegen 76 Prozent. Demgegenüber gingen im gleichen Zeitraum die Kosten für die Ausbildung der Armee von 50 auf 16 Prozent zurück. Diese Verschiebung bewirkt — wie noch zu zeigen sein wird — eine starke Ausgabensteigerung.

Allgemeine Ursachen

Im Vergleich zu den dreissiger Jahren ist unter den allgemeinen Ursachen wohl an erster Stelle die Erhöhung der Preise und Löhne zu nennen. Es ist leicht ersichtlich, dass gerade bei den Militärausgaben kaum ein Ausweichen gegenüber dem Ansteigen der Preise und Löhne möglich ist. Wenn als Vergleichsjahr — in Anlehnung an unsere entsprechenden Ausführungen in der Botschaft vom 22. Januar 1948 — das Militärbudget von 1932 herangezogen wird, so lässt sich feststellen, dass bereits 1947, also innert 15 Jahren, eine Verteuerung um rund 53 Prozent eingetreten ist. Seit 1947 und auch seit der Aufstellung des Normalbudgets von 470 Millionen im Jahre 1950/51 sind die Preise und Löhne noch weiter angestiegen. Die Entwicklung der Löhne und

Preise muss gegenüber früher immer mehr ins Gewicht fallen, weil der Anteil der materialbedingten Militärausgaben an den gesamten Landesverteidigungskosten stetig ansteigt. Diese Entwicklung hängt zwangsläufig mit der Technisierung des Wehrwesens zusammen, und dieser Entwicklung kann sich auch ein Kleinstaat kaum entziehen, wenn er seine Landesverteidigung auch nur einigermaßen auf der Höhe halten will.

Ein zweiter Grund für das Ansteigen der Militärausgaben liegt in der Vermehrung des Kriegsmaterials. Dieses ist nicht nur bei den eigentlichen technischen Truppen, sondern auch bei der Infanterie, die weiterhin den Grossteil unseres Heeres ausmacht, in den vergangenen 20 Jahren und sodann besonders seit dem Ende des zweiten Weltkrieges stark vermehrt worden. In unserer Botschaft vom 22. Januar 1948 haben wir in diesem Zusammenhang auf die Entwicklung beim Infanterieregiment hingewiesen (BBl 1948, I, 374; Sonderausgabe 66). Die Entwicklung ist nun aber seit der damals geltenden Truppenordnung 47 einen Schritt weitergegangen, indem seit anfangs 1952 die Truppenordnung 51 in Kraft getreten ist und vermehrte Panzerabwehrwaffen eingeführt wurden. Betrug z. B. der Inventarwert des Korpsmaterials eines Infanterieregimentes bei Ausbruch des ersten Weltkrieges noch rund 400 000 Franken, so war er 1932 bereits auf 1,2 Millionen gestiegen, um nach dem neuesten Stand der Bewaffnung und Ausrüstung gemäss Truppenordnung 51 rund 4,5 Millionen Franken (ohne Motorfahrzeuge, Pferde und Munition) zu erreichen. Die entsprechenden Zahlen für die dem genannten Truppenkörper zugeteilte Munition lauten 80 000, 110 000 und 1 Million Franken. Auch wenn ein Teil dieser Erhöhungen auf die seither eingetretene Preissteigerung zurückgeht, so ergibt sich trotzdem für die reine Materialvermehrung, z. B. für den Zeitraum von 1932 bis 1947, eine Erhöhung auf das 2,4-fache. Diese Zahl zeigt, wie stark Bewaffnung und Ausrüstung der Armee in den letzten 15 bis 20 Jahren vermehrt worden sind.

Das Kriegsmaterial ist aber nicht nur vermehrt, sondern auch verbessert und verfeinert worden, was wiederum seine Rückwirkungen auf Anschaffung, Ersatz und Unterhalt hat. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Entwicklung der Preise und Löhne in den nächsten 10 Jahren im wesentlichen stabil bleiben wird, ergibt sich doch aus den Erfahrungen seit dem Ende des zweiten Weltkrieges, dass die Technisierung des Wehrwesens dauernd kostensteigernd wirkt. Das heisst nun allerdings nicht, dass man sich mit dieser Tatsache einfach abzufinden hätte. Vielmehr zwingt die Entwicklung zur ständigen Überprüfung der einzelnen Notwendigkeiten und zur möglichst rationellen Durchführung der der Landesverteidigung innewohnenden Aufgaben. Wir werden noch darauf zurückkommen.

Ein weiterer Grund für das Ansteigen der Militärausgaben liegt in der Verlängerung der Ausbildungszeiten. Das springt besonders in die Augen bei einem Vergleich mit den Verhältnissen im Jahre 1932, ist doch die Dauer der Rekrutenschulen seither um 70 Prozent, die der Kadernschulen um rund 90 Prozent und die der Wiederholungskurse um die Hälfte gestiegen. Dazu

kommt, dass nach den jetzt geltenden Bestimmungen der Militärorganisation mehr Kurse für Landwehrtruppen und andere Formationen des Heeres durchgeführt werden, die in ihrer Gesamtheit zusätzliche Ausgaben mit sich bringen. Auch sind die Kosten für die an die Truppe in Schulen und Kursen abzugebende Übungsmunition für die neuen Waffen wesentlich grösser als für die alten Waffen. So kostet z. B. ein Schuss für die neue 10,5-cm-Haubitze 170 Franken, während er für das alte 7,5-cm-Geschütz nur auf 50 Franken zu stehen kam.

Schliesslich hat sich die seit 1943 eingetretene Vermehrung der Truppenbestände ebenfalls im Sinne einer Ausgabenvermehrung ausgewirkt, und zwar sowohl hinsichtlich der Ausbildung als auch der Materialbeschaffung, des Unterhaltes und des Ersatzes. Der Bestand der Truppen in Auszug, Landwehr und Landsturm betrug 1932 rund 430 000 Mann, während es nach der Truppenordnung 51 rund 650 000 Mann sind, d. h. um die Hälfte mehr.

Technisierung des Heerwesens auf einzelnen Gebieten

Wie wir bereits angetönt haben, ist das Ansteigen der Militärausgaben zum Teil auf die Teuerung, auf die Vermehrung des Kriegsmaterials, auf die Verlängerung der Ausbildungszeiten und die Erhöhung der Truppenbestände zurückzuführen. Daneben aber hat vor allem die Technisierung des Wehrwesens die Höhe der Landesverteidigungsausgaben entscheidend beeinflusst. Die Auswirkungen dieser Entwicklung dürften finanziell mindestens ebenso bedeutend sein, wenn nicht noch grösser, wie die bereits dargelegten. Es sei auf die folgenden Beispiele hingewiesen:

Flugwaffe:

Die Aufrechterhaltung der Flugwaffe erforderte schon in der Zwischenkriegszeit bedeutende Summen. Die eidgenössischen Räte haben den Entschluss zur Beibehaltung dieser Waffengattung durch die Genehmigung der Beschaffungsvorlagen für die Vampire- und Venomjäger (BB vom 23. September 1947, 24. März 1949 und 12. April 1951)¹⁾ gefasst. Die dadurch erreichte Umstellung vom Kolbenmotorflugzeug auf das Düsenflugzeug hat sich in einer namhaften Verstärkung der Kampfkraft dieser Waffengattung ausgewirkt, weshalb denn auch gleichzeitig mit diesem Entschluss eine zahlenmässige Herabsetzung des Bestandes an Kampfflugzeugen um einen Fünftel zu verantworten war. Trotz dieser Herabsetzung bringt die Flugwaffe heute bedeutend grössere Ausgaben als früher mit sich. Dies geht auf die durch die technische Entwicklung bedingte Vervielfachung der Beschaffungs-, Unterhalts- und Betriebskosten zurück. Im Jahre 1930 kostete ein Jagdflugzeug rund 84 000 Franken, 20 Jahre später jedoch bereits 480 000 Franken. Die technische Kompliziertheit eines modernen Kampfflugzeuges zwingt zu einem wesentlich grösseren Unterhaltsaufwand, und die Betriebskosten sind ebenfalls um ein Vielfaches gestiegen. So erfordert der Treibstoffverbrauch (inkl. Öl) je Stunde im Jahre 1930 noch 42 Franken, im

¹⁾ AS 1947, 1061; BBl 1949 I 657; BBl 1951 I 898.

Jahre 1951 dagegen 350 Franken und gemäss Schätzung für den gegenwärtig in Beschaffung stehenden Venomjäger sogar rund 500 Franken.

Für den Unterhalt des Flugzeugparkes benötigte die Direktion der Militärflugplätze im vergangenen Jahre rund 1720 Arbeitskräfte gegenüber rund 230 Arbeitskräften im Jahre 1930.

Wenn mit der technischen Entwicklung Schritt gehalten werden soll, so müssen die am Ende ihrer Lebensdauer stehenden Flugzeuge ständig durch neue, noch leistungsfähigere ersetzt werden. Das bringt ein ganz beträchtliches Ansteigen der jährlichen Erneuerungsquote mit sich. Wenn für den genannten Zweck in der Botschaft vom 12. April 1951 über das Rüstungsprogramm die jährlichen Erneuerungskosten des Flugzeugparkes auf rund 56 Millionen Franken geschätzt wurden, so muss bei gleichbleibender Flugzeugzahl der zukünftige Aufwand bereits mit rund 90 Millionen angesetzt werden.

Die Heeresmotorisierung:

Wenn auch die Ausrüstung unseres Heeres mit Motorfahrzeugen nach wie vor auf dem Grundsatz beruht, dass nur die allernotwendigsten Fahrzeuge, nämlich etwa ein Fünftel, als Korpsmaterial beschafft und unterhalten werden sollen, während der Grossteil auf dem Requisitionswege im Mobilmachungsfalle der Armee zur Verfügung gestellt wird, so ist doch dieses Glied der Landesverteidigung zu einem finanziell besonders wichtigen Posten geworden. Die Entwicklung seit dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges ergibt sich besonders eindrücklich aus der Feststellung, dass damals rund 600 armee-eigene Motorfahrzeuge vorhanden waren, während es heute rund 12 000 sind (ohne Dienstmotorfahrzeuge der Wehrmänner). Entsprechend stieg der Personalbestand der Armeemotorfahrzeugparks von 20 auf rund 560 Personen. Für Garagierung, Unterhalt und Reparatur dieser Motorfahrzeuge mussten entsprechende Bauten erstellt werden, die zwar zu Lasten des Rüstungsprogrammes gehen, deren Betrieb und Unterhalt jedoch zu den laufenden Militärausgaben zu zählen sind. Die Vermehrung der Zahl der Armeemotorfahrzeuge erhält noch ihre besondere finanzielle Bedeutung durch den Umstand, dass in den erwähnten rund 12 000 Fahrzeugen ein beträchtlicher Prozentsatz sogenannte Spezialfahrzeuge sind, die besonders hohe Betriebs- und Unterhaltskosten verursachen, und dass abgehende Motorfahrzeuge laufend ersetzt werden müssen. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass bei gewöhnlichen Motorfahrzeugen der Armee auf 100 Einheiten 5 Mann ständiges Personal benötigt werden, für die gleiche Anzahl Spezialfahrzeuge bereits 10 Mann und für Panzerwagen 20 Mann.

Panzerwaffe:

Wenn die Armee bisher auch über eigentliche Panzerwagen nicht verfügte, und daher hier noch keine Erfahrungszahlen vorliegen, so wird man für die Zeit nach der Einführung des leichten Panzers AMX 13 und eventuell des mittelschweren Panzers ganz bedeutende Aufwendungen für Betrieb, Unterhalt und Ersatz in Rechnung stellen müssen. Es sei in diesem Zusammenhang daran erin-

nert, dass lediglich der erstmalige Beschaffungsaufwand durch das Rüstungsprogramm grundsätzlich bewilligt worden ist. Zahlenmässige Angaben über die langfristigen Auswirkungen auf die laufenden Militärausgaben können heute noch nicht gemacht werden, doch muss für die Panzerwaffe mit einem bedeutenden jährlichen Aufwand gerechnet werden.

* * *

Die Überprüfung der gegenwärtigen Situation ergibt somit, dass das Ausmass der Militärausgaben wesentlich von den Entschlüssen abhängt, welche die Bundesversammlung in bezug auf das Wehrwesen fasste und fassen wird. Es hat sich aus den bisherigen Erfahrungen insbesondere gezeigt, dass man sich in Zukunft mehr als bisher über die langfristigen Auswirkungen solcher Entschlüsse wird Rechenschaft geben müssen, besonders dann, wenn neue Waffen und Geräte angeschafft werden sollen. Mit den einmaligen Ausgaben ist nur ein Teil der gesamten finanziellen Auswirkungen berücksichtigt, während die weiteren Kosten Jahr für Jahr das Militärbudget belasten. Es ergibt sich daraus die Notwendigkeit, bei der Beurteilung von neuen Beschaffungsvorlagen auch die finanziellen Rückwirkungen in ihrer Gesamtheit auf die Bundest Finanzen erneut zu überprüfen, bevor ein Entschluss gefasst wird.

c. Das Verhältnis der Militärausgaben zu den gesamten Staatsausgaben und dem Volkseinkommen

Die Militärausgaben als grösster Ausgabenposten des Bundesfinanzhaushaltes legen die Frage nahe, welchen Anteil sie an den gesamten Staatsausgaben bzw. am Volkseinkommen haben dürfen. Die Diskussion darüber ist schon alt, und doch stellt sich das Problem immer wieder.

Vergleicht man die Militärausgaben mit den andern Ausgabenposten des Bundeshaushaltes, so darf man zum vornherein die föderative Struktur des schweizerischen Bundesstaates nicht ausser acht lassen; sind doch die Haushalte der Gliedstaaten in der Schweiz besonders bedeutungsvoll. Sie waren gesamthaft in den letzten Jahren gleich hoch wie die Bundesausgaben. Werden nur die zuletzt genannten den Militärausgaben gegenübergestellt, so ergibt sich folgendes Bild:

	In Prozent der Netto-Gesamtausgaben des Bundes
1936	25
1938	38
1948	28
1950	34
1952 (Voranschlag)	44

Der Prozentsatz reduziert sich indessen fast um die Hälfte, wenn die Ausgaben des Bundes und der Kantone zusammen den Kosten der Landesverteidigung gegenübergestellt werden.

Es erscheint angezeigt, sich zu vergegenwärtigen, welchen Anteil des Volkseinkommens die Schweiz für militärische Zwecke aufwendet. In den zwanziger

Jahren betrug dieser rund 1 Prozent, Mitte der dreissiger Jahre 1,5 Prozent, kurz vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges 2,4 Prozent. Mit den seit 1950 verstärkten Aufwendungen stieg der Prozentsatz im genannten Jahre auf 2,8 Prozent und 1951 auf 3,2 Prozent.

d. Die Landesverteidigung im Rahmen der gesamten Staatsaufgaben

Die Berechnungen, die das Militärdepartement im Hinblick auf die Vorlage zur Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes ab 1955 angestellt hat, ergaben aus den vorgenannten Gründen, dass für die laufenden Ausgaben mit einer weiteren Steigerung zu rechnen sei. Dabei waren die Ausgaben nicht in Betracht gezogen, die bei Einführung mittelschwerer Panzerwagen entstehen würden. Dazu kommen die aus dem Rüstungsprogramm gemäss BB vom 12. April 1951 sich ergebenden ausserordentlichen Aufwendungen von insgesamt 1464 Millionen Franken und die auf rund 200 Millionen Franken geschätzten Mehrkosten dieses Programmes infolge Teuerung, Neuschätzung bestimmter Bauprojekte und Mehrbedarf für die Sicherung der Munitionslagerung. Über diese Mehrkosten werden wir Ihnen mit einer besonderen Vorlage Bericht und Antrag erstatten. Sodann ist bereits in der Botschaft vom 16. Februar 1951 zum Rüstungsprogramm darauf hingewiesen worden, dass in diesem Programm lediglich die Beschaffungen erster Dringlichkeit enthalten sind, so dass auch in Zukunft mit einigen zusätzlichen Anschaffungen und Bauten gerechnet werden muss. Darüber können aber zurzeit noch keine zahlenmässigen Angaben gemacht werden. Selbstverständlich werden wir uns auf das Allernotwendigste beschränken.

Der Bundesrat ist sich auch heute bewusst, dass den Bedürfnissen der Armee im Rahmen des gesamten Staatshaushaltes eine besondere Bedeutung zukommt. Die militärische Landesverteidigung ist ein Mittel zum Zweck der Aufrechterhaltung unserer nationalen Unabhängigkeit. Ihre Bedürfnisse dürfen aber nicht für sich allein betrachtet werden. Wenn auch die Militärausgaben nicht für längere Zeit starr begrenzt werden können, so muss andererseits den Existenzbedingungen der schweizerischen Wirtschaft und den zivilen Aufgaben eines fortschrittlichen Staatswesens Rechnung getragen werden. Wenn es um die Festsetzung des Ausmasses der Aufwendungen für die militärische Landesverteidigung geht, ist zwar im Prinzip von den militärischen Notwendigkeiten auszugehen; der Entscheid ist aber auf Grund einer Gesamtbeurteilung zu fällen. Dabei sind die militärischen Bedürfnisse mit den wirtschaftlichen, finanziellen und währungspolitischen Belangen in Übereinstimmung zu bringen. Die Widerstandskraft eines Volkes hängt nicht allein von seiner militärischen Rüstung ab. Eine gesunde Wirtschaft, eine stabile Währung, eine massvolle Steuerbelastung und ein sinnvoller Ausbau der Sozialpolitik sind Faktoren, denen ebenfalls Gewicht beizumessen ist. Es ist vorerst Aufgabe der Regierung, unter Würdigung aller vorstehend genannten Faktoren den Rahmen der für unser Land tragbaren Landesverteidigungsausgaben festzusetzen.

Der Bundesrat erachtet es als seine Pflicht, einen Weg zu finden, um die Landesverteidigung mit den finanziellen Möglichkeiten unseres Landes als Kleinstaat in Einklang zu bringen. In diesem Bestreben sind wir der Auffassung, dass die laufenden Militärausgaben, wenn immer möglich, nicht oder nicht wesentlich über den nun erreichten Stand von 500 Millionen Franken ansteigen sollten.

Wie aus den vorstehenden Darlegungen hervorgeht, müsste, wenn alle mit der Landesverteidigung zusammenhängenden Massnahmen im bisherigen Umfang weitergeführt würden, ein Aufwand von 500 Millionen Franken schon in naher Zukunft erheblich überschritten werden. Wir sind uns deshalb bewusst, dass einer weiteren Ausgabensteigerung nicht Einhalt geboten werden kann, ohne das Problem der Landesverteidigung im Lichte des gesamten Staatshaushaltes erneut einer eingehenden Prüfung zu unterziehen.

Es liegt auf der Hand, dass eine solche Überprüfung längere Zeit beansprucht und die zu treffenden Entscheide einer sorgfältigen Abwägung bedürfen. Aus diesem Grunde müssen wir darauf verzichten, Ihnen im Rahmen dieser Botschaft im einzelnen darzulegen, welche Massnahmen wir in dieser Beziehung zu treffen und vorzuschlagen gedenken. Vorläufig lassen sich hierüber lediglich einige allgemeine Ausführungen machen.

Zunächst sollen, ebenso wie bei den zivilen Ausgaben, auch im Bereiche des Militärdepartementes nochmals alle Anstrengungen unternommen werden, um durch Rationalisierung und rigorose Sparmassnahmen dafür zu sorgen, dass die gestellten Aufgaben mit einem Minimum an Aufwand erfüllt werden. Sodann wird kritisch zu überprüfen sein, auf welche Massnahmen verzichtet werden kann, ohne dass dadurch die Schlagkraft der Armee allzu sehr beeinträchtigt wird. Endlich wird sich eine solche Überprüfung besonders auf die Ausgabenposten erstrecken, denen im Hinblick auf die ständig fortschreitende Ausgabensteigerung eine ganz besondere Bedeutung zukommt. Um drei Beispiele zu nennen, seien hier die Flugwaffe, die Panzerwaffe und die Motorisierung erwähnt.

Wir haben das Eidgenössische Militärdepartement beauftragt, die Militärausgaben im dargelegten Sinn erneut zu überprüfen, und werden Ihnen über die zu treffenden Massnahmen Bericht und Antrag erstatten.

Demgemäss haben wir beschlossen, für die Schätzung des künftigen Finanzbedarfes auf dem Sektor der Militärausgaben von einem jährlichen Normalbudget von 500 Millionen Franken auszugehen.

Es ist mit der Möglichkeit zu rechnen, dass bei Verschärfung der politischen Lage wiederum ausserordentliche Aufwendungen für die Landesverteidigung notwendig werden. Ferner sehen wir vor — wie wir das schon früher erklärt haben — in Zeiten wirtschaftlicher Depression Sonderaufwendungen zu machen, wofür wir im Ausgabenplan einen besonderen Posten eingestellt haben.

Die Herstellung von Heeresmaterial eignet sich erfahrungsgemäss wegen ihrer Breitenwirkung besonders gut für die Aufrechterhaltung der Beschäftigung in den krisenbedrohten Betrieben und Wirtschaftszweigen.

6. Internationale Aktionen

Als friedliebender und verschiedenen Kulturkreisen verbundener Kleinstaat hat unser Land der Pflege internationaler Beziehungen von jeher besonderes Gewicht beigemessen. Wenn Bundesrat und Parlament einerseits an der bewährten Maxime der traditionellen Neutralität der Schweiz auch nie rütteln liessen, so war andererseits doch auch der Grundsatz, an allen Versuchen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit teilzunehmen, für unsere Aussenpolitik stets und in gleicher Weise wegleitend. Nach der Isolierung während des vergangenen Weltkrieges war es in der Nachkriegszeit ein besonders dringendes Gebot, jede Gelegenheit zu benützen, um unsere Solidarität mit der Gemeinschaft der Völker durch positive Mitarbeit, soweit sich dies mit dem Neutralitätsstatut immer vereinbaren liess, unter Beweis zu stellen.

So bedeutungsvoll diese Politik für die Stellung und das Ansehen unseres Landes auch ist, so hat ihre Befolgung im Verlaufe der letzten Jahre doch zahlreiche neue Aufwendungen mit sich gebracht, die auf die Entwicklung der Bundesausgaben nicht ohne Einfluss bleiben konnten. Abgesehen von den beträchtlichen Mehrkosten, die mit dem Ausbau des diplomatischen Dienstes verbunden waren, sind es die Beiträge an die verschiedenen Spezialorganisationen der Vereinigten Nationen, denen die Schweiz in den letzten Jahren beigetreten ist, sowie die Ausgaben für die internationale Hilfstätigkeit, die vor allem ins Gewicht fallen.

Schon vor dem Krieg gehörte die Schweiz folgenden internationalen Organisationen an, die später von der UNO übernommen wurden: dem Weltnachrichtenverein (UIT), dem Weltpostverein (UPU), der internationalen Arbeitsorganisation (OIT). Seit Kriegsende ist unser Land folgenden Spezialorganisationen der UNO beigetreten: der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), der Internationalen Zivilluftfahrtsorganisation (ICAO), der Weltgesundheitsorganisation (OMS), dem Internationalen Gerichtshof, der Meteorologischen Weltorganisation (OMM), der Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO), die allerdings ihre Tätigkeit Ende Januar 1952 wieder eingestellt hat. Die Schweiz unterstützt ferner das technische Hilfsprogramm der Vereinigten Nationen zugunsten der ungenügend entwickelten Länder.

Neben diesen Spezialorganisationen der UNO ist die Schweiz Mitglied zahlreicher anderer internationaler Organisationen und Institutionen. Erwähnt seien hier vor allem das Zentralamt für den internationalen Eisenbahnverkehr, die Vereinigten internationalen Bureaux zum Schutze des gewerblichen, literarischen und künstlerischen Eigentums, die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE), die Europäische Zahlungsunion (EPU)

sowie das Zwischenstaatliche Komitee für europäische Auswanderung (CIME), das an Stelle der IRO getreten ist. Endlich besteht die Absicht, dem neu zu gründenden Europäischen Rat für kernphysikalische Forschung (CERN) beizutreten.

Gelegentlich wird der Vorwurf erhoben, die Schweiz bezahle im Verhältnis zu andern Staaten an die internationalen Organisationen zu hohe Beiträge. Der Bundesrat schenkt dem Problem der Schlüsselung dieser Beiträge alle Beachtung und setzt sich bei jeder Gelegenheit dafür ein, dass die Beitragsleistung der Schweiz nach gerechten Gesichtspunkten und nicht zu hoch festgesetzt wird. So wurde z. B. bei der UNESCO eine Herabsetzung des Beitragsansatzes von ursprünglich 1,71 auf 1,35 Prozent und beim Internationalen Gerichtshof eine solche von 1,65 auf 1,50 Prozent erreicht. Das Argument der andern Staaten, die Schweiz sei ein kriegsverschontes Land und deshalb in der Lage, höhere Zuwendungen zu entrichten, hat mit zunehmender Entfernung von der Kriegszeit und mit der fortschreitenden Verschärfung der internationalen Konkurrenz auf dem Weltmarkt seine Berechtigung verloren. Wir müssen deshalb heute vermehrt darauf dringen, dass auch für unser Land Beitragsansätze angewendet werden, die seiner Grösse und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angemessen sind.

Die Schweiz hat sich aber auch durch zahlreiche Beiträge und durch Unterstützung von internationalen Hilfsaktionen tatkräftig am Wiederaufbau Europas beteiligt. Sie wendet für diesen Zweck auch heute noch jährlich namhafte Beträge auf. Ihre Mitwirkung erstreckt sich dabei zum Teil auch auf Hilfsorganisationen wie den Internationalen Kinderhilfsfonds (UNICEF), die unter dem Patronat der UNO stehen. Der Bundesrat war zwar immer der Auffassung, dass der Bund auf dem Gebiete der internationalen Hilfstätigkeit nur vorübergehend und lediglich dort, wo die Mittel der Privaten nicht ausreichen, eingreifen kann. Solange jedoch ausserordentliche Verhältnisse eintreten können, müssen auch für diese Zwecke Mittel in Rechnung gestellt werden.

In den Jahren 1946 bis 1952 wurden Beträge zwischen 4 und 25 Millionen jährlich für internationale Aktionen aufgewendet; der Voranschlag 1953 enthält 10 Millionen für diese Zwecke. Wir werden wohl auch in Zukunft mit einer durchschnittlichen Jahresausgabe in der Grössenordnung von 10 Millionen zu rechnen haben.

7. Krisenvorsorge

Die Erkenntnis um die Zusammenhänge zwischen Konjunktur und staatlicher Finanzgebarung hat sich nicht zuletzt auf Grund der Erfahrungen aus der Krise der 30er Jahre vertieft und im Jahre 1947 in den neuen Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung auch ihre rechtliche Verankerung gefunden. Darin ist dem Bund 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. Von der finanzpolitischen Seite her gesehen handelt es sich um die sog. konjunk-

turgerechte Budgetpolitik, die im wesentlichen darin besteht, dass der Staat in Depressionszeiten vermehrt staatseigene Arbeiten ausführen lässt, und notfalls darüber hinaus in Verbindung mit den Kantonen und der Wirtschaft zusätzliche Massnahmen der Arbeitsbeschaffung trifft. Das hat zur Folge, dass in solchen Jahren der Finanzhaushalt des Bundes nicht ausgeglichen sein kann, weil gleichzeitig die von der Konjunktur abhängigen Einnahmequellen, vorab die Zölle und Umsatzsteuern, geringere Erträge abwerfen. Die Defizite sind nicht durch Erhöhung der Steuersätze oder Einführung neuer Steuern zu decken, weil das die Konsumkraft schwächen und damit den Krisenbekämpfungsmassnahmen entgegenwirken würde, sondern auf dem Wege der Anleiheaufnahme. Die so entstehenden Schulden sollen durch die Einnahmenüberschüsse der nachfolgenden Hochkonjunkturjahre abgetragen werden, sofern nicht bereits in den vorangegangenen Jahren Reserven für diesen Zweck angelegt werden konnten.

Glücklicherweise verfügt der Bund jetzt schon über einige Rückstellungen, die für die Finanzierung einer zukünftigen Krisenbekämpfung reserviert sind, sei es direkt für Arbeitsbeschaffungsmassnahmen oder für Vorhaben, die grösstenteils erst im Zeitpunkt eines Konjunkturrückganges zur Ausführung gelangen dürfen. Sie machten Ende 1951 rund 400 Millionen Franken aus und bestehen zur Hauptsache aus den Verrechnungs- und Kriegsgewinnsteuerrückstellungen. Diese nach Artikel 9 der Finanzordnung 1951/54 für die Bekämpfung von Wirtschaftskrisen zurückgestellten Mittel sollen auch weiterhin diesem Zwecke erhalten bleiben. Wir halten es nicht für nötig, diese Übergangsbestimmung in den Finanzartikeln der Bundesverfassung selber zu verankern, sondern das heute geltende Recht wird hier auf dem Wege der Ausführungsgesetzgebung weitergeführt werden können. Für die ersten Massnahmen einer Krisenbekämpfungs- und Arbeitsbeschaffungsaktion dürften diese Beträge ausreichen. Dies um so mehr, als die private Wirtschaft ihrerseits auf Grund des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 bereits Krisenreserven gebildet hat, die sich Ende 1952 auf rund 80 Millionen Franken belaufen. Sollten in der Folge zusätzliche Mittel nötig sein, so wären diese aus der laufenden Rechnung zu beschaffen.

Wie wir schon ausführten, entspricht diese Politik den neuen theoretischen und praktischen Erkenntnissen über die Aufgaben des modernen Staates. Sie macht es zusammen mit anderen, im Abschnitt über den Schuldendienst bereits genannten Gründen unmöglich, einen Tilgungsplan mit im voraus festgelegten jährlichen Tilgungsquoten durchzuführen — ganz abgesehen davon, dass das schon bisher nicht möglich war, indem in Krisenzeiten einfach keine Rechnungsüberschüsse erzielt werden konnten, auch wenn früher keine eigentlichen staatlichen Arbeitsbeschaffungsmassnahmen ergriffen wurden. Es erscheint uns deshalb richtig, von Plänen und Annahmen abzusehen, die aller Voraussicht nach nicht verwirklicht werden können. Die Erfahrungen der letzten Jahre und Jahrzehnte haben zur Genüge gezeigt, dass allzu weit gehende Voraussagen und Berechnungen meist schon nach kurzer Zeit aus Gründen, für die niemandem die Verantwortung überbunden werden kann, überholt werden. Aus den gleichen Überlegungen sehen wir uns veranlasst, für Krisenvorsorge in der Hochkon-

junktur keinen besondern Betrag auszusetzen, dagegen für die in Krisenzeiten zu erwartenden Massnahmen, unter Einschluss der Ausgaben für internationale Aktionen, rund 200 Millionen Franken jährlich in Rechnung zu stellen, in der Meinung, dass Teile dieser Summe namentlich auch für arbeitsbeschaffende, zusätzliche Militärausgaben dienen sollen.

8. Zusammenfassung

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich das in der folgenden Tabelle wiedergegebene Gesamtbild für die Bundesausgaben. Abgesehen von den Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen und den nicht als tatsächliche Ausgaben anzusprechenden Investitionen hat der Bund demnach folgende Ausgaben zu verzeichnen:

	Millionen Franken
Plan Botschaft 1948	1403
Effektiv Durchschnitt 1947/51	1569
Voranschlag 1952	1876
Voranschlag 1953	1820

Die Bundesausgaben (in Millionen Franken)

	Plan 1950 ff.	Durch- schnitt 1947/51	Voranschlag		Schätzung 1955 ff.	
			1952	1953	Hochkon- junktur	Krise
<i>Normale Zivilausgaben</i>	853	922	1055	1043	1035	1095
Schuldendienst	346	287	284	286	280	280
Behörden und Personal	140	155	167	166	165	165
Allgemeine Ausgaben	52	126	166	144	150	160
Bundes- beiträge { Allgemeine	122	197	231	227	220	270
{ Treibstoffzoll- beiträge	33	22	38	50	50	50
{ AHV	160	135	169	170	170	170
<i>Normale Militärausgaben</i>	400	438	512	489	500	500
Personal	90	86	102	104	100	100
Allgemeine Ausgaben	310	352	410	385	400	400
<i>Normalausgaben total</i>	1253	1360	1567	1532	1535	1595
Sonder- ausgaben { Allgemeine ¹⁾	150	163	11	10	20	} 200
{ Rüstungsausgaben	—	46	298	278	—	
<i>Effektive Ausgaben total</i>	1403	1569	1876	1820	1555	1795
Investitionen	—	182	37	8	—	—
Kantonsanteile an Bundes- einnahmen	33	124	160	103	88	78
<i>Rechnungsausgaben total</i>	1436	1875	2073	1931	1643	1873

¹⁾ Verbilligung, Krisenbekämpfung, Betriebszuschüsse, internationale Aktionen.

Als Schätzungen für die Zukunft dagegen haben wir nach dem in den vorhergehenden Abschnitten Gesagten mit folgenden Jahresausgaben zu rechnen.

	Millionen Franken
In Zeiten guter Konjunktur	1555
In Zeiten der Krise	1795

Die Tatsache, dass die neuen Schätzungen der guten Konjunktur um 150 Millionen und für Krisenzeiten um nahezu 400 Millionen höher ausgefallen sind als im Plan, welcher der Botschaft vom 22. Januar 1948 zugrunde lag, zeigt deutlich, wie problematisch derartige Schätzungen sind.

IV. Die Einnahmen des Bundeshaushaltes

1. Die gegenwärtigen Deckungsmittel

a. Auf Grund der geltenden Bundesverfassung stehen dem Bund zeitlich unbeschränkt die folgenden Fiskalquellen zur Verfügung:

Ertrag in Millionen Franken

	1947	1948	1949	1950	1951	Durchschnitt 1947/51
<i>Steuern und Zölle:</i>						
Militärpflichtersatz	15	16	16	16	16	16
Stempelabgaben	71	69	62	71	73	70
Tabakbelastung	87	109	108	116	118	108
Zölle	395	387	344	430	447	400
Andere Abgaben	2	2	4	14	20	8
<i>Ertragsanteile und Überschüsse:</i>						
Alkoholverwaltung	31	27	19	21	18	23
Nationalbank	3	3	3	3	3	3
PTT	25	30	40	50	50	39
Übrige	27	11	11	12	1	12
Vermögensertrag	85	75	62	42	46	62
Sonstige Einnahmen	124	209	160	170	142	161
Total	865	988	829	945	934	902
Kantonsanteile	41	40	33	36	34	38
Bundesanteil	824	898	796	909	900	864

Bei den bisherigen Verhandlungen über die Neuordnung der Bundesfinanzen bestand in den Räten Übereinstimmung darüber, dass durch entsprechende Änderung der Ausführungsgesetze der Ertrag verschiedener dieser Finanzquellen gesteigert werden könne. Nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge sind die Aussichten für die Entwicklung der verfassungsmässig unbeschränkt geltenden Bundeseinnahmen ungefähr wie folgt zu beurteilen:

Der Militärflichtersatz kann vielleicht entsprechend der Entwicklung der militärischen Anforderungen an die Dienstpflichtigen sowie der wirtschaftlichen Verhältnisse noch etwas ausgebaut und der Anteil der Kantone an ihrem Ertrag auf 20 Prozent ermässigt werden. Damit sollte es möglich sein, den Reinertrag des Militärflichtersatzes für den Bund in guten Jahren auf 20 Millionen und in schlechten Jahren immerhin auf 18 Millionen zu steigern.

Bei den Stempelabgaben wurde es als angezeigt erachtet, die Abgaben vom Umsatz inländischer und ausländischer Wertpapiere, den Wechselstempel und den Stempel auf den Prämienquittungen der Lebensversicherung zu erhöhen und die Steuerpflicht auf Lotterielose auszudehnen. Obwohl gegen jede dieser Massnahmen von den Kreisen, die durch sie betroffen würden, Opposition angekündigt worden ist, wird man mit der Möglichkeit einer Ertragssteigerung von rund 5 Millionen Franken rechnen dürfen.

Die Tabakbelastung erweist sich als ertragsreicher als man seinerzeit annahm. Man wird hier wohl dauernd mit einer Einnahme von 100 bis 110 Millionen pro Jahr rechnen können.

Wesentlich schwieriger ist der zukünftige Ertrag der Zölle zu schätzen, weil dieser schon bei scheinbar geringfügiger Änderung der Wirtschaftslage sprunghaft ändern kann. Während im Jahre 1949 die Zolleingänge bis auf 844 Millionen zurückgegangen waren, schnellten sie im Jahre 1950 auf 480 Millionen hinauf und sind seither in dieser Grössenordnung geblieben. Es ist anzunehmen, dass bei gleichbleibendem Zolltarif ein erheblicher Ertragsrückgang zu verzeichnen sein wird, sobald die Hochkonjunktur etwas nachlässt. Demgegenüber lässt aber die in Aussicht stehende Zolltarif-Revision eine Ertragssteigerung erwarten. Alles in allem kann wohl angenommen werden, dass in wirtschaftlich guter Zeit die Einnahmen des Bundes aus Ein- und Ausfuhrzöllen, Treibstoffzöllen und Zollzuschlägen auf ihrem gegenwärtigen Stand gehalten werden können, während — wie die Ergebnisse des Jahres 1949 zeigen — bei Nachlassen der Konjunktur mit einem Ausfall von rund 100 Millionen zu rechnen sein wird, der durch die Zolltarifrevision bestenfalls gemildert werden dürfte.

Die andern Abgaben, zur Hauptsache Preiszuschläge zum Ausgleich von Auslands- und Inlandspreisen, sind in den letzten Jahren mit Einnahmebeträgen von 2 bis 20 Millionen in der Rechnung des Bundes erschienen. Wir schätzen diese Einnahme für die Zukunft auf einen Durchschnittsbetrag von 15 bis 20 Millionen.

An Überschüssen der Regiebetriebe wird man in Zukunft kaum grössere Summen erwarten dürfen als bisher. In der Diskussion um die Änderung des Postverkehrsgesetzes hat sich der Gesichtspunkt durchgesetzt, dass die Verkehrsbetriebe des Bundes nicht als Fiskalquelle zu betrachten seien. Man wird deshalb von der PTT-Verwaltung auch in Zeiten der Hochkonjunktur keine Gewinnablieferungen zu erwarten haben, die über 50 Millionen hinausgehen. Damit bleibt der Gesamtbetrag aller Ertragsanteile und Überschüsse

des Bundes je nach der Wirtschaftslage von vorneherein auf eine Jahreseinnahme von höchstens 75 Millionen beschränkt.

Der Vermögensertrag hat seit 1947 ständig abgenommen, weil der Bund seine verzinslichen Guthaben weitgehend abbaute und weil das Ausland die gewährten Darlehen und Vorschüsse des Bundes grossenteils zurückzahlte. Der zukünftige Vermögensertrag wird weitgehend davon abhängen, welche Stellung die Schweiz auf die Dauer im Rahmen der Europäischen Zahlungsunion einnehmen wird. Wir dürfen wohl annehmen, ihre gegenwärtige Gläubigerposition bleibe erhalten. Ausserdem sind in den nächsten Jahren aus dem Abkommen mit Deutschland während längerer Zeit zusätzliche Erträge zu erwarten. Der durchschnittliche Vermögensertrag des Bundes wird deshalb in den kommenden Jahren wohl wieder auf einen Betrag von ungefähr 60 Millionen steigen.

Die übrigen Einnahmen sind in den letzten Jahren von rund 200 auf 140 Millionen zurückgegangen. Das ist namentlich dem Abbau der kriegswirtschaftlichen Massnahmen und der damit verbundenen Gebühren- und Verwaltungseinnahmen zuzuschreiben. Werden alle Möglichkeiten ausgenützt, um Verwaltungseinnahmen und Gebühren angemessen anzusetzen, so wird die Gesamtheit aller übrigen Einnahmen in Zukunft mit 130 bis 145 Millionen veranschlagt werden können.

Für die Gesamteinnahmen aus den Finanzquellen, die dem Bunde auf Grund der Verfassung ohne zeitliche Beschränkung brutto zufließen, ergibt sich nach dem Genannten für die Hochkonjunktur schätzungsweise ein Jahresbetrag von 935 Millionen und für wirtschaftlich schlechte Jahre ein solcher von 785 Millionen.

b. Für die Zeit bis Ende 1954 stehen dem Bund auf Grund des Bundesbeschlusses vom 29. September 1950 über die Finanzordnung 1951 bis 1954 folgende Fiskalquellen zu:

Ertrag in Millionen Franken

	1947	1948	1949	1950	1951	Durchschnitt 1947-51
Stempelabgaben	27	30	28	29	29	29
Wehrsteuer	141	325	134	428	219	249
Verrechnungssteuer	62	76	71	77	74	72
Biersteuer	10	10	11	12	13	11
Warenumsatzsteuer	436	463	435	415	427	435
Luxussteuer	17	19	18	18	20	18
<i>Total</i>	693	923	697	979	782	814
Kantonsanteile	48	103	49	122	69	78
Bundesanteil	645	820	648	857	713	736

Der Durchschnitt der Einnahmen der beiden letztabgeschlossenen Rechnungsjahre (umfassend eine ganze Wehrsteuerphase, d. h. ein Jahr mit hohem und ein Jahr mit niedrigem Wehrsteuerertrag) belief sich auf 880 Millionen Franken, was einen Bundesanteil von 785 Millionen ergab.

c. Zu den Einnahmequellen, die zurzeit noch fliessen, aber im Jahre 1955 versiegt sein werden, gehört in erster Linie die Ausgleichsteuer. Der Bundesbeschluss vom 6. April 1939 über den Ausbau der Landesverteidigung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der die verfassungsrechtliche Grundlage für die Erhebung der Ausgleichsteuer darstellt, tritt ausser Kraft, sobald der Ertrag dieser Steuer die Summe von 140 Millionen Franken erreicht haben wird. Bis Ende 1952 hat die Ausgleichsteuer rund 110 Millionen Franken eingebracht. Da die gegenwärtigen Jahreseinnahmen 14 bis 15 Millionen Franken betragen, wird der Gesamtbetrag von 140 Millionen Franken, der im erwähnten Bundesbeschluss in Aussicht genommen war, spätestens im Jahre 1955 erreicht sein.

Auch aus Wehropfer und Kriegsgewinnsteuer sind bis Ende 1954 nur noch einige Resteingänge (Voranschlag 1953 1.3 Millionen Franken) zu erwarten.

2. Die notwendigen künftigen Deckungsmittel

Es bedarf keiner weitem Erörterung, dass die gegenwärtig ohne zeitliche Beschränkung verfassungsrechtlich zur Verfügung stehenden Einnahmequellen zur Deckung des künftigen Finanzbedarfs nicht ausreichen werden. Die Ausführungen unter Abschnitt III zeigen vielmehr, dass auch bei grösster Sparsamkeit und bei grösster Zurückhaltung in der Übertragung neuer Aufgaben dem Bunde vom Jahre 1955 an Einnahmen erschlossen werden müssen, welche seinen gegenwärtigen Einnahmen keinesfalls nachstehen. Es werden darum dauernde verfassungsrechtliche Grundlagen entweder für die Weiterführung der in der Finanzordnung 1951 bis 1954 bezeichneten Steuern oder zur Einführung neuartiger, mindestens den gleichen Ertrag versprechender Steuern geschaffen werden müssen. Das Hauptproblem, das sich dabei stellt, ist, wie der bisherige Verlauf der Auseinandersetzungen über die Neuordnung der Bundesfinanzen zeigt, das der direkten Bundessteuer. Dass ein Teil des Bundesbedarfs aus dem Ertrag direkter Steuern aufzubringen sein wird, ist unbestritten. Weder die Bundesversammlung noch das Volk würde wohl einer wesentlichen und dauernden Verschiebung im traditionellen Verhältnis zwischen den Besitzes- und den Verbrauchsbelastungen zustimmen (vgl. Beilage 5, b). In den Verhandlungen der Jahre 1948 bis 1950 ist immer wieder betont worden, dass die Warenumsatzsteuer für weiteste Kreise nur unter der Voraussetzung und nur so lange annehmbar bleibe, als daneben das Einkommen einer angemessenen progressiven Belastung unterworfen wird. Der Umweg über Kontingente, die aus dem Ertrag kantonaler direkter Steuern aufzubringen wären, wurde in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 abgelehnt. Es bleibt darum nur noch zu untersuchen, wie eine ins Auge zu fassende direkte Bundessteuer zu gestalten sei, oder ob allenfalls eine direkte Bundessteuer vom Typus der seinerzeit vom Bundesrat

vorgeschlagenen Tilgungssteuer durch ein System von Einzelsteuern ersetzt werden könnte, welches hinsichtlich des Ertrages und der Lastenverteilung gleiche oder annähernd gleiche Auswirkungen hätte wie eine Tilgungssteuer. Die Ertragsansprüche dürften wohl, wenn man die Verhältnisse realistisch beurteilen will, auf eine Mindesteinnahme für den Bund von rund 200 Millionen Franken auszurichten sein.

3. Zusammenfassung

Geht man von der Annahme aus, dass neben den verfassungsmässig bereits verankerten Einnahmen dem Bunde in Zukunft auch Stempelabgaben, Verrechnungssteuer, Warenumsatzsteuer und Luxussteuer im bisherigen Ausmass erhalten bleiben und dass an Stelle der bisherigen Wehrsteuer eine zusätzliche direkte Bundessteuer eingeführt wird, welche einen Bruttoertrag von annähernd 250 Millionen jährlich abwirft, so ergibt sich für die gesamten Bundeseinnahmen die nachstehend wiedergegebene Zusammenstellung. Dabei sind Kantonsanteile von je 20 Prozent des Bruttoertrages sowohl bei der direkten Bundessteuer als auch beim Militärpflichtersatz und bei den Stempelabgaben in Abzug gebracht.

Verglichen mit den Ergebnissen zurückliegender Jahre, ergeben sich folgende Zahlen für die effektiven Bundeseinnahmen:

	Millionen Franken
Plan, Botschaft 1948.....	1884
Effektive Einnahmen 1947/51.	1701
Effektive Einnahmen Voranschlag 1952	1688
Effektive Einnahmen Voranschlag 1953	1622
Schätzung für Jahre der Hochkonjunktur	1652
Schätzung für Jahre der Krise	1407

Der Vergleich von Ausgaben und Einnahmen bei diesen Zukunftsschätzungen führt zu folgendem Schlussresultat:

	Hochkonjunktur	Krise
	Millionen Franken	
Effektive Ausgaben	1555	1795
Effektive Einnahmen	1652	1407
Ausgabenüberschuss	—	388
Einnahmenüberschuss	97	—

Die Bundes-Einnahmen

(In Millionen Franken)

	Plan 1950 ff.	Durch- schnitt 1947/51	Voranschlag		Schätzung 1955 ff.	
			1952	1953	Hochkon- junktur	Krise
<i>Zeitlich unbeschränkte Einnahmen</i>	701	902	887	930	935	785
Fiskaleinnahmen	482	602	640	672	655	533
Ertragsanteile und Überschüsse	78	77	82	67	75	62
Vermögensertrag	39	62	40	45	60	60
Sonstige Einnahmen	102	161	125	146	145	130
<i>Zusätzliche Einnahmen</i>	716	923	961	795	805	700
Stempelabgaben	—	29	29	32	30	25
Wehrsteuer, Wehropfer	200	297	401	201	250	225
Verrechnungssteuer	102	72	75	75	75	65
Umsatzsteuer	330	435	410	440	430	370
Übrige Steuern ¹⁾	84	90	46	47	20	15
<i>Investitionen</i>	—	189	12	93	—	—
Rechnungseinnahmen total	1417	2014	1860	1818	1740	1485
Davon: Kantonsanteile an Bundeseinnahmen	33	124	160	103	88	78
Investitionen	—	189	12	93	—	—
Effektive Einnahmen	1384	1701	1688	1622	1652	1407
<i>Ergebnis (in Millionen Franken)</i>						
Effektive Ausgaben	1403	1569	1876	1820	1555	1795
Effektive Einnahmen	1384	1701	1688	1622	1652	1407
Ausgabenüberschuss (—) bzw. Einnahmenüberschuss (+)	—19	—	—188	—198	—	—388
		+132			+97	
1) Kriegsgewinnsteuer, Biersteuer, Luxussteuer, Ausgleichsteuer.						

Wird unseren Anträgen hinsichtlich Konsolidierung der Finanzquellen des Bundes Folge gegeben, so darf also erwartet werden, dass der Bund in der Hochkonjunktur jährlich rund 100 Millionen zur Abtragung seines Schuldenüberschusses oder zur Rückstellung für Krisenzeiten frei bekommt, wenn er von Sonderausgaben grösseren Umfangs, namentlich von weitem, zusätzlichen Rü-

stungsausgaben verschont bleibt. In wirtschaftlich ungünstigeren Zeiten wird jedoch eine Neuverschuldung, die ein Vielfaches dieser Überschüsse ausmacht, trotzdem unausweichlich sein. Dies lässt erkennen, dass der Bundeshaushalt nur dann auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten ist, wenn die Zahl der wirklich guten Jahre diejenige der Krisenjahre ganz wesentlich übersteigt.

V. Das Problem einer direkten Bundessteuer im besondern

1. Die Ausgangslage

Die beiden Weltkriege und die ihnen nachfolgenden weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Entwicklungen und Verwicklungen haben auch in der Schweiz zu einem bedeutenden Anwachsen der öffentlichen Lasten geführt, die vorwiegend dem Bunde aufgebürdet wurden. Im Verhältnis des Finanzbedarfs des Bundes einerseits, der Kantone und Gemeinden andererseits sind deshalb zuungunsten des Bundes Verschiebungen eingetreten, die es auf absehbare Zeit hinaus nicht mehr erlauben werden, die bis zum Jahre 1914 respektierte staatspolitische Maxime zu befolgen, dass sich der Bund auf die Erhebung von Zöllen und indirekten Steuern beschränken soll (vgl. über diese Frage die Ausführungen der Botschaft vom 22. Januar 1948; BBl 1948, I, 438–440, Sonderausgabe 130–132). Diese durch die Ausführungen in Abschnitt III erneut erhärtete Tatsache wurde in den bisherigen Verhandlungen über die Neuordnung der Bundesfinanzen von keiner Seite ernstlich bestritten. Die Meinungen gingen nur darüber auseinander, ob direkte Steuerleistungen zugunsten des Bundes unmittelbar durch eine Bundessteuer, durch eine Kombination mehrerer Bundessteuern oder auf dem Wege über kantonale Kontingente aufgebracht werden sollen.

Eine Lösung mit Kontingenten kann nicht mehr in Frage kommen, weil das Ergebnis der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 nicht nur von den Gegnern, sondern auch von den Anhängern als grundsätzliche Ablehnung einer solchen interpretiert worden ist. Da kantonale Geldbeiträge auch nach der Auffassung der Befürworter solcher Leistungen den Betrag von 70 Millionen Franken jährlich auf keinen Fall überschreiten dürften, würden sie auch bei sparsamstem Haushalt zur Deckung der Einnahmenlücke nicht genügen.

Eingehend ist dagegen zu untersuchen, welche Arten direkter Besteuerung durch den Bund in Betracht fallen können. Dabei wird den Bedenken und Einwendungen, die gegenüber der Wehrsteuer geltend gemacht werden, soweit als möglich Rechnung zu tragen sein. Man wird also darnach trachten, die vorwiegend auf direkte Besteuerung angewiesenen Kantone und Gemeinden durch die Steuerkonkurrenz des Bundes in ihrer finanziellen Bewegungsfreiheit nicht übermässig zu beengen, die nachteiligen Auswirkungen überlagerter Progressionen, insbesondere eine Überbelastung des Kapitalertrags im Interesse der Steuerpflichtigen zu vermeiden und ein möglichst rationelles Verfahren zu wählen.

2. Lösungsmöglichkeiten

Das eidgenössische Finanz- und Zolldepartement hat in unserem Auftrag die mit der Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung zusammenhängenden Probleme einer aus parlamentarischen Vertretern der politischen Parteien zusammengesetzten konsultativen Konferenz und in der Folge auch einer Konferenz der wirtschaftlichen Spitzenverbände unterbreitet. Es legte die nachfolgenden Steuermassnahmen zur Prüfung vor:

- a. Bundeserbschaftssteuer nach dem USA-Vorbild.
- b. Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse nach Objekten (Bund Wertpapiere samt Ertrag, Kantone übriges Vermögen und Einkommen).
- c. Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse nach Steuersubjekten (Bund juristische, Kantone natürliche Personen).
- d. Bundessteuer auf hohen Einkommen (Supertax).
- e. Bundeseinkommenssteuer mit Ergänzungssteuer vom Vermögen (Typus Wehrsteuer).
- f. Bundeseinkommenssteuer (Typus Tilgungssteuer i. S. der Botschaft vom 22. Januar 1948).

a. Bundeserbschaftssteuer. Nach den bisherigen Erfahrungen kann eine Abgrenzung der Steuergebiete in der Weise, dass den Kantonen die laufende Besteuerung des Einkommens und des Vermögens, dem Bund aber die Besteuerung des Vermögens beim Erbgang vorbehalten bliebe, kaum in Betracht fallen. Die Idee einer Bundeserbschaftssteuer ist stets auf eine so heftige gefühlsbetonte Opposition gestossen, dass alle Projekte schon im Anfangsstadium wieder aufgegeben werden mussten (zuletzt im Jahre 1946, trotz ihrer Zweckbestimmung, die zur Finanzierung der Bundesbeiträge an die AHV ins Auge gefasste Bundesnachlasssteuer).

Wenn nicht als einzige Steuer, so doch als Glied einer Kombination direkter Bundessteuern könnte eine Erbschaftssteuer nach amerikanischem Muster (BBl 1948, I, 466; Sonderausgabe 158) von der Art in Betracht gezogen werden, wie sie in der Expertenkonferenz für die Finanzreform erwogen wurde.

In den USA besteht eine Regelung, die die kumulative Wirkung der gleichzeitigen Erhebung von progressiven Erbschaftssteuern durch Bund und Gliedstaaten abschwächt, ohne dass die gliedstaatlichen Souveränitätsrechte verletzt werden. Die Union erhebt eine Nachlasssteuer, die aus der Basic Tax (1-20 Prozent) und der Additional Tax (3-77 Prozent) besteht. Den Steuerpflichtigen wird aber erlaubt, die daneben erhobenen gliedstaatlichen Erbschaftssteuern soweit vom Betrag der Basic Tax in Abzug zu bringen, als sie 80 Prozent dieser Steuer nicht übersteigen.

Auf die Schweiz übertragen, müsste also eine Bundeserbschaftssteuer eingeführt werden, deren Tarif sich ungefähr im Sinne der Beilage 12 gestalten liesse. Würde dabei festgesetzt, dass die kantonalen Erbschaftssteuern, welche das gleiche Steuerobjekt belasten, von der Bundeserbschaftssteuer in Abzug gebracht werden dürfen, soweit sie 50 Prozent dieser Bundessteuer nicht über-

steigen, so verbliebe dem Bund von einem auf 90 Millionen Franken zu schätzen- den Jahresertrag der Steuer eine Einnahme von 45 Millionen Franken. Für sich allein vermöchte die Steuer also keinen Ersatz für die Wehrsteuer zu bilden.

Bei allen Betrachtungen über die Möglichkeit eines Ausbaues der Erbschaftsbesteuerung und namentlich bei Vergleichen mit dem Ausland darf nicht übersehen werden, dass in der Schweiz im Gegensatz zu England und den USA das Vermögen laufend mit empfindlichen Vermögenssteuern belastet wird. Diese Tatsache setzt uns Schranken, die in den Staaten, die keine laufende Besteuerung des Vermögens kennen, nicht bestehen.

b. Bundessteuer vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben. Eine Aufteilung der Steuerkompetenzen nach Objekten ist im Zusammenhang mit dem Vorschlag gewürdigt worden, der eine Bundesquellensteuer vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben zum Gegenstand hatte (BBl 1948, I, 463; Sonderausgabe 155). Diese Steuer, die auf beispielsweise 30 Prozent der steuerbaren Erträge anzusetzen wäre, hätte die einzige und abschliessende Besteuerung der inländischen Wertpapiere, Bankguthaben und ihres Ertrages zu sein. Verrechnungssteuer und Couponsteuer des Bundes sowie alle kantonalen und kommunalen Vermögens- und Einkommenssteuerbelastungen für diese Vermögensbestandteile und ihren Ertrag würden wegfallen.

Eine solche Steuer hätte den Vorteil grösster Einfachheit. Ihre Erhebung würde keinen grösseren Aufwand erfordern als den, der für die gegenwärtige Couponsteuer nötig ist. Ihr Ertrag beliefe sich auf rund 350 Millionen Franken. Für den Bund ergäbe sich infolge des Wegfalls seines gegenwärtigen Verrechnungssteueranteiles (72 Millionen Franken) und der Couponsteuer (54 Millionen Franken) ein Einnahmewachstum von 224 Millionen Franken.

Der grossen Einfachheit dieser Steuer stünde aber ihre schlechtweg unerträgliche Roheit gegenüber. Es geht einfach nicht an, aus einem Gesamtsteuersystem, welches das Schwergewicht auf eine wohlabgewogene direkte Besteuerung legt, ein wichtiges Steuerobjekt herauszubrechen und völlig abweichenden Belastungsnormen zu unterwerfen (Wertpapiere proportional vom Rohertrag, andere Vermögenswerte progressiv vom Reinertrag). Bei vielen Pflichtigen, namentlich Banken, Versicherungsunternehmungen, Effektentrusts u. dgl., die sich die Mittel zur Wertpapieranschaffung auf dem Kreditwege beschaffen, ergäben sich Belastungen in vielfacher Höhe des Reingewinnes. Wer sein Vermögen in Wertpapieren angelegt hat, würde steuerlich ganz anders erfasst als der Liegenschaftsbesitzer. Der kleine Wertpapierbesitzer würde viel zu stark, der Besitzer eines grossen Wertpapiervermögens verhältnismässig zu wenig belastet.

Die Urheber der Vorschläge haben die Unhaltbarkeit ihrer ursprünglichen Lösung eingesehen und in der Folge mannigfache Verfeinerungen vorgeschlagen, wie Steuerrückerstattungen an die Besitzer von Vermögen bis zu 100 000 Franken, Kantonssteuerzuschläge für Besitzer grosser Wertpapiervermögen, volle Steuerrückerstattung an juristische Personen u. dgl. Mit solchen Konzessionen würde aber nicht nur der Vorteil der Einfachheit dahinfallen (das Verfahren

würde nicht einfacher, sondern eher umständlicher als das Verrechnungssteuerungsverfahren), sondern es würde auch der dem Bunde verbleibende Ertragsrest unter das Niveau der gegenwärtigen Eingänge aus der Couponsteuer und der Verrechnungssteueranteile des Bundes herabgedrückt.

Auch im Falle der Einführung einer solchen Bundessteuer müssten Kantone und Gemeinden ihre Steuergesetzgebungen revidieren, um den Steuerausfall zu decken, der als Folge des Verbots kantonaler und kommunaler Besteuerung der Wertpapiere und ihres Ertrages und wegen des Dahinfallens der Beteiligung am Wehrsteuerertrag eintreten würde (vgl. Beilage 18).

c. Bundessteuer der juristischen Personen. In der Botschaft vom 22. Januar 1948 (BBl 1948, I, 465f.; Sonderausgabe 157f.) und in den nachfolgenden Beratungen ist auch die Frage einer Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse zwischen Bund und Kantonen nach Steuersubjekten eingehend erörtert worden. Eine solche Teilung hätte den Vorzug, dass die Überlagerung gleichartiger Steuern vermieden würde. Beachtung fand namentlich der Gedanke, den Bund von der Besteuerung der Einkommen und Vermögen natürlicher Personen auszuschliessen und dafür ihm allein die Befugnis zur Besteuerung der juristischen Personen, speziell der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften zu überlassen. Eine solche Lösung hätte den Vorzug, dass die Aktiengesellschaften und Genossenschaften, deren Betätigungsfeld häufig ohnehin über die Grenzen der Sitzkantone hinausgeht, einer einheitlichen Besteuerung unterworfen werden könnten, und dass zahlreiche Steuerrepartitionen unter Kantonen in Wegfall kämen. Eine Bundessteuer der juristischen Personen könnte, ohne dass im Durchschnitt die gegenwärtigen Tarifsätze (Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern zusammengerechnet) erhöht werden müssten, einen Ertrag abwerfen, welcher dem der gegenwärtigen Wehrsteuer nur wenig nachstände (225 Millionen Franken; vgl. Beilage 14).

Der Nachteil einer solchen Aufteilung besteht, wie bei jeder andern Aufteilung nach Steuersubjekten oder nach Steuerobjekten, darin, dass die Kantone durch solche Einschränkungen ihrer Besteuerungsbefugnisse sehr ungleich betroffen würden. Die Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sind nicht gleichmässig und nicht im Verhältnis der steuerlichen Gesamtleistungsfähigkeit auf die Kantone verteilt. Noch unterschiedlicher ist die Verteilung dieser Gesellschaften auf die Gemeinden. Viele Gemeinden würden durch den Verlust der Befugnis, Kapitalgesellschaften zu besteuern, sehr schwer, andere gar nicht betroffen (vgl. dazu die Ausführungen im Bericht vom 12./19. Oktober 1948, BBl 1948, III, 583–587; Sonderausgabe 55–59). Aus solchen Überlegungen haben sich die Kantone bisher dagegen ausgesprochen, dass die Besteuerung der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften dem Bunde allein vorbehalten werde. Darum könnte auch eine Bundessteuer der juristischen Personen jedenfalls nur dann in Betracht gezogen werden, wenn ein erheblicher Teil (ein Drittel oder die Hälfte) der Einnahmen den Kantonen und Gemeinden, in welchen die erfassten Gesellschaften ihren Sitz haben, überlassen würde als wenigstens teil-

weise Entschädigung für den ihnen erwachsenden Einnahmenausfall. Der Bundesanteil am Ertrag einer solchen Steuer wäre dann auf höchstens 110–150 Millionen Franken zu veranschlagen.

Für die Kantone und Gemeinden hätte die Lösung den Nachteil, dass sie ihre Steuergesetzgebungen revidieren müssten, um die Einnahmenausfälle zu decken, die sich nicht nur aus dem Verzicht auf die Besteuerung der in ihrem Gebiet niedergelassenen juristischen Personen ergäben (und die nur zum Teil durch ihren Anteil an der Bundessteuer der juristischen Personen gedeckt würden), sondern darüber hinaus aus dem Wegfall der bisherigen Wehrsteueranteile. Die Beilage 15 gibt ein ungefähres Bild vom Umfang dieser Ausfälle.

d. Bundessteuer auf hohen Einkommen. Im Verlaufe der Beratungen über die Neuordnung des Bundeshaushaltes von 1948/50 wurde vorgeschlagen, die Wehrsteuer durch eine Art «Supertax», d. h. durch eine Steuer zu ersetzen, die nach Art der unter lit. f. beschriebenen Bundeseinkommenssteuer (Tilgungssteuer) auszubauen wäre, aber alle Einkommen unter 10 000 Franken frei liesse. Eine solche Steuer hätte gegenüber der Tilgungssteuer den Vorzug, dass der Bund sich mit der grossen Masse der Bezüger kleiner Einkommen nicht mehr zu befassen hätte und in bezug auf diese auf eine Konkurrenz mit den kantonalen Steuern verzichten würde. Der Veranlagung würden nur noch 180 000 statt, wie bei der Wehrsteuer, 1 000 000 steuerpflichtige natürliche Personen unterliegen.

Die juristischen Personen würden nach diesem Projekt gleich behandelt wie bei der Bundeseinkommenssteuer nach lit. f. hiernach.

Die Steuer könnte so ausgestaltet werden, dass sie ungefähr den nämlichen Ertrag einbrächte wie die unter lit. f. beschriebene Bundeseinkommenssteuer (Beilage 17).

Bedenklich wäre, dass durch eine solche Steuer einseitig und sehr empfindlich nur eine Minderheit, die Bezüger grösserer und grösster Einkommen belastet würde. Theoretisch liesse sich die Belastung allerdings in der Weise ausgleichen, dass die Kantone und Gemeinden, die ohnehin weitgehend auf die Besteuerung auch der kleineren Einkommen angewiesen sind, ihre Steuertarife den bei der direkten Bundesbesteuerung eingetretenen Mehrbelastungen und Entlastungen anpassen würden. Praktisch dürften sich solche Änderungen aber schwer und insbesondere nicht ohne unerquickliche politische Auseinandersetzungen verwirklichen lassen.

e. Bundeseinkommenssteuer mit Ergänzungssteuer vom Vermögen. Das Nächstliegende wäre die verfassungsrechtliche Konsolidierung der bisherigen Wehrsteuer. Diese Steuer wird seit dem Jahre 1941 erhoben. Sie hat sich eingelebt, Verwaltungspraxis und Judikatur sind etabliert. Die Belastung wird nach Massgabe der Leistungsfähigkeit gleichmässig auf die Pflichtigen und damit auch nach der Finanzkraft der Kantone verteilt. Die kantonale Steuergesetzgebung und Steuerpraxis haben sich weitgehend der Koexistenz der Wehrsteuer angepasst und sind durch diese im ganzen nicht ungünstig

beeinflusst worden. Die Steuer wirft einen Ertrag ab, der bei Anwendung der derzeit geltenden Steuersätze und unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnissen 274 Millionen Franken ausmacht (Jahresertrag V. Periode für das Jahr 1950; vgl. Beilagen 9 und 10), wovon dem Bund nach Abzug der Kantonsanteile je nach deren Bemessung (70 oder 80 Prozent) rund 192 oder 220 Millionen Franken verbleiben würden.

Zur Kritik an der Wehrsteuer hat stets der Umstand Anlass gegeben, dass die einer gleichartigen kantonalen Besteuerung überlagerte progressive Belastung durch den Bund in einzelnen Kantonen zu Überbelastungen führe, namentlich in bezug auf das Vermögen und den Vermögensertrag. Die gleichen Einwendungen wurden gegen die progressive Wehrsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften erhoben, die überdies Ungleichheiten gegenüber den Genossenschaften schaffe.

f. **Bundeseinkommenssteuer.** Diesen Einwendungen Rechnung tragend hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 (BB1948, I, 480 f.; Sonderausgabe 172 f.) die Ersetzung der Wehrsteuer durch eine als Tilgungssteuer bezeichnete reine Einkommenssteuer der natürlichen Personen und eine einheitliche proportionale Steuer vom Gewinn der juristischen Personen (Kapitalgesellschaften und Genossenschaften) mit ergänzender proportionaler Kapitalsteuer vorgeschlagen.

Eine solche Steuer würde die gleichen Vorzüge aufweisen wie die Wehrsteuer, sich aber systematisch besser der gesamtschweizerischen Steuerverfassung einfügen, weil bei ihr auf die gegenwärtige relative Überbelastung des Vermögensbesitzes (namentlich der Kleinrentner) die gebotene Rücksicht genommen wäre. Der Ausfall würde ausgeglichen durch eine Weiterführung der Tarifprogression für die grossen Einkommen.

Durch die proportionale Belastung der Gewinne juristischer Personen könnte nicht nur die bei dieser Gruppe von Steuerpflichtigen (im Hinblick auf die Doppelbelastung Aktiengesellschaft und Aktionär) besonders fragwürdige Überlagerung von Progressionen vermieden, sondern auch annähernde Belastungsgleichheit zwischen Aktiengesellschaften und Genossenschaften hergestellt werden.

Auf Grund des Tarifs der Botschaft vom 22. Januar 1948 würde sich, berechnet nach den Steuerfaktoren der Wehrsteuer V. Periode, ein Jahresertrag von rund 250 Millionen Franken oder nach Abzug von 20 Prozent Kantonsanteil eine Bundeseinnahme von 200 Millionen Franken ergeben. Der Tarif und die fiskalischen Auswirkungen sind in Beilage 18 dargestellt.

Trotz dieser, einen systematischen Fortschritt darstellenden Umgestaltung der Wehrsteuer müsste auf das föderalistische Bedenken, dem Bund die unbeschränkte verfassungsrechtliche Befugnis zur Erhebung progressiver direkter Steuern einzuräumen, Rücksicht genommen und insbesondere erwogen werden, ob und wie eine solche Befugnis sachlich oder zeitlich zu begrenzen wäre (vgl. Abschnitt VI hiernach).

3. Ergebnis der konsultativen Konferenz und der Besprechung mit den Wirtschaftsverbänden

a. Die Teilnehmer an der konsultativen Konferenz, die an zwei Tagungen (3. September und 15./16. Oktober 1952) die mit der Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung zusammenhängenden Probleme erörterten, vertraten einhellig die Auffassung, dass von den unter Ziffer 2 hievor beschriebenen Massnahmen für die bevorstehende Neuordnung der Bundesfinanzen nicht in Betracht fallen können:

die Bundeserbschaftssteuer (lit. a.),

die Bundessteuer vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben (lit. b.),

die Bundessteuer der juristischen Personen (lit. c.).

Alle diese Steuerarten vermöchten entweder ertragsmässig eine Steuer von der Art der Wehrsteuer oder der Tilgungssteuer nicht zu ersetzen oder hätten eine unerträgliche Störung des Gleichgewichts in den Finanzrechnungen der Kantone und Gemeinden zur Folge. Namentlich die Vertreter der Konferenz kantonaler Finanzdirektoren sprachen sich sehr entschieden gegen jede Lösung aus, durch die auch die Kantone und Gemeinden gezwungen würden, tiefgreifende Änderungen an ihrer Steuergesetzgebung vorzunehmen.

Die grosse Mehrheit der Konferenzteilnehmer war der Auffassung, dass bei dieser Sachlage und nach dem gegen eine Kontingentslösung gerichteten Volksverdict vom 4. Juni 1950 die Lücke im Finanzplan wohl nur durch eine direkte Bundessteuer vom Typus der in der Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar 1948 vorgesehenen Tilgungssteuer (Ziff. 2, lit. f, hiervor) geschlossen werden könne, und dass nur eine solche Lösung Aussicht habe, in der Volksabstimmung zu bestehen. Dieser dürfe aber nach der Auffassung der Mehrheit nicht der Charakter einer, neben den Gewinnen und dem Kapital der juristischen Personen, nur die höhern Einkommen der natürlichen Personen erfassenden «Super-tax» (vgl. Ziff. 2, lit. d. hiervor) gegeben werden.

Eingehend wurde die Frage besprochen, ob und in welcher Weise die direkte Bundessteuer begrenzt werden könnte, um den bisherigen grundsätzlichen Gegnern die Zustimmung zu erleichtern. Als mögliche Begrenzung wurden genannt:

Nach dem Zweck: Beschränkung der Besteuerungskompetenz auf bestimmte Verwendungszwecke (Finanzierung ausserordentlicher Aufwendungen für die Landesverteidigung und für die Krisenbekämpfung sowie Tilgung der Wehrschuld);

nach dem Gegenstand: Verzicht auf die Ergänzungssteuer vom Vermögen natürlicher Personen; Ersetzung der gegenwärtigen Besteuerung erzielter Gewinne durch eine Besteuerung der verteilten Gewinne bei den Kapitalgesellschaften und Genossenschaften;

nach der Zeit: verfassungsmässige Befristung der Steuererhebung oder Einführung einer Verfassungsvorschrift, die nur den Erlass zeitlich beschränkter Ausführungsgesetze ermöglicht;

nach der Höhe: verfassungsrechtliche Festsetzung der Belastungsgrenzen, sei es für die direkte Bundessteuer allein, sei es für die Totalbelastung durch Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern.

Angesichts des Widerspruches zwischen dem Interesse an einer hinreichenden Elastizität der verfassungsrechtlichen Normierung und den referendumpolitischen Erwägungen haben die Konferenzteilnehmer keine bestimmten Anträge gestellt, sondern den Bundesrat eingeladen, in seiner Botschaft zum Problem Stellung zu nehmen und in der Folge der Bundesversammlung den Entscheid zu überlassen (vgl. Abschnitt VI).

Nicht alle Konferenzteilnehmer konnten der Auffassung, dass eine direkte Bundessteuer beibehalten werden müsse, ohne Vorbehalt zustimmen. Ein Vorschlag, zu prüfen, ob nicht statt einer direkten Bundessteuer Zuschläge zu den direkten Kantonssteuern (Centimes additionnels zugunsten des Bundes) vorgesehen werden sollten, wurde zwar abgelehnt, weil dadurch die grossen Belastungsunterschiede, die von Kanton zu Kanton bestehen, auf die Bundesbesteuerung übertragen würden zum Nachteil der jetzt schon am schwersten belasteten Steuerpflichtigen.

Andererseits wurde aber der Wunsch ausgesprochen, dass über die Frage, ob nicht einer direkten Bundessteuer vom Typus der Tilgungssteuer ein System von Ertragssteuern vorzuziehen wäre, noch Erhebungen anzustellen seien, und dass über das Ergebnis in der Botschaft berichtet werde.

b. Auch in der Konferenz mit Delegierten der Wirtschaftsverbände (19. November 1952) drehte sich die Diskussion vorwiegend um die Frage der direkten Bundessteuer. Die Vertreter von Handel, Bankwesen, Industrie und Gewerbe wiesen auf die grundsätzliche Gegnerschaft hin, die in weiten Kreisen gegen eine verfassungsmässige Verankerung der direkten Bundessteuer bestehe. Sie empfahlen eine nochmalige Prüfung der Frage, ob nicht durch Einsparungen, Revision des Zolltarifs oder ähnliche Massnahmen die Mittel zur Herstellung des Budgetgleichgewichts zu finden wären, und insbesondere, ob nicht die Idee der Verrechnungssteuerkontingente wieder aufgenommen werden sollte. Falls sich solche Massnahmen als untauglich oder unzureichend erweisen sollten, so könne mit einer Zustimmung von Handel und Industrie zur direkten Bundessteuer jedenfalls nur dann gerechnet werden, wenn diese weniger weit gehe als die Wehrsteuer, d. h. wenn man auf die Ergänzungssteuer vom Vermögen natürlicher Personen unter Beibehaltung der gegenwärtigen Ansätze für die Steuer vom Einkommen verzichte, den Abzug der direkten Kantons- und Gemeindesteuern vom Einkommen natürlicher Personen zulasse und eine obere Belastungsgrenze für die Gesamtheit der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden verfassungsrechtlich festsetze.

Die Delegierten des Bauernverbandes, der Arbeitnehmerverbände und der Konsumentenschaft gaben der Überzeugung Ausdruck, dass sich neben den auch von diesen Kreisen befürworteten Sparmassnahmen die direkte Steuer als unentbehrlich erweisen werde und zusammen mit den Zöllen und der Warenumsatzsteuer zu einem der Hauptpfeiler der Bundesfinanzen ausgebaut werden müsse.

In den Abschnitten 4 und 5 wird dem Wunsch nach einer Stellungnahme zur Idee eines Systems von Ertragssteuern und zur Frage von Verrechnungssteuerkontingenten entsprochen.

4. Die Idee eines Systems von Ertrags- und Vermögenssteuern

a. Die Grundzüge des Systems. Im Bestreben, einen Ersatz für die Wehrsteuer zu finden, haben verschiedene Ausschüsse politischer Parteien die Frage erwogen, ob nicht in einer Kombination von verschiedenen Einzelsteuern auf ausgewählten Einkommens- und Vermögenskomplexen die Lösung zu finden wäre. Sie gingen von der Überlegung aus, dass sich zwar nicht vermeiden lasse, das Substrat der kantonalen direkten Steuern, das Einkommen und Vermögen, auch für die Bundessteuern in Anspruch zu nehmen; ernsthafter Überlegung würdig sei aber die Frage, ob nicht der mit einer gesondert veranlagten direkten Bundessteuer angestrebte Zweck wenigstens annähernd auch erreicht werden könnte, wenn dem Bund nur eine Auswahl solcher Objekte zur Besteuerung zugewiesen würde, bei denen sich der fiskalische Zugriff unter Vermeidung von besonderen Umtrieben und Kosten mit der Erhebung bereits eingeführter Abgaben verbinden liesse.

Aus solchen Erwägungen ist als denkbarer Ersatz einer allgemeinen Einkommenssteuer natürlicher Personen und einer Steuer vom Reingewinn und vom Kapital der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften eine Kombination von drei Ertragssteuern und zwei Vermögenssteuern zur Diskussion gestellt worden:

- aa. Eine zu Lasten des Ertragsgläubigers gehende Steuer von den bereits der Verrechnungssteuer unterworfenen Erträgen inländischer Aktien, Stammkapitalanteile, Obligationen sowie von den Zinsen der Kundenguthaben bei inländischen Banken.
- bb. Eine in Verbindung mit den Beiträgen zur Alters- und Hinterbliebenenversicherung zu erhebende Steuer vom Einkommen aus selbständigem und unselbständigem Arbeitserwerb.
- cc. Eine zu Lasten der gewinnverteilenden inländischen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften gehende Steuer vom Bruttobetrag der Gewinnausschüttungen, die heute bereits der Couponabgabe unterworfen sind. Sie wäre gleichzeitig mit der zu Lasten der Einkommensempfänger erhobenen Couponabgabe einzuziehen.
- dd. Eine Steuer vom Kapital und den offenen Reserven aller juristischen Personen. Diese Steuer wäre, soweit sie Kapitalgesellschaften und Genossen-

schaften betrifft, in einem Verfahren zusammen mit der Couponsteuer zu erheben. Von den übrigen juristischen Personen wäre die Steuer auf Grund besonderer, neu einzuführender Steuererklärungen zu entrichten.

- ee. Eine Nachlaßsteuer von den unverteiltern Hinterlassenschaften der in der Schweiz verstorbenen Personen. Sie wäre von den Kantonen zu veranlagern und für Rechnung des Bundes einzuziehen.

Wenn es möglich wäre, Fiskalmassnahmen zu finden, durch welche in einem die Steuerpflichtigen weniger belästigenden und billigeren Verfahren die von einer direkten Bundessteuer erwarteten Wirkungen erzielt werden könnten, nämlich ein annähernd gleicher Ertrag und eine annähernd gleichwertige Anpassung der Belastungen an die individuelle Leistungsfähigkeit der Pflichtigen, so würde die Wahl kaum schwer fallen. Dass jede gesondert veranlagte direkte Bundessteuer gewisse politische und verfahrensmässige Mängel aufweist, verkennen auch ihre Befürworter nicht. Sie empfehlen eine solche Steuer nur darum, weil diese ermöglicht, die infolge des Finanzbedarfs angewachsenen indirekten Belastungen angemessen zu ergänzen durch eine nach der Gesamtleistungsfähigkeit der Pflichtigen progressiv abgestufte Besteuerung des Einkommens allein oder des Einkommens und Vermögens. Wenn sich erweisen sollte, dass durch andere Mittel das gleiche Ergebnis vollumfänglich oder auch nur annähernd in einfacherer Weise erreichbar wäre, so wäre diesen Mitteln unzweifelhaft der Vorzug vor der direkten Bundessteuer zu geben. Der zur Diskussion gestellte Vorschlag verdient darum ernsthafte und sorgfältige Prüfung.

b. Würdigung des Systems. Wenn eine Kombination von Ertrags- und Vermögenssteuern hinsichtlich der Lastenverteilung gleichartige Wirkungen auslösen soll wie eine direkte Bundessteuer, so kann nur eine Besteuerung in Betracht fallen, die im Endergebnis zu einer progressiven, nach der Gesamtleistungsfähigkeit der Pflichtigen abgestuften Belastung führt. Bei einer solchen Anforderungen genügenden Kombination von Ertrags- und Vermögenssteuern lässt sich deshalb so wenig wie bei der direkten Bundessteuer vermeiden, dass die Fiskalansprüche des Bundes mit progressiven Kantons- und Gemeindebelastungen materiell in Konkurrenz treten. Es können nur verfahrensmässige Vorzüge zugunsten einer solchen Kombination von Einzelsteuern geltend gemacht werden.

Dass die vom Bunde gegenwärtig erhobenen Ertragssteuern, die Couponabgabe und die Verrechnungssteuer vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben, grosse verfahrensmässige Vorzüge aufweisen, und dass auch die in Prozenten des Arbeitsertrages berechneten Beiträge an die Alters- und Hinterbliebenenversicherung der Unselbständigerwerbenden in einem sehr rationalen Verfahren eingezogen werden, ist unbestreitbar. Diese Steuern und Beiträge werden zu Lasten einer sehr grossen Zahl von Kapitalertragsempfängern und Lohnbezüglern bei viel weniger zahlreichen, geschäftsgewandten Kapitalertragsschuldern (Aktiengesellschaften, Anleienschuldern, Banken) und Arbeit-

gebern an der Quelle eingezogen. Die Methode des Einzuges beim Schuldner der besteuerten Leistung (an der Quelle) sichert nicht nur weitgehend den Eingang der Steuern und Beiträge; sie stellt auch für den indirekt belasteten Leistungsempfänger eine Erleichterung dar, weil die Pflicht zur Erfüllung von Formalitäten für ihn dahinfällt, und weil die mit dem Einkommensbezug unmittelbar verbundene Belastung weniger drückend empfunden wird als die Pflicht, nachträglich eine direkte Steuer zu entrichten. Wo es sich darum handelt, proportionale Steuern, wie die Couponabgabe, oder proportionale Versicherungsbeiträge von Arbeitsentgelten zu erheben, weist die Methode sehr grosse Vorteile auf.

Die Anwendbarkeit einer solchen Besteuerungsform wird aber da fragwürdig, wo eine nach der Gesamtleistungsfähigkeit der Steuerträger abgestufte progressive Belastung angestrebt wird. Die Gesamtleistungsfähigkeit des Steuerträgers ist dem Schuldner der steuerbaren Leistung nicht bekannt, weil sie aus den Rechtsbeziehungen zwischen Schuldner und Gläubiger in der Regel nicht erkennbar ist. Dem Lohn- oder Kapitalertragsschuldner darf auch nicht zugemutet werden, die Gesamtleistungsfähigkeit der Gläubiger steuerbarer oder beitragspflichtiger Leistungen zu ermitteln und durch besondere Erhebungen über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in die Privatsphäre seiner Gläubiger einzudringen. Die Ansprüche an die Arbeit, die der mit der Pflicht zum Steuer- oder Beitragseinzug belastete Lohn- und Kapitalertragsschuldner für den Fiskus zu leisten hat, müssen, wenn sie erträglich bleiben sollen, auf ein Minimum beschränkt werden. Wenn die Leistungsempfänger einer Besteuerung nach ihrer Gesamtleistungsfähigkeit unterworfen werden sollen, so können mithin, wie es gegenwärtig bei der Verrechnungssteuer der Fall ist, die an der Quelle eingezogenen Steuerbeträge nicht als endgültige Steuerleistungen, sondern nur als Vorauszahlungen à conto einer Steuer behandelt werden, die in der Folge durch die Steuerbehörden auf Grund einer besondern Veranlagung festgesetzt wird.

Die Anwendung einer solchen Methode schwebt in der Tat den Kreisen vor, die sich mit dem Problem einer Kombination von Ertragssteuern befassen haben. Sie ziehen zwar primär proportionale Steuerabzüge an der Quelle vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben und vom Arbeitslohn Unselbständigerwerbender in Betracht, möchten diese aber wenigstens für natürliche Personen durch ein System von Rückerstattungen und Steuerzuschlägen in progressive Belastungen umwandeln.

Im einzelnen wäre das Verfahren so gedacht:

- aa. Als Grundlage für die Erhebung der Steuer vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben hätte die Verrechnungssteuer zu dienen. Die schon gegenwärtig an der Quelle abgezogenen 25 Prozent der steuerbaren Ausschüttungen sollen nicht nur als Vorauszahlung an die Kantonssteuern, sondern gleichzeitig als Vorausleistung an die neu vorzusehende Bundessteuer gelten. Die nach einem progressiven Tarif (es wurden Sätze von

2½ bis 12 oder 15 % genannt) berechnete Steuer wäre mithin in der Form einer entsprechenden Kürzung des Verrechnungssteuerbetrages zu leisten, der nach dem geltenden Recht an die Kantonssteuern anrechenbar ist. Der Bund hätte den Kantonen aus seinen Verrechnungssteuereinnahmen um den Betrag der neuen Steuer verminderte Entschädigungen auszurichten.

- bb.* Die Steuer vom Ertrag des Arbeitseinkommens könnte in Form proportionaler Zuschläge zu den Beiträgen an die Alters- und Hinterbliebenenversicherung zugunsten des Bundes durch die Organe dieser Versicherung eingezogen werden. Genannt wurde ein Abzug in der Höhe von 2 Prozent des beitragspflichtigen Erwerbs. Die Kantone hätten zu Lasten des Bundes den Steuerpflichtigen, die auf Grund eines zu diesem Zwecke aufgestellten, progressiv nach dem Gesamteinkommen abgestuften Bundesertragssteuertarifs keiner Steuerbelastung oder einer solchen von weniger als 2 Prozent unterliegen, die Differenz zwischen der an der Quelle abgezogenen und der tarifmässig geschuldeten Ertragssteuer an die Kantonssteuer anzurechnen oder, wenn keine solche geschuldet ist, den an der Quelle abgezogenen Betrag zurückzuvorgüten. Wenn die tarifmässig geschuldete Ertragssteuer 2 Prozent des Arbeitsertrages übersteigt, so hätten die Kantone zugunsten des Bundes entsprechende Zuschläge bei den Steuerpflichtigen mit der Kantonssteuer einzuziehen. Als angemessen ist bei den Vorbesprechungen ein nach den Regeln der überschüssenden Progression konstruierter Tarif genannt worden. Die ersten 5000 Franken des Erwerbs sollen darnach steuerfrei bleiben. Mit einem Ansatz von 2 Prozent wäre der 5000 Franken, aber nicht 20 000 Franken übersteigende Teil des Arbeitsertrages zu belasten und mit 5 Prozent die den Betrag von 20 000 Franken übersteigenden Arbeitsertragsteile.
- cc.* Die zu Lasten der Gesellschaften zu erhebende Steuer vom ausgeschütteten Gewinn der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften (Dividenden, Liquidationsüberschüsse u. dgl.) ist als einfacher proportionaler Zuschlag zur Couponsteuer gedacht. Als Steuersatz wurden 7½ Prozent vom Ertrag der Ausschüttungen genannt.
- dd.* Die Steuer vom Kapital und den offenen Reserven aller juristischen Personen, für die ein proportionaler Steuersatz von 2 Promille als angemessen angenommen wurde, könnte, soweit sie von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften geschuldet wird, auf Grund einer entsprechend ergänzten Couponsteuererklärung erhoben werden. Von den übrigen juristischen Personen wäre die Steuer auf Grund einer besondern Steuererklärung zu entrichten.
- ee.* Die Nachlaßsteuer (1 bis 3 % der unverteilter Hinterlassenschaften, je nach deren Höhe) wäre von den Kantonen zugunsten des Bundes zu veranlagen und einzuziehen, und zwar nach Möglichkeit zusammen mit den kantonalen Erbschaftsbelastungen.

Das Verfahren für die Erhebung der unter lit. *cc* und *dd* erwähnten proportionalen Steuern wäre einfach. Mit der Abgabe der Steuererklärung und der gleichzeitigen Einzahlung des geschuldeten Betreffnisses an die Eidgenössische Steuerverwaltung wäre es abgeschlossen. Auch die Nachlaßsteuer (lit. *ee*) böte keine grossen technischen Schwierigkeiten. Diejenigen Kantone, die bisher eine Erbschaftssteuer nicht kennen oder mit ihrer Erbschaftssteuer nicht alle Nachlässe erfassen, dürften sich in das für sie neuartige Veranlagungsverfahren rasch einleben. Zur Gewährleistung gleichmässiger Besteuerung müsste eine Bundesaufsichtsinstanz bezeichnet werden, deren Aufgabe aber einfacher wäre als die Aufsicht über die Erhebung einer direkten Bundessteuer.

Wesentlich grössere Schwierigkeiten, Umtriebe und Kosten würde aber die nachträgliche Korrektur der ursprünglich proportionalen Steuerleistungen bei den oben unter lit. *aa* und *bb* genannten Steuerarten verursachen. Technisch könnte diese Korrektur wohl in einem Verfahren, wie es gegenwärtig bei der Verrechnungssteuer angewandt wird, herbeigeführt werden. Fraglich bleibt aber, ob Komplikationen, die bei einer so hohen und wegen ihres Effekts auch für die Kantone so bedeutsamen Quellensteuer, wie der Verrechnungssteuer, in Kauf genommen werden können, auch bei relativ niedrigen, für die Kantone wesentlich weniger interessanten Steuern zu rechtfertigen wären. Die Arbeit, die den kantonalen Steuerbehörden neu zugemutet würde, wäre sehr erheblich (Ermittlung der ertragssteuerpflichtigen Komponenten des Einkommens bei allen Steuerpflichtigen, Berechnung der Differenz zwischen dem nach dem progressiven Tarif geschuldeten und dem an der Quelle abgezogenen Steuerbetrag unter Berücksichtigung des Gesamteinkommens und der Familienlasten, Einstellung der zur Verrechnung gelangenden, zurückzuvergütenden oder nachzufordernden Beträge in die Steuerrechnung samt den damit verbundenen Auseinandersetzungen mit den Steuerpflichtigen, Abrechnung mit dem Bund). Dies zeigt sich besonders, wenn man bedenkt, dass bei der Arbeitsertragssteuer Verrechnungen, Rückerstattungen oder Zuschläge nach dem zur Diskussion gestellten Tarif gegenüber allen Steuerpflichtigen zu machen wären, deren Gesamteinkommen nicht 23 800 Franken beträgt, weil für alle niedrigeren Einkommen die geschuldete Bundessteuer weniger als 2 Prozent und für alle höheren Einkommen mehr als 2 Prozent betragen würde. Zu beachten ist namentlich, dass an alle Bezüger von Einkommen, welche die untere kantonale Belastungsgrenze nicht erreichen, Rückerstattungen zu machen wären, sofern nicht die Arbeitgeber angewiesen werden könnten, gegenüber Arbeitnehmern, die einen steueramtlichen Ausweis darüber beibringen, dass im Vorjahr das Gesamteinkommen eine gewisse Höhe nicht erreicht hat, auf den Ertragssteuerabzug zu verzichten. Auf alle Fälle wäre die Arbeitsbelastung der kantonalen Steuerverwaltungen so, dass fraglich ist, ob es nicht rationeller wäre, den verfolgten Zweck von vornherein durch direkte Erhebung einer auf Grund der kantonalen Steuererklärungen berechneten Bundessteuer vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben sowie vom Arbeitsertrag anzustreben.

Nur beiläufig sei trotz ihrer Bedeutung die Tatsache erwähnt, dass die Verkürzung der Verrechnungssteuer-Anrechnungsansprüche um $2\frac{1}{2}$ bis 12 oder 15 Prozent vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben den der Verheimlichung solcher Werte entgegenwirkenden Effekt der Verrechnungssteuer weitgehend lähmen würde.

Viel schwerer als die technischen Bedenken fällt aber der Umstand ins Gewicht, dass die Kombination von Ertragssteuern in der Form, wie sie zur Diskussion gestellt wurde, das Einkommen sehr unvollständig erfassen würde.

Wenn eine Kombination von Steuern dieser Art ihrer Wirkung nach eine direkte Steuer vom Typus der Wehrsteuer oder der seinerzeit vom Bundesrat vorgeschlagenen Tilgungssteuer ersetzen soll, so wird in erster Linie von ihr zu fordern sein, dass sie das Substrat dieser direkten Steuern vollständig oder doch annähernd vollständig erfasst. Die Kombination der Ertragssteuern müsste sich, wie es beispielsweise beim Vorbild der englischen Zedularsteuern tatsächlich der Fall ist, praktisch auf alle Einkommensteile erstrecken und so ein abgeschlossenes System bilden; sonst entstehen angesichts der grossen Verschiedenheit in der Zusammensetzung der Einkommen der einzelnen Steuerpflichtigen stossende Belastungsungleichheiten.

Wie sich aus der Zusammenstellung auf der nächsten Seite ergibt, entspricht die zur Diskussion gestellte Kombination von Ertragssteuern dieser Anforderung nicht.

Die Tabelle zeigt, dass beispielsweise der Rentner, der ein Vermögen von 500 000 Franken in inländischen Wertpapieren angelegt hat, daraus einen Jahresertrag von 15 000 Franken zieht und bereits einer Couponsteuerbelastung von 5 Prozent dieses Ertrages = 750 Franken unterliegt, noch eine zusätzliche Bundesertragssteuer (von ca. 4 Prozent = 600 Franken) zu entrichten hätte. Ein anderer Rentner mit gleich hohem, aber in Grundbesitz, Hypotheken, Kommanditbeteiligungen oder ausländischen Wertpapieren angelegtem Vermögen wäre dagegen zu keinerlei Leistung an den Bundesfiskus verhalten.

Es ist kein Zufall, dass die Auswahl der Ertragssteuern so lückenhaft ausgefallen ist. Nur bei den drei ersten Positionen der Tabelle lässt sich eine Verbindung mit bereits bestehenden Bundesertragssteuern herstellen, während bei den übrigen Einkommenssteuerkomponenten die Möglichkeit fehlt, einen verfahrensmässigen Konnex mit solchen Ertragssteuern zu finden.

Es bleibt darum die Frage zu prüfen, ob die Lücke durch zu diesem Zweck neu einzuführende Ertragssteuern oder durch irgendwelche Verbindungen mit bestehenden kantonalen Steuern geschlossen werden könnte.

Von den in der obigen Aufstellung angeführten Steuerobjekten, welche durch die zur Diskussion gestellte Kombination von Ertragssteuern unerfasst bleiben würden, eignet sich, ausser den Lotteriegewinnen, die jetzt schon der Verrechnungssteuer unterliegen, und allenfalls den Pensionen, für die man den Schuldnern die Pflicht zur Leistung einer proportionalen Abzugssteuer überbürden könnte, keines als Gegenstand einer Besteuerung an der Quelle und damit als Gegenstand einer Ertragssteuer von der Art der Verrechnungssteuer,

**Belastung des Einkommens und Vermögens
durch Kombination von Ertragssteuern, durch Wehrsteuer und Tilgungssteuer**

	Kombination von Ertragssteuern	Wehrsteuer	Tilgungssteuer gemäss Botschaft von 1948
<i>Einkommen natürlicher Personen:</i>			
Arbeitseinkommen unselbständig Erwerbender	0-5 %	0,4-9,75 %	2-20 %
Arbeitseinkommen selbständig Erwerbender (Geschäftseinkommen abzüglich 4 % des investierten Kapitals)	0-5 %	0,4-9,75 %	2-20 %
Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben . .	2½-12 %	0,4-9,75 %	2-20 %
In eigenem Geschäftsbetrieb oder in Personengesellschaften investiertes Kapital . .	keine Belastung	0,4-9,75 %	2-20 %
Ertrag ausländischer Wertpapiere	keine Belastung	0,4-9,75 %	2-20 %
Ertrag von Darlehen mit und ohne hypothekarische Sicherheiten	keine Belastung	0,4-9,75 %	2-20 %
Ertrag von Liegenschaften . .	keine Belastung	0,4-9,75 %	2-20 %
Pensionen	keine Belastung	0,4-9,75 %	2-20 %
Kapitalgewinne buchführungspflichtiger Personen	keine Belastung	0,4-9,75 %	2-20 %
Lotteriegewinne	keine Belastung	0,4-9,75 %	2-20 %
Vermögen natürlicher Personen	0,4-1,2 ‰ ¹⁾	0,5-3,5 ‰	keine Belastung
Gewinn juristischer Personen .	7,5 ‰ ²⁾	3-12 ‰ ⁴⁾	5 ‰ ⁴⁾
Kapital und Reserven juristischer Personen	2 ‰ ³⁾	0,75 ‰ ⁵⁾	1 ‰ ⁵⁾

¹⁾ 1/25 der Nachlaßsteuer.
²⁾ Vom ausgeschütteten Gewinn.
³⁾ Vom Kapital und den offenen Reserven.
⁴⁾ Vom erzielten Gewinn.
⁵⁾ Vom Kapital sowie von den offenen und stillen Reserven.

der Couponsteuer oder der Beitragsleistungen für die AHV. Es wäre in schweizerischen Verhältnissen widersinnig, den Ertrag von Darlehen mit und ohne Grundpfand nicht bei den viel weniger zahlreichen und in der Regel in Geschäftsangelegenheiten besser bewanderten Gläubigern (Banken, Versicherungs-

unternehmungen usw.), sondern auf dem Umweg über eine Unzahl von Darlehensschuldern zu Lasten dieser Gläubiger steuerlich erfassen oder den Ertrag von Liegenschaften, soweit dies überhaupt möglich wäre, bei den Mietern und Pächtern zu Lasten des Eigentümers besteuern zu wollen. Die Ertragsbesteuerung an der Quelle ist nur dort zweckmässig, wo an einer Stelle (z. B. bei einer Bank, beim Schuldner eines in viele Partialen zerlegten Anleihs, bei einer Aktiengesellschaft im Verhältnis zu ihren Aktionären, bei einem Arbeitgeber für die Löhne seiner Arbeiter und Angestellten) viele steuerbare Leistungen gesamthaft erfassbar sind.

Angesichts dieser Tatsache ist die Frage aufgeworfen worden, ob nicht der Ertrag von Darlehensguthaben, Liegenschaften usw. auf Grund der Steuererklärungen für die kantonalen direkten Steuern ermittelt und zum Gegenstand einer progressiven Ertragsbesteuerung gemacht werden könnte. Die Möglichkeit eines solchen Vorgehens lässt sich nicht bestreiten. Der nach den Regeln des kantonalen Steuerrechts bemessene Wert des Grundeigentums, der Darlehensforderungen und der ausländischen Wertpapiere ist, soweit diese Objekte steuerlich überhaupt erfasst werden, den kantonalen Steuerverwaltungen bekannt; das gleiche gilt in den 18 Kantonen, die das Gesamteinkommen besteuern, auch vom Ertrag der genannten Vermögenswerte. Es wäre darum denkbar, den Kantonen die Pflicht zu überbinden, auf solchen Vermögenserträgen zugunsten des Bundes eine Steuer zu erheben. Diese Methode würde aber angesichts der Verschiedenheit der kantonalen Steuersysteme und der Unterschiede der Bewertungspraxis zu unübersehbaren Komplikationen und letzten Endes zu einem Verfahren führen, das, ohne die gleiche sorgfältige Anpassung der Gesamtsteuerleistung an die Leistungsfähigkeit der Pflichtigen zu gewährleisten, mehr Umtriebe und Kosten verursacht als die Veranlagung zu einer direkten Steuer. Namentlich wäre eine nicht weniger intensive und nicht weniger kostspielige Bundesaufsicht nötig, wenn man nicht auf die Forderung rechtgleicher Behandlung aller Steuerpflichtigen von vornherein verzichten wollte. Wir verweisen nur darauf, dass 7 Kantone keine die Erträge von Liegenschaften, Darlehen und sonstigen Kapitalanlagen umfassende Einkommenssteuer erheben, sondern nur Steuern vom Vermögen und vom Arbeitsertrag.

Die Kombination von Ertragssteuern der zur Diskussion gestellten Art würde mithin nach Ausfüllung ihrer wesentlichen Lücken zwar in vielen Fällen eine besondere Steuererklärung für die Bundessteuer, nicht aber zwei nach verschiedenen Tarifen vorzunehmende gesonderte Veranlagungen überflüssig machen. Zusammen mit den allfällig nötig werdenden Anrechnungen, Rückerstattungen und Steuernachbezügen sowie den Verrechnungen und Überweisungen zwischen den Steuerbehörden des Bundes und der Kantone würde das Verfahren keinesfalls weniger Kosten und Umtriebe verursachen als die Veranlagung zu einer direkten Bundessteuer vom Typus der Wehrsteuer oder der Tilgungssteuer. Das ganze Steuersystem würde an Übersichtlichkeit nicht gewinnen, sondern einbüßen.

Solchen Nachteilen gegenüber kann die Tatsache nicht sehr ins Gewicht fallen, dass die Steuerpflichtigen, welche über ein entsprechendes Jahreseinkommen verfügen (5000 Franken für Verheiratete, 4000 Franken für Ledige), wie bisher alle zwei Jahre eine Steuererklärung abgeben müssten, insbesondere wenn in Betracht gezogen wird, dass heute schon in 14 Kantonen eine zusammengefasste einheitliche Erklärung für die Wehrsteuer und die Kantonssteuer eingeführt ist, dass sich die Zahl dieser Kantone im laufenden Jahre auf 16 erhöhen wird und dass mit einer Stabilisierung des Bundesrechts auf Grund neuer Verfassungsvorschriften die Angleichungstendenz kantonaler Steuergesetzgebungen und damit die Verbindung der Steuererklärungen erleichtert wird.

Dass eine Kombination von Ertragssteuern der in den Vorbesprechungen zur Diskussion gestellten Art ohne Erweiterung auf andere Einkommensteile ertragsmässig eine Steuer von der Art der Wehrsteuer oder der Tilgungssteuer nicht zu ersetzen vermöchte, ist schon aus einem Vergleich der in der Tabelle S. 150 angeführten Belastungen zu erkennen. Die Jahresbruttoeinnahmen würden sich schätzungsweise belaufen für

die Steuer vom Erwerbseinkommen auf	50 Millionen Franken
die Steuer vom Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben auf	25 » »
die Nachlaßsteuer auf	25 » »
die Steuer von den verteilten Gewinnen der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften auf	30 » »
die Steuer vom Kapital und den offenen Reserven juristischer Personen auf	25 » »
Total	<u>155 Millionen Franken</u>

Wenn es gelänge, die Kombination zu einem alle Einkommensteile umfassenden System zu ergänzen, so wäre es natürlich nicht ausgeschlossen, einen Ertrag von 200 Millionen Franken für den Bund zu erhalten, sofern die Steuersätze diesem Ziel angepasst würden. Dabei könnten allerdings wohl nicht, wie es bei der diskutierten Kombination vorgesehen war, nach Ertragsarten differenzierte Steuersätze in Betracht fallen. Namentlich wäre es schwer zu rechtfertigen, die bereits mit der Couponsteuer zugunsten des Bundes vorbelasteten Erträge von inländischen Wertpapieren und Bankguthaben mit einer höhern Steuer zu belegen als die übrigen Einkommensteile. Massgebend für die Bemessung einer im Endergebnis progressiv zu gestaltenden Besteuerung kann nicht ein Einkommensteil, sondern nur das Gesamteinkommen des Steuerträgers sein.

Zusammenfassend ist festzustellen: so gerechtfertigt an sich der Versuch erscheint, im Anschluss an bestehende Ertragsabgaben auf indirektem Wege das Ziel anzustreben, auf das eine direkte Bundessteuer von der Art einer Wehrsteuer oder Tilgungssteuer gerichtet ist, so zweifelhaft erscheinen bei näherer

Prüfung seine Erfolgsaussichten im Rahmen der bestehenden schweizerischen Steuerordnung. Die Grundlage, die in Form der Couponsteuer, der Verrechnungssteuer und der Beiträge an die Alters- und Hinterbliebenenversicherung zur Verfügung steht, ist zu schmal. Die Umrechnung der proportionalen Steuerbezüge an der Quelle in progressive Steuerleistungen durch das Mittel von Verrechnungen, Rückerstattungen und nachträglichen Zuschlägen böte erhebliche Schwierigkeiten und würde namentlich bei den kantonalen Steuerverwaltungen grosse Umtriebe und Kosten verursachen. Die Schwierigkeiten würden sich mit jeder Verbreiterung der Besteuerungsgrundlagen steigern und die Erreichung des Zieles, die Steuerverhältnisse nach Möglichkeit klarer und einfacher zu gestalten, in Frage stellen.

Die unbestreitbare Neuartigkeit des Vorschlages, die Tatsache, dass bei seiner Verwirklichung nicht bloss bestehendes Steuerrecht mit einigen Modifikationen verfassungsrechtlich verankert, sondern eine «Reform» durchgeführt würde, darf für die Wahl eines Finanzierungsmittels nicht ausschlaggebend sein. Die Einführung von neuartigem als Ersatz für eingelebtes und in langen Jahren sorgsam ausgefeiltes und eingespieltes Steuerrecht rechtfertigt sich gewiss nur dann, wenn das Neue nicht nur gleichwertig, sondern besser, und zwar wesentlich besser ist. Ein Ertragssteuersystem würde sich aber aus den dargelegten Gründen weder nach seinen Auswirkungen als besser noch verfahrensmässig als einfacher erweisen.

5. Die Frage der Verrechnungssteuerkontingente

Der erstmals 1946 zur Diskussion gestellte Vorschlag, die Verrechnungssteuer zur Grundlage kantonalen Kontingentsleistungen an den Bund zu machen, ist in der Botschaft vom 22. Januar 1948 einlässlich besprochen worden (BBl 1948, I, 447-454; Sonderausgabe 139-146).

Dieses Projekt ging von der Voraussetzung aus, dass die gegenwärtige Verrechnungssteuer verfassungsrechtlich fundiert und auch in Zukunft nach den gegenwärtig geltenden Grundsätzen durchgeführt werde. Seine Urheber nehmen also an, der Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben werde auch weiterhin an der Quelle zu Lasten der Gläubiger um einen Verrechnungssteuerabzug in der Höhe von 25 Prozent des Ertrags gekürzt; den im Inlande wohnhaften Gläubigern solcher Erträge bleibe auch, soweit es sich um natürliche Personen handelt, das Recht erhalten, die zu ihren Lasten gemachten Verrechnungssteuerabzüge mit den Kantonssteuern zu verrechnen oder deren Rückerstattung zu fordern. Die Befürworter der Verrechnungssteuerkontingente empfahlen aber, die Staatsrechnung des Bundes dadurch um jährlich rund 120 Millionen Franken zu verbessern, dass man den Bund von der jetzt bestehenden Verpflichtung befreie, die Kantone für den Steuerausfall zu entschädigen, der diesen aus den bundesrechtlich angeordneten Verrechnungen und Rückerstattungen erwächst. Den Kantonen würde also eine Kontingentsleistung in der Höhe der ihnen gegenüber geltend gemachten Verrechnungs-

und Rückerstattungsansprüche zugemutet, geleistet in Form eines Verzehrs auf den gegenwärtig dem Bunde gegenüber bestehenden Entschädigungsanspruch.

In der erwähnten Botschaft ist die bestechende Einfachheit einer solchen Lösung des Kontingentsproblems anerkannt worden. Andererseits musste aber der Bundesrat darauf hinweisen, dass durch eine Verwirklichung des Vorschlags die Schwierigkeit der Mittelbeschaffung für Bundeszwecke wie bei jedem andern Kontingentsystem einfach vom Bunde auf die Kantone abgewälzt würde; denn diese wären vor die Aufgabe gestellt, für den Einnahmehausfall von insgesamt rund 120 Millionen Franken auf dem Steuerwege Deckung zu suchen. Es wurde aber insbesondere auch darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Methode der Kontingentsverteilung nur mangelhaft der unabdingbaren Forderung einer gerechten Lastenverteilung genügen würde. Durch einen Vergleich der in Form der Verrechnungssteuerkontingente von den Kantonen geforderten Opfer mit den von den Steuerpflichtigen der Kantone erbrachten Wehrsteuerleistungen wurde gezeigt, dass die Belastungsrelationen stark verschoben würden. Einzelne Kantone müssten zur Deckung der Ertragsausfälle, die sie wegen der zu ihren Lasten gehenden Anrechnungen und Rückerstattungen der Verrechnungssteuer erleiden, an ihre Steuerpflichtigen Ansprüche stellen, welche weiter gingen als die Wehrsteuerleistungen, die nötig wären, um einen Wehrsteuertotalbetrag von 120 Millionen Franken aufzubringen. Bei andern Kantonen verhielte es sich umgekehrt. Der Einwand, dass die absoluten Leistungen auch bei den relativ überbelasteten Kantonen bei einem Kontingent von 120 Millionen Franken niedriger wären als die gegenwärtigen Wehrsteuerleistungen der natürlichen Personen (rund 200 Millionen Franken), ist nicht durchschlagend. Wenn der Bund sich mit 120 Millionen Franken begnügen könnte, so liessen sich naturgemäss auch die Wehrsteuerleistungen im Verhältnis 200 : 120 herabsetzen; die Belastungen blieben dabei der tatsächlichen Leistungsfähigkeit angemessen. Der Vergleich mit der Wehrsteuer lässt sich kaum ernsthaft anfechten. Wenn diese Steuer auch keinen absoluten Massstab der Leistungsfähigkeit darstellt, so ist sie doch zweifellos der beste, der gegenwärtig für die Bemessung der relativen Steuerkraft der Kantone zur Verfügung steht. Die eidgenössischen Räte selbst haben diese Tatsache anerkannt, als sie entgegen dem ursprünglich auf die Einführung von Verrechnungssteuerkontingenten abzielenden Beschlusse des Ständerates im Bundesbeschluss vom 21. März 1950 (als Art. 42^{ter} BV) Kantonsbeiträge in der Höhe von 70 Millionen Franken vorsehen und diese Gesamtjahresleistung grundsätzlich im Verhältnis der von den natürlichen Personen für die Jahre 1947 bis 1949 aufgebrauchten Wehrsteuer auf die Kantone umlegen wollten.

Die Verhältnisse haben sich seit der Veröffentlichung der Botschaft vom 22. Januar 1948 nicht in grundlegender Weise verändert. Wie aus der Beilage 16 ersichtlich ist, würden bei gleichen Ansprüchen an den Gesamtertrag die Verrechnungssteuerkontingente auch nach den neuesten Erhebungen in vielen Kantonen sehr stark abweichen von den Wehrsteuerleistungen. Sie würden

zwischen 75 Prozent der Wehrsteuerleistungen im meistbegünstigten Kanton Genf und 193 Prozent der Wehrsteuerleistungen im stärkstbenachteiligten Kanton Nidwalden schwanken.

Ganz abgesehen davon, dass nach den Ergebnissen der Abstimmung vom 4. Juni 1950 ein solches Projekt kaum Aussichten hätte, vom Volke angenommen zu werden, könnten darum die Verrechnungssteuerkontingente selbst dann nicht empfohlen werden, wenn ein Ertrag von 120 Millionen Franken sich im Rahmen eines künftigen Finanzprogramms als hinreichend erweisen sollte.

VI. Die vorgesehene Lösung

Auf Grund der dargelegten Tatsachen ist der Bundesrat zur Überzeugung gelangt, dass in den kommenden Jahren auf eine direkte Bundessteuer nicht verzichtet werden kann. Die allgemeine direkte Bundessteuer ist andern Lösungsversuchen gegenüber nicht nur dadurch überlegen, dass sie zu einer gleichmässigen Lastenverteilung führt. Wegen der Anwendung einheitlicher Normen für die Festsetzung des steuerbaren Einkommens stellt sie auch eine kaum zu ersetzende Grundlage dar für die Bemessung anderer Leistungen, wie z. B. der AHV-Beiträge der selbständig Erwerbenden, oder von Subventionen, die nach der Finanzkraft von Kantonen oder Gemeinden abzustufen sind. Ausserdem wirkt sie namentlich bei progressiven Steuersätzen durch Schonung der finanzschwachen Kantone interkantonal ausgleichend.

Bei der Gestaltung der direkten Bundessteuer wird indessen den in den Vorbesprechungen erhobenen Einwendungen, soweit es angängig ist, Rechnung zu tragen sein.

1. Verzicht auf die Ergänzungssteuer vom Vermögen

Die erste und die zweite Kriegesteuer (1916 und 1917, bzw. ab 1921) sind vom Vermögen und vom Erwerbseinkommen natürlicher Personen erhoben worden, wobei das Schwergewicht auf der Vermögensbesteuerung lag. Sie wurden abgelöst durch die eidgenössische Krisenabgabe (ab 1934) und die eidgenössische Wehrsteuer (ab 1941), die beide das Gesamteinkommen natürlicher Personen zum Gegenstande hatten und das Vermögen nur ergänzend mit-erfassten. Die Entwicklung führt mit Rücksicht auf die hohen kantonalen und kommunalen Vermögens- und Vermögensertragssteuern zu einer weiteren Verlagerung des Schwergewichts auf das Einkommen. Aus den Gründen, die in der Botschaft vom 22. Januar 1948 dargelegt sind (BB1 1948, I, 480 ff.; Sonderausgabe 172 ff.) wird darum bei einer kommenden direkten Bundessteuer neben einer Steuer vom Reinertrag sowie von Kapital und Reserven der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften eine auf die Erfassung des reinen Einkommens beschränkte progressive Steuer der natürlichen Personen in Aussicht zu nehmen sein. Auf die Ergänzungssteuer vom Vermögen soll dieser letzteren Kategorie von Steuerpflichtigen gegenüber, wie es bereits im Tilgungssteuerprojekt von 1948 vorgesehen war, gänzlich verzichtet werden.

2. Proportionale Besteuerung der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften

Die Kapitalgesellschaften unterliegen zurzeit bei der Wehrsteuer einer progressiven, nach dem Verhältnis des Reingewinns zum werbenden Vermögen (Grund- oder Stammkapital zuzüglich Reserven) abgestuften Gewinnbelastung und einer proportionalen Ergänzungssteuer von Kapital und Reserven. Die Genossenschaften haben eine proportionale Steuer vom Reinertrag zu entrichten sowie eine ebenfalls proportionale Ergänzungssteuer von Kapital und Reserven.

Wie es bereits im Tilgungssteuerprojekt von 1948 vorgesehen war, wird in der künftigen Ausführungsgesetzgebung sowohl für die Kapitalgesellschaften wie auch für die Genossenschaften einheitlich die Proportionalbesteuerung des Reinertrags sowie des Kapitals und der Reserven empfohlen. Es ist in der Botschaft vom 22. Januar 1948 dargetan worden (BBl 1948, I, 492; Sonderausgabe 184), dass ein solcher Belastungsmodus angezeigt erscheint, um die Gleichbehandlung beider Gesellschaftsformen zu gewährleisten. Es rechtfertigt sich, von der progressiven zur proportionalen Belastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften überzugehen, weil diese Gewinne nicht nur bei der Gesellschaft erfasst werden, sondern nach ihrer Ausschüttung nochmals bei den Aktionären und Genossenschaftlern im Rahmen der progressiven Einkommenssteuer natürlicher Personen.

3. Die Frage einer Gewinnausschüttungssteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften

In den Vorbesprechungen des Finanz- und Zolldepartements ist vorgeschlagen worden, die Steuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften nicht nach dem Vorbild der Wehrsteuer auszugestalten, sondern so, wie es im Bundesbeschluss vom 21. März 1950 vorgesehen war. Auf Grund dieses Beschlusses hätte in die Bundesverfassung als Artikel 42^{bis}, Absatz 1, lit. f, eine Bestimmung aufgenommen werden sollen, nach welcher Kapitalgesellschaften und Genossenschaften nicht mehr für die während einer Steuerberechnungsperiode erzielten Reingewinne, sondern für die während der Steuerperiode an die Aktionäre und Genossenschaftler ausgeschütteten Gewinne zu besteuern gewesen wären.

Zugunsten des Vorschlages wurde geltend gemacht, die Durchführung gestalte sich sehr einfach, weil die Steuer ohne beachtenswerte Kosten und Umtriebe zusammen mit der die gleichen Objekte erfassenden Couponsteuer eingezogen werden könne. Der bei dieser Besteuerungsart notwendige Verzicht auf die Besteuerung von Gewinnen, die zur Bildung von Reserven und Rückstellungen Verwendung finden, wirke sich konjunkturpolitisch vorteilhaft aus. Er rege zur Anlegung von Reserven an, die dann in der Krise eingesetzt werden könnten, und erleichtere die Konsolidierung junger Unternehmungen. Diese Besteuerungsart fördere eine Politik stabiler Dividenden und habe darum auch gleichmässige Steuereinnahmen zur Folge. Da die erzielten Gewinne (soweit

sie nicht durch spätere Verluste aufgezehrt werden) irgend einmal, spätestens bei der Liquidation zur Ausschüttung gelangen müssten, komme der Fiskus auf die Dauer nicht zu Schaden.

Solchen Vorzügen stehen aber Nachteile gegenüber, die man nicht übersehen oder bagatellisieren darf.

Da die Besteuerung der ausgeschütteten Gewinne nur bei Kapitalgesellschaften und Genossenschaften anwendbar wäre, ergäben sich Ungleichheiten in der steuerlichen Behandlung wirtschaftlicher Betriebe, je nachdem dieselben von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften einerseits oder von Einzelfirmen oder Personengesellschaften anderseits geführt werden. Den erstern wäre die Bildung bundessteuerfreier offener und stiller Reserven und Rückstellungen in beliebiger Höhe gestattet; Einzelfirmen und Personengesellschaften dagegen hätten die zur Reservebildung verwendeten Gewinne im Entstehungsjahr dieser Gewinne zu versteuern, ohne Rücksicht auf das spätere Schicksal der versteuerten Reserven. Die prosperierenden Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, denen es leichter fällt, grössere Teile des Gewinnes zurückzulegen, sähen sich gegenüber gleichartigen, aber weniger gut rentierenden Unternehmungen privilegiert. Für junge Unternehmungen, die genötigt sind, Ausschüttungen auf Rechnung künftiger Gewinne zu machen (Bauzinsen u. dgl.), würde die Ausschüttungssteuer sich nachteilig auswirken.

Die Durchführung der Steuer auf den erzielten Gewinnen bereitet (wie bei der gegenwärtigen Wehrsteuer) keine erheblichen Schwierigkeiten, weil sie die in den Kantonen übliche Besteuerungsart darstellt. Nur ein einziger Kanton (Aargau) kennt das System der Ausschüttungssteuer. Anderseits würde sich die Durchführung der Ausschüttungssteuer nicht so einfach gestalten, wie es sich die Antragsteller denken, weil es kaum angängig wäre, die Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die im Ausland Betriebsstätten unterhalten oder die als Holdingunternehmungen in starkem Masse an ausländischen Tochtergesellschaften beteiligt sind, für ihre gesamten Ausschüttungen im Inland zu belasten. Wollte man, wie bei der Wehrsteuer (Art. 55 WStB), die im Ausland erzielten Gewinne ausser Betracht lassen, so hätte dies die veranlagungsmässige Festsetzung des gesamten Reingewinns und der Auslandsfaktoren zur Voraussetzung. Somit ergäbe sich keine Vereinfachung der heutigen Methode der Besteuerung. Umgekehrt müsste die Steuer durch eine Sonderabgabe schweizerischer Betriebsstätten ausländischer Unternehmungen ergänzt werden, d. h. ausländischen Gesellschaften, die Betriebsstätten in der Schweiz unterhalten und hier im Wettbewerb mit eingessenen Unternehmungen Gewinne erzielen, müsste des gerechten Ausgleichs wegen eine den Ertrag der schweizerischen Betriebsstätten erfassende Reingewinnsteuer auferlegt werden.

Die Vorbesprechungen des Finanz- und Zolldepartements haben gezeigt, dass in Wirtschaftskreisen die Meinungen darüber, welche Besteuerungsmethode den Vorzug verdient, nicht einheitlich sind.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Besteuerung die während der Berechnungsperiode erzielten Gewinne unterworfen werden sollten. Diese

Besteuerungsart führt zu einer gleichmässigeren und darum gerechteren Lastenverteilung als die bisher in einem einzigen Kanton eingeführte Besteuerung der Gewinnausschüttungen.

Den wirtschaftspolitischen Erwägungen der Befürworter der Ausschüttungssteuer kann, analog wie es bis zu einem gewissen Grade bei der Wehrsteuer bereits der Fall ist (vgl. Beilage 23), durch die Zulassung angemessener Abschreibungen Rechnung getragen werden; der Erfolg kommt dann allen Inhabern geschäftlicher Betriebe zugute, nicht nur den Kapitalgesellschaften und Genossenschaften.

4. Sonstige Beschränkung der Besteuerungsbefugnisse

Wenn sich die Erkenntnis durchsetzt, dass es nicht möglich sein wird, den Finanzhaushalt des Bundes ohne eine direkte Bundessteuer in Ordnung zu bringen, so bestehen doch in weiten Kreisen Bedenken, dem Bunde die Befugnis zu verleihen, auf dem Gebiete der direkten Steuer unbeschränkt Recht zu setzen. Die Kantone sind in ihrer Finanzgebarung vorwiegend auf den Ertrag direkter Steuern angewiesen. Sie sollen vom Bunde in ihrer fiskalischen Hauptdomäne nicht stärker und nicht länger beeengt werden, als es die Macht der Verhältnisse erfordert. Vom Bundesrat ist ihr Vorrecht auf diesem Gebiete stets anerkannt worden (vgl. Botschaft vom 22. Januar 1948, BBl 1948, I, 437 und 471 ff., Sonderausgabe 129 und 163 ff.).

Der Verfassungsentwurf vom 22. Januar 1948 hatte für die Tilgungssteuer eine sachliche und damit indirekt auch eine zeitliche Kompetenzbeschränkung vorgesehen. Die Steuer sollte ausschliesslich die Mittel zur Verzinsung und zur planmässigen Tilgung eines 5 Milliarden Franken betragenden Teils des Kriegsschuldenüberschusses beschaffen und nach Erfüllung dieses Zweckes wieder dahinfallen. Praktisch hätte diese Zweckumschreibung bei normalem Verlauf der Dinge eine Erhebungsdauer von 60 Jahren erfordert, d. h. eine Beschränkung bedeutet, welche für die heutige Generation von fraglichem Werte gewesen wäre. Der Ständerat lehnte in der Folge die Tilgungssteuer gänzlich ab und wollte sie durch Verrechnungsteuerkontingente ersetzen. Der Nationalrat stimmte zwar bei der ersten Lesung einer Tilgungssteuer grundsätzlich zu, wollte aber einen Maximaltarif vorsehen und die Erhebungsdauer auf 20 Jahre beschränken in der Meinung, dass nach Ablauf dieser Periode durch einen neuen verfassungsrechtlichen Bundesbeschluss über das weitere Schicksal der Steuer zu befinden sei (Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1949).

Der Bundesrat verkennt nicht, dass es an sich wünschbar wäre, verfassungsrechtliche Normen aufzustellen, welche dem Bund auf lange Sicht die Möglichkeit verschaffen würden, auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung seine Finanzen zu ordnen. Er weiss, dass es fraglich ist, ob Verfassungsvorschriften, welche die Besteuerungsbefugnisse des Bundes stark beschränken und die knapp auf den Bedarf zugeschnitten sind, der im Zeitpunkt ihres Erlasses erkennbar ist, diese Funktion erfüllen können. Andererseits darf er sich

aber auch der Einsicht nicht verschliessen, dass die Kantone, welche in ihrem Finanzhaushalt vorwiegend auf den Ertrag direkter Steuern angewiesen sind, auf einer möglichst bestimmten Umschreibung der Bundesbefugnisse auf diesem Gebiete bestehen werden, und dass das Problem solcher Begrenzungen zur politischen Schicksalsfrage für die Verfassungsvorlage werden kann. Darum ist der Bundesrat nach einlässlicher Prüfung zur Überzeugung gelangt, dass ziemlich weitgehende sachliche und zeitliche Beschränkungen der Befugnis zur Erhebung einer direkten Bundessteuer in Kauf genommen werden müssen, wenn man innert nützlicher Frist zu einer Lösung gelangen will, welche Aussicht hat, in einer Abstimmung des Volkes und der Stände zu bestehen und die Bundesfinanzen aus einem Regime kurzfristiger Provisorien endlich herauszuführen.

Eine sachliche Kompetenzbeschränkung in dem Sinne, dass eine direkte Bundessteuer nur zur laufenden oder nachträglichen Deckung ausserordentlicher Aufwendungen für die Landesverteidigung und für die Bekämpfung von Wirtschaftskrisen erhoben werden dürfte, könnte erwogen werden. Es ergäben sich aber Schwierigkeiten bei der Abgrenzung, da sehr oft zweifelhaft ist, ob z. B. eine Militärausgabe zu den ordentlichen oder ausserordentlichen Aufwendungen gehört. Eine Trennung der Ausgaben nach solchen Kategorien würde überdies zur Führung von Sonderrechnungen zwingen, zur Aufstellung von Tilgungsplänen, deren praktische Bedeutung gering wäre, weil die Schuldentilgung so lange von problematischem Werte bleibt, als die Gesamtrechnung mit einem Defizit abschliesst. Dieser Kompetenzbeschränkung nach dem Verwendungszweck käme aber angesichts des Umfanges der bereits aufgelaufenen und ihrer Tilgung harrenden Aufwendungen dieser Art auch nur eine geringe praktische Tragweite zu. Sie würde gleich der Zweckbestimmung, welche für die Tilgungssteuer in der bundesrätlichen Vorlage vom 22. Januar 1948 vorgesehen war, nicht viel mehr bedeuten als eine formale Anerkennung der Vorrechte der Kantone im Gebiet der direkten Steuern.

Wesentlich grössere Bedeutung ist einer zeitlichen Beschränkung beizumessen. Diese kann entweder durch eine Befristung der Verfassungsnormen selbst erreicht werden oder dadurch, dass die Geltungsdauer der Ausführungsgesetze durch die Verfassung auf eine zum voraus bestimmte Anzahl Jahre beschränkt wird. Im ersteren Falle würde nach Ablauf der Frist eine neue Verfassungsrevision nötig, falls sich der Fortbezug der Steuer als unumgänglich erwiese. Im zweiten Falle wäre dem Volke die Möglichkeit geboten, periodisch durch das Referendum das Steuerbewilligungsrecht auszuüben, ohne dass jeweils ausser einer Erneuerung des Ausführungsgesetzes auch Verfassungsrevisionen nötig würden. Es könnten darum auch kürzere Befristungen ins Auge gefasst werden als bei zeitlicher Begrenzung einer Verfassungsnorm.

Der Bundesrat hat die Begrenzung der Geltungsdauer der Verfassungsbestimmung vorgezogen. Er hält es für angezeigt, an den Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1949 anzuknüpfen und für die direkte Bundessteuer

eine verfassungsrechtlich auf 20 Jahre beschränkte Erhebungsdauer ins Auge zu fassen (Ziff. I, Ingress und lit. b des Verfassungszusatzes gemäss Art. 3 des Beschlussentwurfes).

Die Vorbesprechungen, die vom Finanz- und Zolldepartement geführt worden sind, der Widerhall, den sie in der Öffentlichkeit gefunden haben, und die Erfahrungen, die im Verlaufe der Beratungen über die Revisionsvorlage vom 22. Januar 1948 gemacht worden sind, lassen erkennen, dass auch hinsichtlich der Belastungshöhe eine verfassungsrechtliche Begrenzung nicht zu umgehen sein wird. Es ist zwar bedauerlich, dass infolge solcher Beschränkungen die Finanzordnung an Elastizität einbüsst; politische Gegebenheiten dürfen aber nicht unbeachtet bleiben, wenn man mit der Neuordnung überhaupt zu einem Ziele gelangen will. Im Beschlussentwurf werden darum für die direkte Bundessteuer der natürlichen und juristischen Personen Höchstansätze und Minima der steuerbaren Einkommen vorgesehen (Ziff. III des Verfassungszusatzes). Sie sind so zu bemessen, dass sie die Einführung einer direkten Bundessteuer ermöglichen, die einen Rohertrag von rund 250 Millionen Franken abwirft, wirtschaftliche Verhältnisse vorausgesetzt, wie sie gegenwärtig bestehen.

Gleichartige Beschränkungen müssen auch bei der Warenumsatzsteuer vorgesehen werden. Aus den bisherigen Erfahrungen und aus den parlamentarischen Verhandlungen von 1948 bis 1950, insbesondere dem Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1949, ist zu schliessen, dass sich das politische Schicksal dieser beiden Steuern auch in dieser Hinsicht nicht trennen lassen (Ziff. I, Ingress und lit. a, sowie Ziff. II des Verfassungszusatzes gemäss Art. 3 des Beschlussentwurfes).

5. Abzug der Kantons- und Gemeindesteuern

In den Vorbesprechungen des Finanz- und Zolldepartements wurde vorgeschlagen, der direkten Bundessteuer natürlicher Personen nur das um den Betrag der direkten Kantons- und Gemeindesteuern gekürzte Einkommen zugrunde zu legen.

Die Frage eines solchen Abzuges kantonaler Steuerbelastungen ist in den Verhandlungen der Jahre 1948 bis 1950 sehr eingehend erörtert worden. Der Bundesrat nahm dazu in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 Stellung (BBl 1948, I, 496; Sonderausgabe 188), besonders einlässlich aber in seinem Berichte vom 12./19. Oktober 1948 an die Kommission des Nationalrates (BBl 1948, III, 605 und 642 bis 653; Sonderausgabe 77 und 114 bis 125). Er wies darauf hin, dass die Zulassung solcher Abzüge einen Einnahmenausfall von über 80 Prozent zur Folge hätte. Der Ausfall müsste durch eine Tarifsteigerung von mindestens 40 Prozent ausgeglichen werden, wenn man den angestrebten Steuerertrag erzielen wollte.

An Beispielen ist in den erwähnten Ausführungen gezeigt worden, dass die Belastungsverschiebungen, die bei der Anwendung eines im angegebenen Sinne

korrigierten Tarifes eintreten würden, in keinem rationellen Verhältnis zu den verfahrensmässigen Erschwerungen stehen würden, welche als Folge einer Zulassung der Steuerabzüge für die Steuerpflichtigen und die Steuerbehörden einträten.

Die Frage solcher Abzüge ist eigentlich ein Problem der Ausführungsgesetzgebung. Sie darf aber bei der Vorbereitung von Verfassungsbestimmungen, welche Steuerhöchstsätze in Aussicht nehmen sollen, nicht unbeachtet bleiben, weil ihre Beantwortung auf die Tarifgestaltung nicht ohne Einfluss bleiben kann.

Der Bundesrat hält an der von ihm im Jahre 1948 vertretenen Auffassung fest und empfiehlt, den Abzug von Kantons- und Gemeindesteuern nicht zuzulassen. Es würde den Anforderungen an eine sparsame Haushaltsführung widersprechen, wenn man Steuererleichterungen anordnete, welche, da sie durch Erhöhung der Steuersätze wieder ausgeglichen werden müssten, für die Steuerpflichtigen nur Scheinvorteile bedeuteten, gleichzeitig aber eine Komplizierung des Verfahrens und eine entsprechende Steigerung der Verwaltungskosten zur Folge hätten. Es wird umgekehrt in der kommenden Steuergesetzgebung durch Preisgabe praktisch wertloser oder doch in den Auswirkungen belangloser Verfeinerungen eine Vereinfachung des Verfahrens und damit die Einsparung von Verwaltungskosten anzustreben sein.

6. Die Steuerbemessung

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass in den Ansprüchen, die an die Steuerpflichtigen zu stellen sind, möglichste Zurückhaltung am Platze sei. Er hält dafür, dass es durchführbar sein sollte, sich bei der Einkommenssteuer natürlicher Personen grundsätzlich an die gegenwärtigen Ansätze der Wehrsteuer vom Einkommen zu halten und den Wegfall der Ergänzungssteuer lediglich durch eine Erweiterung der Progressionsskala der Wehrsteuer wenigstens teilweise auszugleichen. Die maximale Steuer von 9,75 Prozent, die gegenwärtig von den 60 000 Franken übersteigenden Einkommen lediger und 77 000 Franken übersteigenden Einkommen verheirateter Personen zu entrichten ist, würde bis zu einem maximalen Satz von 15 Prozent weitergeführt. Der Höchstsatz von 15 Prozent würde für Ledige bei einem steuerbaren Einkommen von 95 000 Franken und für Verheiratete bei einem steuerbaren Einkommen von 124 000 Franken erreicht. Die Auswirkungen eines solchen Tarifs sind in den Beilagen 20 und 21 dargestellt.

Zusammen mit einer Steuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die so zu bemessen wäre (7 Prozent vom Reinertrag und 1 Promille von Kapital und Reserven), dass ein Ertrag erzielt wird, welcher demjenigen der gegenwärtigen Wehrsteuer der juristischen Personen entspricht, ergäbe sich eine Steuereinnahme von rund 250 Millionen Franken. Nach Abzug von Kantonsanteilen in der Höhe von 20 Prozent des Rohertrages verbliebe dem Bund eine Reineinnahme von 200 Millionen Franken jährlich.

7. Richtlinien für das Ausführungsgesetz

Richtlinien für die Ausgestaltung der direkten Bundessteuer sind in der Beilage 19 niedergelegt.

Der in diesen Richtlinien vorgesehene Tarif beruht auf der Annahme einer Kantonsbeteiligung von 20 Prozent des Rohertrags. Wenn einer Anregung, die Kantonsanteile auf 25 oder 30 Prozent zu erhöhen, entsprochen würde, so müssten, damit dem Bunde ein Anteil von 200 Millionen Franken verbleibt, die Tarifsätze um 7 bzw. 14 Prozent erhöht werden.

VII. Der Finanzausgleich

Das Problem des Finanzausgleichs unter den Kantonen, das nicht nur wirtschaftlicher, sozialer und siedlungspolitischer, sondern ganz besonders auch staatspolitischer Natur ist, wurde in der Botschaft vom 22. Januar 1948 einlässlich erörtert. An der Problemstellung hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert. Es wird auch in Zukunft ein ständiges Nehmen und Geben zwischen Gliedstaaten und Gesamtstaat und zwischen den Gliedstaaten unter sich wirksam sein müssen, wenn unser Land bei den unterschiedlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten in seiner Vielheit souveräner Kantone soll bestehen können.

1. Die Bemessung der Finanzkraft der Kantone

Unsere Vorschläge, die seinerzeit dahin gingen, den schon seit jeher geübten Finanzausgleich mit unterschiedlich bemessenen Bundesbeiträgen weiterzuführen und, wenn nötig, zu verstärken, wurden von den eidgenössischen Räten wie von den kantonalen Regierungen im grossen und ganzen gebilligt. In der Folge erwies es sich als notwendig, für die praktische Durchführung dieses indirekten Finanzausgleichs gewisse Richtlinien aufzustellen. Die Hauptschwierigkeit bot dabei die Bemessung der Finanzkraft der Kantone. Es wurde in zahlreichen Versuchen danach getrachtet, zu diesem Zweck verschiedenen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen und mehrere Kriterien zu kombinieren. So wurde versucht, Finanzlage, Steuerkraft, Steuerveranlagung, Wirtschaftslage, geographische Lage, soziale Lasten und Bundessubventionen in einem Idealschlüssel zu berücksichtigen. Bei der Gewichtung der einzelnen Komponenten blieb aber dem freien Ermessen immer ein derart weiter Spielraum, dass die Resultate notgedrungen sehr unterschiedlich ausfallen mussten. Auf Grund der Erfahrungen sind wir deshalb zur Überzeugung gelangt, dass für die Bewertung der Finanzkraft der Kantone vorderhand am zweckmässigsten auf die Wehrsteuererträge pro Kopf der Bevölkerung abgestellt wird.

Bis neuere Zahlen vorlagen, wurden allgemein die Ergebnisse der Wehrsteuer II. Periode zur Bemessung der Finanzkraft der Kantone herangezogen. Später griff man auf die Zahlen der dritten Wehrsteuerperiode. Da diese Periode aber keine Vermögenssteuer einschloss, musste eine Korrektur in dem Sinne gesucht werden, dass die Ergebnisse der zweiten Wehrsteuerperiode mit einem

Zehntel ebenfalls berücksichtigt wurden. Nachdem dann im Frühjahr 1952 die Ergebnisse der fünften Wehrsteuerperiode vorlagen, die sowohl juristische und natürliche Personen als auch die Ergänzungssteuer vom Vermögen umfasst, wird heute bei der Abstufung der Subventionen nach der Finanzkraft allgemein auf diese neuesten Zahlen abgestellt. Wenn dieser Maßstab auch nicht ganz frei von Fehlern ist und nicht allen Faktoren in wünschenswertem Masse Rechnung trägt, so erwies er sich doch immer wieder als einzig brauchbare Grundlage, der auch die Kantone im grossen und ganzen zustimmen konnten.

Das soll nicht heissen, dass nicht ständig nach einer Verfeinerung der Bemessungsgrundlage für die Finanzkraft der Kantone gesucht werden muss. Unsere Versuche gehen zurzeit in der Richtung, einen Maßstab nicht nur für die Steuerkraft, sondern auch für die finanzielle Tragfähigkeit der einzelnen Kantone aufzustellen. In den Kopfquoten der Wehrsteuer sind die Steuererträge der natürlichen und der juristischen Personen notgedrungen in ihrer Gesamtheit enthalten. Aus ihnen ist also nicht ersichtlich, ob ein Kanton beispielsweise bei den natürlichen Personen über eine breite Mittelschicht oder neben einer unbemittelten Bevölkerung nur über vereinzelte Bezüger grösserer Einkommen und Besitzer grosser Vermögen verfügt. Bei den juristischen Personen ist andererseits die Steuer von der Rechtsform der Unternehmungen abhängig. Aktiengesellschaften versteuern Reingewinn und Kapital, Genossenschaften Reinertrag und Vermögen. Vereine und Stiftungen werden wie natürliche Personen besteuert, während öffentlich-rechtliche Körperschaften nur eine Steuer vom Vermögen entrichten. Aus diesen unterschiedlichen Besteuerungsgrundsätzen ergibt sich, dass nicht nur die Zahl der juristischen Personen, sondern auch deren Verteilung auf die einzelnen Rechtsformen die Höhe der kantonalen Wehrsteuerkopfquoten beeinflussen. Es wird sich bei der zukünftigen Ausführungsgesetzgebung Gelegenheit bieten, diese Probleme eingehender zu erörtern und, wenn möglich konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

Da heute noch auf die Ergebnisse der Wehrsteuer V. Periode abzustellen ist, geben wir im folgenden eine Übersicht (Tabelle S. 164) über die auf Grund dieses Kriteriums angenommene Finanzstärke der einzelnen Kantone.

Danach können die Kantone zwanglos in drei Hauptgruppen unterteilt werden. Die sonst recht regelmässige Reihe der Kopfquoten zeigt sowohl zwischen den Kantonen Waadt und Appenzell A.-Rh. als auch zwischen Luzern und Tessin eine deutliche Zäsur. Die Kantone bis und mit Waadt dürfen als finanzstarke Kantone bezeichnet werden. Die Kantone Appenzell A.-Rh., St. Gallen, Thurgau und Luzern sind finanziell mittelstarke Kantone, während alle übrigen Kantone in die Gruppe der finanzschwachen Kantone einzureihen sind. Entsprechend dieser Dreiteilung wird versucht, mit Hilfe unterschiedlicher Bundesbeiträge den indirekten Finanzausgleich, wenn immer möglich, zu verstärken und auch finanziell weniger begünstigten Kantonen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Voraussetzung dieser eidgenössischen Hilfe wird aber die Bereitschaft der finanzschwachen Kantone zur Selbsthilfe sein müssen. So wird verlangt werden dürfen, dass die Kantone, die Anspruch auf erhöhte Sub-

Kopfquoten der Wehrsteuer V. Periode 1950
 Natürliche und juristische Personen. Ohne Sonderzuschlag

Kanton	Pro Kopf der Bevölkerung 1950 Franken
1. Basel-Stadt	150.45
2. Genf	98.55
3. Zürich	86.—
4. Neuenburg	80.20
5. Basel-Land	71.60
6. Glarus	70.15
7. Zug	68.80
8. Solothurn	56.10
9. Bern	55.35
10. Nidwalden	53.75
11. Schaffhausen	53.60
12. Aargau	49.55
13. Waadt	47.35
14. Appenzell A.-Rh.	39.—
15. St. Gallen	38.50
16. Thurgau	36.85
17. Luzern	33.—
18. Tessin	26.20
19. Uri	25.45
20. Schwyz	23.95
21. Graubünden	23.40
22. Freiburg	18.80
23. Wallis	17.35
24. Obwalden	13.65
25. Appenzell I.-Rh.	9.90
Schweizerischer Durchschnitt	58.05

ventionen erheben, vorerst brachliegende Steuerreserven voll ausschöpfen. Eine wertvolle Richtlinie kann hier ein Vergleich der in allen Kantonen einheitlich veranlagten Wehrsteuer mit den Kantons- und Gemeindesteuern geben. Die folgende Tabelle zeigt, dass einzelne Kantone ihre Steuern noch wesentlich unter dem schweizerischen Mittel ansetzen. Es darf vom gesamtschweizerischen Standpunkt aus wohl ohne weiteres verlangt werden, dass solche Kantone ihre Steuerkraft selber besser ausnützen, bevor vom Bunde weitere Gelder für den Finanzausgleich eingesetzt werden.

Verhältnis der Kopfquoten der Kantons- und Gemeindesteuern 1950 zu den
Kopfquoten der Wehrsteuer V/1950

Kanton	Wehrsteuer V 1950 pro Kopf Franken	Kantons- und Gemeindesteuer 1950 pro Kopf Franken	Kantons- und Gemeindesteuer das x-fache der Wehrsteuer
Appenzell I.-Rh.	9.90	121.10	12,28
Wallis	17.95	173.20	9,98
Tessin	26.20	246.60	9,41
Graubünden	23.40	198.20	8,47
Obwalden	13.65	107.50	7,88
Freiburg	18.80	145.—	7,71
Thurgau	36.85	258.10	7,00
Luzern	33.—	223.20	6,76
St. Gallen	38.50	257.50	6,69
Schaffhausen	53.60	319.40	5,96
Schwyz	23.95	139.30	5,82
Waadt	47.35	273.50	5,78
Bern	55.35	317.10	5,73
Solothurn	56.10	299.50	5,34
Appenzell A.-Rh.	39.—	202.90	5,20
Zürich	86.—	421.10	4,90
Neuenburg	80.20	384.10	4,79
Genf	98.55	459.20	4,66
Uri	25.45	116.60	4,58
Aargau	49.55	226.40	4,57
Basel-Land	71.60	293.50	4,10
Glarus	70.15	247.80	3,53
Zug	63.80	206.20	3,23
Basel-Stadt	150.45	480.90	3,20
Nidwalden	53.75	109.20	2,03
Schweizerischer Durchschnitt	58.05	302.60	5,21

2. Die Auswirkungen des bisherigen Finanzausgleichs

Die bisherigen Bemühungen um einen indirekten Finanzausgleich haben sich zweifelsohne für die finanzschwachen Kantone und namentlich für die Gebirgskantone schon günstig ausgewirkt. Alle derartigen Massnahmen brauchen notgedrungen eine gewisse Zeit, bis sie voll zur Auswirkung gelangen. Es darf aber festgestellt werden, dass beispielsweise im Mittel der Jahre 1946 bis 1949 die auf den Kopf der Wohnbevölkerung bezogenen Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen und Subventionen bei den finanzschwachen Kantonen ohne Ausnahme grösser waren als die aus ihrem Gebiet an den Bund fliessenden Bundessteuern und Ersatzabgaben. Die folgende Tabelle gibt hierüber Aufschluss:

Vergleich der Anteile des Bundes aus Bundessteuern und Ersatzabgaben mit den Anteilen der Kantone an Bundeseinnahmen und Subventionen

Kantone	Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen		Subventionen und Kostenbeiträge des Bundes an die Kantone		Totalanteile der Kantone an Bundeseinnahmen und Subventionen		Anteile des Bundes aus Bundessteuern und Ersatzabgaben		Differenz Kolonne 8 zu Kolonne 6 + oder —	
	proKopf Fr.	Rang	proKopf Fr.	Rang	proKopf Fr.	Rang	proKopf Fr.	Rang	proKopf Fr.	Rang
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Graubünden . . .	18.65	20	69.60	2	88.25	4	87.10	21	+51.15	1
Uri . . .	19.80	18	74.95	1	94.75	3	47.20	18	+47.55	2
Obwalden . . .	15.20	24	47.55	7	62.75	15	27.15	23	+35.60	3
Tessin . . .	19.45	19	54.05	4	73.50	8	40.50	19	+33.—	4
Wallis . . .	17.90	22	44.40	9	62.30	17	31.40	22	+30.90	5
Appenzell I.-Rh.	13.45	25	32.30	19	45.75	25	16.20	25	+29.55	6
Freiburg . . .	15.85	23	38.—	16	53.85	22	26.80	24	+27.05	7
Schaffhausen . .	28.70	11	53.80	5	82.50	6	71.65	11	+10.85	8
Schwyz . . .	18.65	21	29.90	22	48.55	24	37.80	20	+10.75	9
Luzern . . .	24.05	14	43.—	10	67.05	11	56.75	14	+10.30	10
Glarus . . .	32.45	6	67.30	3	99.75	2	90.05	5	+ 9.70	11
Nidwalden . . .	22.60	17	40.—	13	62.60	16	54.—	16	+ 8.60	12
Waadt . . .	23.10	15	33.15	17	56.25	20	55.70	15	+— .55	13
Appenzell A.-Rh.	23.—	16	27.35	24	50.85	23	50.05	17	+— .30	14
Thurgau . . .	24.75	13	38.70	15	63.45	14	65.80	12	— 1.85	15
Bern . . .	29.30	9	41.70	11	71.—	10	76.95	9	— 5.95	16
St. Gallen . . .	26.—	12	28.10	23	54.10	21	64.90	13	—10.80	17
Basel-Land . . .	29.25	10	31.80	20	61.05	19	74.60	10	—13.55	18
Aargau . . .	30.35	8	40.85	12	71.20	9	85.90	7	—14.70	19
Solothurn . . .	31.15	7	32.70	18	63.85	13	80.35	8	—16.50	20
Zug . . .	33.55	5	30.55	21	64.10	12	90.—	6	—25.90	21
Zürich . . .	40.25	2	45.85	8	86.10	5	113.85	3	—27.75	22
Neuenburg . . .	4.10	3	39.90	14	80.—	7	122.30	2	—42.30	23
Genf . . .	37.20	4	24.55	25	61.75	18	105.50	4	—43.75	24
Basel-Stadt . . .	55.80	1	48.40	6	104.20	1	163.75	1	—59.55	25
Durchschnitt Schweiz . . .	29.75		41.05		70.80		78.05		— 7.25	

Da seit dem Jahre 1950 auf die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone vermehrtes Gewicht gelegt wurde, darf angenommen werden, dass diese Tendenz in Zukunft noch deutlicher zum Ausdruck kommen wird. Vergleichszahlen können heute noch keine genannt werden, da lediglich die Ergebnisse des Jahres 1950 verarbeitet sind und sich die Zufälligkeiten der einzelnen Jahre erfahrungsgemäss erst über eine längere Zeitspanne ausgleichen.

Im übrigen ist zu sagen, dass auch in der Art, wie unser Land die vom Gesamtstaat benötigten Mittel heute aufbringt, bereits ein wesentliches Postulat des indirekten Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gliedstaaten verwirklicht ist. Aus den Kantonen flossen an Bundessteuern (Wehrsteuer, Wehropfer, Kriegsgewinnsteuer) im Jahresmittel 1946 bis 1949 nach Abzug ihrer Anteile folgende Beträge:

Anteile des Bundes aus Bundessteuern
Im Jahresmittel 1946 bis 1949

Kantone	Bundessteuern				
	Wehrsteuer	Wehropfer	Kriegs- gewinn- steuer	Total	
				absolut	pro Kopf
1	2 (1000 Fr.)	3 (1000 Fr.)	4 (1000 Fr.)	5 (1000 Fr.)	Fr.
Basel-Stadt	14 642	9 189	3 591	27 422	161.35
Neuenburg	6 102	4 023	4 032	14 157	120.10
Zürich	37 476	30 042	7 848	75 366	111.75
Genf	8 414	7 020	2 592	18 026	103.10
Zug	1 668	1 404	180	3 252	88.75
Glarus	1 405	1 080	585	3 070	88.30
Aargau	9 668	8 667	4 482	22 817	84.35
Solothurn	6 102	3 717	2 358	12 177	78.60
Bern	25 555	19 395	9 945	54 895	75.30
Basel-Land	3 430	2 259	1 206	6 895	73.—
Schaffhausen	1 869	1 710	180	3 759	69.90
Thurgau	3 470	3 852	1 467	8 789	63.65
St. Gallen	8 449	6 597	3 096	18 142	63.40
Luzern	5 295	4 401	1 692	11 388	55.10
Waadt	8 172	9 117	1 332	18 621	54.25
Nidwalden	411	450	54	915	52.75
Appenzell A.-Rh.	1 171	810	198	2 179	48.70
Uri	471	369	414	1 254	45.95
Tessin	2 949	2 655	756	6 360	39.30
Schwyz	1 136	981	315	2 432	36.54
Graubünden	2 184	2 079	342	4 605	35.90
Wallis	2 511	1 512	450	4 473	30.15
Obwalden	203	207	117	527	25.90
Freiburg	1 631	1 908	306	3 845	25.30
Appenzell I.-Rh.	112	72	18	202	15.10
Total	154 496	123 516	47 556	325 568	76.80

Demnach leisteten die Kantone pro Einwohner über die einheitlich veranlagten Bundessteuern im Landesmittel 76,80 Franken an die Kosten des Gesamtstaates. Beim finanzschwächsten, Kanton Appenzell I.-Rh., traf es auf jeden Einwohner dabei nur 15,10 Franken, während Basel-Stadt als finanzstärkstes Glied pro Kopf seiner Bevölkerung 161,35 Franken ablieferte.

Ausser diesem unterschiedlichen Aufbringen eines Teiles der vom Bund benötigten Mittel wird der Ausgleich durch Massnahmen mannigfaltigster Art verstärkt.

Wir erinnern an die Lasten, die einzelne Kantone für höhere Schulen und für Spitäler auf sich nehmen, die nicht nur ihren Kantonsbürgern, sondern jedermann offenstehen. Wir erinnern auch an den Ausgleich, der durch die Art der Finanzierung der AHV verwirklicht wurde. Über diesen Punkt haben wir die eidgenössischen Räte mit der Ergänzungsbotschaft vom 24. September 1946 orientiert. Für das Jahr 1951 leisteten die einzelnen Kantone an das gemeinsame Versicherungswerk Beiträge, die pro Kopf der Bevölkerung zwischen 1,80 Franken für Appenzell I.-Rh. und 14,65 Franken für Genf liegen. Die effektiven Kantonsbeiträge gehen aus der folgenden Tabelle (S. 169) hervor. Wir möchten dabei betonen, dass es sich lediglich um die Beiträge der Kantone handelt, nicht aber um die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber. Diese Beiträge der Wirtschaft können nicht nach Kantonen aufgeteilt angegeben werden, da die von den Verbandsausgleichskassen vereinnahmten Beiträge jeweiligen ganze Landesteile und oft sogar das ganze Landesgebiet umfassen.

Wir erinnern ferner daran, dass beispielsweise auch das grosse Ausbauprogramm für das Talstrassen- und Alpenstrassennetz im Sinne einer Verstärkung des Finanzausgleichs wirken wird. Der Bau dieses Strassennetzes wird aus dem Treibstoffzollanteil der Kantone subventioniert. Der Ertrag der Treibstoffzölle hängt vorwiegend vom Motorfahrzeugbestand der finanzstarken Kantone ab. Diese Kantone sind in der Regel Flachlandkantone und in erster Linie am Ausbau der Talstrassen interessiert. Für die Talstrassen beträgt in der Bauperiode 1950 bis 1952 der mittlere Werkbeitrag des Bundes nur 33,7 Prozent. Die Bauten des Alpenstrassenprogramms, die hauptsächlich auf das Gebiet finanzschwacher Kantone entfallen, werden dagegen im Landesmittel mit 65,7 Prozent subventioniert. Diese unterschiedliche Ansetzung der Höhe der Bundesbeiträge bedeutet eine fühlbare Verstärkung des interkantonalen Finanzausgleichs.

Seit dem Jahre 1950 erhalten die finanzschwachen Kantone ausserdem einen besonderen Anteil am Treibstoffzoll, indem 10 Prozent des Reinertrages für den direkten Finanzausgleich eingesetzt werden. Das bedeutet, dass 1950 und 1951 über den gleichgebliebenen sogenannten Benzinzollviertel hinaus zusätzlich 9,5, bzw. 10 Millionen Franken in die Gebirgskantone geleitet werden konnten. Das Beispiel des Kantons Obwalden zeigt, dass man mit der Entlastung im Strassenwesen damit sehr weit gegangen ist, erhielt doch dieser Kanton durch seine Anteile für 1950 und 1951 jeweils seine mittleren Bruttogebühren der drei vorangegangenen Jahre ganz zurück. Das Ausmass des

Beiträge der Kantone an die AHV im Jahre 1951
in Franken

Kantone	Kantonsbeitrag vor Entlastung	Entlastung durch Fondszinsen	Verbleibender Kantons- beitrag	
			absolut	pro Kopf
Genf	2 978 355	—	2 978 355	14.65
Basel-Stadt	2 818 288	—	2 818 288	14.35
Zürich	10 398 256	—	10 398 256	13.40
Neuenburg	1 670 875	—	1 670 875	13.05
Schaffhausen	713 338	—	713 338	12.40
Glarus	426 927	—	426 927	11.35
Solothurn	1 915 195	—	1 915 195	11.25
Bern	8 917 321	—	8 917 321	11.10
Basel-Land	1 159 666	—	1 159 666	10.80
Waadt	4 289 094	279 085	4 010 009	10.60
Aargau	2 996 527	—	2 996 527	9.95
Zug	389 234	—	389 234	9.20
St. Gallen	3 290 428	777 533	2 512 895	8.15
Thurgau	1 581 093	379 029	1 202 064	8.05
Appenzell A.-Rh.	516 962	162 288	354 674	7.40
Luzern	2 199 292	627 652	1 571 640	7.05
Nidwalden	154 922	23 344	131 578	6.80
Tessin	1 828 668	801 608	1 027 060	5.85
Graubünden	1 294 038	626 338	667 700	5.60
Schwyz	638 751	312 084	326 667	4.60
Uri	265 639	158 595	107 044	3.75
Wallis	1 219 568	637 628	581 940	3.65
Freiburg	1 378 558	854 517	524 041	3.30
Obwalden	176 451	131 734	44 717	2.—
Appenzell I.-Rh.	120 937	96 599	24 288	1.80
Schweiz	53 333 333	5 868 034	47 465 299	10.05

mit der Treibstoffzollverteilung möglich gewordenen Finanzausgleichs geht im einzelnen auch aus den folgenden Tabellen hervor, die den Anteil der Kantone am allgemeinen Treibstoffzoll und an den Finanzausgleichsbeiträgen, bezogen auf die Zahl der immatrikulierten Motorfahrzeuge und die Bevölkerung, zeigen.

**Treibstoffzollanteil 1948, bezogen auf den Motorfahrzeugbestand und die
Wohnbevölkerung der Kantone**

Kantone	Total Motorfahr- zeugbestand	Treibstoffzollanteil (ordentl. Anteil plus Ausgleichsfonds)				
		absolut	pro Motorfahrzeug		pro Kopf der Be- völkerung 1941	
			Franken	Franken	Rang	Franken
Stück	Franken	Franken	Rang	Franken	Rang	
Zürich	34 488	1 243 385	36.05	23	1.85	24
Bern	28 109	2 476 964	88.10	14	3.40	14
Luzern	6 551	233 584	35.65	24	1.15	25
Uri	544	304 684	560.10	1	11.15	1
Schwyz	1 790	220 369	123.10	9	3.30	17
Obwalden	555	89 143	160.60	6	4.40	9
Nidwalden	572	74 977	131.10	8	4.30	10
Glarus	980	147 079	150.10	7	4.20	12
Zug	1 494	118 239	79.15	16	3.20	19
Freiburg	4 784	588 438	123.—	10	3.85	13
Solothurn	5 744	324 305	56.45	22	2.10	23
Basel-Stadt	9 505	578 341	60.85	20	3.40	15
Basel-Land	4 992	317 205	63.55	19	3.35	16
Schaffhausen	2 295	178 068	77.60	17	3.30	18
Appenzell A.-Rh.	1 569	287 965	183.55	4	6.45	4
Appenzell I.-Rh.	218	69 177	317.30	3	5.15	5
St. Gallen	9 726	753 567	77.50	18	2.65	21
Graubünden	3 035	1 241 170	408.95	2	9.70	2
Aargau	10 467	610 764	58.35	21	2.25	22
Thurgau	5 949	680 723	114.45	12	4.90	7
Tessin	9 173	1 068 261	116.45	11	6.60	3
Waadt	18 225	1 705 330	98.60	13	4.95	6
Wallis	3 729	651 234	174.65	5	4.40	8
Neuenburg	6 166	507 923	82.35	15	4.30	11
Genf	18 102	513 580	28.35	25	2.95	20
Total bzw. schweiz. Durchschnitt	188 762	14 984 475	79.40		3.50	

Treibstoffzollanteil 1951, bezogen auf den Motorfahrzeugbestand und die Wohnbevölkerung der Kantone

Kantone	Total Motorfahr- zeugbestand	Treibstoffzollanteil (ordentl. Anteil plus Finanzausgleichsbeiträge)				
		absolut	pro Motorfahrzeug		pro Kopf der Be- völkerung 1950	
			Franken	Franken	Rang	Franken
Stück	Franken	Franken	Rang	Franken	Rang	
Zürich	59 945	1 969 402	32.85	23	2.55	23
Bern	45 709	3 042 314	66.55	17	3.80	16
Luzern	11 440	317 771	27.80	24	1.40	25
Uri	982	664 058	676.25	2	23.25	3
Schwyz	2 999	753 898	251.40	7	10.60	8
Obwalden	875	412 897	471.90	4	18.65	4
Nidwalden	1 247	93 059	74.60	15	4.80	15
Glarus	1 619	211 228	130.45	10	5.60	12
Zug	2 501	228 660	91.45	11	5.40	14
Freiburg	7 839	1 392 860	176.55	9	8.80	9
Solothurn	9 543	526 842	55.20	18	3.10	18
Basel-Stadt	16 967	584 984	34.50	22	3.—	22
Basel-Land	9 021	325 131	36.05	21	3.—	21
Schaffhausen	3 926	176 479	44.95	20	3.05	19
Appenzell A.-Rh.	2 674	664 445	248.50	8	13.85	7
Appenzell I.-Rh.	467	209 945	449.55	5	15.65	6
St. Gallen	15 852	1 103 573	69.70	16	3.55	17
Graubünden	5 120	4 582 176	894.95	1	33.40	1
Aargau	18 735	906 726	48.40	19	3.—	20
Thurgau	9 736	826 464	84.45	13	5.50	13
Tessin	14 020	4 559 523	325.20	6	26.05	2
Waadt	29 432	2 224 118	75.55	14	5.90	11
Wallis	5 672	2 879 279	507.65	3	18.10	5
Neuenburg	10 005	881 265	88.10	12	6.90	10
Genf	30 610	442 802	14.45	25	2.20	24
Total bzw. schweiz. Durchschnitt	317 036	29 979 899	94.55		6.35	

3. Massnahmen für die Zukunft

Aus den beiden letzten Tabellen geht hervor, dass es mit der Neuverteilung des Treibstoffzollertrages gelang, den finanzschwachen Kantonen eine sehr fühlbare Entlastung zu bringen. Die Wünschbarkeit einer solchen Entlastung auf dem Gebiete des Strassenwesens soll nicht in Zweifel gezogen werden. Der Umstand, dass einzelnen Kantonen ihre gesamten oder doch ein wesentlicher Teil ihrer Strassenausgaben abgenommen werden, zeigt aber auch die Grenzen, die dem Finanzausgleich auf diesem Gebiete gesetzt sind. Er kann über den Treibstoffzoll kaum mehr weiter verstärkt werden.

Die Neuordnung der Bundesfinanzen sollte aber zum Anlass genommen werden, den ursprünglichen Gedanken zu verwirklichen, dass alle Beiträge an Automobilstrassen aus dem Treibstoffzollanteil gedeckt werden. Deshalb nehmen wir in Aussicht, auch die Beiträge an die 4 Kantone mit internationalen Alpenstrassen in Zukunft dem gemeinsamen Treibstoffzollanteil der Kantone zu belasten. Die heutige Verfassungsbestimmung, wonach die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen eine jährliche Entschädigung erhalten, stammt aus der Zeit, da die gesamten Zolleinnahmen in die Bundeskasse flossen. Sie sollte den vier Gebirgskantonen einen gewissen Ersatz für die auf den internationalen Alpenstrassen wegfallenden Zolleinnahmen verschaffen. Nachdem nun sämtliche Kantone aus dem Reinertrag der Treibstoffzölle jährlich wiederkehrende Leistungen an ihre Strassenbaulasten erhalten, müssen sinngemäss auch diese Sonderbeiträge aus der gleichen Quelle finanziert werden.

Wenn wir angetönt haben, dass dem interkantonalen Finanzausgleich mit Hilfe der Strassenbeiträge Grenzen gesetzt sind, möchten wir damit nicht die Wünschbarkeit und die Möglichkeit einer weiteren Entlastung der schwächsten Glieder in Frage stellen. Wir nehmen deshalb ergänzende Massnahmen in Aussicht, um die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel möglichst wirksam einzusetzen. Während es für den indirekten Finanzausgleich genügt, die Subventionsansätze jeweilen nach der Finanzkraft der Kantone abzustufen, sind für die Verstärkung des direkten Finanzausgleichs Abänderungen bestehender Rechtsgrundlagen oder der Erlass neuer Bestimmungen erforderlich.

Wir denken dabei vor allem an die Neuordnung der Primarschulbeiträge. Schon der bisherige Beitrag von 60 Rappen pro Kopf der Bevölkerung, der nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1903/15. März 1930 über die ordentliche Primarschulsubvention von 1 Franken pro Kopf der Bevölkerung hinaus den Gebirgskantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis zugestanden wird, kann als Massnahme des direkten Finanzausgleichs gelten. Auch der Sprachzuschlag von weiteren 60 Rappen an die Kantone Tessin und Graubünden, für Tessin auf Grund seiner ganzen und für Graubünden auf Grund seiner romanisch und italienisch sprechenden Bevölkerung berechnet, muss als Massnahme zur Verstärkung des direkten Finanzausgleichs gewertet werden. Wir haben schon in der Botschaft vom 22. Januar 1948 dargelegt, dass auf diesem Gebiet eine Ver-

stärkung des interkantonalen Finanzausgleichs angestrebt werden sollte. Entsprechende Vorschläge sind unterdessen mit den Vertretern der Kantonsregierungen besprochen worden. Es wird Sache der Ausführungsgesetzgebung sein, hier eine zweckmässige Lösung zu finden.

Bei der Beratung der Vorlage vom 22. Januar 1948 haben die eidgenössischen Räte in Abweichung von unseren Anträgen noch eine weitere Verstärkung des interkantonalen Finanzausgleichs beschlossen und diesen Vorschlag in Artikel 42^{quinquies}, Absatz 2, der Verfassung formuliert. Damit sollte der Bund ermächtigt werden, von den Quellensteuerbeträgen, welche er den Kantonen zur Rückerstattung an die Steuerzahler abzuliefern hätte, bis zu 5 Prozent zur Verstärkung der Finanzausgleichsmassnahmen zurückzubehalten.

Wir haben diese Bestimmung in der neuen Vorlage nicht wieder aufgenommen, weil es unseres Erachtens genügt, die bereits bestehenden Quellen voll auszunützen und die Verteilung neu zu ordnen, um zu einem angemessenen interkantonalen Finanzausgleich zu kommen. Namentlich die über Erwarten gestiegene Ergiebigkeit der Treibstoffzölle und damit die Möglichkeit, den weniger bemittelten Kantonen die Strassenlasten sozusagen völlig abzunehmen, erleichtert die Lösung der Finanzausgleichsprobleme stark. Ausserdem wäre der Abzug von Quellensteuerbeträgen zum Zwecke des Finanzausgleichs eine ausgesprochen ungerechte Massnahme. Die betreffenden Gelder würden nämlich zur Hauptsache von den Kantonen aufgebracht, die am meisten Quellensteuerrückerstattungen zugute haben, d. h. wer am wenigsten defraudiert, hätte am meisten an den Finanzausgleich beizutragen. Aus diesen Gründen konnten wir uns nicht entschliessen, den seinerzeit in Aussicht genommenen Artikel 42^{quinquies}, Absatz 2, der Verfassung auch diesmal in Vorschlag zu bringen. Wir glauben auf diese zusätzlichen Mittel für den Finanzausgleich um so mehr verzichten zu dürfen, als es mit den übrigen erwähnten Massnahmen möglich sein sollte, auch die finanziell schwächsten Glieder des Bundesstaates bei restloser Ausschöpfung der eigenen Finanzquellen in die Lage zu versetzen, ihre staatlichen Aufgaben zu lösen.

VIII. Schlussfolgerungen

1. Der Steuerkatalog

Im neuen Entwurf für einen Bundesbeschluss über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes werden im wesentlichen die bereits im Beschlussentwurf vom 22. Januar 1948 enthaltenen Massnahmen wieder vorgesehen unter Berücksichtigung der Abänderungen, über die sich beide Räte im Verlaufe der Verhandlungen in den Jahren 1948 bis 1950 geeinigt hatten. Der neue Entwurf stimmt darum auch weitgehend mit dem Bundesbeschluss vom 21. März 1950 überein. Die Hauptdifferenz besteht darin, dass die im Bundesbeschluss von 1950 vorgesehenen Vorschriften über die kantonalen Geldkontingente (verbunden mit einer Steuer von den ausgeschütteten Gewinnen, dem Kapital und den offenen Reserven der Kapital-

gesellschaften und Genossenschaften) ersetzt worden sind durch eine Verfassungsbestimmung, welche den Bund zur Erhebung einer direkten Bundessteuer ermächtigt (Ziff. I, lit. b, und Ziff. III des Verfassungszusatzes gemäss Art. 3 des Beschlusentwurfes).

Im einzelnen werden neben den Zöllen folgende Bundesabgaben vorgesehen:

- a. Der Militärpflichtersatz, eine nach der Höhe des Einkommens zu bemessende Ersatzabgabe der Schweizerbürger, die ihre Wehrpflicht nicht durch persönliche Dienstleistung (Militärdienst) erfüllen.
- b. Stempelabgaben auf Wertpapieren, einschliesslich Coupons, Quittungen für Versicherungsprämien, Urkunden über die Beförderung von Sachen und auf andern Urkunden des Handelsverkehrs.
- c. Verrechnungssteuern, d. h. an der Quelle zu erhebende Steuern auf Kapitalerträgen, Versicherungsleistungen und Lotteriegewinnen, die den im Inlande wohnhaften Einkommensempfängern auf die Kantons- und Gemeindesteuern anzurechnen oder zurückzuerstatten sind.
- d. Steuern vom rohen und verarbeiteten Tabak in ihrer bisherigen Form und unter Beibehaltung der bisherigen Zweckbestimmung zugunsten der Alters- und Hinterlassenenversicherung.
- e. Eine in den Jahren 1955 bis 1974 zu erhebende Warenumsatzsteuer auf Warenumsätzen im Inland, auf den mit diesen Umsätzen verbundenen Leistungen und auf der Wareneinfuhr. Durch entsprechende Tarifgestaltung soll im Rahmen dieser Steuer auch eine angemessene Belastung des entbehrlichen Verbrauchs angestrebt werden als Ersatz für die gegenwärtige Luxussteuer und die Biersteuer.
- f. Eine in den Jahren 1955 bis 1974 zu erhebende direkte Bundessteuer vom Reinertrag und von Kapital und Reserven der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sowie vom Einkommen der natürlichen Personen und den diesen gleichzustellenden juristischen Personen (Vereine, Stiftungen u. dgl.).

Von diesen Steuern sind ungefähr folgende jährliche Erträge zu erwarten:

	Hochkonjunktur			Krise		
	Roh- ertrag	Kantons- anteile	Ertrag f. den Bund	Roh- ertrag	Kantons- anteile	Ertrag f. den Bund
in Millionen Franken						
Militärpflichtersatz	20	4	16	18	4	14
Stempelabgaben	105	21	84	85	17	68
Verrechnungssteuer	75	—	75	65	—	65
Tabakbelastung	110	—	110	100	—	100
Warenumsatzsteuer (einschliesslich Luxus- und Biersteuer)	450	—	450	385	—	385
Direkte Bundessteuer	250	50	200	225	45	180
	1010	75	935	878	66	812

2. Ertragsanteile der Kantone

Im Jahre 1951 sind den Kantonen die folgenden Anteile an Bundeseinnahmen ausgerichtet worden:

	Kantonsanteile Millionen Franken	
Bundessteuern:		
Stempelabgaben (20%)	20,1	
Militärpflichtersatz (54%)	8,4	
Wehrsteuer (80%)	61,1	
Sonderzuschlag (10%) ¹⁾	1,6	
Wehropfer II (10%) ²⁾	0,3	
Kriegsgewinnsteuer (8%) ³⁾	1,0	
	<hr/>	92,5
Andere Bundeseinnahmen:		
Fiskalische Belastung gebrannter Wasser (50%)	9,0	
Treibstoffzollanteile	50,0	
	<hr/>	59,0
Die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen erreichten somit im Jahre 1951 gesamthaft		151,5
Dazu kommen die Anteile der Kantone am Reinertrag der Schweizerischen Nationalbank mit	3,4	
	<hr/>	8,4
	Total	<hr/> <u>154,9</u>

Ihrer erheblichen finanziellen Tragweite wegen sind die Beteiligungen, die den Kantonen an den Bundeseinnahmen und am Ertrag der Nationalbank zustehen, schon in den bisherigen Verhandlungen über die Neuordnung des Bundesfinanzhaushalts überprüft worden. In der Botschaft vom 22. Januar 1948 hat der Bundesrat auf die Fragwürdigkeit einzelner dieser Beteiligungen und auf die Kritik hingewiesen, die namentlich das Ausmass gewisser Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen in der Öffentlichkeit erfahren hat (BBl 1948, I, 522 ff.; Sonderausgabe 214 ff.). Die Erkenntnis, dass die geltende Ordnung einer sauberen Ausscheidung der Besteuerungskompetenzen nicht entspricht, mit der kantonalen Fiskalautonomie kaum in Einklang zu bringen ist, eine nicht unbedenkliche finanzielle Abhängigkeit der Kantone vom Bund begründet und auch die Gefahr der Vernachlässigung der kantonalen Steuerquellen in sich birgt, hat die eidgenössischen Räte bestimmt, gemäss den Anträgen des Bundesrates für die Aufhebung der Beteiligung der

¹⁾ Der Sonderzuschlag wurde für das Jahr 1949 erhoben und war in zwei Jahresraten 1949 und 1950 zu entrichten.

²⁾ Im Liquidationsstadium. Stichtag für die Vermögensbemessung 1. Januar 1945.

³⁾ Im Liquidationsstadium. Erhoben für die Jahre 1940 bis 1946.

Kantone am Ertrag des Militärflichtersatzes, der Stempelabgaben und der Nationalbank einzutreten (Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 21. März 1950).

Demgegenüber sieht der neue Entwurf die folgenden Änderungen vor:

Der Anteil der Kantone am Reingewinn der Nationalbank soll beibehalten werden.

Beizubehalten ist ferner die bisherige Beteiligung der Kantone am Ertrag der eidgenössischen Stempelabgaben. Wenn man darauf Bedacht nehmen will, dass die Kantone durch die Neuordnung des Bundesfinanzenhaushalts nicht gezwungen werden sollen, für ihre eigenen Bedürfnisse neue ertragreiche Einnahmequellen zu erschliessen, so muss bei der Kürzung der kantonalen Anteile am Ertrag der Bundessteuern, und zwar namentlich der Anteile, die den Kantonen zur Zeit kraft Verfassung zustehen, eine gewisse Zurückhaltung geübt werden. Eine solche ist in bezug auf die Anteile am Ertrag der eidgenössischen Stempelabgaben besonders deshalb am Platze, weil sich hier die Verteilung der den Kantonen zugeordneten Ertragsquote (jährlich 19,3 Millionen Franken im Durchschnitt der Jahre 1947 bis 1951) nicht nach der Herkunft des Steuerertrages, sondern nach der Wohnbevölkerung richtet und deshalb im Sinne des interkantonalen Finanzausgleichs wirkt (Entwurf Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. a BV).

Aufzuheben ist aus den in der Botschaft vom 22. Januar 1948 (BBl 1948, I, 526 ff.; Sonderausgabe 218 ff.) dargelegten Gründen der Anteil der Kantone am Reinertrag des Militärflichtersatzes (Entwurf Art. 42, lit. c BV). Dagegen sollen die Kantone für die Aufwendungen, die ihnen aus der Veranlagung und aus dem Bezug des Militärflichtersatzes in Zukunft erwachsen werden, eine angemessene Entschädigung erhalten. Die Festsetzung dieser Provision, die 20 Prozent der Bruttoeinnahmen keinesfalls übersteigen dürfte, ist der Ausführungsgesetzgebung zu überlassen.

Der Anteil der Kantone am Ertrag der Treibstoffzölle, der nach Artikel 7 der Finanzordnung 1951 bis 1954 50 Prozent beträgt und im Jahre 1951 50 Millionen Franken ausgemacht hat, soll unverändert belassen werden.

Besonderer Aufmerksamkeit bedarf angesichts der Kritik, die die relativ hohe Beteiligung der Kantone am Ertrag der eidgenössischen Wehrsteuer erfahren hat, die Frage, welcher Anteil den Kantonen am Ertrag einer neuen direkten Bundessteuer zuzuerkennen sei. Der kantonale Wehrsteueranteil ist seinerzeit mit den erhöhten Lasten gerechtfertigt worden, die den Kantonen während und wegen des Krieges anfielen. Diese Begründung versagt heute und kann deshalb auch nicht mehr den Bedenken entgegengehalten werden, die sich dagegen geltend machen, dass die Kantone wesentliche Teile ihrer Finanzbedürfnisse aus Steuern bestreiten, die nicht der kantonale Souverän bewilligt hat. Eine Herabsetzung des Ansatzes von 30 Prozent ist aber auch deshalb geboten, weil bei dem gegebenen Finanzbedarf des Bundes die Ertragsbeteiligung der Kantone je nach ihrem Ausmass eine geringere oder stärkere Erhöhung der Ansätze des Steuertarifs bewirkt.

Die Anteile, die den Kantonen an den bisher unter ihrer Mitwirkung erhobenen direkten Bundessteuern auszurichten waren, betragen: bei den beiden Kriegssteuern 20 Prozent, bei der Krisenabgabe 40 Prozent, bei der Wehrsteuer 85 Prozent (1941) und 80 Prozent (seit 1942), bei den beiden Wehropfen (1940 und 1945) sowie beim Sonderzuschlag zur Wehrsteuer (1949) 10 Prozent. Bei Würdigung dieser Übersicht drängt sich die Rückkehr zum Ansatz von 20 Prozent auf. Dies erscheint auch deshalb erträglich, weil die Kantone am Ertrag der eidgenössischen Stempelabgaben sowie am Reingewinn der Nationalbank beteiligt bleiben und keine Kürzung der Treibstoffzollanteile erleiden (Ziff. III, lit. c, des Verfassungszusatzes gemäss Art. 8 des Beschlussentwurfes).

Zusammenfassend ist mithin festzustellen, dass die neue Vorlage den Kantonen bedeutend weiter entgegenkommt als diejenige von 1948. Sie belässt ihnen im Gegensatz zum Bundesbeschluss vom 21. März 1950 nicht nur den Anteil von 20 Prozent am Ertrag der Stempelabgaben und die Beteiligung am Reingewinn der Nationalbank, sondern nimmt auch eine höhere Kostenvergütung für die Veranlagung und den Bezug des Militärpflichtersatzes (20 Prozent statt 8 Prozent) sowie eine höhere Beteiligung am Ertrag der direkten Bundessteuer (20 Prozent statt 10 Prozent gemäss Vorlage von 1948) in Aussicht. Damit ist den Bedürfnissen der Kantone nach Möglichkeit und jedenfalls so weitgehend Rechnung getragen, dass die neue Ordnung kaum eingreifende Revisionen der kantonalen Steuergesetzgebungen erforderlich machen wird.

3. Verbot der Steuerabkommen

Die Erscheinung, dass gewisse Kantone die Praxis der Steuerabmachungen üben, d. h. einzelne Steuerpflichtige auf Grund besonderer Vereinbarungen in einer von der allgemeinen gesetzlichen Regelung abweichenden Weise zur Steuer heranziehen, hat in neuerer Zeit die Öffentlichkeit wiederholt beschäftigt. Man hat in dieser Praxis einen Einbruch in den Grundsatz der Rechtsgleichheit erblickt und sie als Missbrauch empfunden, weil die steuerliche Begünstigung Einzelner auf Kosten der Allgemeinheit geht, und weil sie zu einer illoyalen Konkurrenz unter den Kantonen führt. Mit der Begründung, die Verfassung, die den Bürger vor Doppelbesteuerung schütze, müsse auch den Kantonen Gewähr bieten, dass ihre Fiskalhoheit nicht durch steuerliche Unterbietung seitens anderer Kantone beeinträchtigt werde, wurde nach einem bundesrechtlichen Verbot der die Steuerflucht begünstigenden Abkommen gerufen.

Die Frage, ob der Bund auch in dieser Beziehung in die interkantonalen Verhältnisse ordnend eingreifen solle, ist bereits in der bundesrätlichen Finanzreformvorlage vom 22. Januar 1948 zur Diskussion gestellt (BB1 1948, I, 598; Sonderausgabe 285) und in der Folge von den eidgenössischen Räten bejaht worden (Bundesbeschluss vom 21. März 1950, Art. 2). Dabei wurde freilich auch die Meinung vertreten, dass solche Massnahmen sich erübrigen könnten, wenn die gerügten Mißstände durch ein alle Kantone umfassendes Konkordat dauernd behoben würden. Inzwischen ist wohl zwischen den Regierungen von 14 Kan-

tonen eine Vereinbarung getroffen worden (in der Absicht, die steuerlichen Vorschriften auf alle im Kanton steuerpflichtigen Personen und Objekte gleichmässig und uneingeschränkt anzuwenden und, vorbehaltlich der Bestimmungen des Konkordates, jede Gewährung von Steuervorteilen zu vermeiden). Elf Kantone sind aber bis dahin dem Konkordat ferngeblieben. Ausserdem steht den dem Konkordat angeschlossenen Kantonen der Rücktritt frei. Im Hinblick auf eine derartige Situation ist anlässlich der parlamentarischen Beratungen der Finanzreformvorlage sowohl im Ständerat als auch im Nationalrat die Auffassung vertreten worden, die Ermächtigung des Bundes, Steuerabmachungen zu verbieten, rechtfertige sich auch neben einem interkantonalen Konkordat, da sie diesem Halt und Dauer verleihe.

Dem Bunde kann nicht gleichgültig sein, ob die in ihm vereinigten Stände auf dem Gebiete der Steuern aufeinander Rücksicht nehmen oder es an Solidarität fehlen lassen. Er begrenzt und schützt durch die Verfassung die Besteuerungsbefugnisse der Kantone und unterstützt deren Ausübung durch besondere Massnahmen (Verrechnungssteuer, Sicherungssteuer usw.). Es liegt aber auch im allgemeinen Interesse, dass der Einzelne nach Massgabe der gesetzlichen Ordnung, der er im Kanton untersteht, zur Steuer herangezogen werde. Aus diesen Erwägungen hält der Bundesrat dafür, Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 21. März 1950, der durch Ergänzung des Artikels 46 der Verfassung den Bund zu gesetzgeberischen Vorkehrungen gegen die Praxis der Steuerabmachungen hätte ermächtigen sollen, sei auch in die neue Verfassungsvorlage aufzunehmen (Art. 2 des Entwurfs). In welcher Weise der Bund gegebenenfalls von einer solchen Zuständigkeit Gebrauch machen könnte, ist in der Botschaft vom 22. Januar 1948 dargelegt worden.

IX. Der Beschlussentwurf

1. Allgemeines

Ihrem Zwecke nach hat sich die Vorlage, wie diejenige von 1948/50, mit der Ordnung der Bundeseinnahmen (insbesondere der Besteuerungsbefugnisse des Bundes), der Finanzbeziehungen der Kantone zum Bund und unter sich (Beteiligung am Ertrag der Bundessteuern und der Zölle; Finanzausgleich) und der Führung des Bundeshaushaltes (Rechnungsausgleich, Bundesbeiträge, Ausgabenbeschränkung) zu befassen. Diese Übereinstimmung der Gegenstände erlaubt die Beibehaltung verschiedener Bestimmungen, die bei den vorangegangenen Verhandlungen über die Bundesfinanzreform allgemein als gut befunden wurden und auch im Referendumskampf unangefochten blieben.

Andere Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 21. März 1950 konnten dagegen nur mit verändertem Inhalt in die Vorlage übernommen werden. Von besonderer Tragweite sind notwendigerweise die Abweichungen im Schicksalsartikel 42^{bis} der Verfassung, der die Besteuerungsbefugnisse des Bundes umschreibt und gegen dessen Fassung vom 21. März 1950 sich unmissverständlich der Volksentscheid vom 4. Juni 1950 gerichtet hat.

2. Die einzelnen Bestimmungen

Art. 1

Artikel 1 des Beschlussentwurfes fasst die der Bundesverfassung einzufügenden neuen Bestimmungen zusammen, die die Finanzgebarung des Bundes zum Gegenstand haben.

Artikel 30 der Verfassung bestimmt in seinem geltenden Wortlaut lediglich, dass der Ertrag der Zölle in die Bundeskasse falle und dass den Kantonen, die internationale Alpenstrassen zu unterhalten haben, jährliche Entschädigungen von 100 000 Franken (Wallis), 160 000 Franken (Uri) und 400 000 Franken (Graubünden und Tessin) ausgerichtet werden sollen. Die Vorlage von 1948/50 sah nicht nur eine Erhöhung dieser jährlichen Beiträge um je 50 Prozent vor, sondern überdies eine Ergänzung des Artikels 30, durch die allen Kantonen ein Anteil am Reinertrag des Zolles auf Treibstoffen «für motorische Zwecke» zuerkannt werden sollte. Dieser Anteil hätte nach dem Vorschlag des Bundesrates durch die Bundesgesetzgebung bestimmt werden und höchstens 50 Prozent betragen, nach dem Bundesbeschluss vom 21. März 1950 aber schlechweg die Hälfte des Reinertrages der Treibstoffzölle ausmachen sollen. In Artikel 7 der Finanzordnung 1951/54 ist den Kantonen für die Jahre 1951 bis 1954 die hälftige Beteiligung am Ertrag des Treibstoffzolles gewährleistet worden. Der vorliegende Entwurf zielt auf eine Beibehaltung dieser Ordnung ab.

Artikel 7 der Finanzordnung 1951/54, der die den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis nach Artikel 30, Absatz 3, der Verfassung «mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen» gebührenden Entschädigungen aus den Zolleinnahmen erhöht hat, lässt Zweifel darüber, ob diese Entschädigungen aus dem zur Ausrichtung an die Kantone bestimmten hälftigen Anteil am Ertrag des Treibstoffzolles zu bestreiten sei. Die Vorlage stellt deshalb klar, dass die Sonderbeiträge für den Unterhalt der Alpenstrassen (insgesamt 1 590 000 Fr.) in die Verteilung des Anteils der Kantone am Ertrag des Zolles auf Treibstoffen für Motoren einzubeziehen ist (Art. 30, Abs. 2, lit. a BV).

Artikel 42 der Verfassung soll, wie bisher, eine Übersicht über die Haupteinnahmen des Bundes vermitteln (Botschaft vom 22. Januar 1948, BBl 1948, I, 587 f.; Sonderausgabe 279 f.). Die vorgeschlagene Fassung unterscheidet sich von derjenigen des Artikels 42 der Verfassung gemäss Bundesbeschluss vom 21. März 1950 dadurch, dass sie den Reinertrag der Nationalbank nicht aufführt.

Lit. g. Die entsprechende Bestimmung lautete im Bundesbeschluss vom 21. März 1950: «die Geldbeiträge der Kantone (Art. 42^{ter})»; in Artikel 42^{ter} wurden dann die Kantonsbeiträge auf jährlich 70 Millionen Franken festgesetzt und Richtlinien für die Aufstellung eines Kontingentschlüssels niedergelegt. Nachdem der Bundesbeschluss vom 21. März 1950 in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 in erster Linie gerade wegen der darin vorgesehenen Geldkontingente verworfen worden ist, erhebt sich die Frage, ob kantonale Geld-

beiträge in die Aufzählung der verfassungsmässigen Finanzquellen des Bundes überhaupt noch aufzunehmen seien. Die Botschaft vom 22. Januar 1948 ist nach einlässlicher Würdigung der Problematik der Kantonskontingente (BBl 1948, I, 440 bis 463; Sonderausgabe 132 bis 155) zu dem Schlusse gelangt, der Umstand, dass sich die Kontingente zur Deckung eines grossen Bundesfinanzbedarfes nicht eignen, rechtfertige es nicht, die verfassungsmässige Verankerung dieser Einnahmequelle überhaupt preiszugeben (BBl 1948, I, 587; Sonderausgabe 279). Diese Auffassung lässt sich auch heute noch vertreten, da immerhin denkbar ist, dass Kantonsbeiträge einmal der Befriedigung eines nicht sehr erheblichen Sonderbedarfes (z. B. Finanzierung des interkantonalen Finanzausgleichs) dienstbar gemacht werden könnten. Deshalb wird in der Vorlage die lit. g beibehalten. Der Zusatz, dass die Kantonsbeiträge «vorzugsweise nach der Steuerkraft zu bemessen» seien (Art. 42, lit. f, der geltenden Verfassung, Art. 42, lit. g BV in der Fassung der Vorlage vom 22. Januar 1948) ist überflüssig, wenn der Bundesverfassung eine Bestimmung im Sinne von Artikel 42^{quater} der Vorlage eingefügt wird.

Artikel 42^{bis} der Verfassung. Alle Bemühungen um die Neuordnung des Bundessteuerwesens haben gezeigt, dass für die Befriedigung des Bundesfinanzbedarfes nur wenige taugliche Steuertypen zur Wahl stehen. Der Bundesrat glaubt, die aus den bisherigen Verhandlungen gewonnene Erkenntnis weise darauf hin, und die historische Entwicklung dränge dazu, dass dem Bund ausser den Abgaben, die ihm die Verfassung schon vor 1950 zuerkannt hat, die Verrechnungssteuer, die Umsatzsteuer und eine direkte Steuer vom Einkommen natürlicher Personen sowie vom Reingewinn und von Kapital und Reserven der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften zur Verfügung zu stellen seien. Er glaubt, dass eine solche Kombination von Besteuerungskompetenzen eine sozial gerechte Lastenverteilung und eine hinreichende Deckung des Bundesaufwandes erlaube.

Dabei ist freilich im Auge zu behalten, dass der Finanzbedarf des Bundes nicht konstant ist und dass die Rücksicht auf Bedarfsschwankungen nach der einen wie nach der andern Richtung für eine möglichst elastische, d. h. die Gesetzgebung nicht in Einzelheiten präjudizierende Gestaltung der verfassungsmässigen Steuerordnung spricht. Diesem Bedürfnis kann insoweit entsprochen werden, als es sich um Steuern handelt, die dem Bunde dauernd zur Verfügung gestellt werden und die ihre Grundlage deshalb in Artikel 42^{bis} der Verfassung finden sollen. Dagegen ist aus den in Abschnitt VI dargelegten Gründen die Verleihung der Befugnis zur Erhebung der Warenumsatzsteuer und einer direkten Bundessteuer nicht nur zeitlich zu begrenzen und aus diesem Grunde in einem Verfassungsannex niederzulegen, sondern auch den sachlichen Beschränkungen zu unterwerfen, die heute in breiten Kreisen als Voraussetzung der Zustimmung von Volk und Ständen gelten (Art. 3 des Beschlussentwurfes).

Absatz 1, lit. a, Stempelabgaben. Die eidgenössischen Stempelabgaben sind Verkehrssteuern. Ihre Bezeichnung als Stempelabgaben wird heute nur noch durch den überlieferten Sprachgebrauch gerechtfertigt, da die Anknüpfung

der Besteuerung an bestimmte Urkunden nach der geltenden Ordnung praktisch zumeist ohne materielle Bedeutung ist, und da die Verwendung von eigentlichen Stempelzeichen nur noch eine ganz untergeordnete Rolle spielt (Wechselstempel).

Nach Artikel 41^{bis}, Absatz 1, der Verfassung ist der Bund ermächtigt, «Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen von Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachtkunden und andern Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben». In seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 hielt der Bundesrat dafür, man könne die Kompetenzbestimmung Artikel 42^{bis}, Absatz 1, lit. a, der Verfassung auf die Generalklausel «Urkunden des Handelsverkehrs» beschränken und auf die beispielsweise Aufzählung von Abgabeobjekten verzichten, da ja die Ausführungsgesetzgebung z. B. den Abgaben auf Wertpapieren auch Schuld- und Beteiligungsverhältnisse unterwerfen musste, die nicht in Wertpapieren verurkundet sind (Schuldbuchguthaben, langfristige Bankguthaben und kaufmännische Darlehen, Kommanditbeteiligungen usw.), und weil z. B. der Versicherungsstempel und die Couponabgabe von jeher auch dann zu erheben waren, wenn eine Prämienquittung nicht ausgestellt wurde oder die Ausrichtung von Zinsen und Dividenden nicht gegen Coupons erfolgte (BBl 1948, I, 588 f.; Sonderausgabe 280 f.).

Die vom Bundesrat am 22. Januar 1948 vorgeschlagene Fassung von Artikel 42^{bis}, Absatz 1, lit. a, der Verfassung: «Stempelabgaben auf Urkunden des Handelsverkehrs» hat im Bundesbeschluss vom 21. März 1950 den Zusatz «mit Einschluss der Coupons und der ihnen gleichzustellenden Urkunden» erhalten. In der bundesrätlichen Fassung der lit. a waren die Coupons nicht speziell erwähnt worden in der Meinung, die Erhebung der Couponabgabe könne sich auf lit. b (an der Quelle zu erhebende Kapitalertragssteuern) stützen. Da aber die eidgenössischen Räte unter lit. b den Anspruch auf Anrechnung der Verrechnungssteuer auf die kantonalen Steuern verankern, ihn aber nicht auf die Couponsteuer ausdehnen wollten, musste durch Ergänzung der lit. a zum Ausdruck gebracht werden, dass Kapitalerträge nicht nur der Verrechnungssteuer, sondern auch der Stempelabgabe auf Coupons unterworfen werden können.

Die neue Vorlage möchte der Anschaulichkeit wegen der Generalklausel wieder die Erwähnung der traditionellen Haupttypen der Stempelabgaben beifügen. Dies bedeutet keine Beschränkung der gesetzgeberischen Freiheit, zur Sicherung der fiskalischen Gleichbehandlung materiell gleichartiger Tatbestände den in der Verfassung besonders bezeichneten Urkunden andere Urkunden gleichzustellen oder die Besteuerung auch dann anzuordnen, wenn ausnahmsweise auf die sonst verkehrübliche Verwendung bestimmter Urkunden verzichtet wird.

Nach Artikel 41^{bis} der geltenden Verfassung erstreckt sich die Befugnis des Bundes zur Erhebung von Stempelabgaben «nicht auf Urkunden des Grundstück- und des Grundpfandverkehrs». Der Entwurf nimmt diesen Zusatz nicht auf. Er folgt hierin der Revisionsvorlage vom 22. Januar 1948, zu der die Botschaft (BBl 1948, I, 589, Sonderausgabe 281) ausführte:

«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 (Anleiensobligationen mit Grundpfandrecht, Art. 875 ZGB), sei es, dass die Schuldurkunden als Grundpfandtitel (Serienschuldbriefe oder Seriengülten, Art. 876 ZGB) die Funktion von Anleiensobligationen 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.»

Der heute in Kraft stehende Artikel 41^{bis} der Verfassung bestimmt in seinem Absatz 2: «Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu». Diese Ertragsbeteiligung der Kantone hätte nach der bundesrätlichen Vorlage vom 22. Januar 1948 Ende 1949, nach dem Bundesbeschluss vom 21. März 1950 «auf das Ende des Kalenderjahres, für das die Wehrsteuer letztmals erhoben wird», dahinfallen sollen. Aus den in Abschnitt VIII, 2, dargelegten Gründen tritt der Bundesrat heute dafür ein, dass die Beteiligung der Kantone am Ertrag der Stempelabgaben beibehalten und dass der bisher gänzlich der Ausführungsgesetzgebung anheimgestellten Umschreibung des Verteilungsschlüssels in der Verfassungsbestimmung eine bestimmte Richtlinie gegeben werde.

Absatz 1, lit. b, Verrechnungssteuer. Die Beibehaltung der Verrechnungssteuer auf inländischen Kapitalerträgen und der Abzugssteuer auf Versicherungsleistungen drängt sich heute wie in den Verhandlungen von 1948/50 auf. Es ist nach den bisherigen Erfahrungen wünschenswert und liegt im Interesse des gesamtschweizerischen Steuerwesens, dass der Bund auch in Zukunft ermächtigt sei, Kapitalerträge und Lotteriegewinne einer Quellensteuer zu unterwerfen, die sich in der Abwehr der Steuerhinterziehung als wertvoll erwiesen hat und trotz der Anwendung proportionaler Steuersätze den Erfordernissen sozial gerechter Lastenverteilung genügt, weil sie auf individuell veranlagte progressive Steuern angerechnet wird. Ebenso angezeigt ist es, durch

gleichgerichtete Massnahmen die Besteuerung der Leistungen aus Lebensversicherung auch in Zukunft zu sichern.

Absatz 1, lit. c, Tabaksteuer. Auch die Bestimmung, die den Bund zur Besteuerung des Tabaks ermächtigt, ist dem Bundesbeschluss vom 21. März 1950 entnommen. Sie soll an Stelle von Artikel 41^{ter} der geltenden Verfassung treten, der lautet: «Der Bund ist befugt, den rohen und den verarbeiteten Tabak zu besteuern.»

Absatz 1, lit. d, Retorsionssteuern. Das schweizerische Steuerrecht respektiert in der Regel die Schranken, die ihm das Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung auferlegt, auch gegenüber dem Ausland. In zahlreichen fremden Staaten, mit denen die Schweiz enge wirtschaftliche Beziehungen unterhält, herrschen aber, namentlich in neuerer Zeit, andere Auffassungen über die örtlichen Grenzen der Steuerhoheit und über die steuerrechtliche Zugehörigkeit von Personen und Sachen. Das bringt es mit sich, dass unsere Wirtschaft mehr und mehr durch Ansprüche fremder Staaten belastet wird, die bei uns als unbillig empfunden werden. Solange die Schweiz nicht in der Lage ist, derartigen steuerlichen Übergriffen des Auslandes mit adäquaten Gegenmassnahmen zu begegnen, werden auch ihre Bemühungen, ihre Angehörigen durch zwischenstaatliche Vereinbarungen zu schützen, nicht weit führen. Es ist deshalb angesichts der Entwicklung der Verhältnisse ein dringendes Bedürfnis, den ausländischen Besteuerungsmassnahmen, die unserer traditionellen Auffassung von der territorialen Beschränkung der Besteuerungsbefugnisse zuwiderlaufen, dadurch entgegenzutreten, dass dem Bund die Kompetenz zur Anordnung fiskalischer Retorsionsmassnahmen verliehen wird. Diesem Bedürfnis soll lit. d dienen.

Die Möglichkeit, im Verhältnis zum Ausland vergeltungsweise spezielle Bundessteuern aufzuerlegen, war bis 1950 nur auf dem Gebiet der Stempelabgaben gegeben (Art. 9^{bis} des Stempelgesetzes). Dieses Mittel versagt in der Abwehr ausländischer Einkommens- und Vermögensbesteuerung, vor der unsere Wirtschaft Schutz sucht. Deshalb fand bei der Beratung der Finanzreformvorlage der auf Aufnahme einer weitergehenden Kompetenznorm gerichtete Vorschlag die Zustimmung der eidgenössischen Räte. Der Bundesbeschluss vom 21. März 1950 begnügte sich dann allerdings mit der Verleihung der Befugnis zur Anordnung besonderer Quellensteuern (Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. c, der Verfassungsvorlage), nachdem die als Bestandteil der Tilgungssteuer gedachte vergeltungsweise Besteuerung des Ausländern zustehenden Vermögens (Abschnitt II, Art. 4, Abs. 1, lit. e, des Beschlusses des Nationalrates) mit der Tilgungssteuer dahingefallen war. Eine umfassendere Befugnis ist dem Bunde indessen durch die Finanzordnung 1951/54 verliehen worden, deren Artikel 6 die Bundesversammlung ermächtigt, beliebige Retorsionssteuern, insbesondere aber solche, die das Einkommen aus schweizerischen Quellen und das in der Schweiz angelegte Vermögen erfassen, entweder selber anzuordnen oder durch den Bundesrat anordnen zu lassen.

Der Zweck der Schutz- und Vergeltungssteuern ist nicht die Erschliessung neuer Einnahmequellen, sondern die Abwehr fremder steuerlicher Übergriffe.

Nach den Erfahrungen bei Verhandlungen über den Abschluss von Abkommen zur Vermeidung der internationalen Doppelbesteuerung darf angenommen werden, dass schon die blosse Existenz einer zur Erhebung solcher Steuern ermächtigenden Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung eine erhebliche prophylaktische Wirkung auszuüben vermag. Diese Wirkung darf um so sicherer erwartet werden, je umfassender die Befugnis zur Anordnung der Steuerretorsion umschrieben wird und je rascher gegebenenfalls von ihr Gebrauch gemacht werden kann. Deshalb soll nach dem Entwurf sowohl hinsichtlich der Steuerarten und der Voraussetzungen der Steuerpflicht als auch mit Bezug auf das Steuermass alle Freiheit gegeben sein, im Verhältnis zu fremden Staaten die zweckmässig scheinenden steuerlichen Vergeltungsmassnahmen zu treffen.

Absatz 2, Ausschliesslichkeit der Bundessteuerhoheit. Diese Bestimmung war schon im Bundesbeschluss vom 21. März 1950 enthalten. Sie tritt für die Stempelabgaben an die Stelle von Artikel 41^{bis}, Absatz 1, Satz 2, der Verfassung. Sie ist aber auch für die Verrechnungs- und die Tabaksteuer nötig.

Absatz 3, Ausführungsgesetze. Im Bundesbeschluss vom 21. März 1950 war dem ersten Satz von Absatz 3 des Artikels 42^{bis} der Vorbehalt staatsvertraglicher Vereinbarungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung beigelegt. Ein solcher Zusatz ist überflüssig.

Der zweite Satz von Absatz 3 enthält eine Sonderbestimmung für die Anordnung von Retorsionssteuern. Er ist dem Artikel 6 der Finanzordnung 1951/1954 nachgebildet und stellt den Erlass von Vorschriften über die Erhebung von Steuern nach Absatz 1, lit. d, in die Zuständigkeit der Bundesversammlung; wenn er die eidgenössischen Räte ausserdem ermächtigt, diese Kompetenz an den Bundesrat zu delegieren, so soll damit ermöglicht werden, dass besonders dringlichen Bedürfnissen mit der wünschbaren Promptheit begegnet werden kann.

Artikel 42^{ter} der Verfassung.

Absatz 1 des vorgeschlagenen Artikels 42^{ter} entspricht dem Text des Bundesbeschlusses vom 21. März 1950. Wir erlauben uns, auf die Ausführungen zu verweisen, die wir im Abschnitt III, 1, b über die Zusammenhänge zwischen Krisenvorsorge und elastischer Tilgung gemacht haben.

Der im Bundesbeschluss vom 21. März 1950 in Aussicht genommene Verfassungsartikel enthielt in diesem Zusammenhang einen Absatz, wonach die für Bundesbeiträge zulässigen Zwecke sowie Voraussetzung, Höhe und Bedingungen der Beitragsleistungen in jedem Fall durch Bundesgesetz oder Bundesbeschluss festgelegt werden sollten. Wir haben diese Vorschrift im neuen Entwurf weggelassen. Sie entstand seinerzeit unter dem Eindruck der grossen, auf Notrecht beruhenden Subventionssummen. Heute sind diese Beiträge sozusagen restlos abgebaut worden. Zur Hauptsache sind es lediglich noch die Beiträge für kulturelle Zwecke, welche auf einfache Budgetbeschlüsse hin gewährt werden.

Absatz 2 enthält die Bestimmungen über eine sogenannte Ausgabenbremse. Wir halten dafür, eine derartige Bestimmung sollte anlässlich der jetzigen Neuordnung in die Bundesverfassung eingebaut werden. Die Anwendung dieser

Vorschrift, wie sie in der Finanzordnung 1951/54 enthalten ist, hat indessen in der Praxis immer wieder zu Erörterungen und Meinungsverschiedenheiten geführt, weil nicht eindeutig feststeht, welche Beschlüsse unter die Ausgabenbremse fallen.

Wir haben versucht, auf Grund der gemachten Erfahrungen eine Lösung zu finden, die weniger Interpretationsschwierigkeiten bietet. Die Erlasse der eidgenössischen Räte mit finanzieller Tragweite sind jedoch zu mannigfaltig, als dass die festgestellten Schwierigkeiten durch eine Neufassung der bisherigen Bestimmung behoben werden könnten; insbesondere fällt eine umständliche Aufzählung der verschiedenen Arten von Beschlüssen, die unter die Ausgabenbremse fallen sollen, in der Verfassung selbst ausser Betracht. Soll sich die Ausgabenbremse praktisch auswirken, so bleibt daher keine andere Möglichkeit, als dass die Einzelheiten dieser komplizierten Materie in einem besonderen Ausführungserlass zu der Verfassungsbestimmung geordnet werden. Und zwar ist hiezu ein Bundesgesetz erforderlich, wenn die bisherige Bedeutung der Ausgabenbremse nicht abgeschwächt werden soll.

Mit Artikel 88 der Verfassung, wonach im Nationalrat und Ständerat die absolute Mehrheit der Stimmenden entscheidet, steht der vorgeschlagene Absatz 2 von Artikel 42^{ter} nicht im Widerspruch, da die Ausgabenbremse als Spezialvorschrift der allgemeinen Bestimmung von Artikel 88 vorgeht.

Artikel 42^{quater} der Verfassung haben wir in der Fassung des Bundesbeschlusses vom 21. März 1950 in die neue Vorlage übernommen. Die darin enthaltenen Bestimmungen sind vorstehend im Abschnitt VII über den interkantonalen Finanzausgleich besprochen worden und bedürfen wohl keiner besondern Erläuterungen mehr.

Art. 2

Der Vorschlag, den Artikel 46 der Verfassung durch einen Absatz 3 zu ergänzen, war schon in der Vorlage vom 22. Januar 1948 enthalten und ist in der zugehörigen Botschaft (BBl 1948, I, 593; Sonderausgabe 285) begründet worden. Er geht auf ein Postulat Bachmann von 1942 sowie auf eine Standesinitiative des Kantons Zürich von 1945 zurück und zielt darauf ab, dem Bunde die Befugnis zu erteilen, gegen den auf steuerlicher Unterbietung beruhenden interkantonalen Wettbewerb einzuschreiten und Massnahmen dagegen zu treffen, dass einzelne Steuerpflichtige in einer die Rechtsgleichheit verletzenden Weise begünstigt werden. Er hat in den Verhandlungen von 1948 bis 1950 die Zustimmung der eidgenössischen Räte gefunden (Art. 2 des BB vom 21. März 1950).

Seine Wiederaufnahme in die neue Vorlage erscheint namentlich mit Rücksicht darauf als gerechtfertigt, dass den Bestrebungen der Kantone, der illoyalen Steuerkonkurrenz auf dem Konkordatswege zu begegnen, bisher ein durchschlagender Erfolg nicht beschieden war (vgl. Abschnitt VIII, 3).

Art. 3

Aus dem Ergebnis der bisherigen Bemühungen um die verfassungsmässige Neuordnung des Bundeshaushalts muss geschlossen werden, dass auch heute

noch erhebliche Bedenken bestehen, dem Bunde die Befugnis zu verleihen, direkte Steuern zu erheben, ohne die Ausübung dieses Rechts anderen Vorbehalten als demjenigen des fakultativen Gesetzesreferendums zu unterstellen. Andererseits ist der von grossen Gruppen vertretenen Auffassung, dass die Umsatzsteuer nur neben einer direkten Bundessteuer gerechtfertigt sei, Rechnung zu tragen und deshalb auch die Umsatzsteuer der mit Bezug auf die direkte Steuer geforderten Beschränkung der Bundeskompetenz zu unterwerfen.

Da diese Beschränkung vor allem in einer Befristung der verfassungsrechtlichen Steuerhoheit zu bestehen hat, ist die Bestimmung, die den Bund ermächtigen soll, eine Warenumsatzsteuer und eine direkte Steuer zu erheben, nicht in Artikel 42^{bis} der Verfassung, sondern in einem Verfassungszusatz (einer «Übergangsbestimmung») unterzubringen. Artikel 3 des Entwurfes bestimmt, wie dieser Zusatz, der den subsidiären Charakter der beiden in Rede stehenden Finanzquellen zum Ausdruck zu bringen hat, lauten soll.

Ziffer I begründet die Bundeskompetenz und bestimmt deren Geltungsdauer in Anlehnung an den Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1949 auf 20 Jahre (1955 bis 1974).

Lit. a umschreibt den Gegenstand der Umsatzsteuer. Sie bezeichnet als solchen die Warenumsätze und die mit diesen Umsätzen verbundenen Leistungen. Sie übernimmt damit die im Bundesbeschluss vom 21. März 1950 enthaltene Umschreibung. Diese wird eine sachlich angemessene Ordnung und in verschiedener Beziehung auch eine Vereinfachung der Besteuerung einzelner Umsatztypen (insbesondere der baugewerblichen Lieferungen) erlauben.

Anschliessend wird in *lit. a* die Ausschliesslichkeit der Bundessteuerhoheit statuiert: Umsätze, die von Bundesrechts wegen steuerbar oder ausdrücklich steuerfrei erklärt sind, sollen von den Kantonen keiner Umsatzbesteuerung unterworfen werden dürfen.

Lit. b handelt von der direkten Bundessteuer, die sie als Wehrsteuer bezeichnet. Die Beibehaltung dieses eingelebten Namens rechtfertigt sich, weil sie die notwendige Unterscheidung von den kantonalen direkten Steuern durch eine einprägsame Bezeichnung erlaubt. Sie empfiehlt sich aber auch deshalb, weil die vorgeschlagene neue Bundessteuer im Grunde eine Modifikation der derzeitigen Wehrsteuer ist, und weil der Finanzbedarf, dessen Deckung sie dienen soll, seine Ursache vorzugsweise in den Wehraufwendungen hat.

Aus den in Abschnitt VI dargelegten Gründen sieht *lit. b* vor, dass die natürlichen Personen und diejenigen juristischen Personen, die nicht zu den Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften gehören (Vereine, Stiftungen, öffentlichrechtliche und kirchliche Körperschaften und Anstalten sowie Körperschaften des kantonalen Rechts im Sinne von Art. 59 Abs. 3 ZGB), eine direkte Bundessteuer nur vom Einkommen und nicht auch vom Vermögen zu entrichten haben sollen. Dabei besteht die Meinung, dass wie bei der derzeitigen Wehrsteuer und bei der Tilgungssteuer das gesamte Einkommen in Betracht falle, fliesse es aus Arbeitserwerb, Vermögensertrag oder aus anderen Einnahme-

quellen. Die Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung) und Genossenschaften dagegen sollen sowohl für den Reinertrag als auch für Kapital und Reserven zur direkten Bundessteuer herangezogen werden können.

Ziffer II legt der Ausführungsgesetzgebung über die Warenumsatzsteuer bedeutsame Beschränkungen in sachlicher Beziehung auf. Die Umsatzsteuer ist zwar, da sie jährlich über 400 Millionen Franken abwirft, ein Hauptträger des Bundeshaushalts. Ihre Preisgabe kommt deshalb nicht in Frage. Dieser Meinung ist deutlich Ausdruck verliehen worden mit der Verwerfung des auf das Verbot der Erhebung von Umsatzsteuern gerichteten Volksbegehrens der Partei der Arbeit, das am 20. April 1952 von sämtlichen Ständen und vom Volke mit 552 122 gegen 129 243 Stimmen abgelehnt worden ist. Das Ergebnis dieser Abstimmung muss aber auch dahin gedeutet werden, dass die Umsatzsteuer keinen wesentlichen Änderungen unterworfen werden soll und dass namentlich in bezug auf die Umschreibung der Steuerobjekte und der Ausnahmen von der Steuerpflicht sowie in bezug auf die Steuerbemessung die geltende Ordnung in der Hauptsache beizubehalten ist.

Lit. a weist deshalb in Übereinstimmung mit dem Bundesbeschluss vom 21. März 1950 den Gesetzgeber an, die Umsätze der notwendigen Lebensmittel von der Besteuerung auszunehmen. Darüber hinaus wird das Ausführungsgesetz weitere Freistellungen, insbesondere die Ausnahmen von der Besteuerung, anordnen können, die heute Artikel 14, Absatz 1, *lit. b* des Warenumsatzsteuerbeschlusses statuiert.

Lit. b bestimmt, gleichfalls in Anlehnung an den Bundesbeschluss vom 21. März 1950, dass die Umsätze der unentbehrlichen Bedarfsartikel des täglichen Gebrauchs und der notwendigen Hilfsstoffe der landwirtschaftlichen Urproduktion mit höchstens 4 Prozent des Detailpreises zu belasten seien. Dass der Verbrauch von unentbehrlichen Gütern mit möglichster Schonung belastet werden soll, ist selbstverständlich. Deshalb wird die Ausführungsgesetzgebung auch gewisse Schwierigkeiten in Kauf nehmen müssen, die eine Sonderbehandlung der Umsätze «unentbehrlicher Bedarfsartikel des täglichen Gebrauchs» mit sich bringt; solche Schwierigkeiten können sich vor allem daraus ergeben, dass zahlreiche Bedarfsartikel des täglichen Gebrauchs nicht an sich, sondern nur für eine bestimmte Kategorie von Konsumenten als unentbehrlich angesprochen werden können (z. B. das Automobil für den Taxihalter, der Photoapparat für den Berufsphotographen), und dass viele Güter wohl ihrem Verwendungszweck nach unentbehrliche Bedarfsartikel sind, in bestimmter Ausführung und Preislage aber als Luxusware gelten (Möbel, Teppiche, Schuhe, Uhren usw.).

Lit. c von Ziffer II enthält eine Bestimmung über die Einfuhrsteuer, die im Bundesbeschluss vom 21. März 1950 fehlte. Da die Wareneinfuhr, d. h. der Grenzübertritt der Ware, weder an sich ein Warenumsatz ist noch notwendig einen solchen zur Voraussetzung oder zur Folge hat, sollte sie in der Verfassung neben den Warenumsätzen genannt werden, wenn man sie, wie dies wegen der

Konkurrenzverhältnisse geboten ist, gleichfalls zum Objekt der Besteuerung machen will.

Ziffer III enthält Richtlinien für die Gestaltung der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer).

Lit. a setzt die Höchstsätze der den Kapitalgesellschaften und Genossenschaften aufzuerlegenden Proportionalsteuern vom Reinertrag und vom Vermögen fest. Zu diesen Ansätzen lässt sich der erforderliche Steuerertrag nur dann erzielen, wenn der volle — und nicht bloss der ausgeschüttete — Reinertrag und ausser dem Kapital die Reserven schlechthin — und nicht nur die offenen — der Besteuerung unterworfen werden. Der Entwurf bezeichnet deshalb den erzielten Reinertrag als Bemessungsgrundlage der Ertragssteuer. Entscheidend hiefür sind namentlich die in Abschnitt VI unter Ziffer 3 dargelegten Gründe, die gegen die Ausschüttungssteuer sprechen.

Lit. b stellt den Grundsatz der progressiven Belastung des Einkommens der nicht unter *lit. a* fallenden Steuerpflichtigen auf und setzt den Höchstsatz auf 15 Prozent fest; die Anwendung dieses Maximalsatzes wird erforderlich sein, wenn die Einkommenssteuer nach *lit. b* zusammen mit den Steuern nach *lit. a* einen Jahresrohertrag von 250 Millionen Franken erbringen soll. Ferner sieht *lit. b* die Zubilligung eines allgemeinen Abzuges von mindestens 2000 Franken sowie eines Kinderabzuges von mindestens 500 Franken vor, sie bestimmt den Mindestbetrag des steuerbaren Einkommens auf 2000 Franken für Ledige und auf 3000 Franken für Verheiratete und stellt fest, dass wegen des allgemeinen Abzuges die Steuerpflicht der Ledigen frühestens bei einem Reineinkommen von 4000 Franken, diejenige der Verheirateten frühestens bei einem solchen von 5000 Franken beginnt (vgl. Beilage 19). Dies entspricht der heute bei der Wehrsteuer geltenden Ordnung.

Lit. c von Ziffer III bestimmt nach dem Vorbild der Ordnung, die für die Kriegssteuern, die Krisenabgabe und die bisherige Wehrsteuer gegolten hat, dass die Erhebung der neuen direkten Bundessteuer den Kantonen zu übertragen sei. Dies gilt, nach Ablehnung der Ausschüttungssteuer auch für die den Kapitalgesellschaften und Genossenschaften aufzuerlegenden Steuern. Überdies setzt *lit. c* den Ertragsanteil der Kantone auf 20 Prozent fest (vgl. Abschnitt VIII, 2).

Art. 4

Nach Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom 21. März 1950 hätte die Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes, der Stempelabgaben und der Nationalbank auf Ende des Kalenderjahres erlöschen sollen, für das die Wehrsteuer letztmals erhoben wird.

Da die neue Vorlage die Beteiligung der Kantone am Ertrag der Stempelabgaben und am Reingewinn der Nationalbank aufrechterhält (Abschnitt VIII, 2) und die Erhebung einer an Stelle der bisherigen Wehrsteuer tretenden direkten Bundessteuer vorsieht, rechtfertigt es sich, die Aufhebung der kantonalen Beteiligungsrechte am Reinertrag des Militärpflichtersatzes mit dem Ausserkrafttreten der Finanzordnung 1951/54 wirksam werden zu lassen.

Art. 5

Diese Übergangsbestimmung ist dem Artikel 4, Absatz 1, des Bundesbeschlusses vom 21. März 1950 nachgebildet. Wie dieser möchte sie dafür sorgen, dass der Bund während der Zeit, deren er zur Ausführung der neuen Verfassungsordnung bedarf, nicht eines wesentlichen Teils seiner Subsistenzmittel verlustig gehe. Deshalb sollen dem Bund bis zur Erschliessung der neuen Steuerquellen die Einnahmen erhalten bleiben, die ihm unter der Finanzordnung 1951/1954 zur Verfügung stehen, und ebenso sollen die befristeten Massnahmen zur Verminderung der Ausgaben noch auf einige Zeit weiter wirksam bleiben.

Artikel 5 des Entwurfs erklärt die Bestimmungen älterer Finanzordnungen, die nach dem Bundesbeschluss vom 29. September 1950 bis Ende 1954 gültig sein sollen, über 1954 hinaus anwendbar. Dieser erneuten Erstreckung der Geltungsdauer sollen teilhaftig werden:

1. die in Artikel 1, Absatz 1, der Finanzordnung 1951/1954 bezeichneten Bestimmungen der Finanzordnung 1939/1941 (Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes) mit den Änderungen gemäss Finanzordnung 1946/1949 (Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1945 über die zweite Verlängerung der Finanzordnung 1939/1941), soweit diese Anordnungen nicht in der Zwischenzeit aufgehoben wurden oder gegenstandslos geworden sind. Es handelt sich, wie in der Botschaft vom 22. Juli 1949 betreffend die Übergangsordnung des Bundesfinanzhaushaltes (BBl 1949 II 84 ff. und 95 ff.; Sonderausgabe 8 ff. und 19 ff.) einlässlich dargelegt worden ist, um gewisse Einsparungen, um verschiedene Änderungen und Ergänzungen des Stempelsteuerrechts, um die Biersteuer und um die Massnahmen zur Erhaltung des Landeskredits;

2. die in Artikel 1, Absatz 2, der Finanzordnung 1951/1954 bezeichneten Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 1947 über besondere Sparmassnahmen betreffend den Verzicht auf die Einstellung von Tilgungsquoten und die Subventionierung der Zentrale für Handelsförderung;

3. die in Artikel 2 der Finanzordnung 1951/1954 bezeichneten, auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten erlassenen Bundesratsbeschlüsse über die Wehrsteuer, die Warenumsatzsteuer, die Luxussteuer, die Verrechnungssteuer und die Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung.

Alle diese Bestimmungen sollen nach Artikel 5 des Entwurfes auch nach dem 31. Dezember 1954 Geltung haben, und zwar, soweit sie durch Ausführungsgesetze zu den neuen Verfassungsbestimmungen zu ersetzen sind, bis zum Inkrafttreten dieser Ausführungsgesetze, in den übrigen Fällen bis längstens zum 31. Dezember 1956. Zu den Ausführungsgesetzen, die nach der Verfassungsnovelle an die Stelle der vorerwähnten Bestimmungen treten sollen, gehören vor allem solche über die Stempelabgaben (gemäss Finanzordnung 1939/1941), die Verrechnungssteuer (mit Einschluss der Abzugssteuer auf Versicherungsleistungen), die Warenumsatzsteuer (mit Einschluss der Luxussteuer und der Biersteuer) und die an die Stelle der bisherigen tretende neue Wehrsteuer.

Ausserdem ist die Revision des Bundesgesetzes über den Militärflichtersatz sowie der Erlass eines Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Bundessteuerrechts vorzusehen.

Schlussbemerkungen

Die vorstehenden Darlegungen zeigen, dass erneut alle in Betracht fallenden Möglichkeiten geprüft worden sind, um das Gleichgewicht des Bundeshaushalts nach Ablauf der Finanzordnung 1951/54 zu sichern. Wenn der Bundesrat ein Projekt vorschlägt, das von der bisherigen Regelung und auch vom Vorschlag von 1948 nicht stark abweicht, so geschieht das nicht aus vorgefasster Meinung, sondern weil alle andern Lösungsmöglichkeiten so schwerwiegende Nachteile aufweisen und derart grossen Widerständen begegnen, dass weder mit einer Annahme durch die eidgenössischen Räte noch in der Volksabstimmung gerechnet werden könnte. Es wird deshalb vielleicht gesagt werden, dass die vorgeschlagene Verfassungsrevision nicht den Namen «Finanzreform» verdiene. Wenn unter Reform eine völlige Neugestaltung des Steuersystems verstanden wird, so ist das richtig. Allein das Ziel konnte nicht sein, um jeden Preis etwas Neues anzustreben, sondern eine Lösung zu suchen, die den Rechnungsausgleich gewährleistet und politisch möglich erscheint. Dabei sind vor allem auch die finanziellen Verhältnisse der Kantone zu berücksichtigen. Eine grundsätzliche Änderung des geltenden Steuersystems mit einer vollständigen Trennung der Steuerkompetenzen zwischen Bund und Kantonen würde sämtliche Kantone zu einer grundlegenden Steuerreform zwingen, was unter den heutigen Verhältnissen nicht durchführbar wäre.

Der Vorschlag des Bundesrates ist auch in formeller Beziehung keine eigentliche Reform, da er im Gegensatz zu den Projekten von 1938 und 1948 keinen blossen Kompetenzartikel enthält, sondern eine für die beiden Hauptsteuern auf 20 Jahre beschränkte Verfassungsbestimmung, die auch eine gewisse materielle Begrenzung bringt. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass diese Steuern nicht beliebig erhöht werden können. Andererseits müssen die Bestimmungen doch elastisch genug sein, um Anpassungen und Änderungen in der Art der Besteuerung, die sich im Laufe von zwei Jahrzehnten vielleicht als notwendig erweisen, vornehmen zu können. Der Verfassungsartikel sollte daher möglichst wenig Detailbestimmungen enthalten, um der Gesetzgebung, bei der ja das Mitspracherecht des Volkes ebenfalls gewahrt ist, genügend Spielraum zu lassen.

Wenn der Entwurf zu einer Neuordnung der Bundesfinanzen weitgehend der bisherigen provisorischen Regelung entspricht, so ist darauf hinzuweisen, dass diese ja nicht zufälliger Natur ist, sondern das Ergebnis langjähriger praktischer Erfahrungen darstellt. Sie gründet sich auf das politische Kräfteverhältnis in unserem Lande und hält namentlich zwischen direkter und indirekter Besteuerung oder zwischen Belastung von Besitz und Verbrauch, wenn man so sagen will, eine Linie ein, die sich als Weg der Mitte eingespielt hat und die auch mit dem neuen Projekt fortgeführt werden soll. Im Laufe der Ent-

wicklung sind bei beiden Steuergruppen Verfeinerungen vorgenommen worden, um dem Postulat der gerechten Lastenverteilung möglichst nahezukommen. Es sei erinnert an die Erhöhung der steuerfreien Abzüge bei der Wehrsteuer und an die Erweiterung der Freiliste bei der Warenumsatzsteuer. In derselben Linie liegt auch der nun vorgeschlagene Verzicht auf die Ergänzungssteuer vom Vermögen natürlicher Personen, der im Hinblick auf die verhältnismässig starke Belastung des Vermögensertrags durch Kantone und Gemeinden gerechtfertigt erscheint.

Der Bundesrat hat die Frage geprüft, ob in die neue Finanzordnung auch noch eine auf einige Jahre begrenzte Ermächtigung zur Erhebung von Steuerzuschlägen zur Finanzierung des ausserordentlichen Rüstungsprogramms eingebaut werden soll. Wenn er davon abgesehen hat, so geschah das vor allem, um die Vorlage nicht zu stark zu belasten. Es geht jetzt hauptsächlich darum, dem Bund für eine längere Zeitspanne die Rechtsgrundlage zur Beschaffung der erforderlichen Mittel zu geben. Natürlich wäre es wünschenswert, die Kosten des Rüstungsprogramms in diesen Jahren der Hochkonjunktur vollständig abzutragen, doch der Volksentscheid vom 6. Juli 1952 hat das leider verhindert.

Sofern die gegenwärtige Wirtschaftslage noch eine Reihe von Jahren andauern würde und keine zusätzlichen Lasten übernommen werden müssten, könnte es möglich sein, die infolge der zusätzlichen Rüstungsausgaben eingetretene Vermehrung der Schulden in späteren Jahren wenigstens teilweise auszugleichen. Wenn dagegen Beschäftigung und Volkseinkommen zurückgehen oder infolge wirtschaftlicher oder politischer Gefahren weitere ausserordentliche Aufwendungen notwendig werden sollten, so müsste eine erhebliche Erhöhung des Fehlbetrags der Staatsrechnung in Kauf genommen werden.

Es ist jedoch unmöglich, heute für alle Eventualitäten die erforderlichen finanziellen Vorkehrungen zu treffen. Das Hauptziel muss sein, dem Bund wenigstens für einigermassen normale Zeiten die unerlässlichen finanziellen Mittel zu sichern. Wir hoffen, dass die eidgenössischen Räte und die Stimmberechtigten diese Notwendigkeit erkennen und diesem dritten Versuch, zu einer dauerhaften Ordnung der Bundesfinanzen zu kommen, zum Erfolg verhelfen werden.

Wir haben die Ehre, Ihnen den nachstehenden Entwurf für einen Bundesbeschluss über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes zur Annahme zu empfehlen, und benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 20. Januar 1953.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Etter

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

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

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft
in Anwendung von Artikel 85, Ziffer 14, Artikel 118 und 121, Absatz 1, der
Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 20. Januar 1953,
beschliesst:

Art. 1

Die Artikel 30, 41^{bis}, 41^{ter} und 42 der Bundesverfassung werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Artikel 30. ¹ Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

² Vom Reinertrag des Zolles auf Treibstoffen für Motoren ist die Hälfte den Kantonen auszurichten in Form von:

- a. besonderen Beiträgen für den Unterhalt internationaler Alpenstrassen, ausmachend

240 000 Franken für Uri	600 000 Franken für Tessin,
600 000 Franken für Graubünden	150 000 Franken für Wallis;
- b. Beiträgen an die allgemeinen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen;
- c. Beiträgen an die Kosten des Neu- oder Ausbaues der Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat festzulegenden Netz gehören und deren Ausführung bestimmten technischen Anforderungen genügt;
- d. zusätzlichen Beiträgen an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft.

³ Die Bundesgesetzgebung regelt die Ausrichtung der Beiträge nach Absatz 2, lit. b bis d.

Artikel 42. Zur Bestreitung der Bundesausgaben stehen zur Verfügung:

- a. der Ertrag des Bundesvermögens und der Bundesbetriebe;
- b. der Ertrag der Gebühren;
- c. der Reinertrag des Militärpflichtersatzes (Art. 18);
- d. der Ertrag der Zölle (Art. 30);
- e. die Hälfte des Reinertrages der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser (Art. 32^{bis});
- f. der Ertrag der Bundessteuern (Art. 42^{bis});
- g. die Geldbeiträge der Kantone.

Artikel 42^{bis}. ¹ Der Bund ist befugt, die folgenden Steuern zu erheben:

- a. Stempelabgaben auf Wertpapieren, einschliesslich Coupons, Quittungen für Versicherungsprämien, Urkunden über die Beförderung von Sachen und auf andern Urkunden des Handelsverkehrs. Ein Fünftel des Reinertrages dieser Abgaben fällt an die Kantone und wird im Verhältnis der Wohnbevölkerung verteilt;
- b. an der Quelle zu erhebende Steuern auf Kapitalerträgen, Versicherungsleistungen und Lotteriegewinnen, die den im Inland wohnhaften Einkommensempfängern auf die Kantons- und Gemeindesteuern anzurechnen oder zurückzuerstatten sind. Der Bund vergütet den Kantonen den Betrag der von ihnen angerechneten oder zurückerstatteten Bundessteuern;
- c. Steuern vom rohen und vom verarbeiteten Tabak;
- d. Sondersteuern zu Lasten im Ausland wohnhafter Personen zur Abwehr von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes.

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

³ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung. Die Vorschriften über Steuern nach Absatz 1, lit. d, können von der Bundesversammlung oder in ihrem Auftrag vom Bundesrat aufgestellt werden.

Artikel 42^{ter}. ¹ Der Bund trifft unter Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftslage die erforderlichen Massnahmen, um auf die Dauer den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben zu erzielen. Er sorgt namentlich für die planmässige Tilgung allfälliger Fehlbeträge der Jahresrechnungen. Rechnungsüberschüsse sind zur Schuldentilgung zu verwenden.

² Beschlüsse, die einmalige Ausgaben von mehr als fünf Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 250 000 Franken zur Folge haben, bedürfen in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder, wenn über sie die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann. Ein Bundesgesetz wird über die Ausführung dieser Vorschrift die nähern Bestimmungen aufstellen.

Artikel 42^{quater}. Bei der Bemessung von Beiträgen des Bundes an die Kantone sowie von Beiträgen der Kantone an den Bund soll, wenn die Ver-

fassung nichts anderes vorschreibt, auf die Finanzkraft der Kantone angemessene Rücksicht genommen werden. Dies gilt auch dann, wenn Bundesbeiträge an Dritte von Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

Art. 2

Dem Artikel 46 der Bundesverfassung wird folgender neuer Absatz 3 angefügt:

Artikel 46, Absatz 3. Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften gegen ungerechtfertigte Vergünstigungen zu erlassen, die einzelnen Steuerpflichtigen eingeräumt werden.

Art. 3

Die Bundesverfassung erhält folgenden Zusatz:

I.

In den Jahren 1955 bis 1974 kann der Bund ausser den ihm nach Artikel 42^{bis} der Bundesverfassung zustehenden die folgenden Steuern erheben:

- a. Steuern von Warenumsätzen sowie von den mit diesen Umsätzen verbundenen Leistungen. Umsätze, die der Bund mit einer Steuer belastet oder steuerfrei erklärt, dürfen von den Kantonen und Gemeinden keiner Umsatzsteuer unterstellt werden;
- b. eine Wehrsteuer vom Reinertrag, vom Kapital und von den Reserven der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sowie vom reinen Einkommen der übrigen Personen.

II.

Für die Gestaltung der Warenumsatzsteuer (Ziff. I, lit. a) gelten folgende Richtlinien:

- a. die Umsätze der notwendigen Lebensmittel sind von der Besteuerung auszunehmen;
- b. die Umsätze der unentbehrlichen Bedarfsartikel des täglichen Gebrauchs und der notwendigen Hilfsstoffe der landwirtschaftlichen Urproduktion sind mit höchstens 4 Prozent des Detailpreises zu belasten;
- c. die Wareneinfuhr ist einer der Belastung des Warenumsatzes im Inland entsprechenden Steuer zu unterwerfen.

III.

Für die Gestaltung der Wehrsteuer (Ziff. I, lit. b) gelten folgende Richtlinien:

- a. Die Steuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften ist nach Einheitssätzen zu bemessen, die 7 Prozent des erzielten Reinertrages und 1 Promille von Kapital und Reserven nicht übersteigen sollen;

- b. die Steuer der übrigen Personen ist nach einem progressiven Tarif zu bemessen und soll für die Einkommen der obersten Tarifklasse 15 Prozent nicht übersteigen. Vom Reineinkommen soll der Steuerpflichtige mindestens 2000 Franken sowie einen Betrag von mindestens 500 Franken für jedes Kind unter 20 Jahren, für das er sorgt, in Abzug bringen können. Die Steuerpflicht beginnt bei einem reinen Einkommen, das nach Vornahme der erwähnten Abzüge 3000 Franken, bei ledigen Personen 2000 Franken erreicht, somit frühestens bei 5000 oder 4000 Franken Reineinkommen;
- c. die Steuererhebung ist unter Abtretung eines Fünftels des Rohertrages den Kantonen zu übertragen.

IV.

Die Ausführung dieses Verfassungszusatzes ist Sache der Bundesgesetzgebung.

Art. 4

Die Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes erlischt am 31. Dezember 1954.

Art. 5

Die in den Artikeln 1 und 2 des Bundesbeschlusses vom 29. September 1950 über die Finanzordnung 1951 bis 1954 bezeichneten Bestimmungen bleiben in Kraft:

- a. soweit sie durch Ausführungsgesetze zu den neuen Verfassungsvorschriften zu ersetzen sind, bis zum Inkrafttreten dieser Ausführungsgesetze;
- b. in den übrigen Fällen bis zum 31. Dezember 1956.

Art. 6

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

² Der Bundesrat ist mit dem Vollzug betraut.

Die Ausgaben des Bundes — Schätzung für 1955 ff., verglichen mit bisherigen Ergebnissen
(in Millionen Franken)

Plan 1950 ff. (22. I. 48)		Rechnungsergebnisse					Durch- schnitt 1947 - 1951	Voranschlag		Schätzung 1955 ff.	
		1947	1948	1949	1950	1951		1952	1953	Hoch- kon- junktur	Krise
346	Schuldendienst	301	298	285	275	275	287	284	286	280	280
230	Behörden und Personal	233	237	240	240	257	241	269	270	265	265
113	Bezüge der Behörden und der Zivilver- waltung	125	128	124	124	132	127	135	135	133	133
90	Personalbezüge Militärdepartement	78	82	86	89	97	86	102	104	100	100
27	Personalfürsorge	30	27	30	27	28	28	32	31	32	32
52	Allgemeine Zivilausgaben (laufend)	92	116	125	128	167	126	166	144	150	160
28	Büro- und Materialkosten, Miete, Ent- schädigungen	47	42	42	44	58	48	59	54	55	55
20	Bauten und Mobilien, einschliesslich Un- terhalt	21	28	29	33	51	32	41	43	40	50
9	Verschiedene Verpflichtungen und ver- tragliche Leistungen	15	15	18	14	24	17	15	13	15	15
—	Lohn- und Verdienstausfallentschädi- gungen	9	31	36	37	34	29	51	34	40	40
310	Allgemeine Militärausgaben (laufend)	298	331	388	384	360	352	410	385	400	400
155	Bundesbeiträge (laufend, ohne AHV)	199	194	220	235	245	219	269	277	270	320
38	Verkehr	23	31	34	44	52	37	58	64	60	60
23	Landwirtschaft	37	76	50	48	54	57	68	69	60	70
25	Getreideversorgung (mit Zentralimport)	—	—	45	33	43	24	43	38	40	40
22	Kranken-, Unfall- und Tbc-Versicherung	22	23	29	30	32	27	35	36	35	35
19	Kultur, Wissenschaft und Bildung	19	21	23	23	23	22	24	27	25	25
28	Übrige	98	48	39	57	41	52	41	43	50	90

160	AHV	—	168	168	168	170	(135)	169	170	170	170
107	AHV-Gesetz, Art. 103, Abs. 2, Bund	—	107	107	107	107	(86)	107	107	107	107
53	AHV-Gesetz, Art. 103, Abs. 2, Kantone	—	53	53	53	53	(42)	53	53	53	53
—	Milderung von Härtefällen	—	8	8	8	10	(7)	9	10	10	10
33	Kantonsanteile an Bundeseinnahmen	112	153	88	161	105	124	160	103	88	78
20	Wehrsteuern	65	107	49	119	65	81	120	60	50	45
12	Alkoholverwaltung	15	14	10	10	9	12	8	10	10	9
1	Andere	32	32	29	32	31	31	32	33	28	24
1286	Laufende Ausgaben, total	1235	1497	1514	1591	1579	1484	1727	1635	1623	1673
150	Sonderausgaben	289	299	111	106	243	209	309	288	20	200
—	Betriebszuschüsse	45	—	—	13	—	12	—	—	} 20	} 200
—	Internationale Aktionen	21	25	10	4	12	14	4	10		
150	Verbilligungsmassnahmen- Krisenbekämpfung	223	274	101	61	27	137	7	—		
—	Rüstungsprogramm	—	—	—	28	204	(46)	298	278		
—	Investitionen	481	257	63	43	67	182	37	8	—	—
1436	Gesamtausgaben	2005	2053	1688	1740	1889	1875	2073	1931	1643	1873

Die Einnahmen des Bundes — Schätzung für 1955 ff., verglichen mit bisherigen Ergebnissen
(in Millionen Franken)

Plan 1950 ff. (22. I. 48)		Rechnungsergebnisse					Durch- schnitt 1947 - 1951	Voranschlag		Schätzung 1955 ff.	
		1947	1948	1949	1950	1951		1952	1953	Hoch- kon- junktur	Krise
39	Vermögensertrag	85	75	62	42	46	62	40	45	60	60
482	Zeitlich unbeschränkte Fiskaleinnahmen	570	583	534	647	674	602	640	672	655	533
11	Militärpflichtersatz	15	16	16	16	16	16	16	15	20	18
49	Stempelabgaben	71	69	62	71	73	70	71	76	75	60
85	Tabakbelastung	87	109	108	116	118	108	115	123	110	100
270	Einfuhrzölle	307	304	249	323	336	304	320	310	320	250
60	Treibstoffzölle	70	71	81	95	100	83	100	106	100	80
—	Zollzuschläge	18	12	14	12	11	13	8	11	10	10
7	Andere Abgaben	2	2	4	14	20	8	10	31	20	15
78	Ertragsanteile und Überschüsse	86	71	73	86	72	77	82	67	75	62
24	Alkoholverwaltung	31	27	19	21	18	23	17	19	20	18
3	Nationalbank	3	3	3	3	3	3	4	4	3	3
50	PTT	25	30	40	50	50	39	40	40	50	40
1	Übrige	27	11	11	12	1	12	21	4	2	1
102	Andere Einnahmen	124	209	160	170	142	161	125	146	145	130
46	Gebühren und Verwaltungseinnahmen	72	72	61	66	56	65	51	54	54	46
—	Mehrerlös aus Getroide	13	—	—	21	—	7	—	—	—	—
8	Andere Verkaufserlöse	23	25	26	19	15	22	15	16	16	14
48	Beitrag der Kantone an die AHV	—	48	48	48	43	(37)	47	47	47	47
—	Beiträge und Rückerstattungen	16	64	25	16	28	30	12	29	28	23
704	Zeitlich unbeschränkte Einnahmen, total	865	938	829	945	934	902	887	930	935	785

716	<i>Zeitlich beschränkte Einnahmen</i>	946	1053	785	1021	811	923	961	795	805	700
—	Stempelabgaben	27	30	28	29	29	29	29	32	30	25
200	Wehrsteuer	141	325	134	428	219	249	400	200	250	225
—	Wehropfer	172	43	14	6	3	48	1	1	—	—
—	Kriegsgewinnsteuern	70	74	61	23	12	48	3	0	—	—
102	Verrechnungssteuer	62	76	71	77	74	72	75	75	75	65
55	Bier- und Getränkesteuer	10	10	11	12	13	11	12	13	—	—
330	Warenumsatzsteuer	436	463	435	415	427	435	410	440	430	370
20.	Luxussteuer	17	19	18	18	20	18	18	20	20	15
9	Ausgleichsteuer	11	13	13	13	14	13	13	14	—	—
—	<i>Investitionen, Warengeschäfte (ohne Getreide)</i>	417	311	81	69	67	139	12	93	—	—
1447 ¹⁾	Gesamteinnahmen	2228	2302	1695	2035	1812	2014	1860	1818	1740	1485

1) Botschaft 22. I. 48; 1350; dazu 33 Mio Kantonsanteile und 48 Mio Beiträge der Kantone an AHV, abzügl. 14 Mio Fondsentnahmen.

Fiskaleinnahmen des Bundes nach ihrer Geltungsdauer gegliedert

Steuerart	1938	1945	1948	1949	1950	1951	1952 ¹⁾	1953 ²⁾
	in Millionen Franken							
<i>I. Zeitlich unbeschränkte Fiskaleinnahmen</i>								
Militärpflichtersatz	8,9	16,3	16,2	15,7	16,0	15,6	16,0	15,0
Stempelabgaben	51,1	56,0	68,5	62,1	71,5	73,0	71,0	76,0
Tabaksteuer	19,5	31,6	61,3	63,4	69,1	72,3	68,0	74,0
Zölle	274,0	105,2	434,6	387,7	477,9	492,7	474,7	475,3
Übrige Abgaben	30,4	0,6	1,5	4,3	13,9	19,6	10,9	31,1
Zusammen (A)	383,9	209,7	582,1	533,2	648,4	673,2	640,6	671,4
./. Kantonsanteile ²⁾	14,9	19,9	22,3	20,8	22,9	22,9	22,7	23,3
Verbleiben (B)	369,0	189,8	559,8	512,4	625,5	650,3	617,9	648,1
<i>II. Zeitlich beschränkte Fiskaleinnahmen</i>								
Wehrsteuer ³⁾	50,6	70,8	324,6	134,6	427,7	219,4	400,0	200,0
Wehropfer	—	85,8	42,9	13,8	5,9	3,3	1,5	1,0
Kriegsgewinnsteuer	—	74,0	73,8	61,1	23,0	11,6	2,5	0,3
Verrechnungssteuer	—	126,2	76,1	71,1	77,6	74,5	75,0	75,0
Stempelabgaben	21,8	23,5	30,2	27,5	28,7	28,6	29,0	32,0
Warenumsatzsteuer	—	282,5	462,6	485,0	414,5	426,6	410,0	440,0
Luxussteuer	—	11,8	18,9	18,0	17,7	20,4	18,0	20,0
Biersteuer	13,0	6,2	10,3	11,5	12,0	13,0	12,0	13,0
Ausgleichsteuer	—	6,7	12,5	12,8	13,0	14,0	12,5	14,0
Zusammen (C)	85,4	687,5	1051,9	785,4	1020,1	811,4	960,5	795,3
./. Kantonsanteile	24,6	39,9	113,6	54,6	124,5	69,6	125,6	66,0
Verbleiben (D)	60,8	647,6	938,3	730,8	895,6	741,8	834,9	729,3
<i>III. Fiskaleinnahmen total</i>								
Insgesamt (A+C)	469,3	897,2	1634,0	1318,6	1668,5	1484,6	1601,1	1466,7
./. Kantonsanteile ²⁾	39,5	59,8	135,9	75,4	147,4	92,5	148,3	89,3
Verbleiben (E)	429,8	837,4	1498,1	1243,2	1521,1	1392,1	1452,8	1377,4
	in Prozent							
Abgaben gemäss I (B)	85,9	22,7	37,4	41,2	41,1	46,7	42,5	47,1
Abgaben gemäss II (D)	14,1	77,3	62,6	58,8	58,9	53,3	57,5	52,9
Total (E)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Voranschlag.

²⁾ Ohne den in der Staatsrechnung als Subvention verbuchten Anteil der Kantone am Ertrag der Zölle auf Treibstoffen (1949: 16,4 Mio Fr.; 1950: 47,6 Mio Fr.; 1951: 50,0 Mio Fr.).

³⁾ Inklusive Krisenabgabe.

Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen im Jahre 1951¹⁾

(gemäss den Abrechnungen des Bundes)

In 1000 Franken

Kantone	Wehr- steuer ²⁾	Wehr- opfer	Kriegs- gewinn- steuer	Stem- pel- abgaben	Militär- pflicht- ersatz	Alkohol- monopol 1950/51	Natio- nalbank	Total
Zürich	9 400	49	177	3 310	1606	1 476	540	16 558
Bern	13 414	18	102	3 416	1340	1 524	583	20 397
Luzern	2 124	6	14	951	349	424	165	4 033
Uri	148	7	1	122	41	54	22	395
Schwyz	233	4	23	303	95	135	53	846
Obwalden	103	1	—	94	29	42	16	285
Nidwalden	333	1	0	83	24	37	14	492
Glarus	357	1	8	160	67	72	28	693
Zug	786	8	6	180	57	80	29	1 146
Freiburg	779	1	12	676	250	302	122	2 142
Solothurn	1 572	15	149	726	314	324	124	3 224
Basel-Stadt	4 416	67	108	837	453	373	136	6 390
Basel-Land	1 880	2	13	458	195	204	76	2 828
Schaffhausen	836	1	23	245	105	109	43	1 362
Appenzell A.-Rh.	245	3	6	204	61	91	36	646
Appenzell I.-Rh.	8	—	—	57	17	26	11	119
St. Gallen	3 301	34	53	1 317	489	587	229	6 010
Graubünden	929	12	7	584	181	261	108	2 077
Aargau	2 167	9	52	1 281	555	572	216	4 852
Thurgau	1 525	3	9	638	254	284	110	2 823
Tessin	1 806	41	7	746	265	333	129	3 327
Waadt	5 575	15	142	1 608	677	718	275	9 010
Wallis	938	7	9	678	266	302	119	2 319
Neuenburg	3 348	14	28	546	297	243	94	4 570
Genf	6 494	15	58	864	447	386	140	8 404
Total 1951.	62 717	334	1007	20 084	8434	8 959	3413	104 948
1950.	115 551	595	2705	19 859	8665	10 238	3413	161 026
1949.	42 597	1 376	5164	17 753	8485	9 385	3413	88 173
1948.	97 404	4 323	5916	19 576	8720	13 650	3413	153 002
1947.	42 160	17 316	5451	19 495	7984	15 577	3413	111 896
1946.	67 183	46 203	5592	16 545	9238	8 731	3413	156 905
1945.	20 491	8 826	5872	15 773	8810	8 702	3413	71 887
1938.	³⁾ 20 126	—	—	14 452	4826	1 220	3253	43 877

¹⁾ Ohne den in der Staaterechnung als Subvention verbuchten Anteil der Kantone am Ertrag der Zölle auf Treibstoffen (1949: 16,4 Mio Fr.; 1950: 47,6 Mio Fr.; 1951: 50,0 Mio Fr.).

²⁾ Inbegriffen Krisenabgabe.

³⁾ Nur Krisenabgabe und Kriegssteuer.

Gesamtsteuereinnahmen

a. Nach Steuerhoheiten

Jahre	Bundessteuern		Kantonssteuern		Gemeindesteuern		Total	
	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%
1913	89,1	32,6	85,3	31,2	99,0	36,2	273,4	100,0
1920	278,6	38,2	211,2	29,0	238,7	32,8	728,5	100,0
1933	371,4	41,6	261,0	29,2	261,2	29,2	893,6	100,0
1938	469,3	44,6	300,1	28,5	282,3	26,9	1051,7	100,0
1945	897,2	49,3	460,0	25,3	462,9	25,4	1820,1	100,0
1946	1632,5	61,8	519,2	19,6	491,4	18,6	2643,1	100,0
1947	1515,6	56,4	608,0	22,6	566,3	21,0	2689,9	100,0
1948	1634,0	55,5	691,9	23,5	620,2	21,0	2946,1	100,0
1949	1318,6	48,5	729,6	26,8	671,0	24,7	2719,2	100,0
1950	1668,5	53,9	739,3	23,9	687,6	22,2	3095,4	100,0
1951	1484,6	50,0	775,4	26,1	710,0 ¹⁾	23,9	2970,0	100,0

1) Schätzung.

b. Nach Steuerarten

Jahre	Einkommens- und Vermögenssteuern		Vermögensverkehrssteuern		Verbrauchs- und Aufwandsteuern		Total	
	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%
1913	165,2	60,4	21,3	7,8	86,9	31,3	273,4	100,0
1920	565,9	77,7	60,2	8,2	102,4	14,1	728,5	100,0
1933	464,0	51,9	86,8	9,7	342,8	38,4	893,6	100,0
1938	567,9	54,0	110,0	10,5	378,8	35,5	1051,7	100,0
1945	1222,5	67,2	130,8	7,2	466,8	25,6	1820,1	100,0
1946	1747,3	66,1	143,5	5,4	752,3	28,5	2643,1	100,0
1947	1521,2	56,5	160,6	6,0	1008,1	37,5	2689,9	100,0
1948	1718,4	58,3	166,5	5,7	1061,2	36,0	2946,1	100,0
1949	1567,2	57,6	154,5	5,7	997,5	36,7	2719,2	100,0
1950	1830,4	59,1	175,3	5,7	1089,7	35,2	3095,4	100,0
1951 ¹⁾	1652,1	55,6	180,1	6,1	1137,8	38,3	2970,0	100,0

1) Gemeindesteuern: Schätzung.

Belastung des Volkseinkommens durch Steuern

a. Schweiz

Jahre	Volkseinkommen (Netto- Sozialprodukt) Millionen Franken	Steuern und Zölle Millionen Franken	Belastung des Volks- einkommens %
1938	9 046	1052	11,6
1945	18 824	1820	13,2
1946	15 658	2643	16,9
1947	17 609	2690	15,3
1948	18 408	2946	16,0
1949	18 190	2719	14,9
1950	19 090	3095	16,2
1951	20 460 ¹⁾	2970	14,5

¹⁾ Provisorische Ergebnisse

b. Ausland¹⁾

Land	Jahre	Volkseinkommen in Landeswährung	Steuern und Zölle in Landeswährung	Belastung des Volks- einkommens %
Belgien	1951	Mio bfr. 296 000	Mio bfr. 78 410	26,5
Kanada	1950/51	Mio c\$ 17 229	Mio c\$ 3 615	21,0
Frankreich	1951	Mrd ffr. 9 082	Mrd ffr. 2 350	25,9
Grossbritannien	1951/52	Mio £ 12 254	Mio £ 4 570	37,3
Holland	1948	Mio Fl. 12 717	Mio Fl. 4 160	32,7
Italien	1951/52	Mrd Lit. 7 746	Mrd Lit. 1 400 ²⁾	18,0
Schweden	1950/51	Mio Kr. 29 720	Mio Kr. 6 682	22,5
USA	1950/51	Mio \$ 278 000	Mio \$ 57 939	20,8

¹⁾ Die Angaben über das Volkseinkommen und über die Erträge der Steuern und Zölle beruhen auf folgenden Quellen:

- Belgien Annuaire statistique 1951; Moniteur belge n° 61/52.
Kanada Statistical reviews No. 3/51; Public Account 1951.
Frankreich Journal Officiel n° 81/52; Statistiques et Etudes financières n° 27/51.
Grossbritannien National Income and Expenditures 1952; Financial Statement 1952.
Holland Jaarcijfers 1950; Statistische onderzoekingen No. 4/50.
Italien Compendio Statistico 1951; Supplemento alla Gazzetta Ufficiale n° 202/52.
Schweden Statistisches Jahrbuch 1951; Staatsrechnung 1950/51.
USA Treasury Bulletin No. 9/51; Annual Abstract of Statistics 1951.

²⁾ Schätzung

Die Steuerbelastung des Arbeitseinkommens im Mittel der Kantonshauptorte ¹⁾
 In Prozent des Arbeitseinkommens

Steuerbelastung durch	1938	1945	1948	1949	1950	1951	1952
	Einkommen Fr. 5 000						
Kantone und Gemeinden . .	4,1	4,1	3,7	3,6	3,4	3,4	3,4
Bund, Wehrsteuer ²⁾	0,2	0,9	0,9	0,5	0,2	0,2	0,2
Zusammen	4,3	5,0	4,6	4,1	3,6	3,6	3,6
	Einkommen Fr. 10 000						
Kantone und Gemeinden . .	7,1	7,3	7,0	6,8	6,7	6,6	6,6
Bund, Wehrsteuer ²⁾	0,6	1,6	1,6	1,4	1,1	1,1	1,1
Zusammen	7,7	8,9	8,6	8,2	7,8	7,7	7,7
	Einkommen Fr. 15 000						
Kantone und Gemeinden . .	9,0	9,5	9,3	9,2	9,0	8,9	9,0
Bund, Wehrsteuer ²⁾	0,9	2,4	2,4	2,1	1,8	1,8	1,8
Zusammen	9,9	11,9	11,7	11,3	10,8	10,7	10,8
	Einkommen Fr. 25 000						
Kantone und Gemeinden . .	11,2	12,2	12,4	12,3	12,0	12,1	12,4
Bund, Wehrsteuer ²⁾	1,5	3,9	3,9	3,6	3,3	3,3	3,3
Zusammen	12,7	16,1	16,3	15,9	15,3	15,4	15,7
	Einkommen Fr. 50 000						
Kantone und Gemeinden . .	12,9	14,3	15,1	14,9	14,6	15,2	15,6
Bund, Wehrsteuer ²⁾	3,5	6,7	6,7	6,5	6,2	6,2	6,2
Sonderzuschlag ³⁾	—	—	—	2,2	2,2	—	—
Zusammen	16,4	21,0	21,8	23,6	23,0	21,4	21,8
	Einkommen Fr. 100 000						
Kantone und Gemeinden . .	⁴⁾	⁴⁾	16,3	16,1	15,7	16,4	16,9
Bund, Wehrsteuer ²⁾	⁴⁾	⁴⁾	9,8	9,7	9,6	9,6	9,6
Sonderzuschlag ³⁾	—	—	—	4,3	4,3	—	—
Zusammen	⁴⁾	⁴⁾	26,1	30,1	29,6	26,0	26,5

¹⁾ Steuerleistung eines verheirateten, unselbständig Erwerbenden ohne Kinder.

²⁾ 1938 Krisenabgabe.

³⁾ Jahresrate.

⁴⁾ Statistisch nicht ermittelt.

**Die Steuerbelastung des Vermögens und Vermögensertrages (4%)
im Mittel der Kantonshauptorte ¹⁾**

In Prozent des Vermögensertrages

Steuerbelastung durch	1938	1945	1948	1949	1950	1951	1952
Vermögen Fr. 50 000, Ertrag Fr. 2 000							
Kantone und Gemeinden . .	18,8	18,0	15,5	15,2	15,1	14,0	14,0
Bund: Wehrsteuer ²⁾	—	—	—	—	—	—	—
Ergänzungssteuer ²⁾	0,4	—	1,5	1,5	1,5	0,8	0,8
Wehropfer ³⁾	—	7,5	—	—	—	—	—
Couponsteuer	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Zusammen	23,2	30,5	22,0	21,7	21,6	19,8	19,8
Vermögen Fr. 100 000, Ertrag Fr. 4 000							
Kantone und Gemeinden . .	20,9	20,9	18,8	18,5	18,5	17,7	17,6
Bund: Wehrsteuer ²⁾	—	0,6	0,6	0,3	—	—	—
Ergänzungssteuer ²⁾	0,5	—	1,8	1,8	1,8	1,2	1,2
Wehropfer ³⁾	—	11,8	—	—	—	—	—
Couponsteuer	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Zusammen	25,4	38,3	26,2	25,6	25,3	23,9	23,8
Vermögen Fr. 500 000, Ertrag Fr. 20 000							
Kantone und Gemeinden . .	28,1	29,4	28,9	28,7	28,6	29,0	29,1
Bund: Wehrsteuer ²⁾	1,2	3,2	3,2	2,8	2,6	2,6	2,6
Ergänzungssteuer ²⁾	1,4	—	3,8	3,8	3,8	3,4	3,4
Wehropfer ³⁾	—	25,0	—	—	—	—	—
Couponsteuer	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Zusammen	34,7	62,6	40,9	40,3	40,0	40,0	40,1
Vermögen Fr. 1 000 000, Ertrag Fr. 40 000							
Kantone und Gemeinden . .	31,7	33,3	33,5	33,2	33,1	33,5	33,7
Bund: Wehrsteuer ²⁾	2,4	5,6	5,6	5,3	5,1	5,1	5,1
Ergänzungssteuer ²⁾	3,1	—	6,2	6,2	6,2	5,9	5,9
Wehropfer ³⁾	—	33,3	—	—	—	—	—
Couponsteuer	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Zusammen	41,2	77,2	50,3	49,7	49,4	49,5	49,7

¹⁾ Steuerleistung eines Verheirateten ohne Kinder.

²⁾ 1938 Krisenabgabe.

³⁾ Eine Jahresrate.

Roherträge der Wehrsteuer
Eingänge gemäss Staatsrechnung in Millionen Franken

Jahre	I. Periode	II. Periode	III. Periode	IV. Periode	V. Periode	VI. Periode	Total
1941	0,0	—	—	—	—	—	0,0
1942	84,9	—	—	—	—	—	84,9
1943	101,2	46,4	—	—	—	—	147,6
1944	12,0	192,5	0,0	—	—	—	204,5
1945	5,9	59,6	1,6	—	—	—	67,1
1946	2,8	11,9	208,2	—	—	—	222,9
1947	1,5	7,4	86,8	44,6	—	—	140,3
1948	4,0	4,6	14,8	300,3	—	—	324,1 ¹⁾
1949	2,3	3,4	6,0	97,7	21,4	—	134,2 ²⁾
1950	0,6	1,0	3,3	16,2	342,4	—	427,5 ³⁾
1951	0,2	0,5	2,1	7,3	178,9	14,7	219,3 ⁴⁾
1952	0,1	.	.	11,9 ⁵⁾	17,9	351,1	384,7 ⁶⁾
Zusammen	215,5	327,8	322,8	478,0	560,6	365,8	2357,1 ⁷⁾

1) Inklusive 0,4 Millionen Franken Pauschale Wehrsteuer.
2) Inklusive 2,7 Millionen Franken Sonderzuschlag u. 0,7 Millionen Franken Pauschale Wehrsteuer.
3) Inklusive 64 Millionen Franken Sonderzuschlag und Pauschale Wehrsteuer.
4) Inklusive 15,6 Millionen Franken Sonderzuschlag und Pauschale Wehrsteuer.
5) Inklusive Restbeträge II. und III. Periode.
6) Inklusive 3,7 Millionen Franken Sonderzuschlag.
7) Inklusive 85,9 Millionen Franken Sonderzuschlag u. 1,2 Millionen Franken Pauschale Wehrsteuer.

Roherträge der Wehrsteuer
Statistische Ergebnisse in Millionen Franken

Kategorien	Wehrsteuer IV. Periode 1948		Wehrsteuer V. Periode ¹⁾			
			1949		1950	
<i>Natürliche Personen:</i>						
Einkommen ²⁾	161,8		183,0		155,7	
Vermögen	39,8	201,6	42,4	225,4	42,4	198,1
<i>Aktiengesellschaften:</i>						
Ertrag	42,4		59,0		58,5	
Kapital	7,8	50,2	8,8	67,8	8,8	67,3
<i>Genossenschaften:</i>						
Ertrag	2,4		2,6		2,6	
Kapital	0,8	3,2	0,9	3,5	0,9	3,5
<i>Übrige juristische Personen:</i>						
Einkommen	1,0		1,5		1,4	
Vermögen	2,2	3,2	2,5	4,0	2,5	3,9
<i>Rückvergütungen u. Rabatte</i>	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8
Total		258,8		301,5		273,6

1) Im Jahre 1949 wurde ein Teuerungsabzug von 1000 Franken zugestanden, seit 1950 ein solcher von 2000 Franken. An der Differenz der Steuer vom Einkommen kann die fiskalische Auswirkung der Abzugerhöhung unmittelbar abgelesen werden.
2) Inklusive Kapitalgewinne.

Wehrsteuer 1950

Rohbetrag nach Kantonen in Millionen Franken

Kantone	Steuer der natürlichen Personen			Steuer der juristischen Personen	Steuer auf den Rückvergütungen und Rabatten	Total
	Steuer vom Einkommen	Steuer vom Vermögen	Total			
Zürich	41,7	11,7	53,4	13,3	0,2	66,9
Bern	25,2	6,6	31,8	12,5	0,1	44,4
Luzern	3,8	1,3	5,1	2,3	0,0	7,4
Uri	0,4	0,1	0,5	0,2	0,0	0,7
Schwyz	1,0	0,3	1,3	0,4	0,0	1,7
Obwalden	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,3
Nidwalden	0,4	0,2	0,6	0,4	0,0	1,0
Glarus	1,3	0,5	1,8	0,8	0,0	2,6
Zug	1,2	0,5	1,7	1,0	0,0	2,7
Freiburg	1,6	0,6	2,2	0,8	0,0	3,0
Solothurn	5,0	1,0	6,0	3,5	0,1	9,6
Basel-Stadt	14,2	2,9	17,1	12,3	0,2	29,6
Basel-Land	4,8	1,0	5,8	1,9	0,0	7,7
Schaffhausen	1,9	0,5	2,4	0,7	0,0	3,1
Appenzell A.-Rh.	1,1	0,4	1,5	0,4	0,0	1,9
Appenzell I.-Rh.	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
St. Gallen	7,3	2,0	9,3	2,6	0,0	11,9
Graubünden	1,7	0,6	2,3	0,9	0,0	3,2
Aargau	8,0	2,1	10,1	4,7	0,1	14,9
Thurgau	3,3	1,2	4,5	1,0	0,0	5,5
Tessin	2,7	0,9	3,6	1,0	0,0	4,6
Waadt	9,6	3,2	12,8	5,1	0,0	17,9
Wallis	1,2	0,3	1,5	1,2	0,0	2,7
Neuenburg	6,2	1,1	7,3	2,9	0,0	10,2
Genf	11,9	3,3	15,2	4,7	0,1	20,0
Schweiz	155,7	42,4	198,1	74,7	0,8	273,6

Wehrsteuer 1950. Natürliche Personen*a. Einkommen nach Stufen*

Einkommensstufen 1000 Franken	Pflichtige	Einkommen 1000 Franken	Wehrsteuer Franken
3- 5.	112 616	472 914	1 202 789
5- 10.	612 605	3 989 150	25 295 178
10- 20.	146 209	1 814 153	29 076 446
20- 50.	32 929	935 145	37 197 578
50-100.	5 045	334 380	26 944 491
100 und mehr	1 887	379 017	35 978 055
Total	911 291	7 924 759	155 694 532

b. Vermögen nach Stufen

Vermögensstufen 1000 Franken	Pflichtige	Reinvermögen 1000 Franken	Wehrsteuer Franken
10- 30 ¹⁾	289 553 ¹⁾	5 019 490 ¹⁾	2 509 533 ¹⁾
30- 50.	96 560	3 666 621	1 843 142
50- 100.	80 415	5 540 724	3 324 029
100- 200.	38 298	5 358 518	3 914 797
200- 500.	19 079	5 670 743	6 176 708
500-1000.	4 668	3 189 592	5 977 913
1000 und mehr	2 427	5 622 094	18 679 240
Total	531 000	34 067 782	42 425 362

¹⁾ Befreiung für die Jahre 1951 ff. durch die Einführung eines Abzuges vom Vermögen von 20 000 Franken in der Finanzordnung 1951/54.

Bundeserbschaftssteuer mit Anrechnung der kantonalen Erbschaftssteuern nach USA-Vorbild

Tarif der Steuer

1. Für die Berechnung der Steuer werden die Steuerpflichtigen nach Verwandtschaftsgrad in folgende Klassen eingeteilt:

1. Klasse: Kinder und Ehegatten
2. » : Eltern, Adoptivkinder und Enkel
3. » : Grosseltern, Geschwister, Halbgeschwister, Adoptivnenkel und Urenkel
4. » : Neffen und Nichten
5. » : entfernte Verwandte und Nichtverwandte

2. Die Steuer wird nach folgendem Steuertarif berechnet:

	1. Kl.	2. Kl.	3. Kl.	4. Kl.	5. Kl.
	Franken	Franken	Franken	Franken	Franken
Steuerfrei sind die ersten	10 000	5000	3000	2000	1000
Die Steuer beträgt	Prozent	Prozent	Prozent	Prozent	Prozent
für die nächsten 20 000 Franken	2	5	7	10	15
» » » 30 000 »	5	7	10	15	20
» » » 50 000 »	7	10	15	20	30
» » » 100 000 »	10	15	20	30	40
» » » 200 000 »	15	20	30	40	50
» den Überschuss	20	30	40	50	60

Abzüge

Der Steuerpflichtige ist berechtigt, die von ihm auf dem gleichen Objekt zu entrichtende kantonale Erbschaftssteuer von der Bundeserbschaftssteuer abzuziehen bis zum Höchstbetrag von 50 Prozent der Bundeserbschaftssteuer.

Auswirkungen

a. Belastung durch die volle Bundeserbschaftssteuer

	Erbfall		
	50 000 Fr.	100 000 Fr.	500 000 Fr.
Kinder	1400 Fr. 2,8%	4 700 Fr. 4,7%	63 400 Fr. 12,7%
Geschwister	4100 » 8,2%	11 450 » 11,5%	130 700 » 26,1%
Nichtverwandte	8800 » 17,6%	23 700 » 23,7%	223 400 » 44,7%

b. Beispiele für die Auswirkung der Anrechnung der kantonalen Erbschaftssteuern

	Franken	Franken	Franken
Erbfall an 1 Kind	50 000	100 000	500 000
Volle Bundeserbschaftssteuer	1 400	4 700	63 400
Höchstbetrag der anrechenbaren Kantonssteuern	700	2 350	91 700
Kanton Genf	1 448	3 198	20 698
Bund	700	2 350	42 702
Total	2 148	5 548	63 400
Kanton Basel-Land	500	1 125	9 500
Bund	900	3 575	53 900
Total	1 400	4 700	63 400
Kanton Wallis	—	—	—
Bund	1 400	4 700	63 400
Total	1 400	4 700	63 400

Ausfall für die Kantone im Falle der Einführung einer Kapitalertragssteuer von 30 Prozent

Kantone	Ausfall für Kantone in 1000 Franken			
	Kantonsantelle an der Wehrsteuer 1950	Kantonsantelle an der Couponsteuer 1951	Steuerausfall ¹⁾ an Kantons- und Gemeindesteuern	Total
Zürich	20 050	1 780	29 270	51 100
Bern	13 314	1 837	20 351	35 502
Luzern	2 210	511	3 580	6 301
Uri	218	65	350	633
Schwyz	511	163	1 084	1 758
Obwalden	91	51	179	321
Nidwalden	313	44	679	1 036
Glarus	793	86	1 573	2 452
Zug	809	97	1 384	2 290
Freiburg	895	364	1 375	2 634
Solothurn	2 870	390	3 667	6 927
Basel-Stadt	8 869	450	8 425	17 744
Basel-Land	2 310	246	2 735	5 291
Schaffhausen	925	132	1 467	2 524
Appenzell A.-Rh.	561	110	934	1 605
Appenzell I.-Rh.	40	31	122	193
St. Gallen	3 572	708	7 011	11 291
Graubünden	962	314	2 169	3 445
Aargau	4 471	689	6 781	11 941
Thurgau	1 655	343	4 217	6 215
Tessin	1 375	401	1 979	3 755
Waadt	5 361	865	9 872	16 098
Wallis	829	365	856	2 050
Neuenburg	3 083	293	3 868	7 244
Genf	5 999	465	6 872	13 336
Total	82 086	10 800	120 800	213 686

¹⁾ Unter der Annahme, dass die Quellensteuer den juristischen Personen sowie den Besitzern kleiner Vermögen zurückerstattet wird und kantonale Zuschläge für grosse Vermögen ermöglicht werden. Der Ausfall für die Kantone dürfte sich damit ungefähr auf der Höhe der heutigen Verrechnungssteuerrückerstattungen (Durchschnitt 1947 bis 1951) an die Kantone bewegen.

Bundessteuer der juristischen Personen**1. Tarif***Ertragssteuer:*

Basissteuer: 10 Prozent.

Progressionszuschlag: 20 Prozent von dem 5 Prozent übersteigenden Teil des Reingewinns.

Kapitalsteuer: 6 Promille.**Auswirkung des Tarifs**

Aktiengesellschaften mit 1 Million Franken Kapital und Reserven

Rendite ¹⁾ Prozent	Belastung ²⁾ durch			
	Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern heute			Bundessteuer der juristischen Personen
	Zürich	Bern	Basel	
	Belastung in Franken			
0	5 384	7 161	6 250	6 000
5	9 206	13 596	10 230	10 000
10	22 274	32 001	19 850	20 000
15	42 805	47 090	33 546	31 550
20	69 970	63 796	50 125	43 070
25	89 681	80 882	67 421	54 620
30	106 779	95 779	82 410	66 140
50	175 171	155 370	134 245	112 310
	Belastung in Prozent der Rendite			
0
5	18,4	27,2	20,5	20,0
10	22,3	32,0	19,8	20,0
15	28,5	31,4	22,4	21,0
20	35,0	31,9	25,1	21,5
25	35,9	32,4	27,0	21,8
30	35,6	31,9	27,5	22,0
50	35,0	31,1	26,8	22,5

¹⁾ Reingewinn vor Abzug der im Geschäftsjahr bezahlten Steuern.²⁾ Berechnet auf dem um die bezahlten Steuern gekürzten Reinertrag.**2. Ertrag¹⁾**

225 Millionen Franken

¹⁾ Auf Grund der Ergebnisse der Wehrsteuer V. Periode berechnet.

**Ausfall für die Kantone im Falle der Ersetzung der Wehrsteuer
durch eine Bundessteuer der juristischen Personen**

Kantone	Ausfall für Kantone in 1000 Fr.						
	Kantons- anteile an der Wehr- steuer 1950	Kantons- und Gemeinde- steuern der jur. Per- sonen 1950 ¹⁾	Total	-/- Anteile an der Bundessteuer der jur. Personen		Restlicher Ausfall	
				1/2 Anteil	1/3 Anteil	bei 1/2 Anteil	bei 1/3 Anteil
Zürich	20 050	38 760	58 810	21 578	14 385	37 232	44 425
Bern	13 314	35 666	48 980	15 120	10 080	33 860	38 900
Luzern	2 210	5 464	7 674	2 801	1 867	4 873	5 807
Uri	218	431	649	282	188	367	461
Schwyz	511	904	1 415	596	398	819	1 017
Obwalden	91	400	491	124	83	367	408
Nidwalden	313	190	503	517	345	+ 14	158
Glarus	793	1 318	2 111	1 788	1 192	323	919
Zug	809	1 559*	2 368	1 305	870	1 063	1 493
Freiburg	895	1 077	1 972	844	563	1 128	1 409
Solothurn	2 370	10 112	12 932	5 029	3 352	7 953	9 630
Basel-Stadt	8 869	19 642	28 511	19 676	13 117	8 835	15 394
Basel-Land	2 310	2 845	5 155	2 317	1 545	2 838	3 610
Schaffhausen	925	2 036	2 961	1 294	863	1 667	2 098
Appenzell A.-Rh.	561	553	1 114	382	255	732	859
Appenzell I.-Rh.	40	44	84	38	22	51	62
St. Gallen	3 572	8 084	11 656	3 375	2 250	8 231	9 406
Graubünden	962	2 705	3 667	1 598	1 065	2 069	2 602
Aargau	4 471	9 597	14 068	7 594	5 063	6 474	9 005
Thurgau	1 655	3 345	5 000	1 317	878	3 683	4 122
Tessin	1 375	5 025	6 400	1 271	847	5 129	5 553
Waadt	5 361	9 973	15 334	7 954	5 302	7 380	10 032
Wallis	829	5 027	5 856	2 025	1 350	3 831	4 506
Neuenburg	3 083	10 674	13 757	4 815	3 210	8 942	10 547
Genf	5 999	13 955	19 954	8 865	5 910	11 089	14 044
Total	82 086	189 386	271 472	112 500	75 000	158 972	196 472

¹⁾ Ergebnisse der Rundfrage bei den Kantonen (Oktober 1952).

Verrechnungssteuer-Rückerstattungen und Wehrsteuer

Natürliche Personen

Kantone	Verrechnungssteuer-Rückerstattung 1000 Franken ¹⁾	Wehrsteuer 1000 Franken ²⁾	Verrechnungssteuer-Rückerstattung Prozent	Wehrsteuer Prozent	Index Verrechnungssteuer-Rückerstattungen WSt = 100
Genf	6 872	17 089	5,69	7,58	75
Basel-Land	2 795	6 537	2,26	2,90	78
Basel-Stadt	8 425	19 333	6,98	8,58	81
Wallis	856	1 921	0,71	0,85	84
Tessin	1 979	4 306	1,64	1,91	86
Neuenburg	3 868	8 296	3,20	3,68	87
Zürich	29 270	59 073	24,23	26,20	92
Freiburg	1 375	2 671	1,14	1,18	97
Solothurn	3 667	6 955	3,04	3,09	98
Schaffhausen	1 467	2 726	1,21	1,21	100
Appenzell A.-Rh.	934	1 718	0,77	0,76	101
Bern	20 351	36 244	16,85	16,08	105
Aargau	6 781	11 730	5,61	5,20	108
Luzern	3 580	6 010	2,96	2,66	111
Uri	350	593	0,29	0,26	112
St. Gallen	7 011	10 810	5,80	4,80	121
Waadt	9 872	15 032	8,17	6,67	122
Schwyz	1 084	1 526	0,90	0,68	132
Obwalden	179	250	0,15	0,11	136
Zug	1 384	1 884	1,15	0,84	137
Glarus	1 573	2 028	1,30	0,90	144
Thurgau	4 217	5 243	3,49	2,32	150
Graubünden	2 169	2 684	1,80	1,19	151
Appenzell I.-Rh.	122	124	0,10	0,06	167
Nidwalden	679	657	0,56	0,29	193
	120 800	225 440	100,00	100,00	100

1) Verrechnungssteuer-Rückerstattung an die Kantone im Durchschnitt der Jahre 1947-1951.

2) Wehrsteuer V. Periode. Von natürlichen Personen für 1949 geschuldete Steuer.

Bei einem Verzicht der Kantone auf die Rückerstattung der Verrechnungssteuer der natürlichen Personen würden sich gegenüber der Wehrsteuer verhältnismässig besser stellen die Kantone Genf, Basel-Land, Basel-Stadt, Wallis, Tessin, Neuenburg und Zürich.

Für die Kantone Freiburg, Solothurn, Schaffhausen und Appenzell A.-Rh. würde sich keine wesentliche Verschiebung ergeben. Die übrigen vierzehn Kantone würden sich schlechter stellen.

Bundessteuer auf hohen Einkommen

1. Tarif

a. Natürliche Personen:

0 Prozent für die ersten	10 000 Franken
5 » » » » nächsten	10 000 »
10 » » » » »	10 000 »
15 » » » » »	20 000 »
20 » » » » »	50 000 »
30 » » » » »	restlichen Einkommensteile

Auswirkung des Tarifs

Einkommen Franken	Belastung eines Verheirateten ohne Kinder in Franken durch...		
	Wehrsteuer 1952		Tarif der Steuer auf hohen Einkommen
	Erwerb	Vermögensertrag 3 Prozent ¹⁾	
600	—	—	—
1 500	—	15	—
3 000	—	48	—
5 000	12	114	—
6 000	25	169	—
7 000	45	237	—
8 000	63	284	—
9 000	84	364	—
10 000	108	452	—
15 000	273	945	250
20 000	513	1 611	500
30 000	1 139	3 541	1 500
40 000	2 041	6 111	3 000
50 000	3 118	8 879	4 500
100 000	9 555	21 151	14 500
150 000	14 430	31 860	29 500
200 000	19 305	42 566	44 500

¹⁾ Einkommensteuer + Ergänzungssteuer vom Vermögen.

b. Kapitalgesellschaften und Genossenschaften:

5 Prozent vom Reinertrag } wie Tilgungssteuer
1 Promille vom Vermögen }

2. Ertrag ¹⁾

a. Natürliche Personen	188 Millionen Franken
b. Juristische Personen	55 Millionen Franken
	243 Millionen Franken

¹⁾ Auf Grund der Ergebnisse der Wehrsteuer V. Periode berechnet.

Tilgungssteuer

1. Tarif

a. Natürliche Personen:

Botschaft des BR vom 22. Januar 1948

Beschluss des NR vom 10. Juni 1949

2	Prozent für die ersten	5 000 Fr.	1½	Prozent für die ersten	10 000 Fr.
4	» » »	nächsten 10 000 »	3	Prozent	» » nächsten 10 000 »
7	» » »	» 10 000 »	5	» » »	» » 15 000 »
10	» » »	» 10 000 »	10	» » »	» » 20 000 »
15	» » »	» 10 000 »	15	» » »	» » 40 000 »
20	» » »	restl. Einkommensteile	20	» » »	restl. Einkommensteile

Steuerfreie Beträge: Ledige 3000 Franken,
Verheiratete 5000 Franken.

Auswirkung des Tarifs

Einkommen Franken	Belastung eines Verheirateten ohne Kinder in Franken durch...			
	Wehrsteuer 1952		Tilgungssteuer	
	Erwerb	Vermögensertrag 3 Prozent ¹⁾	gemäss Bot- schaft vom 22. Januar 1948	gemäss Beschluss des NR vom 10. Juni 1949
600	—	—	—	—
1 500	—	15	—	—
3 000	—	48	—	—
5 000	12	114	—	—
6 000	25	169	20	15
7 000	45	237	40	30
8 000	63	284	60	45
9 000	84	364	80	60
10 000	108	452	100	75
15 000	278	945	300	150
20 000	513	1 611	500	300
30 000	1 189	3 541	1 200	700
40 000	2 041	6 111	2 200	1 200
50 000	3 118	8 879	3 700	2 200
100 000	9 555	21 151	13 700	9 200
150 000	14 480	31 860	23 700	19 200
200 000	19 805	42 566	33 700	29 200

¹⁾ Einkommenssteuer + Ergänzungssteuer vom Vermögen.

b. Kapitalgesellschaften und Genossenschaften: 5 Prozent vom Reinertrag,
1 Promille vom Vermögen.

2. Ertrag¹⁾

	Botschaft vom 22. Januar 1948	Beschluss des NR vom 10. Juni 1949
a. Natürliche Personen . . .	190 Millionen Franken	133 Millionen Franken
b. Kapitalgesellschaften und Genossenschaften. . . .	55 Millionen Franken	55 Millionen Franken
	<u>245 Millionen Franken</u>	<u>188 Millionen Franken</u>

¹⁾ Auf Grund der Ergebnisse der Wehrsteuer V. Periode berechnet.

Richtlinien für die Gestaltung der direkten Bundessteuer

I.

Die Steuer wird von den Kantonen unter Aufsicht des Bundes erhoben:

- a. vom reinen Einkommen der natürlichen Personen sowie der Vereine, der Stiftungen und der Körperschaften des kantonalen Rechts im Sinne von Artikel 59, Absatz 3, ZGB;
- b. vom Reinertrag sowie von Kapital und Reserven der Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften.

II.

¹ Die natürlichen Personen können vom reinen Einkommen abziehen:

- a. einen Betrag von 2000 Franken;
- b. einen Betrag von 500 Franken für jedes Kind unter zwanzig Jahren, für das sie sorgen, und für jede von ihnen unterhaltene unterstützungsbedürftige Person, mit Ausnahme der Ehefrau.

² Die Steuerpflicht beginnt bei einem reinen Einkommen, das nach Vornahme der in Absatz 1 vorgesehenen Abzüge 3000 Franken, bei ledigen Personen 2000 Franken erreicht.

III.

Die von natürlichen Personen zu entrichtende jährliche Steuer vom reinen Einkommen wird gemäss den Tarifen I (Verheiratete) und II (Ledige) im Anhang berechnet.

Die von den Vereinen, Stiftungen und Körperschaften des kantonalen Rechts im Sinne von Artikel 59, Absatz 3, ZGB, zu entrichtende Steuer wird gemäss Tarif II berechnet.

IV.

Die von den Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften zu entrichtende Steuer vom Reinertrag beträgt jährlich 7 Prozent, die Steuer vom Vermögen 1 Promille.

V.

Die Steuer wird auf Grund von je für 2 Jahre geltenden Veranlagungen jährlich erhoben.

VI.

Jeder Kanton hat 80 Prozent der bei ihm eingegangenen Steuerbeträge, Bussen und Zinsen dem Bund abzuliefern.

a. Natürliche Personen		Tarifauszug			
Einkommen Franken	Tarif I (Verheiratete) %	Tarif II (Ledige) %	Einkommen Franken	Tarif I (Verheiratete) %	Tarif II (Ledige) %
3 000	0,4*	0,7*	60 000	7,845*	9,75*
5 000	0,9*	1,275*	70 000	8,97*	11,25
10 000	1,65*	2,25*	80 000	10,095	12,75
15 000	2,4*	3,0*	90 000	11,22	14,25
20 000	3,15*	3,75*	100 000	12,345	15,0
30 000	4,47*	5,25*	120 000	14,595	15,0
40 000	5,595*	6,75*	125 000	15,0	15,0
50 000	6,72*	8,25*	150 000	15,0	15,0

Abzüge: 2000 Franken (wie bei der heutigen Wehrsteuer).

- b. Kapitalgesellschaften und Genossenschaften 7 Prozent vom Reinertrag
1 Promille vom Vermögen.

* Mit den Sätzen des heutigen Wehrsteuertarifs übereinstimmend.

Bundeseinkommenssteuer des Entwurfs
Auswirkung des Tarifs für natürliche Personen

Einkommen Fr.	Belastung eines Verheirateten ohne Kinder in Fr. durch ...		
	Wehrsteuer 1952		Einkommenssteuer des Entwurfs (modifi- zierte Wehrsteuer)
	Erwerb	Vermögensertrag 3 % ¹⁾	
600	—	—	—
1 500	—	15	—
3 000	—	48	—
5 000	12	114	12
6 000	25	169	25
7 000	45	237	45
8 000	63	284	63
9 000	84	364	84
10 000	108	452	108
12 000	165	621	165
15 000	273	945	273
20 000	513	1 611	513
25 000	828	2 535	828
30 000	1 189	3 541	1 189
35 000	1 584	4 678	1 584
40 000	2 041	6 111	2 041
45 000	2 548	7 580	2 548
50 000	3 118	8 879	3 118
60 000	4 420	11 350	4 420
70 000	5 947	14 043	5 947
80 000	7 605	16 866	7 699
90 000	8 580	19 010	9 676
100 000	9 555	21 151	11 878
150 000	14 430	31 860	22 200
200 000	19 305	42 566	29 700

¹⁾ Steuer vom Einkommen und Ergänzungssteuer vom Vermögen.

Ertrag ¹⁾

a) Natürliche Personen	175 Millionen Franken
b) Kapitalgesellschaften und Genossenschaften	72 Millionen Franken
Total	247 Millionen Franken

¹⁾ Auf Grund der Ergebnisse der Wehrsteuer V. Periode berechnet.

Belastungsvergleiche und Erträge verschiedener Bundessteuern

Einkommen Fr.	Belastung eines Verheirateten ohne Kinder in Prozent durch ...					
	Tilgungssteuer		Bundes- steuer auf hohen Ein- kommen ²⁾	Wehrsteuer heute		neue Wehrsteuer gemäss Vorschlag ³⁾
	gemäss Botschaft vom 22.1.1948 ¹⁾	gemäss Beschluss des NR vom 10.6.1949 ¹⁾		Erwerb	Vermögens- ertrag 3 %	
600	—	—	—	—	—	—
1 500	—	—	—	—	1,00	—
3 000	—	—	—	—	1,60	—
5 000	—	—	—	0,24	2,28	0,24
6 000	0,33	0,25	—	0,42	2,82	0,42
7 000	0,57	0,43	—	0,64	3,39	0,64
8 000	0,75	0,56	—	0,79	3,55	0,79
9 000	0,89	0,67	—	0,93	4,04	0,93
10 000	1,00	0,75	—	1,08	4,52	1,08
15 000	2,00	1,00	1,67	1,82	6,30	1,82
20 000	2,50	1,50	2,50	2,57	8,06	2,57
30 000	4,00	2,33	5,00	3,96	11,80	3,96
40 000	5,50	3,00	7,50	5,10	15,28	5,10
50 000	7,40	4,40	9,00	6,24	17,76	6,24
60 000	9,50	5,33	10,83	7,37	18,92	7,37
70 000	11,00	6,71	12,14	8,50	20,06	8,50
80 000	12,13	7,75	13,13	9,51	21,08	9,62
90 000	13,00	8,56	13,89	9,53	21,12	10,75
100 000	13,70	9,20	14,50	9,56	21,15	11,88
150 000	15,80	12,80	19,67	9,62	21,24	14,80
200 000	16,85	14,60	22,25	9,65	21,28	14,85
500 000	18,74	17,84	26,90	9,71	21,36	14,94
1 000 000	19,37	18,92	28,45	9,73	21,39	14,97
Erträge in Mio Fr. (nur natürliche Personen)	190 ⁴⁾	133 ⁴⁾	188 ⁴⁾	198 ⁵⁾		175 ⁴⁾

1) Tarif vgl. Beilage 18.

2) Tarif vgl. Beilage 17.

3) Tarif vgl. Beilage 19.

4) Auf Grund der Ergebnisse der Wehrsteuer V. Periode berechnet.

5) Ertrag Wehrsteuer 1950.

Die Belastung des Arbeitseinkommens im Vergleich mit dem Ausland
Verheirateter Steuerpflichtiger, ohne Kinder

Erwerbseinkommen ¹⁾	Schweiz ²⁾		London	New York	Ottawa	Amsterdam	Stockholm	Frankfurt
	1952	Vorschlag ³⁾						
Franken								
Steuerbelastung in Prozent								
5 000	3,6	3,6	7,4	—	—	12,5	10,1	13,9
8 000	6,2	6,2	14,7	6,8	—	17,8	14,8	21,4
10 000	7,7	7,7	19,2	9,4	3,5	20,8	16,9	25,8
15 000	10,8	10,8	25,2	13,8	8,6	26,8	20,5	33,0
20 000	13,5	13,5	28,1	15,9	11,9	31,9	24,1	36,5
25 000	15,7	15,7	33,9	17,6	14,2	36,2	27,5	40,3
30 000	17,5	17,5	38,3	19,1	16,0	39,7	30,4	42,7
50 000	21,8	21,8	49,9	23,7	22,2	48,4	38,1	49,6
60 000	23,5	23,5	54,0	26,2	26,3	51,2	40,9	51,8
80 000	26,1	26,3	60,4	30,3	32,2	55,9	45,0	57,0
100 000	26,5	28,8	65,5	33,7	36,1	59,3	47,9	61,2
200 000	27,0	32,1	80,2	48,5	47,7	67,1	55,5	73,6

¹⁾ Reineinkommen vor Abzug der Sozialabzüge.
²⁾ Kantons- und Gemeindesteuern, Wehrsteuer. Durchschnittliche Belastung aller Kantonshauptorte.
³⁾ Trotz der vorgesehenen Erweiterung des Wehrsteuertarifes bleibt die Belastung des Arbeitseinkommens die niedrigste aller Vergleichsländer.
 Verwendete Umrechnungskurse: 1 £ = 10 Fr.; 1 \$ = 4 Fr.; 1 Fl. oder 1 sKr. oder 1 DM = 1 Fr.

Die Belastung des Kapitaleinkommens im Vergleich mit dem Ausland
Verheirateter Steuerpflichtiger, ohne Kinder

Vermögen	Ertrag	Schweiz ¹⁾		London ²⁾	New York ²⁾	Ottawa ²⁾	Amsterdam	Stockholm	Frankfurt
		1952	Vorschlag						
Franken									
Steuerbelastung des Ertrages in Prozent									
20 000	600	19,8	19,8	—	—	—	4,2	—	25,0
50 000	1 500	24,0	23,0	—	—	—	11,7	8,0	40,0
100 000	3 000	28,6	27,0	4,5	—	—	21,4	17,7	45,0
200 000	6 000	34,8	32,4	18,1	2,4	—	29,9	37,3	47,5
300 000	9 000	39,4	36,3	27,8	8,1	2,0	35,3	49,4	48,3
500 000	15 000	46,0	41,5	35,7	13,8	9,9	43,0	64,6	49,0
1 Mio	30 000	57,1	49,3	45,4	19,1	18,8	56,1	80,0 ³⁾	49,5
2 Mio	60 000	67,4	55,8	57,6	26,2	29,6	67,4	80,0 ³⁾	49,7
5 Mio	150 000	71,2	64,8	76,0	41,4	46,5	80,9	80,0 ³⁾	49,9

¹⁾ Kantons- und Gemeindesteuern, Wehrsteuer, 1952: Ergänzungssteuer vom Vermögen, 5 Prozent Couponsteuer. Durchschnittliche Belastung aller Kantonshauptorte.
²⁾ Grossbritannien, USA und Kanada, deren Steuerrecht keine Vermögenssteuer kennt, erheben ausser den ordentlichen Ertragssteuern massive Erbschaftssteuern mit scharfer Progression, speziell bei grösseren Nachlässen.
³⁾ Steuermaximum.
 Verwendete Umrechnungskurse: 1 £ = 10 Fr.; 1 \$ = 4 Fr.; 1 Fl. oder 1 sKr. oder 1 DM = 1 Fr.

Abschreibungsgrundsätze für die Wehrsteuer der VII. Periode
(Steuerberechnungsjahre 1951 und 1952; Steuerjahre 1953 und 1954)

Im Einvernehmen mit den Vertretungen der Wirtschaft und der kantonalen Steuerverwaltungen sind von der Eidgenössischen Steuerverwaltung für Geschäftsbetriebe die folgenden Abschreibungsgrundsätze aufgestellt worden:

I. Normalsätze

a. Bei geschäftlichen Betrieben natürlicher und juristischer Personen werden im allgemeinen ohne besondern Nachweis als geschäftsmässig begründet Abschreibungen auf dem Buchwert zugelassen bis zu:

- 1 Prozent auf Wohnkolonien von Immobiliengesellschaften und auf Arbeitersiedlungen;
- 2 » auf Geschäftshäusern, Büro- und Bankgebäuden, Warenhäusern und Kinogebäuden;
- 3 » auf Gebäuden des Gastwirtschaftsgewerbes;
- 5 » auf Fabrikgebäuden und gewerblichen Liegenschaften (spez. Werkstattgebäude);
- 15 » auf Wasserleitungen zu industriellen Zwecken, Geleiseanschlüssen, freistehenden und transportablen Tanks, Fahrnisbauten auf fremdem Grund und Boden;
- 20 » auf Geschäftsmobiliar, Büromaschinen, Werkstatt- und Lagereinrichtungen mit Mobiliarcharakter;
- 25 » auf immateriellen Werten, die der Erwerbstätigkeit dienen, wie z. B. Patent-, Firmen-, Verlags-, Konzessions-, Lizenz- und andern Nutzungsrechten, Goodwill;
- 30 » auf Apparaten und Maschinen zu Produktionszwecken und auf Transportmitteln aller Art mit Ausnahme von Motortransportmitteln;
- 30 » auf Maschinen, die vorwiegend im Schichtbetrieb eingesetzt sind oder die unter besonderen Bedingungen arbeiten, wie schwere Steinbearbeitungsmaschinen sowie Maschinen, die in erhöhtem Masse schädigenden chemischen Einflüssen ausgesetzt sind, auf Motorfahrzeugen aller Art, grösseren Werkzeugen und Geräten usw.;
- 35 » auf Handwerkzeugen, Werkgeschirr, Geräten, Maschinenwerkzeugen, Hotelgeschirr und Hotelwäsche usw. (Werkzeuge, die innerhalb eines Betriebsjahres verbraucht werden, können direkt über Unkosten abgeschrieben werden).

Dient ein Gebäude nur zum Teil geschäftlichen Zwecken, so ist die Abschreibung entsprechend zu reduzieren; wird es für verschiedene geschäftliche Zwecke benützt (z. B. Werkstatt und Büros), so sind die einzelnen Ansätze angemessen zu berücksichtigen.

b. Für Abschreibungen auf dem Anschaffungswert sind die Ansätze gemäss lit. a um $\frac{1}{2}$ zu reduzieren.

II. Sonderfälle

Auf Neuanlagen, die aus besonderen Gründen (Produktion für den Rüstungsbedarf u. dgl.) voraussichtlich nur während ganz kurzer Zeit verwendbar sind, können in der Regel Abschreibungen bis zu 50 Prozent des Anschaffungswertes vorgenommen werden.

III. Nachholungen

Die Nachholung früher unterlassener Abschreibungen ist zulässig in Fällen, wo das steuerpflichtige Unternehmen in früheren Jahren wegen schlechten Geschäftsganges keine genügenden Abschreibungen vornehmen konnte.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Vom 20. Januar 1953)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1953
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6356
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.01.1953
Date	
Data	
Seite	93-220
Page	
Pagina	
Ref. No	10 038 170

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.