

# Bundesblatt

100. Jahrgang.

Bern, den 4. November 1948.

Band III.

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

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

Zu 5336

**Bericht**

des

**Bundesrates an die Kommission des Nationalrates für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes**

(Vom 12./19. Oktober 1948)

Herr Präsident,  
Herren Nationalräte,

Anlässlich der Sessionen vom 12. bis 16. Juli und vom 23. bis 27. August 1948 hat Ihre Kommission den Bundesrat eingeladen, ihr Bericht zu erstatten über:

- I. die Herabsetzung des Schuldenüberschusses und des Zinsaufwandes mit Hilfe von Fonds und Rückstellungen,
- II. die Herabsetzung der Personalkosten,
- III. die Abstufung der Bundessubventionen nach der Finanzkraft der Empfänger,
- IV. die Förderung der Armenfürsorge,
- V. die Berücksichtigung des Verkehrs im Ausgabenplan,
- VI. den Ersatz bzw. die Änderung der Tilgungssteuer,
- VII. die Besteuerung des Weins in der Getränkesteuer,
- VIII. die Steigerung des Reinertrages der PTT-Verwaltung.

Wir beehren uns, Ihrer Kommission hierdurch den gewünschten Bericht zu erstatten.

**I. Herabsetzung des Schuldenüberschusses und des Zinsaufwandes mit Hilfe von Fonds und Rückstellungen****1. Übersicht**

In Ihrer Kommission wurde die Frage aufgeworfen, ob durch Herabsetzung oder Auflösung von Fonds und Rückstellungen der Schuldenüberschuss des

Bundes verkleinert werden könne, sowie die Frage, ob der Zinsaufwand in der eigenössischen Staatsrechnung durch Herabsetzung oder Einstellung der Verzinsung von Fonds und Rückstellungen vermindert werden könne.

Als Fonds und Rückstellungen sind Beträge zu betrachten, die vom Bund von seinen allgemeinen Mitteln getrennt verwaltet werden müssen, weil sie für die Deckung bestimmter Bedürfnisse nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in der Zukunft reserviert sind. Sie umfassen jene Passivposten in der Bilanz des Bundes, die zur Deckung künftiger Ausgaben bestimmt sind, von denen noch nicht feststeht, wem sie im Einzelfalle zugute kommen und in welchem Umfange das der Fall sein wird. Es handelt sich um folgende Passiven:

*Tabelle 1. Fonds und Rückstellungen in der eigenössischen Staatsrechnung 1947*

Konto		Vermögen Ende 1947			Jahres- zins
Nr.	Titel	Total	davon		
			zinslos	verzinslich	
in tausend Franken					
9.0	Spezialfonds des Bundes	888 893	272 621	616 272	17 755
9.2	AHV-Fonds . . . . .	794 669	4 500	790 169	23 705
9.4	Rückstellungen . . . . .	350 909	157 474	193 435	5 784
5.3	Personalversicherungskassen . . . . .	752 002	—	752 002	28 580
5.52	Depots- und Gebührenkonten . . . . .	421 617	419 904	1 713	32
		3 208 090	854 499	2 353 591	75 806

Um die Frage der Herabsetzung des Schuldenüberschusses und des Zinsaufwandes mit Hilfe von Fonds und Rückstellungen beurteilen zu können, müssen die verschiedenen Bilanztitel einzeln betrachtet und in ihre hauptsächlichsten Bestandteile zerlegt werden. Dabei erkennt man ohne weiteres, dass die Grenzen nicht immer eindeutig gezogen sind.

## 2. Die Spezialfonds des Bundes

Nach dem Anlagegesetz vom 28. Juni 1928 sind die Spezialfonds bis zu einem Drittel in Titeln von Bodenkreditanstalten und Grundpfandtiteln anzulegen. Auf diese Bestimmung wird im Einverständnis mit den eigenössischen Räten seit längerer Zeit nicht mehr Rücksicht genommen, weil sie zu administrativen Komplikationen führt, die in keinem Verhältnis zu ihrem wirtschaftlichen Nutzen stehen. Man ist mehr und mehr dazu übergegangen, für die Spezialfonds nicht bestimmte Titel usw. auszuscheiden, sondern sie in

einem Buchguthaben auszuweisen. Bei der demnächst einzuleitenden Revision des Gesetzes wird die Anpassung an die veränderten Verhältnisse durchzuführen sein.

Wir unterscheiden zwischen den Spezialfonds, deren Mittel von Dritten dem Bunde übergeben worden sind, und solchen, die vom Bunde selber, sei es aus zweckbedingten Einnahmen, oder aus allgemeinen Bundesmitteln, errichtet wurden:

	Eidg. Staatsrechnung 1947	
	Vermögen	Zins
	in Millionen Fr.	
A. Von Dritten geäufnet:		
Verzinslich . . . . .	69,3	2,0
Unverzinslich . . . . .	0,2	—
B. Vom Bunde errichtet:		
a. aus besondern Einnahmen errichtet:		
Verzinslich . . . . .	485,2	13,4
Unverzinslich . . . . .	16,5	—
b. aus allgemeinen Mitteln errichtet:		
Verzinslich . . . . .	61,8	2,4
Unverzinslich . . . . .	255,9	—
Spezialfonds, zusammen <sup>1)</sup> . . . . .	888,9	17,8

A. Bei den von Dritten geäuften Fonds handelt es sich um Gelder, die dem Bunde zu Eigentum übergeben wurden, um ihm die Erfüllung besonderer Zwecke zu ermöglichen. Das Vermögen solcher Fonds aufzulösen oder zu reduzieren, kann nicht ohne weiteres in Frage kommen. Dem Willen der Stifter, welche dem Bund diese Gelder übergeben haben, würde es auch zuwiderlaufen, diese Kapitalien nicht so zu verzinsen, wie sie verzinst würden, wenn die Gelder anderweitig angelegt worden wären. Mehr als die Hälfte, nämlich 40 Millionen Franken Kapital und 1,2 Millionen Franken Jahreszins, entfallen auf den Grenus- und den Rätzer-Invalidenfonds, die für im Kriege gefallene und verwundete Schweizer bestimmt sind. Wir prüfen zur Zeit, wie diese beiden Fonds, die wegen ihrer eng umschriebenen Zweckbestimmung faktisch unwirksam geblieben sind, und deshalb auf ein Vielfaches ihres ursprünglichen Betrages angewachsen sind, nutzbar gemacht werden können.

B. Bei den vom Bunde errichteten Fonds handelt es sich wirtschaftlich um Rückstellungen. Hätte der Bund diese Beträge nicht Fonds gutgeschrieben, wäre seine Jahresrechnung um den jährlichen Betrag der Rückstellung verbessert worden. Diese Fonds erleichtern ihm also lediglich seine zukünftigen Aufgaben insofern, als die Ausgaben zu deren Erfüllung, soweit sie durch Belastung dieser Fonds gedeckt werden, die jährliche Verwaltungsrechnung nicht beeinflussen. Da es sich indessen selbstverständlich nicht um reale Rücklagen von Geld, sondern nur um buchhaltungsmässige Gutschriften

<sup>1)</sup> Vgl. die detaillierte Übersicht in Beilage 1 zu diesem Bericht.

handelt, sind die, für künftige Auszahlungen erforderlichen Barmittel jedoch stets erst auf dem Anleihensweg oder sonstwie zu beschaffen. Wenn das Universalität- und Bruttoprinzip in der Staatsrechnung durchgeführt wird, so bleibt, trotz Bestehens dieser Fonds, die Kompetenz auch für Ausgaben, die den Fonds belastet werden, dem Parlament reserviert.

Diese Tatsachen werden bei der Beurteilung des Wesens der aus bundeseigenen Mitteln gebildeten Fonds oft übersehen, was immer wieder zu Missverständnissen über die wirtschaftlichen und finanziellen Funktionen führt, die sie erfüllen können.

a. Bei den aus besondern zweckgebundenen Einnahmen des Bundes stammenden Fonds wird kaum die Rede davon sein können, sie aufzulösen und zur Verminderung des Schuldenüberschusses heranzuziehen. Diese Einnahmen beruhen auf besonderem Bundesrecht, das auch den Verwendungszweck umschreibt. Selbstverständlich muss dafür gesorgt werden, dass die Besonderheit dieser Einnahmen und ihre zweckentsprechende Verwendung auch buchhalterisch zum Ausdruck kommt. Am Vermögensbestand dieser Fonds, wovon 450 Millionen Franken von Überschüssen aus der Lohn- und Verdienstersatzordnung stammen, wird daher kaum etwas zu ändern sein. Grundsätzlich wird die rechtliche Betrachtungsweise der Verzinsungsfrage zum gleichen Schluss führen. Immerhin darf darauf hingewiesen werden, dass die Verzinsung dieser Fonds nur so lange unerlässlich scheint, als die Fonds gewissermassen ein Eigenleben führen und ihren Zinseinnahmen auch Ausgaben gegenüberstehen, die nicht in der Staatsrechnung erscheinen. In dem Masse aber, wie sich der Grundsatz durchsetzen lässt, dass auch für Ausgaben, die durch Entnahme aus Fonds und Rückstellungen gedeckt werden, die Kredite ins Budget eingestellt und damit dem Bestimmungsrecht der eidgenössischen Räte unterstellt bleiben sollen, verliert die Frage der Zinsgutschriften viel von ihrer Bedeutung. Die Möglichkeit, den Zinsaufwand für diese Fonds zu reduzieren, wäre daher nicht zum vorneherein ausgeschlossen. Der Finanzplan als Ganzes würde allerdings durch eine allfällige Herabsetzung der Verzinsung der vom Bunde selbst geäußerten Fonds auf die Dauer nicht entlastet, weil an Stelle dieser Zinsen die unmittelbaren Ausgaben für die betreffenden Zwecke eingestellt werden müssten, die dann nicht mehr durch Fondsentnahmen gedeckt werden können.

Was die hauptsächlichsten Posten, nämlich die aus der Lohn- und Verdienstersatzordnung bereitgestellten Fonds, betrifft, würde der Verzicht auf die Verzinsung der Fonds für den Wehrmanns-, den Familien- und den Arbeiterschutz im Jahresbetrag von 13,1 Millionen Franken die Änderung des Bundesbeschlusses vom 24. März 1947 über die Errichtung von besondern Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung erfordern, dessen Art. 2 dem Finanz- und Zolldepartement die jährliche Verzinsung mit 3 % vorschreibt. Diese Revision dürfte jedoch zur Zeit kaum tunlich sein, nachdem die eidgenössischen Räte erst letztes Jahr die Verzinsung dieser Fonds beschlossen haben.

b. Die aus allgemeinen Bundesmitteln gespiesenen Fonds sind ihrem Wesen nach vorbehaltlos als Rückstellungen anzusprechen. Die hauptsächlichsten Posten sind <sup>1)</sup>:

	Millionen Franken
Münzreservfonds . . . . .	198
Invalidenfonds der Militärversicherung . . . . .	58
Deckungs- und Sicherheitsfonds der Militärversicherung . . . . .	51 <sup>2)</sup>

Für den Münzreservfonds wird zur Zeit die Frage geprüft, ob er im Zuge der Neuordnung des Münzwesens teilweise und zwar insoweit aufgelöst werden soll, als er als stille Reserve anzusprechen ist und zur Schuldentilgung herangezogen werden kann. Die Fonds der Militärversicherung können unter Umständen mit dem Erlass des neuen Militärversicherungsgesetzes ganz oder teilweise aufgehoben werden. Bei den übrigen Fonds, deren Weiterbestehen rein wirtschaftlich gesehen ebenfalls nicht nötig wäre, wird es davon abhängen, wieweit die Universalität der Staatsrechnung praktisch durchgesetzt werden kann und wie gross die bereits erwähnten psychologischen Hemmungen sind. Es scheint nicht unmöglich, die Bilanz des Bundes durch Reduktion und Auflösung von Fonds, die aus allgemeinen Bundesmitteln gespiesen wurden und die als stille Reserven zu betrachten sind, um etwa 200 Millionen Franken zu verbessern. Ob indessen diese Erleichterung schon im Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff., wie er unserer bisherigen Berichterstattung zugrunde liegt, eskomptiert werden soll, ist eine Frage für sich, da die Auflösung dieser Fonds die Änderung der geltenden Gesetzgebung voraussetzt.

Die Verzinsung der aus allgemeinen Bundesmitteln geäuften Fonds erübrigt sich, sobald man den Grundsatz befolgt, die durch Entnahme aus Fonds zu deckenden Ausgaben in die Staatsrechnung einzustellen. Mit der Streichung der Zinsen der aus allgemeinen Bundesmitteln gespiesenen Fonds könnte der im Finanzplan enthaltene Zinsaufwand um rund 2 Millionen Franken verringert werden.

### 3. Die Alters- und Hinterlassenenversicherungsfonds

Die Rechnung des Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung gemäss Artikel 107 ff. des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 fällt in diesem Zusammenhang ausser Betracht, weil sie in der Bilanz des Bundes nicht enthalten ist. Dagegen figurieren in der eidgenössischen Staatsrechnung folgende Fonds für Zwecke der Alters- und Hinterlassenenversicherung:

<sup>1)</sup> Stand Ende 1947.

<sup>2)</sup> Stand Ende September 1948: 39,8 Millionen Franken.

	Vermögen Ende 1947 in tausend Franken	Zins
Spezialfonds des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung . . . . .	248 894	7 817
Fonds zur Erleichterung der Beitragspflicht von Bund und Kantonen . . . . .	400 000 <sup>1)</sup>	12 000
Zinsen aus den Fonds zur Erleichterung der Beitragspflicht:		
Anteil Bund . . . . .	4 500	—
Anteil Kantone . . . . .	4 500	135
Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung . .	140 000 <sup>1)</sup>	4 200
Fonds für die zukünftige Alters- und Hinterlassenenversicherung . . . . .	1 775	53
Alters- und Hinterlassenenversicherungsfonds des Bundes, zusammen . . . . .	<u>794 669</u>	<u>23 705</u>

Es erscheint kaum tunlich, den Bestand dieser Fonds zu kürzen oder sie aufzuheben. Dagegen verdient die Frage der Verzinsung des gemäss Artikel 111 des Alters- und Hinterlassenengesetzes aus der Tabak- und Alkoholbesteuerung geäußneten Spezialfonds des Bundes eine einlässliche Prüfung. Falls der Ertrag dieser Steuer zusammen mit den 6 Millionen jährlichem Bundesanteil aus den Zinsen des Fonds zur Erleichterung der Beitragspflicht von Bund und Kantonen von 400 Millionen Franken grösser ist als die 107 Millionen, die gesetzlich dem Spezialfonds des Bundes jedes Jahr zu entnehmen sind, so würde dessen regelmässige Verzinsung lediglich eine sachlich kaum gerechtfertigte zusätzliche Belastung der jährlichen Voranschlagsrechnungen bedeuten. Diese Frage wird je nach der Entwicklung der Einnahmen aus der Tabak- und Alkoholbesteuerung vom Bundesrat entschieden, da er gemäss Artikel 111 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung für die Anlage und Verzinsung des Spezialfonds zuständig ist.

Auch bei den aus den Einnahmenüberschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung ausgeschiedenen 140 Millionen, deren Zweckbestimmung innerhalb der Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht näher umschrieben wurde, könnte man sich fragen, ob eine Verzinsung sachlich unerlässlich sei. Zur Zeit gilt jedoch Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 24. März 1947 über die Errichtung von besonderem Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung, der eine Verzinsung von 3 % vorschreibt, auch hier.

Zurzeit bestehen somit weder die rechtliche Grundlage noch die tatsächlichen Verhältnisse, um bei dem in der eidgenössischen Staatsrechnung figurierenden Fonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung eine Herabsetzung des Zinsaufwandes vorsehen zu können.

<sup>1)</sup> Aus den Einnahmenüberschüssen LEO/VEO.

#### 4. Rückstellungen

In der Bilanz des Bundes auf Ende des Jahres 1947 sind die Rückstellungen mit 351 Millionen Franken eingestellt. Davon sind 198 Millionen Franken verzinslich, was einen Zinsaufwand von 5,8 Millionen Franken jährlich erfordert. Die Einzelheiten sind der Beilage 2 zu entnehmen.

Den grössten Posten bilden die 184 Millionen zur Förderung des Wohnungsbaues, die gemäss Artikel 1, Absatz 1, lit. h, und Absatz 2, des Bundesbeschlusses vom 24. März 1947 über die Errichtung von besondern Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung, aus den Einnahmenüberschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung ausgeschrieben wurden und einen Zinsaufwand von 5,5 Millionen Franken jährlich erfordern. Die jährliche Verzinsung zu 3 % ist in Art. 2 des genannten Beschlusses vorgeschrieben. Was für die vorstehend erwähnten Fonds, welche aus diesen Einnahmenüberschüssen gespiesen wurden, gesagt worden ist, gilt auch für die Rückstellung zugunsten des Wohnungsbaues: An der Vermögenshöhe wird kaum etwas zu ändern sein und die Einstellung der Verzinsung erscheint nicht tunlich.

Von den übrigen Rückstellungen entfällt der hauptsächlichste Anteil mit insgesamt 118 Millionen auf die Militärverwaltung. Diese Rückstellungen sollen mithelfen, die Erhaltung und Verstärkung unserer Landesverteidigung im Rahmen des Aufwandes, der im Finanzplan vorgesehen ist, auch dann zu ermöglichen, wenn die tatsächlichen Ausgaben vorübergehend grösser sein sollten. Das wird allerdings nur in Abweichung vom Gedanken der Universalrechnung möglich sein. Würde man diese Rückstellungen auflösen, so müsste für die Militärausgaben im Finanzplan entsprechend mehr eingestellt werden.

Den übrigen Rückstellungen kommt, wie schon erwähnt, keine wirtschaftliche, sondern nur psychologische Bedeutung zu. Wird dem Postulat, dass die Ausgaben auch dann in die Rechnung einzustellen sind, wenn sie aus Rückstellungen gedeckt werden können, allgemein nachgelebt, ist zu erwarten, dass verschiedene Rückstellungen aufgelöst werden können, weil sie tatsächlich nichts anderes sind als stille Reserven, die im Rahmen der Universalrechnung ihre Berechtigung von selbst verlieren.

Aus der Auflösung von Rückstellungen darf unter diesen Umständen eine allmähliche Verbesserung der Vermögensbilanz um rund 40 Millionen ohne und von rund 150 Millionen Franken mit Einschluss der Rückstellungen der Militärverwaltung erwartet werden, während beim Zinsaufwand bei der gegenwärtigen Rechtslage keine ins Gewicht fallende Entlastung in Aussicht steht.

#### 5. Personalversicherungskassen

Die Guthaben der beiden Personalversicherungskassen beim Bund erreichten Ende 1947 den Betrag von 752 Millionen Franken:

	Guthaben in tausend Franken	Zins in tausend Franken
Eidgenössische Versicherungskasse (4 %) . . . . .	442 002	17 680
Pensions- und Hilfskasse SBB (3½ %) . . . . .	310 000	10 850
Personalversicherungskassen, zusammen . . . . .	<u>752 002</u>	<u>28 530</u>

Diese Guthaben, die aus laufenden Einnahmenüberschüssen der beiden Personalversicherungskassen angesammelt wurden, bilden zweifellos echte Verpflichtungen des Bundes, die nicht gestrichen werden können. Vielmehr könnte man sich fragen, ob nicht richtigerweise auch der noch bestehende Fehlbetrag der eidgenössischen Versicherungskasse von rund 340 Millionen Franken in die Passiven der Bundesbilanz und jener der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen von 550 Millionen Franken in die Bilanz dieses Unternehmens eingestellt werden sollten, nachdem die effektiven Verpflichtungen des Bundes und der Bundesbahnen durch das erforderliche Deckungskapital der Versicherungskassen bestimmt werden. Eine solche Vermehrung der in der Bilanz ausgewiesenen Verpflichtungen hätte auf die laufende Rechnung keinen Einfluss, weil Bund und Bundesbahnen entsprechende Sonderbeiträge zur vollen Verzinsung dieser Fehlbeträge leisten, d. h. die Zinsen dieser Kapitalien heute bereits unter anderem Titel aufbringen. Finanziell ist es ohne Bedeutung, ob diese Zuwendungen an die Versicherungskassen ganz unter dem Zinsaufwand oder aber, wie heute, teilweise unter den Personalkosten verbucht werden. Wesentlich ist, dass die Summen, die ihnen regelmässig zufließen, ausreichen, um ihre statutarischen Verpflichtungen dauernd zu erfüllen. Dieses Gleichgewicht ist, wenn die vor den eidgenössischen Räten liegende Vorlage des Bundesrates vom 10. August 1948 zur Neuordnung der Personalversicherung in Kraft tritt, im grossen und ganzen hergestellt. Es bleibt dann noch zu entscheiden, ob die heutige Verteilung des Aufwandes zwischen Bund und Bundesbahnen dauernd beibehalten werden soll und wenn ja, welcher Teil des Aufwandes für die eidgenössische Versicherungskasse als Passivzinsen und welcher als Personalkosten auszuweisen ist. Im Sinne der Universalrechnung wäre es einwandfrei, in der Voranschlagsrechnung die Beiträge des Personals als Einnahmen und die Rentenzahlungen usw. als Ausgaben einzustellen, die Erhöhung des Deckungskapitals dagegen als Einlage in die Rückstellung zu verbuchen. Für den Finanzplan als Ganzes ist es unerheblich, unter welchen Titeln diese Posten figurieren. Es dürfte wohl gegeben sein, vorläufig beim jetzigen Zustand zu bleiben und eine allfällige Bereinigung dieser Aufwandsposten für später vorzubehalten.

Eine Reduktion des Passivpostens Personalversicherungskassen in der Bilanz oder eine Reduktion des Zinsaufwandes für diese Zwecke wird somit nicht in Frage kommen.

## 6. Depots- und Gebührenkonten

Die Depotskonten standen Ende 1947 mit 422 Millionen Franken in der Bilanz des Bundes<sup>1)</sup>.

Ihrem Charakter nach sind diese Konten vorübergehende Spezialfonds und Rückstellungen. Die grössten unter ihnen sind jene der Steuerverwaltung mit 336 Millionen Franken, vorab Depots für Rückerstattungen von Kriegsgewinn- und Verrechnungssteuer. Mit dem Ablauf der Kriegsgewinnsteuer und sobald längere Erfahrungen über das Ausmass der Rückerstattungsansprüche bei der Verrechnungssteuer vorliegen, werden diese Depots teilweise aufgelöst werden können, womit automatisch eine entsprechende Bilanzverbesserung des Bundes eintritt. Zinsen werden nur ausnahmsweise bei besondern Depots, die aus Zuwendungen Dritter stammen, gutgeschrieben. Sie fallen für den Finanzplan nicht ins Gewicht. Durch die Rückbildung von Depots dürfte sich in absehbarer Zeit eine Bilanzverbesserung in der Grössenordnung von 100 bis 200 Millionen Franken ergeben, während der Zinsaufwand durch das Vorhandensein von Depots kaum beeinflusst wird.

## 7. Zusammenfassung

### A. Die Herabsetzung der Passiven

Der Umfang der Bilanzverbesserung, die sich dadurch erzielen lässt, dass das Vermögen von Fonds und Rückstellungen herabgesetzt wird, kann zurzeit ungefähr wie folgt geschätzt werden:

Im Rahmen der Spezialfonds liesse sich grundsätzlich auf den Münzreservefonds sowie auf den Invalidenfonds und den Deckungs- und Sicherheitsfonds der Militärversicherung mit einem Gesamtvermögen von rund 200 Millionen Franken verzichten; die Aufhebung dieser Fonds setzt die Revision des Münzgesetzes und des Militärversicherungsgesetzes voraus. Von der schrittweisen Auflösung der Rückstellungen darf eine weitere Verbesserung der Bilanz um 40 Millionen Franken (ohne Militärverwaltung) bzw. etwa 150 Millionen Franken (einschliesslich Militärverwaltung) erwartet werden. Schliesslich wird der Abbau der Depots eine Bilanzentlastung von 100 bis 150 Millionen Franken bringen. Das Gesamtausmass der auf diese Weise erzielbaren Bilanzbereinigung dürfte somit etwa 500 Millionen Franken (Maximum) erreichen.

### B. Die Verminderung des Zinsaufwandes

Der Aufwand für die Verzinsung von Fonds und Rückstellungen ergibt sich zum weitaus grössten Teil aus Art. 2 des wiederholt genannten Bundesbeschlusses vom 24. März 1947. Die Frage der Reduktion des Zinsaufwandes für Fonds und Rückstellungen im Rahmen des Finanzplanes ist deshalb in erster Linie davon abhängig, ob die in diesem Beschluss enthaltenen Zinsverpflichtungen beibehalten werden. Auf der gegenwärtigen Rechtsgrundlage

<sup>1)</sup> Einzelheiten siehe Beilage 3.

können die jährlichen Zinersparnisse auf etwa 2 Millionen Franken geschätzt werden. Würde auf die Verzinsung der aus der Lohn- und Verdienstersatzordnung ausgeschiedenen Fonds und Rückstellungen verzichtet, so liesse sich der Zinsaufwand bis zu 30 Millionen Franken herabsetzen. Ob es sich dabei um eine dauerhafte Entlastung handeln würde oder ob sie in einem spätern Zeitpunkt allenfalls ganz oder teilweise durch zusätzliche Ausgaben (Bundesbeiträge, Sachausgaben, Personalkosten) kompensiert würde, die sonst aus den Zinsen dieser Fonds und Rückstellungen gedeckt worden wären, lässt sich zurzeit nicht feststellen. Bei dieser Sachlage und im Hinblick darauf, dass es nicht tunlich erscheint, den Bundesbeschluss vom 24. März 1947 in Revision zu ziehen, halten wir dafür, dass sich der Zinsaufwand im Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. zufolge der Herabsetzung des Vermögens und der Verzinsung von Fonds und Rückstellungen zurzeit nur um etwa zwei Millionen Franken ermässigen lässt.

## II. Herabsetzung der Personalkosten

### 1. Der gegenwärtige Personalbestand

In den Tabellen 11 und 12 unserer Botschaft vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes<sup>1)</sup> wird den eidgenössischen Räten über die Bewegung der Bestände des Bundespersonals in der Kriegs- und Nachkriegszeit (bis Ende November 1947) Aufschluss gegeben. Wir ergänzen vorerst jene Angaben mit dem seither ausgewerteten Ergebnis der Staatsrechnung für 1947 und der monatlichen Statistik des laufenden Jahres und fügen einen Hinweis auf die im Voranschlag für 1948 enthaltenen Bestandeszahlen an.

Tabelle 2. Personalbestand des Bundes seit 1938

Durchschnitt	Bundeszentralverwaltung				Militärische Regiebetriebe und Alkoholverwaltung	Total	Verkehrsbetriebe		Gesamte Bundesverwaltung
	Zentralverwaltung	Zollverwaltung	Ausserordentliche Rechnung	Zusammen			PTT	SBB	
1938	6 427	3 938	—	10 365	4 143	14 508	20 811	28 476	63 795
1944	12 783	4 124	12 880	29 787	8 598	38 385	22 684	31 870	92 939
1947	15 221	4 171	4 411	23 803	4 736	28 539	26 248	36 293	91 080
1948 <sup>2)</sup>	15 996	4 336	2 365	22 697	4 783	27 482	26 455	36 826	90 844
1948	15 654	4 160	3 893	22 747	4 651	27 398	26 811	37 137	91 346
Januar 1948	15 662	4 234	2 449	22 345	4 701	27 046	27 955	37 983	92 984
Juli 1948	15 787	4 253	2 701	22 741	4 654	27 395	27 295	37 472	92 162
Durchschnitt Januar/ Juli									

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 354 und 355.

<sup>2)</sup> Voranschlag

Während der Abbau in der Bundeszentralverwaltung Fortschritte gemacht hat, hält die Personalvermehrung bei den Regiebetrieben an. Die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung und die Bundesbahnen haben ihren Personalkörper der Zunahme des Verkehrs schrittweise anzupassen. Auch die Militärwerkstätten waren im Verlaufe des Jahres gezwungen, die Zahl ihrer Arbeitskräfte zu erhöhen.

Da die Regiebetriebe nur mit ihrem Reinergebnis in der Staatsrechnung erscheinen, während ihre Personalkosten darin nicht ausgewiesen werden, interessiert im Zusammenhang mit dem Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. hauptsächlich der Personalaufwand der Bundeszentralverwaltung. Seitdem im Jahre 1944 der Höchstbestand überschritten wurde, ist in diesem Bereich die Zahl der Arbeitskräfte gemessen an den Jahresdurchschnitten wie folgt zurückgegangen:

von 1944 auf 1945 um	157
von 1945 auf 1946 um	3499
von 1946 auf 1947 um	2328

Der Personalbestand des Monats Januar 1948 stand um 1056 Arbeitskräfte unter dem Durchschnitt des Jahres 1947, derjenige des Monats Juli 1948 um 1458. Im Durchschnitt der Monate Januar bis Juli 1948 ergibt sich gegenüber 1947 ein Rückgang um 1062 Personen. Im Vergleich zu dem im Voranschlag für 1948 geschätzten Personalbedarf liegt der in den ersten sieben Monaten dieses Jahres erzielte Durchschnitt noch um 44 Arbeitskräfte höher. Im Durchschnitt des ganzen Jahres werden jedoch die Budgetzahlen zweifellos unterschritten werden, da die Bestände der letzten Monate erheblich niedriger sind.

Während sich der Personalbestand in mehreren Departementen, vor allem im Sektor der Landesverteidigung, unmittelbar nach Kriegsschluss verhältnismässig leicht bis zu einer bestimmten Grenze zurückbildete, bedarf es seit ungefähr Jahresfrist bedeutend grösserer Anstrengungen, um zu einem befriedigenden Ergebnis zu gelangen. Alle Massnahmen, die zu diesem Zwecke getroffen wurden, vermochten nicht zu verhindern, dass sich das Tempo des Personalabbaues in letzter Zeit fühlbar verlangsamte. Im ersten Halbjahr 1947 sank der Bestand noch bedeutend rascher ab als in der entsprechenden Periode des laufenden Jahres. Es waren nämlich in der Bundeszentralverwaltung beschäftigt:

	Arbeitskräfte
Ende Dezember 1946 . . . . .	24 994
Ende Juni 1947 . . . . .	23 774
Abnahme im ersten Halbjahr 1947 somit . . . . .	1 220
Ende Juni 1947 . . . . .	23 774
Ende Dezember 1947 . . . . .	23 116
Abnahme somit. . . . .	658

	Arbeitskräfte
Ende Dezember 1947 . . . . .	23 116
Ende Juni 1948 . . . . .	<u>22 510</u>
Abnahme im ersten Halbjahr 1948 somit . . . . .	606

Wie in der eingangs genannten Botschaft dargelegt wird, darf für die von 1947 bis 1950 zurückzulegende Etappe mit einem Abbau von rund 4000 Arbeitskräften gerechnet werden. Falls sich die Verhältnisse im einen oder andern Departement nicht grundlegend ändern, ist zu erwarten, dass der Durchschnittsbestand des Jahres 1948 um rund 1400 unter demjenigen des Jahres 1947, also etwa bei 22 400 Arbeitskräften liegen wird. Bis 1950 wäre alsdann noch der Abbau von 2600 Stellen durchzuführen, um den im Finanzplan erwähnten Stand zu erreichen.

## 2. Der bisherige Personalabbau

Gegen Ende 1944 sah man dem Personalabbau mit Sorge entgegen. Die Zahl der in der Bundesverwaltung beschäftigten Aushilfskräfte war gross und allgemein wurde mit einem vorübergehenden Stillstand in der Wirtschaft und entsprechender Arbeitslosigkeit bei einem kommenden Friedensschluss gerechnet. Das Militärdepartement, das die meisten zusätzlichen Arbeitskräfte beschäftigte, leitete deshalb den Abbau schon vor Abschluss der Feindseligkeiten ein. Die Befürchtungen erwiesen sich als unbegründet. Fast alle Entlassenen fanden mit Leichtigkeit einen neuen Arbeitsplatz. Ein Aufruf des Chefs des Militärdepartementes fiel bei Handel und Industrie auf guten Boden und es war der Verwaltung gar nicht möglich, der einsetzenden Nachfrage Genüge zu leisten. Bald drohten die zahlreichen freiwilligen Abgänge sogar ganze Dienstzweige zu desorganisieren. Im Jahre 1946 mussten teilweise Massnahmen ergriffen werden, um das weitere Funktionieren einzelner, noch notwendiger kriegswirtschaftlicher Sektionen sicherzustellen.

Die Personalorganisationen halfen beim Abbau aufklärend mit. Die kriegswirtschaftliche Organisation, besonders das Kriegs-Industrie- und -Arbeitsamt sowie das Kriegs-Ernährungs-Amt, zeigte sich anfänglich durchwegs einer raschen Liquidation zugetan. Man wollte die in den Kriegsjahren angebahnten Beziehungen zur privaten Wirtschaft ausnützen, um die Angestellten in gute Arbeitsplätze unterzubringen. Dank einer kompromisslosen Abbaupolitik gelang dies wenigstens dem Kriegs-Industrie- und -Arbeitsamt. Beim Kriegs-Ernährungs-Amt traten dagegen Schwierigkeiten ein, weil sich die Ernährungslage unseres Landes nur stockend und langsam besserte. Während der Abbau in der Zentralverwaltung durch einen besondern Stellennachweisdienst auch mittels einer gewissen Propaganda bei den Arbeitnehmern gefördert wurde, hatte das Kriegs-Ernährungs-Amt teilweise Mühe, sich die nötigen Angestellten zu sichern. Im Jahre 1946 sah sich das Militärdepartement bereits genötigt, in einzelnen Dienstzweigen, vorab in den Militärwerkstätten, den Personalabbau zu sistieren.

Die einem rascheren Abbau von Verwaltungsseite entgegenstehenden Bedürfnisse liessen dann bei einem Teil des Kriegsaushilfspersonals den falschen Glauben aufkommen, es werde schliesslich doch noch möglich sein, im Staatsdienst zu bleiben. Es kostete nicht geringe Mühe, diese Mentalität, die sich auf die Stellenvermittlung unheilvoll auswirkte, mit Erfolg zu bekämpfen. Schlimm stand es schon im Jahre 1946 mit den Beschäftigungsmöglichkeiten für Juristen und Volkswirtschaftler. Leider konnte eine von der Gesellschaft Schweizerischer Akademiker im April 1946 geplante zentrale Stellenvermittlung nicht geschaffen werden. Besonders schwer hielt es auch, einzelnen sprachlich benachteiligten Gruppen von Auslandschweizern Stellen zu vermitteln. Funktionäre der kriegswirtschaftlichen Strafbehörden stiessen ebenfalls auf Vorurteile. Geschadet hat ferner die Auffassung, beim Kriegswirtschaftspersonal handle es sich um schlechte Auslese.

Die Liquidation der Sektion für Textilien in St. Gallen liess erstmals erkennen, mit welchen Schwierigkeiten ältere Leute beim Aufbau einer neuen Existenz rechnen müssen. Durch Bundesratsbeschluss vom 28. Dezember 1945 wurde die Möglichkeit geschaffen, bescheidene finanzielle Beihilfen zu gewähren, die die ersten Schwierigkeiten überbrücken halfen. Seither haben sich aber die Verhältnisse für diese Arbeitnehmerkategorie noch verschlimmert. Die private Arbeitgeberschaft ist bei der Auswahl von Stellenanwärtern wählerischer geworden. Wer das 40. Altersjahr überschritten hat, findet als ehemaliger Kriegswirtschaftler nur mit äusserster Mühe ein befriedigendes Unterkommen. Das führte dazu, dass aus sozialen Gründen Dienstverhältnisse bestehen blieben, für die ein Bedürfnis nur schwer nachweisbar war. Den Vorgesetzten fällt es aus verständlichen und achtenswerten Gründen nicht leicht, Mitarbeiter zu entlassen, die durch den Verlust ihres Arbeitsplatzes in Not geraten. Solange als möglich wurden in solchen Fällen Kündigungen vermieden und die am einen Ort überflüssig gewordenen Dienstpflichtigen in Abteilungen verschoben, die Personalersatz oder Zuwachs benötigten. Durch das im Juni 1945 verfügte Verbot neuer Anstellungen (Personalsperre) waren gerade dem Personalclearing neue Möglichkeiten eröffnet worden.

Die weitgehende Schonung der älteren Aushilfskräfte ist zu Anfang des Abbaues namentlich von den Berufsverbänden des Personals mit Nachdruck verlangt worden. Sie beginnt sich leider heute zuungunsten der geschonten Arbeitnehmer auszuwirken, und es zeigt sich, wie allgemeine Grundsätze in solchen Fragen oft nur sehr bedingt richtig sein können. Unter dem zunehmenden Drucke der Sparmassnahmen müssen nun auch die älteren Hilfskräfte entlassen werden, und sie finden die Arbeitsplätze durch jüngeres Personal besetzt. Es war deshalb notwendig, die Hilfsmassnahmen zugunsten dieser schutzbedürftigen und auch schutzwürdigen Arbeitnehmer durch einen Beschluss, den der Bundesrat am 6. Juli 1948 fasste, zu verstärken und auszubauen. Im Bedarfsfall wird dem Entlassenen, der auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nur schwer vermittelt werden kann, ein Gehaltsnachgenuss bis zu sechs Monaten gewährt. Der Verzicht auf entbehrliche Mitarbeiter wird den Verwaltungen

auf diese Weise in menschlicher Beziehung erleichtert. Der Abbau gelangte infolgedessen auch in den Dienstzweigen mit einem überalterten Personalkörper wieder in Fluss.

### 3. Die Möglichkeit weiterer Personaleinsparungen

Als die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform im Jahre 1946 den durchschnittlichen Personalbedarf der Bundeszentralverwaltung im Rahmen ihres Finanzplanes auf 18 000 geschätzt hatte, waren die Verhältnisse noch wesentlich weniger übersichtlich als heute. In der Botschaft vom 22. Januar 1948 musste dieser Bedarf um rund 1800 Arbeitskräfte höher geschätzt werden. Es wird aber unter den heutigen Verhältnissen schon grosser Anstrengungen bedürfen, um auch nur dieses Ziel bis zum Jahre 1950 zu erreichen. Jedenfalls bedarf es dazu einer gewissen Beschleunigung des Personalabbaues unter günstigeren Verhältnissen, als sie gegenwärtig vorliegen. Ob es möglich sein wird, den Bestand noch wesentlich unter die im Finanzplan enthaltene Zahl von 19 800 zu senken, kann jedenfalls zurzeit nicht ermittelt oder gar verbindlich zugesichert werden.

Allerdings bleibt der Zuwachs nach Durchführung des geplanten Abbaues im Vergleich zur Vorkriegszeit immer noch sehr beträchtlich. Aufgeteilt auf die drei Sektoren Militär-, Zivil- und Zollverwaltung ergeben sich folgende Bestände:

Arbeitskräfte	Militär- departement	Zoll- verwaltung	Übrige Dienststellen	Zentral- verwaltung zusammen
im Jahre 1938 . . . . .	3692	3939	3082	10 172
nach Botschaft ab 1950 . . . . .	8850	4650	6300	19 800
in Prozenten, wenn 1938 = 100 . . . . .	240	118	204	185

Leider kann der für das Militärdepartement angegebene Bestand nicht unterschritten werden. Bei der Zollverwaltung, die trotz beträchtlich gewachsener Anforderungen seit 1938 einen eher bescheidenen Zuwachs aufweist, sollte nach einer kürzlich abgeschlossenen Sparexpertise ein Bestand von 4500 Mann ausreichen, der aber als unerlässliches Minimum betrachtet werden muss. Soll der gesamte Personalaufwand erheblich stärker gekürzt werden, so wird sich der dafür nötige zusätzliche Abbau sozusagen ausschliesslich auf dem Rücken der Zivilverwaltung abzuspielen haben. Da diese ohne die Zollverwaltung nicht einmal den dritten Teil des gesamten Bestandes ausmacht, muss jede Kürzung des Gesamtaufwandes in ihrem Bereich sehr empfindlich fühlbar werden. So würden Abstriche im Ausmasse von beispielsweise 5 oder 10 Millionen Franken folgende Verminderung des heutigen Bestandes der Zivilverwaltung bedingen:

Arbeitskräfte	Militär- departement	Zoll- verwaltung	Übrige Dienststellen	Zentral- verwaltung zusammen
a. Durchschnittsbestand Januar bis Juli 1948 . . . . .	10 354	4250	8044	22 345
b. Bestände für 1950 ff. laut Botschaft vom 22. Januar 1948 . . . . .	8 850	4650	6300	19 800
gekürzt um 5 Millionen Franken . .	8 850	4500	6000	19 350
gekürzt um 10 Millionen Franken .	8 850	4500	5550	18 900

Die Departemente der Zivilverwaltung hätten somit, falls der mit Bericht vom 10. April 1948 veranschlagte Personalaufwand um weitere 5 bis 10 Millionen Franken gekürzt werden soll, ihre derzeitigen Bestände noch um rund 2000 bis 2500 Arbeitskräfte zu reduzieren. Nun wird es aber schon schwer sein, den derzeitigen Durchschnittsbestand von rund 8000 Arbeitskräften um volle 20 % auf 6300 herabzusetzen, wie in der Botschaft vorgesehen ist, sofern der Aufgabenkreis des Bundes nicht wesentlich eingeschränkt werden kann. Selbstverständlich setzt der Bundesrat alles daran, den Personalbestand durch Rationalisierung und Vereinfachung der Verwaltung zu vermindern, aber er glaubt, nach nochmaliger realistischer Prüfung der Verhältnisse doch nicht unter die Schätzung der Botschaft vom 22. Januar 1948 zurückgehen zu können.

Zuverlässige Rückschlüsse auf die künftigen Möglichkeiten können vielleicht aus dem gegenwärtigen Stande der Entwicklung in den einzelnen Departementen gezogen werden. Die folgende Tabelle 3 gibt das Bild der letzten Zeit wieder.

Die in der letzten Kolonne wiedergegebenen Prozentzahlen spiegeln die relative Zunahme der Bestände. Sie sind weitgehend, namentlich in den Departementen mit sehr geringen Vorkriegsbeständen, ein Spiel der zufälligen Gegebenheiten und stellen nicht etwa schlechthin einen Gradmesser für Rationalisierungsmöglichkeiten dar. So ist der starke Zuwachs im Justiz- und Polizeidepartement durchaus natürlich, nachdem dieses vor dem Kriege nur 244 Beamte zählte, seither aber im Gebiete der Fremdenpolizei, des Flüchtlingswesens, der Auslandschweizer- und Rückwandererhilfe völlig neue Aufgaben übernehmen und umfangreiche Organisationen ins Leben rufen musste. Ebenso klar ist aber, dass sich hier von selbst grössere Einschränkungen ergeben werden, sobald sich die Verhältnisse hinsichtlich der ausserordentlichen Staatsaufgaben normalisieren.

Die Geschäftslast der beiden eidgenössischen Gerichte kann durch Rationalisierungsmassnahmen recht wenig beeinflusst werden. Übrigens rührt der Zuwachs in der allgemeinen Verwaltung zur Hauptsache von der Bundeskanzlei her. Dieser ist die eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale angegliedert, deren Geschäftsverkehr wiederum von den aus den Departementen einlaufenden Bestellungen abhängt.

Tabelle 3. Personalbestände der Departemente seit 1938 (ohne Regiebetriebe)

	Jahresdurchschnitte				Effektivbestände 1948		Durchschnitt Jan./Juli 1948	
	Rechnung			Voranschlag	Januar	Juli	absolut	1938=100
	1938	1944	1947	1948				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Bundeszentralverwaltung . . . . .	10 712	29 787	23 803	22 697	22 747	22 345	22 648	211
davon a. o. Rechnung	—	12 880	4 411	2 365	2 893	2 449	2 663	
Allgemeine Verwaltung <sup>1)</sup> . . . . .	119	270	234	232	205	203	210	176
davon a. o. Rechnung	—	143	104	75	72	72	72	
Politisches Departement . . . . .	582	1 065	1 920	1 819	1 805	1 718	1 756	302
davon a. o. Rechnung	—	165	78	51	46	45	43	
Departement des Innern . . . . .	842	1 345	1 426	1 366	1 456	1 429	1 432	170
davon a. o. Rechnung	—	80	7	11	15	12	14	
Justiz- und Polizeidepartement . . . . .	244	1 223	1 351	983	1 059	853	953	391
davon a. o. Rechnung	—	918	983	590	673	459	562	
Militärdepartement <sup>2)</sup> . . . . .	3 692	16 037	10 691	10 232	10 322	10 316	10 354	280
davon a. o. Rechnung	—	7 322	1 251	170	513	476	477	
Finanz- und Zolldepartement <sup>3)</sup> . . . . .	4 232	5 024	5 363	5 590	5 322	5 429	5 449	129
davon a. o. Rechnung	—	620	810	733	701	672	695	
Volkswirtschaftsdepartement <sup>4)</sup> . . . . .	886	4 642	2 591	2 237	2 307	2 157	2 255	255
davon a. o. Rechnung	—	3 622	1 178	735	873	702	800	
Post- und Eisenbahndepartement . . . . .	115	181	227	238	241	240	239	208
davon a. o. Rechnung	—	—	—	—	—	4	—	

1) Bundeskanzlei, Bundesgericht, Versicherungsgericht.  
2) Einschliesslich Pulververwaltung (15); 1938 eigene Rechnungsführung.  
3) Einschliesslich Münzstätte (24) und Getreideverwaltung (36); 1938 eigene Rechnungsführung.  
4) Einschliesslich Landwirtschaftliche Versuchsanstalten (228); 1938 eigene Rechnungsführung und Hengsten- und Fohlendepot (44).

Der Ausbau des Politischen Departementes hat sich zum grössten Teil erst seit Kriegsende vollzogen, nachdem von den eidgenössischen Räten nachdrücklich eine bessere Pflege der Aussenbeziehungen unseres Landes gefordert wurde. Ein gewisser Abbau ist hier vorgesehen. Er wird durch die Verhältnisse im Ausland etwas gehemmt. Fraglich bleibt vorläufig auch, wieviele Arbeitskräfte zur Durchführung der freiwilligen Alters- und Hinterlassenenversicherung der Auslandschweizer nötig sein werden.

Das Departement des Innern wird durch Entlassungen beim Statistischen Amt, bei der Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei und in andern Abteilungen rund 80 Arbeitskräfte einsparen können. Umgekehrt ist die Meteor-

logische Zentralanstalt auf über 25 neue Arbeitskräfte angewiesen. Der Ausbau des flugmeteorologischen Dienstes zum Zwecke der Sicherung des zivilen Luftverkehrs erfordert sehr bedeutende Opfer des Staates. Unvermeidlich ist ferner die Vermehrung des Lehrkörpers und des Personals der Eidgenössischen Technischen Hochschule sowie ihrer Annexanstalten wegen zunehmender Frequenz und Ausbau der Forschungstätigkeit.

Das Justiz- und Polizeidepartement schränkt seinen Personalaufwand für die Fremdenpolizei, das Flüchtlingswesen und die Zentralstelle für Auslandsschweizerfragen empfindlich ein. Sein Bestand soll Ende 1949 noch rund 650 betragen, somit um mehr als die Hälfte des Bestandes von 1947 vermindert werden.

Dem Finanz- und Zolldepartement hat die Angliederung der Zentralen Ausgleichsstelle für die Alters- und Hinterlassenenversicherung an die Finanzverwaltung und die Unterstellung der Sektion für Getreideversorgung unter die Getreideverwaltung in letzter Zeit erheblichen Zuwachs gebracht. Ein Abbau wird bei beiden Stellen durchgeführt werden. Ferner werden bei der Steuerverwaltung nach Liquidation der Kriegsgewinnsteuer wenigstens 100 Stellen aufgehoben werden können.

Im Volkswirtschaftsdepartement stösst der weitere Abbau, nachdem das Kriegs-Industrie- und -Arbeitsamt restlos aufgehoben und die meisten Sektionen des Kriegs-Ernährungs-Amtes ebenfalls aufgelöst sind, auf zunehmende Schwierigkeiten. In den noch bestehenden kriegswirtschaftlichen Dienstzweigen und in der kriegswirtschaftlichen Strafrechtspflege, ferner bei der Preiskontrollstelle und der Zentralstelle für Arbeitsbeschaffung geht der Abbau indessen weiter.

Das Post- und Eisenbahndepartement, das einen verhältnismässig geringen Bestand aufweist, sieht bei einigen Abteilungen noch weitere Personaleinsparungen vor, hat dafür aber bei andern Abteilungen wegen der Zunahme des Verkehrs Mühe, eine weitere Personalvermehrung zu verhindern.

Im Militärdépartement hat sich der Personalbestand seit Jahresbeginn nicht mehr vermindert. Er überschreitet den gemäss Finanzplan des Bundesrates zulässigen Höchstbestand noch um 1500 Arbeitskräfte. Dass sich die Verhältnisse in diesem Département in mehrfacher Hinsicht nicht mehr mit denjenigen vor Ausbruch des Weltkrieges 1939/45 vergleichen lassen, folgt schon aus der sprunghaften Entwicklung in einzelnen Dienstabteilungen. Es beschäftigten zum Beispiel im verflossenen Monat Juli mehr Arbeitskräfte als 1938:

- 64 die Generalstabsabteilung,
- 58 die Abteilung für Heeresmotorisierung (neuer Dienstzweig),
- 132 der Armeemotorfahrzeugpark (neuer Dienstzweig),
- 21 die Gruppe für Ausbildung (neuer Dienstzweig),
- 58 das Überwachungsgeschwader (neuer Dienstzweig),

333 Übertrag

333	Übertrag
1474	die Betriebe der Militärflugplätze,
132	die Militärversicherung,
136	die Militärheilanstalten,
92	das Oberkriegskommissariat (Magazine und Kasernen)
100	die Kriegsmaterialverwaltung,
1644	die Zeughäuser,
1668	das Festungswachtkorps (neuer Dienstzweig),
171	die kriegstechnische Abteilung,
46	die eidgenössische Turn- und Sportschule (neuer Dienstzweig),
<u>5791</u>	Gesamtzuwachs.

Allein in diesen grösseren Abteilungen ist somit ein Mehrbedarf an Arbeitskräften entstanden, der den Vorkriegsbestand mehrfach übersteigt. In bezug auf die Flugwaffe, die Festungen und die Kriegsmaterialverwaltung können die Vorkriegsverhältnisse auch nicht annähernd wiederhergestellt werden. Bloss für diese drei personalreichsten Verwaltungen wird sich gegenüber 1938 ein voraussichtlich dauernder Zuwachs um mehr als 4000 Arbeitskräfte ergeben, während der Gesamtbestand des Departements (ohne Regiewerkstätten) in jenem Vergleichsjahr 3692 Beamte, Angestellte und Arbeiter betrug. Diese wenigen Hinweise mögen das Verständnis für die schwierige Lage der Militärverwaltung gegenüber den begreiflichen Wünschen nach massiven Einsparungen fördern.

Niemand bestreitet die Notwendigkeit, dass man in einer grossen Verwaltung ständig darauf bedacht sein muss, unnütze oder zu wenig lohnende Arbeiten zu vermeiden, überholte Verwaltungsmethoden und Verwaltungszwecke auszumerzen und Missbräuchen vorzubeugen. Es ist deshalb verständlich, dass seit jeher aus Parlament und Öffentlichkeit immer wieder nach Einsparungen gerufen wird.

Aber es muss doch vor der Annahme gewarnt werden, Reorganisationen und Rationalisierungen stellten eine Fundgrube von Sparmöglichkeiten dar, durch die der Bürger von Steuerlasten weitgehend befreit werden könnte. Administrativen Betrieben bietet sich weniger die Gelegenheit, ihre Produktivität durch technische Mittel, zum Beispiel durch Mechanisierung und Modernisierung zu erhöhen, als industriellen und gewerblichen Unternehmungen, sowie Verkehrsanstalten. Dagegen hat es sich gezeigt, dass überall da, wo ausserordentliche Bundesaufgaben seit Kriegsende dahinfielen, verhältnismässig leicht entscheidende Personaleinsparungen erreicht wurden. Der Bundesrat hat daher zu überprüfen beschlossen, in welcher Beziehung die Bundesverwaltung von Aufgaben entlastet werden könnte. Er wird dabei die Ursachen näher untersuchen, die zu der eingetretenen Ausweitung des Personalkörpers der Departemente und Abteilungen geführt haben. Den eidgenössischen Räten wird auf die Dezembersession hin über diese Fragen berichtet werden.

#### 4. Die Personalkosten im Finanzplan 1950 ff.

Die Expertenkommission rechnete Ende 1946 mit einem Aufwand von 180 Millionen Franken für 18 000 Arbeitskräfte. Es erwies sich dann aber, dass ein durchschnittlicher Aufwand von 10 000 Franken je Arbeitskraft nicht ausreicht, da die Beiträge des Bundes an die Versicherungskasse und die Ausgleichskasse sowie die Nebenbezüge (Auslagenvergütungen, Dienstaltersgeschenke, Heiratszulagen usw.) mitberücksichtigt werden müssen. Nachdem die Teuerungszulagen von 1947 auf 1948 erhöht worden sind, wurde der Gesamtaufwand für den auf 19 800 Dienstpflichtige berechneten Bestand neu auf 230 Millionen Franken berechnet. Diesen Betrag glaubten wir aus Gründen, die wir in unserem Bericht vom 10. April 1948<sup>1)</sup> darlegten, auf 220 Millionen Franken ermässigen zu können.

Wir haben diese Zahlen auf Grund der letzten Staatsrechnung überprüft. Für den durchschnittlichen Bestand von 23 803 Arbeitskräften wurden 1947 mit Einschluss der Arbeitgeberbeiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung 235,7 Millionen Franken ausgegeben. In Rücksicht auf den inzwischen verbesserten Teuerungsausgleich (Erhöhung der Prozentzulage von 25 auf 38% der Grundgehälter und der Kopfquote für Ledige von 960 auf 1050 Franken, Erhöhung der Kinderzuschüsse) ergibt sich, umgerechnet auf den reduzierten Bestand von 19 800 Arbeitskräften, ein Gesamtaufwand von 219,7 Millionen Franken. Zieht man in Betracht, dass wohl in erster Linie die weniger qualifizierten und daher billigeren Arbeitskräfte vom Abbau erfasst werden, so wird dieser Betrag eher als zu gering geschätzt werden müssen. Für allfällige Mehrauslagen im Zusammenhang mit der auf das Jahr 1950 in Kraft zu setzenden Revision des Beamtengesetzes bleibt dann kein Spielraum mehr. Es besteht daher alle Ursache, den auf 220 Millionen Franken bestimmten Gesamtaufwand als ein Minimum zu betrachten.

### III. Die Abstufung der Bundessubventionen nach der Finanzkraft der Empfänger

#### 1. Gegenwärtige Praxis und künftige Möglichkeiten

Herr Nationalrat Dr. Gemperli hatte folgenden Antrag gestellt:

«Das eidgenössische Finanz- und Zolldepartement wird ersucht, die in der Tabelle 16 der bundesrätlichen Botschaft vom 22. Januar 1948 aufgeführten Bundesbeiträge daraufhin zu prüfen, ob nicht weitere Reduktionen der im Finanzplan vorgesehenen Subventionen dadurch zu erreichen seien, dass der im Artikel 42<sup>ter</sup>, Absatz 2, der Verfassungsvorlage festgelegte Grundsatz der Bemessung der Beiträge nach der Finanzkraft bzw. nach der Bedürftigkeit der Empfänger möglichst konsequent zur Anwendung gelangt.

In der Diskussion hat Herr Nationalrat Dr. Gemperli seinen Antrag dann in dem Sinne eingeschränkt, dass ein kurzer Bericht darüber zu erstatten sei,

<sup>1)</sup> BBl. 1948, II, 93.

wie der Gesamtbetrag der Subventionen gekürzt werden kann, wenn Beiträge nur noch an Bedürftige ausgerichtet werden.

Nachdem in der Kommission dargelegt wurde, dass nur eine gewisse Gruppe von Subventionen nach der Finanzkraft der Empfänger abgestuft werden kann, hat Herr Nationalrat Dr. Holenstein die Fragen des Herrn Nationalrat Dr. Gemperli wie folgt formuliert:

- «1. Welche Subventionen können nach der Finanzkraft des Empfängers abgestuft werden und nach welchen Gesichtspunkten erfolgt diese Abstufung?
2. Welche Subventionen werden nicht nach der Finanzkraft der Empfänger abgestuft?»

In dieser Fassung wurde der Antrag Gemperli angenommen.

#### *A. Die gegenwärtige Praxis bei der Abstufung von Subventionen*

Das Postulat, dass Subventionen nur nach Massgabe der Bedürftigkeit der Empfänger ausgerichtet werden sollen, ist nicht neu. Es fand seinen Niederschlag auch im Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt (Finanzprogramm I). Neben der Vorschrift, dass die Bundesbeiträge grundsätzlich um 20% herabgesetzt werden sollen, findet sich dort nachstehende Bestimmung:

«Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, können Subventionsleistungen weitgehend vermindert oder gänzlich eingestellt werden.»

Auch das Finanzprogramm II vom 31. Januar 1936, das eine Kürzung der Subventionen um 40%, mindestens aber um 25%, anordnete, enthielt Bestimmungen über die Möglichkeit noch weitergehender Herabsetzungen und der gänzlichen Streichung von Subventionen. Diese Bestimmungen lauten in der bis Ende 1949 geltenden Fassung wie folgt:

«Der Bundesrat ist ermächtigt, Beiträge um mehr als 40 vom Hundert zu kürzen oder zu streichen,

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

Der Grundsatz der Abstufung der Subventionen nach der Bedürftigkeit ist somit für die heutige Subventionspraxis bereits massgebend. Abgesehen davon, dass seine Anwendung auf die einzelnen Fälle Schwierigkeiten begegnet, weil die Subventionen bekanntlich nicht nur die finanzielle Entlastung der Empfänger bezwecken, sondern vor allem die Förderung gewisser Werke und Einrichtungen von öffentlichem Interesse, bestehen wichtige Ausnahmen, auf die er zum vorneherein nicht anwendbar ist. Das geltende Finanzrecht kennt zahlreiche Subventionen, die von jeder Herabsetzung und damit auch von der noch weitergehenden Abstufung nach der Finanzlage des Empfängers ausgenommen werden; das gilt besonders für die Beiträge an die Kantone mit

internationalen Alpenstrassen, Subventionen für den Ausbau der Alpenstrassen, die Bekämpfung ansteckender Tierkrankheiten und zur Förderung der Krankenkassen, der Tuberkuloseversicherung und der Tuberkulosebekämpfung, die Kredite für Arbeitsbeschaffung, Heimarbeitsbeschaffung, Unterstützung des Hotelgewerbes, notleidende Bauern und für die wissenschaftliche Forschung. Für weitere Subventionen enthalten die Finanzprogramme Höchstbeträge, wie z. B. die Beiträge für die Förderung des Luftverkehrs, die auf eine halbe Million Franken jährlich begrenzt wurden, was allerdings die Bewilligung von neuen Subventionen für Flugplatzbauten nicht verhinderte, oder die ordentlichen Beiträge für Bodenverbesserungen, die auf 2,6 Millionen Franken jährlich beschränkt werden sollten, während die eidgenössischen Räte im Voranschlag 1948 für diesen Zweck, zusammen mit dem früher im Meliorationskredit eingeschlossenen Betrag für das landwirtschaftliche Bau- und Siedlungswesen, 6 Millionen Franken bewilligt haben, oder die Subventionen für das berufliche Bildungswesen, die nach der geltenden Finanzordnung 9,5 Millionen Franken nicht übersteigen sollten, von den eidgenössischen Räten aber für das Jahr 1948 auf über 12 Millionen Franken erhöht worden sind usw. Andere Bundesbeiträge, so diejenigen für einzelne Werke und Unternehmungen, wie z. B. die Grossmeliorationen der Linth- und der Rheinebene, für die Regulierung des Zürichsees, für den Seedamm Rapperswil, für die beiden Rheinregulierungen unterhalb Basels und oberhalb des Bodensees, die Beiträge für die Flugplätze oder für die Privatbahnhilfe, an die Zentralen für Handels- und Verkehrsförderung, sind durch Einzelbeschlüsse der Bundesversammlung festgelegt worden; sie sind vom Bundesrat zu vollziehen, ohne dass diesem die Möglichkeit von Abstufungen vorbehalten wäre. Alle diese grossen Gebiete des Subventionswesens scheiden für eine Abstufung nach der Finanzkraft der Empfänger aus.

Die Erfahrung hat auf verschiedenen Gebieten gezeigt, dass die Berücksichtigung günstiger Einkommens- und Vermögensverhältnisse bei Subventionsempfängern oft den Eindruck einer Bestrafung der Tüchtigen erweckt, die zu einer Lähmung der Initiative führen könnte. Zu Unrecht, denn dabei wird übersehen, dass Subventionen über der Norm an Empfänger in ausgesprochen schlechten Verhältnissen, die mit keinen Anstrengungen wesentlich verbessert werden können, zu einer wesentlichen Mehrbelastung des Staates führen, wenn diesem andererseits nicht auch ein Unterschreiten der ordentlichen Ansätze gestattet wird, soweit das durch die Verhältnisse gerechtfertigt ist.

Bei den Aktionen für die Verbilligung der Lebenshaltung ist immer wieder hervorgehoben worden, dass sie Arm und Reich begünstigen, so dass hier in erster Linie daran gedacht werden sollte, auf die Bedürftigkeit der Empfänger abzustellen. Da es sich hier aber um grundsätzlich nur vorübergehende Leistungen im Rahmen einer bestimmten wirtschafts- und sozialpolitischen Gesamtkonzeption des Bundesrates handelt, muss zur Zeit weniger die Abstufung als vielmehr die schrittweise Abschaffung angestrebt werden.

*B. Die Abstufung nach der Finanzkraft der Kantone*

Artikel 42<sup>ter</sup>, Absatz 2, der Verfassungsvorlage vom 22. Januar 1948 sieht vor, dass bei der gesetzlichen Regelung der Subventionen der Finanzkraft der Kantone angemessen Rechnung getragen werden soll. Das bedeutet nicht ohne weiteres auch eine Abstufung der Subventionen nach der Bedürftigkeit des letzten Empfängers der Beiträge. Die Abstufungen können nach verschiedenen Gesichtspunkten durchgeführt werden, die sich unter Umständen ausschliessen.

In der Botschaft vom 22. Januar 1948 wird ausgeführt <sup>1)</sup>, die Verbesserung des Finanzausgleichs sei im Grundsatz dadurch anzustreben, dass in Zukunft bei der Bemessung der Bundesbeiträge auf die Finanzkraft der Kantone vermehrt Rücksicht genommen werde. Dadurch könnten die Subventionen, ohne dass der Gesamtaufwand höher sein müsse als bei einheitlich gewählten Ansätzen, nach dem Leistungsvermögen der Kantone gestaffelt und gewisse Beiträge überhaupt auf finanzschwache Kantone beschränkt werden. Die Bundessubventionen an die Kantone seien das der historischen Entwicklung am besten entsprechende Instrument zur Herbeiführung des Finanzausgleichs. Der Bundesrat schlägt aber vor, verschiedene Subventionen derart neu zu verteilen, dass für die finanzschwachen Kantone der Ausgleich gefunden wird. Dabei basieren die Verteilungsschlüssel nicht auf einer blossen Schätzung der Finanzkraft der verschiedenen Kantone, sondern auf objektiven Tatbeständen. Diese Vorschläge laufen auf eine Verstärkung der schon heute angewandten Praxis hinaus.

Die heutige Abstufung der Subventionen zugunsten der finanzschwachen und zuungunsten der finanzstarken Kantone richtet sich nicht nach einer Skala, von der die Finanzkraft der 25 Kantone und Halbkantone abgelesen werden könnte. Die grosse Schwierigkeit einer Veranlagung des kantonalen Leistungsvermögens und der kantonalen Bedürftigkeit haben zur Beschreitung anderer Wege geführt, insbesondere zur Berücksichtigung der Gebirgslage. Möglicherweise wird man auf diesen Wegen auch in Zukunft weiterschreiten müssen, es sei denn, die Kantone wollen es sich gefallen lassen, dass der Bundesrat oder die Bundesverwaltung ihre finanziellen Verhältnisse, ihre aktuelle Finanzkraft und ihre möglicherweise noch nicht voll ausgeschöpften Finanzquellen selbständig beurteilen und die Subventionen darnach abstufen.

Eine weitere Schwierigkeit, die sich der Erfüllung des Postulates der Abstufung der Subventionen nach der Bedürftigkeit der Kantone entgegenstellt, liegt im Wesen der Subventionen selbst begründet. Im Gegensatz zu den zweckfreien kantonalen Anteilen an gewissen Bundessteuern bilden sie in der Regel Beiträge an die Kosten der Kantone für bestimmte Werke und Einrichtungen von allgemeinem Interesse. Es ist daher nicht ohne weiteres gegeben, dass z. B. für die Verbauung eines durch mehrere Kantone fliessenden Wasserlaufes oder für eine durch mehrere Kantone führende Strasse je nachdem, ob die betreffenden Bauarbeiten diesseits oder jenseits einer Kantongrenze liegen, verschieden hohe Subventionssätze angewendet werden; denn es ist ja das

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 554 bis 582.

Werk als solches, das mit der Subvention gefördert werden soll und nicht der betreffende Kanton. Indessen sind auch schon für solche Subventionen Abstufungen vorgenommen worden, wie z. B. bei der Subventionierung der Sustenstrasse; die Bundessubvention an den Kanton Bern betrug 75 %, diejenige an den Kanton Uri aber 90 % der Baukosten. Erwähnt sei ferner die Subventionierung der berufsbäuerlichen Siedlungen im Kanton Zürich; bei der Erstellung von Siedlungen wird der auf Grund der persönlichen finanziellen Verhältnisse des Siedlers ermittelte Subventionsbedarf, der in der Regel 40 bis 50 % der Baukosten beträgt, zwischen Bund und Kanton im allgemeinen hälftig geteilt. Nachdem die besonders hohen Baukosten dieser Siedlungen im Kanton Zürich zu häufigen Auseinandersetzungen zwischen den eidgenössischen und den kantonalen Amtsstellen geführt hatten, wurde von kantonalen Seite erklärt, dass man sich mit Bundesbeiträgen von nur 40 % des Subventionsbedarfes zufrieden geben könnte, sofern die Frage der Kostenhöhe entgegenkommender beurteilt werde. Auf dieser Basis kam eine Verständigung zustande, wonach der Bund kleinere und der Kanton Zürich höhere Beiträge an Siedlungen leistet, als sie in den andern Kantonen üblich sind. Eine gegenteilige Regelung, die finanziell stärker ins Gewicht fällt und für den Bund eine erhebliche Belastung bedeutet, findet gegenüber dem Kanton Tessin und den Südtälern des Kantons Graubünden bei der Bemessung der Subventionen für verschiedene landwirtschaftliche Unternehmungen Anwendung, wie z. B. für Güterzusammenlegungen, Alpverbesserungen, Entwässerungen, Bau von Güterwegen und von Verbindungsstrassen im Berggebiet usw. Während im übrigen Gebiet der Schweiz in solchen Fällen die im Landwirtschaftsgesetz genannten Maximalsubventionen stets gemäss Finanzordnung abgebaut werden, verzichtet man dem Kanton Tessin gegenüber hierauf; es werden also nach wie vor Subventionen bis zu 50 % gewährt, insbesondere für grosse Güterzusammenlegungen. Ferner wird die gesetzliche Regel, dass der Bundesbeitrag nicht über den kantonalen Beitrag hinausgehen darf, nicht in Anwendung gebracht. Für den Kanton Tessin können also für gewisse Zwecke besonders hohe Bundesbeiträge bewilligt werden, auch wenn die Leistungen des Kantons hinter denjenigen des Bundes zurückbleiben.

Solche unmittelbare Rücksichtnahme auf die kantonalen Finanzen erfolgt im grossen und ganzen nur ausnahmsweise. Die Begünstigung der finanzschwachen Kantone erfolgt häufiger in der Weise, dass Werke und Einrichtungen, welche diese Kantone besonders stark belasten, vom Bund besonders hoch subventioniert werden. Obwohl nicht alle finanzschwachen Kantone ausgesprochene Gebirgskantone sind und umgekehrt nicht alle Gebirgskantone als ausgesprochen finanzschwach bezeichnet werden können, wird der Finanzausgleich praktisch doch einigermaßen dadurch erreicht, dass bei der Bemessung der Bundesbeiträge auf die Gebirgszulage der betreffenden Werke und Einrichtungen Rücksicht genommen wird und dass besonders die für Gebirgsgehenden typischen Werke als subventionswürdig anerkannt werden. Wir nennen beispielsweise die Waldwege, die der Bund im Mittelland mit 20 %, im Vor-

alpengebiet mit 25% und im Alpengebiet mit 30% subventioniert. An landwirtschaftliche Siedlungsbauten werden im Flachland Beiträge bis 25%, in Gebirgsgegenden aber bis 30% ausgerichtet. In dünnbevölkerten Gebirgsgegenden mit geringer Wegsamkeit werden die Bundesbeiträge an die Krankenkassen erhöht bis etwa auf das Dreifache ihres sonst üblichen Umfanges. In Lagen über 800 Meter und über 900 Meter erfährt der Übernahmepreis für Inlandgetreide einen Zuschlag von zwei und drei Franken. Ebenso steigt die Mahlprämie für die Selbstversorger von Fr. 7.50 in den Gegenden unter 800 Meter bis auf 16 Franken in Gebieten über 1100 Meter an, was von der Bergbevölkerung als eine der wirksamsten und glücklichsten Massnahmen zu ihren Gunsten empfunden wird. Bekannt sind auch die Bergzuschläge zur allgemeinen Primarschulsubvention. Nach den Vorschlägen des Bundesrates zur Verbesserung des Finanzausgleichs in der Botschaft vom 22. Januar 1948 soll die Abstufung der Primarschulsubvention noch wesentlich verstärkt werden. Ferner sind hier die Beiträge an Gewässerverbauungen zu nennen, die nach der Schwierigkeit der Bauarbeiten abgestuft werden, was dazu führt, dass für die Verbauung von Wildbächen im Gebirge die höchsten Subventionssätze zur Anwendung gelangten, die, wenn die Kräfte der Kantone nicht ausreichen, bis auf 37,5% gehen und in besonderen Fällen durch Zusatzbeiträge, welche nach der Finanzkraft der Gemeinden abgestuft werden, verstärkt werden können.

Ebenso wichtig wie diese Abstufung allgemein ausgerichteter Subventionen nach der Höhenlage erweisen sich die überhaupt nur für Gebirgsgegenden ausgerichteten Bundesbeiträge. Zu erwähnen sind hier die Beiträge für Alverbesserungen, Sennhütten, Alpställe, Aufforstungen, Lawinen- und Steinerschlagverbauungen usw., die ausschliesslich den Berggebieten zugute kommen. Zu dieser Kategorie von Subventionen gehört auch die Übernahme der Mehtransportkosten im Gebirge durch den Bund. Den gleichen Charakter hat insbesondere auch das Alpenstrassenprogramm und die Bundesleistung an die vier Kantone mit internationalen Alpenstrassen gemäss Artikel 30 der Bundesverfassung. Eine besondere Bedeutung haben in neuerer Zeit die finanziellen Beihilfen an Bergbauernfamilien erlangt, die allerdings nicht ganz so hoch sind wie die vor allem im Flachland ausbezahlten Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass gewisse Arbeiten, die überall vorkommen können, nur dann als subventionsberechtigt erklärt werden, wenn sie in der Gebirgszone ausgeführt werden, wie z. B. die Anlagen zur Trinkwasserversorgung ganzer Dörfer, Elektrizitätszuleitungen, der Bau von Verbindungsstrassen und Seilbahnen, die Vermarkung vermessener Gebiete usw.

Neben der Abstufung allgemein ausgerichteter Bundesbeiträge und der Ausrichtung besonderer Subventionen für die Gebirgsgegenden sind auch die ähnlich wirkenden Beiträge zugunsten der sprachlichen und kulturellen Eigenart der Kantone Tessin und Graubünden hervorzuheben, die noch präziser als die Gebirgssubventionen ausschliesslich zwei besonders finanzschwachen Kantonen zugute kommen.

Bei den Subventionen, die für eine Differenzierung überhaupt in Betracht kommen, wird nach der heutigen Praxis also darauf abgestellt, ob sie ins Flachland, ins Gebirge, oder ins Tessin und wirtschaftlich dem Tessin ähnliche Gebiete fliessen. Mit dieser einfachen Abstufung wird dem Postulat, dass der Finanzkraft der Kantone angemessen Rechnung zu tragen sei, in beachtenswertem Umfange bereits entsprochen. Da sie aber als offenbar ungenügend empfunden wird, soll sie noch verfeinert werden. Für diesen Zweck eignen sich aber wegen ihrer Zweckbestimmtheit nur wenige Subventionen. Es wäre an sich leichter, die zweckfreien kantonalen Anteile an Bundessteuern diesem Ziel dienstbar zu machen, wenn ein Verteilungsschlüssel gefunden werden könnte, mit dem nicht nur die empfangenden, sondern auch die spendenden Kantone einverstanden wären.

Zwischen den zweckfreien Kantonsanteilen und den zweckgebundenen Subventionen liegt aber noch die Mittelgruppe der sogenannten voraussetzungslosen Subventionen, die nicht für einzelne konkrete Werke und Einrichtungen ausgerichtet werden, sondern den Kantonen für allgemeine kantonale Aufgaben zuflüssen. Dazu gehören der Benzinzollanteil, die verfassungsmässige Entschädigung an die vier Kantone mit internationalen Alpenstrassen sowie die Primarschulsubvention. Die Neuverteilung dieser Subventionen ist vom Bundesrat für die Verbesserung des interkantonalen Finanzausgleichs in erster Linie ins Auge gefasst worden. Mit der Verwirklichung der Vorschläge, die zu diesem Problem in der Botschaft vom 22. Januar 1948 gemacht worden sind, dürfte der neu in die Verfassung aufzunehmenden Forderung nach Rücksichtnahme auf die Finanzkraft der Kantone bei der Festsetzung der Bundesbeiträge am leichtesten Rechnung zu tragen sein.

Einige der daneben noch bestehenden, nicht sehr grossen Möglichkeiten für eine Anpassung der Beiträge an die finanziellen Verhältnisse der Kantone sind im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 11. Mai 1948 über einen Abbau der Ausgaben des Bundes erwähnt worden (BBl. 1948 II 450 ff.) Es wird dort besonders auf die Möglichkeit einer elastischeren Gestaltung der Subventionssätze in den Bundesgesetzen betreffend die Wasserbaupolizei, die Forstpolizei und die Förderung der Landwirtschaft (Meliorationswesen) hingewiesen. Ferner ist in der Botschaft vom 22. Januar 1948 angetönt worden, dass die Subventionsansätze z. B. für Gewässerkorrekturen im Unterland so tief angesetzt werden sollten als es möglich ist, ohne das Mitspracherecht und die Ausübung der Oberaufsicht des Bundes bei der Ausführung solcher Arbeiten zu gefährden. Auch von der Subventionierung des Ausbaues der Durchgangsstrassen ausserhalb des Alpengebietes wird gesagt, sie sollte nur so hoch sein, dass damit gerade noch der gewollte technische Erfolg erzielt werde.

### *C. Die Abstufung nach der Finanzkraft der privaten Empfänger*

Nur wenige Subventionen, wie z. B. die nunmehr eingestellten Notstandsaktionen zugunsten Minderbemittelter, die Leistungen für die landwirtschaft-

liche Entschuldung sowie die Beihilfen für Bergbauern und landwirtschaftliche Dienstbotenfamilien, haben den Charakter von offenen Unterstützungszahlungen zur Milderung einer besonderen Bedürftigkeit ihrer Empfänger. Dagegen zählen die Verbilligungszuschüsse, deren genereller, wirtschaftlicher und sozialpolitischer Zweck die Tiefhaltung der Lebenskosten ist, nicht zu dieser Gruppe. Auch die Bundesbeiträge für die verschiedenen Arten der Sozialversicherung können gerade wegen des Versicherungscharakters nur sehr bedingt in die gleiche Kategorie eingereiht werden. Dabei ist zu beachten, dass Bundesbeiträge grundsätzlich den Unterstützungsbedürftigen nicht unmittelbar zukommen und daher auch nicht nach der individuellen Bedürftigkeit abgestuft werden können, sondern in der Regel zuerst an die Kantone oder in Fonds fliessen.

Eine Sonderstellung nehmen die Subventionen für landwirtschaftliche Hochbauten ein. Diese Bauten werden nach dem Landwirtschaftsgesetz subventioniert als Unternehmungen, welche die Benutzung des Bodens erleichtern sollen. Da die Bewirtschaftung des heimatlichen Bodens als im allgemeinen Interesse liegend betrachtet wird, wären alle Beiträge für landwirtschaftliche Hochbauten an arme und reiche Bauern in gleicher Weise zu bemessen. Gleichzeitig stellen sie aber doch auch individuelle Unterstützungen für die betreffenden Bauern dar und können deshalb entsprechend der Finanzlage der Empfänger abgestuft werden. Das die Subventionierung regelnde Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 27. Oktober 1944 über die Bundeshilfe für das landwirtschaftliche Bau- und Siedlungswesen enthält diesbezüglich folgende Bestimmung:

«Die Bundesunterstützung wird nach wirtschaftlichen Erwägungen und den finanziellen Verhältnissen des Gesuchstellers abgestuft, wobei in der Regel niedrigere Ansätze für Bauten im Flachland und höhere Ansätze für solche in Gebirgsgegenden in Betracht fallen. Bei Bauvorhaben, die einem Gesuchsteller billigerweise im Hinblick auf seine finanzielle Lage ohne weiteres zugemutet werden können, sind die Beitragsansätze herabzusetzen, gegebenenfalls ist von einer Unterstützung abzusehen.»

Demgemäss wird bei der Subventionierung zuerst beurteilt, ob sich das betreffende Objekt im Berggebiet befindet, wobei auf die Abgrenzung dieses Gebietes durch die ehemalige Sektion für landwirtschaftliche Produktion und Hauswirtschaft des Kriegs-Ernährungs-Amtes abgestellt werden kann. Die Maximalsubvention von 30 % für Siedlungen und Dienstbotenwohnungen wird in der Regel nur für das Berggebiet gewährt, während im Flachland Beiträge bis höchstens 25 % bewilligt werden. Innerhalb dieser Höchstgrenze von 30 bzw. 25 % (Stallsanierungen 20 %) wird alsdann eine Abstufung nach der Vermögenslage des Bauherrn getroffen. Die Subventionen für Dienstbotenwohnungen im Flachland werden wie folgt nach dem bei der eidgenössischen Wehrsteuer versteuerten Reinvermögen abgestuft;

	Reinvermögen Franken	Bundessubventionen in % der Kosten
Bis	50 000 . . . . .	25
	50 000 bis 100 000 . . . . .	20
	100 000 bis 150 000 . . . . .	15
	150 000 bis 200 000 . . . . .	10
über	200 000 . . . . .	5 bis 10

Ähnliche Überlegungen liegen der Bemessung der Subventionen für landwirtschaftliche Siedlungen und für Stallsanierungen zugrunde.

Auch ein Teil der Subventionen zur Milderung der Dürreschäden wird nach den finanziellen Verhältnissen des Empfängers abgestuft.

Wenn auch die Fälle, wo derartige Abstufungen nach den finanziellen Verhältnissen des Empfängers vorgenommen werden können, weniger zahlreich sind, als der Aussenstehende gerne anzunehmen bereit ist, so zeigen die vorstehenden Beispiele doch, dass die Forderung nach Durchführung einer solchen Abstufung dort, wo es möglich ist, erfüllt wird, und dass der eingangs zitierten Bestimmung der Finanzprogramme Nachachtung verschafft worden ist. Wir sind bestrebt, das Postulat der verstärkten Abstufung von Bundesbeiträgen nach der Finanzkraft der Empfänger wenn immer möglich noch auf weiteren Gebieten zur Anwendung zu bringen.

## 2. Die finanzielle Tragweite der Abstufung

Herr Nationalrat Dr. Gemperli hat sich nach der Auswirkung erkundigt, den die konsequente Berücksichtigung der Finanzkraft der Empfänger bei der Bemessung der Bundessubventionen hätte. Wir haben in der Botschaft vom 22. Januar 1948 den jährlichen Bedarf für Subventionen im Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. mit 155 Millionen Franken eingestellt. Würde die Abstufung der Subventionen nach der Finanzkraft der Empfänger gestatten, diese Bedarfsschätzung herabzusetzen? Wir analysieren im folgenden die einzelnen Subventionsposten, wobei wir uns an die in Tabelle 16 der Botschaft<sup>1)</sup> genannten Ziffern und an die zur Zeit geltenden Subventionssätze halten.

### A. Öffentliche Arbeiten (ohne Strassen)

Gewässerkorrekturen: zusammen 5,6 Millionen Franken.

Allgemeine Korrekturen und Verbauungen (4 Millionen Franken)

Gegenwärtig werden diese Subventionen abgestuft nach der Schwierigkeit der Bauarbeiten, die praktisch im Gebirge grösser sind als im Flachland. Sie schwanken zwischen 18 % (zahme Gewässer im Flachland) bis höchstens 37,5 % (Wildbäche im Hochgebirge, wenn die Kräfte der Kantone nicht ausreichen). Eine zusätzliche Abstufung nach der Finanzkraft der Kantone oder Gemeinden wäre möglich, besonders in der Form einer generellen Senkung der

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 402 und 408.

Subventionen für Gewässerkorrekturen im Unterland auf z. B. 10 %, in der Meinung, dass der Ausfall von den Kantonen übernommen wird. Die daraus resultierende Einsparung von vielleicht 0,2 Millionen Franken ist indessen im Subventionsplan des Bundesrates bereits berücksichtigt.

Zusatzbeiträge (0,4 Millionen Franken) gemäss Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1945 bei Unwetterkatastrophen und schwer finanzierbaren Verbauungen.

Sie werden nach der Grösse der Unwetterschäden abgestuft, für schwer finanzierbare Verbauungen nach der Finanzlage der Gemeinde. Im Bestreben auf die Finanzlage der Subventionsempfänger Rücksicht zu nehmen, wird hier bereits auf die Verhältnisse der Gemeinden abgestellt, obschon es grundsätzlich Sache der Kantone bleiben muss, besonders bedrängten Gemeinden zu helfen.

Den Zusatzbeiträgen für die mit ausserordentlichen Meliorationen zusammenhängenden Gewässerkorrekturen (0,2 Millionen Franken), kommt mit der Beendigung des ausserordentlichen Meliorationsprogramms keine weitere Bedeutung mehr zu.

Spezialprojekte wie die Rheinregulierung Illmündung-Bodensee, die Zürichsee-Regulierung usw. (1 Million Franken) erfordern Einzelsubventionen, bei denen der Finanzlage der andern Subvenienten nur mit anderen Faktoren zusammen Rechnung getragen werden kann.

Rheinregulierung Basel-Strassburg (3,0 Millionen Franken).

Dieser Beitrag ist staatsvertraglich gebunden und gestattet keine Abstufung.

Forstwesen (1,7 Millionen Franken unter der Voraussetzung, dass die 1948 mit 0,7 Millionen Franken veranschlagten Subventionen für das kantonale Forstpersonal gestrichen werden).

Aufforstungen, Lawinerverbauungen usw. (0,7 Millionen Franken).

Heutige Subventionsregel 50 %, Abstufung nur ausnahmsweise bei leichteren oder besonders schwierigen Projekten. Die Höhe des Kantonsbeitrages ist nicht vorgeschrieben, was sich als Hilfe für die Bergkantone auswirkt.

Waldwege, Holztransportseilbahnen (0,8 Millionen Franken).

Sie werden heute wie folgt subventioniert: Mittelland 20 %, Voralpen 25 %, Gebirge 30 %. Eine weitere Abstufung gemäss der Finanzkraft der Waldbesitzer ist kaum möglich, weil auch gutsituierte Besitzer unrentable Arbeiten ohne Subventionen nicht ausführen.

Zusatzbeiträge gemäss Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1946 betreffend den Ersatz für Waldrodungen und Übernutzungen sind im Finanzplan noch nicht berücksichtigt. Sie werden gegenwärtig abgestuft nach der Schwierigkeit der Arbeiten. Für Waldwege usw. dürfen der ordentliche und der Zusatzbeitrag zusammen nur dann 40 % überschreiten, wenn wichtige Bauten sonst nicht ausgeführt werden können, weil Waldbesitzer und Kantone die erforderlichen Mittel nicht aufzubringen vermögen.

Waldparzellenzusammenlegungen, Nationalpark, Förderung der Verwendung von Inlandholz usw. (0,2 Millionen Franken). Keine zusätzlichen Bemerkungen zur Botschaft.

Flugplätze (5 Millionen Franken).

Rheinebene- und Linthebenemelioration (2,5 Millionen Franken). Einzelsubventionen, die kaum eine Abstufung erlauben.

Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 11. Mai 1948 über einen Abbau der Ausgaben des Bundes ist angeregt worden, das Wasserbaupolizeigesetz, das Forstpolizeigesetz und das Landwirtschaftsgesetz (Meliorationswesen) gleichzeitig so zu revidieren, dass die Subventionen sowohl nach Charakter und Bedeutung des Werkes als auch nach der Finanzlage des Kantons und des Beitragsempfängers abgestuft und unter günstigen Bedingungen überhaupt eingestellt werden können. Die dadurch ermöglichten Einsparungen werden aber über die bei den Gewässerkorrekturen bereits berücksichtigten 0,2 Millionen Franken hinaus 0,1 Millionen Franken kaum erreichen.

### B. Strassen

An Kantone mit internationalen Alpenstrassen (Art. 30, Abs. 3, der Bundesverfassung) (1,6 Millionen Franken).

Nach dem geltenden Text der Bundesverfassung handelt es sich dabei um keine eigentlichen Subventionen an Strassenkosten, sondern um Entschädigung der betreffenden Kantone für den Wegfall ihrer einstigen Zölle, Weg- und Brückengelder. Wenn der Bundesrat eine Erhöhung dieser Leistungen von heute 1,06 auf 1,59 Millionen Franken vorschlägt, so bezweckt er damit eine verstärkte Berücksichtigung der schwachen Finanzlage in den Kantonen Graubünden und Tessin.

Autostrassen und Zuschlag für Gebirgskantone (9+6=15 Millionen Franken).

Gegenwärtig wird der Benzinzollanteil der Kantone zu zwei Dritteln nach den Ausgaben der Kantone für das Strassenwesen und zu einem Drittel nach den Strassenlängen verteilt. Der zweite Faktor entlastet die Gebirgskantone. Diese Entlastung soll nach der Botschaft weitgehend verstärkt werden <sup>1)</sup>.

Alpenstrassen (7,5 Millionen Franken).

Zur Zeit beträgt die Bundessubvention normalerweise zwei Drittel der Baukosten, ausnahmsweise auch mehr. Da nur für Berggebiete in Frage kommend, entlastet diese Subvention die Gebirgskantone in hohem Grade. Eine weitere Abstufung nach der Finanzkraft dieser Kantone ist nicht unmöglich. Wie das Beispiel der Sustenstrasse zeigt, handelt es sich dabei aber mehr um eine Erhöhung der Beiträge für besonders bedürftige Kantone als um eine Anpassung an die Finanzlage mit dem Zwecke einer Senkung des Subventionsaufwandes beim Bund.

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 573 ff. und 582.

Durchgangsstrassen (Hauptstrassen ausserhalb des Alpengebietes) (7,5 Millionen Franken).

Diese neu einzuführende Subvention darf im Interesse des Finanzausgleichs nur sehr tiefe Ansätze aufweisen, wenn der mit den Zuwendungen an die Alpenstrassenkantone bezweckte Effekt praktisch nicht ausgeglichen werden soll.

*C. Andere laufende Subventionen an die Kantone*

Jagd und Fischerei (0,1 Millionen Franken).

Epidemienbekämpfung (0).

Keine zusätzlichen Bemerkungen zur Botschaft.

Tuberkulosebekämpfung und Tuberkulosefürsorge, ohne Tuberkuloseversicherung (3 Millionen Franken).

Selbstverständlich darf der Kampf gegen die Tuberkulose nicht durch Entzug der notwendigen finanziellen Mittel vermindert werden. Die Tuberkulosebekämpfung wie die Fürsorge überhaupt sind aber primär Sache der Kantone. Artikel 69 der Bundesverfassung gibt dem Bund zwar die Kompetenz, zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten gesetzliche Bestimmungen zu treffen, was notwendig ist, weil diese Krankheiten nicht an den Kantonsgrenzen Halt machen. Es ist aber keine verfassungsmässige Aufgabe des Bundes, die Massnahmen der Kantone und Gemeinden, die Erstellung von Tuberkuloseabteilungen in den kantonalen und kommunalen Spitälern sowie den Betrieb der Sanatorien, Präventorien usw. zu subventionieren.

Heute wird nur in sehr beschränktem Umfange Rücksicht auf die Finanzkraft der Kantone und Gemeinden genommen. Es sollte möglich sein, hier dadurch ein Mehreres zu tun, dass nur noch Massnahmen der besonders finanzschwachen Kantone und Gemeinden vom Bund unterstützt werden und indem man die für die Erstellung von Sanatorien usw. gewährten Bundesbeiträge, deren völlige Sistierung auch in der Botschaft nicht vorgesehen wird, mit zunehmender Finanzkraft der Kantone senkt. Dabei hätten selbstverständlich die Kantone den Ausfall zu übernehmen. Im Subventionsplan des Bundesrates ist diese Möglichkeit bereits berücksichtigt.

Tierseuchenbekämpfung (2,5 Millionen Franken unter der Voraussetzung, dass die Subventionen an die Besoldungen der Kantonstierärzte gestrichen werden; für die Bekämpfung der Rindertuberkulose allein 2 Millionen Franken).

Bisher fehlt eine Abstufung nach der Finanzkraft der Kantone oder der privaten Empfänger. Eine Abstufung nach der kantonalen Finanzkraft wäre nicht ausgeschlossen, wenn Gewissheit bestünde, dass die Kantone deswegen in ihren Bemühungen zur Bekämpfung der Tierseuchen nicht nachliessen. Hingegen wäre eine Abstufung nach den finanziellen Verhältnissen der privaten Empfänger kaum durchführbar.

### Lebensmittelkontrolle.

Die gänzliche Streichung dieser Bundessubvention wäre nur möglich bei Abänderung von Artikel 69<sup>bis</sup> der Bundesverfassung (... unter Aufsicht und mit der finanziellen Unterstützung des Bundes). Heute besteht keine Abstufung, aber es wäre denkbar, für finanziell gut gestellte Kantone und Gemeinden nur noch sehr tiefe Beiträge auszurichten. Im Subventionsplan des Bundesrates wurde der Aufwand darum bereits herabgesetzt.

### Grundbuchvermessung (2,7 Millionen Franken).

Heute werden diese Beiträge abgestuft nach dem Genauigkeitsgrad der Vermessung; sie betragen 60, 70 und 80 %. Der Bund leistet auch Beiträge an die Kosten der Vermarkung, jedoch nur im Gebirge.

Rein technisch betrachtet, könnte — wenn die Kantone einverstanden wären — auch eine Abstufung gemäss ihrer Finanzkraft vorgenommen werden. Da die Grundbuchvermessung primär Sache des Bundes ist (Zivilgesetzbuch, Schlusstitel, Art. 39, Abs. 1: Die Kosten der Vermessung sind in der Hauptsache vom Bunde zu tragen), würde diese Neuerung wohl auf starken Widerstand der Kantone stossen.

Primarschule (2,3+0,2 Millionen Franken Beiträge für Auslandsschweizerschulen usw. = 2,5 Millionen Franken).

Wie der Benzinzollanteil, ist auch diese Subvention nicht, wie die meisten übrigen Bundesbeiträge, gewissen konkreten Kosten angepasst, sondern sie gleicht einer Dotation, da die Kantone über die erhaltenen Beträge im Rahmen der Zweckbestimmung beliebig verfügen.

Gegenwärtig wird ein Grundbeitrag von 75 Rappen je Einwohner ausgerichtet, dazu kommt ein Zuschlag für Bergkantone von 54 Rappen und ein Sprachzuschlag für Tessin und Romanisch- sowie Italienisch-Bünden von 60 Rappen. Dank der Zwischenstellung zwischen zweckfreier Dotation und zweckgebundener Subvention eignen sich die Primarschulbeiträge vorzüglich zur Verstärkung des interkantonalen Finanzausgleichs<sup>1)</sup>. Die gänzliche Streichung des Grundbeitrages wäre zu verantworten, kommt aber mit Rücksicht auf Artikel 27<sup>bis</sup> der Bundesverfassung nicht in Betracht. Eine weitere Einsparung ist kaum möglich.

Berufliche Ausbildung (12+1,1 für landwirtschaftliches Bildungswesen = 13,1 Millionen Franken).

Zur Zeit erfolgt keine Abstufung nach der Finanzkraft der Kantone oder der finanziellen Situation der Schulen, sondern nur nach der Natur der Kosten. Der Abbau nach den Finanzprogrammen wurde durch die Beschlüsse der eidgenössischen Räte, die in der Kreditfestsetzung wiederholt über die Anträge des Bundesrates hinausgegangen sind, aufgehoben. Zufolge der Verteuerung des Schulbetriebes und der Inkraftsetzung des Artikels 50, Buchstabe e, des Berufsbildungsgesetzes (betreffend die Subventionierung von Schulhausbauten) ist es für die nächste Zeit fraglich, ob wir mit einem durchschnittlichen

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 571 ff.

Aufwand von 12 Millionen Franken auskommen werden. Wenn es möglich wäre, einzelne Subventionssätze für Schulen in finanzstarken Kantonen weiter herabzusetzen, so könnte das nur dazu beitragen, ein weiteres Ansteigen des gesamten Subventionsvolumens zu vermeiden.

#### *D. Kulturzwecke (2,8 Millionen Franken)*

Es wäre angezeigt, diese Beiträge mehr nach der Grösse und Bedeutung der Aufgabe als nach der allfälligen Finanzkraft der empfangenden Organisationen abzustufen. Finanziell fallen sie aber nicht ins Gewicht.

#### *E. Landwirtschaft (ohne Bildungswesen und Tierseuchenbekämpfung)*

Tierzucht (2,9 Millionen Franken).

Die Leistungen des Bundes für die Viehversicherung, die den Hauptposten unter den Beiträgen für die Tierzucht beansprucht, können wegen ihres Versicherungscharakters nicht nach der Bedürftigkeit der Geschädigten bemessen werden, sondern müssen mit dem versicherten Schaden in Einklang stehen. Hingegen zahlt der Bund höhere Beiträge an die Viehversicherung in Gebirgs-  
gegenden als im Flachland.

Pflanzen und Weinbau (2,8 Millionen Franken).

Hier gilt Ähnliches wie bei der Tierzucht (Hagelversicherung). Der Gedanke, die Leistungen aus dem durch Importweingebühren gespeisenen Weinbaufonds statt für allgemeine Massnahmen zur Absatzförderung des Inlandweines in eine individuelle Notstandshilfe umzuwandeln, muss verworfen werden, weil durch die allgemeinen Massnahmen ja gerade solche Notstände verhindert werden sollen.

Bodenverbesserungen (ordentliche Meliorationen 3 Millionen Franken, unter der Voraussetzung, dass die Subventionen an die kantonalen Kulturingenieure gestrichen werden + Auszahlungen früher zugesicherter ausserordentlicher Beiträge 5 Millionen Franken = 8 Millionen Franken, ohne Linth- und Rheinebenemelioration).

Die Subventionen für Güterzusammenlegungen und alle andern Arten von eigentlichen Bodenverbesserungen richten sich im allgemeinen bis zu einer Höchstgrenze nach den Beiträgen der Kantone, Korporationen und Gemeinden. Für Meliorationen im Kanton Tessin und in den Südtälern des Kantons Graubünden werden besonders hohe, nicht abgebaute Subventionen auch dann gewährt, wenn der Kanton mit seinen eigenen Leistungen unter der Norm bleibt. Abgesehen von dieser Rücksichtnahme auf die Finanzkraft der Kantone Tessin und Graubünden und damit auch der dortigen privaten Empfänger, wird noch eine Abstufung getroffen nach dem Kriterium Flachland oder Gebirgsgegend. Zum Beispiel werden kleine Entwässerungen im Flachland bis 20 %, im Gebirge bis 25 % subventioniert. Die besondere Bevorzugung der Gebirgsgegenden zeigt sich jedoch darin, dass gewisse Beiträge überhaupt nur

für sie in Betracht kommen. Es besteht die Möglichkeit, diese Leistungen des Bundes noch etwas besser als bis anhin abzustufen durch die generelle Rücksichtnahme auf die individuelle Bedürftigkeit der Melioranten. Gestützt auf die Finanzprogramme wurden zwar schon bisher die Subventionen für reiche Bauherren gekürzt oder sistiert. Mit dem Ablauf der Finanzordnung Ende 1949 sollte diese Möglichkeit durch eine Ergänzung des Landwirtschaftsgesetzes beibehalten werden. Es darf aber auch bei den Meliorationen nicht übersehen werden, dass selbst die wohlhabenden Grundbesitzer die Ausführung von Arbeiten unterlassen, deren Kosten in keinem gesunden Verhältnis zur Rendite stehen.

Landwirtschaftliches Bau- und Siedlungswesen (2,5 Millionen Franken).

Bei der Bemessung aller Subventionen für landwirtschaftliche Hochbauten wie berufsbäuerliche Siedlungen, Kleinsiedlungen, Dienstbotenwohnungen, Stallsanierungen usw. werden schon heute die finanziellen Verhältnisse des Empfängers in Betracht gezogen. Weitere, aus Abstufungen herrührende Einsparungen können nicht mehr erzielt werden.

Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen (1 Million Franken).

Die strenge Abstufung nach der individuellen Bedürftigkeit ist hier bei den Auszahlungen für die effektive Entschuldung gewährleistet. Die Problematik dieser Subvention liegt auf einer andern Ebene. Es mehren sich die Stimmen aus fachkundigen Kreisen, dass die im Entschuldungsgesetz vorgesehene Methode zu kompliziert sei und das Ziel auf einfacherem Wege erreicht werden könnte. Stossend sind besonders die in Artikel 115 des Entschuldungsgesetzes vorgesehenen Ausgleichsbeiträge aus dem eidgenössischen Entschuldungsfonds an Kantone, die keine Entschuldung durchführen. Die Schätzung des Subventionsbedarfes von 1 Million Franken beruht auf der Annahme, dass man auf das Gesetz zurückkomme in dem Sinne, dass lediglich die Bundesbeiträge an die tatsächlichen Aufwendungen der Kantone für die Entschuldung, jedoch keine weiteren Subventionen und keine unnötigen Einlagen in überdimensionierte Fonds erbracht werden müssen. Die an die Kantone für die Entschuldung ausrichtenden Bundesbeiträge sind nach dem Gesetz wie folgt abzustufen:

«Die Beiträge des Bundes sind von denjenigen der Kantone abhängig zu machen und betragen das Doppelte der kantonalen Beiträge. Für Gebirgs- und besonders schwer verschuldete Gebiete beläuft sich der Bundesbeitrag auf das Dreifache der Leistung des Kantons.»

Die Frage nach der materiellen Möglichkeit zur Verstärkung des Finanzausgleichs mittels dieser Subvention muss bejaht werden. Die Bundesbeiträge für Nichtgebirgs- und Gebirgs- und besonders schwer verschuldete Gebiete herabzusetzen wäre indessen nur möglich, wenn eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Bestimmungen Aussicht auf Erfolg hätte.

### F. Inlandgetreidewirtschaft (25 Millionen Franken)

Die auf Grund des Getreidegesetzes ausbezahlten Subventionen werden nicht nach der individuellen Bedürftigkeit der Empfänger, sondern nach der Höhenlage der Getreideanpflanzung abgestuft. Der Abnahmepreis für Inlandgetreide wird in Lagen über 800 respektive über 900 Meter um 2 respektive 3 Franken höher angesetzt als im Flachland, und die Mahlprämie für Selbstversorger steigt stufenweise von Fr. 7.50 in Gebieten unter 800 Meter bis auf Fr. 16.— in Gegenden über 1100 Meter an. Ähnlich wirkt sich die Übernahme der Kosten des Mehltransportes in Berggebieten durch die Getreideverwaltung zugunsten der dortigen Bevölkerung aus. Eine weitere Abstufung dieser Subvention nach der individuellen Bedürftigkeit halten wir nicht für möglich.

### G. Sozialpolitik

Krankenkassen, allgemeine Beiträge (17,5 Millionen Franken).

Artikel 34<sup>bis</sup> der Bundesverfassung bestimmt, dass der Bund die Kranken- und Unfallversicherung einrichten wird, nicht aber, dass er diese Versicherung andauernd mitfinanzieren müsse. Aus dem Einrichten ist aber längst eine laufende Subventionierung als dauernde Einrichtung geworden. Zu den im Bundesgesetz von 1911 vorgesehenen Beiträgen kommen heute noch Zusatzsubventionen hinzu, die bisher als vorübergehend bezeichnet wurden und daher im Finanzplan des Bundesrates keine Aufnahme gefunden haben. Nach der einstimmigen Annahme des Bundesbeschlusses vom 12. März 1948, der den Bund mit über 5 Millionen Franken im Jahr zusätzlich belastet, wird man aber den für allgemeine Krankenkassensubventionen eingesetzten Betrag stark erhöhen müssen, sofern nicht die Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes eine Entlastung bringt.

Gegenwärtig ist mehr als die Hälfte der schweizerischen Bevölkerung bei anerkannten und subventionierten Krankenkassen versichert. Die Subventionierung dieser Kassen bedeutet daher eine Verbilligung der ärztlichen Betreuung für das halbe Schweizervolk. Die Bundesbeiträge an die Krankenversicherung stimmen deshalb besonders nachdenklich, weil sie schematisch in Form von Kopfbeiträgen je Versicherten an alle Kassen ausbezahlt werden, ohne dass zwischen diesen sehr ungleichmässig belasteten Kassen ein Risikoausgleich stattfindet. Eine zweckmässige Lösung würde darin bestehen, die Krankenkassen für die bemittelten Kreise grundsätzlich selbsttragend zu gestalten und die verschieden grossen Risiken der einzelnen Kassen durch einen zentralen Fonds auszugleichen, der durch Bundesbeiträge gestärkt werden könnte. Eine solche Lösung wäre um so leichter einzuführen, als sich die Arbeitgeber zur Befreiung der ihnen aus Artikel 335 des Obligationenrechtes entstehenden Verpflichtungen schon heute weitgehend an der Aufbringung der Prämien beteiligen. Wo den bedürftigen Versicherten keine solche Hilfe durch Arbeitgeber zuteil wird, kann eine Lösung in der Richtung gesucht werden, die in

Artikel 38 des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes vorgezeichnet ist, wo es heisst:

«Wenn Kantone oder Gemeinden die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären und die Beiträge dürftiger Kassenmitglieder ganz oder teilweise auf sich nehmen, so gewährt ihnen der Bund Beiträge bis zu einem Drittel dieser Auslagen.

Es wäre denkbar, dass beim Hinfall der allgemeinen Kopfbeiträge die Sonderbeiträge des Bundes an die Aufwendungen der Kantone und Gemeinden für Bedürftige auch ohne Obligatorischerklärung der Krankenversicherung ausgerichtet und mit abnehmender Finanzkraft der Kantone und Gemeinden erhöht würden.

Ein derartiges Vorgehen würde eine Revision des Gesetzes bedingen. Es ist zu hoffen, dass die Expertenkommission für die Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes zu Vorschlägen kommen wird, die sich nach dieser Richtung bewegen. Was für ein Betrag dadurch eingespart werden könnte, lässt sich heute auch nicht annähernd abschätzen.

#### Tuberkuloseversicherung (3 Millionen Franken).

Die relativ hohen Bundesbeiträge von 50 % an die Krankenversicherungen für ihre zusätzlichen Leistungen zur Behandlung und Pflege Tuberkulosekranker und die Ausrichtung von Taggeldern richten sich nach der Grösse dieser Aufwendungen. Die Bundessubvention wird also nur nach den Kosten abgestuft. Eine Abstufung der Versicherungsleistungen für die Pflege nach den Vermögensverhältnissen der Patienten und damit eine entsprechende Reduktion der Bundesbeiträge wäre ebensowenig wie bei der allgemeinen Krankenversicherung möglich. Eine andere Frage ist aber die, ob die heutige Ordnung der 50 %igen Subventionierung der Taggelder bis zu Fr. 12.— nicht zu weit geht und ob nicht eine Abstufung dieser subventionierten Taggelder ähnlich wie bei der Arbeitslosenversicherung Platz greifen sollte. Die Bezifferung einer dadurch bewirkten Einsparung ist aber ohne Vorliegen eines konkreten Projektes kaum möglich.

#### Unfallversicherung (2 Millionen Franken).

Diese Subvention setzt sich je etwa zur Hälfte zusammen aus dem Bundesbeitrag für die Teuerungszulagen der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalts-Rentner, zu deren Ausrichtung die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt ebensowenig wie eine andere Versicherung verpflichtet ist, sowie aus einem Kostenbeitrag für die freiwillige Versicherung gegen Nichtbetriebsunfälle. Wir sehen hier keine Möglichkeiten für die Vornahme von Abstufungen nach der individuellen Bedürftigkeit des Empfängers.

#### Arbeitslosenversicherung (6,5 Millionen Franken).

Der Voranschlag 1948 enthält einen Kredit von 3,1 Millionen Franken für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Unterstützungsleistung und Verwaltungskosten der Arbeitslosenversicherungskassen sowie eine Einlage von 1,1 Millionen Franken in den Kassenausgleichsfonds der Arbeitslosenver-

sicherung. Die im Finanzplan enthaltene, gegenüber dem Budget 1948 um 2,3 Millionen Franken höhere Schätzung von 6,5 Millionen Franken entspricht der Bundesleistung bei einer etwas weniger guten Konjunktur als der heutigen.

Die an die Arbeitslosen ausbezahlten Taggelder sind nicht blosse Unterstützungen, sondern Versicherungsleistungen, für die die Versicherten Prämien bezahlen. Daher können die Taggelder nicht nach der individuellen Bedürftigkeit der Arbeitslosen abgestuft werden. Sie zeigen jedoch eine angesichts der gleichen Prämienleistung sehr weitgehende Abstufung nach der Familiengrösse.

Die Bundesbeiträge an die Versicherungskassen richten sich im wesentlichen nach deren Ausgaben, wobei mit zunehmender Belastung der Kassen eine Erhöhung der Subventionen eintritt. Eine Verfeinerung dieser Abstufung wäre dadurch noch möglich, dass die dem Belastungsgrad folgende Erhöhung der Bundesbeiträge noch ausgesprochener als heute mit zunehmendem Kassenvermögen allmählich verringert würde. Die finanzielle Erleichterung für den Bund wäre aber nicht gross, und es besteht wenig Aussicht, dass die für die Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes bestellte Expertenkommission einer solchen Lösung zugetan sein wird.

Verschiedene gemeinnützige Zwecke (1,1 Millionen Franken).

Keine zusätzlichen Bemerkungen zu Seite 399 des Bundesblattes 1948, Band I.

#### *H. Handel, Industrie, Verkehr*

Export-Risikogarantie (1 Million Franken).

Diesem Betrag steht eine entsprechende Einnahme aus Gebühren gegenüber. Die Bemessung der Garantien erfolgt nach der Höhe des Risikos; nach der Finanzlage der Exportfirmen scheint sie uns nicht zugänglich zu sein.

Zentrale für Handelsförderung (2 Millionen Franken, von Ihrer Kommission reduziert auf 1,5 Millionen Franken).

Zentrale für Verkehrsförderung (2 Millionen Franken, von Ihrer Kommission reduziert auf 1,5 Millionen Franken).

Einzelsubventionen, keine Abstufung möglich.

Bürgschaftsgenossenschaften und andere Institutionen (0,4 Millionen Franken).

Keine zusätzlichen Bemerkungen zu Seite 399 ff. des Bundesblattes 1948, Band I.

Luftverkehr (0,4 Millionen Franken).

Zugunsten des zivilen Flugwesens leistet der Bund Beiträge an die Kosten der Flugplatzbauten. Ferner übernimmt er die gesamten Kosten der Flugsicherung, einschliesslich des meteorologischen Dienstes. Dieser, aus einer bundeseigenen Aufgabe entstehende Aufwand, erscheint nicht unter den Subventionen und kann nicht nach der Finanzlage der Empfänger abgestuft werden.

### *J. Verschiedenes*

Strafvollzug (0,8 Millionen Franken von Ihrer Kommission erhöht auf 0,6 Millionen Franken).

Diese Subventionen richten sich nach der Höhe der Aufwendungen und nach der Art sowie der Zweckmässigkeit der Einrichtungen für die Verbesserung des Strafvollzuges. Hier wie andernorts besteht die Gefahr, dass der Hauptzweck der Subvention nicht mehr ganz erreicht wird, wenn bei der Bemessung im Einzelfalle zu vielen Momenten Rechnung getragen werden muss. An und für sich wäre eine Abstufung des Prozentsatzes nach der kantonalen Finanzkraft, sofern eine allgemein akzeptierte Skala des Bedürftigkeitsgrades der verschiedenen Kantone gefunden werden könnte, nicht unmöglich. Das schweizerische Strafgesetzbuch brauchte deswegen nicht abgeändert zu werden, da es nur die Höchstsätze dieser Subventionen bestimmt und keine Mindestsätze vorschreibt. Nachdem Ihre Kommission die Schätzung für diese Subvention auf 0,6 Millionen Franken erhöht hat, könnte die durch eine Abstufung bewirkte Wiederermässigung auf höchstens 0,1 Millionen Franken geschätzt werden.

### *K. Zusammenfassung*

Unsere Analyse hat ergeben, dass die Subventionen des Bundes schon heute auf vielen Gebieten mit Rücksicht auf die Finanzlage der Empfänger abgestuft werden. Der Leitgedanke war dabei aber weniger die Verminderung des Subventionsaufwandes, als vielmehr die Verstärkung des Finanzausgleichs unter den Kantonen. So ist man dazu gekommen, gewisse Subventionen überhaupt nur in den Gebirgsgegenden auszurichten oder sie dort auf alle Fälle höher anzusetzen als im Flachland. Im Rahmen dieses Vorgehens wurden besonders der Kanton Tessin und die Südtäler Graubündens begünstigt. Wo es möglich war, wurde zumeist auch die Finanzlage der privaten Subventionsempfänger gebührend in Rechnung gestellt. Die Bestimmung von Artikel 42<sup>ter</sup>, Ziffer 2, der Verfassungsvorlage bezweckt die Verankerung der bisher auf die Finanzordnung gestützten Praxis in der Bundesverfassung. Die Überprüfung der einzelnen Subventionen auf die weitere Abbaumöglichkeit als Ergebnis der Berücksichtigung der Finanzkraft des Empfängers hin hat ergeben, dass eine Herabsetzung des für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. auf 155 Millionen Franken geschätzten Bedarfs nicht durchführbar ist.

Wie wir gezeigt haben, wäre es da und dort möglich, in der Bemessung der Subventionen noch etwas mehr auf die Bedürftigkeit der Empfänger abzustellen. Das wäre schon darum erwünscht, weil die Entwicklung der Verhältnisse seit der Aufstellung des Finanzplans für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. vermuten lässt, dass es sehr schwer halten wird, den darin für den Subventionsaufwand vorgesehenen Plafond überhaupt einzuhalten. Die bestehenden Schwierigkeiten lassen vermuten, dass die gegenüber dem gegenwärtigen Zustand erhältlichen Konzessionen keinen grossen Umfang annehmen werden.

Wenn der ursprüngliche Subventionszweck gewahrt werden soll, so wird es nur in verhältnismässig bescheidenem Umfange möglich sein, die in Übung stehenden Ansätze zu senken. Es muss aber sicher als ein Erfolg des Finanznotrechtes bezeichnet werden, dass es auf vielen Gebieten möglich geworden ist, den besonderen Bedürfnissen der Gebirgsgegenden entgegenzukommen, ohne dass es deswegen notwendig geworden ist, das Subventionsniveau allgemein zu heben. Wir sind der Auffassung, dass es mit einer Weiterführung dieser Praxis nicht nur möglich sein wird, den Finanzausgleich zwischen den Kantonen zu verbessern, sondern auch der Tendenz, wie sie im Antrag des Herrn Nationalrates Dr. Gemperli zum Ausdruck kommt, weitgehend zu entsprechen.

#### **IV. Die Förderung der Armenfürsorge**

Die Konferenz der kantonalen Armendirektoren hat in einer Eingabe vom 9. Juli 1948 an das eidgenössische Finanz- und Zolldepartement das Problem des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen und die Ausdehnung des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung mit finanzieller Beteiligung des Bundes behandelt. Es ist im Schosse Ihrer Kommission gewünscht worden, dass sich der Bundesrat zu den in dieser Eingabe aufgeworfenen Fragen, die den Problemkreis der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes berühren, äussere.

##### **1. Das Begehren der Armendirektoren-Konferenz**

Die Armendirektoren-Konferenz empfiehlt eine Subventionierung des Armenwesens durch den Bund, unter besonderer Berücksichtigung der Konkordatsunterstützungen. Sie hält sie derzeit für den einzig gangbaren Weg, um gleichzeitig den Fortbestand des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung zu sichern, die wohnörtliche Unterstützung auszudehnen und zwischen den Kantonen den erforderlichen teilweisen Lastenausgleich zu schaffen. Sie vertritt die Auffassung, dass die finanzielle Förderung des Konkordates dem Bunde Gelegenheit biete, ein moderneres und besseres System der interkantonalen Unterstützung im Armenwesen einführen zu helfen, ohne in die kantonale Souveränität einzugreifen. Die Armendirektoren-Konferenz glaubt auch, dass damit eine doppelte Entlastung der Abwanderungskantone ausgelöst werden könne, direkt durch die Bundesbeiträge, indirekt durch Förderung der Ausdehnung der wohnörtlichen Unterstützung.

Die Konferenz ist der Auffassung, dass für diese Zwecke ein jährlicher Bundesbeitrag von 10 bis 11 Millionen Franken verfügbar sein müsste, der wie folgt zu verteilen wäre:

50 % an die Konkordatskantone nach Massgabe ihrer wohnörtlichen und heimatlichen Konkordatslasten;

50 % an alle Kantone nach Massgabe sämtlicher Armenlasten.

Bei der Verteilung dieser zweiten Hälfte soll der verschiedenen Finanzkraft der Kantone und ihrer Steuerbelastung Rechnung getragen werden; der Verteilungsschlüssel würde von der Armendirektoren-Konferenz aufgestellt nach Anhörung der Finanzdirektoren-Konferenz und des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements. Die Verteilung selber wäre eine Angelegenheit der Kantone.

Die Deckung dieser Aufwendungen hätte teilweise durch die Zuwendung von 10 % des Ertrages der eidgenössischen Stempelsteuer aus der Anteilsquote der Kantone (rund 7 bis 8 Millionen Franken) zu geschehen. Die Armendirektoren-Konferenz weist hier ausdrücklich auf die Thesen der Finanzdirektoren-Konferenz zur Frage des interkantonalen Finanzausgleichs hin, welche gleich hohe jährliche Bundesaufwendungen als zusätzliche Ausgleichsbeiträge für das Strassenwesen, die Armenpflege usw. vorsehen. Die vorliegende Eingabe möchte jedoch diesen Betrag für das Armenwesen allein in Anspruch nehmen. Durch ihn soll gemäss den Anträgen dreierlei erreicht werden:

- a. Die Erleichterung der Durchführung der wohnörtlichen Unterstützung im Sinne des Konkordates;
- b. die Einführung des Konkordates in den übrigen Kantonen;
- c. die Förderung eines zusätzlichen Finanzausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen.

## 2. Der Finanzausgleich im Armenwesen

Die Eingabe der Armendirektoren erblickt in der Subventionierung der Armenfürsorge durch den Bund ein Mittel, um zwischen den Kantonen den erforderlichen teilweisen Lastenausgleich zu schaffen. Während mit der Halbierung des Bundesbeitrages nach Konkordats- und übrigen Kantonen der Zweck verfolgt wird, den Fortbestand und Ausbau des Konkordats zu sichern, soll die Aufteilung der Bundesmittel nach Massgabe der Armenlasten zusätzlich dem Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen dienen.

Die Armendirektoren-Konferenz behält sich die Aufstellung eines Verteilungsschlüssels vor; es sei uns aber doch gestattet nachzuprüfen, ob und inwieweit ein Bundesbeitrag für die kantonale Armenfürsorge geeignet ist, zu einem wirksamen Finanzausgleich beizutragen. Wir gehen dabei aus von der Statistik über die Armenausgaben im Jahre 1944, herausgegeben von der Konferenz der kantonalen Armendirektoren, und setzen die Armenlasten je Kopf der Bevölkerung in Beziehung zur Steuerleistung der Kantone bei der eidgenössischen Wehrsteuer (II. Periode), ohne vorerst auf den von der Armendirektoren-Konferenz vorgeschlagenen Verteilungsmodus einzutreten.

Der in Kolonne 6 errechnete Index der Armenlasten, bezogen auf die Steuerkraft, lässt eine sehr unterschiedliche Belastung der Kantone durch die Armenfürsorge erkennen; er zeigt aber auch, dass nur ein Teil der finanzschwachen Kantone (Appenzell I.-Rh., Obwalden und Freiburg) erhebliche

Tabelle 4. Die Armenausgaben der Kantone im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft

Kantone	Wohn- bevölkerung 1941	Armenunterstützung 1944		Wehrsteuer II. Periode Fr. je Kopf	Armenunter- stützung wenn Wehr- steuer = 100	Ausgleichs- betreffnis in Fr. 1000
		in 1000 Fr.	Fr. je Kopf			
1	2	3	4	5	6	7
Zürich . . . . .	674 505	14 547	21.57	59.50	36,25	—
Bern . . . . .	728 916	13 242	18.16	35.80	50,7	367
Luzern . . . . .	206 608	4 949	23.95	23.50	101,9	2 555
Uri . . . . .	27 302	223	8.17	12.70	64,3	52
Schwyz . . . . .	66 555	769	11.55	15.80	73,1	251
Obwalden . . . . .	20 340	308	15.14	8.70	174,0	221
Nidwalden . . . . .	17 348	343	19.77	23.00	86,0	147
Glarus . . . . .	34 771	794	22.83	55.80	40,4	—
Zug . . . . .	36 643	311	8.49	34.70	24,5	—
Freiburg . . . . .	152 053	2 840	18.68	11.40	163,9	1 986
Solothurn . . . . .	154 944	2 119	13.67	38.60	35,4	—
Basel-Stadt . . . . .	169 961	4 464	26.26	80.30	32,7	—
Basel-Land . . . . .	94 459	1 769	18.73	39.20	47,8	—
Schaffhausen . . . . .	53 772	1 244	23.13	49.00	47,2	—
Appenzell A.-Rh. . . . .	44 756	673	15.04	21.10	71,3	208
Appenzell I.-Rh. . . . .	13 383	136	10.16	5.60	181,4	99
St. Gallen . . . . .	286 201	5 046	17.63	23.70	74,4	1 693
Graubünden . . . . .	128 247	1 281	10.00	15.60	64,1	296
Aargau . . . . .	270 463	5 153	19.05	33.40	57,0	673
Thurgau . . . . .	138 122	2 520	18.24	23.90	76,3	892
Tessin . . . . .	161 882	2 126	13.13	17.30	75,9	745
Waadt . . . . .	343 398	4 449	12.95	30.00	43,2	—
Wallis . . . . .	148 319	1 483	10.00	18.80	53,2	109
Neuenburg . . . . .	117 900	2 254	19.12	40.90	46,7	—
Genf . . . . .	174 855	3 981	22.77	53.70	42,4	—
Total	4 265 703	77 024	18.06	36.60	49,3	10 294

Opfer zu bringen haben, während andere, wie Graubünden, Tessin, Uri und Wallis, als nicht zu stark belastet erscheinen. Dagegen weisen Luzern, Nidwalden und St. Gallen, die kaum zu den ausgleichsbedürftigen Kantonen zu rechnen sind, verglichen mit ihrer Steuerkraft stärkere Armenlasten auf.

Wir haben ferner versucht, ausgehend von der landesdurchschnittlichen Belastung im Verhältnis zur Steuerleistung, jene Ausgleichsbetreffnisse zu errechnen, welche die Armenlasten jedes Kantons auf dieses Durchschnittsmass reduzieren würden. Die Resultate (Kolonne 7) zeigen noch deutlicher, dass ein Ausgleich der Armenlasten mit Hilfe von Bundeszuschüssen kein geeignetes Instrument des Finanzausgleichs darstellt, da gerade die finanzschwächsten Kantone davon relativ sehr wenig profitieren würden im Gegensatz zu andern Kantonen, die bedeutend höhere absolute Beträge für ihre Armen aufwenden und deshalb ausgleichsmässig besser berücksichtigt werden müssten. Besonders auffallend sind die erheblichen Zuwendungen, die an

Luzern, St. Gallen, Freiburg und Thurgau auszurichten wären, während Obwalden, Graubünden, Appenzell I.-Rh., Tessin und Wallis eher schlecht wegkämen.

Vermag schon die Verteilung eines Bundesbeitrages nach Massgabe der Armenlasten und der Steuerkraft unter sämtlichen Kantonen keinen befriedigenden Finanzausgleich zu schaffen, so würde die von den Armendirektoren vorgeschlagene Schlüsselung — 50 % ausschliesslich an die Konkordatskantone, 50 % an alle Kantone — sich von diesem Ziel noch weiter entfernen. Die den Konkordatskantonen zufallende Hälfte soll nämlich nach den Ausführungen der Armendirektoren-Konferenz auf Grund der wohnörtlichen und heimatlichen Konkordatslasten verteilt werden; dabei zeigt aber die erwähnte Statistik über die Armenausgaben im Jahre 1944, dass der überwiegende Anteil dieser Lasten auf die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Basel-Stadt und Aargau entfällt, die keineswegs ausgleichsbedürftig sind. Dass auch die Aufteilung der verbleibenden zweiten Hälfte unter die Gesamtheit der Kantone keinen Beitrag zur Lösung des Finanzausgleichsproblems zu leisten vermag, braucht nach den obigen Ausführungen nicht mehr erläutert zu werden.

### 3. Grundsätzliche Fragen des interkantonalen Finanzausgleichs

Die Konferenz der kantonalen Armendirektoren betrachtet ihre Anregung als einen Anwendungsfall des interkantonalen Finanzausgleichs.

Der Bundesrat hat der Erörterung des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen in der Botschaft vom 22. Januar 1948 besondere Aufmerksamkeit geschenkt <sup>1)</sup>. In Übereinstimmung mit der Expertenkommission für die Bundesfinanzreform vertrat er die Auffassung, dass aus wirtschaftlichen, sozialen und siedlungspolitischen, aber auch aus staatspolitischen Gründen eine möglichst gerechte Lastenverteilung unter den Kantonen anzustreben sei. Im Rahmen der Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes stelle sich das Problem, wie der Finanzausgleich zugunsten der Kantone mit geringster Finanzkraft so verbessert werden könne, dass diese ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen befähigt werden, ohne dass allzu grosse Unterschiede zu den öffentlichen Leistungen der Kantone mit grösserer Finanzkraft entstehen. Die Wege dazu seien auf dem Boden des bereits bestehenden Finanzausgleichs zu suchen. Dabei dürfe die Souveränität der Kantone nicht beeinträchtigt und müsse eine weitere Belastung des Bundes vermieden werden.

Die Frage des Vorgehens ist mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, die zu diesem Zwecke eine besondere Kommission eingesetzt hat, geprüft worden. Das Ergebnis, über das die genannte Botschaft ausführlich berichtet, lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Neuordnung der Bundessubventionen im Sinne der stärkern Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone (indirekter Finanzausgleich).
- b. Schaffung eines Ausgleichsfonds zugunsten von Sonderaufgaben der finanzschwächsten Kantone (direkter Finanzausgleich).

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 554 bis 582.

Der Bundesrat hat sich diesen Empfehlungen nur zum Teil anschliessen können. Er hält dafür, dass die Verbesserung des indirekten Finanzausgleichs mit den herkömmlichen Mitteln angestrebt werden sollte, worunter die Bundessubventionen die erste Stelle einnehmen. Bei der Bemessung von Bundesbeiträgen und bei der Finanzierung gemeinsamer Sozialwerke soll in vermehrtem Masse Rücksicht auf die Finanzkraft der Kantone genommen werden. Im einzelnen soll die sofortige Verbesserung des Ausgleichs insbesondere über die Beiträge für die Alters- und Hinterlassenenversicherung, den Primarschulunterricht und besonders den Strassenbau erfolgen. Die gesetzliche Ordnung für die Alters- und Hinterlassenenversicherung ist bereits vorhanden; über die Neugestaltung der Primarschulbeiträge soll den eidgenössischen Räten noch im laufenden Jahre Antrag gestellt werden. Zur Verbesserung im Strassenbauwesen hat der Bundesrat die Revision von Art. 30 der Bundesverfassung beantragt. Die sofortige Verbesserung des Finanzausgleichs im Strassenbau soll den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis zugute kommen und rund 10 Millionen Franken jährlich, d. h. den von der Finanzdirektoren-Konferenz postulierten Betrag erreichen.

Schon in der Kommission des Ständerates für das vorliegende Geschäft ist angeregt worden, nicht nur den indirekten Finanzausgleich (Subventionen) zu verstärken, sondern auch die Möglichkeit eines direkten Finanzausgleichs zu schaffen.

Dieser Vorschlag deckt sich insofern mit der Auffassung der Finanzdirektoren-Konferenz, als auch diese neben dem indirekten einen direkten Ausgleich befürwortet hat. Es ist daher gerechtfertigt, an die ausserordentlich schweren und heiklen Fragen zu erinnern, die der Bundesrat schon im Hinblick auf den Vorschlag der Finanzdirektoren-Konferenz aufgeworfen hat. Wir verweisen, um Wiederholungen zu vermeiden, nachdrücklich auf unsere Ausführungen am genannten Ort. Ein erstes Bedenken bezieht sich auf die staatsrechtliche Stellung der Kantone, die Nutzniesser von Ausgleichsbeträgen würden. Die Bundesgesetzgebung käme nicht darum herum, die Beanspruchung von Ausgleichsgeldern an bestimmte Bedingungen zu knüpfen, die durch Verbesserung der Steuerveranlagung usw. eine befriedigende Ausnützung der kantonseigenen Fiskalquellen sicherten, und Vorschriften zur Gewährleistung einer einheitlichen Ausgabenpolitik in allen Kantonen zu erlassen. Nun differieren aber sowohl die Finanzquellen ihrer Art, ihrer Ergiebigkeit und dem Grade ihrer Erschliessung nach als auch die Ausgabenpraxis, die von der Wirtschaftsstruktur, Besiedlungsdichte, kulturellen und sozialen Anschauungen usw. abhängig ist, von Kanton zu Kanton recht erheblich. Bedingungen, die auf Vereinheitlichung und Gleichmässigkeit in Finanzpolitik und Finanzpraxis aller Kantone hinauslaufen müssten, würden aber die Souveränität der betroffenen Kantone empfindlich tangieren und sie in die Rolle von Bundesgliedern minderer Ordnung, für die Sonderrecht gilt, verweisen. Mit dem direkten interkantonalen Finanzausgleich würde unserer staatlichen

Organisation unweigerlich ein weiteres zentralistisches Element eingebaut. Natürlich wäre auch das Verhältnis der Leistungen zu Lasten der Ausgleichsgelder zu den Bundessubventionen unklar. Wir haben wiederholt bei der Erörterung der Problematik von kantonalen Kontingenten an den Bund auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die einer allgemein anerkannten und befriedigenden Bemessung der wirtschaftlichen Kraft und finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kantone entgegenstehen. Genau die gleichen Schwierigkeiten würden sich ergeben, wenn es darum ginge, die Anspruchsberechtigung der finanzschwachen Kantone auf Ausgleichsleistungen zu ermitteln. Die erneute Prüfung des Postulates eines direkten Finanzausgleichs bestärkt uns in der Auffassung, dass man sich auf die traditionellen Ausgleichsmöglichkeiten beschränken sollte, die sich auf dem Gebiete der Bundesbeiträge bewährt haben.

Wer die Anteile, welche den Kantonen an Bundeseinnahmen zustehen, dem interkantonalen Finanzausgleich dienstbar machen will, stellt sich in Widerspruch sowohl zu den Anträgen des Bundesrates als auch zur Beschlussfassung des Ständerates und zu den bisherigen Beratungen Ihrer Kommission. Nach dem Antrag des Bundesrates sollen die bisherigen Anteile der Kantone an Stempelabgaben, Militärpflichtersatz sowie Reinertrag der Nationalbank gestrichen werden. Die den Kantonen noch verbleibenden Anteile am Ertrag des Alkoholmonopols und der Handelsreisendenpatenttaxen können ihren gegenwärtigen Verwendungszwecken nicht entfremdet werden. Die Armendirektoren-Konferenz will somit über Gelder verfügen, die den Kantonen in Zukunft bereits nicht mehr zustehen. Wollte man jedoch auf den Wegfall von Anteilen zugunsten des Bundes zurückkommen und die bisherige Rechtsordnung zugunsten der Kantone ganz oder auch nur hinsichtlich der Stempelabgaben beibehalten, würde sich im Finanzplan des Bundes für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. eine weitere Verschlechterung ergeben.

Wir kommen zum Schlusse, dass angesichts der gründlichen Abklärung, welche die Probleme des Finanzausgleichs bei der Vorbereitung der Vorlage über die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes erfahren haben, die Eingabe der Armendirektoren-Konferenz keine Veranlassung bietet, von der Vorlage vom 22. Januar 1948 abzugehen.

## V. Die Berücksichtigung des Verkehrs im Ausgabenplan

### 1. Der Auftrag der Kommission

Im Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff.<sup>1)</sup> sind im Rahmen der Position D Bundesbeiträge von 155 Millionen Franken vorgesehen:

	Millionen Franken
Strassenbau . . . . .	31,6
Flugverkehr (Flugplätze und Luftverkehr). . . . .	5,4
Zusammen	<u>37,0</u> <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 584.

<sup>2)</sup> BBl. 1948, I, 402 und 403.

Von den für den Strassenbau eingestellten Bundesbeiträgen sollen nach dem Antrage des Bundesrates 30 Millionen Franken durch den auf gesamthaft 60 Millionen Franken geschätzten jährlichen Ertrag des Benzinzolles gedeckt werden. Diese Bundesbeiträge sollen sich wie folgt zusammensetzen:

	Millionen Franken
Subventionen an die allgemeinen Strassenkosten der Kantone. . .	9,0
Zuschläge zugunsten der finanzschwachen Gebirgskantone. . .	6,0
Subventionen für den Ausbau und Neubau von Alpenstrassen. . .	7,5
Subventionen für den Ausbau und Neubau von Hauptstrassen ausserhalb des Alpengebietes. . . . .	7,5
Zusammen	30,0 <sup>1)</sup>
Dazu kommt die Erhöhung der verfassungsmässigen Entschädigungen an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis für die internationalen Alpenstrassen von 1,06 auf . . . . .	
	1,6
Zusammen	31,6

Über die Zusammensetzung des für den Flugverkehr eingestellten Betrages orientieren die Seiten 557 und 564 des vorliegenden Berichtes.

Ausser für den Strassen- und den Luftverkehr sieht die Botschaft vom 22. Januar 1948 keine Bundesbeiträge zugunsten des Verkehrs vor. Wie unsere Ausführungen in dieser Botschaft<sup>2)</sup> und im Bericht vom 10. April 1948<sup>3)</sup> beweisen, wurde die finanzielle Lage der Eisenbahnen und der Schifffahrt nicht einfach übergangen. Unsere Untersuchungen haben indessen zum Schlusse geführt, dass im Rahmen der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes von weitem Subventionen an den Eisenbahn- und den Schiffsverkehr abgesehen werden dürfe.

In Ihrer Kommission ist diese Auffassung beanstandet worden. Herr Nationalrat Grimm beantragte eine Gleichbehandlung der Verkehrsmittel (Bahn, Schifffahrtsunternehmen, Motorfahrzeuge, Flugzeuge) und die Gewährung von einmaligen oder wiederkehrenden Beiträgen an Bauaufgaben sowie an die Aufgaben für den Betrieb und Unterhalt von Verkehrsmitteln unter finanzieller Mitwirkung der Kantone und Gemeinden. Im Laufe der Diskussion wurde der Antrag des Herrn Nationalrat Grimm durch Herrn Nationalrat Bratschi wie folgt geändert:

«Der Bundesrat wird eingeladen, der Kommission einen Bericht über eine Ergänzung des Bundesbeschlusses im Sinne der grundsätzlichen Gleichbehandlung aller Verkehrsmittel in bezug auf die Beiträge zu unterbreiten.»

Mit dieser Fassung sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass die Antragsteller nicht etwa eine Lösung des Problems Schiene/Strasse im Rahmen der

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 582.

<sup>2)</sup> BBl. 1948, I, 579 ff.

<sup>3)</sup> BBl. 1948, II, 114 ff.

Finanzreform erwarten oder die verfassungsmässige Gleichberechtigung der Verkehrsmittel mit der Finanzreform verbinden möchten, wohl aber die Gleichbehandlung der Verkehrsmittel in der Subventionspolitik des Bundes wünschen.

Dieser Auffassung wurde von Herrn Nationalrat Dr. Holenstein der Antrag gegenübergestellt:

«Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und der Kommission Bericht zu erstatten, ob unter die Ausgaben des Finanzplanes ein Posten für ausserordentliche Beiträge an notleidende Privatbahnen aufzunehmen sei.»

Herr Nationalrat Bratschi formulierte daraufhin seinen Antrag neu wie folgt:

«Der Bundesrat wird eingeladen, der Kommission einen Bericht über eine allfällige Ergänzung des Bundesbeschlusses im Sinne der grundsätzlichen Gleichbehandlung aller Verkehrsmittel in bezug auf die Beiträge (Eisenbahn, Schiffsbetriebe, Motorfahrzeuge und Flugzeuge) zu unterbreiten.

Die Kommission nahm jedoch schliesslich den Antrag Holenstein an.

Damit hat sie beschlossen, die Frage der grundsätzlichen Gleichberechtigung der Verkehrsmittel aus der Diskussion wegzulassen und sich auf die Frage zu beschränken, ob im Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff., ausserordentliche Beiträge an notleidende Transportanstalten einzustellen seien. Die Diskussion hat gezeigt, dass dabei in erster Linie an die privaten Transportanstalten (Eisenbahn- und Schiffahrtsgesellschaften) und sodann an die Bundesbahnen gedacht wurde.

## 2. Die Berücksichtigung der Privatbahnen

Mit Botschaft vom 23. April 1947 zum Privatbahnhilfegesetz beantragte der Bundesrat einen Kredit von 150 Millionen Franken zur Sanierung notleidender Privatbahnen. Dieser Betrag fusste auf Schätzungen über den Sanierungsbedarf der in Betracht fallenden Privatbahnen, für welche nur diejenigen von erheblicher volkswirtschaftlicher und militärischer Bedeutung vorgesehen waren.

Mit Bundesgesetz vom 6. April 1939 ist für einen erheblich erweiterten Kreis von Privatbahnen ein Gesamtkredit von nur noch 140 Millionen Franken bewilligt worden. Davon waren 125 Millionen Franken zur finanziellen Sanierung (Entschuldung) und 15 Millionen Franken für technische Verbesserungen bestimmt.

Soweit es sich um reine Finanzsanierungen handelte, reichten die vorgesehenen Bundesbeiträge aus. Es war auch möglich, bei verschiedenen Privatbahnen technische Erneuerungen und Verbesserungen durchzuführen, letzteres indessen nur dort, wo die auf den günstigen Betriebsergebnissen der Kriegsjahre gewonnenen eigenen Mittel ausreichten, um die erhöhten technischen Sanierungskosten zu decken. Bei den andern notleidenden Privatbahnen konnten die Verhandlungen über die technische Sanierung noch nicht abgeschlossen

werden, weil die Finanzierung dieser Projekte in Verbindung mit den daran beteiligten Kantonen auf grosse Schwierigkeiten stiess. Die Verzögerung ist zum Teil auch dem Umstande zuzuschreiben, dass nach Kriegsende allgemein, allerdings zu Unrecht, eine Rückbildung der Preise erwartet wurde, und dass es im Hinblick auf die Überbeschäftigung an sich durchaus wünschenswert war, grössere Arbeiten hinauszuschieben. Wegen der eingetretenen Verteuerung der Materialpreise und Arbeitslöhne reichen die in Reserve gestellten Beiträge bei verschiedenen Privatbahnen heute nicht mehr aus, um die technische Verbesserung zu verwirklichen. Inzwischen sind die Anlagen einzelner Transportanstalten in einen Zustand geraten, mit welchem die Sicherheit des Betriebes kaum mehr gewährleistet ist.

Mit Rücksicht auf diese Verhältnisse ist sowohl im Nationalrat (Postulat bzw. Motion Moine) als auch im Ständerat (Postulat Mouttet bzw. jetzt Motion und Interpellation von Moos) eine neue Hilfsaktion des Bundes für die privaten Transportanstalten angeregt worden. Dazu kommen die Begehren der Kantone Bern, Solothurn, Basel-Land, Obwalden, Nidwalden, Aargau und Schaffhausen um Revision des Privatbahnhilfegesetzes von 1939, wobei der Kanton Bern am 24. September 1948 seine Begehren für die restliche Sanierung und namentlich technische Erneuerung bernischer Privatbahnen zu einer Standesinitiative verdichtet hat.

Ferner wird die Auffassung vertreten, der Bund sollte auch an bereits sanierte Privatbahnen weitere Baubeiträge leisten. Überdies stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfange Bundesmittel zur Deckung von Betriebsfehlbeträgen bewilligt werden müssen, nachdem der zur Zeit für diesen Zweck bestehende Ausgleichsfonds von ca. 4 Millionen Franken, der in Verbindung mit der Tarifierhöhung angelegt worden ist, erschöpft sein wird.

Endlich sind beim Bundesrat anhängig gemacht worden das Begehren des Kantons Graubünden um Rückkauf der Rhätischen Bahn durch den Bund, eventuell um Beihilfe des Bundes behufs Herabsetzung der überhöhten Tarife der Rhätischen Bahn. Neben der Rhätischen Bahn sind an einer Tarifierabsetzung interessiert unter anderem die Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn, die Montreux-Berner-Oberland-Bahn und andere Privatbahnen, die Gebirgs- genden bedienen.

Das eidgenössische Amt für Verkehr hat in der Erwägung, dass wegen der zur Zeit für den Bund kaum tragbaren Auswirkungen von vereinzelter oder vorzeitigen Rückkaufoperationen abgesehen werden sollte und versucht, sich über die verschiedenen hängigen Begehren ziffernmässig schlüssig zu werden. Eine vorläufige und völlig unverbindliche Schätzung kam im August 1948 zu folgendem Ergebnis:

	Summe	Jahresbetreff- nis während 10 Jahren
	Millionen Franken	
Entlastung der Rhätischen Bahn . . . . .	43	4,3
Tarifsenkung bei andern Privatbahnen . . . . .		
Erweiterung der Privatbahnhilfe von 1939 . . . . .	15	1,5
Baubeiträge an bereits sanierte Transportanstalten .		
Beiträge an Betriebsfehlbeträge . . . . .		

Unter Berücksichtigung der ziffernmässig nicht erfassbaren Begehren regte das Amt für Verkehr an, im Ausgabenplan für eine zehnjährige Dauer jährlich 10 Millionen Franken als gesonderten Posten für Privatbahnen einzustellen; der Gesamtbetrag von 100 Millionen Franken könnte wie folgt verwendet werden:

	Millionen Franken
Rhätische Bahn. . . . .	43
Noch nicht sanierte Transportanstalten und Sicherungsanlagen. .	15
Bau- und Betriebsbeiträge sowie Tarifsenkungen. . . . .	42
Zusammen	<u>100</u>

Der Bundesrat hält sich indessen durch diese Anregung des Amtes für Verkehr nicht für gebunden.

Der Verband Schweizerischer Transportanstalten unterstützte grundsätzlich die Empfehlungen des Amtes für Verkehr, im Finanzplan zugunsten der Privatbahnen einen für 10 Jahre geschätzten Gesamtbedarf von 100 Millionen Franken zu berücksichtigen, beurteilte jedoch die Schätzung des Finanzbedarfes für zusätzliche Sanierungen und namentlich technische Verbesserungen zurückhaltend und kritisch. Das Amt für Verkehr hat deshalb noch genauere Erhebungen angeordnet, welche noch im Gange sind, und welche sich auf die Schätzung des wirklich notwendigen Bedarfes zu beschränken haben.

Es ist nicht möglich, im Rahmen dieses Berichtes alle diese verschiedenartigen Begehren zu prüfen und schon jetzt dazu Stellung zu nehmen. Dagegen wird, wenn die mit dem Bundesgesetz vom 6. April 1939 ausgelöste Aktion nicht Stückwerk bleiben und die bedauerliche Rückwirkung von Betriebs-einstellungen aus technischen Gründen vermieden werden soll, eine weitere Hilfe des Bundes kaum zu vermeiden sein. Der Bundesrat wird den eidgenössischen Räten demnächst über diese Frage besonders berichten.

Die Rückkaufs- bzw. Tarifangleichungsbegehren zugunsten der Rhätischen Bahn und allenfalls anderer Bahnen bedürfen ebenfalls noch der einlässlichen Prüfung. Im Zusammenhang damit ist dann die Frage der Deckung des Aufwandes für allfällige neue Aktionen des Bundes im Eisenbahnwesen zu prüfen.

Die Probleme der Subventionspolitik des Bundes im Bereich des Verkehrs-wesens, zu denen die erwähnten Begehren gehören, müssen in grundsätzlicher

Hinsicht, d. h. von wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten aus, gelöst werden. Das kann nicht allein im Rahmen der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes verwirklicht werden. Bis zur Lösung des Gesamtproblems der Verkehrskoordination bleibt nur übrig, in Not geratenen öffentlichen Verkehrsanstalten, auf deren Dienste im allgemeinen volkswirtschaftlichen oder militärischen Interesse nicht verzichtet werden kann, die unerlässliche Hilfe zu bringen. Es geht also hier nur um die Frage, ob und allenfalls wie derartige künftige Leistungen des Bundes schon im Ausgabenplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. zu berücksichtigen seien. Da hinreichende Unterlagen für die Bemessung des hierfür notwendigen Finanzbedarfes noch nicht bestehen und es sich aller Voraussicht nach nicht um dauernde finanzielle Verpflichtungen des Bundes wird handeln können, für die im Finanzplan bestimmte Posten zwangsläufig vorzusehen wären, muss es bis zur Abklärung der aufgeworfenen Fragen genügen, im Finanzplan einen Posten sowohl für Massnahmen für Krisenbekämpfung als für ausserordentliche Massnahmen vorzusehen, welche gegebenenfalls auch Leistungen zugunsten notleidender Transportanstalten dienen müssten. Weil diese Reserve, die wir allerdings nur mit 150 Millionen Franken eingestellt haben, sicher den verschiedensten Zwecken wird dienen müssen und nach aller Erfahrung bestimmt nicht zu hoch bemessen ist, sollte der Versuchung widerstanden werden, sie um der Verbesserung des Finanzplanes willen herabzusetzen.

### 3. Die Berücksichtigung der Bundesbahnen

Die gemeinsamen Untersuchungen der Bundesbahnen und des Post- und Eisenbahndepartementes haben bisher ergeben, dass die Bundesbahnen einen auf 10 Jahre geschätzten jährlichen Baubedarf von mindestens 128 Millionen Franken haben, während aus Abschreibungen zur Finanzierung von Neuinvestierungen durchschnittlich 107 Millionen Franken im Jahr zur Verfügung stehen werden. Die aus den Tariferhöhungen erwarteten Mehreinnahmen von jährlich 30 bis 35 Millionen Franken haben keinen Einfluss auf die für Neubauten verfügbaren Mittel der Bundesbahnen. Diese Mehreinnahmen sind die Voraussetzung zur Erreichung des veranschlagten Betriebsüberschusses, aus welchem die für Neuinvestierungen vorgesehenen Mittel aus Abschreibungen gewonnen werden müssen. Die bahneigenen Mittel reichen deshalb nicht aus, um den künftigen durchschnittlichen jährlichen Baubedarf zu decken. Wie wir in der Botschaft vom 22. Januar 1948 <sup>1)</sup> angedeutet haben, wird die finanzielle Beteiligung von Kantonen und Gemeinden bei Bauten zu prüfen sein. Sollte das Bauprogramm der Bundesbahnen beschleunigt werden müssen, so ist vorgesehen, zur Finanzierung des Mehrbedarfes auch Arbeitsbeschaffungskredite heranzuziehen. Gemäss Artikel 16 des Bundesbahngesetzes hätte im Falle von Defiziten die Bundesversammlung ohnehin besondere Massnahmen

<sup>1)</sup> BBL. 1948, I, 579 ff.

zu treffen. Um die seitens der Bundesversammlung und des Bundesrates stets betonte Eigenwirtschaftlichkeit der Bundesbahnen zu fördern, möchten wir darauf verzichten, im Finanzplan des Bundes Beiträge an die Bundesbahnen vorzusehen. Andererseits erscheint es uns aber auch un-  
 tunlich, unter den Einnahmen des Finanzplanes eine Verzinsung des Dotations-  
 kapitals der Bundesbahnen einzustellen. Wir verweisen auf die Ausführungen  
 in unserem Bericht vom 10. April 1948 <sup>1)</sup>.

#### 4. Bemerkungen zum Problem der Verkehrsordination

Das Problem der Gleichbehandlung der Verkehrsmittel ist in Ihrer Kom-  
 mission aufgeworfen worden, weil der Bundesrat die Bundesleistungen an die  
 Kantone für den Strassenbau im Rahmen der verfassungsmässigen Neuordnung  
 des Finanzhaushaltes des Bundes in materieller und rechtlicher Hinsicht zu  
 verbessern beantragt: Artikel 30 der Verfassungsvorlage soll wie folgt geändert  
 werden:

*Artikel 30.* <sup>1</sup> Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

<sup>2</sup> Der Bund kann den Kantonen einen Anteil am Reinertrag des Zolles  
 auf Treibstoffen für motorische Zwecke ausrichten. Der Anteil darf die  
 Hälfte des Reinertrages nicht übersteigen; die Bundesgesetzgebung be-  
 stimmt den Höchstbetrag. Die Ausrichtung erfolgt in Form von Beiträgen an

- a. die allgemeinen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen,
- b. die Kosten des Ausbaues und Neubaues von Hauptstrassen, die zu  
 einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören.

Die Bundesgesetzgebung hat bei der Bemessung der Beiträge auf die  
 Finanzkraft der Kantone Rücksicht zu nehmen und in Fällen von lit. b  
 die Anwendung bestimmter technischer Normalien zu gewährleisten.

<sup>3</sup> Die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis erhalten, mit  
 Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, besondere jährliche  
 Beiträge in der Höhe von

Franken
240 000 für Uri
600 000 für Graubünden
600 000 für Tessin
150 000 für Wallis.

Der Ständerat hat jedoch einen Text beschlossen, der in zwei materiellen  
 Punkten vom Antrag des Bundesrates wesentlich abweicht:

*Artikel 30.* <sup>1</sup> . . .

<sup>2</sup> Der Bund richtet den Kantonen die Hälfte des Reinertrages des  
 Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus. Die Ausrichtung erfolgt  
 in Form von Beiträgen an

a. . . .

<sup>1)</sup> BBl. 1948, II, 114 ff.

Während der Bundesrat nur die Kompetenz beantragte, der Bund könne sich bis zur Hälfte seiner Einnahmen aus dem Benzinzoll an der Strassenbaufinanzierung beteiligen, hat der Ständerat beschlossen, dass der Bund stets die Hälfte dieser Einnahmen an die Kantone abliefern muss. Der Bundesrat war sich bei seinem Antrag bewusst, dass es grundsätzlich nicht befriedigt, die Kantone an bestimmten, in die Bundeskasse fliessenden Zolleinnahmen direkt zu beteiligen; immerhin wäre der Bund bei seiner Fassung von Artikel 80 in der Bemessung dieser Beteiligung sowie in den daran zu knüpfenden Bedingungen frei geblieben. Das ist für die Frage der Gleichbehandlung der Verkehrsmittel von ausschlaggebender Bedeutung. Einen Hinweis darauf enthält unsere Botschaft vom 22. Januar 1948<sup>1)</sup>, wenn sie unter anderem ausführt:

«Sollen die Bundesbahnen den Grundsätzen, die ihnen im Bundesgesetz vom 23. Juni 1944 vorgeschrieben sind, nachleben und ihren Betrieb finanziell gesund erhalten, so ist es ausgeschlossen, dass sie für alle diese Aufwendungen allein aufkommen können. Sie sollten keine weitere Verschuldung auf sich nehmen, die nicht durch wirkliche Aktiven gedeckt wäre. Wenn deshalb der Bund in Zukunft die Kantone im Strassenwesen vermehrt entlastet, müssen wir anderseits voraussetzen, dass die interessierten Kantone und Städte auch das ihrige leisten, um die Ausführung von Grossbauten der Bundesbahnen zu ermöglichen. Die Aufrechterhaltung der technischen, betrieblichen und kommerziellen Leistungsfähigkeit der Bundesbahnen liegt auch in hohem Masse im Interesse der Kantone und Gemeinden. An gewissen Bauaufwendungen der Bahnen, so etwa für den Vorortsverkehr, sind die Kantone und Gemeinden sogar an erster Stelle interessiert. In deren Beteiligung liegt wiederum ein Akt des Finanzausgleichs gegenüber den Gebirgskantonen, die aus der Bedienung durch die Bundesbahnen einen geringeren Nutzen ziehen als gerade die grossen Wirtschafts- und Verwaltungszentren.»

Die Möglichkeit, mittels Artikel 80 der Bundesverfassung, d. h. über die Subventionierung der kantonalen Strassenbauten durch den Bund, die Gesamtverkehrspolitik des Landes zu beeinflussen, wird durch die ständerätliche Fassung ausgeschaltet. Bleibt diese Fassung, so muss der Bund den Kantonen einen in der Höhe fixierten Anteil am Reinertrag der Benzinzölle ausrichten, ohne daran Bedingungen der genannten Art knüpfen zu können. Damit würde ihm eine wirksame Handhabe, zur Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft, die Verkehrspolitik des Landes im weitesten Sinne zu beeinflussen, genommen.

Aber auch die konjunkturpolitische Bedeutung unseres Verfassungsantrages darf nicht unterschätzt werden. Der Ausbau des schweizerischen Strassennetzes ist dringlich (Anschwellen des Motorfahrzeugbestandes, Befahren der schweizerischen Strassen durch ausländische Motorfahrzeuge im Fremdenverkehr, Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit). Indessen muss die Dringlichkeit des Strassenausbaues mit den Bedürfnissen der Beschäftigungs- und der Arbeitsmarktlage in Einklang gebracht werden. Die jährliche Zuweisung

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 579 und 580.

fester Beiträge an die Kantone, über die sie im Rahmen ihrer Strassenbauprojekte frei verfügen können, würde das Gegenteil von Koordination des Strassenbaues von Kanton zu Kanton bewirken und stünde in offenem Widerspruch zur bisherigen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik des Bundes. Der Entscheid darüber, wann die Beiträge und in welcher Höhe sie den Kantonen auszurichten sind, muss dem Bunde verbleiben, weil er allein in der Lage ist, sich den Überblick über die Beschäftigungslage im ganzen Lande zu verschaffen und zu bestimmen, wann und wo mit Strassenbauten eingesetzt werden soll.

Man kann sich angesichts der durch den Beschluss des Ständerates geschaffenen Lage fragen, ob es nicht zweckmässig wäre, wenn Ihre Kommission zum mindesten einen Zusatz zur Fassung des Ständerates beantragen sollte, wonach in der Ausführungsgesetzgebung des Bundes bei der Bemessung der Beiträge auch auf die Leistungen der Kantone für die öffentlichen Verkehrsanlagen und Verkehrsmittel und die Erfordernisse der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik Rücksicht zu nehmen ist. Nach diesem Vorschlag hätte der Bund zwar den Kantonen für Strassenbauzwecke in der Höhe insgesamt fixierte Zollanteile auszurichten, besässe aber in der Verteilung auf die einzelnen Kantone immerhin einen gewissen Spielraum. Zwar dürfte wohl auch diese Formulierung nicht absolut verhindern, dass sich die bisherigen Wettbewerbsverhältnisse zwischen Schiene und Strasse zuungunsten der Schiene verändern könnten. Damit würde jedoch die Lösung des Verkehrsteilungsproblems Schiene/Strasse wesentlich und auf lange Zeit erschwert. Es kann aber keinesfalls Sache der Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes sein, die Verkehrspolitik unseres Landes derart zu präjudizieren. Diese Überlegungen führen uns dazu, Ihnen dringend nahezu legen, unserer Fassung von Artikel 30 der Bundesverfassung zuzustimmen und sich der Fassung des Ständerates nicht anzuschliessen. Dabei sollen alle Fragen, die erst im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung geprüft werden müssen, offen bleiben.

## VI. Ersatz bzw. Änderung der Tilgungssteuer

In der Diskussion über die Frage, ob im Rahmen der Neuordnung der Bundesfinanzen eine Tilgungssteuer der vom Bundesrat vorgeschlagenen Art vorzu sehen sei, sind verschiedene Vorschläge gemacht worden, die auf den Ersatz oder die Änderung der Tilgungssteuer gerichtet sind. Dem Wunsche der Kommission entsprechend wird in den nachfolgenden Ausführungen Bericht erstattet über folgende Fragen:

- A. Ersetzung der Tilgungssteuer durch eine Bundessteuer der juristischen Personen mit Ertragsanteilen der Kantone.
- B. Ersetzung der Tilgungssteuer durch eine Bundes-Vermögensabgabe und eine Bundes-Erbschaftssteuer (Antrag Meierhans).
- C. Ersetzung der Tilgungssteuer durch Kantonsbeiträge an die Mobilisationskosten (Vorschläge Keller-Aarau).

- D. Verleihung des Wahlrechts an die Kantone, eine Tilgungssteuer zu erheben oder Kantonsbeiträge zur Tilgung der Wehrschuld zu leisten (Antrag Müller).
- E. Einführung einer auf 20 Jahre Erhebungsdauer beschränkten direkten Bundessteuer (Antrag Obrecht).

### A. Die Bundessteuer der juristischen Personen

#### 1. Die ausschliessliche Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund

Die Vorteile einer einheitlichen und ausschliesslichen Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund sind in der Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar 1948<sup>1)</sup> wie folgt dargelegt:

«Eine Bundessteuer von juristischen Personen des Handelsrechts hätte eine Reihe entschiedener Vorzüge. Die Fälle, in denen solche juristische Personen ihren Tätigkeitsbereich über das Gebiet des Sitzkantons hinaus erstrecken und deshalb der Steuerpflicht in mehreren Kantonen unterliegen, sind zahlreich. Bei einheitlicher Besteuerung von Bundes wegen würden Umständlichkeiten und störende Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit infolge unterschiedlicher Fiskalbelastungen vermieden. Die interkantonale Steuerkonkurrenz verschwände wenigstens auf diesem Gebiete. Einheitliche Veranlagung durch Bundesorgane könnte nicht nur eine gleichmässigere, sondern auch eine wirksamere Belastung gewährleisten. Eine Bundessteuer der juristischen Personen könnte so ausgestaltet werden, dass sie ohne Steigerung der gegenwärtigen Durchschnitts-Gesamtbelastung dieser Gruppe von Steuerpflichtigen soviel Ertrag abwürfe, wie als Anteil direkter Steuerleistungen im Finanzprogramm vorgesehen ist.»

Schon die Expertenkommission hat sich mit dem Problem einer Aufteilung der Steuersubjekte eingehend befasst in dem Sinne, dass die juristischen Personen des Handelsrechtes ausschliesslich dem Bund, die übrigen juristischen Personen und die natürlichen Personen dagegen den Kantonen und den Gemeinden für die Besteuerung zugewiesen würden. Diese Finanzquelle hätte es dem Bund erlaubt, auf die Erhebung einer Tilgungssteuer zu verzichten. Leider sind aber mit den unleugbaren Vorteilen dieses Systems auch grosse Nachteile verbunden. Insbesondere würden sich für einzelne Kantone und Gemeinden aus dem Wegfall der Steuererträge der juristischen Personen schwer erträgliche Ausfälle ergeben. Eine für die Expertenkommission ad hoc durchgeführte Enquête zeigte, dass die Kantone von einer solchen Regelung ungleich und keineswegs in einer ihrer Finanzkraft entsprechenden Abstufung betroffen würden. Die neuesten Untersuchungen haben diese Feststellung bestätigt.

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 465 ff.

Tabelle 5. Anteil des Ertrages der kantonalen Steuern der juristischen Personen am Gesamtertrag <sup>1)</sup> der kantonalen Steuern

Reihenfolge der Kantone nach Finanzkraft gemäss Wehrsteuerstatistik  
III. Periode

Kantone	Ertrag der kantonalen Steuern der juristischen Personen in % des Gesamtertrages der kantonalen Steuern			
	1944	1945	1946	1947 <sup>2)</sup>
Basel-Stadt . . . . .	10,4	14,0	10,3	21,4
Zürich . . . . .	14,7	13,9	13,5	12,8
Genève . . . . .	15,5	13,8	12,5	14,4
Neuchâtel . . . . .	21,8		19,9	22,1
Basel-Land . . . . .	15,9	12,7	11,7	11,2
Glarus . . . . .		16,9	17,0	15,1
Solothurn . . . . .	21,8	27,7	24,8	23,8
Schaffhausen . . . . .	18,5	12,5	13,3	14,7
Zug . . . . .	14,4	22,3	20,2	
Bern . . . . .	17,1	17,3	17,5	17,8
Aargau . . . . .	7,0	21,9	22,6	23,0
Vaud . . . . .	7,1	12,7	11,8	12,1
Nidwalden . . . . .	5,7	15,2	13,6	13,0
St. Gallen . . . . .	21,9	11,8	11,1	12,2
Thurgau . . . . .	12,3	14,5	13,3	12,4
Luzern . . . . .	25,9			13,3
Appenzell A.-Rh. . . . .	4,5	5,3	3,6	4,4
Tessin . . . . .	6,8	12,9	12,4	
Uri . . . . .	16,9	19,4	14,4	21,1
Schwyz . . . . .	20,5	20,0	16,7	16,4
Valais . . . . .	24,7	35,6	31,4	34,0
Graubünden . . . . .	0,9			
Fribourg . . . . .	13,1	12,4	12,6	14,6
Obwalden . . . . .	36,0	25,2	22,9	20,4
Appenzell I.-Rh. . . . .	11,4	14,5	11,6	11,3

<sup>1)</sup> Inklusive Gemeindeanteile.  
<sup>2)</sup> Provisorische Ergebnisse.

Noch viel krasser würde sich die Aufteilung der Steuersubjekte auswirken auf einzelne Gemeinden, bei denen die juristischen Personen bisher die Hauptfinanzquelle dargestellt haben.

Bei der Wehrsteuer III. Periode ist in einzelnen Gemeinden folgendes Verhältnis zwischen dem Aufkommen der natürlichen und der juristischen Personen festgestellt worden:

Gemeinde	Aufkommen der juristischen Personen in % des Gesamtaufkommens
Hätzingen . . . . .	91,1
Breitenbach . . . . .	88,7
Gerlafingen . . . . .	88,4
Flurlingen . . . . .	81,0
Lindau . . . . .	77,2

Dabei ist allerdings zu beachten, dass bei der Statistik der Wehrsteuer III. Periode die interkommunalen Steuerauscheidungen nicht berücksichtigt werden konnten. Der auf Grund der Wehrsteuerstatistik berechnete Anteil der juristischen Personen am Gesamtaufkommen ist deshalb für Gemeinden mit Steuerauscheidungen (d. h. für Gemeinden, die einen Teil des Steuerertrages an andere Gemeinden des Kantons, in welchen die Gesellschaft Betriebsstätten unterhält, abliefern müssen) zu hoch. Unsere neuesten Untersuchungen haben für obige fünf Gemeinden folgenden genaueren Anteil der juristischen Personen am Gesamtertrag der direkten Gemeindesteuern ergeben:

Gemeinde	Aufkommen der juristischen Personen in % des Gesamt- ertrages der direkten Gemeindesteuern		
	1945	1946	1947
Hätzingen . . . . .	76,5		
Breitenbach . . . . .	64,7	76,7	51,0
Gerlafingen . . . . .	76,6	75,3	71,2
Flurlingen . . . . .	82,4	55,6	69,8
Lindau . . . . .	66,2	47,2	40,7

Für diese und eine Reihe anderer Gemeinden müsste ein völliger Ausfall der Einnahmen, die sie bisher aus der Besteuerung der juristischen Personen erhielten, äusserst nachteilige Folgen haben. Es darf auch nicht übersehen werden, dass die Anwesenheit grosser industrieller Unternehmungen einer Gemeinde nicht nur Vorteile, sondern auch Lasten bringt (Strassenwesen, Schulwesen usw.).

Das Projekt einer ausschliesslichen Aufteilung der natürlichen Steuersubjekte auf die Kantone und der juristischen Steuersubjekte auf den Bund wurde aus den oben angeführten Gründen von den Experten mit Recht als ungangbar abgelehnt.

2. Die Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund mit einem Zuschlag zugunsten der Kantone und Gemeinden

Der Gedanke liegt nahe, dem Bund die Besteuerung der juristischen Personen zu übertragen mit der Verpflichtung, zugunsten der Kantone und Gemeinden einen Zuschlag zur Bundessteuer zu erheben. Es würde sich dabei um eine Übertragung des im Kanton St. Gallen bewährten Systems auf den Bund handeln: Im Kanton St. Gallen werden die natürlichen Personen, die Vereine und Stiftungen durch Kanton und Gemeinden wie in andern Kantonen nach Massgabe des Bedarfs des Kantons einerseits und der Gemeinden andererseits belastet, wobei bei den kommunalen Steuersätzen grosse Unterschiede bestehen (Goldach: 145 % der einfachen Staatssteuer, Ernetschwil: 490 %). Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Holdinggesellschaften und Genossenschaften sind dagegen der Besteuerung durch die Gemeinden entzogen. Der Kanton erhebt für Rechnung der Gemeinden Zuschläge zur kantonalen Steuer. Die einfache Kantonssteuer vom Reingewinn wird für Aktiengesellschaften nach der in der Schweiz üblich gewordenen Formel berechnet: die einfache Gewinnsteuer beträgt halb so viel Prozente, als der Reingewinn Prozente des steuerpflichtigen Kapitals ausmacht, mindestens aber drei und höchstens zehn Prozent. Zu der Ertragsbelastung tritt die übliche Ergänzungssteuer vom Kapital (2 ‰). Für eine Aktiengesellschaft mit 1 Million Franken Kapital und 100 000 Franken Reingewinn (= 10 % Rendite) beträgt die einfache Kantonssteuer:

Steuer vom Reingewinn = 5 % von Fr. 100 000 . . . . .	= Fr. 5000
Ergänzungssteuer vom Kapital = 2 ‰ von Fr. 1 000 000. . . . .	= » 2000
	<hr/>
	Einfache Kantonssteuer = Fr. 7000

Der Kanton erhebt zur Zeit für sich folgendes Vielfaches der einfachen Kantonssteuer (100 %):

Kantonssteuer . . . . .	93 %
Für den Armensteuerausgleich . . . . .	8 %
Zusatzsteuer für Alters- und Hinterlassenenversicherung . . . . .	7 %
	<hr/>
Total	108 %

Die von der oben angeführten Aktiengesellschaft zu entrichtende Kantonssteuer beträgt demnach

$$108 \% \text{ von Fr. } 7000 = \underline{\text{Fr. } 7560.}$$

Für Rechnung der Gemeinden erhebt der Kanton 200 % Zuschläge zur einfachen Kantonssteuer, d. h. beim obigen Beispiel Fr. 14 000. Dieser Betrag wird wie folgt verteilt:

An die politischen Gemeinden, wo die Aktiengesellschaften Sitz, Grundstücke, Betriebe oder Betriebsstätten haben:

$$60 \% \text{ der einfachen Kantonssteuer} = \text{Fr. } 4200$$

An die Schulgemeinden, wo die Aktiengesellschaften Sitz, Grundstücke, Betriebe oder Betriebsstätten haben:

60 % der einfachen Kantonssteuer = Fr. 4200

Ausgleichsbeiträge an Gemeinden mit besonders hohen Steuersätzen:

80 % der einfachen Kantonssteuer = Fr. 5600

Die Gemeinden sind also bei diesem System finanziell nicht benachteiligt. Sie erhalten den ihnen gebührenden Anteil. Wenn irgend eine Gemeinde unter einer unerträglichen Steuerlast leidet, so stehen dem Kanton die Mittel zur Verfügung, um helfend einzugreifen. Die Steuerkonkurrenz unter den Gemeinden in bezug auf die juristischen Personen hat aufgehört, denn die Aktiengesellschaft zahlt ja dieselbe Steuer, ob sie in St. Gallen (Gemeindesteuerfuss 190 %), Goldach (Gemeindesteuerfuss 145 %) oder Ernetswil (Gemeindesteuerfuss 490 %) ihren Sitz hat. Wegen günstigen Steuerverhältnissen wechselt deshalb im Kanton St. Gallen keine Aktiengesellschaft ihren Sitz mehr. Auch in hochbelasteten Gemeinden kann sich heute eine juristische Person ohne fiskalische Nachteile niederlassen.

Nur ein solches System wäre wohl für eine Bundessteuer der juristischen Personen geeignet. Der Bund hätte darnach neben einer Steuer für seine eigene Rechnung gleichzeitig einen Zuschlag für Rechnung der Kantone und Gemeinden zu erheben. Dieser Zuschlag müsste so hoch bemessen werden, dass der Netto-Ausfall, den die Kantone erleiden, sich in tragbaren Grenzen hält.

In dieser Tatsache liegt aber auch jene Schwäche des Vorschlages, der die Experten seinerzeit veranlasste, das Projekt nicht weiter zu verfolgen. Werden Kantone und Gemeinden weitgehend schadlos gehalten, so darf der Bund für sich aus der Besteuerung der juristischen Personen nicht mehr einen Ertrag erwarten, der es ihm erlauben würde, auf die Tilgungssteuer oder einen Ersatz der Tilgungssteuer ganz zu verzichten. Die Besteuerung der juristischen Personen stellt nur eine Teillösung dar. Für den nach dieser Regelung noch ungedeckten Betrag des Finanzplanes müsste eine weitere Einnahmequelle gesucht werden.

Ausgehend von der gegenwärtigen mittleren Belastung der Aktiengesellschaften in den wichtigsten Sitzgemeinden (siehe Beilage 6) könnte beispielsweise folgender Tarif in Betracht fallen, womit Kantone und Gemeinden weitgehend für ihren Verzicht entschädigt würden:

*Einfache Bundessteuer (100 %):*

Steuer vom Reingewinn:

a. Basissteuer: 3 % des Reingewinnes;

b. Progressionszuschlag: 10 % von dem 5 % Rendite übersteigenden Teil des Reingewinnes.

Steuer von Kapital und Reserven: 2 %<sub>00</sub>.

*Zuschlag für Kantone und Gemeinden:*

200 % der einfachen Bundessteuer.

Aus der Besteuerung der Aktiengesellschaften würde sich nach diesem Tarif für den Bund ein Ertrag von rund 60 Millionen Franken (100 %) ergeben, während zur Verteilung an die Kantone und Gemeinden 120 Millionen Franken (200 %) zur Verfügung ständen. Verteilt man den Ertrag dieses Zuschlages auf die einzelnen Kantone, so ergibt sich folgendes Bild im Vergleich zu den kantonalen und kommunalen Steuererträgen der Aktiengesellschaften in den letzten Jahren:

*Tabelle 6. Steuer der Aktiengesellschaften, Kantonszuschlag zur Bundessteuer der juristischen Personen<sup>1)</sup> und Erträge der Kantons- und Gemeindesteuern in tausend Franken*

Kantone	Ertrag der Kantons- und Gemeindesteuern der Aktiengesellschaften				Kantonszuschlag zur Bundessteuer der juristischen Personen bei den AG
	1945	1946	1947	Mittel der gemeldeten Jahre	
Zürich . . . . .	26 798	27 000	29 455	27 751	20 988
Bern . . . . .	23 722	27 796	33 842	28 453	18 240
Luzern . . . . .	.	.	4 848	.	3 132
Uri . . . . .	298	262	364	308	480
Schwyz . . . . .	699	701	850	750	828
Obwalden . . . . .	237	290	287	271	60
Nidwalden . . . . .	102	108	114	108	444
Glarus . . . . .	1 158	1 172	1 279	1 303	2 076
Zug . . . . .	634	708	.	671	1 164
Fribourg . . . . .	669	776	1 056	834	1 056
Solothurn . . . . .	7 585	8 783	9 309	8 559	7 392
Basel-Stadt . . . . .	7 192	6 005	13 161	8 786	13 008
Basel-Land . . . . .	2 585	2 635	2 900	2 030	2 244
Schaffhausen . . . . .	.	.	.	.	1 716
Appenzell A.-Rh. . . . .	256	228	304	263	144
Appenzell I.-Rh. . . . .	49	46	45	47	36
St. Gallen . . . . .	6 381	7 283	9 362	7 675	4 956
Graubünden . . . . .	.	.	.	.	1 500
Aargau . . . . .	.	7 411	8 076	7 744	11 100
Thurgau . . . . .	2 545	2 745	3 179	2 823	1 752
Ticino . . . . .	.	.	.	.	1 452
Vaud . . . . .	.	.	.	.	10 560
Valais . . . . .	4 708	4 841	5 918	5 156	3 588
Neuchâtel . . . . .	.	.	.	.	5 196
Genève . . . . .	.	.	.	.	6 888
<b>Total</b>	.	.	.	.	<b>120 000</b>

<sup>1)</sup> Die Verteilung auf die einzelnen Kantone wurde mit Hilfe des auf S. 56 aufgeführten Tarifes berechnet nach dem Reingewinn und dem Vermögen gemäss Statistik Wehrsteuer III. Periode, Wehropfer 1945. Die Tabelle vermag allerdings nur ein approximatives Bild der Verteilung an die einzelnen Kantone zu geben, weil bei der heutigen Wehrsteuer die Leistungen der einzelnen Gesellschaften an den Bund infolge der Möglichkeit des Abzuges der bezahlten Steuern (kantonale und kommunale Steuern, Kriegsgewinnsteuer) sehr ungleich ausfallen. (Vgl. Beilage 6.)

Würde der Zuschlag ausschliesslich nach der Herkunft (an die Sitzkantone) verteilt, so entstände für einzelne Kantone (z. B. Kanton Wallis) ein gegenüber den heutigen Erträgen beträchtlicher Steuerausfall. Wohl verlören diese Kantone infolge ihrer hohen Steuersätze bei der Bundessteuer der juristischen Personen keine juristischen Personen mehr an andere Kantone; sie müssten nicht mehr zum Mittel der Steuerabkommen greifen, um die Zuwanderung neuer Gesellschaften zu ermöglichen. Andererseits wäre jedoch nicht sicher, ob sie gleichviel erhielten wie bisher, obschon wahrscheinlich ist, dass bei einheitlicher guter Erfassung allgemein ein beträchtlicher Mehrertrag zu erzielen wäre. Eine Milderung dieser Härten könnte dadurch erreicht werden, dass z. B. nur 150 Zuschlagsprozente dem Sitz- oder Betriebskanton überwiesen, die restlichen 50 Prozent aber je Kopf der Bevölkerung verteilt würden. Die Verteilung je Kopf würde im Sinne eines Finanzausgleichs wirken. Bei den Aktiengesellschaften wäre eine derartige Massnahme vertretbar, weil sich deren Tätigkeit oft auf grosse Teile der Schweiz erstreckt. Ob sich diese Verteilungsprobleme ohne unerquickliche Auseinandersetzung lösen liessen, ist allerdings nach früheren Erfahrungen fraglich. Die Auswirkungen, die eine solche Massnahme hätte, sind in der folgenden Tabelle 7 dargestellt.

Wenn die vorgeschlagenen Sätze nicht in allen Fällen eine vollständige Entschädigung gewährleisten würden, so ist doch darauf hinzuweisen, dass die Kantone dafür ihre Bewegungsfreiheit auf dem Gebiete der Besteuerung der natürlichen Personen zurückerhielten.

In den vorstehenden Ausführungen wird gezeigt, in welchem Rahmen bei einer dem heutigen Mittel ungefähr entsprechenden Belastung in den einzelnen Kantonen Verschiebungen eintreten würden. Dass solche Verschiebungen erfolgen müssten, liesse sich wegen der heutigen verschiedenen Belastungsverhältnisse (vgl. Beilage 6) nicht vermeiden.

Die Auswirkung einer Lösung der oben beschriebenen Art auf die Gemeinden ist schwer zu beurteilen. Es könnte nicht Sache des Bundes sein, den Teil der dem Kanton zugeführten Steuergelder zu bestimmen, der an die Gemeinden weitergeleitet werden müsste. Die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist von Kanton zu Kanton derart verschieden, dass einheitliche Vorschriften nicht aufgestellt werden könnten. Den Verteilungsschlüssel für die Gemeinden müssten deshalb die Kantone selbst festlegen.

Trotzdem es nicht leicht ist, ein genaues Bild über die Auswirkungen auf die Gemeinden zu gewinnen (verschiedene Bemessungsgrundlagen, Steuer-ausscheidungen), haben wir versucht, für einzelne Gemeinden wenigstens annähernde Berechnungen vorzunehmen. Dabei zeigte sich, dass z. B. die Gemeinde Lindau bei der vorgeschlagenen Lösung annähernd gleichviel Mittel wie bisher erhielte, wenn der Kanton Zürich die Hälfte des ihm zukommenden Teils nach dem Aufkommen an die Gemeinden weiterleiten würde. Die Gemeinde Hätzingen würde vermutlich auf ihre Rechnung kommen, wenn der Kanton Glarus die Gemeinden mit einem Drittel nach dem Steueraufkommen beteiligen würde.

Tabelle 7. Steuer der Aktiengesellschaft, Kantonszuschlag zur Bundessteuer juristischer Personen  
in tausend Franken

Kantone	Verteilung ausschliesslich nach Sitz oder Betriebskanton	Gemischte Verteilung			
		150% verteilt nach Sitz oder Betriebskanton	50 % verteilt je Kopf der Bevölkerung	Total	Zunahme + resp. Abnahme -
Zürich . . . . .	20 988	15 741	4 744	20 485	— 503
Bern . . . . .	18 240	13 680	5 126	18 806	+ 566
Luzern . . . . .	3 132	2 349	1 453	3 802	+ 670
Uri . . . . .	480	360	192	552	+ 72
Schwyz . . . . .	828	621	468	1 089	+ 261
Obwalden . . . . .	60	45	143	188	+ 128
Nidwalden . . . . .	444	333	122	455	+ 11
Glarus . . . . .	2 076	1 557	245	1 802	— 274
Zug . . . . .	1 164	873	258	1 131	— 33
Fribourg . . . . .	1 056	792	1 069	1 861	+ 805
Solothurn . . . . .	7 392	5 544	1 090	6 634	— 758
Basel-Stadt . . . . .	13 008	9 756	1 195	10 951	— 2 057
Basel-Land . . . . .	2 244	1 683	664	2 347	+ 103
Schaffhausen . . . . .	1 716	1 287	378	1 665	— 51
Appenzell A.-Rh. . . . .	144	108	315	423	+ 279
Appenzell I.-Rh. . . . .	36	27	94	121	+ 85
St. Gallen . . . . .	4 956	3 717	2 013	5 730	+ 774
Graubünden . . . . .	1 500	1 125	902	2 027	+ 527
Aargau . . . . .	11 100	8 325	1 902	10 227	— 873
Thurgau . . . . .	1 752	1 314	971	2 285	+ 533
Ticino . . . . .	1 452	1 089	1 139	2 228	+ 776
Vaud . . . . .	10 560	7 920	2 415	10 335	— 225
Valais . . . . .	3 588	2 691	1 043	3 734	+ 146
Neuchâtel . . . . .	5 196	3 897	829	4 726	— 470
Genève . . . . .	6 888	5 166	1 230	6 396	— 492
Total	120 000	90 000	30 000	120 000	—

Zusammenfassend kommen wir zum Schlusse, dass auch die Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund mit einem Zuschlag zugunsten der Kantone und Gemeinden nicht als befriedigende Lösung zum Ersatz der Tilgungssteuer bezeichnet werden kann.

## B. Ersetzung der Tilgungssteuer durch eine Bundes-Vermögensabgabe und eine Bundes-Erbschaftssteuer

### 1. Vermögensabgabe von 2 Milliarden Franken

Die Vor- und Nachteile der Erhebung einer Vermögensabgabe sind in der Botschaft vom 22. Januar 1948 <sup>1)</sup> dargestellt. Wir betrachten diese Ausführun-

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 469 ff.

gen auch heute noch als zutreffend und sehen keinen Grund, auf unsere Ablehnung einer Vermögensabgabe zurückzukommen.

Um bei der Durchführung einer Vermögensabgabe einen Bundesertrag von zwei Milliarden Franken zu erhalten, müsste ein dreifaches Wehropfer erhoben werden<sup>1)</sup>. Wollte man die Vermögen bis zur Höhe von 50 000 Franken von der Abgabepflicht befreien, so müsste etwa folgender Tarif angewendet werden:

<i>Natürliche Personen</i>		
	Franken	%
die ersten	50 000	frei
die nächsten	50 000	5
die nächsten	100 000	10
die nächsten	300 000	15
Vermögensteile über	500 000	20

*Juristische Personen*

Proportionaler Satz von 5 %.

Die folgende Tabelle zeigt den Unterschied in den Belastungen, die sich aus dem obigen Tarif und einem verdreifachten Wehropfertarif ergeben würden:

Vermögen	Belastung		
	gemäss obigem Tarif	gemäss Wehropfer 1945	gemäss 3 x Wehropfer 1945
in Franken			
50 000	—	730	2 250
60 000	500	912	2 736
100 000	2 500	1 600	4 800
200 000	12 500	3 600	10 800
500 000	57 500	15 000	45 000
1 000 000	157 500	40 000	120 000
5 000 000	957 500	225 000	675 000

Die Befreiung der Kleinvermögen (bis 50 000 Franken) von der Abgabe zwingt auch zu einer Entlastung der mittleren Vermögen (50 bis 100 000 Franken), weil — um Übergangshärten zu vermeiden — die Belastung nicht plötzlich mit hohen Beträgen einsetzen kann.

Die Struktur der schweizerischen Vermögenspyramide zeichnet sich durch eine breite Basis und eine schmale Spitze aus. Trotzdem durch die beim Wehropfer 1945 gewährten Sozialabzüge die Zahl der Pflichtigen in den untern Vermögensklassen dezimiert wurde, stellten die Besitzer mit Vermögen bis 50 000 Franken noch 20 % des gesamten steuerbaren Vermögens. Dabei ist

<sup>1)</sup> Wehropfer 1945: Gesamtertrag: 764 Millionen Franken.  
Bundesanteil: 658 Millionen Franken.

zu beachten, dass Hausrat und Handwerksgerät praktisch überhaupt nicht erfasst wurde, dass Pflichtige mit kleinem Einkommen von ihrem steuerlich relevanten Reinvermögen je nach Einkommensgrösse bis 20 000 Franken <sup>1)</sup> und je Kind und unterstützte Person weitere 2000 Franken <sup>2)</sup> in Abzug bringen durften. Wenn nach diesen Abzügen bei Ledigen mindestens 5000 Franken, bei Verheirateten 10 000 Franken Reinvermögen verblieb, so wurde der Betreffende pflichtig, sonst ging er frei aus. Mit diesen Abzügen wollte man in erster Linie den Kleinrentnern entgegenkommen. Tatsächlich wurden 1945 wesentlich weniger Kleinrentner wehrproffpflichtig als 1940. Gleichzeitig profitierten aber auch Kleinlandwirte, Bergbauern und Kleingewerbler von diesen Steuererleichterungen.

	Zahl der Pflichtigen			
	Wehrproff 1940	Wehrproff 1945	Abnahme	
			absolut	%
Kleinrentner, männlich . . . . .	26 372	21 276	5 096	19,3
Kleinrentner, weiblich . . . . .	62 559	38 415	24 144	38,6
Kleinrentner, total . . . . .	88 931	59 691	29 240	32,9
Landwirte . . . . .	83 310	60 168	23 142	27,8

Wird die Masse der Besitzer von kleinen Vermögen von der Vermögensabgabe befreit, so muss in den oberen Klassen ein sehr scharfer Tarif zur Anwendung kommen. Durch den oben dargestellten Tarif würden noch etwa 130 000 Vermögensbesitzer von der Abgabe betroffen. Eine derartige Lastenverteilung müsste von den betreffenden Kreisen als zu einseitig und darum unbillig empfunden werden. Unerwünschte Rückwirkungen wären kaum zu vermeiden. Eine solche Belastung der grossen Vermögen würde sich unter Umständen rechtfertigen, wenn die Vermögensentwicklung der letzten Kriegsjahre zu einem deutlichen Konzentrationsprozess zugunsten der grossen Vermögen geführt hätte. Die Tatsachen verhalten sich jedoch wie folgt: beim Wehrproff 1945 weisen die Stufen von 5 bis 25 000 Franken gegenüber dem Wehrproff 1940 zwar sowohl weniger Pflichtige als auch weniger Reinvermögen auf. Dies ist jedoch ausschliesslich die Folge der oben erwähnten neuen Abzüge für Pflichtige mit kleineren wehrsteuerpflichtigen Einkommen. Bei den Pflichtigen mit mehr als 25 000 Franken Vermögen ist sowohl hinsichtlich ihrer Zahl als auch in bezug auf ihr Vermögen eine Zunahme erfolgt:

<sup>1)</sup> Für diese Abzüge war das wehrsteuerpflichtige Einkommen (1943/1944) massgebend. Bei einem Einkommen von

Ledige	Verheiratete	Abzug vom Reinvermögen
bis 2000	bis 3000	20 000
2000 bis 2500	3000 bis 3500	15 000
2500 bis 3000	3500 bis 4000	10 000
3000 bis 3500	4000 bis 4500	5 000

<sup>2)</sup> Abzug zulässig für Ledige mit Einkommen bis 4000 Franken, Verheiratete mit Einkommen bis 6000 Franken.

Reinvermögensstufen tausend Franken	Pflichtige			Reinvermögen		
	1940	1945	± %	1940	1945	± %
	Milliarden Franken					
25 bis 50 . . . . .	92 868	119 832	+ 29	8,2	4,2	+ 31
50 bis 100 . . . . .	50 502	72 652	+ 44	3,5	5,0	+ 44
100 bis 200 . . . . .	22 900	33 372	+ 46	3,1	4,6	+ 45
200 bis 500 . . . . .	11 515	16 239	+ 41	3,4	4,8	+ 41
500 bis 1000 . . . . .	2 899	3 911	+ 35	2,0	2,7	+ 36
1000 und mehr . . . . .	1 563	1 912	+ 22	3,2	4,3	+ 33
25 und mehr						
Total	182 247	247 918	+ 36	18,4	25,6	+ 39
5 bis 25 . . . . .	231 939	134 130	- 42	3,2	2,1	- 36

Die stärksten Zunahmen weisen also nicht die grossen Vermögen, sondern die mittleren Vermögensklassen auf. Von einem Konzentrationsprozess als Rechtfertigung einer massiven Vermögensabgabe kann deshalb kaum gesprochen werden. Die Vermehrung des Steuerkapitals ist zum wesentlichen Teil der Amnestie zuzuschreiben. Es zeigt sich deutlich auch darin, dass bei den unselbständig Erwerbenden, die während der Kriegsjahre sicher nur ganz ausnahmsweise in der Lage waren, Vermögen anzuhäufen, die grössten Zunahmen zu verzeichnen sind.

	Pflichtige			Reinvermögen		
	1940	1945	± %	1940	1945	± %
	Milliarden Franken					
Selbständige . . . . .	161 808	134 399	- 16,9	8,4	10,8	+ 28,6
Unselbständige . . . . .	127 743	152 624	+ 19,5	4,9	7,7	+ 57,1
Rentner . . . . .	124 635	95 025	- 23,8	8,3	9,1	+ 9,6
Total	414 186	382 048	- 7,8	21,6	27,6	+ 27,8

## 2. Eine Bundes-Erbschaftssteuer mit 100 Millionen Franken Ertrag für den Bund

Auch zur Frage einer Bundeserbschaftssteuer haben wir bereits in der Botschaft vom 22. Januar <sup>1)</sup> Stellung genommen. Wir haben darin ausgeführt, aus wiederholten und zum Teil wenig weit zurückliegenden Erfahrungen müsse geschlossen werden, dass die politischen Aussichten eines entsprechenden Projektes zu gering wären, um die Aufnahme in das den Räten unterbreitete Steuerprogramm zu rechtfertigen. Diese Auffassung dürfte auch heute noch richtig sein. Um indessen ihrem Wunsche

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 466 und 467.

entsprechend der Kommission des Nationalrates eine Anschauung darüber zu vermitteln, welches Aussehen eine Bundeserbschaftssteuer haben würde, werden im nachfolgenden einige mögliche Varianten dargestellt.

Da die Frage der Einführung und der Ausgestaltung einer eidgenössischen Erbschaftssteuer in jüngster Zeit verschiedentlich geprüft worden ist <sup>1)</sup>, glauben wir auf die Ausarbeitung neuer Varianten von Nachlass- und Erbanfallsteuertarifen verzichten und an die bereits diskutierten Projekte anknüpfen zu können, indem wir hieran die Änderungen vornehmen, welche zur Erzielung des geforderten Ertrages nötig wären.

Je nachdem eine Bundes-Erbschaftssteuer nur auf die fiskalischen Bedürfnisse des Bundes ausgerichtet zu sein braucht oder mit einem Zuschlag zugunsten der Kantone verknüpft werden soll, ergeben sich zwei Tarifgruppen von verschiedener Höhe mit entsprechender Steuerbelastung.

#### a. Bundes-Erbschaftssteuer ohne Zuschlag für die Kantone. Tarife.

Bei einer Bundes-Erbschaftssteuer, die 100 Millionen Franken abwerfen soll, wäre mit folgenden Ansätzen zu rechnen:

#### Variante X

Das Dreifache der eidgenössischen Nachlaßsteuer gemäss Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes vom 29. Mai 1946 über die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (Vorschlag der eidgenössischen Steuerverwaltung), nämlich

	Franken	%
Für die ersten	20 000	—
» » nächsten	10 000	3
» » »	10 000	6
» » »	10 000	9
» » »	20 000	12
» » »	30 000	15
» » »	50 000	18
» » »	50 000	21
» » »	300 000	24
» » »	500 000	27
Für den Überschuss		30

<sup>1)</sup> Siehe: Bericht der Expertenkommission des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes über die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 26. März 1945.

Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung mit öffentlichen Mitteln vom 29. Mai 1946.

Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform an den Bundesrat vom 14. März 1947.

Botschaft über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948.

## Variante Y

Die (unveränderte) Erbanfallsteuer nach dem Postulat Schmid-Solothurn vom 4. Juni 1942:

Steuerbarer Erbanfall Franken	Steuer %
10 000— 12 000 . . . . .	0,5
12 000— 14 000 . . . . .	0,6
14 000— 16 000 . . . . .	0,7
16 000— 18 000 . . . . .	0,8
18 000— 20 000 . . . . .	0,9
20 000— 22 000 . . . . .	1,0
usw. <sup>1)</sup>	usw. <sup>1)</sup>
150 000—152 000 . . . . .	7,5
200 000—202 000 . . . . .	10,0
500 000—502 000 . . . . .	25,0
1 000 000 und mehr. . . . .	50,0

Klassen	Erbschaftssteuer <sup>2)</sup> 7	Testatsteuer <sup>3)</sup>
1. Klasse Kinder und Ehegatten. . .	$\frac{1}{2}$ des Tarifs	$\frac{3}{4}$ des Tarifs
2. Klasse Eltern, Adoptivkinder und Enkel . . . . .	$\frac{3}{4}$ des Tarifs	1faches des Tarifs
3. Klasse Grosseltern, Urenkel, Adoptivnkel, Geschwister und Halbgeschwister . .	1faches des Tarifs	$1\frac{1}{4}$ des Tarifs
4. Klasse Neffen und Nichten. . .	$1\frac{1}{4}$ des Tarifs	$1\frac{1}{2}$ des Tarifs
5. Klasse Onkel, Tanten, Grossneffen, Grossnichten und ent- fernere Grade des gesetz- lichen Erbberechtigten. .	$1\frac{1}{2}$ des Tarifs	$1\frac{1}{2}$ des Tarifs

<sup>1)</sup> Mit je Fr. 2000 mehr Erbanfall erhöht sich der Steuersatz um 0,1 % bis zum Maximum von 50 % bei 1 Million Franken Erbanfall.

<sup>2)</sup> Die Erbschaftssteuer ist auf der gesetzlichen Erbquote zu entrichten.

<sup>3)</sup> Die Testatsteuer ist auf dem die gesetzliche Erbquote übersteigenden Teil des Erbanfalles zu entrichten.

## Variante Z

Das Doppelte der Erbanfallsteuer des Kantons Genf. Es würden sich nachstehende Ansätze ergeben (überschliessende Progression):

Teile des steuerbaren Erbanfalls Franken	Deszendenten und Aszendenten			Ehegatten mit Kindern %
	1. Grades %	2. Grades %	3. Grades %	
Bis 500 . . . . .	—	—	—	—
501— 2 000 . . . . .	3,0	3,6	3,9	3,0
2 001— 5 000 . . . . .	5,0	6,0	6,5	5,0
5 001— 50 000 . . . . .	6,0	7,2	7,8	6,0
50 001— 100 000 . . . . .	7,0	8,4	9,1	7,0
100 001— 200 000 . . . . .	8,0	9,6	10,4	8,0
200 001— 500 000 . . . . .	9,0	10,8	11,7	9,0
500 001—1 000 000 . . . . .	10,0	12,0	13,0	10,0
über 1 000 000 . . . . .	12,0	14,4	15,6	12,0

Teile des steuerbaren Erbanfalls Franken	Ehegatten ohne Kinder %	Geschwister %	Onkel, Tanten, Neffen, Nichten %	Übrige Personen %
501— 2 000 . . . . .	10	12	16	36
2 001— 5 000 . . . . .	12	15	19	40
5 001—100 000 . . . . .	16	17	21	44
über 100 000 . . . . .	18	20	24	48

## Belastungen

Die Anwendung des Tarifes der eidgenössischen Nachlaßsteuer nach Variante X (Vorschlag der eidgenössischen Steuerverwaltung) würde folgende Belastungen ergeben:

Nachlass Franken	Nachlaßsteuer Franken
20 000 . . . . .	—
50 000 . . . . .	1 800
100 000 . . . . .	8 700
200 000 . . . . .	28 200
500 000 . . . . .	100 200
1 000 000 . . . . .	235 200
2 000 000 . . . . .	535 200
5 000 000 . . . . .	1 435 200

Die Beträge, die ein Pflichtiger nach den Tarifen der Erbanfallsteuern gemäss der Variante Y und Z zu entrichten hätte, sind aus nachstehender Tabelle ersichtlich.

Tabelle 8. Bundes-Erbschaftssteuer mit 100 Millionen Franken Ertrag <sup>2)</sup>

Belastungen

Erbfall	Erbfälle an Kinder und Ehegatten		Erbfälle an Geschwister		Erbfälle an Nichten und Neffen		Erbfälle an Nichtverwandte	
	Schmid-Sol. 1942 (1-fach)	Kt. Genf <sup>1)</sup> (2-fach)	Schmid-Sol. 1942 (1-fach)	Kt. Genf (2-fach)	Schmid-Sol. 1942 (1-fach)	Kt. Genf (2-fach)	Schmid-Sol. 1942 (1-fach)	Kt. Genf (2-fach)
Franken	Franken		Franken		Franken		Franken	
1 000	—	15	—	60	—	80	—	180
2 000	—	45	—	333	—	444	—	999
5 000	—	195	—	1 165	—	1 498	—	3 219
10 000	25	495	50	2 738	62	3 441	75	7 289
20 000	100	1 095	200	5 883	250	7 326	300	15 429
50 000	625	2 895	1 250	15 318	1 562	18 980	1 875	39 849
100 000	2 500	6 395	5 000	31 043	6 250	38 406	7 500	80 549
200 000	10 000	14 395	20 000	68 043	25 000	82 806	30 000	169 349
500 000	62 500	41 395	125 000	179 043	156 250	216 006	187 500	435 749
1 000 000	250 000	91 395	500 000	364 043	625 000	438 006	750 000	879 749
2 000 000	500 000	211 395	1 000 000	734 043	1 250 000	882 006	1 500 000	1 767 749
5 000 000	1 250 000	571 395	2 500 000	1 844 043	3 125 000	2 214 006	3 750 000	4 431 749
	%		%		%		%	
1 000	—	1,5	—	6,0	—	8,0	—	18,0
2 000	—	2,2	—	16,6	—	22,2	—	50,0
5 000	—	4,0	—	23,4	—	30,0	—	64,4
10 000	0,25	5,0	0,5	27,4	0,62	34,4	0,75	72,8
20 000	0,5	5,4	1,0	29,4	1,25	36,6	1,5	77,2
50 000	1,25	5,8	2,5	30,6	3,12	38,0	3,75	79,6
100 000	2,5	6,4	5,0	31,0	6,25	38,4	7,5	80,6
200 000	5,0	7,2	10,0	34,0	12,5	41,4	15,0	84,6
500 000	12,5	8,2	25,0	35,8	31,25	43,2	37,5	87,2
1 000 000	25,0	9,2	50,0	36,4	62,5	43,8	75,0	88,0
2 000 000	25,0	10,6	50,0	36,8	62,5	44,0	75,0	88,4
5 000 000	25,0	11,4	50,0	36,8	62,5	44,2	75,0	88,6

<sup>1)</sup> Erbfälle an Kinder und Ehegatten mit Kindern.

<sup>2)</sup> Bei Erhebung von Kantonzuschlägen müssten die Tarife und die Belastungen entsprechend erhöht werden.

b. Bundes-Erbschaftssteuer mit Zuschlag für die Kantone.  
Entschädigung der Kantone.

Bekanntlich erheben heute sämtliche Kantone ausser Schwyz, Obwalden und Wallis Erbschaftssteuern. Die Kantone mit Erbschaftssteuern dürften kaum ohne weiteres bereit sein, zugunsten des Bundes auf diese Einnahmequelle oder auch nur auf die Möglichkeit des weiteren Ausbaues dieser Einnahmequelle zu verzichten. In diesem Falle müsste entweder den Kantonen gestattet werden, neben einer Bundes-Erbschaftssteuer weiterhin kantonale Erbschaftssteuern zu erheben oder es müssten auf die Bundes-Erbschaftssteuer Zuschläge zugunsten der Kantone gelegt werden. Diese Zuschläge würden an die Stelle der kantonalen Erbschaftssteuern treten.

Ausgestaltung der Zuschläge.

Die Zuschläge zur Bundes-Erbschaftssteuer könnten in zweierlei Gestalt erfolgen:

- entweder als von Bundeswegen für alle Kantone einheitlich festgesetzter Zuschlag (von beispielsweise 50 %),
- oder als Zuschlag nach freiem Ermessen eines jeden Kantons, analog den heutigen Zuschlägen einiger Kantone zur eidgenössischen Wehrsteuer.

Bei einem für alle Kantone einheitlich erhobenen Zuschlag würde auch für jene Kantone diese Einnahmequelle erschlossen, die bisher eine Besteuerung des Nachlasses oder der Erbanfälle nicht kannten. Eine solche zentralistische Lösung würde jedoch den auf dem Gebiete der Erbschaftsbesteuerung stark auseinanderstrebenden Auffassungen unter den Kantonen keine Rechnung tragen.

Dem föderalistischen Aufbau unseres Staatswesens wären kantonale Zuschläge nach dem Belieben eines jeden Kantons angemessener.

c. Anwendung der Methode der Vereinigten Staaten von Nordamerika zwecks Vermeidung einer Kumulation der Progression.

Sofern die Kantone bei Einführung einer Bundes-Erbschaftssteuer nicht auf die weitere Erhebung kantonalen Erbschaftssteuern verzichten, führt das Nebeneinander einer eidgenössischen und verschiedener kantonalen Erbschaftssteuern zu einer Kumulierung der Progression und, wie schon erwähnt, zu erheblichen Belastungsunterschieden von Kanton zu Kanton.

Die Lösung, die in einer ähnlichen Situation die Vereinigten Staaten von Nordamerika getroffen haben, wäre im Falle der Einführung einer Bundes-Erbschaftssteuer auch für die schweizerischen Verhältnisse prüfenswert.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika erheben sowohl die Gliedstaaten wie der Zentralstaat Erbschaftssteuern. Die an die Gliedstaaten bezahlten Erbschaftssteuern werden aber bis zu einer bestimmten Höhe, und zwar bis zu 80 % der Bundesnachlaßsteuer (von 1926) bei der Bundes-Erbschaftssteuer als Zahlung angerechnet. Solange also die Steuer des Gliedstaates 80 % der Bundeserbschaftssteuer nicht übersteigt, hat der Pflichtige — unbekümmert um die Höhe der gliedstaatlichen Steuer — gesamthaft Erbschafts-

steuern im Ausmass von 100 % der Bundesnachlaßsteuer zu entrichten. Übersteigt die gliedstaatliche Steuer 80 % der Bundessteuer, so erhöht sich die gesamte Steuersumme für den Pflichtigen um diese Differenz.

In unserem Falle würden sich beispielsweise bei einer 30 %igen Verrechnungsquote folgende Belastungen ergeben:

Heutige Erbschaftssteuer bei einem Erbanfall von Fr. 100 000 an ein Kind:

	Franken
im Kanton Genf . . . . .	3198
im Kanton Basel-Land . . . . .	1125
im Kanton Wallis . . . . .	—

Nach dem Dreifachen des Tarifentwurfes der eidgenössischen Steuerverwaltung von 1946 wären bei einer Erbschaft von Fr. 100 000 Fr. 8700 an Bundeserbschaftssteuer zu bezahlen, abzüglich den dem Kanton zu entrichtenden Erbschaftssteuerbetrag, maximal 30 %, d. h. Fr. 2610 <sup>1)</sup>.

Übersteigt die Verrechnungsquote den Betrag der kantonalen Steuer, so würde die Differenz zusammen mit den nicht verrechenbaren 70 % der Bundessteuer dem Bunde verfallen. Ist die kantonale Steuer höher als die Verrechnungsquote, so verbleiben dem Bund mindestens 70 % der Bundessteuer.

Für den Pflichtigen würde sich die Rechnung wie folgt stellen:

	Genf	Basel-Land	Wallis
	Franken		
Bundeserbschaftssteuer 100 % . . . . .	8700	8700	8700
abzüglich kantonale Erbschaftssteuer, Maximum 30 % . . . . .	2610	1125	—
An den Bund ist zu bezahlen . . . . .	6090	7575	8700
kantonale Erbschaftssteuer . . . . .	3198	1125	—
Total Erbschaftssteuerbetrag . . . . .	9288	8700	8700

Dieses amerikanische System hat den Vorteil, die kantonale Souveränität zu schonen und die Belastungsunterschiede auszugleichen.

Der Nachteil dieses Systems besteht, solange die kantonalen Erbschaftssteuern von Kanton zu Kanton verschieden stark ausgebaut sind, darin, dass die Leistungen der Kantone an den Bund ungleich gross ausfallen würden. Die Kantone hätten aber die Möglichkeit, ihre Erbschaftssteuern bis zum Maximum von 30 % der Bundeserbschaftssteuer zu erhöhen, ohne dass daraus für den Pflichtigen eine Mehrbelastung resultieren würde.

<sup>1)</sup> Der Steuertarif für die Bundes-Erbschaftssteuer müsste natürlich im Falle der Zulassung eines Steuerabzuges von 30 % so erhöht werden, dass die verbleibenden 70 % den beanspruchten Ertrag von 1000 Millionen Franken für den Bund ergäben.

### C. Ersetzung der Tilgungssteuer durch kantonale Beiträge an die Mobilisationskosten (Vorschläge Keller-Aarau)

Herr alt Nationalrat Eugen Keller (Aarau) hat auf das Projekt der Action pour la réforme du fisc fédéral (Vorschläge Régamey) zurückgegriffen, das in der Botschaft vom 22. Januar 1948<sup>1)</sup> besprochen worden ist. Er schlägt vor, auf die Einführung der Tilgungssteuer zu verzichten und dafür den Kantonen die Pflicht aufzuerlegen, 40 Jahresbeiträge von je insgesamt 50 Millionen Franken an den Bund zu leisten zwecks Tilgung eines sich auf 2 Milliarden Franken belaufenden Teils der Mobilisationsschuld. Für die Bestimmung der Anteilsquoten der Kantone an der Jahresleistung von 50 Millionen Franken soll wie beim Projekt der Action das Ergebnis der Wehrsteueranlagung als massgebend erklärt werden, und zwar das durchschnittliche Ergebnis der drei letzten Wehrsteueranlagungen (Steuerberechnungsjahre 1943 bis 1948). Durch die Wahl eines solchen Durchschnitts könne dem Moment der ungleichen Entwicklung der Steuerkraft in den verschiedenen Kantonen einigermaßen Rechnung getragen werden. Aus den gleichen Gründen könne überdies eine Revision der Verteilung nach 20 Jahren vorbehalten werden.

«So wäre es möglich, die kantonalen direkten Steuern mit der Tilgung der eidgenössischen Kriegsschuld in unmittelbare Beziehung zu bringen und sie ihr direkt dienstbar zu machen und damit beide Teile zufrieden zu stellen, diejenigen, welche die Bundessteuer ablehnen und diejenigen, denen es darum zu tun ist, dass durch das Mittel der direkten Steuern auch das Einkommen und der Besitz an der Tilgung der Kriegsschuld angemessen beteiligt werden. Die Übernahme der Tilgung der eidgenössischen Kriegsschuld in der Höhe von 2 Milliarden Franken wäre für den Bund eine fühlbare Entlastung; für die Kantone wäre sie, selbst neben den übrigen Leistungen, die ihnen durch die Finanzreform zugemutet werden, sehr wohl tragbar, und für die Steuerpflichtigen ergäbe sich im Ganzen genommen eine Erleichterung, da sie durch die notwendig werdende Steuererhöhung in den Kantonen weniger betroffen würden als durch die vom Bundesrat vorgesehene eidgenössische Tilgungssteuer. Die Übernahme der Zwei-Milliarden-Tilgung durch die Kantone wäre zwar nicht ein voller, aber doch ein annehmbarer Ersatz für die vom Bundesrat vorgeschlagenen Tilgungssteuer. Ein voller Ersatz kommt wohl nicht in Frage, nachdem einwandfrei festgestellt ist, dass die finanzielle Lage des Bundes günstiger ist und auch für die überblickbare Zukunft günstiger erscheint, als sie vom Bundesrat bei der Aufstellung seines Reform-Projektes angenommen worden ist.»

Die Stärke des Kontingentierungsvorschlages der Action pour la réforme du fisc fédéral und damit auch des Vorschlages Keller liegt darin, dass auf einen Kontingentierungsschlüssel verwiesen wird, gegen den wenigstens für eine beschränkte Zeitdauer nichts eingewendet werden könnte. Es gibt nichts Tauglicheres für die Bemessung der relativen Steuerkraft der Kantone als die letzten Wehrsteuerergebnisse. Leider sind aber, darin liegt die Schwäche des

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 454 bis 456.

Vorschlag, diese Ergebnisse nicht dauernd als Grundlage einer neuen Geldskala brauchbar.

Herr Keller hat diese Mängel nicht übersehen. Er glaubt aber, dass sie sich auf ein erträgliches Mass beschränken lassen dadurch, dass man nicht auf die Veranlagungsergebnisse einer einzigen (der letzten) Veranlagungsperiode abstellt, sondern auf den Durchschnitt von drei Perioden, dass man ferner den von den Kantonen aufzubringenden Gesamtbetrag mässig (auf bloss 50 Millionen Franken) ansetzt und dass endlich eine Revision des Schlüssels nach 20 Jahren vorgesehen wird.

Im den auf den sechs Steuerberechnungsjahren 1943 bis 1948 beruhenden Veranlagungsergebnissen kommen durchwegs die günstigen Auswirkungen der Verrechnungssteuer-Amnestie bereits zum Ausdruck. Sie geben darum ein zuverlässiges Bild der gegenwärtigen Steuerkraftverhältnisse. Trotzdem ist fraglich, ob der Schlüssel sich während einer längeren Reihe von Jahren als haltbar erweise. Die wirtschaftliche Lage war während der Jahre 1943 bis 1946 durchwegs günstig. Im Durchschnitt kommen darum die Wirkungen von Wirtschaftskrisen, welche die Kantone je nach ihrer wirtschaftlichen Struktur in sehr verschiedener Weise und in verschiedenem Masse zu berühren pflegen (Uhrenindustrie, Textilindustrie, Hotellerie usw.), nicht zur Geltung.

Es müsste darum schon nach den ersten scharfen wirtschaftlichen Rückschlägen und nicht erst in 20 Jahren mit der Notwendigkeit einer Revision des Verteilungsschlüssels gerechnet werden. Für eine solche Revision, und zwar gleichgültig, ob diese früher oder später notwendig würde, werden aber, nachdem eine einheitliche eidgenössische Veranlagung weggefallen wäre, die Grundlagen fehlen. Es ist darum auch kein Zufall, dass sowohl die Action als Herr Keller mit der Notwendigkeit einer späteren Revision der Verteilungsskala rechnen, aber nicht angeben, auf Grund welcher Tatsachen und Methoden die Revision durchzuführen wäre.

Es ist auch nicht von ungefähr, dass im Vorschlag Keller mit einem auf dem Kontingentswege zu deckenden Finanzbedarf von bloss 50 Millionen Franken gerechnet wird. Es ist klar, dass Mängel einer Verteilungsskala viel eher in Kauf genommen werden können, wenn die aufzubringende Geldsumme verhältnismässig niedrig ist. Wie hoch sich diese jährlichen Kontingente trotzdem noch belaufen würden, ist aus der nachfolgenden Übersicht erkennbar (da die Wehrsteuerergebnisse der IV. Periode noch nicht vollständig feststehen, und da die Wehrsteuer der V. Periode noch nicht veranlagt ist, muss auf die Ergebnisse der III. Periode allein abgestellt werden):

## Das Jahreskontingent betrüge

Für den Kanton	in Tausend Franken	Für den Kanton	in tausend Franken
Zürich . . . . .	12 594	Schaffhausen . . . . .	642
Bern . . . . .	8 339	Appenzell A.-Rh. . . . .	276
Luzern . . . . .	1 554	Appenzell I.-Rh. . . . .	28
Uri . . . . .	164	St. Gallen . . . . .	2 536
Schwyz . . . . .	362	Graubünden . . . . .	629
Obwalden . . . . .	44	Aargau . . . . .	2 931
Nidwalden . . . . .	156	Thurgau . . . . .	1 125
Glarus . . . . .	441	Ticino . . . . .	988
Zug . . . . .	428	Vaud . . . . .	3 304
Fribourg . . . . .	592	Valais . . . . .	772
Solothurn . . . . .	1 866	Neuchâtel . . . . .	1 812
Basel-Stadt . . . . .	4 264	Genève . . . . .	2 925
Basel-Land . . . . .	1 228		
		Total	<u>50 000</u>

Mit einem Anteil direkter Steuern oder Kantonskontingenten von bloss 50 Millionen Franken wird indessen die Bundesfinanzreform und insbesondere die Verzinsung und Tilgung der Wehrschuld nicht durchgeführt werden können. Aber selbst wenn sich entgegen den Erwartungen des Bundesrates und den bisherigen Beschlüssen der Kommission des Nationalrates die optimistische Bedarfsschätzung von Herrn Keller als richtig erweisen würde, dürfte ein solcher Beitrag nicht genügen, weil dann sicher und nicht mit Unrecht auch eine Herabsetzung der Anforderungen an die indirekten Steuerleistungen gefordert würde.

Der Vorschlag Keller kann darum, so einleuchtend seine Grundgedanken sind, und so bestechend die Einfachheit der Lösung erscheinen mag, wohl nicht als taugliche Lösung in Betracht fallen.

#### **D. Verleihung des Wahlrechts an die Kantone, eine Tilgungssteuer zu erheben oder Kantonsbeiträge zur Tilgung der Wehrschuld zu leisten (Vorschlag Müller)**

Der Kommissionspräsident, Herr Nationalrat Dr. Müller, hat der Auffassung Ausdruck verliehen, die Gegnerschaft gegen eine direkte Bundessteuer sei hauptsächlich zurückzuführen auf eine Verstimmung weiter Kreise über die Auswirkung gewisser der Wehrsteuer inhärenter Mängel. Das zwecks wirksamer Ausübung ihres Aufsichtsrechts unvermeidliche Eingreifen der eidgenössischen Steuerverwaltung in das Veranlagungsgeschäft, verbunden mit der Tendenz kantonaler Steuerbehörden, sich bei unangenehmen Verfügungen und Entscheidungen hinter wirkliche oder vorgeschützte Weisungen des Bundes zu verschanzen, hätte zu viel Unklarheit und Unwillen geführt. Die Pflicht, eine gleichmässige Durchführung der Steuer durchzusetzen, veranlasse die eidgenössischen Behörden, eine zu schematische Anwendung der gesetzlichen

Vorschriften zu erzwingen. Diese habe zur Folge, dass den wirtschaftlichen Gesichtspunkten weniger weitgehend Rechnung getragen werde als es bei der Durchführung kantonaler Steuern der Fall sei.

Der Antragsteller ist aus den ausgeführten Gründen der Auffassung, dass eine die Verantwortlichkeiten verwischende Mitwirkung der eidgenössischen Steuerverwaltung bei der Veranlagung zu einer künftigen direkten Bundessteuer ausgeschaltet werden sollte. Mit der blossen Ausschaltung dieser Behörde wäre aber angesichts des negativen Interesses der Kantone am Veranlagungsergebnis die Gefahr ungenügender Veranlagung der Bundessteuer verbunden. Statt durch eine Bundesaufsicht müsse darum eine richtige Veranlagung dadurch erzwungen werden, dass die von jedem Kanton insgesamt auf jeden Fall aufzubringenden Betreffnisse anhand eines Schlüssels von der Art der Geldskala im vorneherein für eine Reihe von Jahren festgesetzt würden. Da es dann dem Bund gleichgültig sein könne, wie sich der Kanton die nötigen Mittel beschafft, könne den Kantonen das Wahlrecht eingeräumt werden, eine Steuer nach bundesrechtlichen Normen (von der Art eines Tilgungssteuergesetzes) zu erheben oder die Mittel auf irgendeine andere Weise, insbesondere durch die Einführung neuer oder die Erhöhung von Kantonssteuern, aufzubringen.

Der Vorschlag weist, wie sein Urheber selbst hervorgehoben hat, eine nahe Verwandtschaft mit dem Antrag Keller auf. Es handelt sich wesentlich um ein System kantonaler Geldkontingente mit der Modalität, dass bundesrechtliche Normen für eine Steuer aufzustellen wären, deren subsidiäre Anwendung den Kantonen freistände.

Ob dieser letzten Modalität besondere Bedeutung zukommen würde, erscheint fraglich. Wenn schon ein Kontingentierungssystem gefunden würde, das befriedigend zu funktionieren verspräche, so läge für den Bund kaum mehr ein genügender Grund vor, besondere Steuernormen aufzustellen, zumal den Kantonen in der Handhabung dieser Normen völlig freie Hand gelassen werden soll. Es wäre dann wohl richtiger, auch die Normierung der Besteuerung durchwegs den Kantonen zu überlassen.

Die grosse Schwierigkeit läge aber in der Aufstellung des Kontingentschlüssels und seiner spätem Anpassung an sich verändernde Verhältnisse. Der Antragsteller hat nicht dargelegt, wie er sich die aufzustellende Geldskala denkt. Der Verweis auf den Vorschlag Kellers lässt aber vermuten, dass auch er auf die durchschnittlichen Wehrsteuererträge in den drei letzten Steuerperioden abstellen möchte. Es kann darum auf die Ausführung zu jenem Vorschlage verwiesen werden, die zeigen, dass leider auch im Antrage Müller kaum ein wirklich befriedigender Ausweg erblickt werden kann. Es wird dagegen zu prüfen sein, inwiefern die an der Praxis der Wehrsteuerdurchführung geübte Kritik auf sonstige Weise fruchtbar gemacht werden kann. Darum muss hier zu dieser Kritik Stellung genommen werden.

Nach Artikel 93 des Wehrsteuerbeschlusses (WStB) ist die eidgenössische Steuerverwaltung verpflichtet, für eine gleichmässige Veranlagung im Gebiete der Schweiz zu sorgen. Zu diesem Behufe ist sie befugt, sich an den Verhandlungen

gen der Veranlagungsbehörden vertreten zu lassen, Anträge zu stellen und in die Steuerakten Einsicht zu nehmen. Aus dem gleichen Grunde wird der eidgenössischen Steuerverwaltung durch Artikel 72 des Wehrsteuerbeschlusses das Recht (und damit auch die Pflicht) übertragen, die für die richtige und einheitliche Durchführung der Veranlagung und des Bezuges der Wehrsteuer erforderlichen Anordnungen zu erlassen. Diese Ordnung hat ihren Vorläufer in Artikel 89 des Krisenabgabebeschlusses.

Es ist klar, dass auch bei einer künftigen direkten Bundessteuer auf Vorschriften dieser Art kaum verzichtet werden könnte. Sie dienen nicht nur der Wahrung der fiskalischen Interessen des Bundes. Darüber hinaus bieten sie den Kantonen und den Steuerpflichtigen Gewähr dafür, dass die Steuerlast im ganzen Gebiete der Schweiz gleichmässig, d. h. also gerecht verteilt wird. Die wirksame Ausübung des Aufsichtsrechts entspricht einem bei Erlass des Wehrsteuerbeschlusses allgemein und dringlich gestellten Postulat.

Die Auswirkungen auf die Entwicklung des schweizerischen Steuerwesens waren, wie der Antragsteller selbst feststellt, im allgemeinen günstig. Die günstigen Einflüsse gingen nicht nur von der Gesetzgebung an sich aus, sondern in mindestens ebenso hohem Masse von der Verwaltungstätigkeit, die die eidgenössischen Steuerbehörden Hand in Hand mit den kantonalen Steuerbehörden nachhaltig während Jahren ausgeübt haben. Dass es dabei oft zu Meinungs-differenzen und gelegentlich zu Reibungen zwischen der eidgenössischen Steuerverwaltung und kantonalen Instanzen oder mit einzelnen Steuerpflichtigen kam, erklärt sich aus der Natur der der eidgenössischen Steuerverwaltung gestellten Aufgabe. Selbstverständlich wurde trotz sorgfältiger Auswahl und Vorbereitung des Inspektionspersonals auch mancher sachliche und psychologische Fehler begangen. Für die sachliche Kritik ist die Verwaltung zu Dank verpflichtet; sie ermöglicht es, Mängel abzustellen.

Die Aufgabe, in 25 Kantonen mit unterschiedlicher kantonalen Steuerpraxis für die einheitliche Durchführung der Bundessteuer zu sorgen, kann kaum anders in befriedigender Weise gelöst werden, als dadurch, dass alle Kantone gegenüber dem eidgenössischen Steuergesetz zur Gesetzestreue, d. h. zum Ausrichten auf einen einzigen gemeinsamen Maßstab, veranlasst werden. Jedes Abweichen und jedes Einrichten auf besondere kantonale Gepflogenheiten schafft Ungleichheiten zwischen den Steuerpflichtigen verschiedener Kantone. Das nicht seltene Abweichen von eingelebter kantonalen Praxis wird oft nicht verstanden; es verstimmt und wird als zu juristische Gebundenheit der eidgenössischen Steuerpraxis ausgelegt. Man nimmt auch nur die als unangenehm empfundenen Folgen wahr und übersieht das im ganzen wichtigere Korrelat der vielen für die Steuerpflichtigen günstigen Auswirkungen einer konsequent gesetzmässigen Verwaltung der Steuern. Es sei in diesem Zusammenhang lediglich an die Auswirkungen einer stetigen und zielbewussten Vertretung des Grundsatzes unbedingter Loyalität der Steuerbehörde erinnert.

Das laufende Zusammenwirken eidgenössischer und kantonalen Steuerorgane kann durch ein Rekursrecht der eidgenössischen Steuerverwaltung

gegenüber kantonalen Entscheidungen nicht ersetzt werden. Die eidgenössische Steuerverwaltung besitzt schon heute ein solches Recht (Art. 112 WStB). Sie übt es aber nur selten und in der Regel nur bei Meinungsdivergenzen mit den Kantonen über wichtige grundsätzliche Fragen aus. Sie kann davon aber praktisch nur dann in nützlicher Weise Gebrauch machen, wenn auf Grund von Revisionsberichten, nach genauem Aktenstudium, und oft erst nach eigenen ergänzenden Erhebungen der Fall vorher sehr einlässlich geprüft worden ist. Ein Rekursrecht gegen kantonale Entscheidungen (Taxations- und Einspracheentscheide der Steuerverwaltung, Entscheide der kantonalen Rekurskommission), die erst nach abgeschlossener Veranlagung der eidgenössischen Steuerverwaltung zur Kenntnis gebracht würden, und bei denen der Steuerverwaltung das Recht zu selbständigen Erhebungen verwehrt wäre, müsste bedeutungslos bleiben. Es vermöchte auf keinen Fall, einen auch nur annähernd gleichwertigen Ersatz zu bieten für einen laufenden Kontakt mit den Veranlagungsbehörden der Kantone, der es ermöglicht, nicht nur fehlerhafte Einzelveranlagungen zu verhindern, sondern allgemeine Veranlagungsirrtümer, die oft Hunderte von Fällen betreffen und sich relativ häufig auch zuungunsten der Steuerpflichtigen auswirken würden, rechtzeitig und reibungslos zu korrigieren.

Die Mitarbeit und Aufsichtstätigkeit der eidgenössischen Steuerverwaltung beschränkt sich übrigens bei der grossen Zahl von Kantonen, die über eine sehr leistungsfähige eigene Steuerverwaltung verfügen, auf ein bescheidenes Mass. In den kleinern Kantonen mit einfachen wirtschaftlichen Verhältnissen und entsprechend einfachem Veranlagungsapparat stellt die Mitwirkung eidgenössischer Inspektoren bei der Behandlung schwieriger Spezialfälle eine wertvolle und in der Regel auch als solche anerkannte und erwünschte Hilfe dar.

Die bisher besprochenen Tatsachen und ihre nützlichen und nachteiligen Folgen liegen im Wesen und in der Erhebungsweise der direkten Bundessteuer begründet. Anders verhält es sich mit der Überfiskalität, die der eidgenössischen Steuerverwaltung zum Vorwurf gemacht wird. Überfiskalität ist auch für den Fiskus Untugend und sollte darum auf alle Fälle vermieden werden; darüber sind Meinungsverschiedenheiten kaum möglich. Schwieriger ist die Frage zu entscheiden, ob in einem konkreten Fall der Tatbestand der Überfiskalität erfüllt ist; sie stellt sich meistens unter Umständen, die eine objektive und von Interessengegensätzen freie Würdigung erschweren. Keiner Steuerverwaltung, die sich bemüht, die ihr anvertrauten fiskalischen Interessen zu wahren, wird es darum erspart bleiben, mit den Auffassungen einzelner Steuerpflichtiger in Kollision zu geraten und zu Recht oder Unrecht den Vorwurf fiskalischen Übereifers über sich ergehen zu lassen.

Mit diesen Feststellungen soll keineswegs der an der eidgenössischen Steuerverwaltung geübten Kritik jede Berechtigung abgesprochen werden. Der Gefahr, in Überfiskalität zu verfallen, ist jeder seinem Amt gewissenhaft und mit Eifer obliegende Fiskalbeamte ausgesetzt. Es kommen daher gewiss Übertreibungen vor. Die eidgenössische Steuerverwaltung hat sich aber stets bemüht, solchen Exzessen vorzubeugen. Die Tatsache, dass sie verhältnismässig

oft in die Lage kommt, dem Bundesgericht die gänzliche oder partielle Gutheissung von Beschwerden gegen kantonale Rekursentscheide zu beantragen, deutet auch darauf hin, dass ihre Praxis jedenfalls nicht grundsätzlich strenger ist als die vieler kantonaler Steuerverwaltungen.

Der allgemeine Vorwurf zu grosser Strenge basiert in der Hauptsache auf den von der eidgenössischen Steuerverwaltung aufgestellten Abschreibungsgrundsätzen. Die angewandten Ansätze sind zwar weitherziger als die mancher ausländischer Staaten und auch diejenigen verschiedener Kantone. Sie gehen aber nicht so weit wie die einer Reihe anderer Kantone. Diese Praxis hat einen doppelten Grund. Einmal musste bei der Aufstellung eidgenössischer Veranlagungsgrundsätze im allgemeinen eine mittlere Linie eingehalten werden, um nicht zu grosse Differenzen mit der kantonalen Praxis zu schaffen und ein Einspielen auf eine solche Linie zu ermöglichen. Ein anderes Vorgehen wäre, wie Erfahrungen es beweisen, auf den Widerspruch mancher Kantone gestossen. Eine Schranke legte ferner die zeitliche Beschränkung der Bundessteuern auf. Diese nötigte dazu, die während der Geltungsdauer dieser Steuern erzielten Gewinne möglichst zuverlässig zu erfassen und die unversteuerte Akkumulierung stiller Reserven nicht zuzulassen. In besonderer Masse traf das während der Geltungsdauer der hohen Kriegsgewinnsteuer zu, wo eine unbeschränkte Abschreibungsfreiheit dazu hätte führen müssen, dass sich erhebliche Gewinne der ihnen zugedachten Belastung endgültig entzogen hätten; der fiskalische Erfolg der Steuer wäre so in Frage gestellt worden. Nach dem Wegfall dieser Steuer und ihrer Nachfolgerin, der zusätzlichen Wehrsteuer, wird einer etwas largeren Abschreibungspraxis nichts im Wege stehen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Kritik zu einem guten Teil auch bei der Durchführung einer direkten Bundessteuer auf administrativem Wege Rechnung getragen werden kann und soll.

#### **E. Einführung einer nur während 20 Jahren zu erhebenden direkten Bundessteuer (Antrag Obrecht)**

Herr Nationalrat Obrecht beantragt die Einführung einer Tilgungssteuer, die gegenüber der vom Bundesrat vorgeschlagenen Steuer folgende Abweichungen aufweist:

1. Beschränkung der Erhebungsdauer auf 20 Jahre; Regelung in einem Übergangsartikel zur Bundesverfassung;
2. Verzicht auf eine Steuer vom Vermögen juristischer Personen (Beschränkung auf die Besteuerung des Reinertrages);
3. Festlegung des Steuertarifs in der Verfassung;
4. Generelle Zulassung des Abzugs direkter Kantons- und Gemeindesteuern vom steuerbaren Einkommen;
5. Erhöhung des Ertragsanteiles der Kantone auf 20 %;
6. Beschränkung der Mitwirkung der eidgenössischen Steuerverwaltung auf ein Rekursrecht gegen die kantonalen Veranlagungsentscheide.

Der Bundesrat hielt es in Übereinstimmung mit der von der Expertenkommission für die Finanzreform vertretenen Auffassung für angemessen, durch eine direkte Steuer die Mittel zur Verzinsung und zur planmässigen Tilgung eines 5 Milliarden Franken betragenden Teils der Wehrschuld in Aussicht zu nehmen.

Um 5 Milliarden Franken zu 3 % zu verzinsen und planmässig zu tilgen, sind folgende Annuitäten erforderlich:

	Millionen Franken
bei Tilgung innert 10 Jahren . . . . .	586
» » » 20 » . . . . .	336
» » » 40 » . . . . .	216
» » » 60 » . . . . .	180

Da es sowohl der Expertenkommission als dem Bundesrat nicht angezeigt schien, jährliche direkte Steuerleistungen in der Höhe eines 200 Millionen Franken (180 Millionen Franken für den Bund und 20 Millionen Franken Kantonsanteile) übersteigenden Betrages vorzusehen, musste eine Erhebungsdauer von 60 Jahren vorgesehen werden, ohne dass deswegen zusätzliche Tilgungen und eine frühere völlige Tilgung der Kriegsschuld ausgeschlossen sein sollten. Diese lange Erhebungsdauer bildet unter dem Stichwort der Verewigung der Bundessteuer einen der Hauptpunkte der Kritik am Tilgungssteuerprojekt des Bundesrates. Herr Nationalrat Obrecht beantragt darum ihre Verkürzung auf 20 Jahre, d. h. die Beschränkung auf den Zeitraum, nach dessen Ablauf ohnehin die Finanzierung der 2. Etappe der Alters- und Hinterlassenenversicherung zu prüfen sein wird. Dies nicht etwa in der Meinung, dass innert der vorgeschlagenen 20 Jahre 5 Milliarden Franken Wehrschuld aus dem Steuerertrag zu verzinsen und zu tilgen seien (d. h., dass der Steuertarif auf einem Jahresertrag mit 336 Millionen Franken Bundesanteil auszurichten sei), sondern unter Beibehaltung des vom Bundesrat vorgesehenen Jahresertrages der Tilgungssteuer: 150 Millionen Franken Bundesanteil. Mit dem Vorschlag wird also nicht die vollständige Ordnung des Schuldendienstes für 5 Milliarden Franken Wehrschuld beabsichtigt, sondern die Finanzierung einer ersten Etappe des Tilgungsplanes, in der Meinung, dass nach Ablauf von 20 Jahren die weitere Finanzierung zu ordnen wäre. Bei Aufrechterhaltung des Tilgungsplans für 5 Milliarden Franken bei 60jähriger Tilgungsdauer würde sich die Schuldsomme innert 20 Jahren um 824 Millionen Franken reduzieren. Der Bundesrat kann sich mit einer solchen Lösung unter bestimmten Voraussetzungen einverstanden erklären. Die Aufstellung eines Plans für die Verzinsung und Tilgung eines Teils der Wehrschuld und die Wahl einer 60-Jahre-Tilgungsfrist hatte in erster Linie den Zweck, eine angemessene Verteilung der Lasten zur Abtragung dieser Schuld auf die jetzige und die kommende Generation zu gewährleisten. Von aktueller Bedeutung ist dabei lediglich, dass die jetzige Generation von Steuerzahlern zur Leistung ihres gerechten Anteils verhalten wird. Ein zwingender Grund, über 20 Jahre hinaus Bindungen vorzunehmen, besteht nicht,

zumal derzeit nicht überblickt werden kann, welche Entwicklung die Staatsfinanzen und die Wirtschaft bis zu jenem Zeitpunkt nehmen und welche Finanzmassnahmen dannzumal diesen Verhältnissen angemessen sein werden. Auch dagegen, dass die Verfassungsvorschriften über die Tilgungssteuer in einen Übergangsartikel zur Bundesverfassung verwiesen werden, der nach 20 Jahren ausser Kraft tritt, hat der Bundesrat nichts einzuwenden. Die zeitlich begrenzte Geltungsdauer der Steuer rechtfertigt ein solches Vorgehen.

Der Bundesrat sah bei den juristischen Personen neben der Steuer vom Reingewinn auch eine Ergänzungssteuer vom Reinvermögen vor. Er ging dabei von der Überlegung aus, dass dieser Kategorie von Steuerpflichtigen eine bescheidenere Vermögenssteuer zugemutet werden dürfe (im Grundsatzentwurf ist ein Steuersatz von 1 ‰ des Reinvermögens vorgesehen), besonders weil bei vielen Aktiengesellschaften (z. B. bei gewissen Kategorien von Immobiliengesellschaften, Gesellschaften, die im Dienste von Drittunternehmungen ein Hilfsgewerbe betreiben usw.) der Verzicht auf Gewinnerzielung nicht ohne weiteres als Ausdruck mangelnder steuerlicher Leistungsfähigkeit betrachtet werden darf. Ein Verzicht auf die Vermögenssteuer, der einen solchen auf Jahreseinnahmen in der Höhe von 10 Millionen Franken bedeutet, ist nicht geboten.

Der Antragsteller fordert eine Festlegung der Maximalansätze im Verfassungsartikel. Gemeint ist wohl die Aufnahme eines Tarifs von der Art des in Ziffer III bis V des Grundsatzentwurfs wiedergegebenen, der auf Seiten 600 und 601 des Bundesblattes 1948, Band I, abgedruckt ist, mit dem Zusatz, dass auf dem Weg der Gesetzgebung dieser Tarif wohl gemildert, nicht aber verschärft werden dürfe. Es ist klar, dass die in Artikel 42<sup>bis</sup>, lit. e, des Verfassungsentwurfs vorgesehene Formel nicht aufrechterhalten werden kann, wenn eine zeitliche Beschränkung im Sinne des Antrags Obrecht angenommen würde. Der Bundesrat könnte sich darum mit einer Ordnung im Sinne des Vorschlages Obrecht abfinden. Diese hat den Vorzug, unmittelbar verständlich zu sein und darum referendumspolitisch Vorteile zu bieten.

In der Botschaft vom 22. Januar 1948<sup>1)</sup> ist zur Frage einer Zulassung des Abzuges direkter Kantons- und Gemeindesteuern von dem der Berechnung der Tilgungssteuer zugrunde zu legenden Einkommen Stellung genommen worden. Der Bundesrat sagte die Prüfung des Problems bei der Vorbereitung des Ausführungsgesetzes zu, wies aber gleichzeitig auf die erheblichen Nachteile einer solchen Steueranrechnung hin. Die Steuersätze müssten, wenn der Abzug vorgesehen würde, um mindestens 30 % höher angesetzt werden, damit der gleiche Steuerertrag erreicht wird. Für die grosse Masse der Steuerpflichtigen bedeutete darum die Abzugsberechtigung keinen fühlbaren Vorteil. Dazu käme eine nicht unbedenkliche neue und, wie die Erfahrungen bei der Kriegsgewinnsteuer zeigen, erhebliche Komplizierung

<sup>1)</sup> BBl. 1948, I, 496 und 497.

und Verzögerung des Verfahrens (Angaben über die Steuerleistungen an Kanton und Gemeinde im Deklarationsformular, Nachprüfung und in zahlreichen Fällen ergänzende Erhebungen der Steuerbehörden). Die angestrebten Ausgleichwirkungen führten zu Ergebnissen, die durchaus nicht durchwegs zu befriedigen vermöchten. Jeder Überblick über die faktischen Belastungsverhältnisse ginge verloren.

Über das Ergebnis der näheren Untersuchungen über die Auswirkungen des Steuerabzuges orientiert die Beilage 8 zu diesem Bericht. Die Resultate sind nicht ermutigend, und wir sind darum der Auffassung, dass ein Steuerabzugsrecht nicht vorgesehen werden sollte.

Zugunsten einer Erhöhung der Ertragsanteile der Kantone spricht die während der Beratungen Ihrer Kommission angeführte Tatsache, dass vielen Kantonen die Revision der eigenen Steuergesetzgebungen erspart bliebe, wenn sie der Notwendigkeit enthoben würden, für eintretende Ausfälle an Bundessteuer-Ertragsanteilen Ersatzannahmen zu beschaffen. Gegen eine Erhöhung spricht das Postulat, dass der Bund in das Feld der direkten Steuern auf keinen Fall weiter eindringen solle als unumgänglich ist, und dass es darum widersinnig sei, wenn der Bund solche Steuern zugunsten der Kantone erhebe. Überlegungen der letzteren Art haben den Bundesrat veranlasst, die Kantonsanteile an Bundessteuern auf die Höhe einer gut bemessenen Bezugsprovision zu reduzieren. Es ist klar, dass eine Erhöhung der Kantonsanteile zu einer Steigerung der Steuersätze führen müsste, um dem Bund eine Anteilsquote in der benötigten Höhe zu erhalten. Wenn dem Bund ein Ertragsanteil von 150 Millionen Franken verbleiben soll, muss ein Gesamtsteuerertrag erreicht werden von

Millionen Franken

167	bei 10 %	Anteil der Kantone		
188	» 20 %	»	»	»
214	» 30 %	»	»	»

Der Bundesrat hält grundsätzlich an der Ansicht fest, die auch von der Kommission für die Finanzreform vertreten wurde, dass man es bei Kantonsanteilen von 10 % bewenden lassen sollte. Er wird aber, da er auch für die Argumentation der Befürworter höherer Kantonsanteile Verständnis hat, nicht opponieren, falls die Kommission eine andere Auffassung vertritt.

Zur Frage einer Beschränkung der Mitwirkung eidgenössischer Steuerbehörden auf ein Rekursrecht gegen kantonale Veranlagungsentscheide ist bei der Besprechung der Vorschläge Müller Stellung genommen worden (vgl. Seiten 71 ff.).

## VII. Die Besteuerung des Weins in der Getränkesteuer

Herr Nationalrat Favre regte an, es möchte geprüft werden, welcher Ansatz je Mengeinheit nötig wäre, um den dem Weinkonsum zugeordneten Steuerertrag aufzubringen.

Der Ertrag der nach dem Wert berechneten Steuer vom Wein (bisherige Umsatzsteuer 6 % des Engrospreises + zusätzliche Neubelastung 9 % des Engrospreises) wird auf  $16 + 22 = 38$  Millionen Franken geschätzt. Die importierten und im Inland produzierten Weinmengen beliefen sich im Durchschnitt der Jahre 1936 bis 1947 auf 1,6 Millionen hl. Da der durch Weinproduzenten selbst konsumierte Wein von der Getränkesteuer nicht erfasst werden soll, dürfte mit einer zur Versteuerung gelangenden Umsatzmenge von durchschnittlich 1,5 Millionen hl zu rechnen sein.

Um mit einer Mengensteuer den gleichen Ertrag aufzubringen wie durch eine Wertsteuer, müsste darum die Steuer per Liter Wein auf 38 Millionen Franken dividiert durch 150 000 000 = Fr. 0,253, d. h. auf 25 Rappen je Liter angesetzt werden. Davon entsprächen ungefähr 10 Rappen der bisherigen Belastung durch die Umsatzsteuer und 15 Rappen der zusätzlichen Belastung durch die Getränkesteuer.

### VIII. Die Steigerung des Reinertrages der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung

Die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung ist eine rechtlich unselbständige Anstalt des Bundes, die einen eigenen Finanzhaushalt mit eigener Rechnung führt. Ihr Reinertrag ist gemäss Artikel 36 der Bundesverfassung an die allgemeine Bundeskasse abzuführen und dient nach Artikel 42, lit. c, der Bundesverfassung zur Bestreitung der allgemeinen Ausgaben des Bundes. Er betrug im Durchschnitt der Jahre 1936 bis 1948 25 Millionen Franken. Die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform hat eine Verdreifachung dieser Ablieferung empfohlen. Sie ging davon aus, dass die Telegraphen-, Telephon- und Postgebühren der Teuerung angepasst und ohne Verzug um 25 % erhöht werden sollten; sie erwartet von dieser Erhöhung eine Mehreinnahme um 50 Millionen Franken <sup>1)</sup>. Gegen die Gebührenerhöhung und gegen die Verdreifachung der Ablieferung sind verfassungsrechtliche und wirtschaftspolitische Bedenken erhoben worden. Ihre einlässliche Überprüfung führte den Bundesrat zum Schlusse, dass die Erhöhung der Reinertragsablieferung auf 50 Millionen Franken im Hinblick auf den Finanzplan für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. unvermeidlich sei, und dass die dazu nötigen Gebührenerhöhungen sich sowohl verfassungsrechtlich als auch im Hinblick auf seine Wirtschaftspolitik (Stillhalteabkommen) vertreten lasse <sup>2)</sup>. Die Kommission des Ständerates nahm in den Einnahmenplan 75 Millionen Franken auf; dabei hatte sie die Auffassung, dass dieser Reinertrag sich in der Hauptsache schon durch buchhalterische Massnahmen erzielen liesse.

Im Schosse Ihrer Kommission wurden verschiedene Beträge genannt. Mit dem Hinweis auf die wachsenden Personalkosten wurde beantragt, den Reinertrag der PTT-Verwaltung nur mit 25 Millionen Franken in den Ein-

<sup>1)</sup> Expertenbericht vom 14. März 1947, Seite 54.

<sup>2)</sup> Botschaft vom 22. Januar 1948, BBl. 1948, I, 542.

nahmenplan des Bundes aufzunehmen. Eine zweite Gruppe sprach sich für Zustimmung zum Bundesrat (50 Millionen Franken) aus. Von anderer Seite wurde eine Reinertrags-schätzung von 75 bis 80 Millionen Franken empfohlen, wobei vor allem die Herabsetzung des Wertberichtigungsaufwandes, der Verzicht auf Rückstellungen und allenfalls die Erhöhung von Gebühren in ausgesprochen defizitären Dienstszweigen angeregt wurden. Im Sinne der Vermittlung wurden schliesslich auch 60 Millionen Franken genannt. Auf Antrag des Herrn Nationalrat Grimm wurde beschlossen, den Bundesrat um seine Stellungnahme zu den verschiedenen Anträgen und zur Frage, wie gegebenenfalls ein erhöhter Reingewinn zu erzielen wäre, zu ersuchen.

### 1. Die gegenwärtige finanzielle Lage der PTT-Verwaltung

Die Betriebsrechnung der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung hat sich in den letzten zwölf Jahren wie folgt entwickelt:

Tabelle 9. Ertrag, Kosten und Reinertragsablieferung 1936 bis 1949

Jahr	Betriebsrechnung				Gewinn- und Verlustrechnung		
	Ertrag		Kosten		Reinertragsablieferung	Post	Telegraph Telephon
	Mio Franken	Index	Mio Franken	Index			
1936	264,4	100,0	227,0	100,0	20	16,0	4,0
1937	277,1	104,8	231,8	102,1	25	15,0	10,0
1938	285,5	108,0	242,3	106,7	25	15,0	10,0
1939	289,7	109,6	246,5	108,6	25	12,0	13,0
1940	289,2	109,4	255,4	112,5	25	8,5	16,5
1941	306,4	115,9	272,1	119,9	25	7,7	17,3
1942	325,7	123,2	299,0	131,7	25	9,0 <sup>1)</sup>	16,0
1943	350,4	132,5	318,3	140,2	25	5,6 <sup>2)</sup>	19,4
1944	374,4	141,6	348,4	153,8	25	7,0 <sup>3)</sup>	18,0
1945	421,9	159,6	387,7	170,8	25	2,5	22,5
1946	466,9	176,6	421,9	185,9	30	0,0	30,0
1947	515,7	195,0	478,6	210,8	25	- 11,7	36,7
1948 <sup>4)</sup>	553,3	209,3	521,2	229,6	30	- 26,1 <sup>5)</sup>	56,1 <sup>6)</sup>
1949 <sup>7)</sup>	570,9	215,9	529,3	233,2	30	- 33	63

1) Unter Berücksichtigung einer Entnahme aus dem Ertragsausgleichsfonds von 6,5 Millionen Franken.  
2) Entnahme aus dem Ertragsausgleichsfonds von 4,3 Millionen Franken.  
3) Entnahme aus dem Ertragsausgleichsfonds von 9,3 Millionen Franken.  
4) Mutmassliches Ergebnis.  
5) Entnahme aus dem Ertragsausgleichsfonds von 5,5 Millionen Franken.  
6) Entnahme aus dem Ertragsausgleichsfonds von 3,1 Millionen Franken.  
7) Voranschlagsentwurf.

Die Steigerung des Ertrages geht ganz überwiegend auf die Zunahme des Verkehrs zurück; die Verkehrseinnahmen machen durchschnittlich 98% des Betriebsertrages aus. Die gegenwärtigen Gebühren beruhen in der Hauptsache auf dem Postverkehrsgesetz von 1924. Nur in einigen ausgesprochen defi-

zitären Dienstzweigen der Post sind Anpassungen auf Anfang 1947 und 1. März 1948 mit einem jährlichen Gesamtertrag im Jahre 1949 von etwa 22 Millionen Franken angeordnet worden. In den zwölf Jahren von 1936 bis 1947 sind während acht Jahren die Kosten noch stärker als der Ertrag gestiegen. Innerhalb der Betriebskosten machen allein die Personalkosten im Durchschnitt der Jahre 1945 bis 1948 49% aus. Die Steigerung dieser wichtigsten Kostengruppe geht zum grössten Teil auf die Teuerungszulagen und nur zum geringern Teil auf die durch den Verkehrszuwachs bedingte Personalvermehrung zurück; die Teuerungszulagen, für die im Voranschlag 1949 92,8 Millionen Franken eingestellt sind, betragen 1940 1% und 1948 31% der Personalkosten.

Der *Voranschlag zur Betriebsrechnung* für 1949 sieht bei Erträgen von 571 Millionen Franken und Kosten von 529,5 Millionen Franken einen Überschuss der Betriebserträge von 41,5 Millionen Franken vor. An diesem Ergebnis ist die Dienstgruppe Post mit einem Defizit von 31,5 Millionen Franken und die Dienstgruppe Telegraph und Telephon mit einem Überschuss von 73 Millionen Franken beteiligt. Im Voranschlag zur Gewinn- und Verlustrechnung ergibt sich bei einem Ertrag von 50 Millionen Franken und einem Aufwand von 20 Millionen Franken ein Reinertrag von 30 Millionen Franken, der an den allgemeinen Bundesfiskus abgeliefert wird. Zu diesem Ergebnis tragen, wie bereits angedeutet, die beiden partiellen Revisionen von Posttaxen, die auf 1. Januar 1947 und 1. März 1948 in Kraft getreten sind, etwa 22 Millionen Franken bei.

Wie sich die finanzielle Lage in den nächsten Jahren entwickeln wird, hängt in der Hauptsache von drei Faktoren ab, vom Verkehrsumfang in der Gesamtverwaltung, von den Personalkosten der Post und vom Ausbau der technischen Anlagen beim Telephon.

Verschiedene Anzeichen deuten darauf hin, dass die Wirtschaftskonjunktur ihren Höchststand überschritten hat. Das wirkt sich in einer — gemessen an der jüngsten Vergangenheit — verringerten Zunahme des Verkehrs aus; in einzelnen Dienstzweigen stockt die Verkehrszunahme bereits. Die Annahme, dass die Verkehrseinnahmen ihren Höhepunkt erreicht haben, dürfte kaum abwegig sein. Die Personalkosten werden noch zunehmen: nicht nur lassen sich im Zuge der gesetzlichen Stabilisierung der Löhne gewisse Anpassungen an die Teuerung nicht umgehen, vor allem darf nicht übersehen werden, dass der Personalbestand in zahlreichen Dienstzweigen der Post wegen der mangelhaften Rekrutierungsmöglichkeiten während der Kriegsjahre völlig ungenügend ist; allein im Jahre 1948 konnten trotz des Beizuges von Aushilfskräften etwa 40 000 Ruhetage nicht eingeräumt werden, auf die das Personal gesetzlichen Anspruch hat. Und schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Telephon einen Nachholbedarf an Kabel- und Zentralenbauten sowie an Teilnehmeranschlüssen in der Kostenhöhe von 600 bis 700 Millionen Franken hat. Es ist, selbst wenn man sich auf diese drei Faktoren beschränkt, höchst ungewiss, ob die PTT-Verwaltung bei den gegenwärtigen Gebühren auch in Zukunft einen Reinertrag von 30 Millionen Franken herauswirtschaften kann.

In diesem Zusammenhang ist auf die strukturelle Verschiebung hinzuweisen, die im Verhältnis zwischen der Post einerseits und dem Telephon andererseits eingetreten ist. Vom gesamten Verkehrsanfall der PTT-Verwaltung entfällt weitaus die stärkste Zunahme auf das kapitalintensive Telephon, dessen Betriebserträge und Reinerträge stark anwachsen. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen ist, für den gesamten Bereich der Dienstzweiggruppe Telephon gesehen, eine generelle Erhöhung der Gebühren nicht vertretbar. Das schliesst allerdings Anpassungsmassnahmen, die im Interesse der rationelleren Ausnützung der Anlagen bzw. der Verkehrslenkung zweckmässig sind, nicht aus. Die arbeitsintensive und, bezogen auf die einzelne Dienstleistung, teurere Post ist mehr und mehr in eine ausgesprochen defizitäre Lage geraten. Sie tritt nur deshalb nicht noch stärker in Erscheinung, weil die Defizite der Post von den Überschüssen des Telephons gedeckt werden. Müsste die Dienstgruppe Post sich auch nur selbst erhalten, von einer Beteiligung an der Reinertragsablieferung an den allgemeinen Bundesfiskus ganz zu schweigen, so wäre eine generelle Erhöhung der Gebühren mit einem Jahresertrag von 30 bis 35 Millionen Franken unter sonst unveränderten Voraussetzungen, d. h. eine Steigerung der Tarifebene um etwa 15% schlechterdings unerlässlich. Da jedoch der Bundesrat seine Kompetenz zu Taxmassnahmen im Rahmen des Postverkehrsgesetzes bereits erschöpft hat, setzt die Sanierung der Postfinanzen die Gesetzesänderung voraus.

## **2. Die Wertberichtigungs- und Rückstellungspraxis der Post,- Telegraphen- und Telephonverwaltung**

### *a. Die reglementarische Wertberichtigung*

Gelegentlich wird die Meinung vertreten, dass gewisse buchhalterische Vorgänge genügen, um die Reinertragsablieferung zu steigern. Dabei denkt man in erster Linie an die Änderung der Wertberichtigungspraxis.

Die Wertberichtigung ist der rechnungsmässige Reflex der Erfahrungstatsache, dass Anlagen zufolge ihrer erfahrungsgemässen Entwertung im Gebrauch (technische Entwertung) und zufolge Überholung durch Neuerungen usw. (kommerzielle Entwertung) ihren Wert verlieren. Der Wertberichtigungsaufwand stellt den rechnerischen, d. h. geldmässigen Gegenposten zur realen, d. h. gütermässigen Anlageentwertung dar. Für seine Bemessung ist bei der PTT-Verwaltung das Wertberichtigungsreglement des Bundesrates vom 19. April 1945 massgebend<sup>1)</sup>. Die Wertberichtigung gestattet, die Anlagen jeweils nur mit dem Wert zu bilanzieren, der ihnen unter Berücksichtigung der genannten Entwertungsfaktoren in einem bestimmten Zeitpunkt noch zukommt. Bei der Bemessung wird vom Anschaffungspreis ausgegangen, der, bezogen auf den gegenwärtigen Stand der Teuerung, in der Regel etwa die Hälfte des Wiederbeschaffungspreises ausmacht.

Von der Wertberichtigung ist die Abschreibung zu unterscheiden. Wird eine wertberichtigungspflichtige Anlage ausser Dienst gesetzt, so wird sie vom

<sup>1)</sup> Beilage 9.

Anlageverzeichnis abgeschrieben. Die Abschreibung der Anlagekosten geht zu Lasten des Wertberichtigungskontos. Sie gestattet, das Anlagekonto von ausserdienst gesetzten Anlagen zu entlasten.

Die Wertberichtigung ist nicht identisch mit Rückstellungen. Der Wertberichtigung stehen wirtschaftlich keine Aktiven gegenüber, sie können daher auch nie aktiviert werden. Eine Rückstellung dagegen erhöht den Vermögensbestand. Wenn mehr als die Anlagekosten wertberichtigt würden, führte die Wertberichtigung zur Reservebildung. Die Wertberichtigung der PTT-Verwaltung ist beendet, wenn sie die Höhe der Anlagekosten erreicht hat; auf Anlagen, denen eine Wertberichtigung von 100% der Anlagekosten gegenübersteht, werden keine Wertberichtigungen mehr vorgenommen.

Um die Finanzpolitik der PTT-Verwaltung im allgemeinen und ihre Wertberichtigungspraxis im besondern verständlich zu machen, muss an die Verhältnisse während und nach dem ersten Weltkrieg erinnert werden. Die beiden damals noch getrennten Verwaltungen, Post einerseits, Telegraph und Telephon andererseits, befanden sich in einer schwierigen finanziellen Lage. Wegen der zu späten Anpassung der Posttarife an die neuen Verhältnisse musste die eidgenössische Staatskasse an die Postverwaltung von 1914 bis 1922 Jahr für Jahr namhafte Zuschüsse, insgesamt 107 Millionen Franken, leisten. Die Télégraphen- und Telephonverwaltung ihrerseits sah sich gezwungen, ihre Betriebsüberschüsse der Jahre 1922 bis 1926 restlos für die Abtragung von Materialverlusten, d. h. für nachträgliche Abschreibungen zu verwenden. Aber auch in den folgenden Jahren musste der grösste Teil des Betriebsgewinnes dieser Verwaltung zur Aufholung ungenügender Wertberichtigungen dienen. Von den in den Jahren 1923 bis 1938 von der PTT-Verwaltung an die eidgenössische Staatskasse abgelieferten Überschüssen von rund 198 Millionen Franken stammte denn auch bloss ein Fünftel aus dem Telegraphen- und Telephonbetrieb, während vier Fünftel vom Postbetrieb getragen wurden. Trotzdem beanstandete die eidgenössische Finanzkontrolle noch im Jahre 1938 den ungenügenden Abschreibungsstand der Betriebsanlagen der TT-Verwaltung. Sie berechnete damals den Abschreibungsausfall auf mindestens 90 Millionen Franken. Dieser Rückstand war vor allem dem Umstande zuzuschreiben, dass man während langer Zeit nicht systematisch abgeschrieben, sondern die Wertberichtigung über einen Erneuerungsfonds durchgeführt hatte, dessen Öffnung von den Reinerträgen abhängig war. Wie häufig in der Privatwirtschaft und früher auch bei den Schweizerischen Bundesbahnen wurde das Wesen der Wertberichtigung lange verkannt. Es bestanden wohl Richtlinien in Form von bundesrätlichen Erlassen, die Höchst- und Mindestsätze für die Abschreibung einzelner Anlagegruppen festlegten, aber schliesslich hatten sich diese Abschreibungsrücklagen immer wieder nach der Ertragslage zu richten. Andererseits genügten auch die festgesetzten Höchstsätze nicht überall, so besonders nicht beim Telephon, wo ein grosser Teil der Anlagen zufolge der technischen Überholung (Automatisierung usw.) früher ersetzt werden musste, als es der Gebrauchszustand erfordert hätte.

Die frühere, unsichere Abschreibungspraxis in der PTT-Verwaltung führte innerhalb der Bundesverwaltung und im Schosse der Finanzkommission stets wieder zu Kontroversen. Durch die Herabsetzung der Abschreibungen sollten die rechnungsmässigen Ausgaben vermindert werden. Die einen Kritiker wollten diesen Ertrag den Benützern der PTT, die andern dem Bundesfiskus zugute kommen lassen. In der gemeinsamen Sitzung der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte vom 1. März 1944 wurde die Generaldirektion der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung beauftragt, den Wertberichtigungs-Sollbestand auf Ende 1943 zu ermitteln und den Entwurf zu einer Wertberichtigungs- und Abschreibungsordnung vorzulegen. Die Generaldirektion der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung liess diese Aufgabe nicht nur durch ihre eigenen Organe lösen, sondern ersuchte auch zwei ausländische, seit Jahrzehnten allgemein anerkannte Fachexperten um ihre Gutachten. Gestützt auf den Bericht der Generaldirektion vom 26. Oktober 1944 an das Post- und Eisenbahndepartement und das Finanz- und Zolldepartement hat, wie bereits erwähnt, der Bundesrat am 19. April 1945 den Bundesratsbeschluss über die Abschreibung der Gebäude, Betriebsanlagen und Mobilien der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung erlassen.

Diese Wertberichtigungsordnung wurde für die Telegraphen- und Telephonanlagen erstmals im Jahre 1945, für die Anlagen der Post im Jahre 1946 angewendet. Der jährliche Wertberichtigungsaufwand blieb für die Dienstgruppe Telegraph und Telephon vorerst im bisherigen Rahmen (Tabelle 10). Im Jahre 1948 wird er um etliche Millionen Franken niedriger sein als die budgetierte Summe, weil der Anlagezuwachs im Jahre 1947 beträchtlich unter den Voranschlagszahlen blieb. Bei der Dienstgruppe Post stieg der Wertberichtigungsaufwand seit Anwendung des neuen Reglementes in dem Masse, als vorher die Wertberichtigung der Bauten für Betriebszwecke (Garagen, Remisen, Werkstätten) sowie der Mobilien (hauptsächlich der Motorfahrzeuge und des Mobiliars) ungenügend war. So war zum Beispiel allein im Automobildienst die bilanzmässige Wertberichtigung bis zum Jahre 1945 bedeutend niedriger (in den Jahren 1938 bis 1944 rund 5 Millionen Franken) als die in der Rentabilitätsrechnung dieses Verkehrszweiges berücksichtigten kalkulatorischen Abschreibungen. Zu einem Teil ist der Mehraufwand natürlich auch dem grösseren Zuwachs des Anlagekontos, entsprechend der seit 1946 erhöhten Bautätigkeit, zuzuschreiben. Übrigens ist bei der Post der Buchwert der Anlagen seit 1945, also seit Anwendung der neuen Wertberichtigungssätze, nicht gesunken, sondern gestiegen. Die Wertberichtigungen bei der Dienstgruppe Post, die wohl der gegenwärtigen Betriebsverluste sowie der Taxerhöhungen wegen besonders heftiger Kritik unterworfen sind, müssen als absolut gesund bezeichnet werden.

Bei der Dienstgruppe Telegraph und Telephon ist der Buchwert, besonders der Betriebsanlagen, seit 1938 stark zurückgegangen. Diese Erscheinung ist aber nicht etwa auf zu hohe Sätze der Wertberichtigungsordnung, sondern in erster Linie auf die durch den Krieg und die anschliessende Hochkonjunktur der Wirtschaft aufgezwungene Beschränkung der Investitionen zurückzuführen. Auf den

Tabelle 10

## Betriebserträge, Betriebskosten und Wertberichtigungen 1930 bis 1948

Jahr	Betriebs- erträge	Betriebs- kosten	Wertberichtigungen <sup>1)</sup>		
	Millionen Fr.	Millionen Fr.	Millionen Fr.	in % der Erträge	in % der Kosten
P o s t					
1930	161,6	147,7	4,8	3,0	3,2
1931	160,1	150,5	5,4	2,0	3,5
1932	153,6	145,0	4,9	3,2	3,4
1933	154,4	143,2	5,1	3,3	3,6
1934	153,5	138,8	5,5	3,6	4,0
1935	151,1	138,1	6,0	4,0	4,3
1936	147,3	130,9	4,2	2,9	3,2
1937	152,7	134,8	4,8	3,1	3,6
1938	156,7	138,6	4,6	2,9	3,3
1939	152,1	138,5	3,6	2,4	2,6
1940	146,5	139,2	3,4	2,3	2,4
1941	153,7	146,4	3,5	2,3	2,4
1942	159,4	157,3	3,5	2,2	2,2
1943	168,6	167,5	3,5	2,1	2,1
1944	178,5	180,8	3,5	2,0	1,9
1945	196,2	194,1	5,5	2,8	2,8
1946	220,6	223,5	6,5	2,9	2,9
1947	247,7	259,6	10,2	4,1	3,9
mutm. 1948	272,5	303,4	11,5	4,2	3,8
Telegraphen- und Telefonabteilung					
1930	99,0	82,0	20,0	20,2	24,4
1931	106,0	87,2	25,1	23,7	28,8
1932	108,5	91,4	28,9	26,6	31,6
1933	111,6	94,4	33,2	29,7	35,2
1934	111,7	93,9	33,0	29,5	35,1
1935	113,0	95,1	34,3	30,4	36,1
1936	117,1	96,2	36,0	30,7	37,4
1937	124,4	97,0	35,6	28,6	36,7
1938	128,8	103,7	40,2	31,2	38,8
1939	137,5	108,1	40,3	29,3	37,3
1940	142,8	116,3	45,2	31,7	38,9
1941	152,7	125,7	43,8	31,9	38,8
1942	166,3	141,7	59,0	35,5	41,6
1943	181,8	150,8	48,7	26,8	32,3
1944	195,9	167,6	50,8	25,9	30,3
1945	225,7	193,7	51,7	22,9	26,7
1946	250,5	203,6	47,6	19,0	23,4
1947	268,0	219,0	40,7	15,2	18,6
mutm. 1948	280,8	228,8	20,7	7,4	9,0

<sup>1)</sup> In den Betriebskosten enthalten.

dadurch aufgestauten grossen Nachholbedarf werden wir noch zu sprechen kommen. Ein Teil der Anlagen, die unter normalen Verhältnissen schon hätten beseitigt und ersetzt werden müssen, stehen noch im Gebrauch und belasten infolgedessen noch das Anlagekonto. Dies hatte, da nach der geltenden Abschreibebestimmung die Wertberichtigungsquote vom gesamten Anlagewert auf Anfang des Jahres berechnet wird, zur Folge, dass in einzelnen Anlagegruppen der Neuzuwachs schneller als nach der durchschnittlichen Nutzungsdauer abgeschrieben wurde. Es handelt sich aber nur um einen vorübergehenden Zustand. Bei der vorzeitigen Erneuerung kostspieliger Anlagen infolge technischer Überholung wird, wie die Erfahrung bei der Automatisierung des Telefons zeigte, die umgekehrte Entwicklung eintreten.

Wer die Wertberichtigungsätze, die der Bundesrat gestützt auf eine mehr als 30jährige Praxis aufgestellt hat, damit kritisiert, dass sie mit den Abschreibesätzen, die die Steuerverwaltungen zulassen, nicht übereinstimmen, übersieht, dass die Sätze der Steuerämter vorwiegend den fiskalischen Interessen der einheitlichen und gerechten Steuerveranlagungen dienen. Die steuerbaren Erträge sollen in jedem Kanton nach gleichen Gesichtspunkten ermittelt werden. Die Steuerbehörden hindern die Privatwirtschaft nicht, beliebige Wertberichtigungen vorzunehmen. Die Bedeutung dieser Sätze liegt darin, dass der damit errechnete Wertberichtigungsaufwand als Unkosten zugelassen wird, die nicht zu versteuern sind, während der effektiv vorgenommene Wertberichtigungsaufwand, soweit er den zugelassenen Aufwand übersteigt, als steuerpflichtige Rückstellung behandelt wird.

#### *b. Die teuerungsbedingte Verstärkung der Wertberichtigung*

Zu einer beschleunigten Wertberichtigung bei den Telephonlinien, Apparaten und Werkzeugen trugen auch die seit 1943 zum Ausgleich der Teuerung und der Warenumsatzsteuer von den eidgenössischen Räten auf Antrag des Bundesrates in die jährlichen Voranschläge bzw. in die Betriebsrechnungen eingestellten Kredite von insgesamt 64,5 Millionen Franken bei. Die Erfahrungen nach dem ersten Weltkrieg, wo die Telegraphen- und Telephonverwaltung während vielen Jahren die Folgen ganz unzulänglicher Abschreibungen zu tragen hatte, durften in diesem zweiten Krieg nicht unberücksichtigt bleiben, und zwar umso weniger, als diesmal eine ungeahnte Zunahme des Telegraphen- und Telephonverkehrs mit einer starken Drosselung zusammenfiel, was zu einer unnatürlichen Steigerung der Betriebsergebnisse der Dienstgruppe Telegraph und Telephon führte. Denn es war zu erwarten, dass nach Kriegsende die Aufholung der zurückgestellten Bauaufgaben desto höhere Kosten verursachen werde, je länger deren Ausführung hinausgeschoben werden musste. Dies bewog die Leitung der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung im Jahre 1942, die Teuerungszuschläge auf Linien- und Apparatenmaterial, Bauarbeiten und Werkzeugen sowie die Umsatzsteuer besonders abzuschreiben. Während dieser Aufwand in der Rechnung des Jahres 1942 den ordentlichen Wertberichtigungskosten beigelegt wurde, ging man — damit ausserordentlichen und vorüber-

gehenden Charakter dieser Abschreibung betonend — im Jahre 1943 dazu über, ihn in der Betriebsrechnung als Besondere Kosten getrennt aufzuführen. Er ist jeweils im Voranschlag ordnungsgemäss begründet worden; es handelt sich hier also durchaus nicht um eine versteckte Abschreibung. Der tiefste Stand des Buchwertes der Anlagen war, wie aus Tabelle 11 zu ersehen ist, bei den Anlagen der Dienstgruppe Post im Jahre 1945, bei den Anlagen der Dienstgruppe Telegraph und Telephon im Jahre 1946 erreicht. Er wird, wenn auch nur die dringlichsten Bauaufgaben gelöst werden, rasch ansteigen.

### *c. Die Rücklagen für den Nachholbedarf*

Bei der Würdigung der gegenwärtigen Wertberichtigungspraxis ist vor allem dem gewaltigen Nachholbedarf Rechnung zu tragen. Zufolge der starken und immer noch anhaltenden Verkehrszunahme genügen viele Gebäude, Diensträume und Mobilien den heutigen Anforderungen längst nicht mehr; die notwendigen Verbesserungen und Erweiterungen konnten infolge der der öffentlichen Hand auferlegten Pflicht zur Einschränkung ihrer Bautätigkeit nur zu einem kleinen Teil verwirklicht werden. Noch in bedeutend stärkerem Mass als bei den Hochbauten besteht bei den Betriebsanlagen des Telephons ein Erneuerungs- und Erweiterungsbedarf. Er allein wird auf 600 bis 700 Millionen Franken geschätzt. In dieser Summe sind die Kosten für die Ausdehnung des Fernschreibnetzes, die Bildtelegraphie, den Ausbau der drahtlosen Nachrichtenübermittlung, die neue Kabel- und Übertragungstechnik, die Umstellung auf die Ultra-Kurzwellen- und Hochfrequenztechnik noch nicht enthalten.

Um die Erfüllung dieser gewaltigen Nachkriegsaufgaben zu erleichtern, wurde erstmals in der Rechnung des Jahres 1943 eine Rücklage von 6 Millionen Franken für später nachzuholende Materialbeschaffung bereitgestellt. Diese Reserve ist bis Ende 1948 durch jährliche im Budget bzw. in der Rechnung eingestellte Kredite auf 38 Millionen Franken angewachsen, eine Summe, die sich im Hinblick auf den bevorstehenden grossen Kreditbedarf bescheiden ausnimmt.

### *d. Das Ergebnis*

Der konsequenten Einhaltung ihrer Wertberichtigungspraxis ist es zu verdanken, dass die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung besonders auf dem Gebiete der Telephonie mit den Ergebnissen der wissenschaftlichen Forschung und den Fortschritten der Technik Schritt halten und damit nicht nur die Voraussetzung für einen rationellen Nachrichtendienst, sondern auch für die Steigerung der Betriebserträge schaffen konnte. Der eindeutigste Beweis für die Richtigkeit dieser Wertberichtigungspraxis ist wohl die Tatsache, dass die Automatisierung des Telephonverkehrs vor und während des Krieges so gefördert ist, dass dieser Dienstzweig den gewaltig gestiegenen Anforderungen zum Nutzen unserer wirtschaftlichen und militärischen Landesverteidigung ohne nennenswerte Störungen gerecht zu werden vermag. Zur Illustration mögen ein paar Daten dienen. Die Automatik gestattet, die Stromkreise wesentlich rationeller auszunützen: während die Telephonlinien von 1922

Tabelle 11. Post-, Telegraphen- und Telefonverwaltung

Buchwert der Anlagen (inklusive Vorräte und Beteiligungen)

Jahr	Buchwert					
	Stand auf Jahresende in Millionen Franken			in % des Anlagewertes		
	PTT	P	TT	PTT	P	TT
1930	372,4	56,9	315,5	65,3	62,7	65,8
1931	395,9	60,6	335,3	64,8	61,0	65,5
1932	406,7	60,9	345,8	63,3	59,6	64,0
1933	407,0	59,4	347,6	60,7	56,7	61,5
1934	403,0	58,6	344,4	58,0	53,8	58,8
1935	396,6	56,2	340,4	55,3	50,4	56,2
1936	381,6	55,0	326,6	52,3	48,4	53,0
1937	364,4	52,8	311,6	49,2	46,0	49,8
1938	346,0	51,7	294,3	45,8	44,2	46,0
1939	327,9	52,9	275,0	42,4	44,0	42,1
1940	300,3	53,8	246,5	38,1	43,7	37,0
1941	268,7	54,5	214,2	33,5	43,4	31,6
1942	229,6	53,7	175,9	27,9	41,9	25,3
1943	195,6	54,1	141,5	23,4	41,1	20,1
1944	149,3	54,2	95,1	17,8	40,1	13,5
1945	109,3	51,8	57,5	12,8	37,6	8,0
1946	92,2	55,9	36,3	10,5	37,9	4,9
1947	108,3	60,4	47,9	11,5	37,3	6,1
mutm. 1948	176,2	77,7	98,5	17,1	41,1	11,7

bis 1947 bis nur um 45 % vermehrt wurden, sind die Drahtkilometer um 886 % verlängert worden. 97 % des Ortstelephon- und 99 % des Fernkabelnetzes werden unterirdisch geführt. Aber auch die Organisation wurde vereinfacht: 1912 wurden für das Telephon 6018 Personen beschäftigt, 1947 dagegen 6327 Personen, obschon die Anzahl der vermittelten Gespräche auf das Vierzehnfache angestiegen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der für die Verwaltung kostspieligere Fernverkehr um das Dreissigfache und der billigere Ortsverkehr um das Zehnfache zugenommen hat. Der automatische Betrieb verursacht zweieinhalbmal weniger Personalkosten als der manuelle. Unter Berücksichtigung der Geldentwertung ergeben sich:

Jahr	Geschäftsnoten Gesamtverkehr Dienstgruppe TT	Auf eine Geschäftsnote entfallen		
		Personalkosten	Wertberichtigungs- kosten	Unterhaltskosten
		Fr.	Fr.	Fr.
1912	4 500	3 682	1 920	2 223
1922	6 400	5 571	3 203	1 893
1947	21 100	2 167	1 760	3 371

Bei diesen Zahlen sind gewaltige Vorteile, die die Automatisierung nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Privatwirtschaft gebracht hat, wie Verkürzung der Wartezeit, grosse Leistungsfähigkeit, geringe Raumbeanspruchung usw. nicht berücksichtigt. Bei ungefähr gleichbleibenden Ausgaben für den Betrieb und den Unterhalt der Anlagen würden die Personalausgaben jährlich 50 Millionen Franken mehr erreichen, wenn man den gegenwärtigen Telefonverkehr mit den Installationen von 1922 zu bewältigen versuchte.

Gelegentlich wird angetönt, dass die Post-, Telegraphen- und Telefonverwaltung in ihrem Kundendienst zu weit gehe; sie könnte ruhig darauf verzichten, die Fortschritte der Technik dem telephonierenden Publikum zunutze zu machen. Nur aus völliger Verkennung der Leistungspflicht einer öffentlichen Verwaltung kann geraten werden, den technischen Fortschritt zu vernachlässigen und der schweizerischen Wirtschaft halt auch einmal nur zweit- oder dritrangige Dienste zu leisten. Die Kontrolle der Post-, Telegraphen- und Telefonverwaltung durch die Bundesversammlung wirkt wie die Konkurrenz in der Privatwirtschaft und spornt zu immer bessern Leistungen zugunsten der ganzen Wirtschaft und der ganzen Bevölkerung an.

Tabelle 12. Telegraphen- und Telefonverwaltung

Buchwert der Anlagen, Schuldkapital und Schuldzinsen

Jahr	Buchwert der Anlagen Stand auf Jahresende	Schuldkapital Stand auf Jahresende	Schuldzinsen
Millionen Franken			
1930. . . . .	315,5	305,8	15,7
1931. . . . .	335,4	327,6	16,8
1932. . . . .	345,8	337,0	16,0
1933. . . . .	347,6	336,3	16,1
1934. . . . .	344,4	335,0	16,0
1935. . . . .	340,4	335,0	16,0
1936. . . . .	326,6	324,0	15,5
1937. . . . .	311,6	300,0	14,2
1938. . . . .	294,3	284,0	13,1
1939. . . . .	275,0	257,2	12,0
1940. . . . .	246,5	232,4	10,7
1941. . . . .	214,2	201,1	9,2
1942. . . . .	175,9	160,8	7,4
1943. . . . .	141,5	121,1	4,4
1944. . . . .	95,1	64,0	2,9
1945. . . . .	57,5	22,5	1,1
1946. . . . .	36,3	—	0,2
1947. . . . .	47,9	—	—

Diese sorgfältige Finanzpolitik erlaubte der Post-, Telegraphen- und Telefonverwaltung, auch ihre Vermögenslage in den letzten Jahren in erfreulicher Weise zu stärken. Aus Tabelle 12 lässt sich ersehen, dass das Schuldkapital

der Telegraphen- und Telephonverwaltung, das im Jahre 1932 mit rund 337 Millionen Franken seinen höchsten Stand erreicht hatte, bis zum Jahre 1946 vollständig zurückbezahlt werden konnte. Durch ihre konsequente Wertberichtigungs politik wurde die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung somit in die Lage versetzt, ihre Investitionen nach und nach selbst zu finanzieren. Gleichzeitig wurde die Gewinn- und Verlustrechnung in zunehmendem Masse von den entsprechenden Schuldzinsen, die im Durchschnitt der Jahre 1930 bis 1938 15,5 Millionen Franken jährlich erforderten, entlastet, was in erhöhten Gewinnablieferungen der Dienstgruppe Telegraph und Telephon zum Ausdruck kam. Diese Entwicklung war um so erwünschter, als sie gerade in die Zeit fiel, wo sich die Betriebsergebnisse der Dienstgruppe Post infolge der kriegsbedingten Teuerung in beängstigender Weise verschlechterten. Es wird wohl nicht im Ernste behauptet werden können, dass die Rückzahlung des von der Bundeskasse vorgeschossenen Betriebskapitals sich zum Schaden des Fiskus ausgewirkt habe; denn statt des Schuldzinses, der heute über 20 Millionen Franken betragen würde, erhält die Bundeskasse aus dem Telegraphen- und Telephonbetrieb entsprechend höhere Ablieferungen. Ausserdem stehen allfällige die Bedürfnisse des Post-, Telegraphen- und Telephonbetriebes übersteigende Mittel zur Verfügung des eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesens. Dass die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung ihr Fremdkapital in Eigenkapital umwandeln konnte, anders ausgedrückt, dass die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung schrittweise den Boden zur Selbstfinanzierung gelegt hat, läuft somit den wohlverstandenen Interessen des Bundesfiskus keineswegs zuwider. Die Budgetierung der Betriebsausgaben richtet sich nach wie vor nach den Erfordernissen einer gesunden und wirtschaftlichen Betriebsführung. Auch legt die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung über die Verwendung ihrer Reserven in der Gewinn- und Verlustrechnung stets Rechenschaft ab.

Aber auch für die Benützer der Post-, Telegraphen- und Telephonbetriebe ist die durch die Selbstfinanzierung entstandene günstige finanzielle Lage der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung alles andere als nachteilig. Ein Abflauen der gegenwärtigen Hochkonjunktur der Wirtschaft wird sofort auch einen Rückgang der Post-, Telegraphen- und Telephonverkehrseinnahmen zur Folge haben. Da der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung überdies im Arbeitsbeschaffungsprogramm eine wichtige Rolle zugedacht ist, wird nicht zuletzt auch die Privatwirtschaft von der vorsorglichen, konjunkturausgleichenden Finanzpolitik der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung profitieren.

Wird die in den letzten Jahren von der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung befolgte Wertberichtigungs politik in den Rahmen des gesamten Finanzhaushaltes des Bundes gestellt, so muss sie als vorsichtig und gesund bezeichnet werden. Der Referent für die Post-, Telegraphen- und Telephonrechnung 1947 in der nationalrätlichen Finanzkommission, Herr Nationalrat Janner, beurteilte die Abschreibungen und Reserven der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung von dieser höhern Warte aus, als er erklärte, dass

die Liquidität der Bilanz der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung, die Ende 1947 trotz des ausserordentlich günstigen Abschreibungsstandes noch einen Fehlbetrag von rund 28 Millionen Franken aufwies, nicht verschlechtert werden sollte.

In der Tat würde eine wesentliche Schmälerung der Wertberichtigung und der Rücklagen zwangsläufig eine neuerliche Verschuldung gegenüber der Bundeskasse herbeiführen, so dass die daraus erzielten Mehrablieferungen, illusorisch wären. Es wäre eine arge Selbsttäuschung, von einer rigorosen Drosselung der Abschreibungen Mehrablieferungen der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung auf lange Sicht zu erwarten.

### 3. Betriebsfremde Leistungen

Bei der Würdigung der Ertragsverhältnisse der Post dürfen die betriebsfremden Leistungen nicht übersehen werden.

#### *A. Portofreiheit*

Die Portofreiheit bildet in ihrem gegenwärtigen Umfange und im Hinblick auf die finanzielle Lage der Post eine kaum mehr tragbare Last. Ihre Beseitigung drängt sich geradezu auf. Um die Tragweite dieses wichtigen Problems zu ermessen, sind kurz Entstehung, Umfang und finanzielle Tragweite der Portofreiheit zu betrachten.

Vor 1848 war die Portofreiheit von den kantonalen Postverwaltungen verschieden geordnet worden. Einzelne Kantone hatten diese Vergünstigung, abgesehen vom Militär, ganz abgeschafft; die anderen gewährten sie den Kantons- und Bezirksbehörden. Gemeindebehörden genossen in der Regel keine Portofreiheit. Das erste Bundesgesetz über die Posttaxen von 1849 befreite von den Taxen: erstens die Mitglieder der Bundesversammlung während der Dauer der Sitzungen; zweitens die Behörden untereinander, jedoch nur in Amtssachen; drittens die Kantone für ihre amtlichen Blätter; viertens das Militär. Im Jahre 1851 wurde die Portofreiheit den Pfarrämtern zuerkannt. Das Jahr 1852 brachte die Ausdehnung auf den Verkehr der Behörden des Bundes, der Kantone und Bezirke mit Privaten, und zwar auch für Sendungen an Behörden, während die Gemeindebehörden und Pfarrämter ausgeschlossen wurden. Das Posttaxengesetz von 1862 erweiterte die Taxfreiheit wieder zugunsten der Gemeindebehörden, Pfarrämter und Kirchenvorstände für Korrespondenzen unter sich in Amtssachen; ferner wurde sie auf die Kommissionen der eidgenössischen Räte ausgedehnt. 1891 wurde auch den Aufsichtsbehörden der öffentlichen Schulen Portofreiheit gewährt. Das Postgesetz von 1910 beschränkte dann die Portofreiheit auf die in Amtssachen ausgehende Korrespondenz. Mit dem gleichen Gesetz wurden Unternehmungen der Kantone und Gemeinden, die wirtschaftlichen oder Erwerbszwecken dienen, von der Portofreiheit ausgeschlossen.

Nach Artikel 98 des Postverkehrsgesetzes von 1924 sind gegenwärtig von den Posttaxen befreit:

1. die eidgenössischen Räte für ausgehende Sendungen, die Mitglieder der Kommissionen der Bundesversammlung für den amtlichen Aktenwechsel unter sich und mit den Bundesbehörden sowie die Mitglieder der Bundesversammlung und deren Kommissionen, wenn sie sich am Sitzungsort befinden, während der Dauer der Sitzungen für aus- und eingehende Sendungen;

2. die Behörden und Amtsstellen der Kantone, der Bezirke und Kreise sowie die Aufsichtsbehörden der öffentlichen Schulen, für ausgehende amtliche Sendungen;

3. die Gemeindebehörden, die staatlichen oder vom Staate als öffentlich anerkannten Pfarrämter und Kirchenvorstände und die Zivilstandsämter für amtliche Sendungen, die Betreibungs- und Konkursämter für amtliche Sendungen an die Oberbehörden;

4. das im Dienste stehende Militär für aus- und eingehende Sendungen, und das nicht im Dienste stehende Militär für militärdienstliche Sendungen.

Dazu kommt die Portofreiheit der übrigen Bundesbehörden und der Amtsstellen des Bundes. Nach Artikel 99 des Postverkehrsgesetzes sind amtlich im Sinne der Portofreiheit Sendungen, die im Interesse des Staates, der Kirche oder der Schule gemacht werden. Nicht als portofreie Amtssachen gelten nach Artikel 128 der Postordnung Sendungen von Behörden und Amtsstellen, die das Interesse von Privaten betreffen. Solche Sendungen sind auch dann taxpflichtig, wenn sie zwischen Behörden und Amtsstellen ausgewechselt werden. Der Begriff im Interesse des Staates, der Kirche oder der Schule wird von den Behörden und Amtsstellen extensiv ausgelegt. Nach wiederholten Entscheiden des Bundesgerichtes ist er indessen einzuschränken und überall zu verneinen, wo die Portokosten auf Private abgewälzt werden können. Ob die Behörden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, ist nach den Ausführungen des Bundesgerichtes für die Taxpflicht unerheblich. In den letzten Jahren wurde die Portofreiheit dadurch noch erheblich ausgedehnt, dass die Gemeinden, deren Portofreiheit gesetzlich auf Sendungen an Behörden und Amtsstellen beschränkt ist, in Angelegenheiten betreffend eidgenössische Abgaben auch mit Privaten taxfrei korrespondieren können.

Im Jahre 1930 wurden etwa 80 000 zivile portofreiheitsberechtigte Behörden und Amtsstellen gezählt; zurzeit sind es rund 130 000. Die Entwicklung der Zahl der portofreien Sendungen und des Taxausfalles aus der Portofreiheit geht aus den Tabellen 13 und 14 hervor. Noch im Jahre 1930 entfielen auf eine portofreie Sendung zwölf taxpflichtige Briefe, Postkarten und Päckchen. Heute hat die Post jede neunte Sendung gratis zu befördern, wobei die Militärsendungen nicht berücksichtigt sind.

Die Aufhebung der Portofreiheit (mit Ausnahme derjenigen des Militärs und für Hilfsaktionen zur Linderung von Notständen) wäre mit einer Reihe von Vorteilen verbunden. Sie brächte der Post — bei gleichbleibendem

Verkehr — allerdings nicht Mehreinnahmen im Ausmasse des gegenwärtigen Taxausfalles von rund 6 Millionen Franken ein, da mit Sicherheit anzunehmen ist, dass der Postverkehr der Behörden und Amtsstellen stark abnehmen würde, sobald die Sendungen frankiert werden müssten. Der Rückgang würde schätzungsweise ein Drittel des gegenwärtigen portofreien Verkehrs ausmachen. Die Mehreinnahmen könnten somit auf jährlich etwa 4 Millionen Franken veranschlagt werden. Davon entfielen 1 Million Franken auf die Sendungen der allgemeinen Bundesverwaltung. Unter der Voraussetzung, dass die Mehreinnahme aus der Aufhebung der Portofreiheit die Erhöhung der Reinertragsablieferung an die eidgenössische Staatskasse ermöglichte, wäre somit mit einer Nettoverbesserung der Finanzlage des Bundes um 3 Millionen Franken zu rechnen.

Tabelle 13. Zahl der portofreien Sendungen 1850 bis 1938

Jahr	Millionen Stück	Jahr	Millionen Stück
1850	1,3	1916	60,1
1870	3,9	1917	56,8
1880	4,4	1918	51,9
1890	6,8	1919	29,3
1900	12,5	1920	25,0
1910	17,9	1930	26,4
1913	18,3	1935	31,8
1914	59,8	1938	34,6
1915	66,6		

Tabelle 14. Zahl der portofreien Sendungen und Taxausfall aus der Portofreiheit 1938 bis 1947

Jahr	Portofreie Sendungen	Taxausfall	Portofreie Sendungen				Taxausfall			
	Mio Stück	Mio Franken	Millionen Stück				Millionen Franken			
	Zusammen	Zusammen	Bund	Kanton	Gemeinde	Militär	Bund	Kanton	Gemeinde	Militär
1938	34,6	5,6	5,0	16,5	5,5	7,6	0,9	2,4	0,9	1,4
1939	93,0	18,4	5,3	19,7	5,9	62,1	0,9	2,9	0,9	13,7
1940	168,7	31,9	5,2	22,4	6,9	134,2	0,9	3,3	1,1	26,6
1941	125,5	22,2	5,4	23,4	8,7	88,0	1,0	3,5	1,4	16,3
1942	109,1	19,0	5,7	23,5	9,5	70,4	1,0	3,5	1,5	13,0
1943	130,0	22,8	6,4	24,1	9,6	89,9	1,2	3,6	1,5	16,5
1944	149,1	29,4	6,8	24,6	9,7	108,0	1,2	3,7	1,5	23,0
1945	81,5	15,1	5,4	25,1	9,2	41,8	1,0	4,1	1,5	8,5
1946	44,8	7,7	5,5	24,1	7,4	7,8	1,1	3,9	1,2	1,5
1947 <sup>1)</sup>	44,8	7,7	5,2	23,5	7,1	9,0	1,0	3,8	1,1	1,8

<sup>1)</sup> Schätzung.

Bei der Würdigung des finanziellen Vorteiles darf jedoch nicht allein auf die Mehreinnahmen des allgemeinen Bundesfiskus abgestellt werden. Mit der Portofreiheit wird ein umfangreicher Missbrauch getrieben; um ihn einzudämmen, benötigt die Post eine komplizierte Kontrolle, die nach Aufhebung der Portofreiheit aufgehoben werden könnte und damit Einsparungen ermöglichte. Die Kantone und Gemeinden müssten bei weitem nicht den ganzen Betrag, den die Aufhebung der Portofreiheit dem Bundesfiskus einbrächte, aus öffentlichen Mitteln aufbringen. Sie wären im eigenen Interesse darauf bedacht, die Portokosten den privaten Empfängern der Sendungen zu belasten, was sie nach dem Wortlaut des Postverkehrsgesetzes schon jetzt müssten.

### B. Privilegierung des Zeitungstransports

Der Zeitungstransport wird schon im ersten Posttaxengesetz vom Jahre 1849 privilegiert. Für die Beförderung der Zeitungen und periodischen Blätter beantragte der Bundesrat damals eine mässige Taxe von 20 % des Verlagspreises, die er wie folgt begründete: Durch dieses Taxsystem hoffen wir, den tüchtigen Blättern in der ganzen Eidgenossenschaft leichteren Eingang zu verschaffen und dadurch zur Verbreitung eines ächt nationalen Geistes, zur Bildung einer gesunden, praktischen, öffentlichen Meinung wesentlich beizutragen. Es mag in dieser Bestimmung in finanzieller Beziehung die schwächste Seite unseres Gesetzesvorschlages gefunden werden. Die bewusste Begünstigung der Zeitungstransporttaxen seit Bestehen eines einheitlichen schweizerischen Posttarifs geht somit auf staatspolitische Überlegungen zurück.

Keine Posttaxen sind in der Folge so oft, scharf und hartnäckig umstritten worden wie die Zeitungsbeförderungstaxen. Immer wieder verlangten die Verleger günstigere Bedingungen. Dabei waren die Taxen nie so hoch, dass sie auch nur die Selbstkosten der Post gedeckt hätten. Das Zeitungsgeschäft blieb für die Post stets in hohem Grade unwirtschaftlich.

Dass die Entwicklung des Zeitungsgewerbes unter Gewährung von Vorzugsbedingungen durch die Post eine erfreuliche Entwicklung erfuhr, zeigt die Tabelle 15. Entsprechend der Zunahme der durch die Post beförderten Zeitungen vergrössert sich das Defizit dieses Dienstzweiges (Tabelle 16). Daraus ergibt sich, dass das schweizerische Zeitungsgewerbe seit Bestehen des Bundes mit der niedrigen Zeitungstaxe auf Kosten der übrigen Posttaxen eine einzigartige Vorzugsstellung einnimmt.

Tabelle 15. Zeitungsbeförderung 1878 bis 1946

Jahr	Anzahl der durch die Post beförderten Zeitungen	Jahr	Anzahl der durch die Post beförderten Zeitungen
	Millionen Stück		Millionen Stück
1878	50,8	1930	367,0
1890	73,5	1940	391,1
1910	187,6	1945	463,2
1920	277,8	1946	489,4

Tabelle 16. Ertrag der Zeitungsbeförderung 1933 bis 1946

Jahr	Taxeinnahmen	Selbstkosten	Verlust
	Franken		
1933. . . . .	6 238 000	13 324 500	7 086 500
1934. . . . .	6 680 600	12 967 050	6 286 450
1935. . . . .	6 659 400	13 006 800	6 347 400
1936. . . . .	6 696 600	12 417 320	5 720 720
1937. . . . .	6 649 900	12 859 470	6 209 570
1938. . . . .	7 101 000	13 080 000	5 979 000
1939. . . . .	7 153 000	13 135 000	5 982 000
1940. . . . .	5 936 000	12 575 000	6 639 000
1941. . . . .	5 410 000	12 808 000	7 398 000
1942. . . . .	5 374 000	13 438 000	8 064 000
1943. . . . .	5 693 000	13 977 000	8 284 000
1944. . . . .	6 253 000	15 089 000	8 836 000
1945. . . . .	6 448 000	15 534 000	9 086 000
1946. . . . .	6 732 000	17 606 000	10 874 000
Zusammen	89 024 500	191 817 140	102 792 640

#### C. Begünstigung der eidgenössischen Staatskasse

Der allgemeine Bundesfiskus ist nicht nur Nutzniesser der Portofreiheit, sondern wird auch bei den Anlagen der Bankpost zu Lasten des Finanzhaushaltes der Post bevorzugt. Dadurch, dass die Post der eidgenössischen Staatskasse die vom Postcheckdienst verwalteten Gelder unverzinslich oder zu einem Zinsfuss zur Verfügung stellt, der die vergleichbaren Sätze des Bankgewerbes unterschreitet, ermässigt sich der Zinsaufwand der Staatskasse bzw. die Zins-einnahme der Post um jährlich etwa 6 Millionen Franken.

Dieser Hinweis ist besonders auch im Hinblick auf die Auffassung am Platze, der Postcheckdienst sei defizitär und sollte durch Einführung neuer bzw. Erhöhung bestehender Taxen in die Lage versetzt werden, nicht nur sich selbst zu finanzieren, sondern auch zur Reinertragsablieferung beizutragen. Eine umfassende und gerechte Prüfung dieser Frage, die im Hinblick auf die Konkurrenzverhältnisse, die zwischen den Banken und dem Postcheckdienst bestehen, äusserst heikel ist, darf zweierlei nicht übersehen, einmal, dass ein wesentlicher Teil der Kosten nicht durch Taxen und Gebühren, sondern durch Zinsertrag der Geldanlagen gedeckt wird, die 7,2 Millionen Franken höher sind als jene, und sodann, dass die eidgenössische Staatskasse als Debitor der Post offensichtlich und recht spürbar privilegiert wird. Der Postcheckdienst ist somit in einem weiteren Sinne bereits nicht nur selbsttragend, er trägt vielmehr auch schon zur Finanzierung allgemeiner Bundesaufgaben bei.

#### D. Ergebnis

Wenn und solange die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung zu eigener kaufmännischer Rechnungsführung und zur Berechnung und Abliefe-

nung eines Reinertrages verpflichtet ist, muss sie die betriebsfremden Leistungen, wer immer ihr Nutzniesser ist, gesondert ermitteln und als solche in Rechnung stellen. Sie nimmt damit in keiner Weise zu den Fragen der Aufhebung der Portofreiheit, der Privilegierung der Zeitungen usw. Stellung. Diese Fragen haben einen gewichtigen politischen Aspekt und können nur schon deshalb nicht von heute auf morgen gelöst werden. Dagegen erscheint es uns richtig, dass nicht die Postverwaltung, die diese Fragen nur technisch zu prüfen, aber nicht politisch zu vertreten hat, sondern jene Behörde, die über den Fortbestand oder die Aufhebung dieser Privilegien zu befinden hat, d. h. die Bundesversammlung auch die Verantwortung für deren finanzielle Folgen zu tragen hat. Es sollte daher nicht länger gezögert werden, diese betriebsfremden Leistungen bei der Ermittlung des Reinertrages in Rechnung zu stellen. Bezogen auf den Finanzplan des Bundes für den Durchschnitt der Jahre 1950 ff. einerseits und die gegenwärtige finanzielle Lage der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung andererseits würde es sich darum handeln, zur gegenwärtigen Ablieferung von 30 Millionen Franken den Gegenwert folgender Leistungen hinzuzurechnen:

	Millionen Franken
Portofreiheit . . . . .	4
Zeitungstaxenausfall . . .	10
Darlehenszinsausfall . . .	6
Zusammen	20

Auf diese Weise liesse es sich vertreten, dass ohne Tax- und Gebühren-erhöhungen die Ablieferung der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung an den allgemeinen Bundesfiskus vom Jahre 1950 an auf wenigstens 50 Millionen Franken festgesetzt würde.

#### **4. Erhöhung des Reinertrages durch organisatorische Massnahmen**

Es ist selbstverständlich, dass sich unsere Aufmerksamkeit angesichts des Mehrbedarfs, den die in Ihrer Kommission gestellten Anträge über die Höhe der Reinertragsablieferung zeitigen, in erster Linie der Frage zugewendet hat, welche Verbesserungen der Ertragslage durch Einsparungen zu erreichen sind. Es darf indessen als bekannt und anerkannt vorausgesetzt werden, dass die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung in allen Teilen sparsam und zweckmässig organisiert ist. Die unausgesetzte Überprüfung aller Dienstzweige auf Höhe und Zusammensetzung ihrer Kostenelemente und die Rationalität ihrer Betriebsstruktur gewährleistet eine im Rahmen der Betriebssicherheit und der öffentlichen Verkehrsbedürfnisse billige und leistungsfähige Organisation. Die Leitung der Verwaltung beschäftigt sich fortwährend mit weiteren Dienstvereinfachungen, um den Betrieb noch wirtschaftlicher zu gestalten. So werden beispielsweise bei der Dienstgruppe Telegraph, Telephon und Radio schon vom nächsten Jahre an durch weitgehende Mechanisierung des Tax-

bezugs- und Rechnungswesens verhältnismässig bedeutende Einsparungen erzielt werden können. Zurzeit stehen auch Vorarbeiten für ein weniger kostspieliges Nachnahmeverfahren vor dem Abschluss. Die Verwaltung wird der Ausgabensenkung auf jedem Gebiete, soweit sie sich nicht zum Schaden der PTT-Benützer auswirken, stets ihre volle Aufmerksamkeit schenken. Trotzdem wird es nicht möglich sein, auf diesem Wege die Betriebsergebnisse wesentlich zu verbessern.

In diesem Zusammenhang ist auch die in Ihrer Kommission gefallene Bemerkung zu würdigen, der Saison-Automobilbetrieb sei unwirtschaftlich und daher zu beschränken. Die Annahme, dieser Dienstzweig sei unwirtschaftlich, trifft jedoch nicht zu. Seit der Aufhebung der kriegsbedingten Verkehrseinschränkungen trägt er wesentlich dazu bei, die Defizite der Jahreslinien zu vermindern. Auch das Gesamtergebnis der Regieposten (mit Einschluss der Jahreslinien) weist nach den Ergebnissen im Jahre 1947 kein Defizit, sondern einen Einnahmenüberschuss von 25 000 Franken aus; dabei ist der Anteil an der festen Taxe des Ferienbillettes, der sich auf über 400 000 Franken belaufen dürfte, noch nicht mitgerechnet.

Wenn man von den auch zur Reisepost gerechneten Pferdlinien, Autobotenkursen mit Kleinautos und den auf Rechnung der Bundesbahnen geführten Autokursen im Surbtal absieht, so ist festzustellen, dass von den insgesamt im Jahre 1947 auf Rechnung der Postverwaltung beförderten 19 609 355 Autoreisenden 44 % von den Regiekursen und 56 % von den Autohalterkursen (Kurse von Privatunternehmern, die auf Rechnung der Postverwaltung gegen eine fixe Kilometerentschädigung geführt werden) befördert wurden. Von der Gesamtzahl der von den Regie- und Autohalterkursen beförderten Reisenden entfielen 85 % auf die Jahreslinien und 15 % auf die Saisonlinien. Die reinen Sommer-Saisonlinien der Regieposten beförderten dabei nur 2 % der Gesamtzahl der Reisenden. Dank der überdurchschnittlichen Besetzung sind sie wie gesagt nicht defizitär, sondern tragen mit ihrem Einnahmenüberschuss dazu bei, die Verluste anderer Sektoren herabzumindern.

Die Postverwaltung, welche die Pflicht hat, alle Postsendungen in jede schweizerische Ortschaft zu befördern, verwendet dafür durchwegs dasjenige Verkehrsmittel, welches im Einzelfall die wirtschaftlichste Lösung darstellt (Eisenbahn, Regieposten, Autohalterkurse, konzessionierte Automobilkurse, Autoboten, Pferdlinien, Saumtiere, Fussboten). Bei Benützung einzelner dieser Verkehrsmittel lassen sich Defizite nicht vermeiden, weil die Post gezwungen ist, die betreffenden Kurse des Postsachentransportes wegen zu führen, wobei im Falle des Verzichtes auf die gleichzeitige Mitbeförderung von Reisenden das Defizit für den reinen Postsachentransport noch grösser würde. Die Regieposten sind jedoch im Gesamtrahmen der benützten Verkehrsmittel dank jahrelanger Aufbauarbeit heute keine Verlustquelle mehr, sondern eine Quelle von Einnahmenüberschüssen, welche helfen, die Defizite der übrigen Reisepostzweige herabzudrücken, wie aus der nachstehenden Aufstellung hervorgeht:

Nach den bis jetzt bekannten Rechnungsergebnissen für das Jahr 1947 wies die Reisepost insgesamt ein Defizit von 1 432 546 Franken auf. Davon sind 127 690 Franken in Abzug zu bringen als Defizit der von der Post auf Rechnung Dritter geführten Autokurse (Surbtal), da dieses Defizit der Postverwaltung vertragsgemäss durch die Bundesbahnen zurückzuvergüten ist. Die auf Rechnung der Post geführten Reiseposten wiesen daher zusammen noch ein Defizit von 1 304 856 Franken auf.

Dieses setzt sich wie folgt zusammen:

	Franken
Verlust der Autohalterposten . . . . .	1 109 711
Verlust der Autobotenkurse . . . . .	35 586
Verlust der Pferdeposten . . . . .	186 900
Gesamtverlust	<u>1 332 147</u>
abzüglich Einnahmenüberschuss der Regieautokurse . . . . .	27 291
Nettoverlust der Reiseposten . . . . .	<u>1 304 856</u>

Der Überschuss der Regieautokurse dürfte sich, wie bereits bemerkt, durch die definitive Abrechnung über den Anteil an der festen Taxe des Ferienbilletes noch um ca. 400 000 Franken erhöhen; um den gleichen Betrag wird daher der endgültige Nettoverlust der Reiseposten noch sinken.

Die Frage der Parallelfahrten mit Eisenbahnen bildet den Gegenstand besonderer Abkommen mit den Bundesbahnen und dem Verband Schweizerischer Transportanstalten. Solche Parallelfahrten werden nie als Selbstzweck, sondern nur beim Vorliegen besonderer Umstände ausgeführt, wobei die konkurrenziierten Bahnen, wenn es sich um effektiv konkurrenziiierende Fahrten handelt, noch eine besondere kilometrische Entschädigung erhalten. Einzelne Parallelfahrten werden sogar auf das direkte Begehren der betreffenden Bahnen geführt; so mussten zum Beispiel die Sustenkurse auf Begehren der Schweizerischen Bundesbahnen parallel zur Gotthardbahn von Wassen bis Göschenen verlängert werden, weil die Bundesbahnen aus betriebstechnischen Gründen Schnellzugshalte in Wassen ablehnten und den Übergang der Reisenden in Göschenen wünschten.

Bei der Beurteilung der Budgetzahlen über die Anschaffung von Motorfahrzeugen ist zu berücksichtigen, dass die der Reisendenbeförderung dienenden 322 Autocars nur einen Bruchteil der insgesamt 1449 Motorfahrzeuge ausmachen, welche die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung am 22. Juni 1948 besass. Der Grossteil der Motorfahrzeuge entfällt nicht auf die Autocars, sondern auf die Lastwagen und Kastenwagen zum Transport der Materialien und der Postsachen im Ortsinnern; ihre Zahl betrug am genannten Stichtag 994.

### 5. Erhöhung der Tarife

Wir haben dargestellt, dass es nicht unmöglich ist, durch Änderungen der Finanzpolitik und des Rechnungswesens den Reinertrag der Post-, Tele-

graphen- und Telephonverwaltung nominell von 30 auf 50 Millionen Franken zu erhöhen. Wir wiesen aber bereits darauf hin, wie problematisch es schliesslich ist, wenn dieses Ziel allein durch interne Massnahmen, genauer durch blosser Verschiebungen in der Buchhaltung der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung einerseits und der eidgenössischen Finanzverwaltung andererseits erreicht wird. Eine reale Steigerung der Ablieferung setzt die Neuordnung der Tarifpolitik voraus, denn sie erheischt neue Einnahmen zufolge erhöhter Gebühren und Taxen.

#### *A. Die gegenwärtigen Taxen und Gebühren*

Vor dem ersten Weltkrieg waren die Posttaxen während ungefähr 30 Jahren auf Grund des Posttaxengesetzes vom 26. Juni 1884 im allgemeinen unverändert geblieben; vereinzelt Taxen waren sogar herabgesetzt worden. Im Laufe des ersten Weltkrieges sind sie dreimal erhöht worden (21. Dezember 1914, 21. Dezember 1917 und 9. August 1918). Eine vierte Änderung erfolgte durch den Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1920 betreffend vorläufige Erhöhung der Posttaxen im innern Verkehr. Diese vier Taxerhöhungen fanden ihre Rechtfertigung ausschliesslich in betriebsinternen Gründen und bezweckten die Beseitigung des Defizites der Post (1920: Defizit 30,4 Millionen Franken). Die damals festgesetzten Taxen sind unverändert ins gegenwärtig noch geltende Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924 übernommen worden. Die Tarife sind seither, abgesehen von den Zeitungstaxen, im allgemeinen unverändert geblieben. Mit den Bundesratsbeschlüssen vom 18. Oktober 1946 und vom 22. Januar 1948 wurden nur einige besondere Taxen in ausgesprochen defizitären Dienstzweigen leicht erhöht. Auch die Telephontaxen sind durch den Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1914 ein erstes mal erhöht worden. Eine weitere Erhöhung erfolgte am 23. Januar 1920. Das Bundesgesetz vom 14. Oktober 1922 über den Telegraphen- und Telephonverkehr brachte lediglich eine Erhöhung der Telephonabonnementsgebühren, die mit der Steigerung der Verwaltungskosten begründet worden ist. Die gegenwärtigen Verkehrseinnahmen basieren somit im allgemeinen auf Tarifen aus der Mitte der zwanziger Jahre. Die Anpassung der Tarifebene an die seit 1938 gestiegenen Lebenshaltungskosten setzte eine Erhöhung um etwa 58 % voraus. Ein Mehrertrag von 25 Millionen Franken, wie er nun aus fiskalischen Erwägungen gefordert wird, entspricht, wenn er allein im Postsektor aufzubringen wäre, abgestellt auf die Einnahmen des Jahres 1946, d. h. den Zeitpunkt vor der letzten partiellen Taxänderung, einer Steigerung um etwa 11 bis 12 % (Beilage 10).

#### *B. Rechtliche Erwägungen*

Die Bundesverfassung enthält in Artikel 86, Absatz 8, die folgende Weisung über die Gestaltung der Tarife:

«Die Tarife werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.»

Diese Bestimmung postuliert — historisch gesehen für den Übergang der Post von den Kantonen auf den Bund — in erster Linie die Vereinheitlichung der Tarife in der ganzen Schweiz. In systematischer Hinsicht bringt sie das Finanzprinzip der öffentlichen Anstalt zum Ausdruck, wonach die Preisbemessung für die Leistungen der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung keinen Benützer vom Gebrauch ihrer Verkehrsmöglichkeiten abhalten soll. Sie meint selbstverständlich nicht etwa, dass die Tarife für alle Landesteile absolut die gleichen seien, sondern nur, dass sie nach gleichen Grundsätzen aufgestellt werden. Die Entfernungszonen, die den Tarifen für die Briefpost, die Paketpost (Stückgüter) und das Telephon zugrunde liegen, aber auch die Abstufung der Personenposttarife (zum Beispiel Automobilpost) nach Flachland- und Gebirgsrouten, oder die Differenzierung der Taxen bei der Geldpost je nach der Höhe der überwiesenen Beträge verstossen nicht gegen die Bundesverfassung.

Aus der Bestimmung, dass die Tarife möglichst billig zu sein haben, ist vom Benützerstandpunkt aus abgeleitet worden, für das Finanzgebaren der Post, des Telephons und des Telegraphen sei das Kostendeckungsprinzip massgebend.

Artikel 36, Absatz 2, der Bundesverfassung bestimmt:

«Der Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung fällt in die eidgenössische Kasse.»

Dementsprechend führt Artikel 42 unter den Einnahmen, aus denen die Ausgaben des Bundes bestritten werden, in lit. c den Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung auf. Sind diese Bestimmungen vom Finanzprinzip der öffentlichen Unternehmung inspiriert, wonach bei der Taxbemessung auf die Gewinnabsicht abzustellen ist?

Schon Artikel 33, Ziffer 2, der Bundesverfassung von 1848 hatte denselben Wortlaut wie Absatz 3 des Artikels 36 der Bundesverfassung von 1874; und zwar lehnt sich die Fassung an ein Konkordat vom 9. Juli 1918 an, dessen Ziffer 2 lautete:

«Die Kantone werden in Hinsicht der Posttaxen die Angehörigen der anderen, gleich ihren eigenen, nach billigen Grundsätzen behandeln.»

Schon hier bedeutet billig der Billigkeit (équité) entsprechend; die Kantone huldigten ja bis 1848 in ihrem Postregal einer weitgehenden Fiskalität und wurden darin durch die zitierte Konkordatsbestimmung nicht gehindert. Ferner kann darauf hingewiesen werden, dass der Zollartikel Artikel 29, Ziffer 1, lit. a, und Ziffer 2 der Bundesverfassung von 1874, wie schon Artikel 25 der Bundesverfassung von 1848, wo er niedrige Ansätze vorschreiben will, den Ausdruck verwendet ... sind möglichst gering zu taxieren oder sind möglichst mässig festzusetzen; der Postartikel, der diese Ausdrucksweise vermeidet, will im Absatz 3 einfach vorschreiben, dass die Tarife nach Grundsätzen aufgestellt werden, die der équité konform sind.

Unter der Bundesverfassung von 1848 waren aus dem Reinertrag der Postverwaltung die jährlichen Postentschädigungen an die Kantone auszuführen; Die Verfassung setzte also als normal voraus, dass der Postbetrieb einen Reinertrag abwerfe, der mindestens für die Ausrichtung der Postentschädigungen hinreiche. Diese wurden auf 1 486 560 Franken jährlich festgesetzt. Die jährlichen Betriebsausgaben der Post betragen durchschnittlich von 1850 bis 1860 rund 6 Millionen Franken, von 1861 bis 1870 rund 7 Millionen Franken und von 1871 bis 1874 rund 11,6 Millionen Franken. Das Verhältnis zwischen diesen Summen und der vollen Postentschädigung war also wie 4 zu 1, dann fast wie 5 zu 1 und schliesslich wie 8 zu 1.

Die Bundesverfassung von 1874 erweiterte den Aufgabenkreis des Bundes; dieser übernahm erhebliche finanzielle Lasten, die bisher von den Kantonen zu tragen waren. Infolgedessen revidierte die Bundesverfassung von 1874 den Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen; namentlich beseitigte sie die Zoll- und Postentschädigungen an die Kantone und wies den ganzen Ertrag der Zölle und des Postregals dem Bund zu. Diese Änderung ist nur sinnvoll, wenn vorausgesetzt wird, dass Post- und Telegraph einen Reinertrag abwerfen, und eben das gelangt in Artikel 36, Absatz 2, und 42, lit. c, zum Ausdruck. Die Botschaft vom 4. Juli 1873 über die Revision der Bundesverfassung rechnete mit einem jährlichen Reinertrag der Post von 1,2 Millionen Franken (gegenüber 11,6 Millionen Franken Betriebsausgaben der Post) und mit einem Reinertrag der Telegraphenverwaltung von 15 000 Franken.

Der Standpunkt, die Post-, Telegraphen- und Telephontaxen dürften nicht höher sein als es zur Deckung der Selbstkosten erforderlich sei, findet in der Verfassung nicht nur keine Stütze; die Verfassung sieht vielmehr den Reinertrag als eine Finanzquelle des Bundes ausdrücklich vor. Es soll ein Reinertrag erzielt werden, der — mit anderen Bundeseinnahmen — mithilft, die Ausgaben des Bundes zu bestreiten.

Damit ist allerdings keineswegs gesagt, dass die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung hauptsächlich einen fiskalischen Zweck habe. Sie ist in erster Linie um des Verkehrs willen da; die Erfüllung dieser volkswirtschaftlichen Aufgabe ist der Hauptzweck. Zugleich soll sie aber auch dem Nebenzweck dienen, der Bundeskasse Mittel zur Bestreitung von Bundesausgaben zu beschaffen. Bei der Gestaltung der Tarife ist diesem Doppelzweck und der Bedeutung der beiden Zwecke Rechnung zu tragen. Schwierig ist aber die Frage, inwieweit diese Tarife den fiskalischen Zweck zu berücksichtigen haben.

Die PTT-Tarife müssen nach Grundsätzen aufgestellt werden, die der Billigkeit entsprechen. Ihr Schwergewicht darf nicht auf dem fiskalischen Moment liegen, sondern sie müssen in erster Linie auf die Verkehrsaufgabe Rücksicht nehmen. Daraus ergibt sich eine Grenze: die Tarife dürfen nicht so bemessen werden, dass ihre Höhe die sachgemässe Durchführung der Verkehrsaufgabe verhindert.

Es fragt sich, ob nicht noch andere Richtlinien für eine Begrenzung der Tariferhöhung massgebend sein sollen. Man könnte daran denken, als weiteres

Kriterium eine bestimmte Relation des Reingewinnes der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung zu den anderen Einnahmen des Bundes aufzustellen. In den Jahren 1851 bis 1874 beliefen sich die Ablieferungen der Post- und Telegraphenverwaltung im Durchschnitt auf 15 bis 20 % der Bundeseinnahmen. Es wurde die Auffassung vertreten, der Bund habe bei der Verfassungsrevision von 1874 damit rechnen können, dass ungefähr ein Siebentel seiner Gesamteinnahmen auf die Ablieferung der Post, des Telegraphen und des Telephons entfalle. Die Taxen seien so zu gestalten, dass dieses Verhältnis jederzeit eingehalten werde. Diese Annahme hält kritischer Betrachtung nicht stand. In der Zeit nach 1874 hat der Bund zahlreiche neue Aufgaben übernommen und neue Einnahmequellen in grossem Umfange erschlossen. Die Gesamtsumme der Bundeseinnahmen ist stark gestiegen. Das Postulat, dass von dieser erhöhten Gesamtsumme der Bundeseinnahmen noch immer die gleiche Quote auf den PTT-Reinertrag entfallen solle wie 1874, trägt dieser Ausweitung des Finanzhaushaltes des Bundes nicht Rechnung. Selbstverständlich hat gegenwärtig auf die schon im Jahre 1874 bestehenden Einnahmequellen eine entsprechend niedrigere Quote der Gesamteinnahmen zu entfallen. Zutreffend dürfte jedoch sein, dass bei der Abwägung der Tarifhöhe mitberücksichtigt wird, ob der Anteil des Reinertrages von Post, Telegraph und Telephon zu den gesamten Bundeseinnahmen in einem angemessenen Verhältnis stehe. Der Entscheid darüber, was als angemessen zu gelten hat, ist auf der politischen Ebene zu treffen.

Richtig ist wohl auch, dass Reinertrag und Ausgaben in einem angemessenen Verhältnis zueinander zu stehen haben. Denn wenn die Tarife so aufgestellt würden, dass der Reinertrag im Verhältnis zu den Ausgaben der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung übermässig hoch wäre, so widersprächen sie offensichtlich dem Grundsatz der Billigkeit. Von vorneherein lässt sich kaum eine bestimmte Quote als Grenze des angemessenen Verhältnisses festsetzen. Es handelt sich schliesslich um eine in Abwägung des Sachverhaltes vorzunehmende Schätzung und daher um eine Frage des billigen Ermessens.

Wir gelangen somit zum Ergebnis, dass die Höhe der PTT-Tarife die richtige Durchführung der Verkehrsaufgabe nicht gefährden darf, und dass der mit ihnen erreichte Reinertrag in einem angemessenen Verhältnis zu den Betriebsausgaben der Post, des Telegraphen und des Telephons und zu den gesamten Bundeseinnahmen zu stehen hat.

### *C. Die Änderung des Postverkehrsgesetzes*

Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass der Bundesrat seine im Postverkehrsgesetz umschriebenen Kompetenzen zur Erhöhung von Taxen und Gebühren im Bereiche der Post mit seinem Beschluss vom 22. Januar 1948 erschöpft hat. Weitere Tarifsteigerungen setzen die Änderung des Postverkehrsgesetzes voraus. Selbstverständlich können die Taxen der verschiedenen Dienstzweige nicht einfach schematisch erhöht werden; vielmehr sind soziale und volkswirtschaftliche Überlegungen auf der einen und betriebswirtschaftliche

Erwägungen auf der andern Seite bei der Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen anzustellen. Die folgenden Anregungen haben nur den Zweck, im Sinne blosser Beispiele anzudeuten, an welche Massnahmen etwa gedacht werden könnte.

1. Briefpost, Inland: Aufhebung des Nahverkehrskreises. Ähnlich wie das bei der Paketpost schon durchgeführt worden ist, könnte auch bei der inländischen Briefpost die Aufhebung besonderer Taxen für den Nahverkehr erwogen werden. Dafür wäre eine neue Taxe für den Ortsverkehr zu schaffen, die nicht mehr im gegenwärtigen Umkreis von 10 km sondern nur noch für die Zustellung im eigenen Bestellkreis in Betracht fiele (Mehreinnahme ca. 8 Millionen Franken).

2. Briefpost, Inland: Erhöhung der Briefftaxen im Fernverkehr. Die Briefpost ist nicht defizitär; die Erhöhung der Taxen brächte hier am meisten ein. Eine Steigerung des Briefportos von 20 auf 25 Rappen entspricht Mehreinnahmen von etwa 11 Millionen Franken.

3. Briefpost, Inland: Erhöhung der Postkartentaxen. Die Selbstkosten für die Transportleistung je Postkarte im Fernverkehr werden durch die heutige Gebühr kaum mehr gedeckt. Die Erhöhung des Portos um 5 Rappen steigerte die Einnahmen um etwa 4 Millionen Franken.

4. Geld- und Bankpostverkehr. Die Taxen für Postanweisungen, Einzahlungsscheine, Zahlungsanweisungen und Barabhebungen entsprechen der dafür nötigen Arbeitsleistung nicht mehr. Die Erhöhung der Taxen um etwa 30 % brächte eine Mehreinnahme von etwa 10 Millionen Franken.

5. Päckchen. Das Porto für Päckchen beträgt zurzeit 30 Rappen. Die Erhöhung auf 40 Rappen würde eine Mehreinnahme von 2 Millionen Franken bewirken.

#### **Schlussbemerkung**

Wir haben Wert darauf gelegt, die Fragen, die Sie uns gestellt haben, sehr einlässlich zu prüfen. Das Ihnen hierdurch vorgelegte Ergebnis unserer Untersuchungen hat uns in den Auffassungen, die wir in der Botschaft vom 22. Januar 1948 vertreten haben, in allen Teilen bestätigt. Wir sehen daher keine Möglichkeit, auf Anträge zurückzukommen oder unsere Schätzungen nennenswert zu ändern.

Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommnen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 12./19. Oktober 1948.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Celio**

Der Bundeskanzler:

**Leimgruber**

**Spezialfonds des Bundes**

	Eidg. Staatsrechnung Vermögen Zins in tausend Franken	
<i>A. Verzinsliche Fonds</i>		
a. Von Dritten geäufnet . . . . .	<u>69 307</u>	<u>2 015</u>
Grenus- und Rätzer-Invalidenfonds . . . . .	40 096	1 203
Winkelriedstiftung . . . . .	5 945	178
Ausgleichsfonds der Eisenbahn- und Schiffahrts- unternehmungen . . . . .	4 199	63
Gottfried-Keller-Stiftung . . . . .	3 504	105
Fonds zur Förderung der Rindviehzucht . . . . .	3 305	99
51 Fonds der ETH und EMPA . . . . .	7 865	227
24 Fonds für wissenschaftliche, kulturelle, mili- tärische und soziale Zwecke . . . . .	4 393	140
b. Vom Bunde aus besondern Einnahmen errichtet:	<u>485 186</u>	<u>13 331</u>
Fonds für Lohn- und Verdienstaussfallentschädi- gungen . . . . .	285 850 <sup>1)</sup>	8 576
Fonds für Familienschutz . . . . .	91 125 <sup>1)</sup>	2 734
Kassenausgleichsfonds der Arbeitslosenversiche- rung . . . . .	49 334 <sup>1)</sup>	740
Fonds für Arbeitslosenfürsorge . . . . .	27 005 <sup>1)</sup>	405
Fonds für Beihilfen an Arbeitnehmer . . . . .	18 405 <sup>1)</sup>	552
Fonds für Hilfseinrichtungen für das Gewerbe Viehseuchenfonds . . . . .	7 011 <sup>1)</sup>	105
Wohlfahrtskasse des Zollpersonals . . . . .	2 666	106
Drei Fonds der ETH . . . . .	1 079	32
c. Vom Bund aus allgemeinen Mitteln er- richtet . . . . .	<u>61 779</u>	<u>2 409</u>
Deckungsfonds und Sicherheitsfonds der Militär- versicherung . . . . .	51 046	2 017
Unterstützungsfonds der Versicherungskassen des Bundespersonals . . . . .	6 997	280
Zehn Fonds für wissenschaftliche und soziale Zwecke . . . . .	3 736	112
Verzinsliche Spezialfonds, zusammen	<u>616 272</u>	<u>17 755</u>

<sup>1)</sup> Ganz- oder grossenteils aus den Einnahmenüberschüssen LEO/VEO geäufnet.

*B. Unverzinsliche Fonds**a. Von Dritten geäufnet:*

Zwei Fonds für soziale Zwecke . . . . .	223
---	-----

*b. Vom Bund aus besondern Einnahmen errichtet:*

Weinbaufonds . . . . .	16 538
Vier andere Fonds für landwirtschaftliche Zwecke . . .	13 985
Fonds für Kriegstransportrisiko . . . . .	2 183
Kunstfonds . . . . .	293
	77

*c. Vom Bund aus allgemeinen Mitteln errichtet:*

Münzreservefonds . . . . .	255 860
Invalidenfonds der Militärversicherung . . . . .	137 669
Fonds für die Entschuldung landwirtschaftlicher Heim- wesen . . . . .	57 844
Fonds für die Alpenstrassen . . . . .	24 952
Fonds für die Exportrisikogarantie . . . . .	15 914
Grundbuchvermessungsfonds . . . . .	6 554
Fonds für Verbesserungen im Strafvollzug . . . . .	5 686
Sieben Fonds für wissenschaftliche und kulturelle Zwecke	4 550
	2 691

Unverzinsliche Spezialfonds, zusammen . . . . .	<u>272 621</u>
---	----------------

**Rückstellungen**

	Eldg. Staatsrechnung 1947 Vermögen                      Zins in tausend Franken	
<i>A. Verzinsliche Rückstellungen</i>		
Förderung des Wohnungsbaues . . . . .	183 676 <sup>1)</sup>	5 510
Private Eisenbahnen, Wiederaufrichtung . . . . .	8 374	251
Exportrisikogarantie . . . . .	1 303	20
Zwei Rückstellungen (Wehrsport, Landesmuseum)	82	3
Verzinsliche Rückstellungen, zusammen.	<u>193 435</u>	<u>5 784</u>
<i>B. Unverzinsliche Rückstellungen</i>		Vermögen
Zehn Rückstellungen der Militärverwaltung . . . . .		69 484
Vier Erneuerungsfonds der Militärverwaltung (Motorfahrzeuge, Flugzeuge, Fahrräder, Sanitätsmaterial) . . . . .		48 098
Milchpreisstützung . . . . .		18 908
Kohleneinfuhr aus Deutschland . . . . .		5 034
Arbeitsbeschaffung III . . . . .		4 000
Reservestellung Aktivdienst 1914 bis 1918 . . . . .		3 952
Verkehrswerbung in der Nachkriegszeit . . . . .		3 950
Bundeslager für flüssige Brennstoffe . . . . .		1 700
Einfuhrgebühren . . . . .		1 000
Risiken aus Pflichtlagerhaltung . . . . .		552
Deutsche Lebensversicherungsgesellschaften . . . . .		438
Milderung der Notlage in der Landwirtschaft . . . . .		345
Industrielle Kriegswirtschaft, Monographien . . . . .		13
Unverzinsliche Rückstellungen, zusammen . . . . .		<u>157 474</u>

<sup>1)</sup> Aus den Einnahmenüberschüssen LEO/VEO.

**Depots und Gebührenkonten**

	Eidg. Staatsrechnung 1947	
	Guthaben in tausend Franken	Zins
<i>A. Verzinsliche Depots</i>		
Exportausgleichskasse für Kernobst . . . . .	800	13
Geflügelzuchtschule Zollikofen . . . . .	348	10
Neun Depots der ETH . . . . .	168	2
Sechs Depots verschiedener Verwaltungen . . . . .	407	7
Verzinsliche Depots, zusammen . . . . .	<u>1 713</u>	<u>32</u>
	Guthaben in [tausend Franken]	
<i>B. Unverzinsliche Depots</i>		
Fünf Depots der Steuerverwaltung . . . . .	335 642	
Kriegsrisiko-Versicherung . . . . .	25 997	
24 Preisausgleichskassen und Fonds . . . . .	24 886	
Vier Depots aus Transferabgaben und Zinsen von Zahlungs- abkommen . . . . .	11 907	
Acht Depots aus andern Sondergebühren . . . . .	1 464	
Elf Depots der Militärverwaltung . . . . .	10 837	
67 Depots der ETH und EMPA . . . . .	365	
Unerledigte Depots der Gesandtschaften . . . . .	5 060	
33 Depots anderer Verwaltungen . . . . .	3 746	
Unverzinsliche Depots, zusammen . . . . .	<u>419 904</u>	

## Ergebnis der Rundfrage bei den Kantonen über die Kantons- und Gemeindesteuererträge der juristischen Personen

### A. Kantonssteuern in 1000 Franken

Kantone	Juristische Personen, total			Aktiengesellschaften (inkl. Komm.A.G., GmbH., Holdingges.)		
	1945	1946	1947	1945	1946	1947
Zürich . . . . .	12 011	12 120	13 240	10 901	11 000	12 000
Bern . . . . .	13 769	15 860	19 036	10 380	12 173	14 808
Luzern . . . . .			2 339			1 825
Uri . . . . .	195	154	245	169	129	219
Schwyz . . . . .	294	313	464	153	172	267
Obwalden . . . . .	75	104	102	48	71	64
Nidwalden . . . . .	50	62	63	26	31	32
Glarus . . . . .	692	698	772	628	632	709
Zug . . . . .	387	431		310	346	
Fribourg . . . . .	977	1 136	1 477	330	398	476
Solothurn . . . . .	3 827	4 115	4 622	3 543	3 806	4 322
Basel-Stadt . . . . .	7 683	6 412	13 701	7 185	6 003	13 158
Basel-Land . . . . .	1 177	1 086	1 231	736	714	804
Schaffhausen . . . . .	719	769	1 021	649	707	931
Appenzell A.-Rh. . . . .	87	84	111	70	66	91
Appenzell I.-Rh. . . . .	92	84	88	31	29	29
St. Gallen . . . . .	2 544	2 741	3 416	2 139	2 361	3 041
Graubünden . . . . .						
Aargau . . . . .	5 028	5 631	6 113	4 317	4 944	5 331
Thurgau . . . . .	1 213	1 322	1 504	934	1 044	1 218
Ticino . . . . .	1 945	1 969		1 654	1 701	
Vaud . . . . .	4 581	5 032	6 411	2 823	3 238	4 506
Valais . . . . .	3 572	3 685	4 320	2 817	2 893	3 492
Neuchâtel . . . . .		3 836	4 861			
Genève . . . . .	5 181	5 614	8 219			

*B. Gemeindesteuern*  
in 1000 Franken

Kantone	Juristische Personen, total			Aktiengesellschaften (inkl. Komm.A.G., GmbH., Holdingges.)		
	1945	1946	1947	1945	1946	1947
Zürich . . . . .	18 266	18 429	20 108	15 897	16 000	17 455
Bern . . . . .	17 694	20 254	24 431	13 342	15 623	19 033
Luzern . . . . .	.	.	3 876	.	.	3 024
Uri . . . . .	145	148	163	129	133	144
Schwyz . . . . .	1 112	995	1 024	546	529	583
Obwalden . . . . .	306	325	325	187	219	219
Nidwalden . . . . .	147	149	154	75	77	81
Glarus . . . . .	635	645	669	531	540	570
Zug . . . . .	431	481	.	324	362	.
Fribourg . . . . .	891	1 029	1 578	339	378	580
Solothurn . . . . .	5 027	5 953	6 035	4 550	5 485	5 539
Basel-Stadt . . . . .	9	5	6	7	3	3
Basel-Land . . . . .	1 408	1 549	1 669	973	1 094	1 189
Schaffhausen . . . . .	.	.	.	.	.	.
Appenzell A.-Rh. . . . .	233	202	261	186	161	214
Appenzell I.-Rh. . . . .	76	72	74	18	17	16
St. Gallen . . . . .	5 064	5 703	7 089	4 242	4 922	6 321
Graubünden . . . . .	.	.	.	.	.	.
Aargau . . . . .	2 468	3 034	3 305	.	2 467	2 695
Thurgau . . . . .	2 128	2 197	2 474	1 611	1 701	1 961
Ticino . . . . .	.	.	.	.	.	.
Vaud . . . . .	.	.	.	.	.	.
Valais . . . . .	2 637	2 741	3 263	1 891	1 948	2 426
Neuchâtel . . . . .	.	.	.	.	.	.
Genève . . . . .	1 614	1 683	2 595	.	.	.

### Direkte Gemeindesteuern einzelner Gemeinden, welche auf die Steuern der juristischen Personen besonders angewiesen sind

Gemeinden	Direkte Gemeindesteuern (natürliche und juristische Personen) insgesamt in 1000 Franken			Aktiengesellschaften, Komm.-AG., GmbH., Erwerbsgenossenschaften, Holdinggesellschaften					
				in 1000 Fr.			in % der dir. Steuern insgesamt		
	1945	1946	1947	1945	1946	1947	1945	1946	1947
Zürich . . . . .	72 300	66 800	70 900	10 200	10 200	14 600	14,1	15,3	20,6
Winterthur . . . . .	11 575	12 086	14 940	2263	2763	3150	19,6	22,9	21,1
Pfäffikon . . . . .	563	784	920	236	383	310	41,9	48,9	33,7
Lindau . . . . .	253	190	314	167	89	127	66,0	46,8	40,4
Flurlingen . . . . .	415	153	321	342	85	224	82,4	55,6	69,8
Biel . . . . .	8 000	8 200	10 000	2 200	3 000	3 000	27,5	36,6	30,0
Courrendlin . . . . .	199	218	250	104	104	137	52,3	47,7	54,8
Guttannen . . . . .	89	138	143	84	132	136	94,4	95,7	95,1
Innertkirchen . . . . .	223	220	233	181	179	180	81,2	81,4	77,3
Luzern . . . . .			9 489			1 380			14,5
Emmen . . . . .			1 376			706			51,3
Hochdorf . . . . .			278			59			21,2
Küssnacht . . . . .	532	482	503	56	51	50	10,5	10,6	9,9
Beckenried . . . . .	83	98	92	9	10	10	10,8	10,2	10,9
Hergiswil . . . . .	165	221	256	29	30	31	17,6	13,6	12,1
Engi . . . . .			75			27			36,0
Hätzingen . . . . .	50			37			74,0		
Grenchen . . . . .	2 007	2 954	2 890	673	1193	894	33,5	40,4	30,9
Gerlafingen . . . . .	500	523	574	377	388	403	75,4	74,2	70,2
Biberist . . . . .	629	788	913	230	356	317	36,6	45,2	34,7
Luterbach . . . . .	241	271	365	140	149	210	58,1	55,0	57,5
Schaffhausen . . . . .	4 382	4 556	5 778	554	616	767	12,6	13,5	13,3
Herisau . . . . .	1 132	1 326	1 499	109	101	134	9,6	7,6	9,2
Rorschach . . . . .	1 072	1 180	1 278	104	186	454	9,7	15,8	35,5
Widnau . . . . .	354	307	447	217	130	271	61,3	42,3	60,6
Flawil . . . . .	619	661	747	114	53	107	18,4	8,0	14,3
Dottikon . . . . .				19	19	36			
Klingnau . . . . .				73	53	53			
Arbon . . . . .	1 083	1 042	1 246	272	258	288	25,1	24,8	23,1
Kesswil . . . . .	44	64	69	14	33	36	31,8	51,6	52,2
Berlingen . . . . .	75	73	84	32	30	30	42,7	41,1	35,7
Lugano . . . . .	2 671	2 650		450	460		16,8	17,4	
Bodio . . . . .	148	150		112	112		75,7	74,7	
Lausanne <sup>1)</sup> . . . . .	6 450	7 134	9 244	889	1 017	1 563	13,8	14,3	16,9
Vevey <sup>1)</sup> . . . . .	979	1 146	1 460	168	204	289	17,2	17,8	19,8
Cossonay <sup>1)</sup> . . . . .	79	81	104	11	12	12	13,9	14,8	11,5
La Chaux-de-Fonds . . . . .	5 812	7 235	942	728	1 179	1 644	12,5	16,3	17,4
Genève . . . . .	8 611	10 778	13 916	1 433*	1 509*	2 317*	16,6	14,0	16,6
Carouge . . . . .	366	402	565	79*	74*	153*	21,6	18,4	28,0
Vernier . . . . .	120	177	194	17*	36*	21*	14,2	20,3	10,8

<sup>1)</sup> Ohne impôt personnel, impôt immobilier complémentaire, impôt foncier.

\*) Inkl. Selbsthilfegenossenschaften, übrige juristische Personen.

# Steuerleistung der Aktiengesellschaft im Jahr 1948<sup>1)</sup> in Franken

Beilage 6

Aktienkapital und Reserven 1 000 000 Franken										
Städte	Für die Steuerberechnung massgebender Reingewinn <sup>2)</sup>		Steuerbeträge			Für die Steuerberechnung massgebender Reingewinn <sup>2)</sup>		Steuerbeträge		
	Kanton u. Gemeinde	Bund	Kanton u. Gemeinde	Bund	Total	Kanton u. Gemeinde	Bund	Kanton u. Gemeinde	Bund	Total
	Reingewinn 0 Franken					Reingewinn 50 000 Franken <sup>3)</sup>				
Zürich . . . . .	(30 000) <sup>4)</sup>	—	4 750	750	5 500	50 000	40 600	7 398	1 968	9 366
Bern . . . . .	—	—	6 411	750	7 161	50 000	36 400	11 754	1 842	13 596
Luzern . . . . .	—	—	4 400	750	5 150	40 100	40 100	7 938	1 953	9 891
Schwyz . . . . .	—	—	5 250	750	6 000	38 800	38 800	9 324	1 914	11 238
Glarus . . . . .	—	—	6 774	750	7 524	39 000	39 000	9 116	1 920	11 036
Freiburg . . . . .	—	—	3 820	750	4 570	40 700	40 700	7 275	1 971	9 246
Solothurn . . . . .	—	—	5 288	750	6 038	50 000	38 100	9 973	1 893	11 866
Basel . . . . .	—	—	3 500	750	4 250	42 700	42 700	5 229	2 095	7 324
Liestal . . . . .	—	—	6 720	750	7 470	39 100	39 100	8 971	1 923	10 894
Schaffhausen . . . . .	—	—	5 750	750	6 500	50 000	38 000	10 062	1 890	11 952
St. Gallen . . . . .	—	—	6 272	750	7 022	38 100	38 100	9 964	1 893	11 857
Chur . . . . .	—	—	17 881	750	18 631	15 000	28 300	20 061	1 599	21 660
Aarau . . . . .	—	—	8 050	750	8 800	50 000	36 700	11 450	1 851	13 301
Frauenfeld . . . . .	—	—	5 460	750	6 210	41 800	39 900	8 186	1 947	10 133
Bellinzona . . . . .	—	—	10 050	750	10 800	34 800	34 800	13 427	1 794	15 221
Lausanne . . . . .	—	—	3 159	750	3 909	41 800	41 800	6 230	2 004	8 234
Neuchâtel . . . . .	—	—	14 141	750	14 891	10 000	33 300	14 926	1 749	16 675
Genève . . . . .	—	—	3 105	750	3 855	42 200	42 200	5 710	2 079	7 789
im Mittel . . . . .	—	—	6 710	750	7 460	—	—	9 833	1 905	11 738
Tarifvorschlag . . . . .	—	—	4 000	2 000	6 000	—	40 400	6 424	3 212	9 636

<sup>1)</sup> Handels-, Industrie-, Bank AG. ohne Beteiligung.  
<sup>2)</sup> Reingewinn nach Abzug der von der Gesellschaft im Steuerberechnungsjahre entrichteten Steuern (in Kantonen, in welchen ein solcher Abzug zulässig ist).  
<sup>3)</sup> Reingewinn vor Abzug der im Geschäftsjahr bezahlten Steuern.  
<sup>4)</sup> AG. haben an die Gemeinden eine Ertragssteuer zu entrichten, die einem 3%igen Reinertrag entspricht.

# Steuerleistung der Aktiengesellschaft im Jahr 1948<sup>1)</sup>

(in Franken)

Beilage 6

640

Aktienkapital und Reserven 1 000 000 Franken										
Städte	Für die Steuerberechnung massgebender Reingewinn <sup>2)</sup>		Steuerbeträge			Für die Steuerberechnung massgebender Reingewinn <sup>2)</sup>		Steuerbeträge		
	Kanton u. Gemeinde	Bund	Kanton u. Gemeinde	Bund	Total	Kanton u. Gemeinde	Bund	Kanton u. Gemeinde	Bund	Total
	Reingewinn 100 000 Franken <sup>3)</sup>					Reingewinn 200 000 Franken <sup>3)</sup>				
Zürich . . . . .	100 000	77 400	17 485	5 162	22 647	200 000	129 000	57 835	13 134	70 969
Bern . . . . .	100 000	68 000	27 783	4 218	32 001	200 000	136 200	49 154	14 642	63 796
Luzern . . . . .	77 300	77 300	17 546	5 156	22 702	138 400	138 400	46 540	15 074	61 614
Schwyz . . . . .	75 200	75 200	19 858	4 923	24 781	136 900	136 900	48 373	14 714	63 087
Glarus . . . . .	78 400	78 400	16 240	5 336	21 576	148 500	148 500	34 217	17 233	51 450
Freiburg . . . . .	81 700	81 700	12 678	5 652	18 330	155 100	155 100	26 279	18 664	44 943
Solothurn . . . . .	100 000	75 100	20 030	4 918	24 948	200 000	133 900	52 002	14 006	66 008
Basel . . . . .	84 000	84 000	9 926	6 042	15 968	155 400	155 400	25 877	18 699	44 576
Liestal . . . . .	80 300	80 300	14 180	5 568	19 748	152 300	152 300	29 605	18 112	47 717
Schaffhausen . . . . .	100 000	75 000	20 125	4 912	25 037	200 000	119 300	63 250	11 308	74 558
St. Gallen . . . . .	78 300	78 300	16 389	5 331	21 720	143 600	143 600	40 323	16 043	56 366
Chur . . . . .	65 000	65 600	30 535	3 899	34 434	165 000	134 300	51 486	14 247	65 733
Aarau . . . . .	100 000	74 000	21 225	4 857	26 082	200 000	142 100	42 050	15 884	57 934
Frauenfeld . . . . .	83 600	78 300	16 363	5 330	21 693	156 400	140 900	43 619	15 545	59 164
Bellinzona . . . . .	73 300	73 300	21 933	4 708	26 641	141 900	141 900	42 361	15 650	58 011
Lausanne . . . . .	81 800	81 800	12 573	5 658	18 231	151 900	151 900	30 331	17 839	48 170
Neuchâtel . . . . .	60 000	72 000	23 411	4 638	28 049	160 000	142 400	41 743	15 916	57 659
Genève . . . . .	81 500	81 500	12 819	5 640	18 459	147 900	147 900	35 096	16 945	52 041
im Mittel . . . . .	—	—	18 394	5 108	23 502	—	—	42 230	15 759	57 989
Tarifvorschlag . . . . .	—	78 400	14 384	7 192	21 576	—	150 400	33 104	16 552	49 656

<sup>1)</sup> Handels-, Industrie-, Bank AG. ohne Beteiligung.  
<sup>2)</sup> Reingewinn nach Abzug der von der Gesellschaft im Steuerberechnungsjahre entrichteten Steuern (in Kantonen, in welchen ein solcher Abzug zulässig ist).  
<sup>3)</sup> Reingewinn vor Abzug der im Geschäftsjahr bezahlten Steuern.

**Index der Steuerbelastung 1948 einer Aktiengesellschaft mit  
1 Million Franken Kapital durch Kantons- und Gemeindesteuern  
sowie der Wehrsteuer in 18 Kantonshauptorten**

Index: Mittlere Belastung = 100

Städte	Reingewinn				Durchschnitt
	0 %	5 %	10 %	20 %	
Zürich . . . . .	74	80	96	122	93
Bern . . . . .	96	116	136	110	114
Luzern . . . . .	69	84	97	106	89
Schwyz . . . . .	80	96	105	109	97
Glarus . . . . .	101	94	92	89	94
Fribourg . . . . .	61	79	78	78	74
Solothurn . . . . .	81	101	106	114	100
Basel . . . . .	57	62	68	77	66
Liestal . . . . .	100	93	84	82	90
Schaffhausen . . . . .	87	102	107	129	106
St. Gallen . . . . .	94	101	92	97	96
Chur . . . . .	250	185	147	113	174
Aarau . . . . .	118	113	111	100	110
Frauenfeld . . . . .	83	86	92	102	91
Bellinzona . . . . .	145	130	113	100	122
Lausanne . . . . .	52	70	78	83	71
Neuchâtel . . . . .	200	142	119	99	140
Genève . . . . .	52	66	79	90	72
Mittel	100	100	100	100	100
Tarifentwurf <sup>1)</sup>	81	82	87	86	84

<sup>1)</sup> Bundessteuer juristischer Personen Seite 82.

## **Abzug der direkten kantonalen Steuern bei der Tilgungssteuer**

Es ist bekannt, dass die Belastung des Einkommens und des Vermögens in den einzelnen Kantonen sehr grosse Unterschiede aufweist.

Die Anregung, es seien die direkten kantonalen und kommunalen Steuern, die effektiv bezahlt worden sind, bei der direkten Bundessteuer vom steuerpflichtigen Einkommen abzuziehen, bezweckt eine Milderung der unterschiedlichen kantonalen Steuerverhältnisse im Sinne eines gewissen interkantonalen Ausgleichs der Belastung. Bei Prüfung des Antrages ist zunächst die Ausgestaltung des Steuerabzuges und sodann dessen Auswirkungen auf die Steuerpflichtigen und den Steuerertrag näher zu untersuchen. Wenn im nachfolgenden von kantonalen Steuern gesprochen wird, so sind auch die kommunalen Steuern einbezogen.

### **A. Ausgestaltung des Steuerabzuges**

#### *1. Der Kreis der zum Abzug berechtigten Personen*

Nach geltendem Wehrsteuerrecht können Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften des Obligationenrechts die bezahlten Steuern, gleichgültig, ob es sich um sogenannte direkte oder indirekte Steuern handelt, vom Reingewinn in Abzug bringen. Die Steuern werden den Geschäftskosten gleichgestellt. Dagegen können die übrigen Steuerpflichtigen, wie dies auch im kantonalen Steuerrecht Regel ist, die bezahlten Steuern nicht vom Einkommen in Abzug bringen. Es handelt sich um die natürlichen Personen, Vereine, Stiftungen und Körperschaften des kantonalen Rechts im Sinne von Artikel 59, Absatz 3, des Zivilgesetzbuches. Diesen Steuerpflichtigen wäre gemäss Antrag bei der Tilgungssteuer der Steuerabzug auch zu gewähren.

#### *2. Gegenstand des Abzuges*

Im Antrag wird von direkten Steuern gesprochen. Der Begriff der direkten Steuern ist nicht eindeutig. Nach allgemeiner Auffassung werden darunter Steuern verstanden, die unmittelbar vom Einkommen und Vermögen erhoben werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um ordentliche oder ausserordentliche Steuern handelt. Dagegen stellt sich bei einer Reihe von kantonalen Steuern, die in die Kategorie der direkten Steuern fallen (z. B. Kopf- und Personalsteuern, Liegenschaftensteuern, Gewerbesteuern u. a.) die Frage, ob sie ebenfalls als abzugsfähig erklärt werden sollen. Wir glauben, hierauf vorerst nicht näher eintreten zu müssen.

#### *3. Zeitliche Umschreibung des Abzuges*

Es ist klar, dass nur die effektiv bezahlten Steuern abgezogen werden können, wie es der Antrag vorsieht. Dagegen stellt sich die Frage, wie der Abzug

zeitlich vorgenommen werden soll. Drei Möglichkeiten lassen sich in Erwägung ziehen. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die Tilgungssteuer wie die Wehrsteuer für eine zweijährige Periode (Steuerperiode) auf Grund des durchschnittlichen Einkommens der beiden vorhergegangenen Jahre (Berechnungsperiode) veranlagt werden soll. Es ergibt sich nachstehendes Schema:

Einkommen in der Berechnungsperiode		Steuerperiode	
1949	1950	1951	1952

Anhand des obigen Schemas lassen sich die drei möglichen Varianten wie folgt charakterisieren:

Von dem der Tilgungssteuer (1951/52) zu unterstellenden Einkommen (1949/50) können diejenigen Kantons- und Gemeindesteuern abgezogen werden, die

- a. ihrerseits dieses Einkommen (1949/50) als Berechnungsgrundlage haben;
- b. für den für die Berechnung der Tilgungssteuer massgebenden Zeitabschnitt (1949/50) geschuldet sind;
- c. in dem für die Berechnung der Tilgungssteuer massgebenden Zeitabschnitt (1949/50) bezahlt worden sind.

Eine Prüfung der Vor- und Nachteile der drei Varianten führt zu folgenden Ergebnissen:

Variante a: Diese Lösung wird dem mit dem Steuerabzug verfolgten Zweck, die Erzielung eines bessern interkantonalen Ausgleichs der Steuerbelastung, am gerechtesten. Die zum Abzug zugelassenen kantonalen und kommunalen Steuern sind auf dem gleichen Einkommen berechnet wie die Tilgungssteuer. So könnten beispielsweise von einem der Tilgungssteuer zugrunde liegenden hohen Durchschnittseinkommen auch die auf demselben veranlagten hohen kantonalen Steuern abgezogen werden.

Die skizzierte Regelung würde aber bei der praktischen Anwendung auf grosse technische Schwierigkeiten stossen. Zunächst ist zu bemerken, dass die Steuer- und Berechnungsperioden in den kantonalen Steuergesetzen sehr verschieden umschrieben sind. Einzelne Kantone haben die gleiche Regelung, wie sie für die projektierte Tilgungssteuer vorgesehen ist, andere Kantone haben einjährige Berechnungs- und Steuerperioden, bei anderen wiederum fallen Steuerperiode und Berechnungsperiode zusammen.

Die technischen Schwierigkeiten der Variante a zeigen sich am deutlichsten bei den Kantonen, deren Berechnungs- und Steuerperioden mit der für die

Tilgungssteuer vorgesehenen Regelung übereinstimmen. In allen Fällen müsste hier mit der Veranlagung der Tilgungssteuer zugewartet werden, bis die Veranlagungen der Kantons- und Gemeindesteuern durchgeführt und rechtskräftig geworden sind. Sodann müsste in allen Fällen, in denen die Einschätzungen zu den Kantons- und Gemeindesteuern infolge von Differenzen, die das kantonale Steuerrecht betreffen, sich verzögern oder vom Pflichtigen angefochten werden, die Veranlagung der Tilgungssteuer aufgeschoben oder korrigiert werden. Viel schwerwiegender sind aber die Auswirkungen der Revisionen rechtskräftiger Veranlagungen bei den Kantonssteuern. So müssten alle Kantone die Steuerveranlagungen nachträglich abändern, wenn der Steuerpflichtige während der Steuerperiode das Kantonsgebiet verlässt, während dies für die Tilgungssteuer nur bei Wegzug des Steuerpflichtigen ins Ausland notwendig ist. Ferner werden in zahlreichen Kantonen die Steuereinschätzungen nachträglich korrigiert, wenn sich während der Steuerperiode die persönlichen Verhältnisse oder die Vermögens- und Einkommensverhältnisse des Steuerpflichtigen wesentlich ändern (Heirat, Scheidung, Erbgang, Schenkung, Pensionierung, Geschäftsaufgabe usw.), während nach dem Wehrsteuerbeschluss eine Revision nur für den Fall der Scheidung vorgesehen ist, und auch im Tilgungssteuerbeschluss nur in beschränktem Umfang Revisionen vorgesehen werden dürften. In allen diesen Fällen, in denen die Einschätzungen der Kantone und Gemeinden nachträglich korrigiert werden, müsste auch die Veranlagung der Tilgungssteuer nachträglich revidiert werden. Da derartige Revisionen der Tilgungssteuereinschätzungen häufig wären, sind sie praktisch nicht tragbar. Es bliebe im Interesse einer rationellen Durchführung der Tilgungssteuer-Veranlagungen nichts anderes übrig, als von einer nachträglichen Berücksichtigung der Abänderung kantonaler und kommunaler Steuereinschätzungen abzusehen und die daraus erwachsenden Unzukömmlichkeiten Gewährung eines zu grossen oder eines zu kleinen Steuerabzuges) in Kauf zu nehmen.

Variante b: Diese Lösung (geschuldete Steuer) befriedigt sachlich weniger als Variante a (gleiche Berechnungsperiode), weil die zum Abzug zugelassenen kantonalen Steuern auf einer anderen oder teilweise anderen Berechnungsperiode basieren als die Tilgungssteuer. Immerhin liesse sich diese Lösung noch rechtfertigen, weil Zufälligkeiten, wie sie bei Variante c vorkommen könnten, ausgeschlossen sind. Die kantonalen Steuern würden wie Unkosten behandelt; sie kämen dann zum Abzug, wenn sie dem Steuerpflichtigen erwachsen. Die Variante b bietet weniger technische Schwierigkeiten als die Variante a. Sie berücksichtigt kantonale Steuerbeträge, deren Veranlagung ordentlicherweise ein bis zwei Jahre vor der Veranlagung der Tilgungssteuer erfolgte und somit im Zeitpunkte der Tilgungssteuer-Einschätzung bereits bekannt sind. Die technischen Schwierigkeiten werden durch diese zweite Lösung aber nicht beseitigt. Was ein Steuerpflichtiger schuldet, ergibt sich aus der rechtskräftigen Steuereinschätzung. Der Eintritt der Rechtskraft

kann sich stark verzögern, sei es, dass die Vornahme der kantonalen Einschätzung auf Schwierigkeiten stösst, sei es, dass die Veranlagungsverfügung angefochten wird. Ausserdem können nachträglich notwendig werdende Revisionen der kantonalen Einschätzungen dazu führen, dass im Zeitpunkt der Veranlagung der Tilgungssteuer noch nicht feststeht, was für kantonale und kommunale Steuern für die massgebende Steuerberechnungsperiode geschuldet werden.

Variante c: Diese Lösung ist sachlich unbefriedigend und wird dem beabsichtigten Zweck keineswegs gerecht. Der Steuerabzug, der von der Bezahlung der Steuern in der für die Tilgungssteuer massgebenden Berechnungsperiode abhängig gemacht wird, ist starken Zufälligkeiten (z. B. Schwankungen des Einkommens) ausgesetzt. Es ist denkbar, dass infolge Stundung, Einsprache, Rekurs in einer Berechnungsperiode keine Steuern bezahlt worden sind und damit auch kein Abzug vorgenommen werden kann. Der Abzug geht dem Steuerpflichtigen zwar nicht verloren, er wird aber erst in einer Tilgungssteuerperiode vorgenommen, die mit den Berechnungsjahren der aufgelaufenen kantonalen Steuern in keinem Zusammenhang steht. So kann der Steuerabzug selbst bei stabilen Einkommens- und Vermögensverhältnissen unausgeglichen sein, er kann in einer Tilgungssteuerperiode null sein, in der folgenden dagegen einen namhaften Betrag ausmachen.

Bei diesen Unzulänglichkeiten hat die Variante c den Vorteil, dass sie gegenüber den Varianten a und b die geringsten technischen Schwierigkeiten bietet. Sie verursacht dem Steuerpflichtigen und den Steuerbehörden am wenigsten Arbeit.

In diesem Zusammenhang ist noch darauf hinzuweisen, dass bei der Kriegsgewinnsteuer die drei vorgenannten Varianten zur Anwendung gekommen sind. Auf Grund der gesammelten Erfahrung sind wir der Überzeugung, dass aus Gründen der Arbeitsökonomie nur die Variante c, trotz der ihr anhaftenden Unzulänglichkeiten, in Erwägung zu ziehen wäre, wenn die Frage des Steuerabzuges grundsätzlich bejaht werden sollte.

## **B. Die Auswirkung des Steuerabzuges**

### *1. Auswirkungen auf die Steuerbelastung*

Die Auswirkungen des Steuerabzuges sollen anhand einiger Zahlenbeispiele veranschaulicht werden. Wir supponieren einen verheirateten selbständig Erwerbenden ohne Kinder mit einem Arbeitseinkommen von Fr. 5000, 10 000, 25 000, 50 000 und erhalten folgendes Bild:

## a. Gemeinde Chur (hohe Belastung)

Einkommen . . . . .	5 000	10 000	25 000	50 000
Kantonale Steuern . . . . .	290	1 147	4 393	9 762
Einkommen abzügl. Steuern . . . . .	4 710	8 853	20 607	40 238
Tilgungssteuer ohne Abzug . . . . .	—	100	850	3 700
Tilgungssteuer mit Abzug . . . . .	—	76	542	2 230
Reduktion in Franken. . . . .	—	24	308	1 470
Reduktion in % . . . . .	—	24	36	40

## b. Gemeinde Zürich (mittlere Belastung)

Einkommen . . . . .	5 000	10 000	25 000	50 000
Kantonale Steuern . . . . .	224	745	3 382	9 102
Einkommen abzügl. Steuern . . . . .	4 776	9 255	21 618	40 898
Tilgungssteuer ohne Abzug . . . . .	—	100	850	3 700
Tilgungssteuer mit Abzug . . . . .	—	84	612	2 320
Reduktion in Franken. . . . .	—	16	238	1 380
Reduktion in % . . . . .	—	16	28	37

## c. Gemeinde Stans (niedere Belastung)

Einkommen . . . . .	5 000	10 000	25 000	50 000
Kantonale Steuern . . . . .	92	377	1 122	2 364
Einkommen abzügl. Steuern . . . . .	4 908	9 623	23 878	47 636
Tilgungssteuer ohne Abzug . . . . .	—	100	850	3 700
Tilgungssteuer mit Abzug . . . . .	—	92	766	3 340
Reduktion in Franken. . . . .	—	8	84	360
Reduktion in % . . . . .	—	8	10	10

Aus den Beispielen geht hervor, dass die Auswirkung des Abzuges auf die Tilgungssteuer beachtlich ist und dass sie nach Grösse des Einkommens und Gemeinde nicht unwesentlich verschieden ist.

Gestützt auf unsere Untersuchungen nehmen wir an, dass die Belastung durch die vorgesehene Tilgungssteuer durch den Abzug der kantonalen Steuern eine Reduktion von durchschnittlich  $\frac{1}{3}$  erfahren würde.

Setzt man die Reduktion zur Gesamtsteuerbelastung (kantonale Steuern und Tilgungssteuer ohne Steuerabzug) in Beziehung, so kann festgehalten werden, dass sie bei den kleineren und mittleren Einkommen nicht wesentlich ins Gewicht fällt (bei Fr. 10 000 Arbeitseinkommen in Chur und Zürich ca. 2%), wohl aber bei den grossen Einkommen (bei Fr. 50 000 Einkommen in Chur

10,9%, in Zürich 10,8%). Stans zeigt ein anderes Bild, das aber nicht als repräsentativ gelten kann, da die Progression im Kanton Nidwalden verglichen mit anderen Kantonen schwach entwickelt ist.

Für die Stadt Bern würde sich der Steuerabzug wie folgt auswirken:

Arbeits- einkommen	kantonale Steuern	Tilgungssteuer		Reduktion in %
		ohne Abzug	mit Abzug	
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	
8 000	611	60	46	23
10 000	900	100	82	18
20 000	2 674	500	392	22
50 000	8 901	3 700	2 350	36
60 000	11 392	5 700	3 490	39
100 000	20 785	13 700	9 540	30
200 000	42 125	33 700	25 260	25

Die maximale Auswirkung ergibt sich bei einem Einkommen von Fr. 60 000.

Das verschiedene Ausmass der Reduktion je nach Einkommensgrösse wird durch die Ausgestaltung der kantonalen Progressionstarife bedingt.

## 2. Die ausgleichende Wirkung auf die Steuerbelastung

Auf Grund der vorhergehenden Zahlen über die Steuerbelastung in Gemeinden mit hoher, mittlerer und niedriger Steuerbelastung (Chur, Zürich, Stans) ist ersichtlich, wie sich der Steuerabzug auf die Belastungsdifferenzen zwischen den einzelnen Gemeinden auswirkt.

Die Unterschiede in der Belastung (kantonale Steuern und Tilgungssteuer) der Gemeinden Chur und Zürich ohne und mit Abzug der kantonalen Steuern von der Tilgungssteuer betragen:

	Arbeitseinkommen in Franken			
	5 000	10 000	25 000	50 000
Belastungsunterschied				
Ohne Steuerabzug . . .	66	402	1 011	660
Mit Steuerabzug . . . .	66	394	941	570
Veränderungen Franken in Prozent des Einkommens . . . . .	—	— 8	— 70	— 90
	0,0	0,1	0,3	0,2

Eine entsprechende Gegenüberstellung der Belastungsdifferenzen für die Gemeinden Chur und Stans ergibt folgendes Bild:

	Arbeitseinkommen in Franken			
	5 000	10 000	25 000	50 000
	Belastungsunterschied			
Ohne Steuerabzug . . . .	198	770	3 271	7 398
Mit Steuerabzug . . . .	198	754	3 047	6 288
Veränderung Franken .	—	— 16	— 224	— 1 110
in Prozent des Einkommens . . . . .	0,0	0,2	0,9	2,2

Die Beispiele zeigen, dass der durch den Steuerabzug bewirkte Ausgleich der Steuerbelastung in Chur (hohe Steuerbelastung) und Zürich (mittlere Steuerbelastung) absolut und im Verhältnis zum Einkommen unbedeutend ist. Bei einem Arbeitseinkommen von Fr. 50 000 spielt ein Belastungsausgleich von Fr. 90 (0,2% des Einkommens) praktisch keine Rolle.

Etwas stärker wirkt sich der Ausgleich bei der Belastung von Chur und Stans aus für grössere Einkommen. Er beträgt für ein Einkommen von Franken 50 000 Fr. 1110 oder 2,2% des Einkommens. Es handelt sich hier um einen extremen Fall, der nicht als Regel gelten kann.

Die Beispiele dürften zeigen, dass die ausgleichende Wirkung des Steuerabzuges auf die Belastungsunterschiede sehr bescheiden ist. Ein abschliessendes Urteil ist aber erst möglich, wenn die Erhöhung der Steuersätze, die als Folge eines Steuerabzuges notwendig wäre, berücksichtigt wird. Wir behalten uns vor, auf diesen Punkt in einem nachfolgenden Abschnitt (Seiten 649 f.) zurückzukommen.

### 3. Auswirkungen auf die Belastung des Arbeitseinkommens und des Vermögensertrages

Der Vermögensertrag wird in allen Kantonen stärker belastet als das Arbeitseinkommen. Die Mehrbelastung hat ein solches Ausmass erreicht, dass bei der Tilgungssteuer von der Erhebung einer ergänzenden Vermögenssteuer abgesehen werden soll. Der Pflichtige, der ein Einkommen aus Vermögen bezieht, bezahlt in den meisten Kantonen ausser der Einkommenssteuer auf dem Vermögensertrag noch die Vermögenssteuer auf dem Vermögen. Die Kantone, welche den Vermögensertrag nicht als Einkommen besteuern, belasten dafür das Vermögen umso stärker. Die Belastung eines Verheirateten ohne Kinder beträgt im Durchschnitt der Kantonshauptorte:

Einkommen Franken	Arbeits- einkommen	Vermögens- ertrag (4%)
	Belastung in %	
3 000	2,1	17,4
6 000	4,5	20,8
15 000	9,3	26,7
25 000	12,3	30,3
50 000	14,9	33,7
80 000	16,0	34,9

Da ein Pflichtiger, dessen Einkommen aus Vermögen fliesst, mehr kantonale Steuern bezahlen muss als ein Pflichtiger mit Arbeitseinkommen, kann er auch einen entsprechend grösseren Steuerabzug vornehmen und wird auf diese Weise auch mit einer kleineren Tilgungssteuer belastet. Die Auswirkung geht aus nachstehender Übersicht hervor:

Einkommen	Tilgungssteuer Vorschlag Bundesrat	Tilgungssteuer nach Abzug der kantonalen Steuern	
		Arbeits- einkommen	Vermögens- ertrag
4 000	—	—	—
8 000	60	50	22
12 000	180	140	78
20 000	500	412	268
40 000	2 200	1 630	976
80 000	9 700	7 120	4 120
200 000	33 700	24 980	19 980

Der Steuerabzug führt durchgehend zu einer Entlastung des Vermögensertrages gegenüber dem Arbeitseinkommen. Durch die vorgesehene Beschränkung der Tilgungssteuer auf das Einkommen sollen Arbeitseinkommen und Vermögensertrag gleich belastet werden. Eine Begünstigung des Vermögensertrages, wie sie der Steuerabzug zur Folge hätte, wäre dagegen nicht gerechtfertigt und würde in der Öffentlichkeit sicher auf Opposition stossen.

#### 4. Die Auswirkungen auf den Steuerertrag

Wie aus den hievor aufgeführten Beispielen (vgl. Seite 646) hervorgeht, bewirkt der Steuerabzug eine starke Senkung der Steuerbelastung für den Steuerpflichtigen, was zur Folge hat, dass der Fiskus mit entsprechend kleineren Steuererträgen rechnen muss. Wir schätzen den Ertragsausfall auf ungefähr einen Drittel. Der in der Botschaft des Bundesrates vorgesehene Gesamtertrag der Tilgungssteuer beträgt 200 Millionen Franken (inklusive Kantonsanteile). Hievon entfallen auf die natürlichen Personen 164 Millionen Franken. Durch den Abzug der kantonalen Steuern wird sich der vorgesehene Ertrag der Tilgungs-

steuer bei den natürlichen Personen von 164 Millionen Franken auf ca. 110 Millionen Franken reduzieren. Damit dieser Ausfall gedeckt werden kann, wäre eine Erhöhung des vorgesehenen Tarifs der Tilgungssteuer um ca. 50 % nötig.

Wir haben im vorhergehenden Abschnitt auf die Begünstigung hingewiesen, die sich für das Vermögenseinkommen durch den Steuerabzug ergeben würde. Um diese zweifellos auch von den Befürwortern des Steuerabzuges nicht gewollte Auswirkung auszuschalten, müsste erneut die Erhebung einer Ergänzungssteuer vom Vermögen in Aussicht genommen werden. Der Tarif einer solchen Steuer müsste so gestaltet sein, dass sich ungefähr eine steuerliche Gleichstellung von Arbeitseinkommen und Vermögenseinkommen ergäbe. Der Ertrag der Ergänzungssteuer würde den geschätzten Steuerausfall verkleinern, so dass der verbleibende Rest durch eine Erhöhung des Einkommenssteuertarifs um ca. einen Drittel gedeckt werden könnte.

Aus einer Tarifierhöhung der Einkommenssteuer (ein Drittel) und der Erhebung einer Ergänzungssteuer vom Vermögen ergeben sich für einen Verheirateten ohne Kinder im Mittel der Kantonshauptorte folgende Belastungen (in Franken):

Einkommen	Tilgungssteuer nach Vorschlag des Bundesrates ohne Abzug der kantonalen Steuern		Tilgungssteuer (erhöhter Tarif und Ergänzungssteuer) nach Abzug der kantonalen Steuern	
	Arbeits-einkommen	Kapital-einkommen	Arbeits-einkommen	Kapital-einkommen
4 000	—	—	—	20
8 000	60	60	67	89
12 000	180	180	187	194
20 000	500	500	549	657
40 000	2 200	2 200	2 173	2 401
80 000	9 700	9 700	9 493	9 493
200 000	33 700	33 700	35 973	35 840

Aus der obigen Gegenüberstellung geht klar hervor, dass sich praktisch keine nennenswerten Verschiebungen der Steuerbelastung ergeben. Auch die interkantonalen Verschiedenheiten der Steuerbelastung werden durch den Steuerabzug bei der Tilgungssteuer nicht wesentlich kleiner. Wir haben an einigen Beispielen (vgl. Seite 647 f.) festgestellt, dass der Steuerabzug die Belastungsunterschiede nicht merklich reduziert. Höchstens in extremen Fällen ergibt sich eine etwas stärkere Nivellierung (Chur: Stans). Unter Berücksichtigung einer Tarifierhöhung von einem Drittel für die Einkommenssteuer werden die Belastungsunterschiede noch etwas stärker ausgeglichen. Zur Illustration führen wir zwei Beispiele an. Ein Vergleich zwischen Chur und Stans für ein Arbeitseinkommen von Fr. 50 000 ergibt folgendes Bild (in Franken):

Vergleichsgemeinden	Kant. Steuer + Tilgungssteuer ohne Abzug (a)	Kant. Steuer + Tilgungssteuer mit Abzug (b)	Kant. Steuer + erhöhte Tilgungssteuer - (c)
Chur . . . . .	13 462	11 992	12 735
Stans . . . . .	6 064	5 704	6 817
Differenz . . . . .	7 398	6 288	5 918

Die Differenz in der Belastung (b:c) würde somit um weitere Fr. 370 kleiner, was für diesen extremen Fall bescheiden ist.

Ein entsprechender Vergleich für die Gemeinden Chur und Zürich stellt sich wie folgt:

Vergleichsgemeinden	Kant. Steuer + Tilgungssteuer ohne Abzug (a)	Kant. Steuer + Tilgungssteuer mit Abzug (b)	Kant. Steuer + erhöhte Tilgungssteuer (c)
Chur . . . . .	13 462	11 992	12 735
Zürich . . . . .	12 802	11 422	12 195
Differenz . . . . .	660	570	540

Die Belastungsdifferenz (b:c) verringert sich im unbedeutenden Ausmass von Fr. 30.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass durch den Steuerabzug die Belastungsdifferenzen etwas ausgeglichen werden und dass diese Tendenz durch eine Erhöhung der vorgesehenen Tarifsätze für das Einkommen und die Erhebung einer Ergänzungssteuer leicht verstärkt wird.

Es lässt sich grundsätzlich die Frage aufwerfen, ob ein Ausgleich der Belastungsdifferenzen zwischen den einzelnen Kantonen durch das Mittel der Tilgungssteuer überhaupt sachlich begründet werden kann. Die Befürworter des Steuerabzugs gehen jedenfalls von der Überlegung aus, dass die eidgenössische Steuer auf die kantonale Belastung keine Rücksicht nehme. Durch den Steuerabzug soll die Tilgungssteuer bis zu einem gewissen Grade auf die kantonalen Steuern abgestimmt werden, indem der Steuerpflichtige je nach der kantonalen Steuerlast mehr oder weniger Tilgungssteuern zu entrichten hat, mehr oder weniger an die Kosten der Landesverteidigung beitragen muss.

Entgegen dieser Ansicht gehen wir von der Überlegung aus, dass jeder Bürger unabhängig von seinem Steuerdomizil nach seiner Leistungsfähigkeit an die Abtragung und Verzinsung der Aufwendungen für die Landesverteidigung beitragen soll. Die Leistungsfähigkeit wird nach seinem Einkommen bemessen. Werden die kantonalen Steuern vom Einkommen abgezogen, so variiert die Bemessungsgrundlage und damit auch der Steuerertrag nach dem Steuerdomizil des Pflichtigen. Das widerspricht jedoch dem Grundsatz, dass Ein-

kommen von gleicher Höhe die gleiche Steuer tragen sollen. Die Steuern sind für natürliche Personen keine Unkosten, sondern sie stellen eine Form der Einkommensverwendung dar, auch wenn nicht der Einzelne den Verwendungszweck bestimmt, sondern der Staat. Die Steuern sind das generelle Entgelt für die staatlichen Leistungen, und weil diese Leistungen von Kanton zu Kanton verschieden sind, variiert auch die Steuerbelastung. Und wenn die Steuerbelastung in einem Kanton hoch ist, weil die Leistungen des Staates gross sind, so darf hieraus doch nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Steuerpflichtigen, die in diesem Kanton ihren Wohnsitz haben, weniger an die Kosten der Landesverteidigung beitragen sollen als die Steuerpflichtigen anderer Kantone. Es ist klar, dass die interkantonalen Verschiedenheiten der Steuerbelastung auch von der Steuerkraft, der Steuermoral und andern Faktoren beeinflusst werden, der verschiedene Umfang der staatlichen Leistungen dürfte jedoch der Hauptfaktor sein.

Der Steuerabzug widerspricht nicht nur dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, sondern auch dem Grundsatz rationeller Steuererhebung. Die technischen Schwierigkeiten des Steuerabzuges werden zweifellos unterschätzt, unterschätzt wird die zusätzliche Arbeit, die dem Steuerpflichtigen und den Steuerbehörden entstehen.

Zweifellos würde der Steuerpflichtige den Steuerabzug zunächst begrüssen. Wenn er bei der Abgabe der Steuererklärung die Quittungen für die bezahlten Steuern beibringen müsste, würde er vielleicht über die zusätzliche Arbeit, die ihm zugemutet wird, wenig erfreut sein. Der Steuerbezug wickelt sich nicht bei allen Pflichtigen in der einfachen Weise ab, dass Staats- und Gemeindesteuern auf den Zahlungstermin per Postcheck einbezahlt werden, so dass der Deklaration für die Tilgungssteuer lediglich der Postcheckzettel beigelegt werden muss. Viele Pflichtige bezahlen die Steuern in Raten. Einzelne Kantone besteuern die Personengesellschaften und nicht die einzelnen Gesellschafter. Bei der Tilgungssteuer sind die einzelnen Gesellschafter steuerpflichtig. Die von der Gesellschaft bezahlte Steuer müsste in diesen Fällen auf die Gesellschafter aufgeteilt werden. Es gibt Fälle, wo eine bereits bezahlte Steuer ganz oder teilweise zurückbezahlt wird. Die praktische Durchführung des Steuerabzuges würde jedenfalls viele Spezialfälle zeitigen, mit denen nicht gerechnet wurde. Die Erfahrungen, die bei der Kriegsgewinnsteuer mit dem Steuerabzug gemacht wurden, sind in dieser Hinsicht sehr aufschlussreich gewesen.

Die Mißstimmung, die heute in weiten Kreisen der Steuerpflichtigen besteht, wird zum Teil darauf zurückgeführt, dass die Abgabe der Steuererklärungen den Bürger zu sehr belasten. Unter den heutigen Verhältnissen muss vermieden werden, dass vom Steuerpflichtigen ohne triftige Gründe zusätzliche Arbeit verlangt wird.

Die vom Pflichtigen in Abzug gebrachten Steuern müssen von den Veranlagungsbehörden anhand der beigelegten Quittungen kontrolliert werden. Wir rechnen mit 1 000 000 tilgungssteuerpflichtigen natürlichen Personen. An dieser Zahl lässt sich die Arbeit, die den Steuerbehörden erwächst, einiger-

massen abschätzen. Nicht nur der Steuerpflichtige, sondern auch die Steuerbehörden müssen von zusätzlicher Arbeit verschont werden, wenn ein weiteres Anwachsen des Beamtenapparates vermieden werden soll. Der Steuerabzug hätte unfehlbar eine Personalvermehrung bei den Steuerbehörden oder eine Verzögerung der Veranlagungsarbeiten zur Folge. Wir erachten beide Eventualitäten als unerwünscht.

### **Zusammenfassung und Schlussfolgerung**

Der Abzug der kantonalen Steuer bei der Tilgungssteuer scheint auf den ersten Blick ein geeignetes Mittel zu sein, die Tilgungssteuer auf die kantonalen Steuern abzustimmen und die interkantonalen Belastungsdifferenzen abzuschwächen. Die nähere Prüfung führt jedoch zum Ergebnis, dass die Nachteile die Vorteile stark überwiegen.

1. Der Abzug hätte zur Folge, dass die Bemessungsgrundlage für die Tilgungssteuer vom Einkommen je nach dem Steuerdomizil der Pflichtigen variieren würde. Dies widerspräche dem Grundsatz der einheitlichen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

2. Durch den Steuerabzug würde der Grundsatz durchbrochen, dass jeder Steuerpflichtige und jeder Kanton im Verhältnis zu seiner Leistungsfähigkeit zur Abtragung der ausserordentlichen Wehrausgaben beizutragen hätte.

3. Die Tilgungssteuer ist nicht das geeignete Mittel, um die interkantonalen Belastungsdifferenzen auszugleichen. Wenn ein solcher Ausgleich erzielt werden soll, so könnte dies nur durch eine besondere, diesem Zweck dienende Steuer geschehen.

4. Infolge des Steuerabzuges würde der Steuerertrag merklich zurückgehen, so dass zur Deckung des Ausfalles der vorgesehene Steuertarif erhöht und ausserdem eine ergänzende Vermögenssteuer eingeführt werden müsste. Die letztere wäre auch notwendig, weil ohne sie das Kapitaleinkommen gegenüber dem Arbeitseinkommen durch den Steuerabzug begünstigt würde.

5. Der Steuerabzug und die Erhebung der ergänzenden Vermögenssteuer würden den Steuerpflichtigen und die Steuerbehörden mit zusätzlicher Arbeit belasten, die Steuerveranlagung verzögern und die Steuermalaise verstärken.

Diese Gründe führen zur Ablehnung des Abzuges der kantonalen Steuern bei der Tilgungssteuer der natürlichen Personen.

---

**Bundesratsbeschluss**  
über  
**die Abschreibung der Gebäude, Betriebsanlagen und  
Mobilien der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung**  
**(PTT-Abschreibordnung)**  
(Vom 19. April 1945)

Der schweizerische Bundesrat,  
gestützt auf Artikel 70 des Bundesgesetzes vom 5. April 1910 über  
das schweizerische Postwesen und Artikel 4 des Bundesgesetzes vom  
16. Dezember 1907 über die Organisation der Telegraphen- und Telephon-  
verwaltung,

beschliesst:

Art. 1

Umfang und  
Verbuchung der  
Abschreibungen

<sup>1</sup> Sämtliche der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung dienen-  
den Gebäude, Betriebsanlagen und Mobilien sind laufend abzuschreiben.

<sup>2</sup> Abzuschreiben sind die ursprünglichen Anschaffungs- und Er-  
stellungskosten. Diesen sind die Kosten der Ergänzung und des Um-  
baues gleichzustellen, wenn durch die Ergänzung und den Umbau eine  
wesentliche betriebliche und wirtschaftliche Verbesserung der Anlagen  
erzielt wird.

<sup>3</sup> Die Abschreibung hat von der erfahrungsgemässen Nutzungsdauer  
auszugehen und der Entwertung der Anlagen zu entsprechen.

<sup>4</sup> Mit dem jährlichen Abschreibungsbedarf sind die Betriebsrechnun-  
gen zu belasten.

Art. 2

Abschreibungs-  
sätze und  
Abschreibungs-  
bedarf

<sup>1</sup> Die jährlichen Abschreibungssätze betragen:

% der ursprünglichen Kosten für (Art. 1, Abs. 2)

2 Verwaltungsgebäude

8½ Bauten für Betriebszwecke

%	der ursprünglichen Kosten für (Art. 1. Abs. 2)
15	Betriebsanlagen für den Automobildienst
10	Förderanlagen
10	Rohrposten
15	Aufzüge, Hebebühnen
10	Tankanlagen und andere Behältnisse
20	Andere mechanische Einbauten
8½	Oberirdische Telegraphen- und Telephonlinien (Fernlinien und Teilnehmerlinien)
5	Unterirdische Telegraphen- und Telephonlinien (Kabel)
10	Telegraphenapparate
10	Telephonhandzentralen
8½	Automatische Telephonzentralen
20	Telephonkabinen
10	Verstärkerstationen
10	Teilnehmerapparate
5	Bahnfahrzeuge
20	Motorfahrzeuge und Fahrräder
10	Bespännbare Wagen und Schlitten
20	Handwagen, Handschlitten usw.
20	Mobilien (Mobiliar, Werkzeug, Geräte)

<sup>2</sup> Die Generaldirektion der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung hat den jährlichen Abschreibungsbedarf vom Stand der abschreibungspflichtigen Kosten am Jahresanfang zu ermitteln und in die Kreditbegehren der Voranschläge zur Betriebsrechnung einzustellen.

<sup>3</sup> Mit den Kosten für die Anschaffung von Apparaten für Störunghebung, von Versuchs- und Prüfapparaten sowie von dem Radio- und dem Telephonrundspruch dienenden Anlagen ist die Betriebsrechnung des Anschaffungsjahres zu belasten.

### Art. 3

Kommen wichtigere Anlagen vor Ablauf der erfahrungsgemässen Nutzungsdauer ausser Gebrauch, so ist der durch die ordentliche Abschreibung nicht gedeckte Rest der ursprünglichen Kosten durch die Gewinn- und Verlustrechnung des betreffenden Jahres vollständig abzuschreiben. Ausserordentliche Abschreibung

### Art. 4

Für jede Gruppe der abschreibungspflichtigen Anlagen sind in den Bilanzen unter den Aktiven auszuweisen die ursprünglichen Kosten (Art. 1, Abs. 2), der Stand der Abschreibungen und der nach Abzug der Abschreibungen verbleibende Buchwert. Bilanzierung

## Art. 5

Revision

<sup>1</sup> Die Generaldirektion der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung hat dem eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement alle zehn Jahre über Bestand und Auswirkung der Abschreibung zu berichten.

<sup>2</sup> Der Bundesrat beschliesst gestützt auf den Antrag des Post- und Eisenbahndepartementes die für das folgende Jahrzehnt massgebende Abschreibebestimmung.

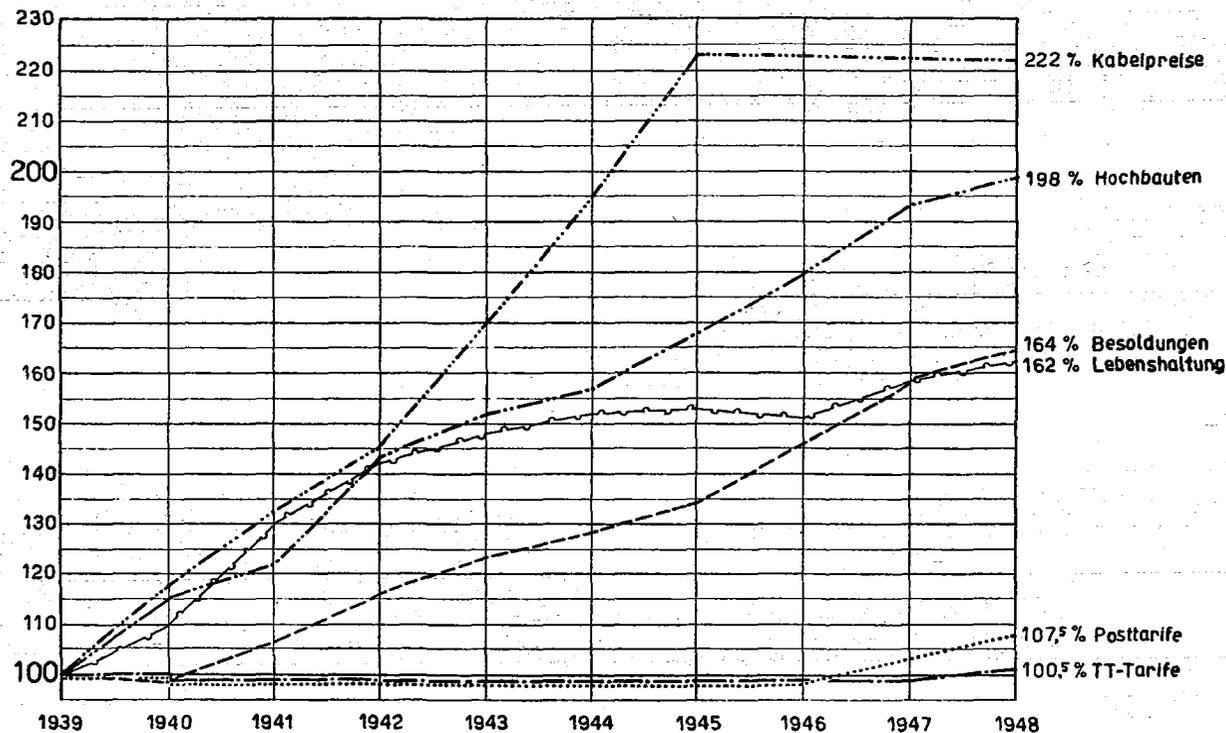
## Art. 6

Inkrafttreten  
und Vollzug

<sup>1</sup> Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 1945 in Kraft; auf den gleichen Zeitpunkt werden alle ihm widersprechenden früheren Erlasse aufgehoben. Nach den Bestimmungen von Artikel 2 ist der Abschreibungsbedarf erstmals bei der Erstellung der Voranschläge für das Jahr 1946 zu berechnen. Mit dem Abschreibungsaufwand sind erstmals die Betriebsrechnungen für das Jahr 1944 zu belasten.

<sup>2</sup> Mit dem Vollzug dieses Beschlusses ist das Post- und Eisenbahndepartement beauftragt.

# Graphische Darstellung der Teuerung 1939–1948



## **Bericht des Bundesrates an die Kommission des Nationalrates für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Vom 12./19. Oktober 1948)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5336
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.11.1948
Date	
Data	
Seite	529-657
Page	
Pagina	
Ref. No	10 036 422

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.