

# Schweizerisches Bundesblatt

mit schweizerischer Gesetzsammlung.

70. Jahrgang. Bern, den 30. Januar 1918.

Band I.

*Erscheint wöchentlich. Preis 12 Franken im Jahr, 6 Franken im Halbjahr, zuzüglich „Nachnahme- und Postbestellungsgebühr“.*

*Einrückungsgebühr: 15 Rappen die Zeile oder deren Raum. — Anzeigen franko an die Buchdruckerei Stämpfli & Cie. in Bern.*

846

## Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme eines Artikels 41<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung und Abänderung des Artikels 42, lit. f derselben (Einführung der direkten Bundessteuer).

(Vom 25. Januar 1918.)

Am 17. Juli 1917 ist uns durch die Geschäftsleitung der sozialdemokratischen Partei ein von 116,185 Schweizerbürgern unterzeichnetes Volksbegehren übergeben worden, in welchem durch Aufnahme eines Art. 41<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung und durch Abänderung von Art. 42, lit. f derselben die Einführung einer direkten Bundessteuer verlangt wird. Das Initiativbegehren hat folgenden Wortlaut:

„1. Die Bundesverfassung wird durch folgenden Artikel ergänzt:  
Art. 41<sup>bis</sup>:

Der Bund erhebt jährlich eine direkte progressive Steuer auf Vermögen und Einkommen der natürlichen Personen. Steuerfrei sind Reinvermögen unter Fr. 20,000, sowie Einkommen, einschliesslich des Vermögensertrages, unter Fr. 5000. Der Nachlass der Bundessteuerpflichtigen unterliegt der amtlichen Inventarisierung.

Der Bund erhebt ferner jährlich eine direkte Steuer von juristischen Personen. Steuerfrei sind alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Betriebe, soweit deren Vermögen und Ertrag öffentlichen Zwecken dienen; ferner die übrigen Körperschaften und Anstalten, soweit deren Vermögen und Ertrag Kultus- oder Unterrichtszwecken oder der Fürsorge für Kranke und Arme dienen.

Die Aufstellung der näheren Bestimmungen über den Umfang der Steuerpflicht, die Anlage der Steuer und der Steuersätze für natürliche und juristische Personen, sowie über das Steuerverfahren ist Sache der Bundesgesetzgebung. Der Steuerbezug liegt den Kantonen ob. Die Kosten des Verfahrens und des Steuerbezuges trägt der Bund. Ein Zehntel des Bruttosteuerertrages verbleibt den Kantonen.

2. Art. 42, lit. f der Bundesverfassung lautend: „... Aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulierung, vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft derselben, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist“, wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt: „... Aus dem der Bundeskasse zufließenden Ertrag der direkten Bundessteuer nach Massgabe von Art. 41<sup>bis</sup>.“

Vom Zustandekommen dieses Volksbegehrens haben wir Sie in unserem Bericht vom 24. September 1917 in Kenntnis gesetzt. Darauf beauftragten uns Ihre Räte, und zwar der Ständerat am 2. Oktober, der Nationalrat am 6. Dezember 1917, über die Einführung direkter Bundessteuern materiell Bericht zu erstatten.

\* \* \*

Da wir uns sagen müssen, dass an der Durchführung unseres Finanzprogrammes nicht mit Erfolg weiter gearbeitet werden kann, ehe das Parlament sowie das Volk und die Stände sich zur Frage der direkten Bundessteuer ausgesprochen haben, liegt uns daran, dass das Begehren möglichst rasch vor Ihre Räte sowie vor das Volk und die Stände gebracht werde. Wir beehren uns daher, in der vorliegenden Botschaft Ihnen unsere Stellungnahme in dieser Frage kundzutun. Grundsätzlich haben wir uns zu derselben zwar schon in unserer Botschaft vom 2. März 1917 betreffend die Tabakbesteuerung geäußert, in der wir Ihnen unser Finanzprogramm darlegten. Wir haben dort die hauptsächlichsten Momente, die für und wider die Einführung einer direkten Bundessteuer sprechen, kurz erwähnt und sind zum Schluss gekommen, dass die unbestreitbaren Vorteile dieser Steuer die Nachteile nicht auszugleichen vermögen. Wir stehen heute noch auf dem gleichen Standpunkt, den wir im nachstehenden näher begründen werden.

Der vorliegende Bericht teilt sich in drei Hauptteile: Der erste Teil umfasst die Darlegung unserer prinzipiellen Bedenken gegen bleibende direkte Bundessteuern. Der zweite Teil ist historisch-kritischer Natur und gibt einen Überblick der finanzpolitischen Entwicklung, welche in anderen Bundes-

staaten, in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und im Deutschen Reich zur direkten Bundessteuer führte. Der dritte Teil endlich fasst unter dem Titel: Schlussbetrachtungen kurz die Ergebnisse der vorangehenden prinzipiellen und historischen Erörterungen für das Problem der direkten Bundessteuer zusammen.

### **Grundsätzliches zur Frage direkter Bundessteuern.**

Die Pfeiler, auf welchen ein den Anforderungen der Gerechtigkeit entsprechendes Steuersystem aufgebaut sein muss, sind das Prinzip der Allgemeinheit der Steuer und das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers. Das Prinzip der Allgemeinheit der Steuer besagt, dass jeder Staatsbürger ohne Unterschied beizutragen hat zur Deckung der notwendigen Staatsausgaben. Über die Höhe der Beitragsleistung sagt es nichts aus. Diese wird bestimmt gemäss dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Denn, während jeder zur Leistung herangezogen werden soll, können doch nicht alle in gleichem Masse verpflichtet werden, sondern es hat ein jeder beizutragen nach seiner individuellen Leistungsfähigkeit, nach seiner wirtschaftlichen Kraft. Diese aber kommt zum Ausdruck in den Vermögens- und Einkommensverhältnissen des Steuerpflichtigen.

Anerkennt man diese Grundsätze der Besteuerung als richtig und daher massgebend, so wird man von einem guten Steuersystem verlangen, dass es sie in möglichst vollkommener Weise verwirkliche, d. h. dass die einzelnen Steuern eines Systems in der Weise zusammenwirken, dass ein jeder und ein jeder nach seiner Leistungsfähigkeit zur Steuerleistung herangezogen werde, und man wird das Steuersystem als das zweckmässigste bezeichnen, das diesen Anforderungen am vollkommensten gerecht wird.

Welches sind nun die Steuerarten, durch welche die Grundsätze gerechter Besteuerung verwirklicht werden?

Die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen bekundet sich vor allem in seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen. Grosses Vermögen und hohes Einkommen sind ein Zeichen besonderer Leistungsfähigkeit. Grundlage für die Bemessung der Steuerleistung ist daher die Grösse von Vermögen und Einkommen, und es ergeben sich aus dem Prinzip der Besteuerung nach der

Leistungsfähigkeit somit Steuern auf Vermögen, sowie auf fundiertem und unfundiertem Einkommen, als Hauptarten: die Vermögens- und Einkommenssteuer.

Die Forderung der Allgemeinheit der Steuer vermögen diese Steuern indessen nicht zu erfüllen, da es immer Staatsbürger geben wird, deren Vermögen und Einkommen so klein ist, dass die Erhebung von ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen direkten Steuern irrationell wird, d. h. einen so hohen Aufwand an Verwaltungsarbeit bedingen würde, dass der Steuerertrag dadurch aufgezehrt würde.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Steuerleistung wird am zweckmässigsten durch niedrige Abgaben auf allen entbehrlichen Gegenständen des Massenluxusbedarfes verwirklicht, dabei liegt der Gedanke zugrunde, dass sich bei jeder Befriedigung eines Luxusbedürfnisses eine gewisse die Notdurft übersteigende Leistungsfähigkeit äussert, die zum Gegenstand der Besteuerung wird. Diese indirekten Steuern können zu dem, dass sie alle treffen, sich der Leistungsfähigkeit eines jeden anpassen, sofern die Steuer veredelt wird, d. h. wenn die Steuersätze nach der Qualität der steuerpflichtigen Waren abgestuft werden. Während die indirekte Steuer vor allem geeignet ist, das Prinzip der Allgemeinheit der Steuerleistung in praxi durchzuführen, dazu aber auch, wenn sie richtig ausgestaltet ist, dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit sich anpasst, kann umgekehrt der Grundsatz der Allgemeinheit der Steuer im System direkter Steuern nicht ohne grosse Härte zu verursachen, durchgeführt werden (Kopf- und Personalsteuern).

Da die zwei Steuerarten, die direkte und die indirekte Steuer die Aufgabe haben, im Steuersystem die Hauptgrundsätze der Besteuerung zum Ausdruck und zur Anwendung zu bringen, so wird ein nach den Gesichtspunkten der Gerechtigkeit und der Zweckmässigkeit ausgebautes Steuersystem beide, direkte und indirekte Steuer, als wesentliche Bestandteile enthalten müssen.

Man kann nun sagen, wenn man die Wirkung indirekter Steuern gesondert betrachtet, dass indirekte Steuern, sofern sie nicht sozial ausgestaltet sind, d. h. nach der Qualität des Steuerobjektes abgestufte Sätze aufweisen, die weniger leistungsfähigen Volksschichten mehr belasten. Damit aber ist über die Gesamtsteuerbelastung der minderbemittelten Volksschichten nichts gesagt; denn wenn auch der Minderbemittelte speziell durch die indirekte Steuer verhältnismässig mehr belastet wird, so heisst dies noch nicht, dass er endgültig, im Verhältnis zu seiner Leistungsfähigkeit, mehr Steuerlast trage, als der An-

gehörige der Volksklassen, die zu den indirekten Steuern die Lasten der direkten Steuern zu tragen haben. Vergleichbar ist nur die Gesamtbelastung einer Einkommensklasse mit der Gesamtbelastung einer andern Einkommensklasse, da die Steuerpolitik nur durch das Zusammenwirken aller Besteuerungsformen eine gerechte Verteilung der Lasten erreichen kann.

Wie werden die genannten Grundsätze der Besteuerung in der Schweiz verwirklicht?

Die historische Entwicklung der Schweiz: der Zusammenschluss der autonomen Kantone zum Bundesstaat, der in der Wirtschaftsgeschichte unseres Landes zum Ausdruck gelangte in der Bildung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes dem Auslande gegenüber, brachte es mit sich, dass gerade die Einnahmen, die den Kantonen zuzufallen waren, solange sie wirtschaftliche Absonderungspolitik getrieben hatten, nämlich die Zölle, zugleich mit ihrer Verlegung von der Kantons- zur Landesgrenze als Einnahmequelle des Bundes bezeichnet wurden. Damit war tatsächlich die bedeutendste indirekte Steuer Haupteinnahmequelle des Bundes geworden, und die Kantone bauten in Konsequenz dieser historisch ohne weiteres verständlichen Tatsache die direkten Steuern aus. Da aber dem Bund, dem man de facto den wesentlichsten Teil der indirekten Steuern, die Zölle überlassen hatte, nicht auch de lege, durch die Verfassung, das Recht zur Erhebung anderer indirekter Steuern zugestanden wurde — wie dies die Verfassungen anderer Bundesstaaten, so der Vereinigten Staaten und des Deutschen Reiches taten —, da der Bund somit kein System indirekter Steuern ausbauen konnte, wozu anfänglich auch das Bedürfnis und die Notwendigkeit nicht bestand, anderseits aber die Kantone, deren Aufgaben und Ausgaben rasch sich mehrten, die direkten Steuern stets mehr zur Deckung ihres Bedarfes heranzogen, so resultierte aus dieser Sachlage eine einseitig starke Betonung der direkten Steuern durch die Steuersysteme der Kantone, während das Prinzip der Allgemeinheit der Steuer, da es nicht durch eine Bundes-Steuergesetzgebung verwirklicht werden konnte, stark vernachlässigt wurde.

Soll die heute bestehende einseitige Ausgestaltung der Steuerbelastung ausgeglichen werden, sollen kantonale und Bundessteuern durch systematisches Zusammenwirken eine der Zweckmässigkeit und der Gerechtigkeit entsprechende Besteuerung erreichen, so muss heute der Bund die indirekten Steuern ausbauen.

Indessen vermöchte diese historisch bedingte Kompetenzscheidung nach der Formel: „die direkten Steuern den Kantonen, die indirekten dem Bunde“, allein das Fortbestehen dieser finanzpolitischen Arbeitsteilung nicht zu begründen. Für das Fortbestehen des historisch gewordenen Zustandes spricht vielmehr auch die gegenwärtige Finanzlage von Bund und Kantonen. Nicht bloss die Vergangenheit, die Gegenwart weist diesen allein gangbaren Weg. Gegen die Aufhebung des heute massgebenden Trennungsprinzips sprechen unter anderm folgende Gründe:

**1. Verfassungspolitische Gründe.** Die heute bestehende Teilung der Finanzgewalt zwischen Bund und Kantonen ist in erster Linie das Resultat der geschichtlichen Entwicklung. Man könnte darüber streiten, ob dieselbe nicht schon im Wesen des Bundesstaates begründet sei. Bejaht man die Frage, so wird damit die Teilung zur eigentlichen Lebensbedingung des Bundesstaates. Es ist nicht unsere Absicht, über diesen politisch ausserordentlich wichtigen und delikaten Punkt eine bestimmte Meinungsäusserung abzugeben. Sicher ist aber, dass jede Schwächung der Finanzgewalt der Kantone eine Rückwirkung auf ihre politische Stellung als Gliedstaaten im Bunde nach sich ziehen muss. Die Steuerhoheit ist eben ein Attribut der Souveränität, und eine Teilung dieses Hoheitsrechtes bedeutet infolgedessen eine Teilung der Souveränität selbst. Ohne dringende Not soll daher das bestehende, geschichtlich gewordene Verhältnis zwischen dem Bunde und den Kantonen nicht durch Finanzmassnahmen dauernden Charakters verschoben oder geändert werden.

**2.** Eine zweite Gruppe von Gründen, die gegen die Einführung dauernder direkter Bundessteuern sprechen, sind **finanzpolitischer und steuertechnischer Art.** Angenommen, es beständen keine Bedenken verfassungspolitischer Natur: der Bund erhebe direkte Steuern neben den kantonalen und kommunalen Steuern, die Kantone erhalten, was sie auf Grund ihres Steuerkapitals der vergangenen Jahre erhalten können; dem Bund fliesse zu, was dem Anwachsen des Steuerkapitals entspreche. Der Bund würde also direkte Steuern erheben, ohne den bisherigen Einnahmestand der Kantone zu berühren. Was wäre die Folge dieser Stabilisierung der kantonalen Einnahmen? Gelingt es den Kantonen nicht, sich andere Einnahmequellen zu eröffnen, so werden sie keine neuen Ausgaben bewilligen können; sie werden, wenn ihr Steuerkapital infolge der direkten Bundessteuer zurückgeht, die zurzeit übernommenen Aufgaben weniger gut, vielleicht gar

nicht mehr erfüllen können. Die direkte Bundessteuer bedeutet in diesem Falle Gefährdung des wirtschaftlichen und kulturellen Fortschrittes.

Was der Entzug auch nur eines Teiles des Steuerrechtes der Kantone für deren Finanzhaushalt bedeuten würde, davon kann man sich ein Bild machen, wenn man die in den letzten Jahren eingetretene Erhöhung der Steuern in Kanton und Gemeinde in Betracht zieht<sup>1)</sup>: 1890 haben erst 6 Gemeinden des Kantons Zürich einen Vermögenssteuersatz von über 12 ‰, 1911 dagegen sind es deren schon 143; 1890 haben 85, 1911 dagegen nur noch sieben Gemeinden einen Steuersatz von 0,5 ‰; 230 Zürcher Gemeinden haben 1890 Steuersätze von 5—8,5 ‰, 1911 sind es solcher nur noch 67.

Auch die auf den Kopf der Bevölkerung berechneten gesamtschweizerischen Einnahmen aus direkten Steuern zeigen die Tendenz zur Steigerung. Sie betragen<sup>2)</sup>:

1900 . . . . .	Fr. 10. 83
1913 . . . . .	„ 16. 40
1916 . . . . .	„ 16. 83

Soviel zur Steigerung der Steuersätze; auf die Höhe der Belastung werden wir noch zu sprechen kommen.

Wenn aber die Kantone — dies ist die andere Möglichkeit — ihre kulturellen und sozialpolitischen Pflichten erfüllen wollen, die Schaffung der nötigen Deckung für ihre Ausgaben infolge des Bestehens von direkten Bundessteuern ihnen aber erschwert oder gar verunmöglicht ist, so werden sie, sofern sie nicht den öffentlichen Kredit in Anspruch nehmen wollen, an den Bund, der aus ihren Quellen schöpft, sich wenden und dieser wird sich der Verpflichtung nicht entziehen können, seinen Bundesgliedern, deren finanzielle Leistungsfähigkeit er selbst geschwächt hat, beizustehen, d. h. er wird dann nicht eines, sondern 25 Finanzprobleme zu lösen haben; er wird, was er mit der einen Hand genommen, mit der andern zurückerstatten müssen. Voraussichtlich wird er mehr geben müssen, als er selbst empfangen hat. Ein solches Übertragen von Einnahmen und Ausgaben vom Konto der Kantone auf das des Bundes bedeutet aber keine Sanierung der Bundesfinanzen.

Dass den Kantonen die Einnahmen und Einnahmemöglichkeiten durch direkte Bundessteuern geschmälert würden, beweist

<sup>1)</sup> Die folgenden Angaben sind entnommen: Obrecht, Die Möglichkeiten auf dem Gebiete einer direkten Bundessteuer, Solothurn 1917, Seite 13 ff.

<sup>2)</sup> Finanzjahrbuch der Schweiz.

die Stellung, welche die direkten Steuern im kantonalen Steuersystem einnehmen. Es betragen die direkten Steuern in Prozent aller Steuereinnahmen in den Kantonen:

1913 . . . . .	68,5 %
1914 . . . . .	71,5 %
1915 . . . . .	71,3 %
1916 . . . . .	73,3 %

Diese Zahlen zeigen die Bedeutung der Einnahmen aus direkten Steuern für die kantonalen Finanzhaushalte.

Wenn nun der Bund aus dieser bedeutendsten Einnahmequelle der Kantone mitschöpft und die Kantone dadurch ihre finanzielle Leistungsfähigkeit teilweise verlieren, so dass der Bund ihnen in ihrer finanziellen Bedrängnis beistehen muss, so verliert er seinerseits die freie Verfügungsmöglichkeit über seine Einnahmen und bringt damit ein gefährliches Moment der Unsicherheit in den Bundeshaushalt.

Unter Hinweis auf die grosse Verschiedenheit der kantonalen Steuergesetze, auf deren ungleiche und zum Teil ungerechte Wirkung, mag man geltend machen, dass direkte Bundessteuern jedenfalls in sozialer Hinsicht günstig wirken würden, da sie eine Vereinheitlichung der Steuersysteme und damit Gleichheit der Steuerveranlagung und Steuerbelastung bringen würden. Dies wäre aber nur dann der Fall, wenn direkte Bundessteuern an Stelle der kantonalen gesetzt, oder wenn wenigstens eine einheitliche eidgenössische Kodifizierung der Grundsätze, nach welchen die Kantone direkte Steuern erheben dürfen, stattfinden, nicht aber, wenn die Bundessteuer einfach neben den kantonalen direkten Steuern und ohne Rücksicht auf dieselben eingeführt würde. In diesem Falle würden die Ungleichheiten nur auf die Spitze getrieben und die Ungerechtigkeiten um so härter empfunden, je höher der Steuersatz wäre. Direkten Bundessteuern, welche die heute bestehenden Übel steuerlicher Art noch vergrössern, kann man, da sie überdies eine Reihe anderer Missstände mit sich bringen, nicht zustimmen. Es scheint uns hier nur die Wahl zu sein zwischen dem kleinern und grössern Übel: Fortbestehen der Ungleichheit der steuerlichen Belastung von Kanton zu Kanton — aber ohne Verschärfung dieser Übelstände durch direkte Bundessteuern — oder Beeinträchtigung der finanzpolitischen Souveränität der Kantone und für viele von ihnen eine Verlangsamung des kulturellen und wirtschaftlichen Fortschrittes.

Höhe der Steuerbelastung. Dass die Einführung von direkten Bundessteuern neben kantonalen und kommunalen Steuern ein Überspannen des Gedankens der direkten Steuer bedeuten würde, zeigt ein nur flüchtiger Blick auf die heute bestehende Belastung von Vermögen und Einkommen durch Kanton und Gemeinden. Aus der nebenstehenden Tabelle geht\*) die hohe Belastung fundierten und unfundierten Einkommens, wie sie etwa in den Städten Chur, Zürich, Herisau, Bern, St. Gallen, Bellinzona besteht, deutlich hervor. Die Gesamtsteuerlast für unfundiertes Einkommen (Arbeitseinkommen) steigt in Chur (bei Einkommen von Fr. 40,000) bis auf 23 %. Sie beträgt im Mittel zirka 10 %. In Zürich wurde nach dem bis 1918 in Kraft stehenden Steuergesetz unfundiertes Einkommen mit 12,5 %, durchschnittlich mit 7,5 % belastet. Fundiertes Einkommen (Vermögenseinkommen) wird beispielsweise in Herisau und Bellinzona bis zu 26,5 %, in St. Gallen bis zu 21 % belastet. Diese Zahlen zeigen deutlich, dass hier für dauernde direkte Bundessteuern neben kantonalen und kommunalen direkten Steuern schlechterdings kein Spielraum mehr ist, dass sie eine unerträgliche Last für den Steuerpflichtigen bedeuten würden.

Sie lassen klar voraussehen, was die Folge vermehrter Belastung sein müsste. Für den Erfahrungssatz: Je höher die Steuersätze desto grösser die Steuerdefraudation, gibt der Kanton Zürich in einer Schrift zur kantonalen Volksabstimmung vom 25. November 1917 über das neue Steuergesetz beweisende Zahlen. Die bei der eidgenössischen Kriegssteuer durchgeführte Einschätzung zeigte, dass die Annahme, es werde an Staatssteuern allgemein genommen etwa die Hälfte des Vermögens- und 40 bis 45 % des Erwerbseinkommens tatsächlich versteuert, nicht richtig ist. Im Gegenteil betragen die Staatssteuern 30 %, 20 % und in sehr vielen Fällen weniger als 10 % dessen, was auf Grund der Kriegssteuertaxation bezahlt wurde. Die genannte Schrift enthält eine Aufstellung von Steuerfällen, in welchen die kantonale Taxation sich zwischen 0,3 % und 9 % des Ergebnisses der Kriegssteuereinschätzung bewegte.

Es betrug das Verhältnis der Staatssteuer- zur Kriegssteuereinschätzung in zehn Gemeinden des Kantons Zürich zwischen 31,4 % und 59,3 %, im Durchschnitt der zehn Gemeinden 42,3 %.

---

\*) „Die Höherbelastung fundierter Bezüge durch direkte Staatsteuern unter besonderer Berücksichtigung der einzelnen Kantone der Schweiz“, von Walter Eichhorn, Jena 1910. Die Tabellen sind nach dieser Arbeit zusammengestellt.

## Belastung von fundiertem und unfundiertem Einkommen durch Kantons- und Gemeindesteuern.

Kanton	Einkommen Fr. 800				Einkommen Fr. 4000				Einkommen Fr. 20,000				Einkommen Fr. 40,000			
	unfundiert		fundiert (Vermögen Fr. 20,000)		unfundiert		fundiert (Vermögen Fr. 100,000)		unfundiert		fundiert (Vermögen Fr. 500,000)		unfundiert		fundiert (Vermögen Fr. 1,000,000)	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
Zürich (Stadt) <sup>1)</sup>	5.10	0,62	162.50	20,30	141.—	3,52	867.75	21,67	2149.—	10,79	4797.75	23,98	5049.—	12,62	9922.75	24,20
Bern (Stadt) <sup>2)</sup>	13.50	1,09	a. 90.—	11,25	229.50	5,74	a. 450.—	11,25	1309.50	6,55	a. 2250.—	11,25	2659.50	6,64	a. 4500.—	11,25
			b. 78.75	9,84			b. 438.75	10,66			b. 2238.75	11,19			b. 4488.75	11,23
Luzern (Stadt)	9.45	1,18	105.—	13,12	126.—	3,15	525.—	13,12	750.—	3,75	2825.—	14,12	1500.—	3,75	6150.—	15,87
Uri (Altdorf) <sup>3)</sup>	1.75	0,22	70.—	8,75	69.30	1,72	380.—	9,50	675.50	3,37	2250.—	11,25	1375.50	3,43	4500.—	11,25
Schwyz (Schwyz) <sup>4)</sup>	—	—	95.—	11,87	—	—	475.—	11,87	—	—	2375.—	11,87	—	—	4750.—	11,87
Obwalden (Sarnen) <sup>5)</sup>	2.16	0,27	54.—	6,75	71.28	1,78	283.50	7,08	450.22	2,25	1579.50	7,39	970.40	2,42	3375.—	8,43
Nidwalden (Stans) <sup>6)</sup>	—	—	86.—	10,75	—	—	430.—	10,75	—	—	2150.—	10,75	—	—	4300.—	10,75
Glarus (Glarus) <sup>7)</sup>	—	—	102.—	12,75	—	—	585.—	14,61	—	—	3368.—	16,84	—	—	7263.—	18,16
Zug (Stadt) <sup>8)</sup>	6.30	0,78	95.—	11,87	147.—	3,67	475.—	11,87	1228.50	6,14	2625.—	13,12	2488.50	6,22	5500.—	13,75
Fribourg (Stadt) <sup>9)</sup>	21.84	2,78	a. 116.—	14,50	163.80	4,09	a. 580.—	14,50	955.50	4,77	a. 2900.—	14,50	1911.—	4,77	a. 5800.—	14,50
			b. 119.—	14,87			b. 595.—	14,87			b. 2975.—	14,87			b. 5950.—	14,87
Solothurn (Stadt) <sup>10)</sup>	3.05	0,38	53.60	6,95	118.47	2,95	423.60	10,59	957.28	4,78	2778.80	13,89	2157.57	5,39	5908.80	14,77
Basel-Stadt	—	—	16.—	2,00	82.—	2,05	199.50	4,98	870.—	4,35	2035.—	10,17	2200.—	5,50	4865.—	12,16
Basel-Land (Liestal)	9.84	1,23	85.20	10,65	84.—	2,10	506.—	12,60	680.—	3,40	3330.—	16,65	1360.—	3,40	6960.—	16,65
Schaffhausen (Stadt) <sup>11)</sup>	14.—	1,75	65.—	8,12	150.68	3,76	413.62	10,34	866.25	4,33	2287.12	11,43	1806.12	4,51	4724.37	11,81
Appenzell A.-Rh. (Herisau)	—	—	178.50	22,31	102.—	2,55	977.50	24,44	1700.—	8,50	5312.50	26,56	3400.—	8,50	10,625.—	26,56
Appenzell I.-Rh. (Appenzell)	—	—	115.—	14,37	—	—	575.—	14,37	—	—	2875.—	14,37	—	—	5,750.—	14,37
St. Gallen (Stadt) <sup>12)</sup>	—	—	148.—	18,50	118.20	2,95	740.—	18,50	1862.—	9,31	3940.—	19,70	3822.—	9,55	8,480.—	21,20
Graubünden (Chur) <sup>13)</sup>	10.—	1,25	100.—	12,50	227.50	5,68	575.—	14,37	4057.50	20,28	4225.—	21,12	9257.50	23,14	9,225.—	23,06
Aargau (Aarau) <sup>14)</sup>	17.50	2,18	a. 84.—	10,50	129.50	3,23	a. 483.—	12,07	788.42	3,94	a. 2793.—	13,96	1667.40	4,16	a. 5,586.—	13,96
			b. 56.—	7,00			b. 308.—	7,70			b. 1750.—	8,75			b. 3,724.—	9,31
Thurgau (Frauenfeld) <sup>15)</sup>	2.70	0,33	a. 90.—	11,25	107.10	2,67	a. 450.—	11,25	1309.50	6,54	a. 2250.—	11,25	2659.50	6,64	a. 4,500.—	11,25
			b. 90.—	11,25			b. 495.—	12,38			b. 4050.—	20,25			b. 9,000.—	22,50
Tessin (Bellinzona) <sup>16)</sup>	8.25	1,03	122.75	15,34	107.25	2,68	714.75	17,38	1257.25	6,28	4694.75	23,47	3519.75	8,79	10,594.75	26,49
Vaud (Lausanne) <sup>17)</sup>	17.92	2,24	a. 72.—	9,00	127.65	3,19	a. 457.50	11,44	958.—	4,79	a. 2937.50	14,69	2142.—	5,35	a. 6,037.50	15,09
			b. 56.—	7,00			b. 415.—	10,38			b. 3135.—	15,87			b. 6,955.—	17,40
Valais (Sitten) <sup>18)</sup>	22.80	2,85	a. 120.—	15,00	143.—	3,07	a. 600.—	15,00	651.—	3,25	a. 3000.—	15,00	1311.—	3,28	a. 6,000.—	15,00
			b. 90.—	11,25			b. 450.—	11,25			b. 2250.—	11,25			b. 4,500.—	11,25
Neuchâtel (Stadt)	14.40	1,80	100.—	12,50	129.60	3,24	500.—	12,50	705.60	3,52	2500.—	12,50	1425.60	3,57	5,000.—	12,50
Genève (Stadt) <sup>19)</sup>	—	—	a. 21.50	2,69	42.—	1,05	a. 148.50	3,71	890.—	4,45	a. 1202.50	6,01	1780.—	4,45	a. 2,917.50	7,29
			b. 17.50	2,19			b. 192.—	4,80			b. 1700.—	8,50			b. 4,005.—	10,01

<sup>1)</sup> Nicht berücksichtigt ist die kommunale Liegenschafts-, Armen- und Kirchensteuer.

<sup>2)</sup> Zugrunde liegt die Einkommenssteuer I. Klasse. a. Gibt die Belastung aus Liegenschaftsbesitz und grundversicherten Kapitalien, b. aus Kapitalbesitz an.

<sup>3)</sup> Inbegriffen sind die kommunalen Armen- und Schulsteuern.

<sup>4)</sup> Inbegriffen ist eine Bezirkssteuer von 0,75 ‰.

<sup>5)</sup> Der Berechnung der Steuerbeträge für fundiertes Einkommen wurde eine höchstens 4 ‰-Vermögensverzinsung zugrunde gelegt. Die Steuerbeträge sind nach den Sätzen von 1909 berechnet.

<sup>6)</sup> Einschliesslich kommunaler Schul-, Kirchen-, Armen- und Bezirkssteuern.

<sup>7)</sup> Einschliesslich kommunaler Schul-, Kirchen-, Armen- und Ortssteuern.

<sup>8)</sup> Nicht berücksichtigt ist die Belastung durch Handels- und Wirtspatente. Einschliesslich kommunale Kirchen- und Armensteuern.

<sup>9)</sup> Für das unfundierte Einkommen ist die Lohn- und Besoldungssteuer berücksichtigt. Beim Steuerbetrag auf fundiertem Einkommen ist die kantonale und kommunale Steuer vom Einkommen des Handels und Gewerbe nicht berücksichtigt. a. Gibt die Belastung des Einkommens aus Liegenschaftsbetrieb, b. aus Kapitalbesitz an.

<sup>10)</sup> Der Pflichtige darf nur unfundiertes oder nur fundiertes Einkommen versteuern. Nicht berücksichtigt ist die kommunale Gebäudesteuer.

<sup>11)</sup> Der Pflichtige darf nur fundiertes oder unfundiertes Einkommen zu versteuern haben. Die Steuerbeträge treffen nicht zu für Erwerbseinkommen aus landwirtschaftlichem Betrieb.

<sup>12)</sup> Bei Berechnung der Steuerbeträge für fundiertes Einkommen wurde eine 4 ‰-Vermögensverzinsung angenommen. Einschliesslich der kommunalen Schulsteuer.

<sup>13)</sup> Der Pflichtige muss gleichzeitig mindestens Fr. 5000 Vermögen zu versteuern haben.

<sup>14)</sup> Bei Berechnung der Steuerbeträge für fundiertes Einkommen wurde eine 4 ‰-Vermögensverzinsung angenommen. Einschliesslich der kommunalen Schulsteuer.

<sup>15)</sup> a. Belastung aus Liegenschaftsbesitz. b. Belastung aus Kapitalbesitz. 4 ‰-Vermögensverzinsung für fundiertes Einkommen. Kommunale Gesamtbelastung.

<sup>16)</sup> Belastung des Einkommens aus Dienst und Beruf.

<sup>17)</sup> a. Gibt die Belastung des Einkommens aus unbeweglichem, b. aus beweglichem Vermögen an.

<sup>18)</sup> Als unfundiertes Einkommen gelten steuerpflichtige Gehälter und Pensionen. a. Gibt die Belastung aus Liegenschaftsbesitz mit Ausnahme der Gebäude, b. aus Kapitalbesitz an.

<sup>19)</sup> a. Belastung aus unbeweglichem, b. Belastung aus beweglichem Vermögen. Die Steuer vom unfundiertem Einkommen bezieht sich auf die kommunale Steuer auf Gehälter und Pensionen.

Ähnliche Zustände finden sich, wie die Kriegssteuereinschätzung ergeben hat, auch in andern Kantonen. Unter solchen Umständen trete nun zu den direkten Steuern der Kantone eine direkte Bundessteuer auf Vermögen und Einkommen physischer Personen: Entweder es erfolgt dann die Steuerveranlagung auf Grund der kantonalen Einschätzung, die Steuerhinterziehung kann weiterbestehen, auch dem Bund gegenüber eintreten und der Ertrag der Steuer wird ein geringer sein. Oder aber man sorgt für gleichmässige, den Tatsachen entsprechende Einschätzung. Dann wird der Steuerpflichtige in doppelter Weise sich getroffen finden: Einmal wird der Kanton — dies ist nicht zu umgehen — sich das Wissen der Steuerbehörden des Bundes über die tatsächlichen Vermögens- und Erwerbsverhältnisse des Pflichtigen zunutze machen und die kantonalen Steuern gemäss diesem Vermögen und Einkommen veranlagern, wobei in vielen Kantonen Sätze zur Anwendung kommen, die mit der Verheimlichung grosser Teile des Einkommens rechnen. Zu dieser für den Pflichtigen fast unerträglich gewordenen Last kantonalen und kommunaler Steuern tritt nun die Bundessteuer. Die Aussicht auf diese zweifache Erhöhung der Steuerlast wird dazu führen, dass der Pflichtige kein Mittel unversucht lässt, den Steuerbehörden sein wirkliches Einkommen und Vermögen zu verheimlichen; noch weitergehendere Steuerhinterziehung wird die Folge sein und der Mehrertrag wird in keinem rationellen Verhältnis zur Erhöhung der Belastung sein. Glaubt man dem Ausbleiben des erwarteten Mehrertrages durch Verschärfung des Einschätzungsverfahrens und durch drakonische Strafbestimmungen abhelfen zu können, so wird man sich in den Erwartungen erst recht getäuscht sehen.

Die Gegner jeder indirekten Besteuerung werden der aufgestellten These gegenüber, dass das Prinzip der Allgemeinheit der Steuer durch indirekte Steuern zu verwirklichen sei, die Ansicht vertreten, dass auch die direkte Steuer (etwa in Form einer Kopfsteuer für die untern Einkommensklassen) den Grundsatz der Allgemeinheit erfüllen könne. Eine solche Steuer, für welche ausser ihrer Allgemeinheit die verhältnismässig niedern Verwaltungskosten zu sprechen scheinen, wirkt aber viel roher als gut ausgebildete indirekte Steuern auf Luxusgegenständen, die in sehr einfacher Weise ohne viel Kosten erhoben werden können. Anlässlich der Diskussion der direkten Bundeseinkommenssteuer im Deutschen Reiche wurde die Notwendigkeit der Heranziehung aller Bevölkerungsschichten selbst von sozialistischer Seite betont. Der Sozialist Calwer schrieb damals (Soziale Monatshefte Juli 1908): „Das ist natürlich ausgeschlossen, dass die breiten Massen der

Bevölkerung bei einer Verallgemeinerung der Einkommenssteuer ausser Betracht bleiben könnten. Aus den höhern Einkommen allein kann ein moderner Staat seinen Einkommensbedarf nicht mehr decken. Das Einkommen aller Schichten der Bevölkerung muss vielmehr die Einnahmequelle bilden.“ Wenn der Grundsatz, dass alle Einkommen zur Steuerleistung herangezogen werden sollen, im Deutschen Reich Berücksichtigung verlangen durfte, wieviel mehr in unserer Demokratie. Aber nicht allein das demokratische Prinzip, auch volkswirtschaftliche Bedenken sprechen gegen die Einführung einer Sondersteuer. Abgesehen davon, dass eine Sondersteuer der Reichen Bedenken der Willkür ruft, die um so schwerwiegender sind, je kleiner die Minderheit ist, auf der die Steuer lastet, hat die Klassenbesteuerung immer auch Konsumtionsverschiebungen zur Folge, die auf weite Kreise der Volkswirtschaft wirken. Nicht die Reichen, die sich einen Abbruch an Luxus werden gefallen lassen müssen, sind die Meistbetroffenen, sondern die, deren Kunden sie bisher waren. Ganze Gruppen von Erwerbtreibenden werden, wenn auch erst indirekt, so doch härter getroffen als die Steuerzahler selbst. Das Kapital will man treffen und man wird die Arbeit schlagen. Dass solche Experimente vor allem in Kriegs- und Krisenzeiten der Volkswirtschaft nicht ratsam sind, ist ohne weiteres klar.

Dass aber die direkte Bundessteuer der physischen Personen in der Form, wie das Initiativbegehren sie vorschlägt, eine undemokratische Klassensteuer sein würde, beweisen die Zahlen der Tabelle 2: die Steuerpflichtigen der direkten Bundessteuer auf Seiten 184 u. 185 hiernach. Auf Grund der Klasseneinteilung, wie sie anlässlich der eidg. Kriegssteuer erfolgte, ist die Zahl der Steuerpflichtigen mit einem Vermögen von mehr als Fr. 20,000, ebenso die Zahl der Kriegssteuerpflichtigen mit einem Erwerb von mehr als Fr. 5000 in den Kantonen bestimmt worden. Nach dieser Aufstellung unterständen einer Bundesvermögenssteuer in der Schweiz 3,6 % der Wohnbevölkerung oder 8 % aller erwachsenen Erwerbstätigen. Erwerbssteuerpflichtig würden nur 0,64 % der Wohnbevölkerung, oder 1,43 % aller erwachsenen Erwerbstätigen. Diese Quoten für die gesamte Schweiz schwanken stark innerhalb der einzelnen Kantone. Vermögenssteuerpflichtig würden im Maximum (Kt. Schaffhausen) 12 % der Erwerbstätigen, im Kt. Uri dagegen nur 3,5 %. Die Erwerbssteuer würde im Höchsthalle (Basel-Stadt) 4,7 % der Erwerbstätigen, meist aber nur etwa 1 % der erwerbstätigen Bevölkerung eines Kantons erfassen. In den meisten Landkantonen: Uri, Schwyz, Unterwalden, Appenzell I.-Rh., Appenzell A.-Rh., Graubünden, Wallis und Thurgau würden nicht einmal 1 % aller

## Die Steuerpflichtigen

Kanton	Wohnbevölkerung 1915	Kriegssteuerpflichtige	
		in % der Wohnbevölkerung	in % der erwachsenen Erwerbstätigen
Zürich . . . . .	538,340	10,88	22,86
Bern . . . . .	665,390	9,95	23,90
Luzern . . . . .	172,870	8,17	19,67
Uri . . . . .	22,850	6,24	15,59
Schwyz . . . . .	59,340	7,74	17,37
Obwalden . . . . .	17,740	7,79	18,95
Nidwalden . . . . .	14,010	7,35	18,16
Glarus . . . . .	33,610	9,71	18,53
Zug . . . . .	29,090	8,77	20,40
Freiburg . . . . .	143,650	7,34	18,93
Solothurn . . . . .	122,740	7,90	18,74
Basel-Stadt . . . . .	141,930	10,82	25,11
Basel-Land . . . . .	78,930	7,40	16,41
Schaffhausen . . . . .	47,970	11,19	24,84
Appenzell A.-Rh. . . . .	59,100	6,53	13,03
Appenzell I.-Rh. . . . .	14,910	8,04	15,60
St. Gallen . . . . .	305,070	7,47	15,40
Graubünden . . . . .	120,520	8,40	16,43
Aargau . . . . .	238,030	8,50	18,84
Thurgau . . . . .	140,870	8,59	18,43
Tessin . . . . .	161,790	5,43	11,12
Waadt . . . . .	323,940	10,29	23,14
Wallis . . . . .	131,140	6,31	14,20
Neuenburg . . . . .	133,390	8,65	19,47
Genf . . . . .	163,280	15,70	32,35
	3,880,500	9,15	20,36

## der direkten Bundessteuer.

Steuerpflichtige mit Vermögen von Fr. 20,000 und darüber			Steuerpflichtige mit einem Erwerb von Fr. 5000 und darüber		
absolut	in % der Wohnbevölkerung	in % der erwachsenen Erwerbstätigen	absolut	in % der Wohnbevölkerung	in % der erwachsenen Erwerbstätigen
4	5	6	7	8	9
17,518	3,25	7,01	2,750	0,51	1,10
29,057	4,87	10,49	5,601	0,84	2,02
5,978	3,45	8,33	729	0,42	1,02
327	1,48	3,57	24	0,10	0,26
2,107	3,55	7,96	235	0,39	0,89
433	2,44	5,98	10	0,05	0,18
353	2,51	6,22	39	0,27	0,69
1,266	3,76	7,19	281	0,83	1,60
1,104	3,79	8,83	132	0,45	1,06
4,923	3,42	8,55	476	0,33	0,82
3,614	2,94	6,98	772	0,62	1,49
5,502	3,87	8,99	2,912	2,05	4,76
2,408	3,05	6,72	419	0,59	1,17
2,610	5,44	12,08	272	0,56	1,26
1,328	2,24	4,50	221	0,37	0,75
459	3,07	5,93	17	0,11	0,22
6,404	2,08	4,82	1,860	0,60	1,26
4,300	3,56	6,98	458	0,38	0,74
9,232	3,87	8,59	1,126	0,47	1,04
3,898	2,76	5,95	413	0,29	0,68
3,383	2,09	4,27	700	0,49	0,88
17,344	5,35	12,04	1,526	0,47	1,06
2,702	2,06	4,64	263	0,20	0,45
4,860	3,64	8,20	1,159	0,86	1,96
9,253	5,66	11,68	2,731	1,67	3,45
140,363	3,61	8,04	25,126	0,64	1,48

Erwerbstätigen der Steuer unterstellt werden. Durch eine solche Steuer würde, wie erwähnt, nicht nur die Volkswirtschaft ungünstig beeinflusst, sondern auch das Gerechtigkeitspostulat, dessen Erfüllung die Demokratie anstrebt, verletzt werden.

Bei Erörterung der finanzpolitischen Zweckmässigkeit direkter Bundessteuern hatten wir Gelegenheit auch auf die sozialpolitischen, volkswirtschaftlichen und allgemein kulturellen Folgen der Einführung direkter Bundessteuern hinzuweisen. Es stehen die finanzpolitischen und sozialpolitischen Fragen in engem Zusammenhang, da ohne sichere finanzpolitische Grundlage Sozialpolitik undurchführbar ist. Weil aber letzten Endes nicht nur verfassungs- und finanzpolitische sondern auch sozial- und kulturpolitische Gründe gegen die Einführung direkter Bundessteuern sprechen, soll auf sie hingewiesen werden.

**3. Sozialpolitische Gründe.** Geht den Kantonen infolge Einführung dauernder direkter Bundessteuern ihr finanzielles Selbstbestimmungsrecht verloren oder werden sie zum mindesten auf den Rand des ihnen ursprünglich ganz zur Verfügung stehenden Steuergebietes hinausgedrängt, so müssen sie in weitgehendem Masse Verzicht leisten auf Kultur- und Sozialpolitik. Es ist die wirtschaftliche, den Stand der Kultur mitbestimmende Entwicklung, welche die Kantone zur Erweiterung ihres Aufgabenkreises drängte. Mit der wirtschaftlichen Entwicklung steigen die Anforderungen des einzelnen in Bezug auf Lebenshaltung und Anteilnahme an den Gütern der Kultur. Die Gründung und Erweiterung gewerblicher und wissenschaftlicher Bildungsanstalten ist daher eine unbedingte Notwendigkeit, soll nicht die Entwicklung der Volkswirtschaft hintangehalten werden. Mit der allgemeinen kulturellen Entwicklung wachsen die Ausgaben für Erziehung und Unterricht, die Auslagen für Wohlfahrtszwecke. Die industrielle Entwicklung, die meist ein Steigen der Arbeitslöhne und ein Sinken des Geldwertes zur Folge hat, bringt dem Staate wirtschafts- und sozialpolitische Aufgaben. In seiner Rolle als Arbeitgeber muss der Staat Löhne und Gehälter dem durch die vermehrte Nachfrage der Arbeiterklasse und durch die Geldentwertung gestiegenen Preisniveau aller Gegenstände des täglichen Bedarfes anpassen; seine Ausgaben werden somit allein durch die Tatsache des wirtschaftlichen Fortschrittes automatisch in die Höhe getrieben, selbst wenn er nicht zur Lösung neuer Aufgaben schreitet.

Haben infolge der wirtschaftlichen Entwicklung im Laufe der Jahrzehnte die Kosten der Lebenshaltung bedeutende Verschiebungen erfahren, so müssen auch die Existenzminima der

Steuergesetze erhöht werden. Daraus resultiert bei gleichbleibendem Steuersatz und stationärem Steuerkapital eine Einnahmeverminderung. Nehme man auch an, das Steuerkapital vermehre sich, so wird dadurch bestenfalls der Ausfall, der durch die Erhöhung des Existenzminimums entsteht, gedeckt. All diese Faktoren hätten auch ohne die Weltkriegskrisis ein Anwachsen der kantonalen Ausgaben gebracht; sie bedingen die durchaus reguläre Ausgabenmehrung infolge des kulturellen Fortschrittes. Dazu treten die ausserordentlichen Kriegsausgaben der Kantone (Teuerungszulagen, Notstandsunterstützungen usw), die sich nach dem Kriege teilweise in ordentliche Ausgaben wandeln werden (Besoldungserhöhungen). Den Kantonen in dieser Lage die Möglichkeit der Steigerung ihrer Einnahmen aus direkten Steuern nehmen, dadurch dass man diesen Steuern direkte Bundessteuern hinzufügt, hiesse sie von ihren wichtigen wirtschaftlichen und kulturellen Aufgaben zurückhalten. Der Bund aber schneidet sich selbst die Entwicklungsmöglichkeiten ab, wenn seine Gliedstaaten nicht die Mittel zur Erfüllung der von ihnen übernommenen Aufgaben haben.

**4. Volkswirtschaftliche Gründe.** Doch nicht allein vom Standpunkt der kantonalen Finanzhaushalte aus betrachtet, auch im Hinblick auf die gesamte schweizerische Volkswirtschaft bedeuten dauernde direkte Bundessteuern in gewissem Sinne eine Gefahr.

Es ist ohne weiteres klar, dass dauernde direkte Steuern durchaus andere Wirkungen auf die Volkswirtschaft ausüben müssen als einmalige oder nur während einer bestimmten Zeitperiode erhobene, vorübergehenden Charakter tragende Steuern. Letztere werden als ausserordentliche Ausgaben vom Steuerzahler getragen und wirken meist nicht über den Kreis der Steuerzahler hinaus. Handelt es sich dagegen um Steuern, die bleibenden Charakter haben, so wird sie der Steuerzahler nicht mehr als ausserordentliche Ausgaben betrachten können, sondern sie als ordentliche Auslagen in seine Geschäfts- oder sonstigen Wirtschaftskosten einbeziehen. Damit wirkt diese Steuerbelastung auch auf die Schichten der Bevölkerung, welche zu treffen nicht beabsichtigt war. Wird unsere industrielle Produktion auf die Dauer durch hohe direkte Steuern belastet, so muss sie suchen, die Steuerlast auf Handel und Konsum abzuwälzen. Auch der Arbeiter wird einen Teil der Steuer im Preisaufschlag der Produkte bezahlen müssen. Diese Abwälzung der direkten Steuern trifft den Steuerpflichtigen härter als indirekte Steuern, da sie sich nicht auf Gegenstände des entbehrlichen Luxusbedarfes beschränkt. Dazu wird sich der Arbeiter

auch als Produzent getroffen sehen, wenn die Preiserhöhung Exportprodukte betrifft, deren Herstellung zurückgeht, sobald die Preiserhöhung die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt gefährdet. Zur Preiserhöhung der Produkte durch hohe Steuern tritt leicht Mangel an Arbeitsgelegenheit in den Exportindustrien.

Dauernde direkte Bundessteuern würden also, da sie im Laufe der Zeit abgewälzt werden können, auf indirektem Wege gerade die Schichten der Bevölkerung am schwersten treffen, welche das Initiativbegehren von der Bundessteuer befreit wissen will und die auch unseres Erachtens in der jetzigen Zeit nicht noch mehr zur Steuerleistung herangezogen werden können. Diese Schichten würden die Steuerbelastung des Kapitals in erhöhten Produktpreisen oder, wenn die Produktion zurückgeht, in Lohnreduktionen und Verminderung der Arbeitsgelegenheit zu spüren bekommen.

Endlich kann eine Verminderung oder Verlangsamung der Kapitalbildung, d. h. der Bildung neuer Produktionsmittel, vor allem in der industriellen Produktion die Folge hoher dauernder Steuerbelastung durch Bundessteuern für die schweizerische Volkswirtschaft sein. Der von den industriellen Erwerbswirtschaften zu bezahlende Steuerbetrag kann nicht unmittelbar zur Ausdehnung der Produktion oder zur Vermehrung des Lohnkapitals benutzt werden. Andere Erwerbswirtschaften, die wohl Kapital bilden, dieses aber nicht in eigenen Betriebe arbeiten lassen, sehen ihre Gewinne und Ersparnisse durch die Steuer aufgezehrt und können der Volkswirtschaft kein Geldkapital mehr zur Verfügung stellen. Das Angebot auf dem Kapitalmarkt geht daher zurück und der Zinsfuß wird eine steigende Tendenz aufweisen. Verminderung oder doch Verlangsamung der Kapitalbildung sowie alle Erscheinungen, die damit in Zusammenhang stehen, wie Einschränkung der industriellen Produktion, Rückgang des Exportes und deren soziale Begleiterscheinungen werden sich als Folgen dauernder direkter Bundessteuern einstellen und unsere Volkswirtschaft schädigen.

## II. Zur Geschichte der direkten Bundessteuer in den Bundesstaaten.

Ein kurzer Überblick über die wirtschaftshistorisch- und finanzpolitische Entwicklung, die in andern Bundesstaaten zur Einführung direkter Bundessteuern führte, ist für uns von Interesse,

da er uns zeigt, dass nicht allein die durch Geschichte und Verfassung bedingten Ähnlichkeiten innerhalb der einzelnen Bundesstaaten es sind, welche gleichartige Entwicklungen — hier die Einführung direkter Bundessteuern — zu erklären vermögen, dass es nicht sowohl das Gemeinsame als vielmehr die für das betreffende Land typische politische, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung es war, welche die Gestaltung der Steuersysteme bestimmte. Daraus ergibt sich, dass geschichtliche Entwicklungen sich in keine Schablone zwingen lassen, dass keine Regel für historisches Geschehen sich aufstellen lässt. Ähnliche Voraussetzungen müssen nicht zu gleichem geschichtlichem und gesetzgeberischem Resultat führen, und gleiche oder ähnliche geschichtliche Tatsachen sind aus ganz verschiedenen Gedanken- und Tatsachenreihen heraus entstanden. Die Einführung der direkten Bundessteuer in den Vereinigten Staaten und im Deutschen Reich beruht zum Teil auf Voraussetzungen, die für die Schweiz nicht zutreffen, war die Folge politischer Gruppierungen, wirtschaftlicher Umstände und sozialer Verhältnisse, welche die Schweiz nicht kennt. Damit ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass die Schweiz von andern Grundlagen ausgehend zur direkten Bundessteuer kommen könnte. Aber gerade die Betrachtung der Art und Weise, wie andere Staaten mit ähnlicher konstitutioneller Grundlage das Problem, das sich heute uns stellt, gelöst haben, ist nützlich, zur Orientierung in der Frage der direkten Bundessteuer, zeigt uns, in welcher Richtung die Entwicklung zu lenken gerade für unser Land und seine einzigartigen Verhältnisse zweckmässig sei, und wird uns vor schablonenhafter Übertragung von Institutionen, die für andere Länder sich eignen mögen, bewahren.

Die wirtschaftshistorische Entwicklung bedingte bis in die letzten Jahrzehnte und hinauf zur Gegenwart das Steuersystem der Bundesstaaten in der Weise, dass die indirekten Steuern dem Bunde, die direkten Steuern den Gliedstaaten und deren lokalen Verbänden zugewiesen waren. Erst die jüngste Entwicklung der Steuergesetzgebung zeigt Abweichungen vom traditionellen, bundesstaatlichen Steuersystem: 1906 wird dem Deutschen Reich mit der Einführung einer Reichserbschafts- und einer Tantiemensteuer das Gebiet der direkten Steuern erschlossen; 1909 genehmigen die Vereinigten Staaten von Nordamerika eine direkte, die Aktiengesellschaften treffende Steuer und bauen 1913 durch Einführung der Einkommenssteuer für physische Personen ihr System direkter Steuern aus.

## 1. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Die Entwicklung der Idee der direkten Bundessteuer in den Vereinigten Staaten und die Gründe ihrer Einführung.

Wenn die Bundeseinkommenssteuer, welche die Bundesverfassung der Union vorsieht, weder gleich nach Gründung des Staates, noch im Laufe des vergangenen Jahrhunderts als dauernde Institution eingeführt wurde, so sind die Gründe folgende: Einmal besteuerten bei Inkrafttreten der Bundesverfassung die Mehrzahl der Gliedstaaten Einkommen und Vermögen, sodann genügten dem neugegründeten Staate in der Folgezeit seine Haupteinnahmen: die Zölle und Verbrauchsabgaben den Staatsbedarf zu decken. Eine Bundessteuer kam daher in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht in Frage. Der ausserordentliche Geldbedarf, den der Bürgerkrieg brachte, wurde in den Einzelstaaten wie auch vom Bund durch Einkommensbesteuerung aufgebracht. Die in den Jahren 1861/65 entstandenen Einkommenssteuergesetze des Bundes sind daher als ausserordentliche Kriegsmassnahmen aufzufassen, deren Abbau erfolgt durch die Steuergesetze der folgenden Jahre. Da sich der Bund nach den Kriegen wieder mit seinen ordentlichen Einnahmen begnügen wollte, so wurde für das Jahr 1871 ein Aufhören dieser Bundessteuern vorgesehen. Angesichts dieser Tatsache und im Hinblick auf das unerfreuliche Bild, das die einzelstaatliche Besteuerung bot, fehlte es schon damals nicht an Anregungen, die bundesstaatliche Einkommenssteuer als das in den Händen der Zentralgewalt weit wirksamere Finanzmittel beizubehalten. Doch fehlte den Vorschlägen zur Einführung allgemeiner Bundeseinkommenssteuern, die zu Anfang der 80er Jahre gemacht wurden, bei der damaligen politischen und finanziellen Lage der Union die Durchschlagskraft: bei dem grossartigen wirtschaftlichen Aufschwung, den die Vereinigten Staaten nach dem Bürgerkrieg erlebten, bei dem herrschenden Schutzzollsystem, das dem Staate mehr als die notwendigen Mittel gewährte, war die befürwortete Umgestaltung des Finanzwesens keine Notwendigkeit. Erst 10 Jahre später, zu Anfang der 90er Jahre, kam mit dem Sieg der Demokraten, den Trägern des Freihandelgedankens, die Bewegung in Fluss. Der Entwurf eines ersten Einkommenssteuergesetzes, das eine Besteuerung von 4 % für alle Einkommen von mehr als £ 4000 auf die Dauer von 5 Jahren vorsah, fiel durch den Entscheid des Bundesgerichtshofes, der seine Verfassungswidrigkeit erklärte. (Nach der Verfassung konnte der Bund nur Steuern

erheben, sofern sie den Bevölkerungszahlen der Einzelstaaten proportional waren; in der Not der Bürgerkriege hatte dieser Artikel offenbar keine Wirkungskraft gehabt.) So verlief die Bewegung der 90er Jahre im Sande. Erst durch die Krisis der Jahre 1907 auf 1908 und die ihr folgende Depressionsperiode erfuhr die Freihandelsbewegung und damit der Gedanke der Einkommenssteuer starke Förderung. Auf Antrag der demokratischen Partei sollte die Bundesverfassung dahin abgeändert werden, dass der Kongress ermächtigt würde, eine Steuer auf Einkommen natürlicher und juristischer Personen zu erheben. So kam Juli 1909 ein Amendement zur Verfassung zustande, das dem Kongress die Vollmacht erteilte, Einkommen aus jeder Quelle, ohne Rücksicht auf die Bevölkerungszahl der Einzelstaaten zu besteuern. Da nun keine staatsrechtlichen Hindernisse mehr entgegenstanden, schritt man sofort zur Steuergesetzgebung. Im August 1909 wurde das Gesetz betreffend die Besteuerung der Aktiengesellschaften geschaffen; es erscheint als Paragraph des Zolltarifs in Übereinstimmung mit der einen Begründung der direkten Steuer: Ersatz der Zolleinnahmen. Das Gesetz vom 3. Oktober 1913 brachte dann die Einkommenssteuerpflicht für physische Personen.

Verfolgt man die finanzwissenschaftliche und parlamentarische Diskussion, so erkennt man leicht zwei Motivenreihen, die zur Einführung der Bundessteuer geführt haben:

1. Die demokratisch-freihändlerische Partei, deren Ziel der Übergang der Vereinigten Staaten zum Freihandel ist, betrachtet die Einkommenssteuer als Mittel zum Zweck. Sie erstrebt die völlige Abschaffung der Zölle und hofft, ihr Ziel durch Einführung direkter Bundessteuern zu erreichen. Das Projekt der Einkommenssteuer ist für sie daher aufs innigste mit den Fragen der Handelspolitik verbunden. Der Hauptakzent liegt für diese Partei nicht auf der Bundessteuer, sondern auf der direkten Steuer, im Gegensatz zu den indirekten in Form der Zölle. Diese prinzipielle Stellungnahme für direkte Steuern und gegen Zölle begründet sie fiskalisch damit, dass direkte Bundessteuern einen reichlichen Ersatz für die versiegenden Zolleinnahmen sein werden. Der innere Zusammenhang von Handels- und Steuerpolitik wird auch äusserlich dokumentiert durch die Form des Steuergesetzes als Teil des Zolltarifs.

2. Doch sind es nicht handelspolitische Erwägungen, die schliesslich ausschlaggebend sind; mehr als diese ist es der Gedanke des sozialen Ausgleiches. Der Zweck der Bundes-

steuer wird klar nicht als finanzpolitischer, sondern als sozialpolitischer in dem Verfassungszusatz von 1909 dargelegt, wenn es heisst: „Die Steuer wird erhoben zu dem Zwecke, dass der Reichtum seinen angemessenen Teil der Lasten trage.“ Die Steuer soll somit einen Ausgleich in der Steuerlast zwischen den wohlhabenden und unbemittelten Volkskreisen bringen. Ihr Entstehungsgrund ist nicht der Bundesbedarf; ihr Zweck aber die Durchführung einer gerechten Verteilung der finanziellen Lasten.

Gewiss, diese Steuer war in den Vereinigten Staaten, da sie eingeführt wurde, der Ausdruck des Willens der Mehrheit. Die zwei grossen Volksparteien befürworteten sie: die Republikaner verlangten sie als Mittel zur Erreichung eines sozialpolitischen Ausgleichs in der fiskalischen Belastung; die Demokraten erwarteten von ihr einen Sieg des Freihandelsgedankens. Die Regierung endlich, die ihre Einnahmen aus Zöllen gefährdet sah, begrüsst sie als Finanzmittel. Doch bedeutet die fast allgemeine Zustimmung, welche diese Steuer bei ihrer Einführung fand, nichts für die Dauer ihres Bestehens. Man erwartet von ihr soziale Wirkungen. Wird man in den gehegten Erwartungen getäuscht, oder aber wird sich, was nicht unmöglich ist, die Union wieder dem Hochschutzzoll zuwenden, so kann die Einkommenssteuer wieder fallen gelassen werden, jedenfalls ist es eine Frage der Zweckmässigkeit und nicht eine Prinzipienfrage, ob man sie weiter bestehen lassen will. Erweist sie sich als unpopulär, so kann das Versprechen einer im Wahlkampf siegenden Partei, genügen sie abzuschaffen.

## 2. Das Deutsche Reich.

### Die Entwicklung der Reichsfinanzen und der Kampf um die direkte Bundessteuer.

Das Recht des Deutschen Reiches zur Erhebung direkter Steuern wird durch die Verfassung ausgesprochen. Diese sagt darüber: „Zur Bestreitung aller gemeinsamen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Überschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fliessenden gemeinsamen Einnahmen. Insoweit dieselben durch die Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Massgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmässigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden.“

Trotzdem direkte Steuern somit verfassungsmässig vorgesehen sind, werden während der ersten 30—40 Jahre des Bestehens des Reichs doch keine solchen eingeführt; sondern der Finanzhaushalt wird mit Einnahmen aus Zöllen, Verbrauchsabgaben und Beitragsleistungen der Einzelstaaten (Matrikularbeiträge) geführt.

Bismarck sucht von Ende der 70er Jahre an durch Ausbau der indirekten Steuern die Reichsfinanzen zu verselbständigen und zu konsolidieren. Doch scheitert sein grosszügig angelegter Finanzplan zum grossen Teil am Widerstand des Reichstags. Zustände kommen nur die Tabaksteuer und Zollerhöhungen. Zudem sollten die Zolleinnahmen des Reiches, soweit sie jährlich 130 Mill. Mark übersteigen, den Gliedstaaten überwiesen werden (Klausula Frankenstein). Diese ihrerseits waren nach wie vor zur Leistung von Matrikularbeiträgen verpflichtet. Diese zwei Bestimmungen: Die Verpflichtung der Gliedstaaten zu Beitragsleistungen an das Reich, die Verpflichtung des Reichs zur Verteilung der Zolleinnahmen führte zu der finanzpolitisch und finanztechnisch unerfreulichen und unzweckmässigen sogenannten Überweisungs-wirtschaft, die sich als Hemmschuh einer geordneten Entwicklung des Finanzwesens von Reich und Gliedstaaten erwies.

Die durch die Zollerhöhungen der 80er Jahre beträchtlich sich mehrenden Einnahmen musste das seinen Aufgabenkreis und damit seine Ausgaben rasch vergrössernde Reich durch seine Kassen hindurch den Einzelstaaten zuleiten und sah sich bei wachsendem Finanzbedarf besonders für militärische Zwecke ausserstande, seine Einnahmequellen den Ausgaben entsprechend zu mehren. Die Einzelstaaten ihrerseits konnten bei der schwankenden Grösse ihrer Einnahmen — sie wussten weder was sie dem Reiche in Form von Matrikularbeiträgen zu bezahlen, noch was sie von diesen bekommen würden — keinen geregelten Finanzhaushalt führen. Da zudem während einer langen Periode (1879 bis 1892) das Reich ihnen weit mehr zu überweisen hatte, als sie an Beiträgen ihm leisteten, waren sie nur allzu geneigt, diese Einnahmen als ordentliche und stets steigende zu betrachten, und richteten danach ihre Ausgabewirtschaft ein. Ihre mehr als ausreichenden Mittel erlaubten ihnen, die direkten Steuern zu erniedrigen und reichlich Kulturarbeit zu tun, während das Reich, besonders nachdem die grossen Reformpläne der 80er Jahre (1882 Tabakmonopol, 1886 Branntweinmonopol) gescheitert waren, zu weiterm Ausbau der Zölle und zur Schuldenwirtschaft genötigt war. Da bei der verfassungsrechtlichen Stellung des Reichs den Gliedstaaten gegenüber es möglich war,

dass der Reichstag Ausgaben bewilligte, ohne zugleich verpflichtet zu sein, die entsprechenden Einnahmequellen zu bezeichnen, so musste das Reich, um seine ordentlichen Ausgaben zu decken, zur Anleihe greifen. Daher der Zustand, dass zur Zeit der höchsten Überweisungen des Reichs an die Staaten (1886 auf 1891) die Reichsschuld von 440 auf 1317,8 Mill. Mark, also fast um eine Milliarde stieg. Die Reformen der 90er Jahre suchen auf dem Wege indirekter Steuern (Wein-, Tabak-, Branntwein-, Schaumweinsteuer und Erhebung von Stempelabgaben) eine Sanierung der Reichsfinanzen herbeizuführen. Doch wächst der Widerstand des demokratisch und sozialpolitisch orientierten Reichstages gegen indirekte Steuern von Jahr zu Jahr. Noch scheut man sich aber vor einem Einbruch in das Gebiet der direkten Steuer, das bisher den Gliedstaaten allein offen gestanden war.

Mit 1900 beginnt eine wesentlich sozialpolitisch orientierte Finanzpolitik. Bis zu diesem Zeitpunkte waren sozialpolitische Anschauungen nicht in die Finanzgesetzgebung eingedrungen. Jetzt muss die Steuergesetzgebung des Reiches dem Gedanken eines Ausgleiches in der Belastung der wohlhabenden und minderbemittelten Schichten zugänglich gemacht werden. Die Auffassung der Steuer als eines Mittels der Sozialpolitik führt zur Ablehnung indirekter Steuern und zur Forderung direkter Reichssteuern. Die Finanzreform von 1906 bringt daher ausser den Erhöhungen bestehender indirekter Steuern und der Erweiterung der Reichsstempelabgaben die ersten direkten Steuern: eine im Vergleich zum Entwurf allerdings stark beschnittene Reichserbschaftssteuer und die, weil in Form einer indirekten Steuer erhobene, auch den Gegnern genehme Tantiemensteuer.

Durch Erbschafts- und Tantiemensteuer war der Anfang zu einem sozialpolitischen Ausgleich gemacht worden. In der Zeit von 1906 auf 1909 findet der Gedanke der direkten Reichsteuer in mannigfachen Projekten Befürworter und in der Reformvorlage von 1909 werden die neuen sozialpolitischen Grundsätze auch von seiten der Regierung anerkannt. Die Besitzenden sollten mittels einer Nachlasssteuer stärker herangezogen werden, und das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wurde durch Abstufung der Steuersätze bei Tabak usw. auf die indirekte Besteuerung übertragen. Nach Ablehnung der Nachlasssteuer, die der ganzen Vorlage einen sozialpolitischen Charakter verliehen hatte, entbrennt der Kampf für und wider direkte Bundessteuern nur um so heftiger. Soweit es sich hierbei um prinzipielle Fragen handelt, werden sie im folgenden kurz.

erörtert. Das Ergebnis des jahrelangen Kampfes: die Finanzgesetzgebung kann nur erwähnt werden.

Der finanzpolitische Gedanke, dass das Reich zur Führung seines Finanzhaushaltes neuer Mittel bedürfe und der soziale Gedanke, dass, da die Steuerkraft durch indirekte Steuern schon stark angespannt sei, direkte Reichssteuern, die einen Ausgleich in der Belastung ermöglichen, einzuführen seien, bilden die grossen Leitmotive der Diskussion. Daneben wird die verfassungsrechtliche Seite des Problems besprochen. Doch ist hier darauf nicht einzutreten, da diese Frage stets von Fall zu Fall entschieden werden muss; übrigens im Deutschen Reich durch die Bestimmungen der Verfassung schon beantwortet war, was die Sache dort zum vornherein bedeutend vereinfachte.

Es ist somit hauptsächlich die sozialpolitische und die finanzpolitisch-steuertechnische Seite des Problems, auf die hingewiesen werden muss.

Sozialpolitisch lautet die Frage: Darf das Reich von seinem unzweifelhaften Recht der Steuererhebung Gebrauch machen, bedeuten nicht direkte Reichssteuern eine unerträgliche Last für weite Kreise der schon einzelstaatlicher Besteuerung unterstellten Steuerpflichtigen? Man kann sagen, diese Belastungsfrage, die eine der schwierigsten Aufgaben der Sozialstatistik darstellt, sei bis heute nicht gelöst worden; denn so einfach es ist, die Verteilung des Steuerertrages auf den Kopf der Bevölkerung auszurechnen, so schwierig ist es nachzuweisen, wie die Steuerlast auf die einzelnen Schichten der Bevölkerung sich verteilt.

Was die finanzpolitisch-steuertechnische Frage betrifft, so handelt es sich darum, unter den direkten Steuern diejenige zu wählen, die am zweckmässigsten ist, d. h. die genügende Erträge abwirft, ohne zugleich zu einer Lahmlegung einzelstaatlicher Steuerpolitik zu führen. Spricht man allgemein von direkten Steuern, so denkt man dabei meist an Vermögens- und Einkommenssteuer. Es stand somit in erster Linie die Reichseinkommenssteuer zur Diskussion. Man konnte sich nicht verhehlen, dass bei der einzelstaatlichen, besonders auch der ungleichen kommunalen Belastung die bestehenden Ungleichheiten auf die Spitze getrieben würden, wenn die Gesamtlast an direkten Steuern noch erheblich gesteigert würde durch Erhebung einer Reichseinkommenssteuer oder durch staatliche Einkommenssteuern mit Reichszuschlägen; da diese eben gerade durch ihre eigene Gleichmässigkeit die Ungleichmässigkeit der Gesamtsteuerlast verschärfen würden.

Was die Form der Einkommenssteuer betrifft, so boten sich hier drei Möglichkeiten:

1. Reichskodifizierung und Reichszuschläge. Ein Reichseinkommenssteuergesetz würde einheitliche Grundsätze für die Besteuerung festsetzen, nach welchen auch die Einzelstaaten ihre Steuergesetze umzubilden hätten. Der Bedarf des Reichs würde durch Zuschläge zu den Steuern der Gliedstaaten erhoben. Dieser Form standen staatsrechtliche Bedenken entgegen: es sollte nur die Tatsache verschleiert werden, dass die Einzelstaaten ihr Finanzhoheitsrecht zum Opfer bringen sollten; denn wenn die Grundsätze der Besteuerung, wenn Veranlagungsart, Steuerstufen und Steuerbefreiungen reichsgesetzlich geregelt waren, so blieb dem Einzelstaat nur noch übrig, die Höhe des Steuersatzes zu bestimmen, eine rein rechnungsmässige Aufgabe. Von einem unbeschränkten finanziellen Selbstbestimmungsrecht konnte nicht die Rede sein.

2. Reichseinkommenssteuer, unabhängig von einzelstaatlicher Gesetzgebung. Ein zweites Projekt ging dahin, das Reich möge ohne Rücksicht auf die einzelstaatliche Steuergesetzgebung neben dieser seine Einkommenssteuer erheben. Abgesehen davon, dass dieses System finanziell unergiebig ist, erschien es auch verwaltungstechnisch unbrauchbar, da unökonomisch und unbequem für den Steuerzahler.

3. Reichseinkommenssteuer als Ersatz einzelstaatlicher direkter Steuern. Das Projekt ging auf die Aufhebung aller direkten Steuern der Einzelstaaten und ihren Ersatz durch eine einheitlich geregelte Reichssteuer. Vom Ertrag dieser Steuer sollten die Staaten eine Quote zugewiesen bekommen und auch ermächtigt sein, Zuschläge zur Reichssteuer zu erheben. Die Gefahr dieser Normierung — abgesehen von den entgegenstehenden verfassungspolitischen Bedenken — lag in der willkürlichen Festsetzung der Höhe der Zuschläge, die von den Einzelstaaten erhoben werden konnten.

Geringere Schwierigkeiten schien auf den ersten Blick die Einführung einer Reichsvermögenssteuer zu bereiten. Einmal, weil die Besteuerung des Vermögens nicht stark entwickelt war — einzelne Staaten kannten überhaupt noch keine Vermögenssteuer — sodann weil da, wo Vermögenssteuern bestanden, sie gewisse Gleichmässigkeiten aufwiesen, die im Wesen dieser Steuer begründet sind. Nur in wenigen Staaten hatte die Vermögenssteuer als Ergänzungssteuer eine Ausgestaltung erfahren.

Es erschien auch nicht als ein Hindernis, dass das Reich das Vermögen, die Staaten das Einkommen erfassen würden. Es sprachen weniger finanzielle und technische, als vielmehr prinzipielle Bedenken gegen sie. Die Vermögenssteuer, so wurde argumentiert, wird aus dem Einkommen bezahlt, sie ist eine Ergänzungssteuer zur Einkommenssteuer. Wird die Zusatzbelastung des Einkommens, die sie anstrebt, verselbständigt, so wird die Vermögenssteuer aus ihrer natürlichen Kombination herausgerissen, und die Erfassung des Einkommens wird dadurch erschwert werden.

Eine andere Frage ist die, ob die Vermögenssteuer dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entspreche. Auch wo der steuerbare Wert zweier Vermögensobjekte gleich gross erscheint, ist das Vermögenseinkommen oft verschieden; es ist bedingt durch die Art des Vermögens. Es entspricht nicht dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, wenn ein in Immobilien angelegtes Vermögen, das im Steuerjahr keinen Ertrag abwirft, besteuert wird, wie ein hohe Dividende abwerfendes, in Wertpapieren angelegtes Kapital.

Die Vermögenssteuer berücksichtigt ferner auch nicht die subjektive Natur des Vermögenswertes. Die Höhe des Vermögenseinkommens ist ausser von der Art des Vermögens abhängig vom Besitzer des Vermögensobjektes, d. h. von seiner persönlichen Tüchtigkeit. Nicht das Vermögen, sondern was sein Besitzer aus ihm macht und mit seiner Hülfe erreicht, bestimmt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Besitzers.

Wie gestaltet sich nun die Finanzgesetzgebung nach den vielfachen Auseinandersetzungen in Presse und Parlament? Das Reich wurde zur direkten Bundessteuer als dem einzigen Ausweg aus der Finanznot hingedrängt: die Matrikularbeiträge der Staaten waren ein anerkannt schlechtes Finanzmittel. Der Monopolweg und der Weg indirekter Steuern war nach den Erfahrungen, die man 1909 gemacht hatte, nicht gangbar. Das Intestaterbrecht des Staates, das bei der Reform von 1909 der Stein des Anstosses gewesen war, konnte, da man den Zwist der bürgerlichen Parteien vermeiden wollte, nicht in Frage kommen. Es blieb somit nur die von der herrschenden Stimmung sozial als gerecht anerkannte Heranziehung des Besitzes im Wege der direkten Steuer, und die Regierungen machten den Vorschlag, den einmaligen Bedarf durch eine einmalige ausserordentliche direkte Steuer zu decken. Diese einmalige ausserordentliche Vermögensabgabe ist der Wehrbeitrag von 1913. Das Versprechen seiner Nichtwiederholung konnte um so

leichter gehalten werden, als dasselbe Jahr 1913 die seit 1909 erwartete ordentliche direkte Reichsabgabe, die Vermögenszuwachssteuer brachte. Diese Steuer trägt, wie der Wehrbeitrag, ausgesprochenen Besitzsteuercharakter; während beim Wehrbeitrag das Vermögen, so ist hier der Vermögenszuwachs Steuerobjekt. Der dritte wesentliche Bestandteil des Finanzprogrammes von 1913, ausser Wehrbeitrag und Vermögenszuwachssteuer ist das Intestaterbrecht des Staates. Der Gedanke, das gesetzliche Erbrecht der Blutsverwandten zugunsten des Staates zu beschränken, war bei der Reform des Jahres 1909 fallen gelassen worden. Er wurde jetzt, nachdem er auch im Zusammenhang mit der Wehrvorlage erwogen worden war, dort ausgeschieden und mit dem Vermögenszuwachs-Steuer-gesetz in Zusammenhang gebracht. Vermögenserwerb auf Grund von Rechtstiteln, die dem Erbrecht angehören, wird nun im Rahmen des Vermögenszuwachs-Steuer-gesetzes erfasst.

\* \* \*

Der vorstehende Rückblick zeigt, dass die Vereinigten Staaten von Nordamerika eine eigentliche Einkommenssteuer des Bundes kennen, deren Fortbestand allerdings nicht gesichert erscheint, dass das Deutsche Reich zwar wohl verschiedene in das Gebiet der direkten Steuern gehörende Abgaben eingeführt hat, jedoch weder zur eigentlichen Vermögenssteuer noch zur Einkommenssteuer gekommen ist.

Damit ist über Wert oder Unwert dieser Steuer für die Schweiz nichts gesagt.

In der folgenden Schlussbetrachtung fassen wir die Ergebnisse unserer Untersuchungen prinzipieller sowie historisch-kritischer Natur zusammen und gehen kurz auf die einzelnen Vorschläge des Initiativbegehrens ein.

### III. Schlussbetrachtungen.

Bei aller Gleichartigkeit der Verfassung und der innerpolitischen Struktur der Bundesstaaten sind doch die trennenden Momente wirtschaftlicher, sozialer und anderer Natur zwischen den einzelnen Staaten sehr zahlreich und auch die vortrefflichste Gesetzgebung des einen Staates kann daher für den andern Staat nicht massgebend, selten nur richtunggebend sein.

Deshalb ist es angezeigt, auf die Voraussetzungen hinzuweisen, von denen die Bundesstaaten, welche direkte Steuern der Zentralgewalt einführten, ausgegangen sind.

In den Vereinigten Staaten war es vor allem der Gedanke des sozialen Ausgleiches, der als Triebfeder der Entwicklung wirkte. Auch im Deutschen Reich war es in zweiter Linie — neben dem Finanzbedarf, — die Notwendigkeit, das Gleichgewicht zwischen direkten und indirekten Steuern im System wieder herzustellen, der zu der getroffenen Entscheidung geführt hat. Für die Schweiz dagegen ist vom Standpunkt aus, von dem wir die Sache beurteilen, die Frage der direkten Bundessteuer vor allem ein finanzpolitisches Problem, eine Zweckmässigkeitsfrage und nicht in erster Linie eine Frage sozialen Ausgleiches. Die Verteilung des Volkseinkommens in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten kann nicht in Parallele gestellt werden. Und selbst wenn auch bei uns eine andere Einkommensverteilung erwünscht wäre, so halten wir dafür, dass sie nicht mit den Mitteln der Finanzpolitik zu erreichen ist. Der Zweck aller Finanzmassnahmen ist in erster Linie ein finanzieller: die Deckung des Finanzbedarfes. Erwägungen sozialpolitischer Natur können in zweiter Linie bei der Durchführung von Finanzmassnahmen in Betracht kommen: man wird suchen, die Last so zu verteilen, dass sie sich der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers anpasst. Die Auffassung, die dem vorliegenden Initiativbegehren zugrunde liegt, und die in der Steuer ein Mittel zu sozialpolitischem Zweck erblickt, kann nicht gutgeheissen werden. Es ist hauptsächlich unsere Finanzlage, die Frage, wie wir unsern Finanzbedarf am zweckmässigsten decken, die unsere Erwägungen in dieser Sache leiten soll. Und dies ist der einzige Punkt, in dem unsere Situation mit der des Deutschen Reiches zu vergleichen ist. Der Finanzbedarf des Reiches und der Stand seiner Schulden machte diese Steuer zu einer finanzpolitischen Notwendigkeit. Grundverschieden aber ist unsere Situation, was die Deckungsmöglichkeiten dieses Finanzbedarfes anbelangt. Im Deutschen Reich hatte die Belastung des Konsums durch indirekte Steuern seine äusserste Grenze erreicht. Weder die Finanzwissenschaft noch die Finanzpolitik konnten einer weitem Belastung durch Verbrauchsabgaben das Wort reden. Für uns liegt keine Notwendigkeit vor, in das Gebiet der direkten Steuern, das mit Ausnahme der Militärflichtersatzsteuer bisher ausschliesslich den Kantonen geöffnet war, einzudringen. Solange uns andere Finanzmittel zur Verfügung stehen, solange das Gebiet der indirekten Steuern noch fast gänzlich

unbebaut daliegt, ist die Rücksichtnahme auf die klaren Grundprinzipien unserer Verfassung eine Pflicht, und es kann sich in keiner Weise rechtfertigen, die Kantone zur Aufgabe ihres finanziellen Selbstbestimmungsrechtes und zur Aufgabe oder Einschränkung ihrer Wirtschafts- und Kulturpolitik zu veranlassen. Wir können nicht zugeben, dass unsere Finanzreform mit Massnahmen, die einen offensichtlich politisch wie finanziell destruktiven Charakter tragen, durchgeführt werde; denn die politische und finanzielle Existenzmöglichkeit der Kantone gefährden, heisst die Grundlagen unseres Bundesstaates erschüttern.

Was diese Stellungnahme zum Initiativbegehren betrifft, so wissen wir uns hierin mit den Kantonen einig. Wir haben mit Kreisschreiben vom 13. Oktober 1917 die Kantone aufgefordert, sich zum vorliegenden Initiativbegehren zu äussern. Die grosse Mehrzahl der Antwortschreiben bekundete die durchaus ablehnende Haltung der kantonalen Regierungen gegenüber dauernden direkten Bundessteuern.

Berücksichtigen wir einerseits diese Stellungnahme der Kantone zur Frage dauernder direkter Bundessteuern und die Möglichkeit, die für uns besteht, unsern Finanzbedarf teilweise durch indirekte Steuern zu decken, erwägen wir andererseits die im vorangehenden besprochenen unüberwindlichen Schwierigkeiten, die sich bei Einführung von direkten Bundessteuern ergeben würden, so kommen wir zum Schlusse, das Volksbegehren betreffend die Einführung von dauernden direkten Bundessteuern sei aus verfassungspolitischen, finanzpolitischen, sozialpolitischen und allgemein volkswirtschaftlichen und kulturellen Gründen, die wir hier kurz resümieren, abzuweisen:

1. Verfassungspolitisch ist die Einführung von dauernden direkten Bundessteuern in irgendeiner Form nicht zu empfehlen, weil damit die politische Stellung der Kantone im Bundesstaate in empfindlicher Weise beeinträchtigt würde.

2. Finanzpolitisch erscheinen im Hinblick auf die bestehenden direkten Steuern der Kantone direkte Bundessteuern nicht zweckmässig. Sie würden zu übermässiger Anspannung der Steuerkraft, zu vermehrter Steuerhinterziehung als Folge hoher Steueransprüche oder zu Kapitalflucht führen und die Kantone in zu starke finanzielle Abhängigkeit vom Bunde bringen.

3. Sozialpolitisch würden dauernde direkte Bundessteuern, die neben den kantonalen und kommunalen direkten Steuern erhoben würden, dem Postulat der Steuergerechtigkeit

nicht vollkommen entsprechen, sondern die heute von Kanton zu Kanton bestehende Ungleichmässigkeit der Steuerbelastung verschärfen und auf die Spitze treiben.

4. Dauernde direkte Bundessteuern müssten endlich zu einer Schädigung der volkswirtschaftlichen Entwicklung der Kantone und ihrer Kulturpolitik führen. Nicht nur würden den Kantonen die Finanzmittel, deren sie zur Erfüllung wirtschafts- und kulturpolitischer Aufgaben bedürfen, entzogen, sondern es würde auch die Kapitalbildung der ganzen schweizerischen Volkswirtschaft beeinträchtigt werden.

\* \* \*

Genügen die eben auseinandergesetzten prinzipiellen Bedenken allein schon, unsern Antrag auf Ablehnung des Initiativbegehrens zu begründen, so sehen wir uns in unserer Stellungnahme noch bestärkt, wenn wir die Form der direkten Bundessteuer, die das Initiativbegehren vorschlägt, in Erwägung ziehen. Wir wollen hier nur kurz auf einige der wesentlichsten Punkte eintreten:

Wir haben bereits im ersten Teile der Botschaft darauf hingewiesen und unsere Ansicht dort mit statistischen Angaben begründet, dass die direkte Bundessteuer der physischen Personen in der vorgeschlagenen Form eine ausgesprochene Klassensteuer sein würde. Als solche widerspricht sie um so mehr dem Postulat der Gerechtigkeit, je kleiner die Minorität ist, die sie zu tragen hätte. Eine Vermögenssteuer, die, wie erwähnt, im Durchschnitt der meisten Kantone ca. 3,6 % der Wohnbevölkerung und 8 % aller erwachsenen Erwerbstätigen erfasst, eine Einkommenssteuer, die wie die vorgeschlagene 0,64 % der Wohnbevölkerung und 1,48 % der Erwerbstätigen zur Steuerleistung heranzieht, ist mit den Prinzipien der Demokratie, welche gleiches Recht und gleiche Pflichten für alle verlangen, schlechterdings unvereinbar.

Demselben Vorwurf muss der Vorschlag des Initiativbegehrens begegnen, der Nachlass der Bundessteuerpflichtigen solle der amtlichen Inventarisierung unterstellt werden. Ohne hier auf den Wert oder Unwert dieses Mittels der amtlichen Inventarisierung eintreten zu wollen, erschiene es uns einfach unzulässig, dasselbe bloss auf den kleinen Prozentsatz der Bevölkerung, welcher nach dem Initiativbegehren der Bundessteuerpflicht unterworfen wäre, anzuwenden; eine solche differentielle Behandlung von Staatsbürgern verbietet schon das Prinzip der Gleichheit aller vor dem Gesetz.

Was endlich die vorgeschlagene Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund betrifft, so sprechen dagegen ähnliche Bedenken wie gegen die Besteuerung von Vermögen und Einkommen physischer Personen. Eine einheitlich geregelte, durch den Bund erfolgende Besteuerung juristischer und natürlicher Personen hätte rein theoretisch unzweifelhaft ihre grossen Vorteile: Sie würde technischen und sozialen Forderungen besser Rechnung tragen als die Besteuerung im Rahmen der verschiedenartigsten kantonalen Steuersysteme, sie würde eine gerechtere Steuereinschätzung und eine der Billigkeit entsprechendere Verteilung der Steuerlasten gewährleisten. Doch erheben sich gegen die Bundesbesteuerung juristischer Personen, besonders der Aktiengesellschaften, Bedenken. Da auch die Mehrzahl der Kantone, die nicht wie Basel-Stadt und St. Gallen Spezialgesetze für die Besteuerung der Aktiengesellschaften kennen, diese doch im Rahmen ihrer kantonalen Steuersysteme zur Steuerleistung heranziehen — (so Genf, Wallis, Freiburg und Appenzell I. Rh. im Rahmen eines Ertragssteuersystems, die Mehrzahl der andern Kantone im Rahmen eines Personalsteuergesetzes), so ist für eine hinzutretende Bundessteuer kaum Spielraum mehr übrig. Hier wie bei der Steuer physischer Personen erhebt sich daher die Frage, ob die Kantone gewillt sind, einen Teil ihrer Finanzhoheit zugunsten des Bundes aufzugeben, d. h. dem Bunde einzig das Recht zur Besteuerung juristischer Personen zuerkennen wollen. Können und wollen die Kantone dieses Opfer nicht bringen und tritt zur Besteuerung der Aktiengesellschaften durch die Kantone diejenige durch den Bund, so wird in einzelnen Kantonen die Gesamtsteuerlast eine unerträgliche werden. Mit dem Wachsen der Steuerlast aber wächst auch die Empfindlichkeit des Steuerpflichtigen für die von Kanton zu Kanton bestehenden Ungleichheiten in der Besteuerung, wächst zugleich die Tendenz des Kapitals, Kantone mit verhältnismässig niedrigen Steuersätzen aufzusuchen.

In Konsequenz unserer Auffassung, dass dauernde direkte Bundessteuern nicht einzuführen sind, müssen wir auch den Teil des Initiativbegehrens, der die Aufhebung von Art. 42 lit. f der Bundesverfassung verlangt, ablehnen; denn die Aufhebung dieses Artikels, der dem Bunde das Recht zur Erhebung kantonaler Beiträge einräumt, hat nur Sinn, wenn dem Bunde das Recht zugesprochen wird, selbst dauernd direkte Steuern zu erheben. Da wir aber dauernde direkte Bundessteuern ablehnen, so müssen wir für die Beibehaltung dieses Artikels uns aussprechen.

Trotzdem wir somit dauernden direkten Bundessteuern aus prinzipiellen und materiellen Gründen unsere Zustimmung ver-

sagen müssen, so können wir uns doch mit dem sozialpolitischen Prinzip, das ja auch den Vorschlägen der Initianten zugrunde liegt: Vermehrte Heranziehung der Leistungsfähigen zur Tragung fiskalischer Lasten, insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit einer raschen Tilgung unserer Mobilisationsschuld, einverstanden erklären. Dieses Prinzip, das, wie wir ausführten, sowohl durch direkte wie durch indirekte Steuern sich verwirklichen lässt, kann gerade durch die Finanzmassnahme, die wir bei der weitern Durchführung unseres Finanzprogramms in erste Linie stellen, nämlich: durch eine zweite und eventuell durch eine dritte Kriegssteuer, erfüllt werden, wie es auch erfüllt wird durch die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer und die eidgenössische Stempelsteuer, welche am 1. April 1918 in Kraft treten wird. Alle drei Steuern, die Kriegssteuer, die Kriegsgewinnsteuer und die Stempelsteuer treffen in erster Linie und hauptsächlich den Besitz und erfüllen deshalb durchaus die Forderung, welche dem vorliegenden Initiativbegehren zugrunde liegt. Neben diesen bereits verwirklichten Punkten sieht unser Finanzprogramm bekanntlich noch vor:

1. Die Ausdehnung des Alkoholmonopols auf die Sorten gebrannter Wasser, deren Fabrikation und Verkauf bisher von der gesetzgeberischen Befugnis des Bundes ausgenommen waren;
2. die Einführung einer Tabaksteuer;
3. die Umgestaltung der Militärpflichtersatzsteuer.

Wir glauben, dass eine objektive und gerechte Beurteilung dieses unseres Finanzprogramms ihm die Anerkennung nicht wird versagen können, dass es eine der Gerechtigkeit und der Billigkeit entsprechende Verteilung der durch den vermehrten Finanzbedarf des Bundes bedingten Lasten auf die Schultern der Schweizerbürger in sich schliesst. Wir haben auch die Überzeugung, dass die neuen Mittel, die dem Bunde durch die Verwirklichung dieses Finanzprogramms zugeführt werden, ausreichen, um die Finanzen des Bundes zu rekonstruieren und das Gleichgewicht im Budget wieder herzustellen. Dies unter der Voraussetzung allerdings, dass der Krieg nicht mehr sehr lange andauert.

Wir haben uns noch kurz darüber zu äussern, ob zum Initiativbegehren, das wir abzulehnen beantragen, ein Gegenvorschlag gemacht werden soll. Wir verneinen die Frage; ein Gegenvorschlag könnte nur in einem andern Steuerprojekte bestehen, denn neuer Finanzmittel bedarf ja der Bund, werde das Initiativbegehren angenommen oder nicht. Nun besteht aber,

wie wir soeben erinnert haben, ein Programm des Bundesrates für die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt, das eine ganze Reihe von Finanzmassnahmen vorsieht, mittels deren die Finanzen des Bundes rekonstruiert werden sollen. Verschiedene Massnahmen dieses Programms, auf die wir in diesem Bericht nicht näher eingehen eintreten zu sollen, sind bereits verwirklicht, andere sind vorbereitet. Es empfiehlt sich nun nicht, eines oder mehrere dieser noch zu realisierenden Projekte aus dem Finanzprogramm herauszugreifen und sie dem Initiativbegehren als Gegenvorschlag gegenüberzustellen, es ist unseres Erachtens vielmehr besser und richtiger, dass über das Volksbegehren betreffend die direkte Bundessteuer gesondert abgestimmt werde und dass jede Beeinflussung durch einen Gegenvorschlag unterbleibe. Wird das Volksbegehren angenommen, so wird das Finanzprogramm des Bundesrates zu revidieren, d. h. es wird zu untersuchen sein, ob die darin vorgesehenen Massnahmen dann noch nötig sind und eventuell welche; wird das Volksbegehren verworfen, so wird ohne weiteres und sofort an die weitere Durchführung des bereits festgestellten Finanzprogrammes gegangen werden müssen. Die nötigen Vorbereitungen hierzu werden von unserm Finanzdepartement getroffen, damit dies ohne Verzug geschehen kann.

Wenn es somit unsere Überzeugung ist, dass eine dauernde direkte Bundessteuer nicht zu den Massnahmen gehört, die sich empfehlen zur Sanierung unseres Finanzwesens und zur Durchführung unserer Finanzpolitik, so bietet diese unsere Auffassung doch keine Gewähr dafür, dass wir nicht durch den Stand unserer Finanzen gezwungen, in die Lage kommen könnten, uns dieses Mittels als einer *ultima ratio* zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt und zur weiteren Verfolgung unserer Finanzpolitik bedienen zu müssen. Dauernde direkte Bundessteuern sind unseres Erachtens ein unzweckmässiges Finanzmittel; nichts aber bürgt uns dafür, dass die Entwicklung der Bundesfinanzen sich nicht so ungünstig gestalten könnte, dass wir zu diesem letzten Mittel greifen müssten. Die Notwendigkeit geht der Zweckmässigkeit vor.

Unsere Stellung ist somit klargestellt: Wenn wir uns auch nie der Einsicht verschlossen haben, dass vieles zugunsten direkter Bundessteuern spricht, dass besonders die Steuerverhältnisse in den Kantonen durch eine Zentralisation des Steuerverwesens auf einzelnen Gebieten verbessert werden könnten, so glauben wir doch, dass diese Vorteile direkter Bundessteuern, die durchaus

nicht bestritten werden sollen, in gar keinem Verhältnis sind zu den Nachteilen und dass wir daher dieser Steuern uns nur bedienen dürfen, wenn der Bund zur Wiederherstellung seiner Finanzen über keine andern, der Zweckmässigkeit und Billigkeit besser entsprechenden Finanzmittel mehr verfügt.

Aus diesen Gründen

beantragen wir:

Sie möchten in Anwendung des Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung beschliessen, das Initiativbegehren betreffend Aufnahme eines Art. 41<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung und Abänderung des Art. 42, lit. f derselben (Einführung der direkten Bundessteuer), sei abzulehnen und mit dem Antrag auf Verwerfung ohne einen Gegenentwurf der Bundesversammlung der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

Genehmigen Sie die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 25. Januar 1918.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,  
Der Bundespräsident:

**Calonder.**

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

**Schatzmann.**



**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme eines Artikels 41bis in die Bundesverfassung und Abänderung des Artikels 42, lit. f derselben (Einführung der direkten Bundessteuer). (Vom 25. Januar 1918.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.01.1918
Date	
Data	
Seite	173-205
Page	
Pagina	
Ref. No	10 026 628

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.