

Bundesblatt

92. Jahrgang.

Bern, den 24. Januar 1940.

Band I.

*Erscheint wöchentlich Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*

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

3980

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur
Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes.

(Vom 19. Januar 1940.)

Herr Präsident!

Sehr geehrte Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes zu unterbreiten.

A. Zweck der Vorlage.

Die Finanzlage des Bundes hat im Laufe der letzten Jahre eine völlige Umwandlung erfahren.

Die Verschärfung der politischen Gleichgewichtsstörungen in Europa hat den Bund seit 1933 in steigendem Masse zur Verstärkung seiner militärischen Landesverteidigung gezwungen. Die Hoffnung, dass die Zunahme der damit verbundenen dauernden zusätzlichen Aufwendungen für den Unterhalt und den Ersatz des Kriegsmaterials und für die militärische Ausbildung durch den schrittweisen Abbau der Ausgaben des Bundes zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise und zur Linderung der Notlage einzelner Glieder der Volkswirtschaft aufgewogen würde, erwies sich als trügerisch. Für absehbare Zeit ist die Hilfe an notleidende Wirtschaftszweige nicht zu entbehren. Die Schuldentilgung kann nicht mehr planmässig durchgeführt werden. Wir sind für einmal dem Budgetgleichgewicht im ordentlichen Finanzhaushalt des Bundes ferner als je.

Die Pflicht zum Schutze unserer Neutralität hat schon seit einigen Jahren den ausserordentlichen Finanzbedarf sprunghaft gesteigert. Zu den Rüstungsausgaben gesellen sich seit Ende August 1939 die Mobilisationskosten. Die Finanzierung der Wehraufgaben ist vorab eine fiskalpolitische Aufgabe.

Der vorliegende Beschlussesentwurf verfolgt ein dreifaches Ziel:

1. Er soll dem Bund die Durchführung aller jener Massnahmen ermöglichen, deren er zur raschen Wiederherstellung des Gleichgewichtes im ordentlichen Finanzhaushalt und zur planmässigen Schuldentilgung bedarf.
2. Gleichzeitig soll er dem Bunde gestatten, seine Aufwendungen für die Verstärkung der militärischen Landesverteidigung und die Kriegsmobilmachung zu verzinsen und abzutragen.
3. Beide Massnahmen verfolgen schliesslich den Zweck, unsere Währung sicherzustellen und rechtzeitig der Gefahr einer grossen und allgemeinen Preissteigerung zu wehren.

B. Die ausserordentlichen Wehraufwendungen und ihre Deckung.

Zur Verstärkung der militärischen Landesverteidigung sind bisher 960 Millionen Franken bewilligt worden. Auf Rechnung dieser Kredite, über die bereits verfügt ist, werden bis Ende 1940 rund 625 Millionen Franken ausgegeben sein. Davon sind etwa 67 Millionen Franken bereits getilgt. Nach 1940 bleiben vom voraussichtlichen Gesamtbedarf von gegen 1300 Millionen Franken noch rund 1200 Millionen Franken zu tilgen und zu verzinsen ¹⁾.

Dazu kommen die Kosten der Kriegsmobilmachung. Sie werden im Jahre 1939 und im ersten Halbjahr 1940 unter sonst gleichen Verhältnissen zusammen etwa 1200 Millionen Franken erreichen. Muss die Mobilmachung über das erste Halbjahr 1940 hinaus aufrechterhalten bleiben, so erhöht sich der Bedarf entsprechend. Wie lange sie dauern wird, weiss heute niemand. Wir sind gezwungen, bei der Frage nach den Deckungsmassnahmen von einer bestimmten Annahme auszugehen. Auf eine kürzere Dauer als bis Mitte 1940 möchten wir im Hinblick auf die völlig unabgeklärte Lage nicht abstellen.

Für einmal schätzen wir die gesamten ausserordentlichen Wehraufwendungen (Verstärkung der militärischen Landesverteidigung und Kosten der Kriegsmobilmachung) bis Mitte des Jahres 1940 auf gegen $2\frac{1}{2}$ Milliarden Franken.

Durch die Finanzordnung 1939—1941 wurde für den Schuldendienst der Kosten der Landesverteidigung der Bundesanteil am Ertrag der eidgenössischen Krisenabgabe von jährlich etwa 30 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Damit kann aber nicht einmal 1 Milliarde verzinst werden. Um 2,5 Milliarden Franken zu verzinsen und innert 30 Jahren zu amortisieren, wäre eine jährliche Einnahme von der fünffachen Ergiebigkeit der Krisenabgabe nötig. Die Erschliessung neuer Einnahmequellen ist somit unabweisbar.

Vorab ist durch eine grosse, einmalige Kraftanstrengung der gewaltige Gesamtaufwand um einen bedeutenden Betrag zu vermindern, damit die

¹⁾ Beilage 6.

Restschuld mit einer erträglichen Steuer innert absehbarer Zeit abgetragen werden kann. Die Verminderung soll womöglich den vor der Mobilisation bewilligten Krediten entsprechen. Wir sehen dafür folgende drei Massnahmen vor:

1. Eine vom Bundesrat angeordnete Kriegsgewinnsteuer, durch die die Kriegsgewinne mit 30 bis 40 % erfasst werden. (Zurzeit fehlen Anhaltspunkte, um den Ertrag dieser Kriegsgewinnsteuer zu schätzen.)
2. Entnahme von 250 Millionen Franken aus dem Währungsausgleichsfonds.
3. Erhebung eines einmaligen Wehropfers vom Vermögen mit einem Ertrag für den Bund von etwa 450 Millionen Franken. Zu diesem Zweck soll das Vermögen der natürlichen Personen mit $1\frac{1}{2}$ bis 3% oder, da das Wehroffer auf drei Jahre verteilt wird, mit jährlich $\frac{1}{2}$ bis 1% belastet werden. Für die juristischen Personen ist ein Einheitssatz von $1\frac{1}{2}$ % bzw. jährlich $\frac{1}{2}$ % vorgesehen.

Darf der Gesamtertrag dieser drei Massnahmen kaum auf gegen eine Milliarde Franken veranschlagt werden, so verbleiben noch mehr als $1\frac{1}{2}$ Milliarden Franken, die im Verlaufe einer Generation durch eine Wehrsteuer zu verzinsen und zu tilgen sind. Die Wehrsteuer tritt an die Stelle der gegenwärtigen eidgenössischen Krisenabgabe und soll in der Hauptsache ähnlich aufgebaut sein wie diese. Im Gegensatz zur Krisenabgabe sollen die Erträge von inländischen Wertpapieren und von Guthaben bei inländischen Banken auf dem Abzugswege unmittelbar an der Quelle besteuert werden. Überdies soll die Wehrsteuer durch eine Kopfsteuer von jährlich 5 Franken für ledige Personen über 20 Jahre ergänzt werden. Der jährliche Gesamtertrag dieser Wehrsteuer wird auf 120 Millionen Franken geschätzt, wovon die Kantone 24 Millionen und der Bund 96 Millionen Franken erhalten würden. Müsste die Kriegsmobilmachung über das erste Halbjahr 1940 hinaus aufrechterhalten bleiben, so wäre die Wehrsteuer entsprechend länger zu erheben. Ausserdem ermächtigt der Verfassungsbeschluss die Bundesversammlung, die Steuersätze um höchstens ein Viertel zu erhöhen.

C. Die Wiederherstellung des Gleichgewichtes im ordentlichen Finanzhaushalt des Bundes.

Die gegenwärtigen Staatsrechnungen des Bundes schliessen mit einem Ausgabenüberschuss von 70 bis 100 Millionen Franken ab ¹⁾. Diese Überschüsse entsprechen ungefähr den jährlichen Aufwendungen für Krisenbekämpfung (einschliesslich Kosten der Getreideversorgung). Zur Verbesserung der Rechnungsabschlüsse haben seit 1934 die Massnahmen des Fiskalnotrechtes und des Finanzübergangsrechtes im Jahresdurchschnitt etwa 190 Millionen Franken beigetragen ²⁾. Unter der Voraussetzung, dass diese Massnahmen auch weiter-

¹⁾ Beilagen 1 und 2.

²⁾ Beilage 3.

hin, und zwar grundsätzlich unverändert wirksam bleiben, und in der Annahme, dass die finanzielle Bundeshilfe für notleidende Zweige der Wirtschaft sowie für notleidende Verkehrsunternehmungen wie auch die sozialpolitischen Leistungen künftig eher kleiner sein werden als bisher, ist dauernd mit einem Fehlbetrag im ordentlichen Finanzhaushalt des Bundes von 70 bis 100 Millionen Franken zu rechnen. Dabei ist die mutmassliche finanzielle Auswirkung der Bundeshilfe für notleidende Privatbahnen ¹⁾, für die Entschuldung der Bundesbahnen, des besondern Schuldendienstes für die ausserordentlichen Aufwendungen für die Arbeitsbeschaffung ²⁾ sowie der Neuordnung der Schuldentilgung des Bundes berücksichtigt.

Zur Verbesserung des ordentlichen Finanzhaushaltes sind in erster Linie umfangreiche neue Einsparungen anzuordnen, die den Aufwand um wenigstens 20 Millionen Franken herabsetzen.

Die Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes bzw. die Deckung von Fehlbeträgen der Staatsrechnung und die Sicherung des Schuldentilgungsplanes erfordern neben bedeutenden Einsparungen und neben der Weiterführung der bisherigen Massnahmen im Rahmen der Finanzordnung 1939 bis 1941 die Erschliessung einer neuen Einnahmenquelle, die dem Bund jährlich etwa 70 Millionen Franken einträgt.

Als «Defizitsteuer», die auch die Schuldentilgung sicherstellen soll, kommt, nachdem die Besteuerung des Vermögens, des Vermögensertrages und des Einkommens für die Verzinsung und Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen beansprucht wird, vorab eine Besteuerung des Konsums in Betracht. Wir sehen eine allgemeine Warenumsatzsteuer vor, durch die die Ausgleichsteuer auf den Grossunternehmungen des Detailhandels nach dem Verfassungsbeschluss vom 6. April 1939 und unserer Botschaft vom 20. Dezember 1939 nicht berührt wird ³⁾.

Die Warenumsatzsteuer wird neben den bestehenden, nach Möglichkeit noch auszubauenden Verbrauchssteuern auf Genussmitteln imstande sein, das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben im ordentlichen Haushalt des Bundes zu gewährleisten, wenn keine neuen Krisenmassnahmen nötig werden.

D. Die verfassungsmässige Grundlage der Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes.

1. Die Unteilbarkeit der Vorlage.

Die Verfassungsvorlage enthält die Grundsätze über

- I. Schuldentilgung und Ausgabendeckung im ordentlichen Haushalt,
- II. Ausgabenbefugnis der Bundesversammlung,

¹⁾ Beilage 4.

²⁾ Beilage 5.

³⁾ Bundesbl. 1939, II, S. 910.

- III. Weiterführung bisheriger Finanzmassnahmen,
- IV. Leistungen des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung und -fürsorge,
- V. Wehropfer und Wehrsteuer,
- VI. Entnahme aus dem Währungsausgleichsfonds,
- VII. Warenumsatzsteuer.

Die sieben Teile der Verfassungsvorlage gehören innerlich zusammen und bilden in diesem Sinne ein Ganzes. Die Massnahmen I bis IV und VII sind unerlässlich zur raschen Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes und zur Abtragung des Schuldenüberschusses im ordentlichen Haushalt, die Massnahmen V und VI zur Abtragung der Schulden im ausserordentlichen Haushalt. Müsste auch nur auf einen Bestandteil verzichtet werden, so wäre das Ganze gefährdet. Wir legen besondern Nachdruck auf die Feststellung, dass die Vorlage keine «stille Reserve» enthält; würde eine Massnahme weggelassen, so liesse sich das gesteckte Ziel eben nicht erreichen.

Die Unteilbarkeit der Vorlage ist aber nicht nur eine fiskalische Forderung, sondern auch ein steuerpolitisches Postulat. Bekanntlich hat das Verhältnis der Besitzsteuern zu den Verbrauchssteuern in den letzten Jahren keine wesentlichen Verschiebungen erfahren. Daran soll nichts Wesentliches geändert werden. Die Vorlage bringt deshalb eine Verbindung von Steuermassnahmen, die einerseits Einkommen und Vermögen und andererseits den Verbrauch belasten.

2. Vollziehungsbefugnis der Bundesversammlung und Befristung der Massnahmen.

Die übliche Weise, in der der Bund von einer verfassungsmässigen Zuständigkeit Gebrauch macht, ist der Erlass eines Bundesgesetzes. Da indessen fiskalpolitische und währungspolitische Überlegungen für die möglichst ungesäumte Anordnung der Massnahmen sprechen, kann im vorliegenden Fall der ordentliche Gesetzgebungsweg nicht beschritten werden. Der Entwurf sieht daher vor, dass die Bundesversammlung — beispielsweise wie im Falle der Verfassungsbeschlüsse vom 30. September 1938 und vom 6. April 1939¹⁾ — die Ausführungsmassnahmen unmittelbar erlässt. Sollen bei diesem aussergewöhnlichen Verfahren die materiellen Rechte des Volkes nicht beeinträchtigt werden, so sind zwei Voraussetzungen zu erfüllen: Die einzelnen Massnahmen müssen zeitlich befristet sein und die verfassungsmässige Grundlage soll alle wesentlichen Elemente enthalten, die zur Abschätzung ihrer finanziellen Tragweite und ihrer Ausgestaltung erforderlich sind. Beiden Anforderungen wird die Vorlage gerecht. Die zeitliche Geltungsdauer jeder einzelnen Massnahme ist begrenzt. Die Bestimmungen über das Wehropfer werden nach der einmaligen Erhebung gegenstandslos; die Wehrsteuer, die an die Stelle der Krisenabgabe tritt, wird solange erhoben, bis aus ihren Erträgen die ausserordentlichen Wehraufwendungen gedeckt sind. Die Warenumsatzsteuer soll nur bis Ende

¹⁾ A. S. 54, 861 bzw. 55, 565.

1949 beschlossen werden. Auch die Massnahmen des Finanzübergangsrechtes fallen Ende 1949 dahin. Dasselbe gilt für die Neuordnung der Ausgabenbefugnis der Bundesversammlung und die Leistungen an die Alters- und Hinterlassenenversicherung und -fürsorge. Alle Massnahmen, die in der Vorlage vereinigt sind, haben also keinen bleibenden Charakter.

Der Finanzhaushalt des Bundes soll also wiederum, in der Hauptsache bis Ende 1949, auf einer verfassungsmässigen Übergangsordnung beruhen. In formeller Beziehung wird der durch den Verfassungsbeschluss vom 30. September 1938 betretene Weg weiter beschritten. Wir betrachten es als abgeschlossen, heute den Plan einer grundsätzlichen und abschliessenden Finanzreform weiter zu verfolgen. Die gewaltigen politischen Ereignisse, von denen unser Erdteil heimgesucht wird, erschüttern auch die wirtschaftlichen und finanziellen Grundlagen unseres Landes. In einer Zeit so allgemeiner Unsicherheit verbieten sich weittragende Zukunftspläne von selbst. So zwingen die gegenwärtigen Verhältnisse auch dazu, die umfassende, endgültige und zeitlich unbefristete Bundesfinanzreform erneut zurückzustellen. Ihr Hauptproblem besteht im Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. An eine Lösung dieses schwierigen Problems wird erst herangetreten werden können, wenn ruhigere Zeiten zurückgekehrt sind. Bis dahin müssen wir uns damit abfinden, dass die grossen Aufgaben, die die Gegenwart auf wirtschaftlichem und auf militärischem Gebiete in erster Linie an den Bund stellt, Finanzmassnahmen erheischen, von denen wir erwarten, dass sie bei einer dauernden Abgrenzung der Finanzhoheit zwischen Bund und Kantonen dahinfallen können.

Die Vorlage enthält im Teil B die Bestimmung, dass die Bundesversammlung die Vorschriften über die Ausführung des Verfassungsbeschlusses endgültig erlasse. In der Zuständigkeit der Bundesversammlung zum Erlass der Ausführungsbestimmungen ist die Zuständigkeit eingeschlossen, den Zeitpunkt des Inkrafttretens der einzelnen Massnahmen zu bestimmen.

Wir beabsichtigen, Ihnen die Beschlussesentwürfe über die Erhebung des Wehropfers, der Wehrsteuer und der Warenumsatzsteuer nach der Annahme der Verfassungsvorlage durch das Volk und die Stände unverzüglich vorzulegen. Das Wehroffer, für dessen Berechnung auf das Reinvermögen der Pflichtigen am 1. Januar 1940 abgestellt werden soll, möchte der Bundesrat in den Jahren 1940—1942 erheben. Die Bestimmungen über die Wehrsteuer sind entsprechend der verfassungsmässigen Übergangsbestimmung vom 30. September 1938 betreffend Weitererhebung der eidgenössischen Krisenabgabe spätestens auf 1. Januar 1942, womöglich aber auf 1. Januar 1941, in Kraft zu setzen, weil die Krisenabgabe längstens bis und mit dem Jahre 1941 erhoben werden kann. Die Erhebung der Warenumsatzsteuer sollte ebenfalls so rasch wie möglich einsetzen.

Die materielle Bedeutung der Bestimmung über die «Weiterführung bisheriger Finanzmassnahmen» liegt darin, dass sie ermöglicht, die auf dem Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 über die Finanzordnung 1939—1941 beruhenden Einsparungen und zusätzlichen Einnahmen nach Ablauf der

Geltungsdauer der Übergangsordnung vom 30. September 1938, d. h. nach dem 31. Dezember 1941, ohne Unterbruch weiterzuführen. Ein die Finanzordnung 1939—1941 ersetzender Bundesbeschluss müsste somit spätestens auf 1. Januar 1942 in Kraft treten.

Der im I. Abschnitt der Vorlage vorgesehene neue Schuldentilgungsplan wird vielleicht zweckmässig erst nach der Entschuldung der Bundesbahnen und der Personalversicherungskassen des Bundes aufgestellt. Die Massnahmen II (Ausgabenbefugnis der Bundesversammlung) und VI (Entnahme aus dem Währungsausgleichsfonds) verlangen keine besondern Ausführungsbestimmungen; sie sollen in Kraft gesetzt bzw. durchgeführt werden, sobald die Verfassungsvorlage vom Volke angenommen sein wird.

3. Bedeutung und Tragweite der neuen Steuermassnahmen.

Im Jahre 1938 erreichten die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden ohne die Patentabgaben und Fiskalmonopole den Betrag von 1057 Millionen Franken. Von den vorgesehenen ausserordentlichen Steuermassnahmen wird folgender Jahresertrag erwartet:

Steuer	Jahresertrag in Millionen Franken		
	Gesamtertrag	Anteile	
		Bund	Kantone
Wehropfer:			
einmalig.	500	450	50
auf drei Jahre verteilte Durchschnittsrate	167	150	17
Wehrsteuer	120	96	24
Warenumsatzsteuer.	70	70	—
Zusammen: ohne Wehropfer . .	190	166	24
mit Wehropfer . . .	357	316	41

Wird berücksichtigt, dass die Wehrsteuer an die Stelle der eidgenössischen Krisenabgabe tritt (Gesamtertrag 50, Bund 30, Kantone 20 Millionen Franken), so bringen die neuen Steuermassnahmen eine effektive Mehrbelastung der Pflichtigen von rund 307 Millionen Franken unter Einschluss des Wehropfers oder von rund 140 Millionen Franken nach vollzogener Erhebung des Wehropfers. Dabei ist nicht berücksichtigt der Ertrag der Kriegsgewinnsteuer (keine Schätzung) und der Erhöhung des Militärflichtersatzes (etwa 6 Millionen Franken).

Für die übrigen Fiskalquellen, die für die Gestaltung der Steuereinnahmen wichtig sind, vor allem Zölle, lassen sich die künftigen Erträge heute nicht zuverlässig schätzen.

Da auch die Kantone und Gemeinden voraussichtlich Steuererhöhungen vornehmen müssen — es liegen bereits Anzeichen vor —, wird mit einer Zunahme der kantonalen und kommunalen Steuerbelastungen zu rechnen sein.

Wird bei der Schätzung der ungefähren Gestaltung des Gesamtsteueraufkommens der Schweiz in den nächsten Jahren im wesentlichen von den Ergebnissen 1938/39 und dem mutmasslichen Ertrag der neuen Steuermassnahmen des Bundes ausgegangen, so kommt man auf einen Gesamtertrag an Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern von rund 1385 Millionen Franken mit Einbeziehung des Wehropfers und rund 1218 Millionen Franken ohne Einbeziehung des Wehropfers¹⁾.

Mit der Verfassungsvorlage wird unter dem Zwang der Verhältnisse auf Steuerquellen gegriffen, die nach landläufiger Anschauung den Kantonen gehören. Das geschieht aber nur zur Tilgung der Wehraufwendungen. Es geschieht auch nicht, ohne dass den Kantonen ein Anteil am Ertrag der Bundessteuern auf dem Vermögen, dem Vermögensertrag und dem Einkommen gewährt wird, der den bisherigen Anteil am Ertrag der eidgenössischen Krisenabgabe übersteigt.

Die Herabsetzung des kantonalen Anteils an der Wehrsteuer auf 20 % gegenüber 40 % bei der geltenden Krisenabgabe wird in ihren Auswirkungen durch die Erhöhung des Ertrages der Wehrsteuer mehr als ausgeglichen. In der Verteilung auf die einzelnen Kantone werden gewisse Verschiebungen eintreten, da die Wehrsteuer, soweit sie an der Quelle erhoben wird, nach Massgabe der Wohnbevölkerung verteilt wird, während der Anteil an der Krisenabgabe sich ausschliesslich nach dem von den einzelnen Kantonen aufbrachten Steuerbetrag bemisst.

Abgesehen vom Wehropfer werden die ausserordentlichen Steuermassnahmen des Bundes den Steuerausgleich zwischen Bund und Kantonen nicht wesentlich beeinflussen.

Auf dem Gebiete der Warenumsatzbesteuerung sind den Kantonen aus praktischen Gründen eigene Massnahmen versagt. Mit der Besteuerung des Warenumsatzes durch den Bund wird ihnen nichts genommen; der Bund darf mit Recht den vollen Ertrag dieser Steuer für sich beanspruchen.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass die neuen Bundessteuern die steuerpolitische Bewegungsfreiheit der Kantone zwangsläufig einschränken. Den Kantonen bleibt immerhin als wesentlichste Reserve, neben einer Ertragssteigerung ihrer Vermögens- und Einkommenssteuern durch die Revision der Steuersysteme, die Besteuerung der Erbschaften und der Nachlässe.

Angesichts der neuen Steuerprojekte erhebt sich natürlich die Frage der Tragbarkeit für die Volkswirtschaft. Man wird bei ihrer Beantwortung die durch die Mobilisation gekennzeichnete völlig veränderte Lage nicht übersehen dürfen. Für jede Zeit gilt, dass ausser der Höhe des Steueraufkommens auch

¹⁾ Beilage 12.

der Aufbau des Steuersystems, die Steuerverteilung und die Verwendung der Steuererträge durch den Fiskus berücksichtigt werden müssen. Zur Beurteilung der heutigen Verhältnisse ist in erster Linie von der durch die Verstärkung der Landesverteidigung und die Mobilmachung bewirkten Zunahme der Ausgaben des Bundes auszugehen. Ist in Friedenszeiten vornehmste Aufgabe der Steuerpolitik, darüber zu wachen, dass die Steuerkraft durch die Erhebung neuer Steuern nicht überlastet wird, so ist in der Gegenwart vorab darnach zu trachten, dass die Wehrausgaben nicht zu einem Anschwellen der umlaufenden Zahlungsmittel und damit zu einer inflationistischen Preissteigerung führen. In Verbindung mit der Aufnahme kurzfristiger Anleihen dient die Erhebung der vorgesehenen Steuern somit nicht nur der Finanzierung der gesteigerten Aufgaben des Bundes, sondern auch einer etwelchen Stabilisierung der Lebenshaltungskosten.

4. Weitere Massnahmen zur Verbesserung der Finanzlage.

Dem Einwand, dass in einer Zeit günstigerer wirtschaftlicher Verhältnisse die Steigerung der Einnahmen den Staat zur Ausweitung seiner Ausgaben verführen könnte, ist entgegenzuhalten, dass die Verfassungsvorlage Einnahmenüberschüsse ausdrücklich für die Sicherung des Schuldentilgungsplans in ungünstigeren Zeiten zurückstellt.

Wenn es auch ausgeschlossen erscheint, die Mittel zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes ausschliesslich auf dem Wege der Einsparungen zu erzielen, so möchte der Bundesrat doch nicht unterlassen, heute schon seinen festen Willen zu bekunden, den gegenwärtigen Aufgabenkreis des Bundes schrittweise abzubauen, um den Bundesfinanzhaushalt von ihm nicht unbedingt wesenseigenen Ausgaben zu entlasten. Durch Sparmassnahmen sollte sich eine Verbesserung um wenigstens 20 Millionen Franken erzielen lassen. Der Aufgaben- und Ausgabenabbau in diesem Ausmass setzt jedoch zum Teil eine Revision der geltenden Gesetzgebung voraus, die im Hinblick auf ihre Rückwirkungen für die Volkswirtschaft und die kantonalen Finanzhaushalte einer sorgfältigen Abklärung bedarf.

E. Die Gestaltung der einzelnen Massnahmen.

I. Das Wehropfer.

(Abschnitt V, Ziffern 1 und 2 sowie 4 und 5 des Beschlussesentwurfes.)

1. Die leitenden Gesichtspunkte.

Der Gedanke, einen Teil der ausserordentlichen Ausgaben für die militärische Landesverteidigung durch ein Wehropfer zu decken, ist im Laufe des Jahres 1938 aufgetaucht und hat sofort in weiten Kreisen der Öffentlichkeit Anklang gefunden. In unserem Bericht vom 27. Dezember 1938 über den

Stand und die Verstärkung der Landesverteidigung¹⁾ haben wir zur Frage der Erhebung eines Wehropfers Stellung genommen und uns eine weitere Prüfung vorbehalten. Unter dem Drucke der inzwischen eingetretenen Ereignisse sind wir endgültig zum Entschluss gekommen, die Erhebung eines Wehropfers in unser Finanzierungsprogramm aufzunehmen. Wir liessen uns dabei hauptsächlich von der Auffassung leiten, dass die Rüstungsausgaben mit Rücksicht auf ihre Natur möglichst rasch zu tilgen und den Kantonen das Gebiet der direkten Steuer so bald als möglich wieder uneingeschränkt zu überlassen sei. Das Wehropfer ist als Notmassnahme, die nur als solche zu rechtfertigen und zu beurteilen ist, gedacht; es soll ausserhalb des ordentlichen Steuersystems stehen.

Die Steuer, die wir Ihnen vorschlagen, hat den Charakter einer verschärften Vermögenssteuer. Sie ist keine Vermögensabgabe, wie sie 1918 Nationalrat Goetschel in seiner sogenannten Opfermotion forderte, oder wie sie die Initiative von 1921 verlangte. Wenn sie, wie vorgesehen wird, in drei Jahresraten zur Erhebung gelangt, wird die jährliche Belastung bei normaler Vermögensrendite den Vermögensertrag nicht übersteigen. Zusammen mit den kantonalen und kommunalen Steuern und der eidgenössischen Wehrsteuer kann die Belastung allerdings einen Betrag erreichen, der viele Vermögensbesitzer veranlassen wird, auf die Vermögenssubstanz zu greifen.

Das Opfer, das den Vermögensbesitzern auferlegt werden muss, lässt die Frage entstehen, ob nicht auch den Personen mit Erwerbseinkommen eine besondere Leistung zuzumuten ist. Wir halten indessen eine solche Sondersteuer auf dem Erwerbseinkommen für unzulässig, weil die neben dem Wehropfer vorgesehene Wehrsteuer ihrerseits das Schwergewicht auf die Einkommenssteuer legt, deren Sätze im Vergleich zur Krisenabgabe eine Erhöhung erfahren müssen.

Die ausserordentliche Belastung des Vermögens durch das Wehropfer erfordert eine sorgfältige Anpassung an die Leistungsfähigkeit des Pflichtigen, d. h. die Steuer muss vom gesamten Reinvermögen erhoben und progressiv ausgestaltet werden.

Wir sehen für die natürlichen Personen eine Progression innerhalb eines Minimalsatzes von 1,5 % und eines Maximalsatzes von 3 % vor. Für ungefähr die Hälfte des steuerbaren Vermögens wird die Steuer 1,5 % betragen. Eine scharfe Progression scheint uns für das Wehropfer nicht gerechtfertigt zu sein, da das Vermögen und der Vermögensertrag durch die Wehrsteuer gegenüber der Krisenabgabe in vermehrtem Masse belastet werden sollen und auf die kantonalen und kommunalen Steuern Rücksicht zu nehmen ist.

Die Ermittlung des Reinvermögens kann nur auf dem Wege der persönlichen Veranlagung des Pflichtigen auf Grund einer Steuererklärung erfolgen. Die Schwierigkeiten, die die Feststellung des Vermögens, insbesondere des Wertschriftenvermögens, bietet, haben der Frage gerufen, ob nicht gewisse

¹⁾ Bundesbl. 1938, II, S. 1157.

Vermögensanlagen, namentlich die inländischen Wertpapiere, «an der Quelle» erfasst werden könnten. Die Besteuerung an der Quelle kommt für die Erhebung des vorgeschlagenen Wehropfers aus folgenden Gründen nicht in Frage:

Einmal ist die Besteuerung an der Quelle eine Methode der Steuererhebung, die nur da Anwendung finden kann, wo das zu erfassende Steuerobjekt aus einer Quelle fließt und im Zeitpunkt, in dem es die Quelle verlässt, steuerbar wird. Beides kann wohl bei einer auf Einkommen aus Arbeit oder aus Kapital (Vermögensertrag) gelegten Steuer, nicht aber bei einer Steuer zutreffen, die den Vermögensbesitz erfassen soll. Sodann muss eine rationelle Quellensteuer als Objektsteuer ausgestaltet werden, die auf die persönlichen Verhältnisse des einzelnen Steuerträgers keine Rücksicht nimmt und zu proportionalen Sätzen erhoben wird. Beides ist bei einer Steuer von der Art des Wehropfers undenkbar; denn darüber, dass das Wehroffer schuldenfreie und verschuldete Pflichtige nicht gleich belasten darf, und dass es der Leistungsfähigkeit der einzelnen Vermögensbesitzer durch Anwendung eines progressiven Steuertarifs Rechnung tragen muss, dürfte kein Zweifel bestehen.

2. Erläuterungen zum Text des Beschlussesentwurfes.

Zu Ziffer 2.

Das Wehroffer war ursprünglich als eine Steuer von 1 % vom Vermögen gedacht. Bei diesem Ansatz wäre jedoch nur mit einem Ertrag von höchstens 300 Millionen Franken zu rechnen gewesen, so dass für den Bund nach Abzug eines kantonalen Anteils von 10 % noch 270 Millionen Franken für Tilgungszwecke zur Verfügung gestanden wäre. Da wir für den Bund unbedingt rund 450 Millionen benötigen, muss ein höherer Ansatz gewählt werden. Wir sehen einen Steuertarif mit Ansätzen von 1,5—3 % für natürliche Personen und von 1,5 % für juristische Personen vor. Die Steuer wird in drei Jahresraten zu entrichten sein. Es dürfte deshalb eine wesentliche Inanspruchnahme der Vermögenssubstanz nicht nötig sein, so dass eine Belastung des Kapitalmarktes und eine Steigerung der Zinssätze als Folge der Erhebung des Wehropfers nicht zu erwarten ist.

Das Wehroffer soll vom reinen Vermögen der natürlichen und juristischen Personen erhoben werden. Der steuerbare Mindestbetrag des Vermögens ist mit Absicht tief angesetzt worden; denn mit Rücksicht auf den nationalen Zweck des Wehropfers darf der Kreis der steuerpflichtigen Personen weit gezogen werden. In Übereinstimmung mit der Ordnung bei der Wehrsteuer ist der steuerpflichtige Mindestbetrag des Vermögens auf 5000 Franken festgesetzt worden.

Um das Wehroffer möglichst ergiebig zu gestalten, wird es sich empfehlen, im Bundesbeschluss betreffend die Erhebung eines einmaligen Wehropfers eine Amnestie anzuordnen, die nicht nur für den Bund, sondern auch für die Kantone und Gemeinden verbindlich sein soll und jegliche Nachbesteuerung in bezug auf das vom Steuerpflichtigen deklarierte, bisher nicht versteuerte

Vermögen ausschliesst; auch auf dem Ertrag dieses Vermögens, der in den Vorjahren erzielt wurde, soll keine Nachsteuer erhoben werden können.

Die Leistung eines freiwilligen Wehropfers entbindet eine natürliche oder juristische Person, die zur Entrichtung des Wehropfers gehalten ist, selbstverständlich in keiner Weise von der Verpflichtung zur detaillierten Angabe des Vermögens. Das freiwillige Wehroffer wird unabhängig vom ordentlichen Wehroffer geleistet.

Zu Ziffer 4.

Es besteht die Auffassung, dass das Wehroffer wegen seines nationalen Zweckes auf breiter Grundlage erhoben werden soll. Dies hat u. a. zur Folge, dass die Ausnahmen von der Steuerpflicht nach Möglichkeit beschränkt werden müssen. So sollte die im Krisenabgaberecht vorgesehene generelle Befreiung der unter der Verwaltung des Bundes und der Kantone stehenden Spezialfonds fallen gelassen werden. Soweit es sich um bloss verwaltungsmässig ausgeschiedenes Vermögen des Bundes oder der Kantone handelt (z. B. um Reserven, die aus nicht voll verwendeten Krediten geschaffen werden), wird dieses ohne weiteres unter die zugunsten des Bundes und der Kantone aufzustellenden Ausnahmenvorschriften fallen. Was dagegen die bloss unter der Verwaltung des Bundes oder der Kantone stehenden Spezialfonds (speziell Stiftungen) betrifft, so sollen dieselben wie die übrigen juristischen Personen behandelt werden, d. h. es sollte das Vermögen solcher Stiftungen nur insoweit steuerfrei erklärt werden, als es unmittelbar öffentlichen, kirchlichen oder gemeinnützigen Zwecken dient. Ausserdem wird die Frage der Unterwerfung der bisher von den direkten Bundessteuern durchwegs befreiten erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden unter das Wehroffer zu prüfen sein.

Zu Ziffer 5.

Wie bei der eidgenössischen Krisenabgabe soll aus steuertechnischen Gründen die Veranlagung und der Bezug des Wehropfers den Kantonen übertragen werden. Diese haben für die seit 1921 nahezu ununterbrochen erhobenen direkten Bundessteuern eine umfangreiche und im allgemeinen zweckmässige Veranlagungs- und Bezugsorganisation getroffen. Immerhin lassen sich diese Einrichtungen noch verbessern.

In diesem Zusammenhang ist ausdrücklich festzustellen, dass der mit immer grösserem Nachdruck erhobenen Forderung nach gleichmässiger Veranlagung aller Steuerpflichtigen durch eine zweckmässige Vereinheitlichung der Ermittlungs- und Kontrollmassnahmen Rechnung zu tragen sein wird.

Die Kantone sollen einen prozentualen Anteil an den von ihnen vereinbarten Wehrofferbeträgen erhalten, jedoch die ihnen erwachsenden Erhebungskosten selber zu tragen haben. Man kann sich fragen, ob angesichts der Zweckbestimmung des Wehropfers und der Wehrsteuer der kantonale Anteil nicht weiter herabgesetzt werden sollte, womit betont würde, dass die

Kantone in der Hauptsache nur eine Entschädigung für geleistete Mehrarbeit erhalten sollen. Demgegenüber ist aber doch festzustellen, dass auch die Kantone gewisse durch die Landesverteidigung verursachte Kosten zu tragen haben, so dass die vorgesehenen Anteilsquoten als angemessen erscheinen.

Keinen Anteil haben die Kantone am Ertrag freiwilliger Wehroffer; bei diesen freiwilligen Leistungen wird angenommen werden müssen, dass sie der Spender ausschliesslich für die in Abschnitt I, Abs. 1, des Beschlussesentwurfes vorgesehenen Zwecke bestimmt hat. In den Ausführungsbestimmungen werden besondere Stellen für die Einzahlung der freiwilligen Wehrofferbeträge zu bezeichnen sein.

II. Die Wehrsteuer.

(Abschnitt V, Ziffern 1 und 3 bis 5, des Beschlussesentwurfes.)

I. Das Steuersystem.

Die Vorlage des Bundesrates vom 18. März 1938 über die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes¹⁾ sah die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage für die Erhebung einer zur Deckung der ausserordentlichen Aufwendungen für die militärische Landesverteidigung bestimmten Steuer, sei es vom Vermögen, sei es vom Einkommen oder vom Vermögen und Einkommen, vor. Der Bund sollte verfassungsmässig nicht zu enge an ein bestimmtes Steuersystem gebunden werden, er sollte die Möglichkeit haben, die Form der direkten Steuer den wirtschaftlichen Verhältnissen und den steuerpolitischen Anschauungen anzupassen, ohne für jede Änderung der Besteuerungsgrundsätze zunächst eine Verfassungsrevision vornehmen zu müssen. Art, Höhe und Dauer der direkten Bundessteuer, sowie die Grundsätze des Bezugsverfahrens sollten in einem Bundesgesetz mit Referendums Klausel festgelegt werden.

Da die Lage, vor die wir uns heute gestellt sehen, zu raschem Handeln zwingt, und die Bundesversammlung endgültig die Ausführungsbeschlüsse zu den vorliegenden Verfassungsbestimmungen erlassen wird, ist es geboten, in der dem Volk zur Abstimmung unterbreiteten Vorlage die Grundzüge der Wehrsteuer festzulegen.

Da die Krisenabgabe seit sechs Jahren erhoben wird und gemäss Bundesbeschluss vom 30. September 1938²⁾ bereits provisorisch der Tilgung von ausserordentlichen Militärausgaben dient, ist es naheliegend, sie definitiv zur Wehrsteuer umzugestalten. Die voraussichtliche Erhebungsdauer der Wehrsteuer, der zu deckende Steuerbedarf sowie die verbreitete Forderung nach vermehrter Besteuerung der Kapitalerträge an der Quelle machen aber Änderungen grundsätzlicher Natur notwendig.

Die Wehrsteuer, die wir Ihnen vorschlagen, besteht aus einer allgemeinen Steuer vom Einkommen und vom Vermögen, sowie aus der an der Quelle erhobenen Steuer auf bestimmten Kapitalerträgen.

¹⁾ Bundesbl. 1938, I, S. 381.

²⁾ A. S. 54, 862.

a. Die allgemeine Wehrsteuer.

Die vorgeschlagene allgemeine Wehrsteuer knüpft an die geltende Krisenabgabe an und umfasst eine Steuer vom Einkommen bzw. Reingewinn, eine Steuer vom Vermögen bzw. Gesellschaftskapital und Reserven, eine Kopfsteuer für ledige Personen und eine zusätzliche Steuer von den Tantiemen.

Die wesentlichste Änderung gegenüber dem System der Krisenabgabe betrifft die Besteuerung der Erträge der inländischen Aktien und Obligationen sowie der Zinsen von Kundenguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen. Von ihr wird weiter unten die Rede sein.

Eine weitere Neuerung stellt bundesrechtlich die zusätzliche Kopfsteuer für ledige Personen dar, die unabhängig von der Einkommenssteuer zu entrichten ist. Die Mehrzahl der Kantone erhebt Kopf-, Personal- oder Haushaltungssteuern. Obwohl die kantonalen Steuergesetzreformen der letzten 20 Jahre bestrebt waren, die direkten Steuern nach der Leistungsfähigkeit auszugestalten, hat sich die Kopfsteuer erhalten. Ihre Beibehaltung oder Einführung in der Nachkriegszeit war hauptsächlich eine Folge der Erhöhung der steuerfreien Abzüge beim Einkommen. Die Kopfsteuer stellt für jene, die von der Einkommens- und Vermögenssteuer befreit sind, einen Minimalbeitrag an die öffentlichen Ausgaben dar.

Die Frage einer Sondersteuer für Ledige wurde in neuerer Zeit in verschiedenen Kantonen geprüft. Eingeführt wurde die Steuer bis jetzt in den Kantonen Genf, Neuenburg, St. Gallen und Zürich. Die Erhebung erfolgt in Form eines Zuschlages zur Staatssteuer.

Es gehört zu den charakteristischen Merkmalen der geltenden Krisenabgabe, dass die Steuerlast von einer verhältnismässig kleinen Zahl von Pflichtigen getragen wird. Von rund 2 Millionen Erwerbenden sind nur ungefähr 275 000 krisenabgabepflichtig. Durch eine Herabsetzung der Freigrenze beim Einkommen und Vermögen, wie sie vorgesehen ist, wird die Zahl der Pflichtigen sich erhöhen. Es werden aber trotzdem mehr als eine Million Erwerbender keine Einkommens- oder Vermögenssteuer zu entrichten haben. Von diesen steuerbefreiten Personen sollen wenigstens die Ledigen einen kleinen Beitrag an die ausserordentlichen Wehrausgaben leisten. Für jene ledigen Personen, die einkommens- oder vermögenssteuerpflichtig sind, bildet die Kopfsteuer eine zusätzliche Belastung gegenüber den verheirateten Pflichtigen. Die Mehrbelastung ist indessen gerechtfertigt und tragbar.

b. Die Kapitalertragssteuer.

Die in Ziff. 3, Abs. 6, des Verfassungsartikels vorgesehene Steuer schliesst an die bestehende Couponsteuer an und bezweckt eine Ausdehnung der Besteuerung des Einkommens an der Quelle.

Die Frage der Besteuerung an der Quelle wurde im Zusammenhang mit der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vor einigen Jahren aufgerollt. Wir haben bereits in unserer Botschaft vom 18. März 1938 dazu Stellung

genommen und beschränken uns deshalb auf eine knappe Darlegung des Prinzips und seiner Anwendungsmöglichkeiten.

Die Besteuerung an der Quelle stellt eine Methode der steuerlichen Erfassung des Einkommens dar. Kennzeichnend für die Methode ist, dass die einzelnen Erträge, aus denen sich ein Einkommen zusammensetzt (z. B. Arbeitslohn, Zinsen, Dividenden) nicht beim Empfänger der Erträge, sondern beim Ertragsschuldner (Arbeitgeber, Kapitalschuldner, Dividenden auszahlende Gesellschaft) besteuert werden. Dieser hält sich für die Steuerschuld schadlos, indem er bei Auszahlung der Erträge dem Empfänger die für ihn entrichtete Steuer in Abzug bringt. Die Vorteile der Quellenmethode bestehen hauptsächlich darin, dass derjenige, der die Steuer entrichtet und an die Staatskasse abführen muss, kein Interesse an der Steuerhinterziehung hat, und dass der Steuerpflichtige durch die ihm abgezogene Steuer sich weniger beschwert fühlt als durch eine nachträglich eingeforderte Steuer; ferner darin, dass sich der Steuerbezug insofern wesentlich vereinfachen lässt, als er für zahlreiche Einzelerträge an einer Stelle konzentriert und in einem Akt durchgeführt werden kann.

Das Quellenprinzip gestattet da, wo es anwendbar ist, eine ziemlich restlose Erfassung der Erträge. Seine Anwendbarkeit ist aber beschränkt; dies wird oft übersehen, was zu einer Überschätzung dieser Erhebungsmethode führt.

Die Besteuerung an der Quelle ist beispielsweise nicht möglich bei den Einkünften aus selbständiger Erwerbstätigkeit (Handel, Industrie, Gewerbe, freie Berufe) und aus ausländischen Vermögensanlagen. In anderen Fällen wäre die Anwendung des Prinzips möglich, aber nicht zweckmässig. Die Erfassung an der Quelle bietet steuertechnisch kaum Vorteile, wenn aus einer Quelle nur einzelne Erträge fließen, so dass eine Konzentration des Steuerbezuges nicht in Frage kommt. Hier ist vor allem an die Besteuerung der Zinsen von Darlehen mit und ohne grundpfändliche Sicherheit, von Mietzinsen u. ä. zu denken. Die Kontrolle darüber, ob beispielsweise jeder Liegenschaftsbesitzer seinem Hypothekargläubiger die Steuer von allen Hypothekarzinsen in Abzug gebracht und dem Fiskus zugeführt habe, wäre ausserordentlich umständlich. Sie böte auch steuertechnisch keine Vorteile. Da der Hypothekarschuldner im eigenen Interesse bei der Vermögenssteuer seine Schulden in Anrechnung bringt, ist die Steuerverwaltung in der Lage, den Gläubiger festzustellen und dessen Steuererklärung zu kontrollieren. Die Besteuerung der Löhne und Besoldungen kann mit Hilfe des Lohnausweises beim Empfänger sicher durchgeführt werden, so dass auf die Erhebung an der Quelle auch hier verzichtet werden kann.

Die Hauptdomäne der Besteuerung an der Quelle bildet der Ertrag der inländischen Wertpapiere und der Guthaben bei inländischen Banken. Die bisherigen Bestrebungen, die eine vermehrte Anwendung des Quellenprinzips durch den Bund bezweckten, haben sich denn auch die Erfassung dieser Kapitalerträge zum Ziel gesetzt.

Als sich die eidgenössischen Räte im Frühjahr 1988 mit der Frage der Besteuerung an der Quelle befassten, standen hauptsächlich zwei Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion. Die eine bildete Gegenstand eines Postulats von Nationalrat Keller-Reute, die andere ging auf einen Antrag zurück, den Finanzdirektor Streuli (Zürich) an der Expertenkonferenz für die Vorbereitung der Neuordnung des Finanzhaushaltes gestellt hatte.

Das Postulat Keller-Reute sieht für den Bund das Recht vor, zugunsten der Kantone und Gemeinden eine an der Quelle erhobene Kapitalertragssteuer einzuführen. Diese Steuer würde die Erhebung kantonaler und kommunaler Steuern von den an der Quelle besteuerten Kapitalerträgen und Kapitalien ausschliessen. Der Bund wäre am Ertrag der Steuer mit 20 % beteiligt.

Der Vorschlag Streuli bezweckt eine Lösung in der Weise, dass die an der Quelle erhobene Steuer den Pflichtigen, welcher für die von ihr erfassten Kapitalien und Kapitalerträge die kantonalen Steuern entrichtet, nicht zusätzlich belastet. Nur der Steuerhinterzieher und der im Ausland wohnhafte Inhaber schweizerischer Wertpapiere würden die Steuer effektiv tragen. Dieser Zweck soll dadurch erreicht werden, dass dem Steuerzahler, soweit er ehrlich seine Wertpapiere deklariert, die an der Quelle abgezogene Steuer mit der veranlagten kantonalen Vermögens- und Einkommenssteuer verrechnet wird.

Die Verwirklichung des Postulats Keller-Reute würde die kantonale Finanzsouveränität in bezug auf die Besteuerung der Kapitalien und der Kapitalerträge stark einschränken und hätte grosse Verschiebungen im kantonalen und kommunalen Finanzhaushalt zur Folge, was unter den gegenwärtigen Verhältnissen vermieden werden muss. Der andere Vorschlag, die sogenannte «Defraudantensteuer», erfordert ein kompliziertes Verrechnungs- und Rückerstattungsverfahren, das sich für schweizerische Verhältnisse kaum eignet.

Wir haben die Frage, wie die Vorteile des Quellenprinzips unter den gegebenen Verhältnissen für den Bund nutzbar gemacht werden könnten, sorgfältig geprüft und sind zu einer Lösung gekommen, die weder die kantonale Finanzsouveränität einschränkt noch besondere erhebungstechnische Schwierigkeiten bietet. Wir sehen eine an der Quelle erhobene Steuer von den Zinsen, Renten und Gewinnanteilen, die der Stempelabgabe auf Coupons inländischer Wertpapiere unterliegen, vor. Überdies soll die an der Quelle erhobene Wehrsteuer auch auf die Zinsen der couponsteuerfreien Obligationen des Bundes, der Schweizerischen Bundesbahnen und der Kantone sowie auf die Zinsen der Kundenguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen ausgedehnt werden. Die Steuer soll nach den für die Couponsteuer geltenden Bestimmungen und soweit möglich gleichzeitig mit dieser erhoben werden. Da ein ansehnlicher Betrag des schweizerischen privaten Vermögens in inländischen Wertpapieren und Guthaben bei inländischen Banken mobilisiert ist, kann durch die vorgesehene Steuer ein erheblicher Teil der für die Besteuerung überhaupt in Betracht fallenden Vermögenserträge auf einfache Weise sicher erfasst werden.

2. Erläuterungen zum Text des Beschlussesentwurfes.

Zu Ziffer 1.

In Abschnitt I, Abs. 2, des Bundesbeschlusses ist der Zweck umschrieben, dem die Wehrsteuer zu dienen hat. Über die Dauer der Erhebung der Wehrsteuer lässt sich heute nichts Bestimmtes sagen. Sie hängt von der zu tilgenden Summe ab.

Zu Ziffer 3.

Zu Abs. 1. Die jährliche Erhebung der Wehrsteuer schliesst nicht aus, dass die Veranlagung in mehrjährigen Perioden erfolgt. Die Bundesversammlung wird die Dauer der Veranlagungsperiode zu bestimmen haben. Es darf hier festgestellt werden, dass sich die zweijährige Veranlagungsperiode bei der Krisenabgabe im allgemeinen bewährt hat; sie dürfte sich, jedenfalls was die natürlichen Personen anbetrifft, mit Rücksicht auf die grosse Zahl von Veranlagungen auch für die Wehrsteuer ohne weiteres aufdrängen. Die zweijährige Periode bringt gegenüber der einjährigen eine wesentliche Erleichterung der Einschätzungsarbeiten, und für die Steuerpflichtigen erweist sie sich insofern als gerecht und ausgleichend, als für die Steuerleistung, wenigstens was die Hauptsteuer auf dem Einkommen betrifft, das Mittel der wirtschaftlichen Ergebnisse von zwei Jahren massgebend ist, so dass ein einmaliges anormal hohes Jahreseinkommen nicht zu einer entsprechend schweren Belastung des Steuerpflichtigen sich auszuwirken braucht. Eine vierjährige Periode, wie sie bei der ausserordentlichen Kriegssteuer zur Anwendung kam, dürfte sich sowenig empfehlen wie eine dreijährige Periode; die Steuerberechnungen bei einer zwei Jahre übersteigenden Periode erfordern jeweils von den Veranlagungsbehörden eine innert der kurzen Einschätzungsfrist kaum zu bewältigende Arbeit; zudem ändern sich erfahrungsgemäss die wirtschaftlichen Verhältnisse im Laufe einer längeren Periode derart stark, dass die Erhebung der Steuer auf Grund einer weit zurückliegenden Einschätzung oft zur Härte wird. Der Fiskus ist dann gezwungen, diesen Härten im Erlassverfahren Rechnung zu tragen, während er bei Erhöhung des Einkommens und Vermögens im Laufe der Steuerperiode keine Nachforderungen geltend machen kann. Nicht so eindeutig dürfte die Frage hinsichtlich der Veranlagungsperiode bei den juristischen Personen, insbesondere bei den eigentlichen Erwerbsgesellschaften (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften) sein. Hier könnte die jährliche Veranlagung sowohl für die Pflichtigen wie auch für den Fiskus gewisse Vorteile bieten.

Während bei der eidgenössischen Krisenabgabe die Abgabesätze für eine zweijährige Periode festgesetzt sind, beziehen sich die in Ziff. 3, Absätze 2 bis 5, enthaltenen Steuersätze auf eine Jahresleistung.

Zu Abs. 2. Für die Wehrsteuer soll der steuerpflichtige Mindestbetrag beim Einkommen auf Fr. 3000 und beim Vermögen auf Fr. 5000 festgesetzt werden. Diese Ausdehnung der Steuerpflicht erfolgt mit Rücksicht auf

die Höhe des zu deckenden Finanzbedarfs und auf die Zweckbestimmung der Wehrsteuer. Bei einer Steuer, deren Ertrag für die Finanzierung der Krisenausgaben bestimmt ist, mag eine Beschränkung der Steuerpflicht auf einen verhältnismässig kleinen Kreis von besonders leistungsfähigen Personen geboten erscheinen. Eine Steuer, die der Deckung ausserordentlicher Ausgaben der Landesverteidigung dient, muss dagegen auf breiterer Basis beruhen.

Wie von den kleineren Einkommen, so darf auch von den kleineren Vermögen ein bescheidener Beitrag an die ausserordentlichen Wehrausgaben verlangt werden. Da die Vermögenssteuer für kleine Vermögen mässig angesetzt werden kann, wird sie auch in den Fällen, wo kein Erwerbseinkommen vorhanden ist, nicht als besondere Härte empfunden werden.

Gegenüber der Krisenabgabe ergeben sich nach unserem Vorschlag folgende Änderungen der Minimal- und Maximalsätze für Einkommen und Vermögen:

	Wehrsteuer	Krisenabgabe
Einkommen	0,4—6,5 %	0,25—6,25 %
Vermögen	0,5—3,5 ‰	0,15—3,12 ‰

Die Erhöhung der Ansätze für Einkommen und Vermögen ist notwendig, weil die Wehrsteuer einen wesentlich grösseren Ertrag abwerfen muss als die Krisenabgabe. Eine Erhöhung der Einkommenssteuer ist auch mit Rücksicht auf die an der Quelle zu erhebende Steuer von 5 % gerechtfertigt.

Wir behalten die definitive Ausgestaltung der Steuertarife für den Ausführungsbeschluss vor.

Die natürlichen Personen hätten wie bisher eine Steuererklärung über ihr gesamtes Einkommen und Vermögen abzugeben. Unter dem Einkommen hätten sie auch die Kapitalerträge zu deklarieren, die der Besteuerung an der Quelle unterliegen; ferner hätten sie die Kapitalien, aus denen die an der Quelle besteuerten Kapitalerträge fliessen (Aktien, Obligationen, Bankguthaben), als Vermögen anzugeben.

Es besteht die Meinung, dass für die Bestimmung des Steuersatzes bzw. für die Klasseneinteilung das Gesamteinkommen, unter Einschluss des der besonderen Wehrsteuer auf Kapitalerträgen unterliegenden Einkommens, massgebend sein soll.

Zum bessern Verständnis der Steuerberechnung führen wir nachstehend ein Zahlenbeispiel an. Wir nehmen einen Steuerpflichtigen mit gemischtem Einkommen (Erwerbs- und Kapitaleinkommen) und mit gemischtem Kapitalvermögen an:

Einkommen		Vermögen	
	Fr.		Fr.
Erwerbseinkommen . . .	10 000	Inländische Wertpapiere	50 000
Ertrag inländischer Wertpapiere	2 000	Ausländische Wertpapiere	10 000
Ertrag ausländischer Wertpapiere	500	Hypotheken	25 000
Hypothekarzinsen	1 000	Sparguthaben	10 000
Zinsen von Sparguthaben	300	Übriges Vermögen	5 000
Gesamteinkommen . . .	13 800	Gesamtvermögen	100 000
Davon an der Quelle besteuert ¹⁾	2 300	Schulden	—
Der allgemeinen Wehrsteuer unterliegendes Einkommen	11 500	Steuerbares Vermögen	100 000

¹⁾ Ertrag inländischer Wertpapiere und Zinsen von Sparguthaben.

Angenommen, der Steuersatz betrage für ein Gesamteinkommen von Fr. 13 800 1,4 % und für ein Gesamtvermögen von Fr. 100 000 0,55 ‰, so stellt sich die Steuerrechnung wie folgt:

Allgemeine Wehrsteuer vom Einkommen: Fr. 11 500 zu 1,4 % . . Fr. 161
 Vermögenssteuer Fr. 100 000 zu 0,55 ‰ Fr. 55

Zu Abs. 3. Für die Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung sind keine Änderungen des Steuersystems vorgesehen. Sie sollen eine Steuer vom Reingewinn und eine Steuer vom einbezahlten Gesellschaftskapital und den Reserven entrichten. Auf die Besteuerung des nichteinbezahlten Gesellschaftskapitals ist verzichtet worden, nachdem schon früher geltend gemacht worden war, dass in der Besteuerung eines im Unternehmen nicht mitarbeitenden Kapitals eine Härte liege; die fiskalische Bedeutung dieser Steuerquelle ist übrigens gering.

Die Reingewinnsteuer der Aktiengesellschaften und der Gesellschaften mit beschränkter Haftung beträgt bei der Krisenabgabe $\frac{1}{2}$ bis $7\frac{1}{2}$ % pro Jahr. Die Heraufsetzung des Minimalsatzes bei der Wehrsteuer auf 2 % pro Jahr wird in erster Linie zum Zwecke einer besseren Anpassung an die Steuerleistung der Genossenschaften vorgeschlagen, für die eine Reingewinnabgabe von 3 % vorgesehen ist. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Genossenschaften auf den Rückvergütungen nur eine Steuer von 1,5 % zu entrichten haben, so gelangt man doch zu einem mittleren Steuersatz von ungefähr 2 %. Den Aktiengesellschaften und den Gesellschaften mit beschränkter Haftung darf daher wohl ohne Bedenken eine Mindestleistung von 2 % des Reingewinns zugemutet werden. Für diese Lösung spricht auch der Umstand, dass bei der

Krisenabgabe nicht selten bedeutende Unternehmen nur deshalb die Reingewinnabgabe zu einem Abgabesatz von weniger als 2 % zu entrichten hatten, weil das für die Ermittlung des Steuersatzes massgebende Verhältnis zwischen Reingewinn einerseits und Aktienkapital und Reserven andererseits dank der vom Unternehmen geltend gemachten hohen stillen Reserven zuungunsten des Fiskus beeinflusst werden konnte, wobei trotz dieser stillen Reserven vom steuerpflichtigen Unternehmen jeweils bedeutende Abschreibungen vorgenommen wurden.

Die von den Aktiengesellschaften zu entrichtende Ergänzungssteuer soll auf 0,75 ‰ festgesetzt werden, gegenüber 0,62 ‰ bei der Krisenabgabe (II.—IV. Periode).

Zu Abs. 4. Auch die für die Genossenschaften vorgesehenen Steuersätze sollen gegenüber der Krisenabgabe (II.—IV. Periode) eine leichte Erhöhung erfahren. Die Steuer vom Reingewinn beträgt 3 % (bisher rund 2,8 %). Entsprechend erhöht sich die zum halben Satz erhobene Steuer von den Rückvergütungen auf Warenbezügen, und die auf ein Jahr berechnete Ergänzungssteuer vom Reinvermögen erfährt im Vergleich zur Krisenabgabe eine Erhöhung von 0,62 ‰ auf 0,75 ‰.

Die konzessionierten Versicherungsgenossenschaften bilden nach Krisenabgaberecht, wie dies schon im Kriegssteuerrecht der Fall war, eine besondere Kategorie von Steuerpflichtigen. Sie entrichten nach dem Krisenabgaberecht nicht wie die übrigen Genossenschaften eine Abgabe vom Reinertrag und eine Abgabe vom Reinvermögen, sondern bezahlen eine einzige Abgabe, die sich nach den schweizerischen Prämieinnahmen bemisst. Zurzeit fallen bei der Krisenabgabe 12 Gesellschaften unter diese Sonderregelung.

Neue Untersuchungen haben ergeben, dass sich die auf die erste Kriegsteuer (1915) zurückgehende Sonderregelung für die Wehrsteuer nicht mehr rechtfertigen lässt, dass vielmehr die Unterwerfung der konzessionierten Versicherungsgenossenschaften unter die für Genossenschaften geltenden Steuerbemessungsvorschriften als durchaus angemessen erscheint. Die bisherige Besteuerung auf Grund der schweizerischen Prämieinnahme bot wohl den Vorteil der Einfachheit in der Ermittlung, trägt aber, was heute von entscheidender Bedeutung sein dürfte, der fiskalischen Leistungsfähigkeit der Unternehmung nicht hinreichend Rechnung. Die Steuerleistungen der Versicherungsgenossenschaften und der Versicherungsaktiengesellschaften sollten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Zu Abs. 5. Unter diese Bestimmung fallen alle nicht in der Form von Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Genossenschaften des schweizerischen OR konstituierten juristischen Personen, wie die öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten (Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Schulgemeinden, Klöster usw.), die Körperschaften des Kantonalen Rechtes im Sinne von Art. 59 ZGB (Allmend- und Alpkorporationen, Rechtsamegemeinden,

Schwellen-, Weid- und Zuchtgenossenschaften) und endlich die Stiftungen und Vereine. Es handelt sich bei dieser besonderen Kategorie von Steuerpflichtigen um Rechtsgebilde, die in der Regel keine Erwerbszwecke verfolgen. Ihre Struktur und ihre wirtschaftlichen Funktionen machen eine von den Erwerbsgesellschaften abweichende steuerrechtliche Behandlung notwendig und lassen die grundsätzliche Gleichstellung mit den natürlichen Personen als zweckmässig erscheinen, wie dies schon bei der Krisenabgabe der Fall ist. Die Krisenabgabepaxis hat indessen gezeigt, dass die Einkommensbesteuerung bei den öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten sowie bei den Körperschaften des kantonalen Rechts insbesondere wegen der Unzulässigkeit des Abzuges der Steuern bei der Einkommensberechnung zu Härten führte; es wird daher zu prüfen sein, ob gestützt auf die Vorschrift der Ziff. 4 durch die Ausführungsbestimmungen den genannten Körperschaften gewisse Erleichterungen, eventuell durch Verzicht auf die Besteuerung des Einkommens, gewährt werden sollen.

Zu Abs. 6. Der Wehrsteuer auf den an der Quelle erfassten Kapitalerträgen kommt die Aufgabe zu, eine Steuerhinterziehung auf diesem Gebiete praktisch auszuschliessen. Wir haben bereits an anderer Stelle die charakteristischen Merkmale dieser Steuer dargelegt. Sie wird im Gegensatz zur allgemeinen Wehrsteuer nicht auf dem Veranlagungsweg beim Rentengläubiger, sondern auf dem Abzugswege beim Schuldner des Kapitalertrags, d. h. an der Quelle erhoben. Ferner ist der Steuersatz nicht wie bei der allgemeinen Wehrsteuer progressiv, sondern zwangsmässig proportional und beträgt für alle Kapitalerträge ohne Rücksicht auf deren Höhe einheitlich 5 %. Da der Bund für die Stempelabgaben bereits über einen ausgebauten Erhebungsapparat verfügt, soll ihm die Durchführung dieser an der Quelle erhobenen Wehrsteuer unter Entlastung der Kantone übertragen werden.

Wie die Stempelabgabe auf Coupons, wäre die neue Steuer von dem sie dem Fiskus entrichtenden Schuldner der Kapitalerträge auf den Gläubiger zu überwälzen. Diese Überwälzung hätte durch Abzug bei der Auszahlung, Überweisung, Gutschrift oder Verrechnung der Zins- oder Dividendenbeträge zu erfolgen. Dies hätte zur Folge, dass jeder Kapitalertragsgläubiger sich den Abzug der besondern Wehrsteuer gefallen lassen müsste, auch wenn er bereits auf dem Wege der allgemeinen Wehrsteuer zur Versteuerung der Kapitalerträge voll herangezogen wird — wie dies beispielsweise bei denjenigen juristischen Personen zutrifft, die eine Wehrsteuer vom gesamten Reingewinn oder Reinertrag zu entrichten haben (Aktiengesellschaften, G. m. b. H. und Genossenschaften) — oder wenn er von der Wehrsteuerpflicht überhaupt grundsätzlich ganz oder teilweise befreit ist, wie die öffentlichen Gemeinwesen, die öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften etc. Um diese nicht beabsichtigte Belastung wieder rückgängig zu machen, wird die Bundesversammlung in ihrem Ausführungsbeschluss Vorschriften über die ganze oder teilweise Rückerstattung der bezogenen besondern Wehrsteuer an die

Gläubiger vorsehen. Bei den natürlichen Personen kommt ein Rückerstattungsanspruch grundsätzlich nicht in Frage, da diese gemäss Ziff. 3, Abs. 1, von den Kapitalerträgen, die dem Steuerabzug an der Quelle unterliegen, die allgemeine Wehrsteuer nicht zu entrichten haben. Immerhin gestattet der Wortlaut des Verfassungsartikels, auch hier Ausnahmen zu bewilligen, z. B. für Kleinrentner, die ausschliesslich auf ein bescheidenes Einkommen aus Wertpapieren angewiesen sind und für die die Kapitalertragssteuer eine grosse Härte bedeuten würde.

Zu Abs. 7. Wie bei der eidgenössischen Krisenabgabe sollen auch bei der Wehrsteuer die Tantiemenbezüge und sonstigen Reingewinnanteile aus einem in- oder ausländischen Unternehmen neben der ordentlichen Einkommensbesteuerung einer zusätzlichen Besteuerung unterworfen werden. Der wesentliche Unterschied gegenüber der Ordnung bei der Krisenabgabe liegt aber darin, dass der Umfang der subjektiven Steuerpflicht eingeschränkt ist. Es unterliegen der Steuer nur noch die nicht in einem Dienstverhältnis zu der Unternehmung stehenden Mitglieder der Verwaltung juristischer Personen sowie die an der Geschäftsführung beteiligten Personen. Die Heranziehung des an der Geschäftsführung nicht beteiligten Personals zur Sonderbesteuerung hat sich bei der Krisenabgabe besonders da als Härte ausgewirkt, wo das Entlöhnungssystem mit dem wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmungstätigkeit in dem Sinne in Verbindung steht, dass die ordentlichen festen Löhne und Gehälter verhältnismässig niedrig angesetzt werden und ein gewisser Leistungsausgleich in der Gestalt einer Gewinnbeteiligung erfolgt. Findet diese Methode Anwendung, so wird ein Angestellter für denjenigen Teil seiner Entlöhnung, der vom Reingewinn abhängt, der Sondersteuer unterworfen, so dass er gegenüber einem andern, dessen Entlöhnung nicht unmittelbar mit der Erfolgsrechnung des Unternehmens im Zusammenhang steht, eine unverhältnismässig stärkere Belastung erfahren muss. Beschränkt man die Sonderbesteuerung der Tantiemen auf die Mitglieder der Verwaltung einer juristischen Person und auf die an der Geschäftsführung beteiligten Personen, so wird sie dadurch wiederum in diejenige Domäne verwiesen, in welcher sie sich auch in sozialer Hinsicht rechtfertigen lässt.

Zu Abs. 8. Die Bundesversammlung wird hier die erforderlichen Bestimmungen über die den Holdinggesellschaften zu gewährenden Erleichterungen aufzustellen haben. Es wird auch zu prüfen sein, ob den sogenannten Domizilgesellschaften, d. h. den Aktiengesellschaften, G. m. b. H. und Genossenschaften, die lediglich eine Verwaltungstätigkeit ausüben und kein eigentliches Fabrikations-, Handels- oder Bankgeschäft betreiben, die gleiche Steuerbefreiung zu gewähren sei wie den Holdinggesellschaften.

Zu Abs. 9. Angesichts der bei einer längeren Dauer des Aktivdienstzustandes weiterhin anwachsenden Ausgaben für die Landesverteidigung sollte schon jetzt der Bundesversammlung die Kompetenz eingeräumt werden, eine

gewisse Erhöhung der Sätze der Wehrsteuer im gegebenen Zeitpunkt zu beschliessen. Eine Erhöhung um ein Viertel dürfte im Rahmen einer tragbaren Mehrbelastung bleiben.

Zu Ziffer 4.

Es sollen die Steuerbefreiungen bei der Wehrsteuer und beim Wehropfer mit Rücksicht auf den analogen Zweck dieser beiden Bundessteuern möglichst übereinstimmen. Wir verweisen auf die einschlägigen Ausführungen im Abschnitt über das Wehropfer.

Zu Ziffer 5.

In die Erhebung der Wehrsteuer teilen sich der Bund und die Kantone. Der Bund wird die besondere Wehrsteuer auf den Kapitalerträgen, die nach den für die eidgenössische Stempelabgabe auf Coupons geltenden Vorschriften beim Kapitalertragsschuldner zu erheben ist, durchzuführen haben. Den Kantonen dagegen kommt die Hauptaufgabe zu, nämlich die Veranlagung und der Bezug der allgemeinen Wehrsteuer auf dem Einkommen und dem Vermögen. Eine neue Organisation ist hier nicht erforderlich, da sich die Kantone weitgehend der bereits seit Jahren bestehenden Organisation für die eidgenössische Krisenabgabe werden bedienen können. Der Einschätzungsapparat ist im Laufe der Erhebung der eidgenössischen Krisenabgabe von Periode zu Periode wirksamer ausgebaut worden, und es werden bei der Durchführung der Wehrsteuer, deren Erhebung im Gegensatz zur Krisenabgabe nicht auf einige wenige Jahre beschränkt ist, weitere Anstrengungen gemacht werden, um dem Ziel der gleichmässigen Einschätzung auf dem Gebiete der ganzen Eidgenossenschaft noch näher zu kommen.

Während die Kantone beim Wehropfer und bei der allgemeinen Wehrsteuer einen prozentualen Anteil an den von ihnen vereinnahmten Steuerbeträgen erhalten, jedoch die ihnen erwachsenden Erhebungskosten selbst zu tragen haben, wird bei den vom Bunde an der Quelle erhobenen Steuern vorerst der Reinertrag nach Abzug der Kosten festgestellt und sodann den Kantonen ein Fünftel des Reinertrages im Verhältnis der Wohnbevölkerung zugewiesen, analog der für die Stempelabgaben von Coupons massgebenden Ordnung.

III. Die Warenumsatzsteuer.

(Abschnitt VII des Beschlussesentwurfes.)

1. Unter dem Drucke des masslos angewachsenen Bedarfs sahen sich während oder nach Abschluss des letzten Weltkrieges die meisten europäischen Staaten genötigt, den gesamten Warenverkehr erfassende Umsatzsteuern einzuführen. Die Verhältnisse hatten erwiesen, dass finanzpolitische Grundsätze, die bei normalem Staatsbedarf richtig sind, einer Überprüfung bedürfen, wenn die Sicherung der Existenz von Staat und Wirtschaft die Inanspruchnahme aller Kraftreserven des Volkes erfordert.

In den modernen Steuerverfassungen wird mit Recht das Schwergewicht auf die Belastung der Einkommen und Vermögen mit direkten und progressiven Steuern gelegt. Bei wachsendem Finanzbedarf bildet die Erhöhung der direkten Steuern in der Regel das nächstliegende Hilfsmittel. Der Steigerung sind aber Grenzen gesetzt, die im wohlverstandenen Interesse der Volksgesamtheit nicht überschritten werden dürfen. Wenn diese erreicht sind und kleinere Massnahmen sich als unzulänglich erweisen, muss darnach getrachtet werden, die verbleibenden Lasten auf möglichst breiter Grundlage derart zu verteilen, dass der Druck auch für die mitbetroffenen weniger begüterten Volkskreise erträglich bleibt. Hierzu eignet sich in besonderem Masse die Warenumsatzsteuer. Dank der Grösse ihres Objektes — des gesamten Warenverkehrs — verspricht sie selbst bei niedrigen Steuersätzen bedeutende Erträge.

2. Es ist verständlich, dass angesichts der Ähnlichkeit der finanziellen Voraussetzungen auch in der Schweiz schon frühzeitig die Anregung gemacht worden ist, den ausländischen Vorbildern gemäss eine Warenumsatzsteuer einzuführen. Zuerst wurde von Prof. Landmann an der Finanzkonferenz in Kandersteg vom Herbst 1920 empfehlend auf diese Einnahmequelle hingewiesen. Anlässlich der Revision der Bundesgesetze über die Stempelabgaben erörterte man im Jahre 1926 die Einführung eines proportionalen Quittungs- und Fakturenstempels, der in den Auswirkungen einer mässigen Umsatzsteuer entsprochen hätte. Erneut kam die Frage der Warenumsatzsteuer bei der Vorberatung der Finanzprogramme von 1933 und 1936 zur Sprache. Im Jahre 1936 ist die Einführung einer Umsatzsteuer für die Beschaffung von Mitteln zur Förderung der Warenausfuhr und der Fremdenindustrie befürwortet worden. Die Anregung wurde unter Hinweis darauf abgelehnt, dass die Finanzlage den Bund zwingt, diese Steuer zur Deckung allgemeiner Staatsausgaben in Reserve zu halten. Endlich besprachen wir selbst in der Botschaft vom 18. März 1938 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes das Problem, ohne indessen bestimmte Anträge zu stellen. Neuestens sind im Zusammenhang mit der Diskussion über die Ausgleichssteuer Vorschläge zur Einführung einer Warenumsatzsteuer von Ständerat Bally, von der Zürcher Handelskammer und von der Zentralstelle schweizerischer Warenhäuser gemacht worden. Bei allen Erörterungen kam die Auffassung zum Ausdruck, dass die Warenumsatzsteuer eine Finanzreserve des Bundes darstelle, deren Erschliessung im Falle eines Notbedarfs, namentlich wenn ein neuer Krieg ausbreche, nicht zu umgehen sein werde.

Ausser diesen auf die Erfassung des gesamten Warenverkehrs gerichteten Anregungen wurden öfters Anträge zur Diskussion gestellt, welche sich auf die Besteuerung des Luxusverbrauchs und des Umsatzes von Warenhäusern, Filialunternehmungen und ähnlichen Grossbetrieben des Detailhandels bezogen. Die Luxussteuer wurde abgelehnt, weil sie, wie die Erfahrungen im Auslande bewiesen habe, unergiebig wäre und unsere Luxusexportindustrie schädigen könnte. Die Sonderbelastung der Warenhäuser ist in Form der progressiven Ausgleichs-

steuer durch den Bundesbeschluss vom 6. April 1939 der Verwirklichung näher gebracht worden. Da diese Steuer auch gewerbepolitische Ziele verfolgt, und da ihr Ertrag für Sonderzwecke reserviert ist, braucht hier nicht weiter auf sie eingetreten zu werden.

3. Die neue Kriegsmobilmachung hat eine Lage geschaffen, die die Einführung der Warenumsatzsteuer notwendig macht. Die Vermögen und die grössern Einkommen müssen mit ausserordentlichen Bundessteuern schwer belastet werden. Auch die Kantone und Gemeinden haben mit steigenden Ausgaben zu rechnen und sind mehr noch als der Bund auf die direkten Steuern als Deckungsmittel angewiesen. Unter solchen Umständen wird es nicht möglich sein, die Finanzquelle unbenutzt zu lassen, welche einen dem Bedarf angemessenen Ertrag verspricht, ohne die Kantone in ihrer Finanzgebarung wesentlich zu beeinträchtigen. Wir befürworten indessen die Umsatzsteuer nicht als dauernde Massnahme. Indem wir den Ertrag für die Tilgung des Schuldenüberschusses und die Deckung der Defizite der ordentlichen Staatsrechnung reservieren und die Steuererhebung auf zehn Jahre beschränken, möchten wir die Frage der Umsatzbesteuerung für die Zukunft nicht endgültig entscheiden. Darum haben wir auch Gewicht darauf gelegt, eine Steuerform zu wählen, die eine möglichst einfache Durchführung ermöglicht und keinen allzu grossen Verwaltungsapparat erfordert.

4. In der Botschaft vom 18. März 1938 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes war eine allgemeine Umsatzsteuer ins Auge gefasst worden. Diese derzeit in Deutschland angewandte Steuerart ist dadurch gekennzeichnet, dass jeder Umsatz, den eine Ware auf ihrem Wege von den Erzeugern zum Verbraucher durchläuft, gesondert belastet wird. Ihr Hauptvorteil besteht darin, dass sie einen hohen Ertrag abwirft, und dass sich die Überwälzungsvorgänge so abwickeln, dass die Belastung für den Konsumenten kaum spürbar wird, weil sie sich allmählich in den Warenpreisen verliert. Die allgemeine Umsatzsteuer weist dagegen den Mangel auf, dass eine Ware je nach der grössern oder geringern Zahl der Umsätze, denen sie unterworfen wird, eine verschieden hohe Gesamtbelastung erfährt. Die Folge ist eine ungerechtfertigte Begünstigung der mehrere Produktions- und Vertriebsstufen zusammenfassenden und darum Zwischenumsätze ersparenden Grossunternehmen gegenüber den einstufigen Kleinbetrieben. Andererseits beeinträchtigt die allgemeine Umsatzsteuer die Ausfuhr von Fertigfabrikaten, weil es in der Regel unmöglich ist, die Summe der Steuerbeträge zu ermitteln, mit denen die Ware und ihre Bestandteile bis zur Ausfuhr belastet worden sind, und dem Exporteur entsprechende Steuerrückvergütungen zu gewähren. Sehr bedenklich ist schliesslich, dass bei einer solchen Steuer mit einer ausserordentlich grossen Zahl von steuerpflichtigen Betrieben (über 400 000) mit einem entsprechend kostspieligen Erhebungsapparat gerechnet werden müsste.

Aus diesen Überlegungen fassen wir eine Einphasensteuer ins Auge, welche die Ware nur einmal belastet, auch wenn sie Gegenstand wiederholter Umsätze bildet.

Am nächsten läge es, der Besteuerung die Detailumsätze zugrunde zu legen, d. h. den Vorgang, durch welchen die Ware dem letzten Verbraucher zugeführt wird. Die meisten Vorschläge, die sich auf Einführung einer Warenumsatzsteuer bezogen haben, befürworteten diese Form. Die Detailumsatzsteuer hat den Vorzug, den vollen im Ladenpreis ausgedrückten Wert der konsumreifen Ware zu erfassen und den Gedanken der Verbrauchsbelastung am klarsten zum Ausdruck zu bringen. Auch bei ihr muss aber, wenn die Steuer konsequent durchgeführt werden soll, mit einer Zahl von steuerpflichtigen Betrieben gerechnet werden, die nicht wesentlich niedriger ist als bei der allgemeinen Umsatzsteuer. Von diesen Betrieben verfügt die Mehrzahl nicht über Buchhaltungseinrichtungen, welche eine zuverlässige Feststellung des Gesamtbetrages steuerpflichtiger Umsätze erlauben. Der Steuereinzug würde bei den vielen finanzschwachen Kleinbetrieben auf grosse Schwierigkeiten stossen. Endlich ist es nicht leicht, den Begriff des Detailumsatzes nach einfachen und für die praktische Handhabung tauglichen Merkmalen abzugrenzen. Auslegungsschwierigkeiten würden sich bei einer auf breiter Basis erhobenen Umsatzsteuer viel bedenklicher auswirken, als es etwa bei der Ausgleichssteuer der Fall sein wird, die nur bei ungefähr 1500 Grossunternehmungen einzuziehen sein wird.

Ähnliche Schwierigkeiten würden sich auch ergeben, wenn man die Umsatzsteuer statt bei den Detailverkäufern bei den Warenproduzenten erheben wollte. Produktionssteuern stellen dort eine geeignete Steuererhebungsform dar, wo es sich um die Erfassung des Umsatzes einzelner Warengattungen handelt, die vorwiegend oder ausschliesslich in Grossbetrieben hergestellt werden (Bier, Tabakprodukte, Zündhölzer usw.). Sie weisen aber, wenn man den gesamten Warenverkehr einbeziehen will, ähnliche Nachteile auf wie die Detailumsatzsteuer. Die Kleinbetriebe der Warenerzeugung sind nicht weniger zahlreich und verfügen nicht über bessere Buchhaltungen als die Kleinbetriebe des Detailhandels. An Stelle der Schwierigkeit, aus dem Gesamtumsatz die Detailumsätze auszuscheiden, tritt bei der Produzentensteuer die Schwierigkeit, festzustellen, bei welcher von mehreren an der Herstellung einer Ware beteiligten Unternehmungen die Steuer zu erheben ist. Alle ausländischen Umsatzsteuergesetze, welche sich bemühen, die Ware einmal, und zwar beim Übergang aus der Sphäre der Produktion in diejenige des Handels, zu erfassen, erwecken darum den Eindruck grosser Umständlichkeit.

5. Die Lösung, welche wir heute vorsehen (ohne sie indessen im Verfassungsartikel schon zu präzisieren), stellt einen Versuch dar, die fiskalischen Wirkungen einer Detailumsatzsteuer zu erzielen, ohne den vielen kleinen und kleinsten Gewerbe- und Handelsbetrieben, die Waren detaillieren, Steuerdeklarationsverpflichtungen aufzuerlegen. Sie geht davon aus, dass fast sämtliche Waren auf ihrem Wege von den Erzeugern zum Verbraucher mindestens einmal Gegen-

stand eines Umsatzes bilden, an dem eine im Handelsregister eingetragene Firma beteiligt ist, d. h. eine Unternehmung, welche zur Führung von Geschäftsbüchern verpflichtet ist und der die Abgabe von Umsatzsteuererklärungen nicht schwer fallen wird. Wenn man die Umsätze der im Handelsregister eingetragenen Firmen belastet, wird also fast die Gesamtmasse der Waren erfasst, die im Inlande erzeugt und dem Verbrauch zugeführt werden.

Wenn man aber jeden Umsatz, an welchem eine im Handelsregister eingetragene Unternehmung beteiligt ist, der Steuerpflicht unterwerfen wollte, so würde die gleiche Ware in der Regel mehr als einmal belastet. Das kann vermieden werden, wenn man Umsätze, bei welchen sowohl der Veräußerer wie der Erwerber im Handelsregister eingetragen sind, von der Steuerpflicht ausnimmt. Eine solche Ausnahme entspricht durchaus dem Ziel, die Wirkungen einer Detailumsatzsteuer zu erreichen; denn eine im Handelsregister eingetragene Unternehmung erwirbt Waren zum Wiederverkauf, zum gewerblichen Gebrauch oder Verbrauch und nicht zum privaten Verbrauch des Unternehmers. Der erste Hauptgrundsatz der vorgesehenen Umsatzsteuer würde darum etwa lauten:

«Gegenstand der Steuer ist die Warenlieferung im Inland durch im Handelsregister eingetragene Unternehmungen an Unternehmungen oder Personen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind.»

Wenn eine allgemeine Besteuerung des Verbrauchs durchgeführt werden soll, so darf sich diese nicht auf die im Inland erzeugten Waren beschränken. Die aus dem Ausland eingeführten Waren müssen einer Ausgleichsabgabe unterworfen werden, welche, weil der Einzug beim ausländischen Lieferanten nicht in Frage kommt, zweckmässigerweise mit dem Zoll an der Grenze zu erheben sein wird. Damit Doppelbelastungen vermieden werden, ist die Einfuhr gleich zu behandeln wie die Lieferungen im Inland. Es folgt daraus der zweite Besteuerungsgrundsatz:

«Gegenstand der Steuer ist die Einfuhr von Waren in das Inland für Rechnung von Unternehmungen und Personen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind.»

Die Wirkung dieser beiden Grundsätze besteht darin, dass die im Handelsregister eingetragene Unternehmung für alle ihre Warenbezüge keiner Umsatzsteuerbelastung unterliegt, und dass die Versteuerung in der Kette aufeinanderfolgender Umsätze zu dem Punkt hinausgezogen wird, an welchem die Waren an den Kleinbetrieb des Gewerbes, an den Kleinhändler oder an den Konsumenten übergehen.

Die beiden erwähnten Grundsätze bedürfen noch einer Ergänzung. Der Umstand, dass das im Handelsregister eingetragene Unternehmen für alle Bezüge Steuerfreiheit genießt, könnte dazu führen, dass der Unternehmer ohne Steuerbelastung auch Waren bezieht, die für seinen privaten Verbrauch bestimmt sind. Dem Lieferanten kann die Versteuerung solcher Bezüge nicht

zugemutet werden, weil er den Verwendungszweck seiner Lieferungen nicht kennt. Deshalb muss den im Handelsregister eingetragenen Unternehmungen die Pflicht überbürdet werden, die privaten Warenbezüge des Unternehmers aus seinem Unternehmen selbst zu versteuern. Es ist also der dritte Grundsatz aufzustellen:

«Gegenstand der Steuer ist die Entnahme von Waren aus einer Unternehmung, die im Handelsregister eingetragen ist, durch den Unternehmer für betriebsfremde Zwecke.»

Da nach den angeführten Grundsätzen die im Handelsregister eingetragenen Grossbetriebe die Lieferungen an nichteingetragene Kleinbetriebe und Private zu versteuern haben und die Einfuhr für Rechnung nichteingetragener Kleinbetriebe beim Grenzübergang ebenfalls besteuert wird, gelangen die Waren zum Kleinbetrieb normalerweise erst dann, wenn sie von der Steuer bereits belastet sind. Dafür hat der Kleinbetrieb den Vorteil, dass er für alle seine eigenen Lieferungen keine Steuerpflicht mehr zu erfüllen hat.

Den Konsumenten erreicht die Ware, gleichgültig, ob dieser sie importiert, vom Grosshändler oder vom Kleinhändler bezieht, erst, nachdem sie einmal versteuert ist.

Der Zweck einer einmaligen Belastung des Warenverbrauchs wird durch die vorgesehene Steuerform wie bei der Detailumsatzsteuer erreicht, aber auf vereinfachtem Wege. Einzelne Unebenheiten, die aber im Vergleich zu den Vorteilen geringfügig sind, müssen allerdings mit der Vereinfachung in den Kauf genommen werden.

Es wurde die Befürchtung ausgesprochen, das vorgesehene Verfahren, insbesondere der oben erwähnte bescheidene Vorteil der nicht im Handelsregister eingetragenen Kleinbetriebe, könnte einzelne Unternehmungen veranlassen, der Eintragung im Handelsregister auszuweichen. Die Gefahr ist aber leicht zu bannen. Es genügt, die Verpflichtung zur Entrichtung der Warenumsatzsteuer auf alle Unternehmungen auszudehnen, die, trotzdem sie nach den Vorschriften der Verordnung über das Handelsregister eintragungspflichtig wären (d. h. eine jährliche Rocheinahme von mindestens 25 000 Franken aufweisen), sich nicht eintragen liessen. Die Folge wäre, dass diese Betriebe für ihre Lieferungen an Kleinunternehmungen und an private Verbraucher steuerpflichtig wären, ohne den Vorzug steuerfreien Warenbezuges zu geniessen. Die eintragungspflichtigen Unternehmungen würden so veranlasst, sich dem Handelsregisterrecht zu fügen.

Die oben angeführten drei Besteuerungsgrundsätze wären in der Praxis leicht zu handhaben. Die Verwaltung hätte ausschliesslich mit den grössern, im Handelsregister eingetragenen Unternehmungen zu verkehren. Die steuerpflichtigen Unternehmungen wären nicht genötigt, sich mit umständlichen, die Praxis häufig vor schwierige Fragen stellenden Gesetzesvorschriften (wie z. B. solchen über die Abgrenzung des Detailumsatzes vom Engrosumsatz)

auseinanderzusetzen. Das einzige Kriterium für die Abgrenzung der Steuerpflicht, die Eintragung oder Nichteintragung des Warenbezügers, ist absolut eindeutig und leicht feststellbar.

6. Die Steuertheorie wirft der auf breiter Grundlage erhobenen Umsatzsteuer hauptsächlich vor, sie belaste die Minderbemittelten verhältnismässig stärker als die gutsituierten Volksschichten, weil bei kleinen Einkommen ein grösserer Prozentsatz im Warenverbrauch aufgeht als bei grossen Einkommen. Die Richtigkeit dieser Feststellung ist an sich nicht zu bestreiten, und ein Steuersystem, das ausschliesslich oder vorwiegend auf der Belastung des Warenumsatzes beruhte, wäre sozialpolitisch nicht zu rechtfertigen. Das Urteil muss aber anders ausfallen, wenn die Umsatzsteuer ergänzend in ein Steuersystem eingefügt wird, welches das Schwergewicht auf stark progressive Einkommens- und Vermögenssteuern legt, und zwar in einem Zeitpunkt, in dem eine bedeutende Erhöhung aller direkten Belastungen nicht zu umgehen ist. Unter solchen, bei uns vorliegenden Umständen lässt sich die ausnahmslose Durchführung der Umsatzsteuer zwecks Lastenausgleichs vertreten.

7. Formell stellt die Warenumsatzsteuer eine Wirtschaftsverkehrssteuer dar. Der Wirkung nach handelt es sich um eine indirekte Verbrauchsabgabe. Da sie zu einem einheitlichen Satze von allen Waren erhoben wird, wirkt sie sich wirtschaftlich in gleicher Weise aus wie irgendein anderer neuer oder sich erhöhender Unkostenfaktor, welcher bei der Preiskalkulation zu berücksichtigen ist (Steigerung der Weltmarktpreise, Erhöhung der Transportkosten und Versicherungsprämien usw.). Die Gleichmässigkeit der Belastung wird die Einrechnung in die Warenpreise und die Überwälzung auf die Konsumenten erleichtern.

Es ist die Befürchtung ausgesprochen worden, die Überwälzung könnte zu Steuerwucher führen, d. h. die Abgabepflichtigen könnten die Steuerbelastung zum Anlass nehmen, den Warenpreis um mehr als den Steuerbetrag zu erhöhen. Wir halten diese Befürchtung nicht für begründet. Die Rücksicht auf die Konkurrenz und das Interesse, an Umsatz nicht zu verlieren, dürfte solche Versuche ohne weiteres vereiteln.

8. Mit der Einführung der Warenumsatzsteuer bezwecken wir eine Einnahme zu erzielen, die hinreicht, um das Defizit des ordentlichen Budgets, soweit es nicht durch Einsparungen ausgeglichen werden kann, zu decken: Wir bedürfen hierzu eines Ertrags von rund 70 Millionen Franken. Da der jährliche inländische Detailwarenumsatz nach Schätzungen, die auf verschiedenen Erhebungsmethoden beruhen, 3 bis 4 Milliarden Franken beträgt, wovon ein Teil auf Waren entfällt, für welche die Steuerfreiheit vorzusehen sein wird, muss ein Steuersatz von $2\frac{1}{2}$ % vorgesehen werden. Die Bundesversammlung soll diesen Ansatz nicht erhöhen dürfen; dagegen ist ihr das Recht vorbehalten, die Steuer herabzusetzen, wenn die Verhältnisse es erlauben. Eine die Ware nur einmal belastende Steuer von $2\frac{1}{2}$ % des Verkaufs-

werts dürfte nicht unerträglich sein. In Deutschland wird die Ware mit 2 % auf jedem Umsatz, d. h. bei normalem Ablauf der Umsatzkette mit einem Mehrfachen von 2 % belastet. In Frankreich werden 3—9 %, in Belgien 2,5 bis 5 %, in Holland 4 % erhoben.

9. Die Grundsätze der Warenumsatzsteuer, die wir vorsehen, sind einfach. Wir haben aber vorgezogen, im Entwurf für den Verfassungsartikel nicht diese Grundsätze, die den Weg zu dem der Steuer gesteckten Ziel weisen, wiederzugeben, sondern das Ziel selbst zu umschreiben: Grundsätzlich einmalige Belastung der Ware mit höchstens 2½ % des Detailverkaufspreises. Diese Formulierung hat den Vorteil, dass die Frage der anzuwendenden Steuerform nicht schon verfassungsmässig ein für allemal festgelegt wird. Sie erlaubt auch die Einführung einer gewöhnlichen Detailumsatzsteuer.

Da es sich bei der Warenumsatzsteuer um eine Abgabeart handelt, welche keine nähere Verwandtschaft mit bisherigen kantonalen Steuern aufweist, während dem Bund schon die Durchführung der Getränkesteuer, der Tabaksteuer und der Wertpapierumsatzsteuer obliegt, halten wir es für angezeigt, die Durchführung dem Bunde vorzubehalten. Für die Erhebung der Steuer von der Wareneinfuhr kommt ohnehin nur die eidgenössische Zollverwaltung in Frage. Die zentralisierte Erhebung gewährleistet die Einheitlichkeit der Durchführung und erspart den Unternehmungen mit mehreren Betriebsstätten die Umständlichkeit des Verkehrs mit mehreren Steuerbehörden. Angesichts der Einfachheit des Tatbestandes, welcher für die Steuerfestsetzung massgebend ist, dürften sich die Verwaltungskosten in mässigen Grenzen halten.

IV. Entnahme aus dem Währungsausgleichsfonds.

(Abschnitt VI des Beschlussesentwurfes.)

1. Der Bundesrat hat am 27. September 1936 die feste Parität zwischen Gold und Franken (1 Franken = 290,322... mg Feingold) gelöst und beschlossen, dass der Wert des Frankens bis auf weiteres auf der Basis von 190 bis 215 mg Feingold zu halten sei, was einer mittleren Abwertung unserer Währung um 25,9 bis 34,6 % oder im Mittel um 30 % gleichkommt. Durch die dem Abwertungssatz von 25,9 % entsprechende Aufwertung des damaligen Goldbestandes von 1537 Millionen Franken hat die Schweizerische Nationalbank einen Mehrwert errechnet, der seit 31. Dezember 1936 in der Bilanz der Bank als «Währungsausgleichsfonds» aufgeführt wird. Das ursprüngliche Fondsguthaben von 538,6 Millionen Franken hat sich im Jahre 1939 durch Belastung mit Bewertungsdifferenzen bei der Neubewertung des Goldmünzenbestandes und mit Goldtransportkosten auf 533,5 Millionen Franken vermindert.

2. Wiederholt wurden Begehren laut, diesen sogenannten «Abwertungsgewinn» der Nationalbank zur Finanzierung verschiedenster, ausserhalb des Tätigkeitsgebietes der Notenbank liegender Aufgaben zu verwenden. Die Bankbehörden haben diesen Begehren gegenüber stets den Standpunkt eingenommen, der Buchgewinn aus der Aufwertung des Goldes sei ein Vermögens-

bestandteil der Bank, diene als Reserve bei der Durchführung ihrer währungs- politischen Aufgaben und dürfe ohne besondere gesetzliche Ermächtigung zu keinen bankfremden Zwecken beansprucht werden. Er sei übrigens zahlen- mässig solange nicht abschliessend bestimmbar, als der Franken innert der genannten Gewichtsgrenzen schwanken könne. Jedenfalls sei er erst realisierbar, wenn zwischen Feingoldgewicht und Franken wieder eine feste Parität bestehe. Zu diesen rechtlichen traten währungspolitische Bedenken. Würde der durch einen Rechtsakt entstandene Buchgewinn in die Wirtschaft gepresst, so ent- stehe eine künstliche Ausweitung des Kreditvolumens mit der Gefahr inflato- rischer Wirkungen. Die unabgeklärte Valutapolitik der massgebenden Gross- staaten verlange, dass die Nationalbank durch einen starken Ausgleichsfonds für jeden Fall, auch den einer allfälligen Aufwertung, gerüstet sei. Der Bundes- rat hat sich dieser Auffassung angeschlossen.

3. Die Zweckbindung des Währungsausgleichsfonds hat nicht aus- geschlossen, dass die Nationalbank der öffentlichen Wirtschaft besondere Kre- dite im Hinblick auf eine spätere allfällige Verteilung des «Abwertungsgewinnes» zur Verfügung stellt. Durch den Verfassungsbeschluss vom 6. April 1939 über die Eröffnung und teilweise Deckung von Krediten zum Ausbau der Landes- verteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit¹⁾ wurde bestimmt:

«Wird der Währungsausgleichsfonds der Schweizerischen Nationalbank als Reingewinn verfügbar, so sind ihm 75 Millionen Franken zur teilweisen Tilgung der Aufwendungen des Bundes für die Arbeitsbeschaffung zu ent- nehmen. Ein gleicher Betrag ist dann, vorbehaltlich der endgültigen Re- gelung der Verteilung des Fonds, den Kantonen im Verhältnis ihrer Wohn- bevölkerung zuzuwenden. Inzwischen wird die Nationalbank dem Bunde und, im Verhältnis zur Wohnbevölkerung, den Kantonen gegen Schatz- schein zu einem unter dem offiziellen Diskontsatz liegenden Zinsfuss Kredite bis zum Höchstbetrage von je 75 Millionen Franken zur Verfügung stellen. Diese von Bund und Kantonen eingereichten Schatzscheine ver- fallen im Zeitpunkt der Auflösung des Währungsausgleichsfonds und werden alsdann gegebenenfalls mit den Anteilen von Bund und Kantonen ver- rechnet.»

Gestützt hierauf hat die Nationalbank im Rahmen ihrer «Bestimmungen über die Gewährung von Krediten an Bund und Kantone» vom 23. Juni 1939 niedrig verzinsliche Kredite gegen Schatzscheine gewährt.

4. Die Ereignisse seit Ende August 1939 haben auch währungspolitisch eine neue Lage geschaffen. Mit der Möglichkeit einer Aufwertung des Frankens wird niemand mehr rechnen können. Die Autarkisierung der Währungen hat weitere Fortschritte gemacht. Die Rückkehr zu einer festen Bindung des Frankens an das Gold ist jedenfalls kaum in naher Zukunft möglich. Mit der Abnahme der währungspolitischen Bedeutung des Währungsausgleichsfonds

¹⁾ A. S. 55, 567.

ist ein gewichtiger Einwand gegen seine Beanspruchung für bankfremde Zwecke weggefallen. Auch die Gefahr einer inflatorischen Wirkung ist zurückgegangen; ein Teil der der Volkswirtschaft durch staatliche Massnahmen zugeführten zusätzlichen Kaufkraft wird durch neue Steuermassnahmen weggenommen, ein anderer Teil wird von der Verteuerung der eingeführten Waren beansprucht.

5. Der Bundesrat hält dafür, dass heute angesichts der gewaltigen militärischen Aufwendungen, angesichts der grossen Mobilisationskosten, für welchen Fall man wohl im geheimen den Währungsausgleichsfonds immer glaubte reservieren zu müssen, der Moment seiner weitern Inanspruchnahme gekommen ist. Denn die heutigen ausserordentlichen militärischen Aufwendungen zum Schutze des Landes auferlegen allen Bürgern derart zusätzliche Steuerleistungen, ja unter Umständen Einbussen an der Substanz des Vermögens, dass es selbstverständlich und notwendig erscheint, wenn diese Lasten durch teilweise Beanspruchung des Währungsausgleichsfonds tragbarer gestaltet werden. Dabei wird aber immerhin dafür zu sorgen sein, dass der Nationalbank aus diesem Währungsausgleichsfonds für Währungszwecke und Währungsrisiken ein namhafter Betrag dauernd zur Verfügung gestellt wird.

Der Vorschlag des Bundesrates sieht deshalb vor, dass über den Währungsausgleichsfonds in folgender Weise verfügt werde: Die von Bund und Kantonen bezogenen je 75 Millionen Franken würden ihnen zu Eigentum abgetreten. Dadurch vermindert sich der Fonds auf 383 Millionen Franken. Davon würden zum Zwecke der Amortisation der ausserordentlichen militärischen Auslagen 250 Millionen Franken dem Bund überlassen. Es verbleiben also der Nationalbank noch rund 133 Millionen Franken. Das ist wohl genügend zur Sicherung gegen die erwähnten möglichen Währungsrisiken. Dazu ist noch eine weitere Reserve vorhanden. Wenn der Bundesratsbeschluss auch die Abwertung des Schweizerfrankens auf etwa 25 bis 35 % festgesetzt hat, so hat der Bundesrat zugleich der Nationalbank die Weisung gegeben, die durchschnittliche Abwertung auf rund 30 % zu halten. Das ist denn auch seither geschehen mit geringen Schwankungen nach oben und nach unten. Es ist nun wohl ausgeschlossen, dass eine Steigerung des Wertes des Schweizerfrankens über die heutige dreissigprozentige Abwertung hinaus vorgenommen werden kann. Das wäre schon wirtschaftlich kaum tragbar. Infolgedessen liegt faktisch im Golde noch jetzt eine Reserve von rund 120 Millionen Franken, die sofort greifbar würde, wenn der Schweizerfranken auch gesetzlich und nicht nur faktisch auf den Stand fixiert wird, auf dem er heute steht. Diese Reserve ist für später verfügbar.

6. Nun ist es richtig, dass von seiten der Kantone der Standpunkt vertreten wurde, der Abwertungsgewinn der Nationalbank sei Geschäftsgewinn im Sinne des Bankgesetzes und habe entsprechend dem Gesetz bei der definitiven Stabilisierung des Frankens zu zwei Dritteln den Kantonen und zu einem Drittel dem Bunde zuzufallen. Diese Vorbehalte wurden gemacht anlässlich der ersten Beanspruchung des Währungsausgleichsfonds zugunsten der Arbeitsbeschaffungsvorlage. Und es wurde auch ausdrücklich festgelegt, dass die

damals vorgenommene Zuteilung von je 75 Millionen Franken an Bund und Kantone kein Präjudiz sein solle für die spätere Aufteilung des Abwertungsgewinnes.

Wir wollen heute auf diese Streitfrage nicht eintreten. Wir möchten nur darauf hinweisen, dass seither Ereignisse eingetreten sind, die wohl alle Kreise veranlassen müssen, sich auf den Boden der Wirklichkeit zu stellen. Der Bund, und zur Hauptsache nur der Bund, hat militärische Lasten auf sich nehmen müssen, die in der Geschichte unseres Landes einzig dastehen. Und er muss sie weiter auf sich nehmen. Er muss die gewaltige Mobilisationsschuld verzinsen und amortisieren. Er kann sie nicht mittels der verfassungsmässigen Kontingente auf die Kantone abwälzen. Daher ist es sicher auch gegeben, dass der verfügbare Rest des Währungsausgleichsfonds zur Milderung dieser, zur Sicherung der Existenz des Gesamtstaates benötigten Aufwendungen herbeigezogen wird.

V. Weiterführung bisheriger Finanzmassnahmen.

(Abschnitt III des Beschlussesentwurfes.)

1. Das Fiskalnotrecht 1934—1938¹⁾.

Im Jahre 1928 war die Verwaltungsrechnung des Bundes nach einer Defizitperiode von 15 Jahren erstmals wieder ausgeglichen. Unter dem Einfluss der allgemeinen Wirtschaftskrise verschlechterte sich die Finanzlage des Bundes seit 1930 rasch und dauernd. Schon 1932 trat wieder ein Ausgabenüberschuss ein. Ein erster Versuch, unverzügliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes zu ergreifen, ist 1933 gescheitert.

Unter dem Drucke eines mutmasslichen Ausgabenüberschusses im Jahre 1933 von über 90 Millionen Franken in der Verwaltungsrechnung des Bundes und von etwa 60 Millionen Franken in der Gewinn- und Verlustrechnung der Bundesbahnen hat die Bundesversammlung am 13. Oktober 1933 ausserordentliche, auf vier Jahre beschränkte Notmassnahmen beschlossen. Dieses «erste Finanzprogramm» hat die Abschlüsse der Verwaltungsrechnungen des Bundes (und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Bundesbahnen) in den Jahren 1934 und 1935 um durchschnittlich 135 Millionen Franken verbessert, vermochte jedoch nicht, die Ausgaben des Bundes mit den Einnahmen wieder in Einklang zu bringen.

Die Notmassnahmen des Finanzprogrammes 1933 sind durch den Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 wesentlich ergänzt und verstärkt worden. Das sogenannte «zweite Finanzprogramm», dessen Gültigkeitsdauer in Anpassung an das Finanzprogramm 1933 bis Ende 1937 beschränkt war, verdoppelte die Einsparungen und erhöhte die neuen Einnahmen um etwa ein Drittel. Das Finanznotrecht der Jahre 1933 und 1936 verbesserte die Rechnungsabschlüsse der Jahre 1936 und 1937 um je etwa 215 Millionen Franken; trotz bedeutend

¹⁾ Beilage 3.

erhöhter Anforderungen besonders für Krisenmassnahmen konnten die Ausgabenüberschüsse des Bundes gegenüber 1933 wesentlich herabgedrückt werden.

Durch die Ende September 1936 erfolgte Abwertung unserer Währung haben sich die Voraussetzungen für eine umfassende Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, die auf 1938 geplant war, derart tiefgreifend verändert, dass, um eine etwaige Abklärung der wirtschaftlichen Entwicklung abzuwarten, die Geltungsdauer der Finanzprogramme 1933 und 1936 durch Bundesbeschluss vom 28. Oktober 1937 bis Ende 1938 verlängert werden musste. Dank dieser Verlängerung konnten die Rechnungsabschlüsse des Jahres 1938 um etwa 230 Millionen Franken verbessert werden ¹⁾.

2. Die verfassungsmässige Übergangsordnung des Finanzhaushaltes von 1939.

Die Vorlage des Bundesrates vom 18. März 1938 über die Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung ist in der Schlussabstimmung des Nationalrates vom 24. Juni 1938 abgelehnt worden. Den Bestrebungen der Landesparteien für eine verfassungsmässige Übergangslösung, denen sich der Bundesrat angeschlossen hat, ist es gelungen, das Fiskalnotrecht durch den Verfassungsbeschluss vom 30. September 1938 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes zu ersetzen. Die Bedeutung dieses Beschlusses beruht in der Hauptsache darauf, dass die Bundesversammlung auf verfassungsmässigem Wege ermächtigt worden ist, im Rahmen des bisherigen Finanznotrechtes die erforderlichen Bestimmungen zur Verbesserung der Finanzlage, zur Festigung des Landeskredites und zur Erzielung eines sparsamen Staatshaushaltes zu erlassen. Gestützt auf den Verfassungsbeschluss hat die Bundesversammlung am 22. Dezember 1938 die Finanzordnung 1939—1941 beschlossen (Bundesbeschluss über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushaltes). Diese wird die Rechnungsabschlüsse des Bundes in den Jahren 1939 und 1940 um durchschnittlich etwa 205 Millionen Franken verbessern, wovon auf Einsparungen im Mittel etwa 123 Millionen Franken und auf neue Einnahmen etwa 160 Millionen Franken entfallen bei in der Finanzordnung selbst verankerten Mehrausgaben von etwa 78 Millionen Franken. Die hauptsächlichsten einzelnen Massnahmen der Finanzordnung 1939—1941, die bis auf weiteres unverändert beibehalten werden sollen, lassen sich kurz wie folgt umschreiben:

a. Bundesbeiträge.

(Einsparung: ca. 21 Millionen Franken.)

Grundsätzlich ist jeder einzelne Bundesbeitrag um 40 % niedriger zu bemessen als der gleiche oder ein gleichartiger Beitrag im Jahre 1932. Eine geringere Kürzung ist nur zulässig, wenn die wirtschaftliche Lage des Beitragsempfängers es absolut erfordert, oder wenn bei besonders wichtigen Zwecken die Aufgabe wegen der Kürzung des Beitrages um 40 % in der Hauptsache

¹⁾ Beilage 3.

nicht mehr weitergeführt werden könnte. Auch beim Vorliegen einer dieser Voraussetzungen ist der Beitrag um wenigstens 25 % zu kürzen.

Von dieser allgemeinen Abbauordnung wurden zwei verschieden geartete Ausnahmen getroffen.

Von jeder Herabsetzung ausgenommen sind:

- die verfassungsmässigen Entschädigungen an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis für ihre internationalen Alpenstrassen;
- die verfassungsmässigen Beiträge an die Unterstützungskosten, die den Kantonen und Gemeinden aus der Wiedereinbürgerung von Schweizerinnen erwachsen;
- Leistungen, die auf Verträgen oder internationalen Vereinbarungen beruhen;
- die Beiträge zur Bekämpfung ansteckender Tierkrankheiten, wofür der aus dem Ertrag der tierärztlichen Untersuchungsgebühren geäuftete Fonds und der Spezialfonds für die Bekämpfung der Rindertuberkulose aufzukommen haben;
- die durch den Bundesbeschluss vom 27. März 1934 an die anerkannten Krankenkassen bewilligten ausserordentlichen Beiträge;
- der Bundesbeitrag für den Ausbau der Alpenstrassen im Sinne von Art. 7 des Bundesbeschlusses vom 4. April 1935 über den Ausbau der Strassen und des Strassennetzes im Alpengebiet;
- die Beiträge an Schweizerschulen im Auslande, sofern die Geldentwertung im betreffenden Lande eine Herabsetzung nicht rechtfertigt;
- die Leistungen des Bundes zur Unterstützung notleidender Schweizer im Ausland und zurückgekehrter Auslandschweizer;
- die von der Bundesversammlung bewilligten ausserordentlichen Kredite für Arbeitsbeschaffung, Umschulung, produktive Arbeitslosenfürsorge, Krisenunterstützung, Heimarbeitsbeschaffung, Exportförderung, private Transportunternehmungen, notleidende Bauern, Unterstützung des Hotelgewerbes, Förderung der Innenkolonisation und der Auswanderung nach dem europäischen Auslande und nach Übersee;
- die Leistungen des Bundes zur Fortsetzung der Bundeshilfe für die schweizerischen Milchproduzenten und für die Linderung der landwirtschaftlichen Notlage sowie die Leistungen des Bundes auf Grund des Bundesgesetzes vom 7. Juli 1932 über die Getreideversorgung des Landes;
- die Beiträge an schweizerische Transportanstalten für Fahrpreismässigungen zur Belebung des Fremdenverkehrs, an die Gemeinschaften für die Verkehrswerbung im Ausland und für Sonderwerbung für den Fremdenverkehr.

Für die folgenden Beiträge ist eine besondere Ordnung getroffen worden, sei es, dass die Beiträge dem Betrage nach abschliessend begrenzt worden sind, sei es, dass ein Abbausatz von weniger als 25 % zugelassen worden ist:

- Beiträge für Gewässerkorrekturen, Aufforstungen, Waldwege und Bodenverbesserungen;
- Beiträge für Grundbuchvermessung;

Beiträge zur Förderung des Arbeitsnachweises;
 Beiträge an die Arbeitslosenversicherungskassen;
 Beiträge zur Unterstützung der öffentlichen Primarschulen;
 Beiträge für die Förderung der beruflichen Ausbildung;
 Beiträge zugunsten der wissenschaftlichen Forschung;
 Beiträge für die Kranken- und Unfallversicherung;
 Beiträge an Fürsorgestellen usw. zur Bekämpfung der Tuberkulose;
 Leistungen für die Unterstützung notleidender Auslandschweizer;
 Beiträge für die Förderung des Luftverkehrs.

Die bestehende Abbauordnung hat sich im ganzen als zweckmässig erwiesen. Sie soll denn auch beibehalten werden, soweit nicht im Laufe der nächsten Jahre durch die Revision einzelner Subventionsgesetze und infolge neuer Überprüfung der Verhältnisse weitere Einsparungen erzielt werden können.

b. Personalaufwand.

(Einsparung: ca. 42 Millionen Franken.)

1. Die festen nominellen Bezüge der im Dienste des Bundes stehenden Personen werden in den Jahren 1939 und 1940 — gegenüber dem Beamten-gesetz — nach folgenden Grundsätzen herabgesetzt:

- a. ausgenommen von der Herabsetzung sind die Ortszuschläge und die Kinderzulagen sowie ein Betrag von 1800 Franken und je weitere 100 Franken für jedes Kind unter 18 Jahren;
- b. der verbleibende Betrag wird um 13 % gekürzt.

Durch die Herabsetzung darf der Anspruch des ständig und mit vollem Tagewerk im Dienste des Bundes beschäftigten Verheirateten, Ortszuschläge und Kinderzulagen nicht mitgerechnet, nicht unter 3500 Franken sinken. Die Bezüge der nicht mit vollem Tagewerk oder nicht ständig im Bundesdienst beschäftigten Personen und der Lehrlinge sind entsprechend herabzusetzen.

Diese seit 1938 angewendete Abbauordnung hat zur Folge, dass der Gesamtbetrag der festen Bezüge (nominelle Besoldungen, Gehälter, Löhne sowie Ortszuschläge und Kinderzulagen) um jährlich etwa 7,7 % der ungekürzten Beträge herabgesetzt wird; die Einsparungen belaufen sich auf jährlich etwa 26 bis 27 Millionen Franken und verteilen sich auf die Verwaltungen wie folgt:

	1938 Rechnung	1940 Voranschlag
	in Millionen Franken	
Bundeszentralverwaltung	5,05	5,78
Post-, Telegraph- und Telephonbetriebe	8,43	8,53
Übrige Regiebetriebe	1,30	1,70
Allgemeine Bundesverwaltung	14,78	16,01
Bundesbahnen	11,47	11,46
Gesamte Bundesverwaltung	26,25	27,47

Mit dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1939 über die Änderung des Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundespersonals hätte der Lohnabbau stabilisiert werden sollen. An die Stelle der bisherigen nominellen Ansätze nach dem Beamten-gesetz wären neue Ansätze getreten, die gegenüber der geltenden Abbauordnung um durchschnittlich 1,9 % höher gewesen wären. Die Vorlage ist in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1939 verworfen worden.

Die Bundesversammlung hat am 13. Dezember 1939 beschlossen, die Geltungsdauer der gegenwärtigen Abbauordnung unverändert für das Jahr 1940 zu verlängern.

2. Die Herabsetzung der Nebenbezüge des Bundespersonals und die mittelbaren Einsparungen auf den festen Dienstbezügen verbessern die Rechnungen der Jahre 1939 und 1940 um je etwa 4,4 Millionen Franken.

3. Seine besondere Aufmerksamkeit widmet der Bundesrat seit Jahren der Herabsetzung des Personalbestandes des Bundes, seiner Regiebetriebe und der Bundesbahnen auf das unentbehrliche Mindestmass. Freiwerdende Stellen werden auch vorübergehend nur im Falle einer absoluten Notwendigkeit besetzt. Wegen des wechselnden Aufgabenkreises und des ungleichen Arbeitsandranges begegnet die Schätzung der Einsparungen, die sich aus dem Abbau des Personalbestandes ergeben, besondern Schwierigkeiten. Wir glauben jedoch, die jährliche finanzielle Tragweite des Personalabbaues mit 10 Millionen Franken nicht zu überschätzen. Wegen der Kriegswirtschaft und der Mobilisation hat der Personalbestand vorübergehend stark zugenommen.

4. Die statutarischen Leistungen der eidgenössischen Versicherungskasse und der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen werden, die abbaufreien Beträge ausgenommen, um 15 % herabgesetzt. Als abbaufrei gelten in der Hauptsache 2400 Franken der Invalidenrente, 1500 Franken der Ehegattenrente sowie alle Leistungen an Waisen. Die Kürzung übersteigt in keinem Falle 10 %. Im Durchschnitt aller Renten beträgt der Abbau etwa 5 % und ermöglicht den beiden Kassen eine jährliche Einsparung von zusammen mehr als 4 Millionen Franken.

c. Fiskalische Belastung von Bier und Tabak; Zollquittungsstempel¹⁾.

(Einnahmen: ca. 35 Millionen Franken.)

1. Die Besteuerung des Tabaks erfolgt durch:

Erhebung eines Eingangszolles auf dem eingeführten Rohtabak und dessen Abfällen sowie auf den eingeführten Tabakfabrikaten;

Erhebung einer Fabrikationsabgabe auf allen im Inlande gewerbmässig hergestellten Tabakfabrikaten. Tabakerzeugnisse, deren Herstellung oder Verpackung in Handarbeit erfolgt, sind gegenüber den maschinell hergestellten

¹⁾ Beilage 9.

oder verpackten Fabrikaten grundsätzlich mit einer niedrigeren Fabrikationsabgabe zu belasten;
 Erhebung einer Abgabe auf den im Inlande nicht gewerbmässig hergestellten Zigaretten auf Grundlage des hierzu dienenden, aus dem Ausland eingeführten oder im Inland erzeugten Zigarettenpapieres in Bogen, Rollen, Blättchen, Heftchen, Hülsen usw.

Sie ist seit 1934 so gestaltet worden, dass sie jährlich etwa 40 Millionen Franken oder, verglichen mit dem Ertrag von 1933, etwa 13 Millionen Franken mehr erbringt. Das Finanz- und Zolldepartement hatte die Absicht, so frühzeitig ein neues Tabakgesetz vorzubereiten, dass es spätestens auf 1. Januar 1942 hätte in Kraft gesetzt werden können. Der Ausbruch des gegenwärtigen Krieges hat die Verhältnisse in der Tabakwirtschaft jedoch derart in Mitleidenschaft gezogen, dass es nicht angezeigt erscheint, jetzt ein Gesetz nach einem bestimmten Steuersystem und mit festen Ansätzen zu erlassen. Die Verhältnisse drängen vielmehr dazu, die gegenwärtige elastische Ordnung, die eine rasche Anpassung der Fiskalmassnahmen an die berechtigten Ansprüche der an der Tabakgewinnung, an der Verarbeitung und am Handel interessierten Wirtschaftspruppen erlaubt, vorläufig beizubehalten.

2. Die fiskalische Belastung von Bier setzt sich zusammen aus dem Eingangszoll, der Quittungsstempel- und der statistischen Gebühr, dem Zollzuschlag auf Gerste und Malz sowie der Getränkesteuer. Davon beruht einzig die Getränkesteuer auf der Finanzübergangsordnung; die übrigen Elemente der fiskalischen Belastung ergeben sich aus dem Gebrauchszolltarif.

Die Biersteuer ist als Bestandteil der allgemeinen Getränkesteuer durch das Finanzprogramm 1933 eingeführt und durch den Bundesratsbeschluss vom 4. August 1934 auf 4 Franken je hl festgesetzt worden. Sie wurde durch das Finanzprogramm 1936 auf den derzeitigen Satz von 6 Franken erhöht und wirft seither jährlich 12 bis 13 Millionen Franken ab. Die fiskalische Gesamtbelastung des Bieres erreicht bei einem Bierausstoss von 2 Millionen hl rund 25,0 Millionen Franken.

3. Der Zollquittungsstempel ist durch das Finanzprogramm 1936 eingeführt und gestützt auf Art. 25 des Zollgesetzes unter Zustimmung der Bundesversammlung durch Bundesratsbeschluss vom 29. November 1938 über die Abänderung des Gebrauchszolltarifs vom 8. Juni 1921 in die Verordnung vom 24. August 1926 über den Bezug besonderer Gebühren bei der Handhabung der Zollgesetzgebung übergeführt worden. Wir legen Wert auf die Feststellung, dass Art. 25 des Zollgesetzes die völlig ausreichende Grundlage für die Erhebung der Quittungsstempelgebühr darstellt. Gegen diese Auffassung ist zwar eingewendet worden, die «Stempelgebühr auf Zollquittungen» sei keine Gebühr im finanzrechtlichen Sinne, sondern eine Steuer auf der Verurkundung der Zollzahlung. Die Weiterführung dieser Abgabe über das Jahr 1938 hinaus sei auf Grund des Verfassungsbeschlusses vom 30. September 1938 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes an sich zulässig, bedürfe jedoch der ausdrücklichen Anordnung durch einen besondern Bundesbeschluss. Durch

eine Revision des Zollgesetzes soll jeder Zweifel behoben werden. Für einmal betonen wir, dass zu den bisherigen Finanzmassnahmen, deren Weiterführung gestützt auf Abschnitt III des Beschlussesentwurfes unerlässlich ist, auch der Zollquittungsstempel gehört, der jährlich zwischen 8 und 10 Millionen Franken abwirft.

d. Stempelabgaben.

(Einnahmen: ca. 17 Millionen Franken.)

Das Finanzprogramm 1933 hat, abgesehen von verschiedenen andern Neuerungen geringerer Tragweite, einen Zuschlag von 50 % auf den Couponsabgaben nach dem Stempelsteuergesetz 1921/27 eingeführt. Durch das Finanzprogramm 1936 ist die Stempelabgabe auf den Coupons inländischer Wertpapiere auf 4 % des Obligationenertrages bzw. 6 % des Aktienertrages erhöht worden.

In den Art. 34 bis 40 der Finanzordnung 1939—1941 ist das frühere Finanznotrecht auf dem Gebiete der eidgenössischen Stempelabgabe zusammengefasst und abschliessend geordnet worden. Höhe der Belastung und Anwendungsgebiet der Massnahmen sind gegenüber dem Geltungsbereich des Finanzprogramms 1936 unverändert.

Diese Ordnung hat sich als tragbar erwiesen. Es ist nicht beabsichtigt, sie zu ändern.

e. Preiszuschläge auf Speiseölen und -fetten.

(Einnahmen: ca. 10 Millionen Franken.)

Gestützt auf die Bundesbeschlüsse über die Stützung des Milchpreises und im Zusammenhang mit Massnahmen zur Förderung des Absatzes einheimischer Fette wird seit 1. Juli 1935 bei der Einfuhr von Speiseölen und -fetten ein Preiszuschlag erhoben. Dessen Höhe wechselt je nach der wirtschaftlichen Lage unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, der Produktionsverhältnisse in der Landwirtschaft und der kriegswirtschaftlichen Bedürfnisse. Im Rahmen des Finanzprogramms 1936 wurde erstmals danach getrachtet, den Preiszuschlag überdies nach Möglichkeit auch noch den allgemeinen Interessen des Bundesfiskus dienstbar zu machen.

Die Massnahme hat sich als unentbehrliches Instrument der Handels- und der Agrarpolitik erwiesen; deshalb, aber auch im Hinblick auf ihre finanzielle Tragweite für den Bundeshaushalt kann auf ihre Weiterführung nicht verzichtet werden.

* * *

Wir fügen der Vollständigkeit halber bei, dass im Rahmen des Finanznotrechtes eine Reihe weiterer Massnahmen eingeführt worden ist, die seither in das ordentliche Recht übergeführt werden konnten. Namentlich sind die folgenden Zollmassnahmen durch den Bundesratsbeschluss vom 29. November 1938 über die Änderung des Gebrauchszolltarifs vom 8. Juni 1921 konsolidiert worden:

Zollzuschläge auf Getreide, Hülsenfrüchten und Malz zu Brauzwecken sowie auf Bier;

Erhöhung der Zölle auf Kaffee, Kaffeesurrogaten und Tee;

Erhöhung der Zuckerzölle;

Erhöhung der Zölle auf Benzin und Benzol zu motorischen Zwecken, auf Mineral- und Teeröl sowie auf andern Brennstoffen für Motoren;

Erhebung einer Stempelgebühr bei der Ausstellung von Zollquittungen.

3. Die Weiterführung der Finanzordnung 1939—1941.

Der Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushaltes (Finanzordnung 1939—1941) gilt längstens bis zum 31. Dezember 1941. Diese Befristung erfolgte in der Hoffnung, die wirtschaftliche Lage unseres Landes einerseits und die Lage des Bundesfinanzhaushaltes andererseits werde sich im Jahrdritt 1939—1941 soweit abklären und festigen, dass auf Beginn des Jahres 1942 entweder auf die bisherigen Finanzmassnahmen verzichtet oder aber sie in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt werden könnten. Die Verhältnisse haben sich anders entwickelt. Angesichts der durch die gegenwärtige Kriegslage hervorgerufenen Unübersichtlichkeit und Unsicherheit auf wirtschaftlichem Gebiete, aber auch im Hinblick auf die gegenwärtige ausserordentlich hohe Belastung des Bundesfiskus, kommt ein Verzicht auf die bisherigen Massnahmen ebensowenig in Betracht wie ihre Stabilisierung in der ordentlichen Gesetzgebung. Dafür muss die Rückkehr ruhigerer Zeiten abgewartet werden. Für einmal bleibt nichts anderes übrig, als die gegenwärtigen Sparmassnahmen und Einnahmen während eines den Verhältnissen angemessenen Zeitraumes weiterzuführen. Weder ist beabsichtigt, die Sparvorschriften zu lockern, noch auch die Einnahmen zu erhöhen.

Gestützt auf diese Erwägungen soll die Bundesversammlung in Abschnitt III des Beschlussesentwurfes ermächtigt werden, im Rahmen der Finanzordnung 1939—1941 bis Ende 1949 die zur Verbesserung der Finanzlage, zur Festigung des Landeskredites und zur Erzielung eines sparsamen Staatshaushaltes erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Diese Bestimmung hindert nicht, dass innerhalb ihrer Geltungsdauer die eine oder andere Massnahme im Wege der ordentlichen Gesetzgebung umgestaltet werden kann.

VI. Schuldentilgung im ordentlichen Haushalt.

(Abschnitt I des Beschlussesentwurfes.)

Der Beschlussesentwurf sieht vier Massnahmen vor, die zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Finanzhaushalt des Bundes unerlässlich sind: die Weiterführung bisheriger Finanzmassnahmen und die Erhebung einer Warenumsatzsteuer zur Vermeidung bzw. zur Deckung von Fehlbeträgen in der Staatsrechnung, die vorübergehende Beschränkung der Ausgabebefugnis der Bundesversammlung und die Neuordnung der Schuldentilgung.

1. Das gegenwärtige Verfahren der Schuldentilgung¹⁾.

Die Notwendigkeit, die in der Nachkriegskrise gewaltig gestiegenen Schulden des Bundes innerhalb einer bestimmten Frist zu tilgen, war nie bestritten. Im Jahre 1926 hat der Bund begonnen, den in der Staatsrechnung von 1925 mit rund 1567 Millionen Franken ausgewiesenen Passivsaldo zu tilgen. Dazu wurden nach dem Bundesbeschluss vom 15. Juni 1927 betreffend die Tilgung des Passivsaldo der eidgenössischen Staatsrechnung 275 Millionen Franken aus dem Ertrage der ausserordentlichen Kriegssteuer und 107 Millionen Franken aus einer in den Jahren 1925 bis 1933 vorab aus dem Ertrage der II. Periode der neuen ausserordentlichen Kriegssteuer und der Nachholungsabgabe auf vor dem 1. April 1918 ausgegebenen Aktien und Stammanteilen geäufteten Tilgungsreserve verwendet. Ab 1927 ist eine nach dem Annuitätensystem berechnete Tilgungsrate in den Voranschlag aufgenommen worden. Man beabsichtigte damals, den Schuldenüberschuss innert 40 Jahren planmässig abzutragen. Zur Sicherstellung des Planes wurde bestimmt, dass, sollten in der Folge ausnahmsweise Rückschläge in der Staatsrechnung vorkommen, diese durch die Voranschläge der folgenden fünf Jahre ausgeglichen werden müssen.

In der Folge nahmen die Aufwendungen des Bundes zur Krisenbekämpfung einerseits und für die militärische Landesverteidigung andererseits in einem ungeahnten Masse zu. Die Steigerung der Einnahmen konnte mit dem Anwachsen der Ausgaben nicht Schritt halten; seit 1932 vermochten die Einnahmen die Ausgaben nicht mehr zu decken und der im Bundesbeschluss über den Tilgungsplan als Ausnahme betrachtete Zustand, dass die Staatsrechnung mit einem Fehlbetrag abschliesse, ist seither die Regel.

Die für Ausnahmefälle gedachte Vorschrift, dass Rückschläge der Staatsrechnung des einen Jahres vom übernächsten Jahre an innert fünf Jahren durch die Verwaltungsrechnung zu tilgen seien, erwies sich bei dieser neuen Sachlage als undurchführbar; ihre Befolgung hätte in den Jahren 1938—1940 mehr als den doppelten Tilgungsaufwand im Jahre 1935, nämlich zwischen 50 und 60 Millionen Franken, erfordert.

Im planmässigen Umfang kann tatsächlich nur getilgt werden, wenn in der eidgenössischen Staatsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben, mit Einschluss des Tilgungsaufwandes, hergestellt ist. Solange die Staatsrechnung mit einem Fehlbetrag abschliesst, der den Passivsaldo erhöht, bleibt die Tilgung, die den Passivsaldo verringern sollte, für jenen Betrag unwirksam, um den der Fehlbetrag den planmässigen Tilgungsaufwand übersteigt. Die Bundesversammlung hat in Art. 10 des Bundesbeschlusses vom 28. Oktober 1937 über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechtes und in Art. 29 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1938 über die Finanzordnung 1939—1941 die Folgerung aus dieser Lage insofern gezogen, als seit 1938 von der Tilgung der Rückschläge der

¹⁾ Beilage 8.

Staatsrechnungen 1936—1939 Umgang zu nehmen ist. Nach dem Tilgungsplan von 1927 sollte der Passivsaldo Ende 1940 noch 1,1 Milliarden Franken betragen; trotz der formellen Durchführung des Plans, weil seit 1932 Fehlbeträge eingetreten sind, wird er tatsächlich jedoch etwa 1,4 Milliarden Franken erreichen ¹⁾.

2. Der neue Tilgungsplan.

Der mutmassliche Schuldenüberschuss im ordentlichen Haushalt des Bundes wird Ende 1940 etwa 1400 Millionen Franken betragen. Unter Einschluss der im Zuge der Sanierung der Bundesbahnen auf den Bund zu übertragenden Schuldposten und der Bundeshilfe für notleidende Privatbahnen, aber ohne Berücksichtigung der Fehlbeträge der beiden Personalversicherungskassen des Bundes und bei Anrechnung des für die Bundesbahnen vorgesehenen Dotationskapitals als Aktivum, erhöht sich der Schuldenüberschuss auf 2155 Millionen Franken ²⁾. Dieser Betrag ist der neuen Schuldentilgungsordnung zugrunde zu legen. Die Schuldenüberschüsse im ausserordentlichen Haushalt des Bundes fallen in diesem Zusammenhang ausser Betracht, da für sie besondere Deckungsmassnahmen geschaffen worden sind bzw. geschaffen werden sollen.

Über der unbestreitbaren Notwendigkeit, den Schuldenüberschuss innert nützlicher Frist zu tilgen, darf die steuerliche Leistungsfähigkeit von Volk und Wirtschaft nicht missachtet werden. Der jährliche Tilgungsbedarf ist abhängig von der Dauer und dem Zinsfuss, die dem Tilgungsplan zugrunde gelegt werden. Die reine Tilgungsquote erhöht sich alljährlich um den Zinsertrag des getilgten Kapitals, der sich in eine entsprechende Verminderung der Zinslasten der festen Anleihen und schwebenden Schulden des Bundes übersetzt. Die jeweilige Tilgungsquote soll um den Betrag erhöht werden, der aus dem Wegfall des Zinsbedarfes für Schulden in der Höhe der Tilgungsbetreffnisse frei wird. Damit ein auf dieser Überlegung aufgebauter Tilgungsplan durchführbar ist, muss der Zinsfuss dem Selbstkostenzinsfuss des Bundes für seine Anleihen entsprechen. Da dieser gegenwärtig etwa 4 % erreicht und wohl in absehbarer Zeit nicht unter diesen Satz sinken wird, muss der Berechnung der Tilgungsquoten ebenfalls der Satz von 4 % zugrunde gelegt werden.

Die Tilgungsdauer hat sich zwangsläufig nach der Leistungsfähigkeit des Finanzhaushaltes bzw. der Steuerpflichtigen, nach dem zu tilgenden Schuldenüberschuss und nach dem Zinsfuss zu richten. Eine zu kurze Tilgungsdauer brächte einen Tilgungsbedarf, der neue Einnahmen des Bundes voraussetzt, oder aber das Budgetgleichgewicht verunmöglicht und damit die Durchführung des Tilgungsplanes in Frage stellt.

Beilage 13 veranschaulicht den Verlauf eines Planes zur Tilgung eines Schuldenüberschusses von 2155 Millionen Franken bei einem Zinsfuss von 4 % innert 50 Jahren mit einer reinen Tilgungsrate von 14,1 Millionen

¹⁾ Beilage 7.

²⁾ Beilage 11.

Franken. Der Tilgungsaufwand wächst automatisch um den jährlichen Zins-ertrag des getilgten Kapitals.

Der Beschlussesentwurf sieht eine Tilgungsdauer von längstens 50 bis 60 Jahren vor. Der Bundesrat wird der Bundesversammlung beantragen, den Bundesbeschluss vom 15. Juni 1927 durch einen Beschluss zu ersetzen, der die Tilgung im Rahmen der dargestellten Voraussetzungen und Annahmen ordnet.

3. Sicherung des neuen Schuldentilgungsplanes.

Die Verfassungsvorlage sieht zwei Sicherungsmassnahmen zur tatsächlichen Durchführung des neuen Schuldentilgungsplanes vor.

a. «Einnahmenüberschüsse der Staatsrechnung sind zur Sicherung des Schuldentilgungsplans zurückzulegen.» Der Bundesrat hat schon in seiner Botschaft vom 18. März 1938 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes eine «Politik der Rücklagen» empfohlen. Gelingt es, im Verlaufe der nächsten Jahre das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Verwaltungsrechnung des Bundes herzustellen und aufrechtzuerhalten, und entstünden durch verstärkte Sparmassnahmen oder zufolge wachsender Ergiebigkeit der Bundesabgaben Einnahmenüberschüsse, so sollen die Überschüsse der Staatsrechnung in einen Amortisationsfonds gelegt werden. Die Mittel dieses Fonds dürften nur beansprucht werden, um allfällige Staatsrechnungsfehlbeträge auszugleichen und damit die Schuldentilgung effektiv durchzuführen.

b. «Zur Deckung von Fehlbeträgen der Staatsrechnung und zur Sicherung des Schuldentilgungsplanes erhebt der Bund eine Warenumsatzsteuer». Wir haben in anderem Zusammenhang bereits ausgeführt, dass die Staatsrechnung des Bundes unter sonst gleichen Voraussetzungen jährlich mit einem Fehlbetrag von 70 bis 100 Millionen Franken abschliessen wird. Damit das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben hergestellt werden kann, ist die Erschliessung einer neuen Einnahmequelle unerlässlich. Dafür ist die Warenumsatzsteuer bestimmt.

VII. Ausgabenbefugnis der Bundesversammlung.

(Abschnitt II des Beschlussesentwurfes.)

Der Bundesrat hat der Bundesversammlung erstmals in der Botschaft vom 18. März 1938 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes eine Beschränkung der Ausgabenbefugnis der Bundesversammlung beantragt. Die Räte konnten sich jedoch mit dem Gedanken, dauernd auf einen Teil ihrer verfassungsrechtlich gewährleisteten Befugnisse zu verzichten, nicht befreunden. Die Abstimmungsvorlage vom 24. Juni 1938 enthielt deshalb keine derartige Bestimmung.

Wir würdigen die damalige Stellungnahme der eidgenössischen Kammern und beabsichtigen heute nicht, ihnen einen dauernden Verzicht zu empfehlen.

Abschnitt II der gegenwärtigen Vorlage ist unter folgenden Gesichtspunkten zu betrachten. Der Beschlussesentwurf ist, soweit er sich auf Massnahmen zugunsten des ordentlichen Finanzhaushaltes bezieht, von der festen Absicht des Bundesrates durchdrungen, alles in seiner Macht Stehende vorzukehren, damit das Budgetgleichgewicht wieder hergestellt und dauernd aufrechterhalten werden kann. Soll dieses Ziel erreicht werden, so muss das Volk wesentliche Opfer bringen. Es wird sich um so eher dazu bereit finden, wenn es die Gewissheit hat, dass sich auch das Parlament sich bei der Bewilligung von Ausgaben äusserster Zurückhaltung befleissigt. Sozusagen als Gegenstück zu der auf zehn Jahre befristeten Warenumsatzsteuer ist die ebenfalls auf zehn Jahre berechnete Bestimmung gedacht, dass die Bundesversammlung in Bundesbeschlüssen, die dem Referendum nicht unterstehen, inbegriffen die Bundesbeschlüsse über den Voranschlag, die Kreditübertragung und die Nachtragskredite, keine höhern oder ihrem Zwecke nach andern als die vom Bundesrate beantragten Kredite bewilligen kann.

Bei der Beratung zeitlich dringender, unaufschiebbarer allgemein verbindlicher Bundesbeschlüsse, wo das Mitspracherecht des Volkes ausgeschaltet ist, besteht die Möglichkeit, dass die Vertreter des Volkes und der Stände grössere Ausgaben beschliessen, als der Bundesrat in Würdigung aller Umstände beantragt. Das ist verständlich. Das Parlament steht unter dem Drucke der Dringlichkeit und hält die Ausgabe für unumgänglich und unaufschiebbar. Gleichzeitig fehlt ihm zur Zeit der Beratung der volle Überblick über den Zusammenhang mit dem gesamten Finanzhaushalt. Da unser Staatsrecht den Deckungszwang nicht kennt, entschliesst man sich auch leichter zur Bewilligung höherer Kredite als die vom Bundesrat beantragten, wenn aus der Mitte der Versammlung ein derartiger Antrag gestellt wird.

Abschnitt II des Beschlussesentwurfes möchte diesen Fällen vorbeugen. Es ist ausgeschlossen, dass die Anwendung dieser Bestimmung für Volk und Land schädliche Folgen zeitigen könnte. Sollte einmal ein bewilligter Kredit tatsächlich ungenügend bemessen sein, so wird der Bundesrat zweifellos ergänzende Anträge stellen. Was wir über die Höhe des Kredites ausgeführt haben, gilt sinngemäss auch für die Zweckbestimmung des Kredites. Wir wiederholen, dass diese Beschränkung der Ausgabenbefugnis auf zehn Jahre befristet ist.

VIII. Leistungen des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung und -fürsorge.

(Abschnitt IV des Beschlussesentwurfes.)

1. Die Leistungen während der Zeit des Fiskalnotrechtes.

Nach Art. 32^{bis} und Art. 34^{quater} der Bundesverfassung hat der Bund seine Einnahmen aus der fiskalischen Belastung von Tabak und seinen Anteil an den Einnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verwenden bzw. bis zu deren Inkrafttreten in einen Fonds zu legen.

Von dieser verfassungsmässigen Ordnung wurde unter der Herrschaft des Fiskalnotrechtes in verschiedener Hinsicht abgewichen. Gestützt auf das Finanzprogramm 1933 sind der Ertrag aus der fiskalischen Belastung des Tabaks und der Anteil des Bundes an den Einnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser vom 1. Januar 1934 hinweg vorübergehend für die allgemeinen Bedürfnisse des Bundes verwendet worden. Da gleichzeitig, aber nur zum Zwecke der Finanzreform, der Ertrag der Tabakbesteuerung von rund 27 Millionen Franken auf 40 Millionen Franken gesteigert worden ist, bewirkte diese Massnahme in der Verwaltungsrechnung des Bundes neben einer Minderausgabe in der Höhe der bisherigen Fondseinlagen von etwa 27 Millionen Franken eine Mehreinnahme von rund 13 Millionen Franken ¹⁾. Durch das Finanzprogramm 1936 wurde überdies angeordnet, dass dem Spezialfonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung keine Zinsen gutgeschrieben werden. Dadurch wurde die Verwaltungsrechnung um weitere 8 Millionen Franken entlastet.

Im Jahre 1934 ist der Verwaltungsrechnung der Bundesanteil am Reinertrag der Alkoholverwaltung im Geschäftsjahre 1933/34 von etwa 2 Millionen Franken gutgeschrieben worden. Die Rechnungen der Alkoholverwaltung für die Jahre 1934/35 und 1935/36 haben mit Fehlbeträgen von zusammen etwa 30 Millionen Franken abgeschlossen, die zur Hälfte vom Bunde zu decken waren. Die Anteile des Bundes an den Reinerträgen der Alkoholverwaltung in den Jahren 1936/37, 1937/38 und 1938/39 von durchschnittlich $5\frac{1}{2}$ Millionen Franken sind zur Tilgung der genannten Fehlbeträge verwendet worden.

Zugunsten der Alters- und Hinterlassenenfürsorge hat der Bund im Jahre 1933 Beiträge von 1 Million Franken aus allgemeinen Mitteln gewährt. Diese Leistungen sind durch das Finanzprogramm 1933 auf 8 Millionen Franken erhöht worden; sie wurden jedoch in den Jahren 1936 bis 1938 durch eine gleich hohe Entnahme aus dem Spezialfonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung gedeckt.

2. Die Leistungen nach der Übergangsordnung 1939—1941.

Die verfassungsmässige Übergangsordnung vom 30. September 1938 hat die Massnahmen des Fiskalnotrechtes bestätigt, wonach der Ertrag der fiskalischen Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser in die Bundeskasse fliesst. Dagegen hat sie die Leistungen des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenfürsorge und -versicherung erhöht sowie die Beziehungen zwischen diesen Leistungen und dem Spezialfonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung verändert.

Während der Jahre 1939—1941 leistet der Bund Beiträge von jährlich 18 Millionen Franken an die Kantone sowie an gemeinnützige, auf das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft sich erstreckende Fürsorgeeinrichtungen und Alters- und Hinterlassenenversicherungen. Die Kantone können die ihnen zu-

¹⁾ Beilage 3.

fallenden Beiträge teilweise ihren allgemeinen Alters- und Hinterlassenenversicherungsanstalten zuweisen. Im übrigen dürfen diese Beiträge nur für bedürftige Greise, Witwen und Waisen und ältere und aus wirtschaftlichen Gründen dauernd arbeitslos gewordene Personen schweizerischer Nationalität verwendet und nicht als Armenunterstützung behandelt werden.

Während der gleichen Zeit wird das Vermögen des Fonds für die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung, soweit es nicht in Wertpapieren angelegt ist, zum Diskontsatz der Schweizerischen Nationalbank verzinst.

Diese Bestimmungen bewirkten eine zusätzliche Belastung des Finanzhaushaltes des Bundes gegenüber 1938 von etwa 27 Millionen Franken.

3. Die für das Jahrzehnt 1940—1949 beantragte Lösung.

Solange die Anforderungen an den Finanzhaushalt des Bundes auf der gegenwärtigen ausserordentlichen Höhe bleiben, ist an die Wiederherstellung des ursprünglichen verfassungsmässigen Zustandes, wonach die Reinerträge aus der Tabakbelastung und aus dem Alkoholmonopol in den Spezialfonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung fliessen, nicht zu denken. Die Tabaksteuer liefert gegenwärtig etwa 40 Millionen Franken; das Alkoholmonopol dürfte künftig Einnahmenüberschüsse von durchschnittlich 5 Millionen Franken abwerfen, wovon die Hälfte dem Bunde zukommt. Müsste der Bund künftig auf diese Einnahmen verzichten, so verschlechterte sich seine Verwaltungsrechnung mit einem Schlag um jährlich etwa 45 Millionen Franken.

Andererseits ist die Zuwendung vermehrter Mittel für die Zwecke der Alters- und Hinterlassenenversicherung und -fürsorge eine unabwendbare Pflicht. Die Fürsorge soll auf der bisherigen Grundlage und in Anlehnung an die gegenwärtige Ordnung¹⁾ weitergeführt werden. Für die Versicherung soll eine vorläufige Lösung gesucht werden. Wir denken dabei vor allem an die Förderung des Versicherungsgedankens auf kantonalem Boden. Überdies soll abgeklärt werden, in welcher Weise der Plan einer allgemeinen freiwilligen Altersversicherung verwirklicht werden könnte. Wir haben bereits in der Botschaft vom 28. April 1939 über den Vollzug der Übergangsbestimmung zu Art. 34^{quater}²⁾ auf die grossen Schwierigkeiten hingewiesen, denen die Unterstützung bestehender Versicherungseinrichtungen begegnet. Um Wiederholungen zu vermeiden, gestatten wir uns, auf jene Darlegungen zu verweisen. Im Hinblick auf die Förderung der Alters- und Hinterlassenenversicherung ist der Bundesrat bereit, die Gesamtleistungen des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung und -fürsorge nach 1941, d. h. nach Ablauf der Geltungsdauer der Übergangsbestimmung zu Art. 34^{quater} vom 30. September 1938, im Rahmen der neuen Verfassungsvorlage von 18 auf 25 bis

¹⁾ A. S. 55, 532.

²⁾ Bundesbl. 39, I, S. 808.

30 Millionen Franken zu erhöhen. Das soll dadurch geschehen, dass der Bund den ihm zustehenden Anteil am Reinertrag der Alkoholverwaltung nach Tilgung der Fehlbeträge, sowie den Zinsertrag des Spezialfonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung von jährlich 6 bis 7 Millionen Franken neben den bisherigen 18 Millionen Franken aus allgemeinen Bundesmitteln zur Verfügung stellt.

Die künftigen Leistungen des Bundes erreichen somit jedenfalls die mit dem Volksbegehren vom 30. November 1931 verlangten 25 Millionen Franken. Das Volksbegehren dürfte damit inhaltlich gegenstandslos werden.

* * *

Jede Voraussage über die Entwicklungsmöglichkeiten der Finanzlage des Bundes verbietet sich im Hinblick auf die gegenwärtige Kriegslage im Ausland. Eines jedoch steht fest. Welches Schicksal auch immer unserm Volk und Land in den nächsten zehn Jahren beschieden sein wird: Die Wiederherstellung eines gesunden Finanzhaushaltes im Bund und in den Kantonen stellt hohe Anforderungen an die Opferbereitschaft aller. Der Bundesrat legt Ihnen seinen Entwurf zu einem Bundesbeschluss über verfassungsmässige Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes in der Gewissheit vor, damit das Mindestmass an Vorkehren beantragt zu haben, deren unser Staat zur Aufrechterhaltung seiner Kreditfähigkeit unausweichlich bedarf und die für den Einzelnen wie für die ganze Volkswirtschaft tragbar sind.

Wir beehren uns deshalb, Ihnen den nachstehenden Entwurf zur Annahme zu empfehlen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 19. Januar 1940.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Pilet-Golaz.

Der Bundeskanzler:

G. Bovet.

Beschlussesentwurf.

13 Beilagen.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

über

Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
in Anwendung von Art. 85, Ziff. 14, Art. 118 und Art. 121, Abs. 1, der
Bundesverfassung,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 19. Januar 1940,
beschliesst:

A.

In die Bundesverfassung sind folgende Übergangsbestimmungen aufzunehmen:

I. Schuldentilgung und Ausgabendeckung.

¹ Der Schuldenüberschuss der Eidgenossenschaft, ohne die Ausgaben zu lasten der bis 1940 bewilligten ausserordentlichen Kredite für die Verstärkung der militärischen Landesverteidigung und ohne die Kosten der neuen Kriegsmobilmachung, ist planmässig längstens innert fünfzig bis sechzig Jahren zu tilgen. Einnahmenüberschüsse der Staatsrechnung sind zur Sicherung des Schuldentilgungsplanes zurückzulegen.

² Zur Tilgung und Verzinsung der Ausgaben zu lasten der bis 1940 bewilligten ausserordentlichen Kredite für die Verstärkung der militärischen Landesverteidigung und der Kosten der neuen Kriegsmobilmachung erhebt der Bund ein Wehropfer und eine Wehrsteuer. Zum gleichen Zwecke wird der Währungsausgleichsfonds beansprucht.

³ Zur Sicherung des Schuldentilgungsplanes und zur Deckung von Fehlbrägen der Staatsrechnung erhebt der Bund eine Warenumsatzsteuer.

II. Ausgabenbefugnis der Bundesversammlung.

In Bundesbeschlüssen, die dem Referendum nicht unterstehen, inbegriffen die Bundesbeschlüsse über den Voranschlag, die Kreditübertragung und die Nachtragskredite, kann die Bundesversammlung keine höheren oder ihrem Zwecke nach anderen, als die vom Bundesrate beantragten Kredite bewilligen.

III. Weiterführung bisheriger Finanzmassnahmen.

Die Bundesversammlung erlässt im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1938 über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanz-

haushaltes die erforderlichen Bestimmungen zur Verbesserung der Finanzlage, zur Festigung des Landeskredites und zur Erzielung eines sparsamen Staatshaushaltes.

IV. Leistungen des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung und -fürsorge.

¹ In den Jahren 1942 bis 1949 stellt der Bund für die Alters- und Hinterlassenenversicherung und -fürsorge zur Verfügung:

- a. 18 Millionen Franken aus allgemeinen Mitteln;
- b. den Bundesanteil am Reinertrag der Alkoholverwaltung nach Tilgung des Bundesanteils an deren Ausgabenüberschüssen;
- c. den Zinsertrag aus dem Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Über die Vollziehung dieser Übergangsbestimmung beschliesst die Bundesversammlung.

² Während der gleichen Zeit fliesst der Ertrag des fiskalischen Belastung des Tabaks in die Bundeskasse und ist das Guthaben des Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung bei der eidgenössischen Staatskasse zum Diskontsatz der Schweizerischen Nationalbank zu verzinsen.

V. Wehropfer und Wehrsteuer.

Ziffer 1.

¹ Der Bund ist befugt, ein Wehropfer und eine Wehrsteuer zu erheben.

² Das Wehropfer wird einmal erhoben; die Wehrsteuer wird solange wiederholt, bis der in Abschnitt I, Abs. 2, bezeichnete Zweck erreicht ist.

Ziffer 2.

¹ Das Wehropfer der natürlichen Personen beträgt 1,5 bis 3 Prozent, das der juristischen Personen 1,5 Prozent des Reinvermögens am 1. Januar 1940. Vermögen natürlicher Personen, die 5000 Franken nicht erreichen, sind von der Abgabe befreit. Das Wehropfer wird in drei Jahresraten bezogen.

² Mit dem Wehropfer kann eine Steueramnestie verbunden werden mit Bezug auf das Recht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, Steuernachforderungen geltend zu machen oder Strafsteuern und Bussen zu erheben.

³ Jedermann ist Gelegenheit zu einem freiwilligen Wehropfer zu bieten.

Ziffer 3.

¹ Die Wehrsteuer wird unter Vorbehalt der Bestimmungen von Abs. 6 jährlich erhoben. Die Bundesversammlung setzt die Veranlagungsperioden fest.

² Die natürlichen Personen entrichten jährlich:

- a. eine Steuer von 0,4 bis 6,5 Prozent des Einkommens, soweit dieses nicht dem Steuerabzug nach Abs. 6 unterliegt. Die Steuer wird nicht erhoben, wenn das Gesamteinkommen 3000 Franken nicht erreicht. Für Familienlasten können Abzüge gewährt werden;

- b. eine Ergänzungssteuer von 0,5 bis 3,5 Promille des Reinvermögens. Die Steuer wird nicht erhoben, wenn das Reinvermögen 5000 Franken nicht erreicht;
- c. eine Kopfsteuer von fünf Franken. Diese ist nur von ledigen Personen zu entrichten, die zu Beginn der Veranlagungsperiode das zwanzigste Altersjahr überschritten haben.

³ Die Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung entrichten jährlich:

- a. eine Steuer von 2 bis 8 Prozent des Reingewinnes;
- b. eine Ergänzungssteuer von 0,75 Promille des einbezahlten Grundkapitals und der Reserven.

⁴ Die Genossenschaften entrichten jährlich:

- a. eine Steuer von 1,5 Prozent der Rückvergütungen auf Warenbezügen;
- b. eine Steuer von 3,0 Prozent des nach Abzug der Rückvergütungen verbleibenden Reinertrages;
- c. eine Ergänzungssteuer von 0,75 Promille des Reinvermögens.

⁵ Die nicht unter Abs. 3 und 4 fallenden juristischen Personen entrichten, soweit nicht gemäss Ziff. 4 Erleichterungen eingeräumt werden, die gleiche Steuer wie die natürlichen Personen.

⁶ Von den Zinsen, Renten und Gewinnanteilen, die der Stempelabgabe auf Coupons inländischer Wertpapiere unterliegen, von den Zinsen der couponsteuerfreien Obligationen des Bundes, der Schweizerischen Bundesbahnen und der Kantone sowie von den Zinsen der Kundenguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen wird die Wehrsteuer zum Satze von 5 Prozent an der Quelle erhoben. Die Bundesversammlung bestimmt, in welchen Fällen diese Steuer ganz oder teilweise zurückerstattet wird.

⁷ Von den Tantiemen, die den Mitgliedern der Verwaltung oder der Geschäftsführung juristischer Personen vergütet werden, wird eine zusätzliche Steuer von jährlich 5 bis 10 Prozent erhoben.

⁸ Für Holdinggesellschaften können Erleichterungen vorgesehen werden.

⁹ Für den Fall, dass der Aktivdienstzustand der Armee längere Zeit aufrechterhalten werden muss, kann die Bundesversammlung die Steuersätze um höchstens ein Viertel erhöhen.

Ziffer 4.

Die Bundesversammlung bestimmt, welche Erleichterungen für Wehr- opfer und Wehrsteuer den öffentlich-rechtlichen, kirchlichen und gemeinnützigen Körperschaften und Anstalten, sowie den Körperschaften des kantonalen Rechts gemäss Art. 59 ZGB einzuräumen sind.

Ziffer 5.

¹ Das Wehropfer und die Wehrsteuer nach Ziff. 3, Abs. 2 bis 5, werden unter Aufsicht des Bundes durch die Kantone veranlagt und bezogen. Die Kantone haben neun Zehntel der von ihnen vereinnahmten Wehropferbeträge und vier Fünftel der von ihnen vereinnahmten Wehrsteuerbeträge dem Bunde abzuliefern.

² Die Wehrsteuer nach Ziff. 3, Abs. 6, wird direkt vom Bunde erhoben. Ein Fünftel des Reinertrages fällt den Kantonen im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung zu.

³ Der Ertrag freiwilliger Wehropfer (Ziff. 2, Abs. 3) gehört ganz dem Bunde.

VI. Entnahme aus dem Währungsausgleichsfonds.

¹ Dem Währungsausgleichsfonds der Schweizerischen Nationalbank werden entnommen:

250 Millionen Franken für die in Abschnitt I, Ziff. 2, genannten Zwecke,

75 Millionen Franken zur teilweisen Tilgung der Aufwendungen des Bundes für die Arbeitsbeschaffung,

75 Millionen Franken zur Verteilung an die Kantone im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung.

² Abschnitt I, Art. 4, des Bundesbeschlusses vom 6. April 1939 betreffend Ergänzung der Bundesverfassung für die Eröffnung und die teilweise Deckung von Krediten zum Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird aufgehoben.

VII. Warenumsatzsteuer.

¹ Der Bund ist befugt, eine Warenumsatzsteuer zu erheben.

² Die Steuer ist so auszugestalten, dass sie die Waren auf ihrem Wege von den Erzeugern zum Verbraucher insgesamt mit höchstens 2,5 Prozent des Detailverkaufswertes belastet. Die Bundesversammlung bestimmt, welche Warengattungen von der Steuerpflicht auszunehmen sind.

B.

¹ Dieser Beschluss gilt, mit Ausnahme der Abschnitte V und VI, bis zum 31. Dezember 1949.

² Die Bundesversammlung erlässt endgültig die Vorschriften über seine Ausführung.

³ Er wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung beauftragt.

Beilagen.

1. Abschlüsse der eidgenössischen Staatsrechnung in den Jahren 1913—1940.
 2. Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Jahren 1913/14 und 1932—1940 nach Sachgruppen.
 3. Finanzielle Tragweite des Fiskalnotrechtes und der Finanzordnung 1939—1941 für den Gesamthaushalt von Bund und Bundesbahnen.
 4. Bundeshilfe für notleidende Privatbahnen.
 5. Arbeitsbeschaffung.
 6. Verstärkung der militärischen Landesverteidigung.
 7. Der Einfluss der Tilgung auf den Passivsaldo des Bundes von 1932 bis 1940.
 8. Eidgenössische Krisenabgabe 1934—1939.
 9. Einnahmen der eidgenössischen Zollverwaltung 1931—1939.
 10. Finanzhaushalt der Bundesbahnen 1930—1940.
 11. Vermögenslage von Bund und Bundesbahnen.
 12. Das Steueraufkommen der Schweiz aus Einkommen, Vermögen und Verbrauch. Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Kantonen. Kantonale Anteile an Bundessteuern.
 13. Tilgungsplan.
-

Abschlüsse der eidgenössischen Staatsrechnung in den Jahren 1913—1940.

In Millionen Franken.

Jahr	Verwaltungsrechnung			Gewinn- und Ver- lustrechnung
	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss der Einnahmen (+) Ausgaben (-)	Überschuss der Einnahmen (+) Ausgaben (-)
1913.	100,5	105,8	— 5,3	— 13,6
1914.	78,8	101,3	— 22,5	— 132,9
1915.	78,0	99,5	— 21,5	— 209,4
1916.	93,5	110,1	— 16,6	— 141,0
1917.	96,5	147,3	— 50,8	— 215,5
1918.	108,8	170,7	— 61,9	— 265,1
1919.	149,8	245,5	— 95,7	— 224,9
1920.	177,4	276,9	— 99,5	— 87,5
1921.	189,6	317,2	— 127,6	— 218,0
1922.	235,5	314,9	— 79,4	— 52,5
1923.	253,4	298,9	— 45,5	— 66,7
1924.	282,9	304,5	— 21,6	— 43,5
1925.	299,0	308,0	— 9,0	— 12,1
1926.	313,8	323,1	— 9,3	+ 12,2
1927.	331,3	332,9	— 1,6	— 11,0
1928.	383,1	359,4	+ 23,7	— 12,9
1929.	396,0	372,0	+ 24,0	+ 22,1
1930.	433,1	426,4	+ 6,7	+ 6,9
1931.	428,4	426,1	+ 2,3	+ 2,3
1932.	419,9	444,1	— 24,2	— 20,3
1933.	409,8	482,1	— 72,3	— 69,1
1934.	453,6	480,2	— 26,6	— 28,7
1935.	485,4	504,0	— 18,6	— 20,5
1936.	513,8	540,5	— 26,7	— 77,6
1937.	522,1	537,0	— 14,9	— 13,7
1938.	539,0	578,0	— 39,0	— 48,6
1939 (voraussichtliches Ergebnis)	567,0	634,0	— 67,0	— 70,0
1940 (Voranschlag) . .	513,2	584,3	— 71,1	— 75,0

Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Jahren 1913/14 und 1932—1940 nach Sachgruppen.

In Millionen Franken.

Jahr ¹⁾	1913	1914	1932	1933	1938	1939	1940	Zukunfts- budget ²⁾	Jahr ¹⁾	1913	1914	1932	1933	1938	1939	1940	Zukunfts- budget ²⁾
Einnahmen . . .	100,5	78,8	419,9	409,8	539,0	567,0	513,2	474	Ausgaben . . .	105,8	101,3	444,1	482,1	578,0	634,0	584,3	560
Kapitalien und Liegenschaften . . .	6,6	5,7	29,0	25,3	43,6	36,5	38,4	21	Verzinsung	4,2	6,5	88,0	85,4	98,8	105,5	106,5	120
Militärpflichtersatz, Anteil d. Bundes	2,3	2,1	4,7	4,7	4,1	4,0	4,0	4	Tilgung	4,9	4,5	15,9	19,1	48,1	61,4	54,4	19
Stempelabgabe . . .	—	—	44,7	40,9	58,4	52,8	55,8	56	Rückstellungen für die Sanierung der Transportanstalten	—	—	—	—	43,0	35,0	35,0	—
Krisenabgabe . . .	—	—	—	—	30,2	33,4	33,0	—	Ordentliche Bundesbeiträge	28,8	24,4	70,9	68,8	49,5	53,7	52,6	54
Zölle	81,9	61,5	245,2	232,1	211,5	245,3	205,7	220	Spezialaufgaben (Autostrassen, Getreideversorgung, Alters- und Hinterlassenenfürsorge)	—	—	64,4	68,3	49,7	68,5	71,4	79
Benzin	0,1	0,1	44,8	42,7	55,7	55,4	53,0	55	Krisenmassnahmen Landesverteidigung ohne Personal, Bauten u. Bundesbeiträge . . .	—	—	36,9	76,1	96,0	97,7	52,0	60
Tabak	3,1	3,5	25,4	26,8	40,3	42,9	40,0	40	Wirtschaftliche Kriegsvorsorge	—	—	—	—	1,6	1,2	—	2
Getränksteuer . . .	—	—	—	—	13,0	12,9	12,2	12	Bauten u. Unterhalt Personal	4,8	4,9	14,9	13,2	15,5	14,4	14,5	15
Alkoholmonopol . . .	—	—	—	—	—	—	—	2	Zuschüsse an Regiebetriebe d. Volkswirtschaftsdepartementes	19,7	19,5	64,2	65,0	70,9	75,5	79,0	79
Preiszuschläge auf Speiseölen	—	—	—	—	13,3	16,6	15,9	9	Übrige Ausgaben	0,7	0,6	1,7	1,8	1,7	1,8	1,9	2
Reinertrag PTT . . .	1,0	—	8,5	10,0	25,0	25,0	25,0	25	Zuschüsse an PTT Ausgaben-Überschuss	6,0	6,7	17,7	17,1	15,1	16,5	15,7	10
Entnahmen aus Fonds	—	—	1,0	1,0	10,4	2,3	1,2	—		—	6,2	—	—	—	—	—	—
Zweckgebundene Einnahmen . . .	—	—	6,2	15,1	21,3	27,5	16,7	20		5,3	22,5	24,2	72,3	39,0	67,0	71,1	86
Übrige Einnahmen	5,5	5,9	10,4	11,2	12,2	12,4	12,3	10									

¹⁾ 1913—1938: Rechnung; 1939: Schätzung vom 21. Dezember 1939; 1940: Voranschlag.

²⁾ Voranschlag unter Berücksichtigung der ausserordentlichen Massnahmen.

Finanzielle Tragweite des Fiskalnotrechtes und der Finanzordnung 1939—1941 für den Gesamthaushalt von Bund und Bundesbahnen¹⁾.

In Millionen Franken.

Verwaltungsrechnung des Bundes (und Betriebsrechnung der Bundesbahnen)	1934 Rech- nung	1935 Rech- nung	1936 Rech- nung	1937 Rech- nung	1938 Rech- nung	1939 Mutmass- licher Abschluss	1940 Vor- anschlag
I. Einsparungen (Minderausgaben, soweit tunlich verglichen mit dem effektiven Aufwand 1932/33 bzw. mit dem nominellen Aufwand des betreffenden Jahres)	57,7	59,9	104,5	116,2	126,0	118,2	126,9
Zinsen (Sistierung der Verzinsung gewisser Fonds)	—	—	10,9	10,6	9,9	2,7	2,7
Tilgung (Sistierung der Tilgung der Staatsrechnungsrückschläge 1936 bis 1938)	—	—	—	—	15,5	18,2	27,9
Bundesbeiträge (Abbau gegenüber 1932/33)	9,7	10,7	20,0	20,0	22,0	21,0	21,0
Alters- u. Hinterlassenenversicherung (Sistierung der Äufnung des Fonds)	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8
Wehrwesen (Soldabbau, Militärversicherung).	1,1	1,6	2,8	2,8	2,5	1,5	—
Liegenschaften (Minderaufwand). .	1,0	0,8	1,4	1,0	1,0	—	—
Personalbestand (Abbau gegenüber dem Stand und dem Aufgabenkreis von 1935).	—	—	4,1	14,0	14,0	14,0	14,0
Personalkosten (Abbau gegenüber den gesetzlichen Löhnen). . . .	18,0	18,5	32,5	35,0	28,3	28,0	27,5
Sach- und Verwaltungsausgaben, Betriebskosten (Einsparung gegenüber 1932/33 bzw. 1936).	1,1	1,5	6,0	6,0	6,0	6,0	7,0

¹⁾ Ohne Anteil der Kantone am Ertrag der eidgenössischen Krisenabgabe (40 %) und am Mehrertrag der erhöhten Stempelabgabe (20 %) sowie ohne Ertrag des Lohnabbaues usw. für die Alkoholverwaltung, die Nationalbank und die Unfallversicherungsanstalt und ohne Ertrag des Rentenabbaues, der den Personalversicherungskassen des Bundes unmittelbar zugute kommt (ca. 4 Millionen Franken), aber einschliesslich Einsparungen auf dem Personalbestand, den Personalkosten und den Betriebskosten der Bundesbahnen.

Verwaltungsrechnung des Bundes (und Betriebsrechnung der Bundesbahnen)	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
	Rech- nung	Rech- nung	Rech- nung	Rech- nung	Rech- nung	Mitmas- sicher Abschluss	Voran- schlag
II. Einnahmen (Ertrag der neuen Fis- kalmassnahmen)	63,4	112,3	158,8	147,4	155,1	171,8	149,6
Krisenabgabe	18,4	31,0	29,8	28,0	30,2	33,4	33,0
Stempelabgabe (Erhöhung)	7,1	8,2	14,6	16,3	17,4	16,0	17,0
Getränke, Bier (Steuer) und Brau- rohstoffe (Zollerhöhung)	16,8	30,3	31,5	25,7	25,5	26,5	25,5
Tabak (Zölle und Besteuerung, Mehr- ertrag gegenüber 1933)	12,2	14,5	14,5	18,0	13,5	16,1	13,2
Kaffee und Tee (Zollerhöhung)	6,9	7,0	8,0	8,6	8,3	10,0	8,0
Zucker (Zollerhöhung)	—	8,9	16,8	15,0	17,7	26,0	16,0
Motorentreibstoffe (Zollerhöhung)	—	10,8	17,4	12,0	16,1	16,0	12,0
Zollquittungsstempel	—	—	7,3	8,2	8,1	10,2	8,0
Preiszuschläge auf Speiseölen und -fetten	—	1,6	9,9	6,6	9,3	16,6	15,9
Alters- und Hinterlassenenversiche- rungsfonds (Entnahme)	—	—	8,0	8,0	8,0	—	—
Versicherungsfonds (Entnahme)	—	—	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Gebrannte Wasser	2,0	—	—	—	—	—	—
III. Mehrausgaben	7,0	15,0	50,1	47,5	50,0	78,2	77,8
Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen (Mehraufwand gegenüber 1933)	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	17,0	17,0
Rückstellung für die Sanierung der Bundesbahnen	—	8,0	8,0	8,0	8,0	—	—
Einlage in den Eisenbahnfonds	—	—	35,1	32,5	35,0	35,0	35,0
Verzinsung und Amortisation der ausserordentlichen Aufwendungen für die Verstärkung der militäri- schen Landesverteidigung (Mehr- aufwand gegenüber 1938)	—	—	—	—	—	26,2	25,8
<i>Netto-Verbesserung der Abschlüsse der Verwaltungsrechnung des Bundes (und der Gewinn- und Verlustrechnung der Bundesbahnen)</i>	114,1	157,2	213,2	216,1	231,1	211,8	198,7

Beilage 4.**Bundeshilfe für notleidende Privatbahnen.**

	Millionen Franken
Nach dem Bundesgesetz vom 6. April 1939 hat der Bund für die Entschuldung notleidender Privatbahnen zur Verfügung zu stellen	125
Dazu kommen für technische Verbesserungen	15
Zusammen	<u>140</u>

Vom Gesamtkredit von	140
sind durch Einlagen des in den Jahren 1936—1940 geäufteten allgemeinen Eisenbahnfonds gedeckt	25
so dass eine zusätzliche Belastung des Bundes bleibt von	<u>115</u>

Um diesen Betrag wird sich der Schuldenüberschuss des Bundes erhöhen.

Das «Zukunftsbudget» wird belastet werden:

für Verzinsung	4,6
für Tilgung.	0,6
Zusammen	<u>5,2</u>

Verglichen mit der Verwaltungsrechnung für 1939 treten folgende Veränderungen ein:

	Verbesserung	Verschlechterung
	Millionen Franken	
Belastung im «Zukunftsbudget»	—	5,2
Wegfall folgender Posten:		
Zinsertrag der Elektrifikations-, Krisenhilfe- usw. darlehen an Privatbahnen	—	1,2
Einlage in den Eisenbahnfonds, Anteil der Privatbahnen	5,0	—
Zusammen	5,0	6,4
Nettoverschlechterung im «Zukunftsbudget»	1,4	—
	<u>6,4</u>	<u>6,4</u>

Arbeitsbeschaffung.

1. Zur Fortsetzung der Arbeitsbeschaffungsaktion stehen folgende ausserordentliche Kredite zur Verfügung:

Bundesbeschluss über	vom	Bewilligter Kredit
die Eröffnung von Krediten für Wehrbereitschaft und Arbeitsbeschaffung (kleine Arbeitsbeschaffungsvorlage) den weiteren Ausbau der Landesverteidigung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	11. November 1938	45,0
	6. April 1939 . .	156,6
	Zusammen	201,6

2. Nach dem Bundesbeschluss vom 6. April 1939 betreffend Ergänzung der Bundesverfassung für die Eröffnung und die teilweise Deckung von Krediten zum Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist zur teilweisen Tilgung der Aufwendungen für die Arbeitsbeschaffung eine Ausgleichssteuer von Unternehmungen des Detailhandels solange zu erheben, bis ihr Ertrag ohne Zins 140 Millionen Franken erreicht haben wird¹⁾. Überdies werden dem Währungsausgleichsfonds der Schweizerischen Nationalbank zum gleichen Zwecke 75 Millionen Franken entnommen.

3. Die Aufwendungen zur Fortsetzung der Arbeitsbeschaffungsaktion werden künftig ausschliesslich zulasten dieser ausserordentlichen Kredite gehen; sie belasten die Verwaltungsrechnung nicht mehr, sondern erscheinen unmittelbar in der Kapitalrechnung («zu tilgende Aufwendungen», Bundesratsbeschluss vom 11. Juli 1939). Die ordentlichen Voranschläge bzw. die Verwaltungsrechnungen des Bundes werden nur noch in dem Masse belastet werden, als zur Auszahlung von Bundesbeiträgen Mittel nötig sind, die gestützt auf früher bewilligte Kredite bereits zugesichert, bisher jedoch nicht fällig geworden sind. Voraussichtlich sind ab 1941 keine derartigen Zahlungen mehr auszuführen.

¹⁾ Vgl. Botschaft vom 20. Dezember 1939 über die Ausgleichssteuer (Bundesbl. 1939, II, S. 910).

Verstärkung der militärischen Landesverteidigung.

1. Zur Verstärkung der militärischen Landesverteidigung sind bisher folgende Kredite bewilligt worden:

Zweck	Datum des Bundesbeschlusses	Kredit
		Millionen Fr.
Auffüllung der Reserven der Militärverwaltung	14. Oktober 1933 . .	15,0
Ergänzung der Bewaffnung und Ausrüstung	21. Dezember 1933. .	82,0
Wehranleihe.	11. Juni 1936, 28. Oktober 1937, 23. Juni 1938	335,0
Wehrbereitschaft und Arbeitsbeschaffung	11. November 1938 .	25,3
Truppenordnung (Grenzschutz und Festungsbesetzungen).	3. Februar 1939 . .	7,1 ¹⁾
Weiterer Ausbau der Landesverteidigung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.	6. April 1939	171,1
Neuer ausserordentlicher Militärkredit (Ausbau der Flugwaffe, neue Befestigungen).	8. Juni 1939.	190,0 ²⁾
Vor dem 29. August 1939 (Kriegsmobilmachung) bewilligt.		825,5
Befestigungen im Landesinnern	30. Oktober 1939 ³⁾ . .	40,0 ²⁾
Material für die Armee.	29. Dezember 1939 ³⁾ . .	93,3
Bisher bewilligter Gesamtkredit.		958,8

¹⁾ Davon 3,4 Millionen Franken im Rahmen des 350-Millionen-Bedarfes, der Gegenstand des Berichtes vom 27. Dezember 1938 (Bundesbl. 1938, II, S. 1157) war.

²⁾ Im Rahmen des 350-Millionen-Bedarfes.

³⁾ Bundesratsbeschluss gestützt auf den Vollmachtenbeschluss.

	Millionen Franken
2. Zu den bereits bewilligten rund	960
werden in weitem Etappen des Ausbaues der Landesver- teidigung für die Vervollständigung des Befestigungswerkes sowie den Ersatz und die Ergänzung der Ausrüstung und der Bewaffnung weitere Mittel benötigt, für einmal nehmen wir an rund	300
Mutmasslicher Gesamtbedarf rund	1260
3. Auf Rechnung der bisher bewilligten Kredite von werden voraussichtlich bis Ende 1939 ausgegeben sein etwa	865,5
Der Auszahlungsbedarf im Jahre 1940 wird geschätzt auf etwa	260,0
Auszahlungen nach 1940 mutmasslich	333,3
zuzüglich den für spätere Etappen in Aussicht genommenen Bedarf von	300,0
Mutmassliche Auszahlungen nach 1940	633,3
4. Von den bis Ende 1940 ausgegebenen	625,5
werden bis zum gleichen Zeitpunkt getilgt sein	66,9
Nach 1940 bleiben zu tilgen	558,6
und die mutmasslichen Ausgaben nach 1940	633,3
Gesamter Tilgungsbedarf nach 1940 zusammen	1191,9

Der Einfluss der Tilgung auf den Passivsaldo des Bundes von 1932 bis 1940.

In Millionen Franken.

Jahr	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Passivsaldo (Jahresende) ¹⁾ :									
Erwarteter Stand nach Tilgungsplan }	1298	1259	1224	1207	1189	1170	1150	1129	1107
Wirklicher Stand }		1300	1294	1289	1335	1311	1322	1360 ²⁾	1400 ²⁾
Tilgung (im betreffenden Jahre):									
Planmässiger Bedarf	36,6	38,4	35,4	25,3	32,0	37,0	53,4	57,2	59,8
davon:									
aus der Kriegssteuer	25,0	25,0	20,0	—	—	—	—	—	—
aus der Verwaltungsrechnung	11,6	13,4	15,4	25,3	32,0	37,0	53,4	57,2	59,8
planmässige Quote zur Tilgung des Passivsaldo	11,6	13,4	15,4	17,1	18,0	18,9	19,8	20,8	21,9
Fünfjahresquote zur Tilgung der Nettofehl-									
beträge seit 1933	—	—	—	8,2	14,0	18,1	33,6	36,4	37,9
In die Verwaltungsrechnung eingestellter Tilgungs-									
aufwand	36,6	38,4	35,4	25,3	32,0	37,0	37,9 ³⁾	38,9 ³⁾	31,7 ³⁾
Fehlbetrag der Staatsrechnung (des betreffenden									
Jahres)	20,3 ⁴⁾	69,1 ⁵⁾	28,7	20,5	77,6	13,7	48,6	77,0 ²⁾	72,0 ²⁾
Effektive Abnahme (—) bzw. Zunahme (+) des									
Passiv-Saldos (im betreffenden Jahre)	-36,6	+2,7	-6,7	-4,8	+45,6	-23,3	+10,7	+38,1 ²⁾	+40,3 ²⁾

¹⁾ Ohne Berücksichtigung der Tilgungsreserve bis 1933.
²⁾ Mutmassliches Ergebnis.
³⁾ In die Voranschläge 1938-1940 sind keine Quoten zur Tilgung der Fehlbeträge der Staatsrechnungen 1936-1938 eingestellt.
⁴⁾ Entnahme aus der Tilgungsreserve.
⁵⁾ Aus der Tilgungsreserve entnommen 28 Millionen Franken; durch die Verwaltungsrechnung zu deckender Fehlbetrag 41,1 Millionen Franken.

Eidgenössische Krisenabgabe 1934—1939.

In Millionen Franken.

a. Einschätzungsergebnisse.

I. Periode	91,5
II. Periode	100,8
III. Periode ¹⁾	115,0

b. Ablieferungen des Bundesanteils (60 %) durch die Kantone:

Rechnungsjahr	1934	1935	1936	1937	1938	1939 ¹⁾
I. Periode	18,4	31,0	2,2	0,5	0,4	0,2
II. Periode	—	—	27,5	27,5	2,7	0,5
III. Periode	—	—	—	—	27,1	33,3
Total	18,4	31,0	29,7	28,0	30,2	34,0

¹⁾ Schätzung Ende 1939.

Einnahmen der eidgenössischen Zollverwaltung 1931—1939.

In Millionen Franken.

Jahr ¹⁾	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
1. Zölle	269,7	279,0	264,1	259,6	257,4	239,1	238,1	250,5	281,9	243,0
a. Einfuhrzölle	229,8	234,2	221,3	211,6	202,0	180,6	184,5	194,7	226,6	190,0
b. Benzinzölle	39,9	44,8	42,7	47,9	55,4	58,4	53,6	55,7	55,3	53,0
c. Ausfuhrzölle	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Belastung des Tabaks	26,3	25,4	26,8	39,0	41,3	41,3	44,8	40,3	42,9	40,0
3. Getränkesteuer	—	—	—	2,0	16,4	19,2	19,0	13,0	12,9	12,2
4. Zollzuschläge	6,2	6,2	5,6	5,3	4,6	3,5	5,4	2,8	3,8	2,5
5. Übrige Einnahmen	12,6	11,0	10,7	9,6	9,6	17,4	17,5	16,7	18,8	16,2
a. Statistische Gebühr	9,5	8,0	7,6	7,4	7,1	6,7	7,6	7,0	7,0	6,7
b. Zollquittungsstempel	—	—	—	—	—	7,3	8,2	8,1	10,2	8,0
c. Andere Einnahmen	3,1	3,0	3,1	2,2	2,5	3,4	1,7	1,6	1,6	1,5
Gesamteinnahmen	314,8	321,6	307,2	315,5	329,3	320,5	324,8	323,2	360,3	313,9

1) 1931—1938: Rechnung; 1939: Schätzung vom 30. November 1939; 1940: Voranschlag.

Finanzhaushalt der Bundesbahnen 1930—1940.

in Millionen Franken.

Betriebsrechnung ¹⁾.

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Betriebseinnahmen	420,5	389,4	343,0	336,6	333,6	314,7	291,4	338,3	323,1	360,0	338,0
Betriebsausgaben	291,4	283,2	273,3	259,9	247,6	240,3	224,7	224,6	229,5	227,0	232,0
Betriebsüberschuss	129,1	106,2	69,7	76,7	86,0	74,4	66,7	113,7	93,6	133,0	106,0

Erfolgsrechnung ¹⁾.

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Einnahmen	154,8	139,3	108,8	105,1	114,5	100,9	95,3	141,8	121,1	165	134
Ausgaben	154,8	149,3	158,6	153,9	157,5	159,6	163,0	156,3	156,4	160	161
Fehlbetrag (—) bzw. Überschuss (+)	—	—10,0	—49,8	—48,8	—43,0	—58,7	—67,7	—14,5	—35,3	+ 5	—27

¹⁾ 1930 bis 1938: Rechnung; 1939: Schätzung; 1940: Voranschlag.

Vermögenslage von Bund und Bundesbahnen.

In Millionen Franken.

A. Stand Ende 1938 und mutmasslicher Stand Ende 1939 und Ende 1940.

Vermögensrechnung	B u n d					Bundesbahnen ¹⁾	Zusammen
	Passivsaldo der Staatsrechnung	Anleiheemissionskosten	Militärische Landesverteidigung	Arbeitsbeschaffung	Zusammen		
Schuldenüberschüsse Ende 1938	1322,0	21,0	186,0	—	1529,0	626,8	2155,8
Ausgabenüberschüsse (—) bzw. Einnahmenüberschüsse (+) im Jahre 1939	— 77,0	—	—155,0	— 12,0	244,0	+ 5,0	—239,0
Zusammen	1399,0	21,0	341,0	12,0	1773,0	621,8	2394,8
Tilgungen 1939	38,9	1,4	21,1	—	61,4	4,0	65,4
Mutmassliche Schuldenüberschüsse							
Ende 1939	1360,1	19,6	319,9	12,0 ²⁾	1711,6	617,8	2329,4
Ausgabenüberschüsse im Jahre 1940	71,0	—	260,0	10,0	341,0	27,0	368,0
Zusammen	1431,1	19,6	579,9	22,0	2052,6	644,8	2697,4
Tilgungen 1940	31,7	1,4	21,3	2,0	56,4	4,0	60,4
Mutmassliche Schuldenüberschüsse							
Ende 1940	1399,4	18,2	558,6	20,0 ²⁾	1996,2	640,8	2637,0

¹⁾ «Wertlose Aktiven»: Überschuss des Rückkaufpreises über die Anlagekosten, Kriegsdefizit und Anleiheemissionskosten, Passivsaldo der Gewinn- und Verlustrechnung.

²⁾ Mutmasslicher Ertrag der Ausgleichsteuer im Jahre 1940 (Botschaft vom 20. Dezember 1939); ohne Berücksichtigung der Kredite zulasten des Bundesanteils von 75 Millionen Franken am Währungsausgleichsfonds.

B. Mutmassliche Veränderung der Vermögenslage des Bundes nach 1940¹⁾.

Aus bereits bewilligten oder zurzeit in Vorbereitung stehenden Massnahmen wird der Schuldenüberschuss des Bundes voraussichtlich wie folgt ansteigen:

	Millionen Franken
a. Passivsaldo der Staatsrechnung, mutmasslicher Stand Ende 1940	1399
Von den Bundesbahnen zu übernehmende wertlose Aktiven, mutmasslicher Stand Ende 1940	641
Bundeshilfe für notleidende Privatbahnen, nach Beanspruchung der Rückstellungen	115
Neuer ordentlicher Passivsaldo der Staatsrechnung, bei einem Zinsfuss von 4 % innert 50 Jahren durch den ordentlichen Haushalt planmässig zu tilgen ²⁾	2155
b. Anleihsenemissionskosten, mutmasslicher Stand, Ende 1940 «Zu tilgende Aufwendungen I», durch den ordentlichen Haushalt zu tilgen ²⁾	18
c. Ausserordentliche Wehrausgaben:	
1. Ausserordentliche Aufwendungen für die militärische Landesverteidigung, mutmasslicher Stand der nicht getilgten Ausgaben Ende 1940.	559
Ausgaben nach 1940.	633
	1192
2. Mobilisationskosten, mutmasslicher Stand 30. Juni 1940 «Zu tilgende Aufwendungen II», aus dem Bundesanteil am Ertrag der eidgenössischen Krisenabgabe bzw. der eidgenössischen Wehrsteuer, des Wehropfers, der Kriegsgewinnsteuer, der Verdoppelung des Militärpflichtersatzes und des Währungsausgleichsfonds zu tilgen	1200
	2392
d. Ausserordentliche Aufwendungen für die Arbeitsbeschaffung, nach Beanspruchung des Währungsausgleichsfonds der Nationalbank, mutmasslicher Stand Ende 1940	20
Ausgaben nach 1940	118
«Zu tilgende Aufwendungen III», aus dem Ertrag der Ausgleichssteuer auf Unternehmungen des Detailhandels zu tilgen	139
	4698
Neue Schuldenüberschüsse des Bundes	4698

¹⁾ Ohne Berücksichtigung der Sanierung der eidgenössischen Versicherungskasse und der Pensions- und Hilfskasse der S. B. B. und bei Anrechnung des für die Bundesbahnen vorgesehenen Dotationskapitals als Aktivum.

²⁾ Tilgungsbedarf im «Zukunftsbudget»:

Anfangsquote zur Tilgung des neuen Passivsaldo	14,1 Millionen Franken
Quote zur Tilgung der Anleihsen-Emissionskosten	1,4 » »

Zusammen 15,5 Millionen Franken

In der Verschuldung des Gesamthaushaltes von Bund und Bundesbahnen (ohne Berücksichtigung der Fehlbeträge der eidgenössischen Versicherungskasse und der Pensions- und Hilfskasse der S. B. B.) tritt somit folgende Änderung ein:

Vermögenslage	Bund	Bundesbahnen	Gesamthaushalt
	in Millionen Franken		
Schuldenüberschüsse, mutmasslicher Stand Ende 1940	1996 ¹⁾	641	2637
Veränderungen:			
Übertragung der wertlosen Aktiven der Bundesbahnen auf den Bund . . .	+ 641	— 641	—
Neubelastung aus ausserordentlichen Massnahmen, netto	+ 2061 ¹⁾	—	+ 2061
Schuldenüberschüsse nach Durchführung der ausserordentlichen Massnahmen.	4698	—	4698
¹⁾	Stand Ende 1940 Millionen Franken		Neubelastung
Staatsrechnung: Passivsaldo	1399		—
Anleihsenemissionskosten	18		—
Militärische Landesverteidigung	559		633
Mobilisationskosten (Stand 30. Juni 1940)	—		1200
Arbeitsbeschaffung	20		113
Privatbahnenhilfe	—		115
	zusammen	<u>1996</u>	<u>2061</u>

Das Steueraufkommen der Schweiz aus Einkommen, Vermögen und Verbrauch.

1 Steuern vom	Steuer- aufkommen 1938		Zukünftiges Steueraufkommen			
			ohne		mit	
			Wehropfer			
	Millionen Fr.	%	Millionen Fr.	%	Millionen Fr.	%
Einkommen, Vermögen	676,0	64	751,4	62	918,4	66
Verbrauch	381,3	36	466,3	38	466,3	34
Total	1057,3	100	1217,7	100	1384,7	100

Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Kantonen.

2 Verteilung der Steuereinnahmen	Bund (ohne Anteil der Kantone)	Kantone		Total
		Anteil an Bundessteuer	Kantons- und Gemeinde- steuern	
	Millionen Fr.	Millionen Fr.	Millionen Fr.	Millionen Fr.
1938.	437,1	38,7	581,5	1057,3
Nach Neuordnung der Bundesfinanzen	740,9	62,3	581,5	1384,7

Kantonale Anteile an Bundessteuern.

3 Steuern	Gesamtertrag		Anteil der Kantone	Ertrag für die Kantone	
	1938	Neu- ordnung		1938	Neu- ordnung
	in Millionen Fr.		%	in Millionen Fr.	
Militärpflichtersatz	8,2 ¹⁾	14,2 ¹⁾	50 ¹⁾	4,1 ¹⁾	7,1 ¹⁾
Stempelabgaben	72,9	72,9	20	14,5	14,5
Krisenabgabe	50,6	—	40	20,1	—
Kapitalertragssteuer	—	50,0	20	—	10,0
Allgemeine Wehrsteuer	—	70,0	20	—	14,0
Wehropfer	—	167,0	10	—	16,7
Total	131,7	374,1	.	38,7	62,3

¹⁾ Ohne Berücksichtigung der Bezugsprovision.

Entwurf eines Tilgungsplanes.

Neuer ordentlicher Passivsaldo: 2155 Millionen Franken.

Zinsfuß: 4 %.

Tilgungsdauer: 50 Jahre.

Jahr	In den Voranschlag einzustellender Tilgungsbetrag	Stand des zu tilgenden Passivsaldo
	Millionen Franken	Millionen Franken
0	—	2155,0
1	14,1	2140,9
2	14,7	2126,2
3	15,3	2110,9
4	15,9	2095,1
5	16,5	2078,5
6	17,2	2061,4
7	17,9	2043,5
8	18,6	2024,9
9	19,3	2005,6
10	20,1	1985,5
11	20,9	1964,6
12	21,7	1942,9
13	22,6	1920,3
14	23,5	1896,8
15	24,4	1872,4
20	29,7	1734,7
25	36,2	1567,1
30	44,0	1363,3
35	53,6	1115,3
40	65,2	813,7
45	79,3	446,6
50	96,5	—



Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes. (Vom 19. Januar 1940.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1940
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3980
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.01.1940
Date	
Data	
Seite	37-105
Page	
Pagina	
Ref. No	10 034 187

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.