

Bericht

vom

9. Mai 1958 der Studienkommission für die Prüfung der Fragen des Finanzausgleichs in der Neuordnung der Bundesfinanzen an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement

I. Aufgabe, Zusammensetzung und Arbeit der Kommission

1. Ausgangslage

Verschiedene Versuche zur verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes, die seit dem Zweiten Weltkrieg unternommen wurden, sind gescheitert. Trotzdem konnte der Finanzausgleich zwischen wirtschaftlich stärken und schwächern Kantonen seitens des Bundes durch entsprechende Ausgestaltung einschlägiger Bundesgesetze und Abstufung des in den Finanzordnungen seit 1939 verankerten Subventionsabbaues praktisch weitgehend verwirklicht werden.

In der Vorlage zur Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes, die in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 verworfen wurde, war ein bescheidener Anfang zur verfassungsmässigen Ordnung des Finanzausgleichs enthalten. Der damals vorgeschlagene Artikel 42^{quinquies} lautete:

¹ Bei der Bemessung von Beiträgen des Bundes an die Kantone sowie von Beiträgen der Kantone an den Bund soll, wenn die Verfassung nichts anderes vorschreibt, auf die Finanzkraft der Kantone angemessen Rücksicht genommen werden. Dies gilt auch dann, wenn Bundesbeiträge an Dritte von Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

² Zur Verstärkung des interkantonalen Finanzausgleichs behält der Bund höchstens 5 Prozent der ihm nach Artikel 42^{bis}, Absatz 1, lit. b, von den Kantonen in Rechnung gestellten Quellensteuerbeträge zurück. Die Bundesgesetzgebung regelt die Verteilung an die Kantone.

Der Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958 (Finanzordnung 1958) enthält hinsichtlich der verfassungsmässigen Verankerung des Finanzausgleichs eine

wesentlich deutlichere Verpflichtung. Der in Aussicht genommene Artikel 42^{ter} lautet:

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.

Diese Vorschrift wird ergänzt durch Artikel 41^{ter}, Absatz 3, Buchstabe *d*:

Die Steuer (Wehrsteuer) 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.

Artikel 42^{ter} bringt zur Hauptsache die verfassungsmässige Verankerung bereits bestehender Massnahmen. Er enthält aber auch die Verpflichtung, das Erreichte kritisch zu prüfen und da, wo Korrekturen und Ergänzungen nötig sind, solche vorzunehmen, um den Finanzausgleich seitens des Bundes auch weiterhin wirksam zu gestalten. Neben der Ausgestaltung des direkten und des indirekten Finanzausgleichs wird insbesondere die Definition und die Bemessung der Finanzkraft der Kantone sowie die Verteilung der 5 Prozent des Wehrsteueraufkommens gemäss Artikel 41^{ter}, Absatz 3, Buchstabe *d*, von erheblicher Bedeutung sein.

2. Der Auftrag

Die geschilderte Ausgangslage veranlasste den Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, die Prüfung der Probleme des Finanzausgleichs im Rahmen der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes einer eigens hierfür geschaffenen Studienkommission zu übertragen.

Der Kommission wurde vom Departement ursprünglich ein einlässliches Fragenschema unterbreitet. Dieses Schema wurde jedoch ausdrücklich als nicht abschliessend, sondern als erste Diskussionsgrundlage bezeichnet. In der Folge zeigte es sich deutlich, wie vielseitig die Fragen sind, welche sich bei der Beurteilung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen stellen. In Anbetracht der Vielfalt hätte der Versuch einer allseitig befriedigenden Schematisierung der Probleme von vorneherein zum Scheitern verurteilt sein müssen. Aus den einlässlichen Diskussionen im Schosse der Kommission und der Subkommissionen schälten sich schliesslich vier Hauptfragen heraus, deren Beantwortung sich die Kommission zum Ziele setzte, und der Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements erklärte sich damit einverstanden, die Fragen an die Kommission in der folgenden Form zu stellen:

1. Wie ist die Finanzkraft der Kantone zu definieren und zu messen?
2. Ist für alle Massnahmen des Finanzausgleichs eine einheitliche Methode anzuwenden?
3. Wie soll der Finanzkraft der Kantone bei der Bemessung von Bundesbeiträgen Rechnung getragen werden? (Finanzordnung 1958, Art. 42^{ter}).

4. Wie ist der Finanzausgleich mit dem Anteilssechstel am Wehrsteuerertrag zu verflechten? (Finanzordnung 1958, Art. 41^{ter}, Abs. 3, Buchstabe d).

3. Zusammensetzung der Kommission

Als Mitglieder der Studienkommission für die Prüfung des Finanzausgleichs in der Neuordnung der Bundesfinanzen wurden am 10. Mai 1957 vom Vorsteher des Finanz- und Zolldepartements die folgenden Herren ernannt:

Präsident: Dr. K. Renold, Nationalrat, Aarau.

Mitglieder: Th. Ayer, Conseiller d'Etat, Directeur des finances du Canton de Fribourg, Fribourg;

D. Danioth, Ständerat und Regierungsrat, Vorsteher der Finanzdirektion des Kantons Uri, Andermatt;

Dr. B. Galli, Regierungsrat, Direktor des Finanzdepartements des Kantons Tessin, Bellinzona;

Dr. W. Grütter, Vizedirektor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern;

Dr. jur. R. Isler, Staatsschreiber des Kantons Zürich, Zürich;

G. Klaus, Ständerat und Regierungsrat, Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons Solothurn, Solothurn;

Dr. W. Kull, Direktor der Schweizerischen Nationalbank, Zürich;

Dr. W. Stähelin, Regierungsrat, Chef des Finanz-, Forst- und Militärdepartements des Kantons Thurgau, Frauenfeld;

Dr. W. Studer, Steuerverwalter, Basel;

Experte: Dr. W. Stäuber, I. Sektionschef der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Bern.

Das Sekretariat der Kommission besorgte Dr. H. C. Schulthess, Sektionschef der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Die Kommission bezeichnete zwei Subkommissionen, denen sie je ein bestimmtes Problem zur Abklärung und Antragstellung überband.

Subkommission I. Diese hatte den Auftrag, eine Reihenfolge der Kantone nach ihrer Finanzkraft aufzustellen. Ihr Vorsitzender war Herr Regierungsrat Galli. Im weiteren gehörten ihr die Herren Grütter, Kull und Stäuber an.

Subkommission II. Ihre Aufgabe war, Vorschläge für die Verteilung der 5 Prozent des Wehrsteuerertrages, die für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden sind, vorzubereiten. Den Vorsitz führte Herr Regierungsrat Stähelin; als Mitglieder wirkten mit, die Herren Ayer, Danioth, Grütter und Studer.

4. Sitzungen

Die Kommission wurde in einer ersten Sitzung vom 22. Mai 1957 durch den Herrn Departementsvorsteher über ihre Aufgaben orientiert. Sie hat in der Folge

in sieben Sitzungen der Gesamtkommission und in je zwei Sitzungen der Subkommissionen I und II die ihr gestellten Probleme behandelt. Dabei ging sie von den ihr von der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Verfügung gestellten Unterlagen aus. Sie bildete sich ihre Meinung in freier Diskussion der einzelnen Fragen. Das Resultat dieser Besprechungen gibt dieser Bericht wieder. Seine Schlussfolgerungen bilden gleichzeitig die Empfehlungen, welche die Kommission dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement als Anregungen für den Vollzug der in Frage stehenden Bestimmungen der Finanzordnung 1958 unterbreitet.

II. Begriff und gegenwärtiger Stand des Finanzausgleichs

1. Allgemeines

Mit der Frage, was unter dem Begriff des Finanzausgleichs zu verstehen sei, hatte sich die Kommission nur insoweit zu befassen, als der Finanzausgleich in Massnahmen des Bundes besteht, welche dazu dienen sollen, die Unterschiede der wirtschaftlichen Tragfähigkeit zwischen den einzelnen Kantonen zu mildern. Die Unterschiede dagegen, welche sich aus der Tatsache herausgebildet haben, dass der Bund als Gesamtstaat in die Tätigkeitsgebiete der Kantone eingegriffen und auch bestimmte Finanzquellen für sich beansprucht hat, sind nicht direkt in den Kreis dieser Betrachtungen einbezogen worden. Der Begriff des Finanzausgleichs, der hier zur Diskussion steht, umfasst somit lediglich jene Massnahmen des Bundes, mit welchen den finanzstärkeren Kantonen weniger und den finanzschwächeren mehr Bundesmittel zugewiesen werden, als wenn man die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Empfängers der Gelder unberücksichtigt liesse.

Der Finanzausgleich in diesem Sinne ist also nicht darauf ausgerichtet, an den finanziellen Beziehungen des Bundes zur Gesamtheit der Kantone Korrekturen anzubringen, sondern vielmehr die von seiten des Bundes zur Ausrichtung an die Kantone verfügbaren Mittel den einzelnen Kantonen unter Berücksichtigung ihrer eigenen wirtschaftlichen Tragfähigkeit zukommen zu lassen. Solchen Massnahmen sind von vorneherein verhältnismässig enge Grenzen gesetzt. Die Hauptschwierigkeit bei der Lösung dieser Fragen liegt darin, das richtige Mass zu finden, damit unbillige Härten aufgefangen werden und die kantonale Souveränität nicht berührt wird.

2. Bisherige Finanzausgleichsmassnahmen des Bundes

Das Bestreben, bei Aufgaben des Bundes, welche die Tätigkeit der Kantone direkt berühren, sowie bei kantonalen Aufgaben, die vom Bunde unterstützt werden, der Finanzkraft der Kantone Rechnung zu tragen, hat zu einer ganzen Musterkarte von Massnahmen Anlass gegeben. Dem Grundsatz des Finanzausgleichs wurde vom Bunde bis jetzt, vereinzelt gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Weisung, vorwiegend aber durch anderswie umschriebene Möglichkeiten,

nachgelebt. In diesem Zusammenhang sei versucht, einen Überblick über die verschiedenen bisherigen Massnahmen des Bundes in dieser Richtung zu geben.

a. Allgemeine Abstufung der Bundesbeiträge

Als die wesentlichste bisher vom Bunde ergriffene Massnahme, um einen Finanzausgleich zwischen wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Kantonen auf den verschiedensten Gebieten zu erreichen, ist wohl der in Artikel 1 der Finanzordnung von 1938 festgelegte Subventionsabbau anzusprechen, der heute noch gilt. Diese Vorschrift besagt, dass der Abbau, welchem die Bundesbeiträge damals unterworfen wurden, der wirtschaftlichen Lage des Beitragsempfängers Rechnung tragen soll. Gestützt auf diese Bestimmung bildete sich die heutige Praxis des Bundes heraus, nach welcher die Beiträge, je nachdem ob es sich um finanzstarke, mittelstarke oder finanzschwache Kantone handelt, abgestuft werden.

Ein weiteres finanzausgleichendes Moment liegt in den vielen Bundesbeiträgen, in denen von Gesetzes wegen oder durch Ausführungserlasse bestimmt wird, dass sie in den Gebirgsgegenden reichlicher als im Flachland oder überhaupt nur in den Gebirgsgegenden ausgerichtet werden sollen. Die Bergkantone sind bekanntlich durchwegs gleichzeitig finanzschwache Kantone.

Wie gross die finanzausgleichende Wirkung dieser abgestuften Bundesbeiträge ist, lässt sich statistisch nicht erfassen. Feststellbar ist lediglich, dass gestützt auf diese Vorschriften z.B. im Jahre 1956 Bundesbeiträge (ohne die Strassenbeiträge aus dem Benzinollanteil) im Gesamtbetrage von rund 20 Millionen Franken direkt nach der Finanzkraft und rund 60 Millionen Franken danach abgestuft wurden, ob der Empfänger dem Berggebiet oder dem Flachland angehört.

Neben diesem, auf dem Wege über den unterschiedlich gehandhabten Subventionsabbau eingeführten Finanzausgleich finden sich in der Bundesgesetzgebung eine Reihe von Bestimmungen, die teils direkt und teils indirekt finanzausgleichend wirken. Sie seien hier kurz aufgeführt.

b. Strassenbeiträge aus Treibstoffzöllen

In Artikel 7, Absatz 1, Buchstabe c, der Finanzordnung 1951/54, welcher heute noch gilt, wird bestimmt, dass Kantone mit geringer Finanzkraft aus der Benzinollhälfte zusätzliche Beiträge an ihre Strassenbaulasten auszurichten sind. Nach den Ausführungsbeschlüssen zu diesem Grundsatz werden seit dem Jahre 1950 den Kantonen folgende Beiträge aus dem Reinertrag der Treibstoffzölle ausgerichtet:

20 Prozent für Beiträge an die allgemeinen Strassenbaukosten (Aufteilung auf die Kantone wie der sogenannte Benzinollviertel vor 1950 ohne finanzausgleichende Wirkung);

20 Prozent für Werkbeiträge an den Aus- und Neubau von Hauptstrassen, abgestuft nach der Finanzkraft der Kantone;

40 Übertrag

40 Übertrag

10 Prozent für Finanzausgleichsbeiträge an die Strassenbaulasten der Kantone
mit geringer Finanzkraft;

50 Prozent im ganzen.

Finanzausgleichsbeiträge erhielten bis jetzt jeweilen die neun Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Appenzell I.-Rh., Appenzell A.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis. Diese direkten Beiträge zum Finanzausgleich machen gegenwärtig rund 20 Millionen Franken im Jahr aus.

Als weitere finanzausgleichende Komponente kommt bei den Strassenbeiträgen noch die nach Artikel 30 der Bundesverfassung den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen gewährte Entschädigung hinzu.

c. Primarschulsubventionen

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 beziehungsweise 15. März 1930 über die Unterstützung der öffentlichen Primarschulen gab dem Bund bereits die Möglichkeit, neben dem Grundbeitrag pro Kopf der Wohnbevölkerung an acht Kantone einen besonderen Gebirgzzuschlag auszurichten. Das neue Gesetz vom 19. Juni 1953 hielt an dieser Regelung grundsätzlich fest, verstärkte aber die finanzausgleichende Wirkung dadurch, dass nunmehr die Grundbeiträge sowie die Bergzuschläge auf Grund der Zahl der 7- bis 15jährigen Kinder gemäss der letzten Volkszählung und nicht mehr nach der Wohnbevölkerung im gesamten verteilt wurden.

d. Beiträge an die Landwirtschaft

Artikel 102 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft bestimmt, dass finanziell stark belasteten Kantonen, namentlich solchen mit ausgedehnten Berggebieten, die Beitragspflicht zur Finanzierung landwirtschaftlicher Aufgaben, welche vom Bunde gefördert werden, erleichtert werden kann. Das führt dazu, dass auch auf diesem Gebiet die Bundesbeiträge für gleiche Zwecke relativ höher ausfallen, wenn sie an finanzschwache Kantone ausgerichtet werden, als wenn es sich um finanziell stärkere Kantone handelt.

e. Kantonsanteile an den Stempelabgaben

Ein gewisser Finanzausgleich wird auch dadurch erzielt, dass die Anteile der Kantone an den Stempelabgaben nach der Bevölkerungszahl verteilt werden. Damit fliessen im allgemeinen in die wirtschaftlich starken Kantone weniger, in die schwächeren dagegen mehr Mittel, als den aus ihrem Kanton stammenden Einnahmen aus dieser Quelle entspräche. Es darf dabei aber nicht ausser acht gelassen werden, dass es sich hier um Anteile handelt, die den Kantonen als Ersatz einer früheren eigenen Einnahmenquelle zugebilligt wurden.

f. Alters- und Hinterlassenenversicherung

Hier wird eine finanzausgleichende Wirkung nicht auf dem Wege der Bundesbeiträge, sondern vielmehr auf dem Wege unterschiedlicher Beiträge der Kantone an dieses eidgenössische Gemeinschaftswerk erzielt.

In Artikel 105, Absatz 1, Buchstabe *c*, des Bundesgesetzes über die AHV vom 20. Dezember 1946 wird nämlich vorgeschrieben, dass die Beiträge der einzelnen Kantone zum Teil nach Massgabe der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kantons zu bemessen seien. Gemäss Artikel 106 des Gesetzes werden die Zinsen einer Reserve von 200 Millionen Franken, welcher aus den Überschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung ausgeschieden wurde, für diese Herabsetzung der kantonalen Beiträge verwendet. Diese Erleichterungen erreichen jährlich zwischen 5 und 6 Millionen Franken, und sie kommen nach den Ausführungsbestimmungen zum AHV-Gesetz ungefähr der Hälfte aller Kantone zugute.

III. Ergebnis der Kommissionsarbeit

1. Die Finanzkraft der Kantone

a. Definition der Finanzkraft

Die Finanzkraft eines Kantons als Wirtschaftsgebiet ist gleich der Summe aller seiner wirtschaftlich nutzbaren Kräfte. Ihr sinnvoller Ausdruck wäre das kantonale Volkseinkommen. Das Volkseinkommen wird jedoch – mindestens gegenwärtig – nur gesamtschweizerisch geschätzt. Es wäre sehr erwünscht, dass der Versuch unternommen würde, das schweizerische Volkseinkommen möglichst auch nach Kantonen aufzugliedern.

Wird unter Kanton nicht das Wirtschaftsgebiet, sondern das souveräne öffentlich-rechtliche Gemeinwesen verstanden, so sind für die Beurteilung seiner Finanzkraft zwei gegensätzlich gerichtete Grössen massgebend: Auf der einen Seite steht die finanzielle Leistungsfähigkeit seiner Bürger und seiner Wirtschaft, und dieser gegenüber steht die Belastung durch die Aufgaben des öffentlichen Gemeinwesens. Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich seitens des Bundes kommt nur diese Betrachtungsweise in Frage. So aufgefasst, lässt sich die Finanzkraft – mindestens theoretisch – nicht mehr durch ein einziges Kriterium zum Ausdruck bringen und auch nicht allgemein gültig und eindeutig definieren.

b. Kriterien für die Messung der Finanzkraft

Die finanzielle Leistungsfähigkeit eines öffentlichrechtlichen Gemeinwesens hängt letzten Endes von der Wirtschaftskraft seines Hoheitsgebietes und von deren Erfassung durch den Staat ab. Ein Kanton kann seine Volkswirtschaft mehr oder weniger belasten. Dieses «mehr oder weniger» kann er jedoch nicht völlig frei bestimmen. Hier werden die öffentlichen Aufgaben zum ausschlaggebenden Bestimmungsfaktor. Die ihm übertragenen Aufgaben muss ein

Kanton zu lösen versuchen, und hiefür braucht er bestimmte Mittel. Dabei hat er erst noch die mutmasslichen künftigen Aufgaben angemessen in Rechnung zu stellen.

Wesentlich für die Beurteilung der Finanzkraft eines Kantons sind somit zwei Arten von Elementen, nämlich solche, die über seine finanzielle Leistungsfähigkeit und solche, die über seinen Bedarf an Mitteln Auskunft geben.

Ein Blick auf die Zusammenfassung aller kantonalen Rechnungen zeigt, dass die gesamten Einnahmen, welche den Kantonen in den letzten Jahren zur Verfügung standen, in die folgenden vier Hauptgruppen zusammengefasst werden können:

	Prozent (circa)
Steuern	55
Ertrag des Vermögens	15
Andere Einkünfte, wie Regalien, Patentabgaben, Gebühren, Kostenbeiträge sowie Rückvergütungen des Bundes	15
Anteile an Bundeseinnahmen und Bundesbeiträge	15
	<hr style="width: 100%; border: 0.5px solid black;"/>
	100

Diese Zahlen sind Durchschnittszahlen aus 25 kantonalen Rechnungen. Die Verhältnisse in den einzelnen Kantonen weichen davon zum Teil recht erheblich ab. So machen die Steuereinnahmen im Kanton Basel-Stadt über $\frac{2}{3}$, im Kanton Uri dagegen nur ca. $\frac{1}{5}$ aller Einnahmen aus. Auch der Anteil des Ertrages des Vermögens an den Einnahmen variiert sehr stark. Er geht von 30 Prozent im Kanton Freiburg bis zu 3 Prozent im Kanton Uri.

Die anderen Einkünfte mögen bei verschiedenen Kantonen einen gewissen Umfang erreichen, wie z. B. die Wasserzinsen. Für einen Vergleich aller 25 Kantone fallen sie aber nicht ins Gewicht.

Die Anteile an Bundeseinnahmen und die Bundesbeiträge, welche den Kantonen und den Gemeinden zufließen, sind in diesem Zusammenhang nicht als Einnahmen zu werten. Die Einnahmen als Ausdruck der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Kantons werden somit von den Steuereingängen massgeblich beeinflusst. Die Steuern sind die grösste Einnahmengruppe; im Durchschnitt aller 25 Kantonsrechnungen sind sie fast viermal so gross wie jede der drei übrigen Gruppen. Die Steuereingänge beruhen ihrerseits weitgehend auf der Steuerkraft der Kantonsbevölkerung und der kantonalen Volkswirtschaft.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bevölkerung und der Volkswirtschaft, d. h. die Finanzkraft eines Kantons, kommt somit über die Steuerkraft, die in den Steuereingängen sichtbar wird, repräsentativ zum Ausdruck. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Steuerkraft als ein massgeblicher Ausdruck der allerdings umfassenderen Finanzkraft verwendet werden kann. Die Steuerordnung (Steuergesetze, Steuerveranlagung, Steuerbelastung usw.) ist in den einzelnen Kantonen jedoch sehr unterschiedlich. Unter diesen Umständen ist

es ausgeschlossen, aus kantonalen Steuerzahlen allein zuverlässige Anhaltspunkte für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone zu gewinnen, die untereinander vergleichbar sind, d. h. die zu einer Einreihung aller 25 Kantone nach einheitlichen Gesichtspunkten führen könnten.

Hinweise auf die Finanzkraft, die aus kantonalen Steuerzahlen abgeleitet sind, bedürfen daher der Überprüfung und Korrektur durch Zahlen, die gesamtschweizerisch vergleichbar sind. Hiefür kommen namentlich Zahlenreihen auf Grund der nach einheitlichen Richtlinien erhobenen eidgenössischen Wehrsteuer in Betracht.

Die Wehrsteuerkopfquote, d. h. der Ertrag aus der Besteuerung natürlicher und juristischer Personen, dividiert durch die Bevölkerungszahl, ist der bisher allein verwendete Ausdruck für die Würdigung der Finanzkraft eines Kantons bei der Bemessung von Bundesbeiträgen, welche dem Finanzausgleich dienen sollen. Wenn dieser Maßstab auch nicht frei ist von Mängeln, so hat er sich doch in der Praxis eingelebt und bewährt. Die Kommission ist nach reiflicher Prüfung zur Auffassung gelangt, dass dieser Maßstab nicht preisgegeben, sondern nach wie vor die wesentlichste Grundlage für die Gruppierung der Kantone nach der Finanzkraft bilden muss.

Änderungen im Aufbau der Wehrsteuer ändern am Aussagewert der Wehrsteuerkopfquote nichts Entscheidendes. Dies zeigt die nachstehende Tabelle.

Die Kommission hält dafür, dass neben der Wehrsteuerkopfquote noch weitere Kriterien zur Bemessung der Finanzkraft der Kantone herbeigezogen werden sollen. Durch deren Mitberücksichtigung können die Unzulänglichkeiten, welche der Wehrsteuerkopfquote als Ausdruck für die Finanzkraft eines Kantons innewohnen, korrigiert werden.

So ist es zunächst angezeigt, auch die Wehrsteuersubstanz, d. h. die steuerbaren Einkommen und Erträge mitzuwürdigen. Dabei wird die Progressionswirkung ausgeschaltet, welche bei Betrachtung der Erträge dazu führt, dass die höheren Einkommen um ein Vielfaches stärker ins Gewicht fallen als die kleineren. Allerdings haftet auch den Zahlen über die Wehrsteuersubstanz der Nachteil an, dass damit die von der Wehrsteuer nicht erfassten, kleineren Einkommen ganz unberücksichtigt bleiben. Die Kommission drückt den Wunsch aus, dass diese Lücke, wenn irgend möglich, durch eine statistische Bearbeitung der Einkommensangaben der mit pflichtigem Einkommen Null abschliessenden Wehrsteuererklärungen ergänzt wird.

In den aus der Wehrsteuer abgeleiteten Kriterien bleiben die Wechselwirkungen zwischen der Steuerordnung des Bundes und jener der Kantone unberücksichtigt. Diese können dadurch in die Beurteilung einbezogen werden, dass man das Verhältnis der Wehrsteuererträge zu den Kantons- und Gemeindesteuern betrachtet. Je nachdem die nach einheitlichen Grundsätzen erhobene Wehrsteuer im Vergleich zu den Kantons- und Gemeindesteuern stärker oder weniger stark ins Gewicht fällt, um so niedriger oder um so höher ist offenbar, objektiv gemessen, die Steuerbelastung im betreffenden Kanton. Diese Verhältniszahl gibt also einen Maßstab für die Belastung, welche die öffentliche

Auswirkung von Änderungen der Wehrsteuer
(Wehrsteuer VII. Periode)

Wehrsteuerertrag vom Einkommen und Vermögen		Wehrsteuerertrag vom Einkommen allein			
		Einkommen ab 4000 Fr.		Einkommen ab 10000 Fr.	
Kantone	Index ¹⁾	Kantone	Index ¹⁾	Kantone	Index ¹⁾
1		2		3	
Basel-Stadt. . .	191	Basel-Stadt. . .	196	Basel-Stadt. . .	206
Genf	186	Genf	176	Genf	183
Zürich	166	Zürich	163	Zürich	171
Basel-Land. . .	140	Basel-Land. . .	146	Basel-Land. . .	151
Neuenburg . . .	131	Neuenburg . . .	139	Neuenburg . . .	140
Nidwalden . . .	110	Schaffhausen . .	101	Nidwalden . . .	110
Glarus	101	Nidwalden . . .	99	Schaffhausen . .	99
Schaffhausen . .	98	Bern	95	Bern	96
Bern	91	Solothurn	94	Glarus	91
Zug	90	Glarus	92	Solothurn	91
Solothurn	87	Zug	87	Zug	86
Aargau	83	Aargau	86	Aargau	84
Waadt	82	Waadt	76	Waadt	71
St. Gallen . . .	70	Appenzell A.-Rh.	66	Appenzell A.-Rh.	63
Appenzell A.-Rh.	69	St. Gallen	66	St. Gallen	63
Thurgau	63	Thurgau	61	Thurgau	54
Tessin	58	Tessin	56	Tessin	53
Luzern	54	Luzern	55	Luzern	51
Graubünden . .	42	Graubünden . . .	43	Schwyz	34
Schwyz	39	Uri	39	Graubünden . . .	33
Uri	37	Schwyz	38	Uri	32
Freiburg	31	Freiburg	31	Freiburg	26
Wallis	28	Wallis	30	Wallis	24
Obwalden	20	Obwalden	20	Obwalden	16
Appenzell I.-Rh.	17	Appenzell I.-Rh.	17	Appenzell I.-Rh.	14
Schweiz	100	Schweiz	100	Schweiz	100

Die Rangfolge der Kantone würde sich also im grossen und ganzen selbst bei einer starken Veränderung im Aufbau des Wehrsteuersystems nicht wesentlich verschieben.

¹⁾ Indizierte Kopfquoten.

Hand den Bürgern des Kantons auferlegen muss, um die Aufgaben erfüllen zu können, welche ihr überbunden sind.

Ein weiteres Kriterium bildet die absolute Belastung durch Kantons- und Gemeindesteuern, welche die effektive Steuerlast der Einwohnerschaft des Kantons zum Ausdruck bringt. Die Zahlen über die Abweichungen dieser Steuer-

last pro Kopf in den einzelnen Kantonen, verglichen mit dem Landesdurchschnitt, sind ein deutlicher Ausdruck dafür, wie stark der Kanton seine Einwohnerschaft zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in Kanton und Gemeinde anspannen muss.

Für die Beurteilung des öffentlichen Haushalts eines Kantons sind auch seine Umsätze charakteristisch. Ob man dabei die Einnahmen oder die Ausgaben betrachtet, ist unerheblich, weil sie sich, auf die Dauer gesehen, ungefähr die Waage halten werden. Da sich die Einnahmen statistisch einwandfreier interkantonal vergleichbar erfassen lassen als die Ausgaben, sollen deshalb nicht die Ausgaben, sondern die effektiven Einnahmen der Kantone und Gemeinden mitgewürdigt werden. Als effektive Einnahmen sind die gesamten Einnahmen von Kanton und Gemeinden unter Weglassung der Rückvergütungen, Bundesbeiträge und Gemeindebeiträge zu betrachten.

Ein letztes Kriterium, das die Kommission nicht ausser acht lassen möchte, um zu einem möglichst zuverlässigen Ausdruck der Finanzkraft der Kantone zu kommen, ist die Bevölkerungsdichte. Sie ist ein nicht zu unterschätzender Faktor für die Beurteilung der wirtschaftlichen Kräfte eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens. Dicht besiedelte Gebiete stellen zwar im allgemeinen vermehrte Ansprüche an das öffentlich-rechtliche Gemeinwesen, sei es die Gemeinde oder der Kanton. Aber im grossen und ganzen deutet eine dichte Bevölkerung doch deutlich auf wirtschaftliche Stärke hin, während dünn besiedelte Gebiete als finanzschwach anzusprechen sind. Dieser Hinweis, welchen die Bevölkerungsdichte (Einwohner pro Fläche) auf die Finanzkraft eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens zu geben vermag, soll nicht unbeachtet bleiben.

c. Der Index der Finanzkraft

Die Kommission kam im Sinne der vorstehenden Ausführungen dazu, dass für die Bemessung der Finanzkraft eines Kantons die folgenden Elemente heranzuziehen seien:

- I. Die Wehrsteuerkopfquote;
- II. Die Wehrsteuersubstanz;
- III. Das Verhältnis der Wehrsteuer zu den Kantons- und Gemeindesteuern;
- IV. Die Belastung durch Kantons- und Gemeindesteuern im umgekehrten Verhältnis (Steuerbelastungs-Index);
- V. Die effektiven Einnahmen der Kantone und Gemeinden pro Kopf;
- VI. Die Bevölkerungsdichte.

Es sind dies sechs Elemente, welche durch offizielle, eidgenössische Statistiken regelmässig festgestellt werden und welche von Kanton zu Kanton vergleichbar zahlenmässig ausgedrückt werden können.

Nun stellte sich für die Kommission die Frage, wie diese Elemente miteinander in Verbindung gebracht werden sollen, um zu einem der Wirklichkeit möglichst nahekommenden Ausdruck der Finanzkraft zu gelangen. Sie schlägt nach Abwägung verschiedener Möglichkeiten vor, einen Index der Finanzkraft für jeden Kanton wie folgt aus diesen Einzelkriterien zu berechnen.

1. Für jedes einzelne Kriterium werden die Ziffern der verschiedenen Kantone in Prozenten des Landesmittels (= 100) ausgedrückt. So ergeben sich für jeden Kanton sechs Indexzahlen für die Kriterien I bis VI. Dabei sind die Einzelelemente vorstehend mit Absicht so definiert worden, dass Indexzahlen über 100 auf überdurchschnittliche und Indexzahlen unter 100 auf unterdurchschnittliche Finanzkraft hinweisen.
2. Wie erwähnt, ist die Wehrsteuerkopfquote als der massgeblichste Faktor für die Beurteilung der Finanzkraft anzusehen. Es wird deshalb vorgeschlagen, dem Index I allein die Hälfte des Gesamtgewichtes aller Indices zu geben.
3. Die fünf andern Indices II bis VI sind Hilfsgrössen, denen allen ungefähr die gleiche Bedeutung zukommt. Ihnen soll deshalb je 10 Prozent des Gesamtgewichtes zukommen.
4. Demnach ist der Index der Finanzkraft eines Kantons wie folgt zu bilden:
Gesamtindex = $0,5 I + 0,1 (II + III + IV + V + VI)$.

Welche Indexzahlen sich nach den neuesten, offiziellen Statistiken auf diese Weise ergeben, ist in den Tabellen 1 und 2 im Anhang dargestellt. Ihnen liegen die Zahlen der VII. Wehrsteuerperiode und die Ergebnisse der Kantons- und Gemeinderechnungen des Jahres 1955 zugrunde.

Die in den Tabellen 1 und 2 enthaltene Proberechnung ergibt folgende Indices der Finanzkraft (Landesmittel = 100):

Basel-Stadt	638	Appenzell A.-Rh.	78
Genf	212	St. Gallen	76
Zürich	165	Thurgau	74
Neuenburg	132	Luzern	70
Basel-Land	131	Uri	62
Nidwalden	130	Tessin	60
Glarus	122	Graubünden	58
Solothurn	112	Freiburg	52
Zug	112	Schwyz	51
Aargau	106	Wallis	46
Schaffhausen	105	Obwalden	34
Waadt	92	Appenzell I.-Rh.	34
Bern	90		

Für die definitive Aufstellung einer ersten Rangliste für die Finanzkraft der Kantone wird es sich empfehlen, die Durchschnittsresultate der Kantons- und Gemeinderechnungen von mindestens zwei Jahren zugrunde zu legen, um Zufälligkeiten, die in einzelnen Rechnungen enthalten sind, nach Möglichkeit auszugleichen.

Auch soll, wie noch darzulegen sein wird, jedenfalls davon abgesehen werden, die Kantone für die allgemeine Beurteilung ihrer Finanzkraft derart einzeln aneinander zu reihen.

2. *Einheitlicher oder differenzierter Finanzausgleich?*

Im Hinblick auf die Mannigfaltigkeit der gegenwärtigen Finanzausgleichsmassnahmen des Bundes stellte sich die Kommission die Frage, ob für die Zukunft ein Maßstab für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone aufgestellt werden soll, der für alle derartigen Massnahmen des Bundes als verbindlich zu betrachten wäre. Eine derartige, einheitliche Masszahl hätte den Vorteil, dass damit bei allen Bundeshilfen mit gleicher Elle gemessen würde. Dagegen wäre sie mit dem Nachteil der Starrheit und Schematisierung behaftet.

Damit, dass allgemein gültige Vorschriften für den Vollzug der Verfassungsbestimmungen über den Finanzausgleich aufgestellt würden, wäre kaum viel gewonnen. Im Gegenteil, derartige Vorschriften müssten bei der Beratung von Gesetzen und Beschlüssen über bestimmte Aufgaben und Hilfsmassnahmen des Bundes als unerwünschter Hemmschuh wirken. Die Kommission vertritt deshalb die Ansicht, dass eine vollständige Vereinheitlichung der Finanzausgleichsmassnahmen des Bundes weder erwünscht noch praktisch möglich ist, dass aber die Anwendung aller möglichen Spielarten ein und desselben Grundsatzes in Zukunft vermieden werden sollte.

Wenn vom Bunde aus unter Mitwirkung der Kantone oder umgekehrt bestimmte Aufgaben zu lösen sind, so beeinflussen diese die kantonalen Haushalte unter Umständen sehr unterschiedlich. Deshalb muss auch die Möglichkeit offen bleiben, einen allfälligen, zum Ausgleich dieser Unterschiede bestimmten Einsatz von Bundesmitteln der betreffenden Aufgabe direkt anzupassen. Diesen Weg hat man bis jetzt verschiedentlich eingeschlagen. Bei der AHV wird bei der Bemessung der Ausgleichsbeiträge mitgewürdigt, wie sich die Versicherungsleistungen der AHV im Kanton auswirken. Bei den Strassenbeiträgen wird die finanzielle Leistungsfähigkeit des Kantons direkt mit seinen Strassenkosten in Verbindung gebracht, um die Ausgleichsbeiträge zu bestimmen. Diese direkte Verknüpfung der Beiträge, welche dem Finanzausgleich dienen sollen, mit der Aufgabe, in deren Rahmen die Massnahme fällt, erscheint der Kommission richtig. Sie sollte nicht aufgegeben werden, wenn damit auch in Kauf genommen werden muss, dass unter Umständen je nach der Art der von Bund und Kanton gemeinsam zu finanzierenden Aufgabe recht verschiedene Maßstäbe angewendet werden, und dass ein Gesamtüberblick über die finanzausgleichenden Massnahmen und ihre Wirkung auf die einzelnen Kantone erschwert wird.

Bei grossen, einheitlichen Aufgaben, in denen schon im Grunderlass vorgesehen wird, dass der Bund dabei der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone Rechnung tragen soll, wird bei der Anordnung dieses Ausgleichs in den Ausführungserlassen mit Vorteil nicht von einer mehr oder weniger theoretischen, allgemeinen Annahme dieser Leistungsfähigkeit auszugehen sein. Der Bund wird vielmehr der besonderen Lage der Kantone im Zusammenhang mit dieser Aufgabe durch entsprechende Bemessung der Mittel, die er zur Verfügung stellt, Rechnung tragen. Für grosse und in sich geschlossene Staatsaufgaben gibt die Kommission einer Differenzierung der Finanzausgleichs-

massnahmen also den Vorzug. Sie hält die bisherigen Lösungen in dieser Richtung für sinnvoll. Sie empfiehlt, den Grundsatz, dass sich die finanzausgleichenden Massnahmen des Bundes bei derartigen Werken nach ihrer direkten Wirkung auf die kantonalen Haushalte richten sollen, auch in Zukunft weiter anzuwenden.

Nun stellt die Finanzordnung 1958 im neuen Artikel 42^{ter} der Bundesverfassung den allgemeinen Grundsatz auf, dass bei der Gewährung von Bundesbeiträgen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone Rücksicht zu nehmen sei. Dieser Grundsatz gilt also nicht nur für die vorstehend betrachteten, grossen Einzelaufgaben, sondern er soll durchwegs angewendet werden, wo Kantone Bundesbeiträge erhalten. Es wird deshalb gegeben sein, für alle Bundesbeiträge, bei denen nicht in den gesetzlichen Erlassen bestimmte Weisungen über die Gestaltung des Finanzausgleichs enthalten sind, einheitliche Grundsätze für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone anzuwenden. Gleiche Rücksichtnahme auf die Finanzkraft der Kantone wird umgekehrt auch bei den Beiträgen der Kantone an eidgenössische Gemeinschaftswerke die Regel bilden müssen.

3. Die Einreihung der Kantone

Wie die allgemeine Finanzkraft der Kantone nach Ansicht der Kommission gemessen werden kann, ist im vorhergehenden Abschnitt dargelegt worden. Es scheint gegeben, den dort als Ausdruck der Finanzkraft der einzelnen Kantone gewonnenen Index der Abstufung von Bundesbeiträgen zum Zwecke eines Finanzausgleichs zugrunde zu legen. Dabei kann es sich unserer Ansicht nach aber nicht darum handeln, eine Abstufung vorzunehmen, mit welcher die Kantone einzeln – und wenn möglich gar noch mit ungleichen Abständen entsprechend ihren Indizes – in ein Schema eingestuft werden.

Bis jetzt wurde für die Abstufung von Bundesbeiträgen nach der Finanzkraft allgemein eine Dreiteilung der Kantone in finanzstarke, mittelstarke und finanzschwache Kantone gehandhabt. Betrachtet man die Indexzahlen der Finanzkraft von diesem Gesichtspunkt aus, so ergibt sich zwanglos die folgende Möglichkeit einer Dreiteilung der Kantone:

Als erste Gruppe, d.h. als finanzstarke Kantone, können z.B. alle jene Kantone betrachtet werden, deren Index der Finanzkraft grösser ist als 100, d.h. über dem Landesmittel liegt.

In die zweite Gruppe, d.h. jene der mittelstarken Kantone, wären dann die Kantone mit Indexzahlen der Finanzkraft zwischen $66\frac{2}{3}$ und 100 einzureihen, d.h. solche, deren Finanzkraft mindestens $\frac{2}{3}$ des Landesmittels erreicht.

Die dritte Gruppe würde dann die finanzschwachen Kantone umfassen, bei denen der Index der Finanzkraft weniger als $\frac{2}{3}$ des Landesmittels beträgt.

Nach den Indexzahlen, welche sich auf die Wehrsteuerkopffquoten der VII. Wehrsteuerperiode, die Bevölkerungszahlen vom 1. Dezember 1950 und

die kantonalen Rechnungsergebnisse des Jahres 1955 stützen, ergäbe sich auf diese Weise die folgende Besetzung der drei Gruppen:

Finanzstarke Kantone: Total 11.

Basel-Stadt, Genf, Zürich, Neuenburg, Basel-Land, Nidwalden, Glarus, Solothurn, Zug, Aargau, Schaffhausen.

Mittelstarke Kantone: Total 6.

Waadt, Bern, Appenzell A.-Rh., St. Gallen, Thurgau, Luzern.

Finanzschwache Kantone: Total 8.

Uri, Tessin, Graubünden, Freiburg, Schwyz, Wallis, Obwalden, Appenzell I.-Rh.

Es ist festzustellen, dass diese Dreiteilung derjenigen entspricht, welche gegenwärtig für die Abstufung von Bundesbeiträgen nach der Finanzkraft gehandhabt wird, mit Ausnahme der Kantone Waadt und Bern. Diese werden gegenwärtig zu den finanzstarken Kantonen gezählt, während für sie die von unserer Kommission als massgeblich betrachteten Indexpzahlen der Finanzkraft den Landesdurchschnitt nicht ganz erreichen.

Diese Grenzziehung wird immer gewissen Zufälligkeiten ausgesetzt sein, deren Ausgleich den verantwortlichen Behörden überlassen bleiben muss.

Sehr wahrscheinlich werden sich mit jeder neuen Wehrsteuerperiode, jeder neuen Volkszählung und jedem neuen Rechnungsjahr der Kantone die Indexpzahlen der Finanzkraft etwas verschieben. In der Praxis wird man jedoch dafür sorgen müssen, dass an dieser Einteilung der Kantone nur in grösseren Zeitabständen etwas geändert wird. Es wäre zu begrüssen, wenn die Einteilung, wenn sie erstmals eingeführt wird, auf die dannzumal neuesten Daten abstellen würde, wobei es zu empfehlen wäre, namentlich bei den Angaben, die sich auf den Kantons- und Gemeindehaushalt beziehen, auf einen Durchschnitt von mindestens 2 Jahren und nicht auf ein einzelnes Rechnungsjahr abzustellen. Die so ermittelte Einteilung der Kantone sollte dann jeweils für einige Jahre beibehalten werden.

Um die Anwendung dieses Beitragssystems möglichst zu erleichtern, ist danach zu trachten, dass in den Subventionserlassen des Bundes sowohl der Mindest- als auch der Höchstsatz der einzelnen Subventionen genannt wird. Dies wird ermöglichen, im grossen und ganzen auf die finanzstarken Kantone den Minimalsatz, auf die mittelstarken den Durchschnittssatz und auf die finanzschwachen den Maximalsatz anzuwenden.

Die Kommission ist der Ansicht, dass Finanzausgleichsmassnahmen des Bundes nur auf die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone Rücksicht nehmen sollen, während der Ausgleich zwischen finanziell stärkeren und schwächeren Empfängern innerhalb des Kantons (z. B. Gemeinden) diesem anheimzustellen ist. Abgesehen von den Sondervorschriften für die Berücksichtigung der Berggebiete, sollte bei der Verteilung von Bundesbeiträgen künftig nicht auf die Finanzkraft des Trägers des zu subventionierenden Werkes abgestellt werden, sofern es sich dabei nicht um einen Kanton handelt.

4. Der Finanzausgleich mit 5 Prozent des Wehrsteuerertrages

Die Kommission hatte den Auftrag, neben den allgemeinen Fragen des Finanzausgleichs insbesondere auch einen Vorschlag auszuarbeiten für die Verteilung der 5 Prozent des Wehrsteuerertrages, die für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden sind. Der entsprechende Verfassungsartikel der Finanzordnung 1958 lautet:

Art. 41^{ter}, Abs. 3, Buchstabe d.

Die Steuer (Wehrsteuer) 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.

Die Kommission geht in ihrem Vorschlag vom Beschluss der Finanzdirektorenkonferenz von Ende 1956 aus, wonach grundsätzlich alle 25 Kantone an diesen 5 Prozent teilhaben sollen. Sie betrachtet dies als angemessen, in der Meinung, dass die bisherigen, direkten Finanzausgleichsmassnahmen des Bundes im bisherigen Ausmass weitergeführt werden. Sollte dagegen der neue Finanzausgleich mit dem Anteilssechstel der Wehrsteuer andere, bisherige Ausgleichsmassnahmen ablösen, so müsste auch ein anderer Schlüssel für diesen zusätzlichen Finanzausgleich ermittelt werden.

Unter der genannten Voraussetzung wird die Verteilung der 5 Prozent des Wehrsteuerertrages so vorzunehmen sein, dass die finanzstarken Kantone weniger als 30 Prozent, die finanzschwachen dagegen mehr als 30 Prozent ihres Wehrsteueraufkommens zurückerhalten. Die Verteilung dieser 5 Prozent muss gesetzlich festgelegt werden (Art. 41^{ter}, Abs. 5, BV gemäss BB vom 31. Januar 1958).

Die Kommission hofft, mit dem nachstehend dargelegten Vorschlag hierfür eine brauchbare Diskussionsgrundlage zu geben. Wir schlagen vor, von den 5 Prozent des Wehrsteuerertrages, die für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden sind, die eine Hälfte nach der Bevölkerungszahl auf alle 25 Kantone und die andere Hälfte nach der Wehrsteuerkraft nur auf die Kantone zu verteilen, deren Wehrsteuerkraft das Landesmittel nicht erreicht.

Wie schon erwähnt, hat die Verteilung von Kantonsanteilen nach der Bevölkerungszahl eine ausgesprochen ausgleichende Wirkung. Dorthin, wo der einzelne Bürger weniger leistungsfähig ist, fliesst mit der Verteilung nach Köpfen mehr zurück, als das anteilmässige Aufkommen ausmacht, dorthin, wo stärkere wirtschaftliche Kräfte konzentriert sind, dagegen weniger. Werden 2,5 Prozent des Wehrsteueraufkommens, welches nach der Finanzordnung im Jahre 1959 mutmasslich erzielt wird, nach der Bevölkerungszahl auf alle 25 Kantone verteilt, so hat dies für die hiernach beispielsweise genannten Kantone folgende Wirkung:

Verteilung von 2.5 Prozenten des
Wehrsteuerertrages
nach Bevölkerung¹⁾ nach dem Aufkommen²⁾
in 1000 Franken

Kanton	nach Bevölkerung ¹⁾	nach dem Aufkommen ²⁾
Basel-Stadt	247	673
Zürich	977	1346
Solothurn	214	222
Zug	53	51
St. Gallen	389	251
Thurgau	188	102
Freiburg	199	68
Appenzell I.-Rh.	17	3

Finanzstarke Kantone, wie Basel-Stadt und Zürich, bekommen bei dieser Verteilung nach der Bevölkerungszahl nur einen Teil dessen zurück, was sie tatsächlich aufbrachten. Für Kantone wie Solothurn und Zug ergeben beide Verteilungen ungefähr gleich viel, während bei mittelstarken Kantonen, wie St. Gallen und Thurgau, schon mehr zurückfliesst als von ihnen aufgebracht wurde, und bei finanzschwachen Kantonen, wie Freiburg oder Appenzell I.-Rh., macht die Verteilung nach der Kopfzahl ein Vielfaches des Aufkommens aus.

Die zweite Hälfte der zu verteilenden 5 Prozent des Wehrsteueraufkommens soll nur jenen Kantonen zukommen, deren Wehrsteuerkopfquote das Landesmittel nicht erreicht. Je niedriger die Wehrsteuerkopfquote des Kantons ist, um so grösser soll sein verhältnismässiger Anteil an diesen 2,5 Prozent sein. Da bei 17 von den 25 Kantonen die Wehrsteuerkopfquote niedriger ist als im Landesmittel, haben also auch an diesen Beiträgen nicht nur die typisch finanzschwachen Kantone Anteil. Der Anteil jedes Kantons wird am sinnvollsten dadurch bestimmt, dass man feststellt, welche Summe nötig wäre, um den Wehrsteuerertrag des Kantons auf das Landesmittel zu heben, und dass dann die zur Verfügung stehenden 2,5 Prozent des gesamten Wehrsteuerertrages nach Massgabe dieser Fehlbeträge verteilt werden (Tab. 4). Damit wird der Unterschied zwischen dem landesdurchschnittlichen Wehrsteuerertrag und dem tatsächlichen Wehrsteuerertrag aller Kantone gleichmässig gemildert.

	Millionen Franken
Bei einem mutmasslichen Wehrsteuerertrag für das Jahr 1959	
von	237
beträgt der gesamte Anteil der Kantone (30%)	71,1
wovon für den Finanzausgleich zu verwenden sind (5%)	11,85

Welche Resultate die Verteilung dieser 11,85 Millionen nach den von der Kommission gutgeheissenen Grundsätzen für die einzelnen Kantone mit sich brächte, geht aus der Tabelle 3 hervor. Der Anteil des Kantons an seinem eigenen

¹⁾ Tabelle 3, Kolonne 2.

²⁾ Tabelle 3, $\frac{1}{10}$ von Kolonne 5.

Wehrsteueraufkommen ist am niedrigsten im Kanton Basel-Stadt mit 25,9 Prozent und am höchsten im Kanton Appenzell I.-Rh. mit 102,9 Prozent.

Die Kommission ist sich darüber einig, dass die Anteile der Kantone nach oben begrenzt werden sollen. Mehrheitlich ist sie für eine Begrenzung auf 90 Prozent des Wehrsteueraufkommens, eine Minderheit für eine solche bei 100 Prozent. Im Zahlenbeispiel würde dies eine Kürzung des Anteiles bei einem einzigen Kanton, nämlich bei Appenzell I.-Rh., bedingen. Der Restbetrag sollte nach Ansicht der Kommission nur dann in einer zweiten Phase auf die übrigen Kantone verteilt werden, wenn er einen gewissen Minimalbetrag (z. B. Fr. 50 000) überschreitet.

Die Kommission hat auch andere Verteilungsarten geprüft. Dabei musste sie erkennen, dass der Gedanke, welcher ursprünglich im Vordergrund stand, nämlich die Belastung durch Kantons- und Gemeindesteuern gemessen an der Wehrsteuerkraft in Verbindung mit der Bevölkerung als Grundlage für die Verteilung zu benützen, zu keinen brauchbaren Resultaten führt. Sie untersuchte auch, ob eine Verteilung in Frage käme, bei der jedem Kanton zunächst eine feste Quote von z. B. 200 000 Franken zugeteilt und der übrige Betrag nach der Bevölkerungszahl verteilt werden könnte. Auch diese Verteilungsart führt jedoch nach Ansicht der Kommissionsmehrheit nicht zu einem sinngemässen Finanzausgleich.

In der Kommission wurde ferner von einer Minderheit die Auffassung vertreten, dass zwar der Grundsatz der Verteilung teilweise nach Bevölkerungszahl auf alle Kantone und teilweise auf die weniger finanzkräftigen Kantone richtig sei, aber dass dabei nicht halb und halb, sondern $\frac{2}{3}$ nach dem ersten und $\frac{1}{3}$ nach dem zweiten Kriterium verteilt werden sollte. Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass damit dem Grundgedanken des Finanzausgleichs zu wenig Rechnung getragen wird. Sie empfiehlt deshalb, bei der Verteilung 2,5 Prozent nach Bevölkerungszahl und 2,5 Prozent speziell an die Kantone mit unterdurchschnittlicher Wehrsteuerkopfquote zu bleiben.

5. Schlussfolgerungen

Auf Grund der im vorliegenden Bericht enthaltenen Überlegungen kommt die Kommission zu den folgenden zusammenfassenden Empfehlungen:

A. Allgemeiner Finanzausgleich

1. Für die bei bestimmten Bundesaufgaben vom Gesetzgeber angeordneten Massnahmen im Sinne eines Finanzausgleichs sollen nach wie vor nach Möglichkeit neben der Wehrsteuerkraft der Kantone auch die der betreffenden Aufgabe selber innewohnenden Kriterien berücksichtigt werden.

2. Den zuverlässigsten Anhaltspunkt für die Beurteilung der Finanzkraft eines Kantons bildet sein Wehrsteuerertrag pro Kopf der Bevölkerung, die sogenannte Wehrsteuerkopfquote im Vergleich zur landesdurchschnittlichen Wehrsteuerkopfquote.

3. Für Finanzausgleichsmassnahmen, bei denen keine besondern Kriterien im Sinne von Ziffer 1 zur Verfügung stehen, wird empfohlen, neben der Wehrsteuerkopfquote noch die folgenden fünf Kriterien heranzuziehen:

- Wehrsteuersubstanz;
- Verhältnis der Wehrsteuer zu den Kantons- und Gemeindesteuern;
- Belastung durch Kantons- und Gemeindesteuern;
- Effektive Einnahmen des Kantons und der Gemeinden;
- Bevölkerungsdichte.

Für jedes dieser fünf Kriterien wird die kantonale Indexzahl (Landesmittel = 100) berechnet und das arithmetische Mittel dieser fünf Indizes gebildet. Auch die Wehrsteuerkopfquote jedes Kantons wird indiziert (Landesmittel = 100). Das Mittel aus dem Wehrsteuerindex und dem Index der übrigen Kriterien ergibt den Index der Finanzkraft des Kantons.

4. Sind Bundesbeiträge allein nach der Finanzkraft des Kantons abzustufen, so empfiehlt es sich nicht, den Index der Finanzkraft direkt als Maßstab für die Abstufung zu benutzen. Die Kantone sollen vielmehr nur, gemessen an diesem Index, in Gruppen eingeteilt werden, innerhalb welcher auf alle Kantone der gleiche Ansatz angewendet wird. Die Kommission empfiehlt folgende Einteilung der Kantone in drei Gruppen:

	Index der Finanzkraft
Finanzstarke Kantone	100 oder mehr
Mittelstarke Kantone	$66\frac{2}{3}$ bis 100 (exkl.)
Finanzschwache Kantone.	unter $66\frac{2}{3}$

5. Die Kriterien für die Feststellung des Indexes der Finanzkraft sollen sich soweit als möglich nicht auf Zahlen eines einzelnen Jahres, sondern auf ganze Wehrsteuerperioden und Kantons- und Gemeindeergebnisse von mindestens zwei aufeinanderfolgenden Jahren beziehen. Die Gruppierung soll dementsprechend auch jeweilen für einige Jahre unverändert gelten.

6. Finanzausgleichsbeiträge des Bundes sollen nur auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kantone, nicht aber auf jene eines allfälligen andern Trägers des zu unterstützenden Werkes Rücksicht nehmen.

B. Finanzausgleich mit 5 Prozent des Wehrsteuerertrages

Von den 5 Prozent Wehrsteuerertrag, die nach Bundesverfassung Artikel 41^{ter}, Absatz 3, Buchstabe d, für den Finanzausgleich zu verwenden sind, soll die eine Hälfte nach der Bevölkerungszahl auf alle Kantone verteilt werden. Die andere Hälfte soll jenen Kantonen zukommen, deren Wehrsteuerkopfquote unter dem Landesmittel liegt. Dabei soll diese Quote den Unterschied zwischen dem landesdurchschnittlichen und dem tatsächlichen Wehrsteuerertrag bei allen Kantonen gleichmässig mildern. Der Kanton soll an Wehrsteueranteilen

insgesamt auf keinen Fall mehr erhalten, als sein gesamtes Wehrsteueraufkommen ausmacht.

Bei diesem Vorschlag geht die Kommission von der Annahme aus, der Ausgleich mit dem Anteilssechstel der Wehrsteuer sei als zusätzliche Massnahme zu betrachten, indem die bisherigen, direkten Finanzausgleichsmassnahmen weitergeführt werden.

Im Namen der Studienkommission
für den Finanzausgleich

Der Präsident:

A. Renold

4250

Anhang: 4 Tabellen.

Klassierung der Kantone nach ihrer Finanzkraft Grundzahlen für die Berechnung der Indexpzahlen

Kantone	Wehrsteuer- kopquoten VII. Periode	Steuerbares Ein- kommen und steuerbarer Er- trag. Wehrsteuer VII. Per. (Wehr- steuersubstanz).	Verhältnis der Wehrsteuer zu den Kantons- und Gemeinde- steuern ¹⁾	Belastung durch Kantons- und Gemeinde- steuern 1956	Effektive Gesamt- einnahmen der Kantone und Ge- meinden 1955 ²⁾	Bevölkerungs- dichte 1950 Einwohner auf 1 km ² Gesamtfläche
	Fr.	Fr. pro Kopf	Prozent	Index	Fr. pro Kopf	
	1	2	3	4	5	6
Basel-Stadt	169.15	4542	8,8	68	975	5296
Genf	142.10	3939	9,4	69	723	719
Zürich	116.—	3225	7,9	90	822	449
Neuenburg	109.90	3444	6,8	106	734	161
Basel-Land	95.90	2986	8,1	86	641	251
Nidwalden	109.40	1762	21,2	108	278	71
Glarus	96.40	2703	17,3	108	491	55
Solothurn	80.85	2696	7,0	100	586	216
Zug	74.70	2232	13,7	83	411	177
Aargau	69.45	2390	9,3	102	495	214
Schaffhausen	71.70	2639	6,4	109	725	193
Waadt	64.75	2309	6,7	109	639	118
Bern	66.75	2337	5,8	116	569	116
Appenzell A.-Rh.	40.75	1632	7,3	96	369	198
St. Gallen	48.10	1656	5,4	107	467	153
Thurgau	42.90	1809	4,9	102	500	149
Luzern	41.35	1674	5,0	118	413	149
Uri	34.35	1508	10,9	93	278	27
Tessin	38.55	1618	3,6	110	467	62
Graubünden	41.40	1265	5,5	150	538	19
Freiburg	25.10	1082	4,6	121	437	95
Schwyz	26.30	1233	4,5	97	285	78
Wallis	26.—	1175	4,0	108	400	30
Obwalden	14.80	826	3,7	135	298	45
Appenzell I.-Rh.	12.85	676	2,9	139	258	78
Schweiz	76.05	2434	7,0	100	599	114

¹⁾ Wehrsteuer-Kantonsanteile 1956 in Prozenten der Kantons- und Gemeindesteuern 1955.

²⁾ Abzüglich Überweisungen (Rückvergütungen, Bundessubventionen und Gemeindebeiträge).

Klassierung der Kantone nach ihrer Finanzkraft Indezahlen

Tabelle 2

196

Kantone	Wehrsteuer Kopfquoten VII. Periode	Steuerbares Ein- kommen und steuerbarer Er- trag, Wehrsteuer VII. Per. (Wehr- steuersubstanz)	Verhältnis der Wehr- steuer zu den Kantons- und Gemein- desteuern ¹⁾	Belastung durch Kan- tons- und Ge- meinde- steuern 1956 Umgekehrtes Verhältnis	Effektive Gesamtein- nahmen der Kantone und Gemein- den 1955 ²⁾	Bevölke- rungsdichte 1950	Durchschnittszahlen (Arithm. Mittel)	
							Kol. 2, 3, 4, 5 und 6 :5	Index Kol. 1 und 7 :2
	1	2	3	4	5	6	7	8
Basel-Stadt	222	187	125	147	163	4646	1054	638
Genf	187	162	133	145	121	622	237	212
Zürich	153	132	112	111	137	394	177	165
Neuenburg	145	142	96	94	123	141	119	132
Basel-Land	126	123	115	116	107	220	136	131
Nidwalden	144	72	300	93	46	62	115	130
Glarus	127	111	245	93	82	48	116	122
Solothurn	106	111	99	100	98	189	119	112
Zug	98	92	194	120	69	155	126	112
Aargau	91	98	132	98	83	188	120	106
Schaffhausen	94	108	91	92	121	169	116	105
Waadt	85	95	95	92	107	104	99	92
Bern	88	96	82	86	95	102	92	90
Appenzell A.-Rh.	54	67	103	104	62	174	102	78
St. Gallen	63	68	77	93	78	134	90	76
Thurgau	56	74	69	98	83	131	91	74
Luzern	54	69	71	85	69	131	85	70
Uri	45	62	155	108	46	24	79	62
Tessin	51	66	52	91	78	54	68	60
Graubünden	54	52	78	67	90	17	61	58
Freiburg	33	44	65	83	73	83	70	52
Schwyz	35	51	64	103	48	68	67	51
Wallis	34	48	57	93	67	26	58	46
Obwalden	19	34	53	74	50	39	50	34
Appenzell I.-Rh.	17	28	41	72	43	68	50	34
Schweiz	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ Wehrsteuer-Kantonsanteile 1956 in Prozenten der Kantons- und Gemeindesteuern 1955 (Index).

²⁾ Abzüglich Überweisungen (Rückvergütungen, Bundessubventionen und Gemeindebeiträge).

Verteilung der 5 Prozent des Wehrsteueraufkommens auf die Kantone

Tabelle 3

Kanton	Bevölkerung 1950	1. Hälfte oder 2,5 Prozent nach Bevölkerung	2. Hälfte oder 2,5 Prozent nach Wehr- steuerkraft (Tab. 4)	Kantonale Betreffnisse aus den 5 1-prozent (Kol. 2 u. 3)	25 Prozent nach dem Aufkommen	Gesamte Kantonsanteile		Kantonsan- teile gem. bisheriger Verteilung (30 Prozent n. Auf- kommen)
						absolut (Kol. 4 u. 5)	in Prozenten des Wehr- steuerauf- kommens ¹⁾	
	1	2	3	4	5	6	7	8
			in 1000 Franken					in 1000 Franken
Basel-Stadt	196 498	247		247	6 729	6 976	25,9	8 075
Genf	202 918	255		255	4 784	5 039	26,3	5 740
Neuenburg	128 152	161		161	2 408	2 569	26,7	2 889
Zürich	777 002	977		977	13 458	14 435	26,8	16 150
Nidwalden	19 389	24		24	339	363	26,8	407
Basel-Land	107 549	135		135	1 742	1 877	26,9	2 090
Glarus	37 663	47		47	577	624	27,0	692
Solothurn	170 508	214		214	2 218	2 432	27,4	2 661
Zug	42 239	53	5	58	507	565	27,9	608
Schaffhausen	57 515	72	21	93	687	780	28,4	825
Aargau	300 782	378	165	543	3 504	4 047	28,9	4 203
Bern	801 943	1008	619	1 627	8 797	10 424	29,6	10 557
Waadt	377 585	475	354	829	4 022	4 851	30,2	4 827
St. Gallen	309 106	389	717	1 106	2 510	3 616	36,0	3 011
Luzern	223 249	281	643	924	1 575	2 499	39,7	1 891
Thurgau	149 738	188	412	600	1 015	1 615	39,8	1 219
Appenzell A.-Rh.	47 938	60	141	201	329	580	40,2	395
Tessin	175 055	220	545	765	1 261	2 026	40,2	1 513
Graubünden	137 100	172	395	567	853	1 420	41,6	1 023
Uri	28 556	36	99	135	175	310	44,4	210
Schwyz	71 082	89	294	383	316	699	55,1	380
Freiburg	158 695	199	671	870	684	1 554	56,8	821
Wallis	159 178	200	662	862	671	1 533	57,1	805
Obwalden	22 125	28	112	140	61	201	81,5	74
Appenzell L.-Rh.	13 427	17	70	87	28	115	102,9 ²⁾	34
Schweiz	4 714 992	5925	5925	11 850	59 250	71 100	30,0	71 100

¹⁾ Mutmassliches Wehrsteueraufkommen für das Jahr 1959 gemäss Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958.

²⁾ Der Kantonsanteil soll keinesfalls mehr als 100 Prozent des Wehrsteueraufkommens des Kantons betragen.

Hilfstabelle zu Tabelle 3

Verteilung der 2,5 Prozent des Wehrsteueraufkommens
auf die finanzschwächeren Kantone

Kanton	Kopfquote Wehrsteuer VII. Periode	Differenz zum schweiz. Mittel	Masszahl ¹⁾	2,5 Prozent ver- teilt nach Mass- zahl. Kol. 3
	1	2	3	4 in 1000 Fr.
Zug	74.70	1.35	570	5
Schaffhausen	71.70	4.35	2 501	21
Aargau	69.45	6.60	19 853	165
Bern	66.75	9.30	74 577	619
Waadt	64.75	11.30	42 669	354
St. Gallen	48.10	27.95	86 393	717
Luzern	41.35	34.70	77 485	643
Thurgau	42.90	33.15	49 625	412
Appenzel A.-Rh.	40.75	35.30	16 909	141
Tessin	38.55	37.50	65 625	545
Graubünden	41.40	34.65	47 505	395
Uri	34.35	41.70	11 926	99
Schwyz	26.30	49.75	35 372	294
Freiburg	25.10	50.95	80 858	671
Wallis	26.—	50.05	79 680	662
Obwalden	14.80	61.25	13 536	112
Appenzel I.-Rh.	12.85	63.20	8 469	70
Mittel bzw. Total.	76.05	553.05	713 553	5925

$$^1) \text{ Masszahl} = \frac{1}{100} (\text{Kolonne 2} \times \text{Bevölkerung 1950})$$

Bericht vom 9. Mai 1958 der Studienkommission für die Prüfung der Fragen des Finanzausgleichs in der Neuordnung der Bundesfinanzen an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1959
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.02.1959
Date	
Data	
Seite	175-198
Page	
Pagina	
Ref. No	10 040 481

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.