Bundesblatt

111. Jahrgang

Bern, den 12. Februar 1959

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*

7754

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Finanzausgleich unter den Kantonen

(Vom 23. Januar 1959)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

In der Volksabstimmung vom 11. Mai 1958 ist der Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes gutgeheissen worden. Damit ist auf 1. Januar 1959 auch der neue Artikel 42^{ter} der Bundesverfassung in Kraft getreten, der folgenden Wortlaut hat:

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

Ferner enthält die Bundesverfassung neu in Artikel 41^{ter}, Absatz 3, Buchstabe *d*, bei den Bestimmungen über die Wehrsteuer die Vorschrift:

Die Steuer wird für Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben. Vom Rohertrag der Steuer fallen drei Zehntel den Kantonen zu; davon ist ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden.

In Artikel 41^{ter}, Absatz 5, wird beigefügt:

Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

Die Verfassung schreibt also ausdrücklich vor, der Finanzausgleich mit den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer sei durch Bundesgesetz zu ordnen. Im übrigen sagt der Verfassungstext nicht, auf welchem Weg die Vorschrift zu befolgen ist, wonach der Bund den Finanzausgleich unter den Kantonen zu fördern hat.

Zur Abklärung der alten und heiklen Frage des Finanzausgleichs unter den Kantonen, wie sie sich auf Grund des neuen Verfassungsartikels stellt, ernannte das Finanz- und Zolldepartement im Frühjahr 1957 eine besondere Studienkom-

mission unter dem Vorsitz von Herrn Nationalrat Dr. A. Renold. Die Kommission hat ihren Bericht dem Departement am 9. Mai 1958 erstattet. Er bildet eine wesentliche Unterlage zum vorliegenden Gesetzesentwurf. Um Wiederholungen zu vermeiden und um die Zusammenhänge zwischen dem Bericht der Studienkommission und der nunmehrigen Vorlage des Bundesrates möglichst einfach darlegen zu können, wird dieser Bericht der vorliegenden Botschaft als Anhang beigegeben.

I. Die Frage des Finanzausgleichs unter den Kantonen

Die Frage des Finanzausgleichs unter Gemeinwesen ist eng verknüpft mit der Art und Weise, wie die Ausübung der öffentlichen Gewalt innerhalb eines Staatsverbandes organisiert ist. Sie stellt sich immer dann, wenn die Hoheitsrechte innerhalb des nämlichen Territoriums auf verschiedene Gemeinwesen aufgeteilt sind. In diesem Fall muss es das Bestreben des Gesetzgebers sein, jedem Gemeinwesen zur Erfüllung der ihm überbundenen Aufgaben Finanzquellen in Art und Umfang derart zuzuweisen, dass die öffentlichen Lasten innerhalb des gesamten Staatsverbandes gerecht verteilt sind. Diese Aufgabe ist im Bundesstaat besonders schwierig, weil der Ausgleich sowohl zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kantone als auch innerhalb der Kantone unter sich anzustreben ist und weil alle Massnahmen solcher Art zwangsläufig Eingriffe in die Souveränität der Kantone bedeuten.

Der Ausgleich zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kantone wird vornehmlich durch die verfassungsmässige Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und durch eine entsprechende Abgrenzung der finanziellen Kompetenzen verwirklicht. Daraus, dass dem Bund im schweizerischen Gemeinschaftsleben ein immer breiterer Raum zugewiesen wurde, ergab sich zwangsläufig auch eine stets weiter um sich greifende Lastenverteilung zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kantone. Ausgaben und Einnahmen des Bundes haben sich von 1900 bis 1957 ungefähr vervierzigfacht, während die Umsätze der Verwaltungsrechnungen aller Kantone zusammen in der gleichen Zeit nur ungefähr auf das Siebzehnfache gestiegen sind. Die Zunahme macht bei den Kantonen also nur zwei Fünftel der Vermehrung beim Bunde aus. Die Kantone sind in ihrer Gesamtheit durch die Zunahme der bundesstaatlichen Tätigkeit stark entlastet worden.

Dem Bund sind vor allem jene Aufgaben zugewiesen worden, die von den Kantonen oder wenigstens von einem Teil der Kantone nicht oder nur ungenügend erfüllt werden können. Die Mittel hierfür holt er vor allem aus den finanzstarken Gebieten und begünstigt damit die wirtschaftlich schwächeren Gegenden. Dies hat zu einem Finanzausgleich im weiteren Sinne des Wortes geführt.

Mit dieser Aufgabenteilung zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kantone ist aber die Frage des Ausgleichs der Kantone unter sich noch keineswegs gelöst, bestehen doch zwischen den Kantonen grosse Unterschiede hinsichtlich Grösse, natürlicher Gegebenheiten, Bevölkerungszahl, Wirtschafts-

struktur und finanzieller Leistungsfähigkeit. Sie sind noch verstärkt worden durch die industrielle Entwicklung, die Ende des letzten Jahrhunderts einsetzte und durch die beiden Weltkriege beschleunigt wurde. Während die wirtschaftliche Struktur der Kantone zu Beginn des letzten Jahrhunderts, abgesehen von rein topographisch bedingten Unterschieden, im grossen und ganzen eher ausgeglichen war, haben sich infolge der Industrialisierung und dem Wachstum der Städte nach und nach wesentliche Unterschiede zwischen der Finanzkraft der einzelnen Kantone herausgebildet. Gerade die lagemässig benachteiligten Kantone haben aber im Kampf mit den Naturgewalten und für die Verbesserung der Verkehrsbedingungen besonders kostspielige Aufgaben zu lösen.

Die Verwirklichung des Ausgleichs zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kantone bietet noch keine Gewähr für einen entsprechenden Ausgleich dieser Unterschiede der Kantone unter sich. Deshalb versucht der Verfassungsgeber, diese staatspolitische Forderung mit andern Mitteln zu verwirklichen. Hierbei spielen die Bundesbeiträge eine ganz besondere Rolle. Zunächst nimmt der Bund damit der Gesamtheit der Kantone Lasten ab. Zudem geben sie ihm aber die Möglichkeit, die besondern Verhältnisse der einzelnen Kantone zu berücksichtigen. Sie sind deshalb ein besonders geeignetes Mittel, einen finanziellen Ausgleich zwischen den Kantonen innerhalb der durch die Verfassung geschaffenen Kompetenzordnung zu erreichen.

Im Laufe der Zeit wurden immer mehr Bundesmittel zugunsten der Kantone abgezweigt, um den Kantonen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern.

Die Bundessubventionen, die direkt an die Kantone ausbezahlt wurden, und die Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen betragen 1913 rund 25 Millionen Franken. Bis heute sind sie um das Zwanzigfache auf über 500 Millionen Franken angestiegen. Im Jahre 1956, dem letzten Jahre, für welches statistisch ausgewertete Angaben vorliegen (Statistische Quellenwerke der Schweiz, Nr.300), flossen von 400 Millionen Franken Bundessubventionen 206 Millionen unmittelbar den Kantonen zu. Dazu kamen 210 Millionen Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und Rückvergütungen des Bundes. Das sind zusammen gut ein Fünftel aller Einnahmen der Kantone, die im Jahre 1956 etwas über 2 Milliarden Franken erreichten. Einzelne Kantone sind finanziell noch viel abhängiger vom Bund, so z.B. der Kanton Uri, der infolge seiner grossen Strassenbautätigkeit annähernd 60 Prozent der in der Staatsrechnung ausgewiesenen Einnahmen vom Bund erhält. Über 30 Prozent weisen die vier Kantone Schwyz, Graubünden, Tessin und Wallis auf. Dagegen machen diese Deckungsmittel bei den beiden Städtkantonen Basel und Genf nur rund 10 Prozent ihrer gesamten Einnahmen aus.

Der Verfassungsgeber hat diesen Verhältnissen anlässlich der Neuregelung des Finanzhaushalts des Bundes im Artikel 42^{ter} Rechnung getragen. Der Gesetzgeber wird verpflichtet, den Finanzausgleich unter den Kantonen zu fördern und insbesondere bei der Gewährung von Bundesbeiträgen auf die Finanzkraft der Kantone und auf die Berggebiete angemessen Rücksicht zu nehmen. Artikel 41^{ter}, Absatz 2, Buchstabe d, schreibt ferner vor, dass 5 Pro-

zent des Robertrags der Wehrsteuer für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden seien.

Im Abschnitt II soll vorerst dargelegt werden, inwieweit der Finanzausgleich unter den Kantonen durch Abstufung der Bundesbeiträge und der Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen bereits verwirklicht ist. Im Abschnitt III wird dann die Frage geprüft, ob und wie der Finanzausgleich unter den Kantonen sinnvoll neu geordnet werden kann und soll, der Abschnitt IV behandelt die Vernehmlassungen der Kantone und schliesslich werden in Abschnitt V die einzelnen Bestimmungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs näher erläutert.

II. Bisherige Finanzausgleichsmassnahmen des Bundes

Um sich ein richtiges Bild von der Bedeutung der neuen Verfassungsbestimmungen machen zu können, ist es unerlässlich, sich zunächst Rechenschaft darüber zu geben, welche Finanzausgleichsmassnahmen der Bund schon bisher ergriffen hat.

A. Direkter Finanzausgleich

Auf dem Gebiete des direkten Finanzausgleichs hat der Bund nach zwei Richtungen hin eine wesentliche Wirkung erzielt, nämlich im Strassenwesen und bei der AHV, wo bestimmte Beiträge der Kantone direkt nach der Finanzkraft abgestuft wurden.

1. Strassenbau und -unterhalt

Die älteste finanzausgleichende Massnahme bilden die den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis – als Überbleibsel der den Kantonen von 1848 bis 1874 entrichteten Post- und Zollentschädigung – seit 1874 nach Artikel 80 der Bundesverfassung auszurichtenden Entschädigungen für internationale Alpenstrassen. Seit 1874 entwickelten sie sich wie folgt:

	in 1000 Franken		
	1874—1926	1927—1950	ab 1951
Uri	80	160	240
Graubünden	200	400	600
Tessin	200	400	600
Wallis	50	100	150
	<hr/> 530	<hr/> 1060	<hr/> 1590

Nach der Aufhebung der Absätze 2 und 3 von Artikel 80 der Bundesverfassung finden diese Beiträge ihre Grundlage nun in Artikel 36^{ter}.

Seit dem Jahre 1925 leistete der Bund zudem den Kantonen in Form des sogenannten Benzinzollviertels Beiträge an die allgemeinen Kosten des Strassenwesens. Während im Bundesbeschluss vom 21. September 1928 ein finanzausgleichendes Moment nur auf Grund der Verteilung von einem Drittel der An-

teile nach Strassenlängen enthalten war, ging der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 zum direkten Finanzausgleich über. Die Kantonsanteile wurden auf die Hälfte des Reinertrages des Benzinolles erhöht und 20 Prozent davon für zusätzliche Beiträge an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft reserviert. Unter diesem Titel wurden an die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin, Wallis und Freiburg erstmals im Jahre 1950 ein Betrag von 9,5 Millionen, im Jahre 1956 aber bereits 19,6 Millionen verteilt.

Die neuerliche Erhöhung der Kantonsanteile am Treibstoffollertrag auf 60 Prozent, die in Artikel 36^{ter} der Bundesverfassung verankert ist und das ständige Ansteigen dieser Zolleinnahmen machen eine Überprüfung des grundsätzlich bewährten Verteilschlüssels der Ende 1958 ablaufenden Ordnung notwendig, weil sonst einzelne Kantone mehr Strassenbeiträge erhalten könnten als sie für die Strassen überhaupt aufwenden.

2. Alters- und Hinterlassenenversicherung

Während im Strassenwesen der Lastenausgleich durch Abstufung der Bundesbeiträge gefördert wurde, erleichterte man bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung zur Erreichung des gleichen Zieles die Kantonsbeiträge.

Die Grundlage des Ausgleichs bilden die Artikel 105 und 106 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946, nach denen neben anderen Kriterien für die Bemessung der Kantonsbeiträge auch die finanzielle Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen ist. Sie wird mit der Steuerkraft gemessen, die sich aus den letzten Ergebnissen der Wehrsteuer ergibt.

Von 1948 bis 1954 sind aus den Zinsen der hierfür reservierten 200 Millionen Franken 14 Kantonen Ausgleichsbeiträge gutgeschrieben worden; in den Jahren 1955 bis 1958 erhielten noch 12 Kantone Ausgleichsbeiträge, nämlich:

	Ausgleichsbeiträge pro Jahr 1955—1958
Luzern	622 388
Uri	79 741
Schwyz	330 149
Obwalden	126 462
Freiburg	826 346
Appenzell A.-Rh.	111 927
Appenzell I.-Rh.	97 044
St. Gallen	540 578
Graubünden	618 844
Thurgau	368 777
Tessin	722 252
Wallis	776 244
	<hr/>
	5 215 747

B. Indirekter Finanzausgleich

1. Abgestufte Kantonsanteile an Bundeseinnahmen

Ein gewisser Finanzausgleich wird dadurch erzielt, dass verschiedene Kantonsanteile an Bundeseinnahmen nicht nach Aufkommen – wie z.B. bei der Wehrsteuer und beim Militärpflichtersatz – verteilt werden, sondern nach der Bevölkerungszahl. Auf diese Weise erhalten die wirtschaftlich starken Kantone weniger und die wirtschaftlich schwachen mehr Bundesmittel, als ihnen zukämen, wenn die Anteile nach dem Herkommen aus den einzelnen Kantonen verteilt würden. Wie gross die finanzausgleichende Wirkung dieser nach Köpfen verteilten Beiträge ist, lässt sich in Zahlen nicht erfassen.

Nach der Bevölkerungszahl werden folgende Bundeseinnahmen auf die Kantone verteilt:

a. Stempel- und Couponsabgaben

Artikel 41^{bis}, Absatz 1, Buchstabe a, der Bundesverfassung bestimmt, dass vom Reinertrag der Stempelabgaben – unter diesen Sammelbegriff fallen auch Abgaben auf Coupons – ein Fünftel den Kantonen zufallen soll. Die Ausführungsgesetze bestimmen, dass dieser Fünftel nach Massgabe der Einwohnerzahl verteilt werden soll.

Im Jahre 1957 machten diese beiden Anteile folgende Summen aus:

Couponabgaben 15 Millionen Franken,
übrige Stempelabgaben 14 Millionen Franken.

Da Artikel 8, Absatz 1, Buchstabe a, der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung den Satz der Couponabgabe von bisher 5 Prozent auf 3 Prozent ermässigt, dürften sich die Kantonsanteile um ca. 6 Millionen Franken verringern. Dabei ist allerdings die Annahme berechtigt, dass die Coupon- und Stempelabgaben im absoluten Betrag ansteigen und die Einbussen für die Kantone wenigstens teilweise ausgleichen werden.

b. Reingewinn der Nationalbank

Auf Grund von Artikel 39, Absatz 4, der Bundesverfassung fällt der Reingewinn der Nationalbank wenigstens zu zwei Dritteln den Kantonen zu. Nach dem Nationalbankgesetz ist für die Zuweisung an die Kantone die durch die letzte Volkszählung festgestellte Wohnbevölkerung massgebend. Diese Kantonsanteile ergaben 1957 gesamthaft rund 4 Millionen Franken.

c. Reingewinn der Alkoholverwaltung

Die Kantonsanteile aus dem Geschäftsverkehr und dem Reingewinn der Alkoholverwaltung und ihre Verteilung sind begründet in Artikel 32^{bis}, Absätze 8 und 9, der Bundesverfassung. Die Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser sind je zur Hälfte unter Bund und Kantone zu verteilen. Die Kantonsanteile bemessen sich nach der Wohnbevölkerung auf Grund der jeweils letzten eidgenössischen Volkszählung. Neben den Anteilen am

Reingewinn aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser werden auch die Einnahmen der Alkoholverwaltung aus den Jahresgebühren für die Versandbewilligungen im Verhältnis zur Wohnbevölkerung unter die Kantone verteilt. Die Kantonsanteile machten folgende Summen aus:

	1956	1957
	in Millionen Fr.	
Einnahmenüberschuss Alkoholverwaltung	13,7	12,3
Kleinhandelsversandgebühren.	0,2	0,2
	<u>13,9</u>	<u>12,5</u>

2. Abgestufte Bundesbeiträge

Neben diesen regelmässigen Einnahmen der Kantone mit finanzausgleichender Wirkung ist ein Finanzausgleich in verschiedenen gesetzlichen Erlassen enthalten, welche Bundesbeiträge vorsehen. Dieser Grundsatz wurde zudem in der Subventionspolitik des Bundes schon weitgehend gehandhabt, ohne ausdrücklich vorgeschrieben zu sein. Richtungsweisend dafür war der Artikel 1 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1938 (BS 6, 38 ff.) über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushalts (Finanzordnung 1939 bis 1941), der dank den jeweiligen Verlängerungen bis Ende 1958 in Kraft stand. Der Artikel handelte von den Einsparungen und gab Richtlinien für die Herabsetzung der Bundesbeiträge. Er bestimmte, dass die gesetzlichen Ansätze der Bundesbeiträge allgemein um 40 Prozent herabzusetzen seien. Eine geringere Kürzung als 40 Prozent gegenüber den gesetzlich vorgesehenen Ansätzen war nur zulässig, «wenn die wirtschaftliche Lage des Beitragsempfängers es absolut erfordert. . . ». Obschon sich diese Weisung nur auf die Herabsetzung unter die gesetzlichen Beitragssätze bezog, wurde sie dank dem ihr innewohnenden Gedanken des Finanzausgleichs zum Ausgangspunkt der seither geübten Praxis, Bundesbeiträge möglichst nach der Finanzkraft der Kantone abzustufen. Demzufolge sind die Bundesbeiträge schon bisher auf den verschiedensten Gebieten der Finanzkraft der Beitragsempfänger angepasst worden. Wo es sich um Beiträge an Kantone handelt, ist dies weitgehend nach dem Verhältnis von 3:4:5 für finanzstarke, mittelstarke und finanzschwache Kantone geschehen.

Neben dieser allgemeinen, durch die Abbaubestimmungen der Finanzordnung 1938 eingeleiteten Abstufung von Bundesbeiträgen wurde die Berücksichtigung der Finanzkraft in verschiedenen Gesetzen und Bundesbeschlüssen ausdrücklich vorbehalten, wie die folgende Zusammenstellung zeigt.

a. Gewässerschutz

Eine alte Bestimmung zur Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten der Kantone bei der Bemessung von Bundesbeiträgen enthält das Wasserbaupolizeigesetz vom 22. Juni 1877. Neben einer maximalen Begrenzung der Bundesbeiträge sah es vor, dass die Bundesbeiträge ausnahmsweise über diese Grenze hinaus erhöht werden können, «wo die Kräfte des Kantons nicht ausreichen und ein namhaftes öffentliches Interesse an dem Zustandekommen

eines Werkes in Frage liegt». Die seitherigen Gesetzesänderungen haben diesen Grundsatz nicht berührt, der damals erst in der parlamentarischen Beratung ins Gesetz aufgenommen worden ist. Für den Gewässerschutz werden Jahr für Jahr namhafte Bundesbeiträge ausgerichtet, 1956 waren es 3,9 Millionen und 1957 sogar 6,5 Millionen Franken.

Ebenfalls das Gebiet des Gewässerschutzes betrifft das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955, dessen Artikel 9 dem Bund die Möglichkeit gibt, Beiträge zu leisten, «wenn besondere Verhältnisse es erfordern und Kantone und Gemeinden sich im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung beteiligen».

b. Wohnungsbau

Auch in den Massnahmen des Bundes zur Förderung der Wohnbautätigkeit hat der Gedanke des Finanzausgleichs Eingang gefunden. Gemäss Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1947 setzte die Bundeshilfe eine mindestens doppelt so hohe Leistung des Kantons voraus. Bei besonderen Verhältnissen konnte ausnahmsweise eine Herabsetzung der Kantonsleistung bis auf die Höhe des Bundesbeitrages bewilligt werden. Der Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958 sieht nun ausdrücklich vor, dass die Leistungen finanzschwacher Kantone ermässigt werden können, sofern auch die Gemeinde finanzschwach ist, in welcher der Wohnungsbau ausgeführt wird. Für diese Sozialmassnahme hat der Bund von 1948 bis 1955 insgesamt 57 Millionen Franken aufgewendet.

c. Heimarbeit

Im Zusammenhang mit der parlamentarischen Beratung des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 1940 über die Heimarbeit wurde der Bundesrat ersucht, die Bestrebungen zu fördern, die auf die Erhaltung des Arbeitsvolumens in der Heimarbeit hinzielen.

Bei der Finanzierung der Massnahmen zugunsten der Heimarbeit wurde dann im Bundesbeschluss vom 12. Februar 1949 auf die Grundsätze der damals in Diskussion stehenden Vorlage für eine Bundesfinanzreform abgestellt. In Artikel 4, Absatz 2, dieses Bundesbeschlusses wurde der Gedanke wie folgt formuliert: «Bei der Bemessung der Beiträge sind die Finanzkraft der beteiligten Kantone und die wirtschaftliche Lage der Beitragsempfänger zu berücksichtigen.»

Für die Heimarbeitsbeschaffung wurden im Jahre 1956 rund 107 000 Franken und 1957 rund 119 000 Franken aufgewendet.

d. Arbeitsvermittlung

Wie bei der Heimarbeitsförderung übte die Diskussion über die Finanzreform auch auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung ihre Wirkung aus. Nach Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951 sind die Beiträge nach der Finanzkraft der Empfänger abzustufen. Der Beitragsrahmen geht von 10 bis 30 Prozent. Hiezu wird in der Botschaft erläutert, dass 30 Prozent für finanz-

schwache, 20 Prozent für mittelstarke und 10 Prozent für finanzstarke Kantone gelten sollen.

Die Bundesbeiträge auf Grund des Gesetzes beliefen sich im Jahre 1956 auf 602000 Franken und 1957 auf 788000 Franken.

e. Strassenbau und -unterhalt

Ausser der Regelung des bereits erläuterten direkten Finanzausgleichs mit den Anteilen am Zollertrag ermöglicht der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 bei den Werkbeiträgen für den Alpen- und Talstrassenbau eine zusätzliche Berücksichtigung der Finanzkraft, indem der Maximalbeitrag von zwei Dritteln beim Alpenstrassenbau und von einem Drittel beim Talstrassenbau überschritten werden kann.

Für die Nationalstrassen sieht Artikel 86^{bis} der Bundesverfassung ausdrücklich vor, dass beim Kostenanteil der Kantone auch die Finanzkraft mit zu berücksichtigen ist.

Im Strassenwesen mit seinen grossen Anlagekosten und Investitionen ist das Prinzip des Finanzausgleichs schon seit Jahren verwirklicht. So lassen sich denn auch im Ausbauzustand der Hauptstrassen in den verschiedenen Kantonen keine Unterschiede feststellen, die in der Verschiedenheit der Finanzkraft begründet sind, obschon gerade die finanzschwachen Kantone durch ihr Strassenetz stärker belastet werden.

f. Eisenbahnen

Während das Privatbahnhilfegesetz von 1939 die Bundeshilfe für die notleidenden Unternehmungen von einer mindestens gleichwertigen Beteiligung der interessierten Kantone abhängig machte, wurde im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1951 dieser Bestimmung die Klausel beigefügt, dass der Kantonsbeitrag ausnahmsweise entsprechend der Finanzkraft der beteiligten Kantone angemessen herabgesetzt werden könne. Angesichts der Belastung der kantonalen Finanzhaushalte durch die Privatbahnen bedeutete die Einführung der Finanzkraftklausel im Bundesbeschluss von 1951 einen wesentlichen Schritt im Sinne eines Lastenausgleichs. Von 1951 bis zum Inkrafttreten des Eisenbahngesetzes von 1957 wurden für die Hilfe zur Aufrechterhaltung des Betriebes gesamthaft 12 Millionen Franken bewilligt, wovon rund die Hälfte beansprucht werden dürfte.

Der Grundsatz des Finanzausgleichs wurde unverändert in das neue Eisenbahngesetz von 1957 übernommen. Nach diesem Gesetz wird für diese Beiträge mit einem mutmasslichen Zehnjahresbedarf von rund 50 Millionen Franken gerechnet.

g. Ausbau der Zivilflugplätze

Der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1945/14. Dezember 1956 über den Ausbau der Zivilflugplätze setzt Höchstbeiträge des Bundes fest und bestimmt, dass bei ihrer Bemessung die finanzielle Lage des Empfängers mitberücksichtigt werde.

Diese Forderung blieb indessen bis jetzt unerfüllt, indem allen Flughafenkantonen die Maximalbeiträge gewährt wurden, obschon es sich durchwegs um inanzstarke Kantone (Zürich, Genf und Baselstadt) handelte.

h. Landwirtschaft

Das Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 bestimmt in Artikel 102, dass dort, wo Beiträge des Bundes an Leistungen der Kantone gebunden sind, die Kantonsbeiträge mindestens so hoch sein sollen wie die Bundesbeiträge. Eine Ausnahme von dieser Regel wird im gleichen Artikel für «finanziell stark belastete Kantone, namentlich mit ausgedehnten Berggebieten», ermöglicht. Diese Bestimmungen haben schon bisher zu einer weitgehenden Abstufung derartiger Beiträge nach der Finanzkraft der Kantone geführt.

Im Bundesbeschluss vom 6. Juni 1958 über vorübergehende Massnahmen zugunsten des Rebbaus wird bestimmt, dass die Bundesbeiträge um 5 Prozent erhöht werden können, wenn es sich bei den Empfängern um «finanziell stark belastete Kantone, namentlich mit ausgedehnten Berggebieten» handelt.

C. Die Rücksichtnahme auf die Berggebiete

Der Bund hat der besonderen Lage der Bergbevölkerung in stets zunehmendem Masse Beachtung geschenkt und im Laufe der vergangenen Jahre eine Reihe von Massnahmen getroffen, die zur Erhaltung und Sicherung dieses wirtschaftlich benachteiligten Volksteils beitragen.

Der Bundesrat hatte erstmals in seinem Bericht vom 14. November 1930 zur Motion Baumberger über die Entvölkerung der Gebirgsgegenden Gelegenheit, sich zur Frage zu äussern, wie der dauernden Abwanderung aus den Berggebieten entgegengewirkt werden könne. Seither hat diese Bundeshilfe vor allem während und nach dem zweiten Weltkrieg einen bedeutenden Umfang angenommen. Es darf heute gesagt werden, dass die Bemühungen des Bundes, zusammen mit denjenigen der Kantone und privaten Organisationen, bereits zu ansehnlichen Erfolgen geführt haben.

Im folgenden soll eine kurze Übersicht gegeben werden über die Massnahmen, die den besondern Verhältnissen in den Berggebieten Rechnung tragen.

1. Landwirtschaft

Im Vordergrund stehen die Massnahmen, welche auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes getroffen worden sind. Ausserdem nimmt auch die Getreidengesetzgebung auf die Berggebiete Rücksicht, und gewisse Ansatzpunkte hiefür enthalten das Alkoholgesetz, das Entschuldungsgesetz sowie das Gesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes.

Gemäss Bodenverbesserungs-Verordnung vom 29. Dezember 1954 sind neben den in der ganzen Schweiz subventionsberechtigten Meliorationsarbeiten

bestimmte Verbesserungsarten nur im Berggebiet beitragsberechtigt (Verbindungsstrassen, Seilbahnen, Wasserversorgungen, Elektrizitätsversorgungen, Dorfsennereien, Alpbäude usw.). Ferner werden bei Meliorationsarbeiten, die nicht auf das Berggebiet beschränkt sind, im Berggebiet höhere Beitragssätze angewendet als im Flachland.

Die für den Anbau von Futtergetreide ausgerichteten Anbauprämien werden für die Berggebiete durch nach Höhenlage abgestufte Zuschläge von gegenwärtig 20 bis 40 Prozent erhöht. Ebenso werden in Gebirgsgegenden Zuschläge zu den Übernahmepreisen für Brotgetreide ausgerichtet. Eine bedeutende Hilfe bildet auch die Mahlprämie, die im Flachland heute 15 Franken je q beträgt, im Berggebiet aber bis 31 Franken je q erreichen kann. Zudem wird die Mahlprämie in Berggegenden ausser für Brotgetreide und Mais auch für Gerste ausbezahlt. Der Bund kann in Gebirgsgegenden auch Beiträge für die Verbesserung von Mahleinrichtungen leisten. Durch Bundesbeiträge werden die Transportkosten für Brotgetreide-Saatgut nach entlegenen Bergtälern ermässigt.

Für das Berggebiet wird die Übernahme gewisser Kartoffelsorten durch die Alkoholverwaltung zum Preis für Speisekartoffeln garantiert, unbeschadet darum, ob die Ware tatsächlich zu Speisezwecken verwendet werden kann. Zudem werden für Saatkartoffeln nach Berggebieten Transportkostenbeiträge und zusätzliche Verbilligungsbeiträge gewährt. In diesen Zusammenhang gehören auch die Sonderaktionen zur Verbilligung von Kartoffeln und Obst, die von der Alkoholverwaltung für die Bergbevölkerung durchgeführt werden.

Im Sinne einer ausgesprochenen Bergbauernhilfe wird die gemeindeweise oder gemeinschaftliche Anschaffung landwirtschaftlicher Maschinen durch Bundesbeiträge bis zu 20 Prozent des Erwerbspreises gefördert.

Die Basis der Berglandwirtschaft ist die Tierzucht. Die Beiträge an die Kantone für die Viehprämien werden daher u. a. nach den Tierbeständen im Berggebiet ermittelt.

In ausgesprochener Weise nehmen die neuen Bestimmungen über die Milchleistungsprüfung auf die Berggebiete Rücksicht. Mit höheren Bundesbeiträgen für die Bestandesprüfungen der anerkannten Zuchtverbände soll den Bergbauern ermöglicht werden, diese Prüfungen ohne grosse Kosten durchzuführen.

Zugunsten der Rindviehzüchter im Berggebiet kann der Bund auch namhafte Beiträge zur Verbesserung der Tierhaltung und der Tierhygiene gewähren. Den Zuchtgenossenschaften im Berggebiet werden ferner Beiträge an den Ankauf wertvoller Zuchttiere ausgerichtet sowie für andere Massnahmen zur qualitativen Verbesserung der Viehbestände bergbäuerlicher Betriebe.

Gesamthaft werden die neuen Leistungen des Bundes im Sektor Tierzucht ein Mehrfaches der bisherigen Aufwendungen erreichen. Damit soll in entscheidender Weise zur Verbesserung der Existenzverhältnisse unserer Bergbauern beigetragen werden.

Von grosser Bedeutung für die Berggebiete sind auch die Massnahmen des Bundes zur Förderung des Exportes und des Absatzes im Inland von Nutz- und Zuchtvieh. Dazu kommen die Beiträge zur Förderung des Absatzes inländischer Schafwolle, die Frachtbeiträge für Vieh aus entlegenen Gebirgsgegenden sowie die Beiträge an die Prämierung von Milchprodukten der Alpbetriebe.

Eine deutliche Bevorzugung erfahren die Berggebiete auch bei der Unterstützung der Viehversicherung, indem die Bundesbeiträge im allgemeinen höchstens soviel, für die Berggebiete aber mindestens soviel betragen wie die Kantone selber aufbringen.

Bei der auf dem Entschuldungsgesetz beruhenden Kredithilfe für notleidende Bauern werden die Kantonsbeiträge, die normalerweise die Hälfte der Bundesbeiträge ausmachen müssen, zugunsten der Gebirgsgegenden bis auf einen Drittel ermässigt. Schliesslich nimmt das Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes auf die Berggebiete durch eine Reihe von Vorschriften zur zweckmässigen Förderung der Alpweiden Rücksicht.

2. Transportkostenbeiträge

Im vorstehenden Abschnitt über die Massnahmen auf dem Gebiete der Landwirtschaft sind eine Reihe von Massnahmen erwähnt, mit welchen den Berggebieten geholfen wird. Es sei hier noch besonders auf folgende Leistungen hingewiesen:

- Bundesbeschluss vom 20. September 1957 über Transportkostenbeiträge für Waren des täglichen Bedarfs für Berggebiete. Beitragsberechtigt sind die Grossisten und Fabrikanten, wenn sie die Waren ins Berggebiet zu denselben Preisen liefern, die an der massgebenden Talstation gelten;
- Bundesgesetz vom 7. Juli 1932 über die Getreideversorgung des Landes, wonach auf Grund von Artikel 28 der Bund Zuschüsse an die Kosten des Transportes von Mehl nach Gebirgsgegenden gewährt;
- die Frachtvergünstigung von 25 bis 50 Prozent für den Transport von Sommerweidvieh nach und von den Gebirgsgegenden;
- die Abschaffung der Bergzuschläge auf dem Netz der Schweizerischen Bundesbahnen, wodurch die Fahrpreise und Frachten nach Gebirgsgegenden (Gott-hard, Brünig usw.) kilometrisch nicht höher zu stehen kommen als im Flachland;
- die Gewährung von Sondertaxen durch die PTT an die einheimische Bevölkerung in Berggebieten, sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr.

Durch die Abschaffung der Bergzuschläge auf dem Netz der Schweizerischen Bundesbahnen wurde für deren ganzes Netz eine einheitliche Tarifierung erreicht. Ohne Rücksicht auf die Anlage- und Betriebskosten der in Frage stehenden Strecken und ohne Rücksicht auf deren Verkehr, welche Faktoren bei den konzessionierten Bahnunternehmungen zu erhöhten Taxen führen, werden sowohl im Flachland als auch in Berggebieten die gleichen Beförderungs-

preise erhoben. Da die Anlage- und Betriebskosten auf Bergstrecken aber bedeutend höher liegen als auf Strecken im Flachland, werden die Berggebiete durch diese Massnahme ebenfalls begünstigt.

3. Industrie und Gewerbe

Bundesversammlung und Bundesrat hatten sich auf Grund parlamentarischer Vorstösse wiederholt mit dem Problem zu befassen, wie die Existenzgrundlage der Bergbevölkerung durch Ansiedlung neuer Industrie- und Gewerbebetriebe und durch vermehrte Aufträge an bestehende Unternehmen erweitert werden könnte. Die Weisungen des Bundesrates vom 15. Juli 1955 schreiben der Bundesverwaltung und den Bundesbetrieben vor, Betriebe in Berggebieten vermehrt zu berücksichtigen. Im Interesse der Arbeitsbeschaffung für das Berggebiet nimmt der Bund die Mehraufwendungen für solche Arbeitsvergebungen in Kauf.

Für viele Berggegenden bildet der Tourismus die wichtigste, wenn nicht sogar die einzige Existenzgrundlage, so dass das Wohl der Bergbevölkerung entscheidend vom Gedeihen dieses Wirtschaftszweiges abhängt. Die Bundeshilfe zugunsten des Hotelgewerbes ist deshalb auch Hilfe an die Bergbevölkerung. Über 40 Prozent der Hotelbetriebe mit etwa 50 Prozent der Gastbetten gehören zur Berghotellerie.

4. Sozialpolitik und Bildungswesen

Als wirksame Hilfe für die Bergbevölkerung haben sich die Familienzulagen an Bergbauern erwiesen. Für dünn bevölkerte Gebirgsgegenden mit geringer Wegsamkeit leistet der Bund ferner an anerkannte Krankenkassen einen Gebirgszuschlag zu den normalen Beiträgen und zur Erleichterung der Tuberkuloseversicherung. Nach dem Landwirtschaftsgesetz sind landwirtschaftliche Arbeitnehmer auch gegen Unfall zu versichern, wobei der Bund den Berggegenden einen Beitrag an die Prämien der Betriebsinhaber leistet, sofern der Kanton einen gleich hohen Zuschuss gewährt.

Im weitern ist auf den Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1951 über Massnahmen zur Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten hinzuweisen. Danach gewährt der Bund Beiträge für die Wiederinstandstellung abgesprochener Wohnungen, für die Verbesserung der Wohnverhältnisse und den Einbau von Wohnungen in unbenützte Gebäude.

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1953 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschulen trägt den besonderen Verhältnissen der Berggebiete weitgehend Rechnung. Es stellt für die Berechnung der Primarschulsubventionen auf die Zahl der Kinder ab, was sich zugunsten der kinderreichen Gebirgskantone auswirkt. Es ermöglicht ferner die Ausrichtung von besonderen Gebirgszuschlägen an die Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Appenzell, Graubünden, Tessin und Wallis sowie von Sprachzuschlägen an die Kantone Graubünden und Tessin. Gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz beteiligt sich der Bund überdies an der landwirtschaftlichen Ausbildung mit Beiträgen, die für Kantone mit

ausgedehnten Berggebieten allgemein höher bemessen werden als für die Flachlandkantone.

5. Verschiedene Massnahmen

Zur Behebung von Unwetterschäden werden Beiträge ausgerichtet. Da vor allem das Alpengebiet unter Unwetterschäden zu leiden hat, kommt diese Beitragsmöglichkeit besonders der Gebirgsbevölkerung zugute. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei werden den Kantonen auch Bundesbeiträge für Lawinerverbauungen, Aufforstungen, Holz-Transportanlagen und Waldzusammenlegungen ausgerichtet, von denen rund neun Zehntel auf das Berggebiet entfallen.

Für die Kosten der Grundbuchanlage haben grundsätzlich die Kantone aufzukommen, doch werden in Abweichung von dieser Regel den Kantonen Graubünden, Wallis und Tessin Bundesbeiträge gewährt. An die Vermessung der Berggebiete leistet der Bund Beiträge von 80 Prozent der Kosten, gegenüber 60 oder 70 Prozent für andere Gebiete. Ferner werden für Berggebiete, in denen keine Güterzusammenlegung in Frage kommt, ausserordentliche Beiträge von 30 Prozent an die Kosten der Vermarkung ausgerichtet, sofern die Kantone ihrerseits angemessene Beiträge gewähren.

III. Die Hauptfragen der neuen Ordnung

1. Beibehaltung der bisherigen Grundsätze

Artikel 42^{ter} der Bundesverfassung beauftragt den Bund, den Finanzausgleich unter den Kantonen zu fördern. Wie gezeigt, ist der Bund dieser Forderung schon bisher ohne ausdrücklichen Verfassungsauftrag auf mannigfache Weise nachgekommen. Man wird sich deshalb fragen müssen, ob der neue Verfassungstext zu einer grundsätzlichen Neuordnung der Massnahmen des Bundes zum Finanzausgleich unter den Kantonen Anlass bietet, oder ob auf dem Bestehenden weiter aufzubauen ist.

Wie ausgeführt wurde, erstrecken sich die bisherigen finanzausgleichenden Massnahmen des Bundes über die verschiedensten Gebiete. Grosseenteils sind sie in die Vorschriften über die Verwirklichung der verschiedenen Aufgaben direkt eingebaut worden. Wollte man heute den Finanzausgleich unter den Kantonen von den einzelnen Aufgaben loslösen und ihn auf einheitlicher Ebene nach allgemein gültigen Regeln einführen, so würde dies zunächst auf vielen Gebieten, in denen der Bund oder die Kantone, oder beide gemeinsam, tätig sind, zu grosser Unsicherheit führen. Zudem müsste eine Unmenge von Bundesgesetzen und Vollziehungserlassen abgeändert werden, ganz abgesehen davon, dass auch die Gesetzgebung der Kantone von diesem Wegfall des Finanzausgleichs bei einzelnen Massnahmen in Mitleidenschaft gezogen würde. Eine derartige Ausrichtung des Finanzausgleichs auf allgemeine, von der einzelnen öffentlichen Aufgabe unabhängige Kriterien würde in die gegenwärtigen, durch die historische

Entwicklung bedingten Beziehungen zwischen Bund und Kantonen tief eingreifen und unnötig starke Unruhe verursachen. Es wird deshalb nach wie vor richtig sein, den Finanzausgleich in der Hauptsache von Fall zu Fall und nicht nach allgemein verbindlichen Grundsätzen zu ordnen. Diese Ansicht ist eindeutig auch von der Studienkommission vertreten worden.

Mit der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 42^{ter} der Bundesverfassung ist also die bisherige Ordnung grundsätzlich beizubehalten, wonach der Finanzausgleich soweit als möglich von Fall zu Fall den einzelnen in Frage kommenden Massnahmen angepasst werden soll. Der Gesetzgeber muss sich aber Rechenschaft darüber geben, ob diesen Einzelmassnahmen allgemein gültige Kriterien zugrunde zu legen sind und wie der Einbau solcher Grundsätze in die einzelnen Erlasse erfolgen soll. Diese Aufgabe sucht der vorliegende Gesetzesentwurf in einer Weise zu lösen, die eine möglichst einheitliche Beurteilung gleichwertiger Tatbestände und gleichzeitig die Freiheit der Gesetzgebung im Einzelfall gewährleistet.

2. Die Finanzkraft der Kantone

Wenn Bundesbeiträge an die Kantone oder Kantonsbeiträge an den Bund nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft werden sollen, so setzt dies voraus, dass die Unterschiede in der Finanzkraft der verschiedenen Kantone einermassen zuverlässig bekannt sind. Auf den ersten Blick mag es scheinen, dass man sich leicht ein solches zuverlässiges Bild machen könne. Näher betrachtet zeigt sich jedoch bald, dass schon allein die Definition des Begriffs der Finanzkraft eines Kantons und vielmehr noch ihre Messung mancherlei Schwierigkeiten begegnen. Die Studienkommission hat diese Seite der Frage einlässlich geprüft.

In Bezug auf die Definition der Finanzkraft macht die Kommission darauf aufmerksam, dass man sich zunächst darüber schlüssig werden muss, ob man den Kanton als Wirtschaftsgebiet oder als öffentlich-rechtliches Gemeinwesen betrachtet. Ihrer Ansicht nach kann im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich nur der Kanton im letztgenannten Sinne gemeint sein. In diesem Fall wird die Finanzkraft des Kantons durch die finanzielle Leistungsfähigkeit seiner Bürger und seiner Wirtschaft einerseits und durch die Belastung mit öffentlichen Aufgaben andererseits bestimmt.

Eine eindeutige und von vorneherein allgemein gültige Umschreibung und Feststellung der Finanzkraft eines Kantons und ihres Verhältnisses zur Finanzkraft anderer Kantone ist nach Auffassung der Studienkommission nicht möglich. Man wird vielmehr nur danach trachten können, möglichst zuverlässige Anhaltspunkte für diesen interkantonalen Vergleich zu gewinnen. Dabei soll, soweit dies möglich ist, im Einzelfall auch die Wirkung berücksichtigt werden, welche die betreffende Aufgabe selber auf den kantonalen Finanzhaushalt hat. Die Finanzkraft soll nur dann unabhängig von der Aufgabe selbst beurteilt werden, wenn sich keine direkten Zusammenhänge erkennen lassen. Damit ist aber

auch bereits gesagt, dass kein allgemein gültiger Schlüssel für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone aufgestellt werden kann.

Wir schliessen uns dieser grundsätzlichen Meinungsäusserung der Studienkommission an. Auch wir halten dafür, dass die Vielfalt im finanziellen Zusammenwirken von Bund und Kanton es nicht erlaubt, eine allgemein gültige Regel für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone aufzustellen, an welche der Gesetzgeber von vorneherein im Einzelfall gebunden wäre. Es empfiehlt sich vielmehr, hier der Gesetzgebung für die einzelnen Aufgaben möglichste Bewegungsfreiheit zu lassen und eine einheitliche Beurteilung der Finanzkraft der Kantone nur für jene Fälle vorzusehen, in denen der betreffende gesetzliche Erlass selbst hierüber keine Anweisungen enthält.

Für diese Messung der kantonalen Finanzkraft hat die Studienkommission einen Vorschlag ausgearbeitet. Danach wird für jeden Kanton ein Index der Finanzkraft errechnet, wobei das Landesmittel = 100 gesetzt wird. Dieser Index setzt sich aus sechs Teilindices zusammen; der Wehrsteuerkopfquote wird die Hälfte des Gesamtgewichts beigemessen, während die andere Hälfte aus fünf verschiedenen, die Finanzkraft des Kantons beeinflussenden Elementen zusammengesetzt ist.

Der vorgeschlagene Index der Finanzkraft bildet das Resultat einlässlicher Beratungen von Fachleuten. Sie hatten vor allem die technische Frage zu lösen, welche statistischen Daten für den erstrebten Zweck brauchbar und wie sie miteinander in Verbindung zu bringen sind. Wir zweifeln daran, dass es zur Zeit gelingen könnte, durch erneute Überarbeitung der Überlegungen, welche die Studienkommission angestellt hat, zu einem befriedigenderen Ergebnis zu gelangen.

Immerhin ist es angesichts der Problematik, welche der Aufstellung dieses Schlüssels innewohnt, kaum angezeigt, dem Berechnungsmodus der Studienkommission Gesetzeskraft zu verleihen. Deshalb sehen wir im Gesetzesentwurf auch vor, die Aufstellung dieses Schlüssels dem Bundesrat anheim zu stellen. Im Gesetz soll lediglich der Grundsatz festgehalten werden, dass bei der Feststellung der Finanzkraft der Kantone ihre Steuerkraft, deren Ausschöpfung durch Kanton und Gemeinden sowie ihre andern Finanzquellen zu berücksichtigen sind. Damit soll vermieden werden, dass Kantone unter sonst gleichen Verhältnissen vermehrte Bundeshilfe nur deswegen geltend machen können, weil ihre Kassen wegen ungenügender Ausnützung der Steuerkraft durch Kanton und Gemeinden leer sind. Im übrigen muss das Gesetz genügend Spielraum lassen, damit bei der Beurteilung der Finanzkraft der Kantone den finanziellen Strukturveränderungen, welche sich mit der Zeit einstellen können, Rechnung getragen werden kann. Es sei beispielsweise nur darauf hingewiesen, welche unterschiedlichen Möglichkeiten bei den Kantonen in bezug auf die finanzielle Ausnützung ihrer Wasserkräfte bestehen. Der Bau von Grosskraftwerken und die daraus dem Kanton zufließenden Wasserzinsen werden vielleicht schon in wenigen Jahren grosse Verschiebungen in der Finanzkraft der Kantone nach sich ziehen, während in den

vergangenen Jahren die Wasserzinsse eine so unbedeutende Rolle spielten, dass auch die Studienkommission sie nicht unter die für den Finanzausgleich massgeblichen Faktoren eingereiht hat. Das Gesetz wird von vorneherein ermöglichen müssen, solchen Verschiebungen in der Bedeutung einzelner Finanzquellen oder auch besonderer Lasten der Kantone später Rechnung zu tragen. Deshalb wird vorgesehen, den Erlass der materiellen Bestimmungen für die Messung der Finanzkraft im einzelnen dem Bundesrat nach Anhörung der Kantone vorzubehalten.

Mit der Errechnung bestimmter Zahlen zur Messung der Finanzkraft der Kantone ist noch nichts darüber ausgesagt, inwieweit diese Zahlen für die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft massgebend sein sollen. Man könnte daran denken, sie direkt als Maßstab zu verwenden, d. h. zum Beispiel einem Kanton, dessen Index der Finanzkraft zwei Drittel oder die Hälfte des landesdurchschnittlichen Indexes erreicht, einen anderthalbmal oder zweimal so hohen Bundesbeitrag auszurichten wie im Durchschnitt. In Anbetracht der beschränkten direkten Beweiskraft der kantonalen Indices liesse sich jedoch eine derart stark gleitende Abstufung von Bundesbeiträgen kaum rechtfertigen. Bis jetzt war es üblich, die Kantone lediglich in drei Gruppen (finanzstarke, mittelstarke und finanzschwache Kantone) einzuteilen. Die Studienkommission empfiehlt, diese Dreiteilung beizubehalten. Nach den Indexzahlen, die sie aus den statistischen Daten der letzten Jahre errechnet hat, schlägt sie vor, die Kantone, deren Index über dem Landesmittel liegt, als finanzstark zu bezeichnen, während sie als finanzschwach jene Kantone betrachtet, deren Index zwei Drittel des Landesdurchschnitts nicht erreicht. Wir halten diese Betrachtungsweise grundsätzlich für richtig, aber wir möchten im Gesetz diese Grenzen ebenfalls nicht von vorneherein festlegen. Es ist durchaus möglich, dass die Index-Berechnungen auf Grund späterer Erhebungen eine andere Grenzziehung zwischen den drei Gruppen erheischen. Deshalb möchten wir auch die abschliessende Ordnung dieser Frage dem Vollzug überlassen und im Gesetz nur festhalten, dass die Kantone wie bisher in drei Gruppen einzuteilen sind.

In Übereinstimmung mit der Studienkommission soll überdies der Grundsatz festgehalten werden, dass dort, wo das betreffende Subventionsgesetz einen Mindest- und einen Höchstsatz nennt, in der Regel für die finanzstarken Kantone der Mindestsatz, für die mittelstarken ein mittlerer Satz und für die finanzschwachen der Höchstsatz gelten soll.

Ist dagegen im Gesetz nur der Höchstsatz genannt, so wird dieser nach den Ausführungen in Abschnitt II/B 2 auf die finanzschwachen Kantone anzuwenden sein, während die mittelstarken Kantone in der Regel nur 80 Prozent und die finanzstarken nur 60 Prozent des Höchstsatzes erhalten.

Wie schon erwähnt, sollen diese Richtlinien nur für jene Bundesbeiträge gelten, bei denen im Grunderlass keine nähern Bestimmungen über die Berücksichtigung der Finanzkraft des Kantons enthalten sind. Dem Gesetzgeber bleibt es selbstverständlich freigestellt, je nach der Art der Aufgabe oder des Werkes,

um das es sich handelt, der Finanzkraft der Kantone auf andere Weise Rechnung zu tragen. Bei gesamtschweizerischen Aufgaben mit grosser finanzieller Tragweite wird dem Einbau von Bestimmungen über den Finanzausgleich in den jeweiligen Gesetzeserlass, unter Berücksichtigung der Wirkungen der betreffenden Massnahmen auf den Kantonshaushalt, nach wie vor der Vorzug zu geben sein.

3. Der besondere Ausgleich für die Berggebiete

Wir haben vorstehend dargelegt, in wie mannigfacher Weise bei Massnahmen des Bundes bisher auf die Berggebiete Rücksicht genommen wurde. Nachdem nun der Grundsatz des Finanzausgleichs unter Rücksichtnahme auf die Berggebiete verfassungsmässig verankert worden ist, werden auch Richtlinien darüber aufzustellen sein, wie diese beiden auf ein und dasselbe Ziel, nämlich die Entlastung der finanzschwachen Landesteile, ausgerichteten Massnahmen sinnvoll miteinander zu koordinieren sind.

Als Erstes ist zu entscheiden, für welche Beiträge zukünftig zwischen Flachland und Berggebiet ein Unterschied gemacht werden soll. Nachdem allgemein die Bundesbeiträge an die Kantone nach der Finanzkraft abgestuft werden sollen, die Berggebiete aber in der Regel in finanzschwachen Kantonen liegen, kann zur Hauptsache auf diese besondere Abstufung verzichtet werden. Eine Unterscheidung der Beiträge, die ins Flachland oder ins Berggebiet fliessen, drängt sich nur bei besonderen Massnahmen auf, vor allem dann, wenn der betreffende Bundesbeitrag nicht den Kantonen, sondern bestimmten örtlich begrenzten Empfängerkreisen zukommt. Dagegen wird das Kriterium der Finanzkraft des Kantons überall da in den Hintergrund zu treten haben, wo der gesetzliche Erlass, welcher den Bundesbeitrag begründet, die besondere Berücksichtigung der Berggebiete ausdrücklich vorschreibt.

Als Zweites ist festzuhalten, dass unmöglich eine für alle Massnahmen geltende einheitliche Abgrenzung zwischen Berggebiet und Flachland gezogen werden kann. Vielmehr muss diese Grenze je nach dem Zweck auch künftig verschieden umschrieben werden können.

Die dritte Frage ist die, ob die Bundesbeiträge, welche ins Berggebiet fliessen, innerhalb des Berggebietes weiter abzustufen seien. Sie kann kaum von vorneherein eindeutig und abschliessend beantwortet werden, sondern es wird auf Inhalt und Zweck der Massnahme ankommen. Es genügt deshalb vollauf, wenn das Gesetz lediglich die allgemeinen Richtlinien enthält und die Ausführung dem Vollzug überlässt.

4. Der Finanzausgleich mit den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer

Nach Artikel 41^{ter}, Absatz 5, der Bundesverfassung ist es Sache der Gesetzgebung, zu bestimmen, wie der Finanzausgleich mit den von den Kantonen zu diesem Zweck dem Bund abzuliefernden 5 Prozent ihrer Wehrsteuereingänge durchzuführen ist.

Die Studienkommission hat sich auch mit dieser Frage befasst. Sie empfiehlt, die eine Hälfte dieser 5 Prozent auf alle Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl

zu verteilen, die andere Hälfte dagegen nur jenen Kantonen zukommen zu lassen, deren Wehrsteuerkraft unter der landesdurchschnittlichen Wehrsteuerkraft liegt. Diese andere Hälfte soll so verteilt werden, dass der Unterschied zwischen der kantonalen und der landesdurchschnittlichen Wehrsteuerkraft gleichmässig gemildert wird.

Die Studienkommission hält sich mit ihrem Vorschlag an den Grundsatz, dass die Richtlinien für den Finanzausgleich mit den kantonalen Wehrsteueranteilen aus der Wehrsteuer selber abgeleitet werden sollen. Wir pflichten dieser Überlegung bei und beantragen deshalb, den Vorschlag der Studienkommission gesetzlich zu verankern.

An einer Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren ist die Anregung gemacht worden, die für den Finanzausgleich bestimmten 5 Prozent des Wehrsteuerertrages statt je zur Hälfte in einem andern Verhältnis nach Bevölkerungszahl und Wehrsteuerkraft aufzuteilen. Wird der nach der kantonalen Wehrsteuerkraft zu verteilende Prozentsatz erhöht, so gehen die Anteile der finanzschwachen und der mittelstarken Kantone stark auseinander, wird umgekehrt der nach der Bevölkerungszahl zu verteilende Prozentsatz erhöht, so nähern sich die Anteile der finanzschwachen und der mittelstarken Kantone an.

Die dem Bericht der Studienkommission beigegebene Tabelle 3 zeigt, wie sich der Finanzausgleich mit den kantonalen Wehrsteueranteilen nach den letzten, bisher bekannten statistischen Angaben auf die einzelnen Kantone auswirkt, wenn vom Wehrsteuerertrag 2,5 Prozent nach der Bevölkerungszahl und 2,5 Prozent nach der kantonalen Wehrsteuerkraft verteilt werden. Wählte man anstelle der Verteilung zu gleichen Teilen beispielsweise ein Verhältnis von 1:4 oder von 4:1, so ergäben sich, verglichen mit dem Vorschlag der Studienkommission, für einige ausgewählte Kantone folgende Anteile an ihren gesamten Wehrsteuereingängen:

Nach Bevölkerungszahl. . .	$\frac{1}{5}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{4}{5}$
Nach Wehrsteuerkopfquote .	$\frac{4}{5}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{5}$
Basel-Stadt.	25,4	25,9	26,5
Zürich	25,7	26,8	27,9
Solothurn	26,0	27,4	28,9
Bern.	29,0	29,6	30,3
Waadt.	29,7	30,2	30,6
Thurgau	43,1	39,8	36,5
Graubünden	45,5	41,6	37,7
Freiburg	67,2	56,8	46,4
Appenzell I.-Rh.. . . .	(132,1)	(102,7)	74,1

Der Vorschlag der Studienkommission geht einen Mittelweg, der den widerstreitenden Interessen der finanzstarken und der finanzschwachen Kantone Rechnung trägt.

Die Studienkommission schlägt vor, den Anteil des einzelnen Kantons an diesen mit Wehrsteuererträgen gespiesenen Finanzausgleich nach oben zu begrenzen. Kein Kanton soll im Endergebnis mehr Wehrsteuern erhalten, als er von seinen Steuerpflichtigen einnimmt. Diese Begrenzung der Finanzausgleichsleistungen könnte nicht verhindern, dass ein Kanton schliesslich überhaupt keine Wehrsteuern mehr an den Bund abliefern und den gesamten Wehrsteuerertrag für kantonseigene Aufgaben verwendet. Wir erachten eine so weitgehende Wirkung eines Finanzausgleichs mit kantonalen Wehrsteueranteilen als staatspolitisch nicht unbedenklich. Wir schlagen deshalb mit der Mehrheit der Studienkommission vor, die Begrenzung der Finanzausgleichsleistungen so zu ordnen, dass auch der finanzschwächste Kanton dem Bund im Endergebnis noch mindestens 10 Prozent der von ihm erhobenen Wehrsteuer abliefern. Aus diesen Überlegungen halten wir auch den an der Finanzdirektorenkonferenz gemachten Vorschlag als untragbar, für die Festsetzung des Höchstbetrages der Finanzausgleichsleistungen an den einzelnen Kanton auch die Ausfälle zu berücksichtigen, welche die Kantone wegen der verfassungsmässigen Neuordnung ihrer Anteile am Militärpflichtersatz und an den Stempelabgaben erleiden werden.

Im folgenden soll noch kurz dargelegt werden, wie die vorgeschlagene Finanzausgleichsmassnahme praktisch durchgeführt würde:

Bis jetzt hatte jeder Kanton 70 Prozent der bei ihm eingegangenen Wehrsteuerbeträge, Bussen und Zinsen der Eidgenössischen Staatskasse abzuliefern. Die verbleibenden 30 Prozent stellen den kantonalen Anteil an der Wehrsteuer dar. Da nun neu ein Sechstel dieses Kantonsanteils für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden ist, dürfen die Kantone künftig nur noch 25 Prozent der bei ihnen eingegangenen Wehrsteuern zurückbehalten; 75 Prozent müssen sie dem Bund abliefern, und zwar 70 Prozent wie bisher zugunsten der Bundeskasse und 5 Prozent zugunsten des Finanzausgleiches unter den Kantonen. Diese 5 Prozent werden vom Bund jeweils am Ende eines Kalenderjahres auf die Kantone verteilt.

Die Hälfte dieser 5 Prozent geht an alle Kantone nach dem Anteil ihrer Wohnbevölkerung an der gesamten Wohnbevölkerung der Schweiz, wobei auf die Ergebnisse der letzten eidgenössischen Volkszählung abzustellen ist.

Die andere Hälfte wird auf diejenigen Kantone verteilt, deren Wehrsteuerkopfquote die gesamtschweizerische Wehrsteuerkopfquote nicht erreicht. Für die Berechnung dieser Kopfquoten sind die im Zeitpunkt der Verteilung jeweils vorliegenden Ergebnisse der letzten Wehrsteuerstatistiken massgebend. Zur Bestimmung des anteilmässigen Anspruchs jedes einzelnen Kantons wird die Differenz zwischen der gesamtschweizerischen und der kantonalen Wehrsteuerkopfquote mit der Bevölkerungszahl des Kantons gewogen.

Im Gesetz sollen lediglich die Grundsätze des Finanzausgleichs mit den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer verankert werden. Der Erlass von Ausführungsvorschriften und die Bezeichnung der massgeblichen statistischen Unterlagen soll Sache des Bundesrates sein, der nach Anhörung der Kantonsregierungen die notwendigen Durchführungsmassnahmen treffen wird.

IV. Die Vernehmlassungen der Kantone

Ein Vorentwurf des Gesetzes wurde Ende Oktober 1958 den Kantonsregierungen zur Vernehmlassung unterbreitet.

Mit einer Ausnahme haben alle Kantone geantwortet, teilweise mit ausführlicher Stellungnahme. Sämtliche antwortenden Stände befürworteten eine Rechtsetzung auf dem Gebiete des Finanzausgleichs und über die Hälfte hat sich, ohne materielle Abänderungsanträge zu stellen, mit dem Entwurf einverstanden erklärt.

Eine Minderheit von Kantonen brachte einige Wünsche an, die meist von der besonderen Finanzlage des jeweiligen Antragstellers ausgingen. Den Anbringen wurde soweit möglich Rechnung getragen. So wurden die Bemessungsgrundlagen für die Finanzkraft ausgedehnt. Hingegen konnte den Begehren auf eine weitergehende Abstufung der Kantone für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen nicht entsprochen werden. Mit der bisherigen Einteilung in drei Gruppen folgen wir der Studienkommission und der grossen Mehrheit der Kantonsregierungen.

Die Frage der Sanktionen gegen ungerechtfertigte steuerliche Vergünstigungen rief verschiedenen gegensätzlichen Bemerkungen, die von der Streichung des Artikels bis zur Verschärfung der Massnahmen reichten. Mehrere Kantone wünschten ausdrücklich, dass man die Sanktionen dann eintreten lasse, wenn die Kantone dem bestehenden Konkordat nicht beitreten. Wir betrachten grundsätzlich eine Bestimmung über Steuerabkommen als notwendig, um dem Artikel 42^{quater} der Bundesverfassung Nachachtung zu verschaffen.

Die unterschiedlichen Auffassungen der finanzstarken und finanzschwachen Kantone kamen am deutlichsten zum Ausdruck bei der Ermittlung des Anteils am Wehrsteuerfinanzausgleich. Wir haben deshalb am ausgewogenen Vorschlag der Studienkommission festgehalten. Die gleichen Gegensätze traten bei der Begrenzung der Ansprüche der einzelnen Kantone auf die zur Verfügung stehenden Mittel auf; auch hier folgen wir, wie im vorhergehenden Abschnitt dargelegt ist, einer mittleren Linie.

Auch wenn nicht alle Anträge und Wünsche einzelner Kantone in die Tat umgesetzt werden konnten, so haben die Vernehmlassungen doch wesentlich zur Klärung dieser schwierigen Sachfragen beigetragen.

V. Die einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs

Abschnitt I handelt vom Finanzausgleich mit den Bundesbeiträgen.

Artikel 1, Absatz 1, des Entwurfs hält fest, dass die Bundesbeiträge an die Kantone nach der Finanzkraft der Kantone abzustufen sind. Damit wird gleichzeitig zum Ausdruck gebracht, dass die Verfassungsvorschrift sinngemäss nur auf Bundesbeiträge angewendet werden kann, die an die Kantone gehen.

Die Frage des Finanzausgleichs stellt sich nicht nur bei der Bemessung von Bundesbeiträgen, sondern auch dann, wenn die Kantone an die Finanzierung von Bundesaufgaben beizutragen haben. In Absatz 2 wird deshalb der Grundsatz festgehalten, dass für die Abstufung von solchen Kantonsbeiträgen an den Bund sinngemäss die gleichen Grundsätze gelten sollen wie für die Abstufung der Bundesbeiträge an die Kantone.

Selbstverständlich verpflichten diese Grundsätze den Bundesgesetzgeber nicht, in allen Subventionsgesetzen die Beiträge nach der Finanzkraft der Kantone abzustufen. Da der Gesetzgeber frei ist, den Grundsatz des Finanzausgleichs im Einzelfall zu gestalten, bestimmt Absatz 3, dass die im Gesetz enthaltenen Regeln überall dort anzuwenden sind, wo die gesetzlichen Erlasse, welche Bundesbeiträge begründen, keine gegenteiligen Vorschriften enthalten. Insbesondere werden die Bestimmungen des neuen Gesetzes für die Fälle verbindlich sein, in denen die Bemessung der Beiträge vom Gesetzgeber nachgeordneten Behörden übertragen wird.

In Artikel 2 wird die Kompetenz zur Berechnung der Masszahlen für die Finanzkraft der Kantone aus den in Abschnitt III/2 dieser Botschaft dargelegten Gründen auf den Bundesrat übertragen. Je stärker die Einwohnerschaft eines Kantons für kantonale und kommunale Aufgaben mit Steuern belastet werden muss, um so mehr wird die Finanzkraft des Kantons in Mitleidenschaft gezogen. Deshalb verpflichtet der Gesetzgeber den Bundesrat ausdrücklich, bei der Beurteilung der kantonalen Finanzkraft der Steuerkraft des Kantons, ihrer Ausschöpfung durch Kanton und Gemeinden sowie ihren andern Finanzquellen Rechnung zu tragen. Kantone, die zusammen mit den Gemeinden den Steuerzahler stärker beanspruchen, soll der Bund unter sonst gleichen Umständen grundsätzlich auch stärker unterstützen als jene, welche die Steuerschraube weniger stark angezogen haben.

Die Einteilung der Kantone in drei Gruppen mit entsprechender Abstufung der Bundesbeiträge wird in Artikel 3 gesetzlich verankert. Wir verweisen auf die vorstehenden Darlegungen über diese Gruppierung. Ein Sonderfall liegt vor, wenn mehrere Kantone zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zusammenwirken, wie dies beispielsweise auf dem Gebiet des Strafvollzugs geschieht. Absatz 2 ist in diesem Fall nicht direkt anwendbar. Da die Verhältnisse sehr verschieden sein können, ist eine einheitliche Regelung nicht angezeigt. Absatz 3 räumt deshalb dem Bundesrat die Kompetenz ein, die Sätze der Bundesbeiträge für Aufgaben und Werke, welche den Bedürfnissen mehrerer Kantone dienen, zu bestimmen.

In Artikel 4 wird zugesichert, dass die Berechnungen für die Beurteilung der Finanzkraft und die daherige Gruppierung der Kantone alle zwei Jahre überprüft werden soll.

Artikel 5 soll dem Bund eine Handhabe gegen den Abschluss von Steuerabkommen zwischen Kantonen und Steuerpflichtigen über die Einräumung ungerechtfertigter steuerlicher Vergünstigungen geben. Es wurde schon lange

als unbefriedigend empfunden, dass es Kantone gibt, die mit Steuerpflichtigen, welche neu in ihr Gebiet ziehen, Abmachungen treffen, wonach sie geringere Steuerleistungen zu erbringen haben, als den Steuerpflichtigen dieses Kantons mit gleicher Leistungsfähigkeit gesetzlich auferlegt sind. Deshalb wurde schon lange ein Einschreiten des Bundes gefordert und ihm neuerdings in Artikel 42^{quater} der Bundesverfassung die Kompetenz dazu gegeben. Steuerabkommen der genannten Art sind aber nicht nur wegen der Rechtsungleichheit, die andern Kantonsewohnern gegenüber geschaffen wird, zu beanstanden. Vielmehr liegt etwas Stossendes auch darin, dass durch diese steuerliche Unterbietung zahlungskräftige Steuerpflichtige aus andern Kantonen weggeholt werden, was eine Schädigung der Steuerkraft des bisherigen Wohnsitzkantons bewirkt. Wenn nun aber ein Finanzausgleich durchgeführt wird, bei dem die Steuerabkommen schliessenden Kantone Beiträge erhalten, für welche in wesentlichem Umfang die von ihnen geschädigten Kantone aufzukommen haben, so erhebt sich die Frage, ob gegen die Steuerabkommen schliessenden Kantone nicht Sanktionen am Platz sind. Der Bundesrat bejaht diese Frage. Er sieht daher in Artikel 5 eine besondere Kürzung der Finanzausgleichsbeiträge solcher Kantone vor, die auch weiterhin mit Steuerpflichtigen Abkommen über ungerechtfertigte steuerliche Vergünstigungen schliessen. Es handelt sich dabei um eine den Finanzausgleich betreffende Massnahme, die ihren Grund aber in dem dem Bund durch Artikel 42^{quater} Bundesverfassung erteilten Auftrag zur Bekämpfung solcher Steuerabkommen hat. Deshalb wird Artikel 42^{quater} im Ingress als Grundlage des vorliegenden Gesetzes ebenfalls genannt. Gemäss dieser Bestimmung sind die Massnahmen gegen Steuerabkommen auf dem Wege der Gesetzgebung zu erlassen. Es müssen nicht bloss die Folgen solcher Abkommen im Gesetz umschrieben werden, sondern auch die Voraussetzungen, unter denen die in einem Steuerabkommen gewährten Vergünstigungen als ungerechtfertigt zu betrachten sind. Artikel 5 setzt nun die Folgen des Abschlusses solcher Abkommen auf dem Gebiete des Finanzausgleichs fest. Ob Vergünstigungen ungerechtfertigt sind, ist dagegen keine Frage des Finanzausgleichs; die Antwort hat die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 42^{quater} der Bundesverfassung zu geben. Diese Gesetzgebung ist noch nicht erlassen; sie ist auch nicht in unmittelbarer Zukunft zu erwarten. Es soll nämlich zunächst versucht werden, die Kantone zu bewegen, von sich aus auf den Abschluss von Steuerabkommen zu verzichten. Bestrebungen in diesem Sinn setzten schon vor längerer Zeit ein. Sie haben zum Konkordat unter den Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 10. Dezember 1948 über den Ausschluss von Steuerabkommen geführt, doch sind dem Konkordat bisher erst 14 Kantone beigetreten. Falls mit Rücksicht auf die dem Bund vom 1. Januar 1959 (Datum des Inkrafttretens von Art. 42^{quater} BV) an zustehende Kompetenz zum Einschreiten gegen Steuerabkommen die übrigen 11 Kantone dem Konkordat ebenfalls beitreten, so würde eine besondere bundesgesetzliche Regelung entbehrlich, was politisch weit wünschbarer wäre als ein Eingriff des eidgenössischen Gesetzgebers auf dem Gebiet des kantonalen Steuerwesens. Für die Frage, welche Steuerabkommen für die Anwendung von Ar-

tikel 5 als ungerechtfertigt zu gelten haben, muss nun, solange kein Ausführungsgesetz zu Artikel 42^{quater} besteht, eine Übergangsregelung getroffen werden. Wir sehen vor, dies unter den Übergangsbestimmungen in Artikel 11 durch Verweisung auf das Konkordat zu tun.

Bei Bundesbeiträgen an Dritte sollen die Kantone ihrerseits zu angemessenen Beitragsleistungen herangezogen werden können. Diese Leistungen der Kantone sollen ebenfalls nach Finanzkraft abgestuft werden; der Gedanke wird in Artikel 6 verankert. Auch diese Massnahme mit finanzausgleichender Wirkung wurde gelegentlich bis jetzt schon angewendet, ohne dass dafür eine allgemein gültige gesetzliche Norm bestand. Die Frage dagegen, ob auch der persönlichen Finanzkraft des Subventionsempfängers Rechnung zu tragen sei, und wenn ja wie, ist nicht durch das Gesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen zu beantworten. Ihr wird vielmehr von Fall zu Fall im betreffenden Subventionserlass selber Aufmerksamkeit zu schenken sein.

Artikel 7 behandelt die Frage der Berücksichtigung der Berggebiete. Handelt es sich um Beiträge an Kantone, so ist dafür zu sorgen, dass die Kriterien Berggebiet und Finanzkraft sich nicht überschneiden. Für Beiträge an Dritte, welche direkt ins Berggebiet fliessen, enthält Artikel 6 des Entwurfs die nötige Klausel, damit auch hier der Finanzkraft des Kantons Rechnung getragen wird.

Abschnitt II des Entwurfs enthält die gesetzestechnischen Vorschriften für den Finanzausgleich mit den Kantonsanteilen an der Wehrsteuer. Zunächst bestimmt Artikel 8, dass jeder Kanton 5 Prozent seiner Wehrsteuereingänge für den Finanzausgleich unter den Kantonen abzuliefern hat.

Artikel 9 regelt die Modalitäten der Verteilung der abgelieferten 5 Prozent unter die Kantone, wie dies im Abschnitt III/4 hievor besprochen wurde. Auch hier beschränkt sich der Text auf die Grundsätze. Die Ordnung der Einzelheiten bleibt dem Bundesrat vorbehalten. Mit dieser Delegation von Befugnissen z. B. bei der Aufteilung der Kantonsbeiträge an die AHV, wo das Gesetz auch nur das Prinzip enthält, sind gute Erfahrungen gemacht worden. Wollte man die berechnungstechnischen Einzelheiten ins Gesetz aufnehmen, so wären Gesetzesrevisionen innert kürzester Frist wahrscheinlich unvermeidlich, abgesehen davon, dass ausgesprochen technische Fragen ihrer Natur nach in eine Vollziehungsverordnung gehören. Um den Kantonen die nötige Gewähr zu bieten, wird der Bundesrat ausdrücklich verpflichtet, die Kantonsregierungen anzuhören, bevor er die Vollzugsbestimmungen aufstellt.

Wie erwähnt, soll jeder Kanton mindestens einen Zehntel seines Wehrsteueraufkommens als eigenen Beitrag an die Wehrsteuereinnahmen des Bundes aufbringen. Da der Kanton von seinem Aufkommen vorweg einen Anteil von 25 Prozent zurückerhält, wird in Artikel 10 bestimmt, dass er von den für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mitteln höchstens 65 Prozent seiner eigenen Wehrsteuereingänge beanspruchen kann. Damit kommt er also maximal auf $25 + 65 = 90$ Prozent seines Wehrsteueraufkommens. Diese Bestimmung wird nur ausnahmsweise bei ganz finanzschwachen Kantonen wirksam werden.

Abschnitt III enthält die Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Artikel 11 ist eine ergänzende Bestimmung zu Artikel 5, auf dessen Erläuterung hievor wir verweisen. Der Wortlaut ist so gewählt, dass für die Anwendung von Artikel 5 das Konkordat in der Fassung von 1948 massgebend bleibt, auch wenn das Konkordat später geändert würde; es soll die Anwendung dieser bundesrechtlichen Bestimmung nicht durch eine Änderung des Konkordats, zu der der Bundesgesetzgeber nichts zu sagen hat, beeinflusst werden können. Sollte das Konkordat durch ein Bundesgesetz zu Artikel 42^{quater} der Bundesverfassung abgelöst werden, so wird es Sache des Bundesgesetzes sein, die für die Anwendung von Artikel 5 nötige Umschreibung der ungerechtfertigten Vergünstigung vorzunehmen.

Soweit in den geltenden Rechtserlassen für die Beitragsbemessung Rahmen- oder Höchstansätze festgelegt sind, kann die Abstufung auf dem Vollzugsweg durch den Bundesrat vorgenommen werden. Bei fixen Beitragsansätzen ist die Möglichkeit für eine differenzierte Beitragsbemessung indessen durch Revision der Grunderlasse erst zu schaffen. Diesem Zweck dient Artikel 12 des Gesetzesentwurfes. Es betrifft im Gebiete des Gesundheitswesens die Bundesgesetze vom 2. Juni 1886/18. Februar 1921 betreffend Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien (Art. 8, Abs. 1) und vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (Art. 10). Sowohl die Beiträge zur Bekämpfung epidemischer Krankheiten wie auch jene für die Lebensmittelkontrolle wurden bisher gemäss den Vorschriften der Finanzordnung gekürzt und wurden somit seit längerer Zeit nicht mehr im gesetzlich vorgesehenen Ausmass ausbezahlt. Eine Ablösung der bisherigen fiskalnotrechtlichen Regelung durch differenzierte Beitragsansätze nach Massgabe der Finanzkraft der Kantone ist deshalb ohne weiteres möglich, ohne den Subventionszweck zu gefährden. Anstelle des bisherigen gesetzlichen Beitragsansatzes von 50 Prozent schlagen wir in beiden Fällen einen Beitragsrahmen von 30 bis 50 Prozent vor. Damit kommen die finanzschwachen Kantone, für die der Höchstansatz von 50 Prozent anzuwenden wäre, aber auch die finanziell mittelstarken in den Genuss von Beitragserhöhungen.

Auch das Bundesgesetz vom 10. Juni 1925 über Jagd und Vogelschutz schreibt in den Artikeln 20, Absatz 1, und 21 für die Bundesbeiträge an die Kosten der Wildhut in den Bannbezirken und Wildasylen sowie der Wildschadenvergütung der Kantone in diesen Gebieten einen fixen Ansatz vor. Diese Beiträge unterlagen ebenfalls der Kürzung gemäss Finanzordnung, die aber in den letzten Jahren bereits gemildert wurde. Obschon die Bannbezirke ausschliesslich im Berggebiet liegen, rechtfertigt sich ebenfalls hier anstelle eines Einheitsansatzes von 50 Prozent die Abstufung nach der Finanzkraft der Kantone im Rahmen von 30 bis 50 Prozent.

Fixe Beitragsansätze kennt auch der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 betreffend den baulichen Luftschutz. Da ohnehin in absehbarer Zeit mit einer Revision der Subventionsbestimmungen dieses Beschlusses zu rechnen ist,

soll diese gleichzeitig auch dazu benützt werden, um die Voraussetzungen für eine differenzierte Beitragsbemessung zu schaffen.

Andere Gesetzesänderungen sind in diesem Zusammenhang nicht zu beantragen, weil im übrigen die Abstufung nach der Finanzkraft auf dem Wege des Vollzugs geordnet werden kann.

Die Artikel 13 und 14 regeln Inkrafttreten und Vollzug des Gesetzes.

* * *

Gestützt auf die Darlegungen der vorstehenden Botschaft ersuchen wir Sie, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen. Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommene Hochachtung zu versichern.

Bern, den 23. Januar 1959.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

P. Chaudet

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz

über

den Finanzausgleich unter den Kantonen

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 41^{ter}, Absatz 3, Buchstabe *d*, und Absatz 5;
42^{ter} und 42^{quater} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. Januar 1959,
beschliesst:

I. Bundesbeiträge

Art. 1

¹ Die Bundesbeiträge an die Kantone werden nach ihrer Finanzkraft abgestuft. Grundsatz

² Die Grundsätze für die Abstufung von Bundesbeiträgen nach der Finanzkraft sind auch auf die Beteiligung der Kantone an den Kosten von Bundesaufgaben anzuwenden.

³ Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind massgebend, soweit Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes enthalten.

Art. 2

Der Bundesrat stellt nach Anhörung der Kantonsregierungen einen Schlüssel für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone auf. Darin sind namentlich die Steuerkraft und ihre Ausschöpfung durch Kantone, Bezirke und Gemeinden sowie ihre andern Finanzquellen zu berücksichtigen. Bemessung
der
Finanzkraft

Art. 3

¹ Der Bundesrat teilt die Kantone nach der Finanzkraft in drei Gruppen ein. Abstufung
der
Bundesbeiträge

² Für die Kantone werden je nach ihrer Gruppenzugehörigkeit in der Regel Höchst-, Mittel- oder Mindestsätze festgelegt.

³ Der Bundesrat bestimmt die Sätze der Bundesbeiträge für Aufgaben und Werke, die mehreren Kantonen dienen.

Art. 4

Überprüfung
der Grundlagen Der Schlüssel und die Gruppenzugehörigkeit der Kantone werden
alle zwei Jahre überprüft.

Art. 5

Steuer-
abkommen Kantone, die mit Steuerpflichtigen Abkommen über ungerechtfertigte
steuerliche Vergünstigungen treffen, werden in die nächsthöhere Gruppe
der Finanzkraft eingeteilt. Befinden sie sich in der höchsten Gruppe, so
werden die ihnen zukommenden Bundesbeiträge unter den Mindestsatz
herabgesetzt, höchstens jedoch um die halbe Differenz zwischen Mindest-
und Höchstsatz.

Art. 6

Bundesbeiträge
an Dritte Bundesbeiträge an Dritte können von der Bedingung abhängig ge-
macht werden, dass der Kanton entsprechend seiner Finanzkraft eben-
falls zur Finanzierung der Aufgabe oder des Werkes beiträgt.

Art. 7

Berggebiete ¹ Ist nach Bundesgesetzen oder Bundesbeschlüssen bei der Gewäh-
rung von Bundesbeiträgen auf die Berggebiete besonders Rücksicht zu
nehmen, so bestimmen die Ausführungserlasse, inwieweit daneben auch
der Finanzkraft der Kantone Rechnung zu tragen ist.

² Der Bundesrat bestimmt nach Anhörung der Kantonsregierungen,
welche Landesteile als Berggebiete zu bezeichnen sind.

II. Finanzausgleich mit den Wehrsteueranteilen der Kantone

Art. 8

Mittel Jeder Kanton hat dem Bund 5 Prozent seiner Wehrsteuereingänge
für den Finanzausgleich unter den Kantonen abzuliefern.

Art. 9

Verteilung ¹ Die bis Jahresende abgelieferten Mittel werden wie folgt unter die
Kantone verteilt:

- a. die Hälfte auf alle Kantone nach der Bevölkerungszahl;
- b. die Hälfte auf die Kantone mit unterdurchschnittlicher Wehrsteuer-
kraft. Die Zuteilung richtet sich nach dem Unterschied zwischen der
landesdurchschnittlichen Wehrsteuerkraft und der Wehrsteuerkraft
des Kantons.

² Als Berechnungsgrundlagen dienen die Ergebnisse der letzten
Wehrsteuerperiode und der letzten Eidgenössischen Volkszählung.

³ Der Bundesrat ordnet die Einzelheiten nach Anhörung der Kan-
tonsregierungen.

Art. 10

Der gesamte Anspruch eines Kantons auf die von den Kantonen abgelieferten Mittel beträgt höchstens 65 Prozent seiner Wehrsteuereingänge.

Begrenzung

III. Abänderung von gesetzlichen Erlassen

Art. 11

Die nachstehenden Bundesgesetze werden wie folgt geändert:

a. Bundesgesetz vom 2. Juli 1886 ¹⁾ betreffend Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien:

«Art. 8, Abs. 1

Der Bund ersetzt den Kantonen bei den in Artikel 1 genannten Krankheiten 80 bis 50 Prozent der Auslagen, die sie und die Gemeinden nachweisbar für die Durchführung der in den Artikeln 5, 6 und 7, Alinea 3, vorgeschriebenen Massregeln, einschliesslich der wegen Erwerbsverlustes entrichteten Entschädigungen, gemacht haben.»

b. Bundesgesetz vom 8. Dezember 1905 ²⁾ betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen:

«Art. 10, Abs. 1

Der Bund gewährt Beiträge von 30 bis 50 Prozent:»

c. Bundesgesetz vom 10. Juni 1925 ³⁾ über Jagd und Vogelschutz:

«Art. 20, Abs. 1

Der Bund übernimmt 30 bis 50 Prozent der Kosten der Wildhut in den in Artikel 15 und 16 vorgesehenen Bannbezirken und Wildasylen. Liegen die Bezirke und Asyle im Berggebiet, so beträgt der Beitragsansatz 50 Prozent.»

«Art. 21

Sofern die Kantone in den eidgenössischen Jagdbannbezirken und Asylen Wildschaden vergüten, übernimmt der Bund 30 bis 50 Prozent der Kosten. Liegen die Bezirke und Asyle im Berggebiet, so beträgt der Beitragsansatz 50 Prozent.»

IV. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 12

Bis zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 42^{quater} der Bundesverfassung wird nach den Bestimmungen des Konkordates zwi-

Ungerech-
fertigte
steuerliche
Vergünstigungen

¹⁾ BS 4, 345.

²⁾ BS 4, 459.

³⁾ BS 9, 544.

schen den Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Ausschluss von Steuerabkommen in der Fassung vom 10. Dezember 1948¹⁾ beurteilt, ob eine ungerechtfertigte steuerliche Vergünstigung nach Artikel 5 dieses Gesetzes vorliegt.

Art. 13

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt rückwirkend auf den 1. Januar 1959 in Kraft. Die Artikel 8 bis 10 gelten für die Wehrsteuereingänge von der 10. Wehrsteuerperiode an.

Art. 14

Vollzug

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt. Er passt die in Vollzugsbestimmungen zu andern Gesetzen vorgesehenen Beitragsabstufungen diesem Gesetz an.

¹⁾ AS 1949, 1364.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Finanzausgleich unter den Kantonen (Vom 23. Januar 1959)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1959
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7754
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.02.1959
Date	
Data	
Seite	145-174
Page	
Pagina	
Ref. No	10 040 480

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.