

Zu **5336****Bericht**

der

**Verständigungskonferenz für die verfassungsmässige
Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes
an die Bundesversammlung**

(Vom 14. Februar 1950)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen die Anträge unserer Konferenz zur Überbrückung der Differenzen, die zwischen den Beschlüssen des Ständerates und des Nationalrates bei der Beratung der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes bestehen, mit nachstehendem Bericht vorzulegen.

Einleitung

Die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes beschäftigt die eidgenössischen Räte seit zwei Jahren unablässig. Es ist für die Beratungen bezeichnend, dass schon von Anfang an mehrere grosse und grundsätzliche Differenzen zwischen dem Ständerat, der die Priorität für dieses Geschäft hatte, und dem Nationalrat bestanden haben, dass es in der Folgezeit nicht möglich war, auch nur eine einzige dieser Differenzen zu beseitigen, und dass sich die Stimmenverhältnisse bei den Abstimmungen in den beiden Räten von einer Session zur andern nicht wesentlich verändert haben. Diese einzigartigen Umstände deuten darauf hin, dass es sich um Differenzen handeln muss, deren Wurzeln zum Teil in die weltanschaulichen und staatspolitischen Fundamente der Eidgenossenschaft als Bundesstaat hinabreichen.

Der Ständerat hat sich mit starker Mehrheit auf den Standpunkt gestellt, es sei möglich, die Aufgaben des Bundes mit weniger Kosten als bisher zu lösen und die auf das Unerlässliche beschränkten Ausgaben in der Hauptsache zu decken aus den Erträgen der Einnahmequellen, die dem Bunde schon bisher verfassungsmässig zukommen, sowie der zurzeit auf ausserordentlichem Recht

beruhenden sogenannten indirekten Steuern und den Mehreinnahmen, die dem Bunde verbleiben, wenn die Kantone auf ihre gegenwärtigen Anteile an Bundes-einnahmen verzichten. Zur Deckung allfälliger Fehlbeträge sollten die Kantone dem Bunde Beiträge in der Weise gewähren, dass der Bund einen Teil der ordentlicherweise den Kantonen zu Rückerstattungs- und Verrechnungszwecken zurückzugebenden Einnahmen aus der Verrechnungssteuer für sich behält. In diesem Sinne hat der Ständerat ein erstes Mal am 19. Juni 1948 mit 22 gegen 6 Stimmen Beschluss gefasst; er hielt an seiner Beschlussfassung am 24. März fest und beschloss am 22. Juni 1949 mit 33:0 Stimmen, diese Stellungnahme als endgültig zu erklären.

Der Nationalrat näherte sich den Anträgen des Bundesrates insofern an, als er die kantonalen Kontingente ablehnte und der Einführung einer auf zwanzig Jahre befristeten Bundessteuer auf dem Einkommen natürlicher und dem Ertrag und dem Kapital juristischer Personen in einer Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung zustimmte. Diese Beschlussfassung ist am 12. Februar 1949 mit 102 gegen 68 Stimmen bei 6 Enthaltungen zustande gekommen und wurde am 10. Juni 1949 bestätigt; sie wurde mit 97:0 Stimmen als endgültig erklärt.

Die Frage «direkte Bundessteuer oder kantonale Kontingentsleistungen?», die die beiden Räte getrennt hat, hatte schon die Beratungen der Expertenkommission in den Jahren 1945 bis 1947 überschattet, auf deren Ergebnissen die Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar 1948 fusste. Sie fand in dieser Botschaft selbst sowie in den Berichten des Bundesrates an die Kommission des Ständerates vom 10. April und vom 14. Mai 1948 und in den Berichten des Bundesrates an die Kommission des Nationalrates vom 12./19. Oktober und vom 17. November 1948 eine gründliche und umfassende Darstellung, und es wurde ihr in den Beratungen der beiden Räte ausserordentlich viel Aufmerksamkeit geschenkt. Eine Reihe weiterer Differenzen hängt untrennbar mit dieser Hauptdifferenz zusammen.

Nachdem die beiden Räte beschlossen hatten, auf ihrer abweichenden Beschlussfassung zu beharren, hatte das in Artikel 6 und 7 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1902 über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat vorgesehene Verständigungsverfahren einzusetzen. Danach sind die Differenzen einer aus den vereinigten Kommissionen beider Räte gebildeten Konferenz zu unterbreiten, welche versuchen soll, eine Verständigung herbeizuführen.

Die aus 58 Mitgliedern bestehende Verständigungskonferenz tagte zweimal in Bern. In der Session vom 22. bis 24. August 1949 nahm sie eine Reihe von Anregungen, die eine vermittelnde Lösung bezweckten, entgegen und bestellte zur Prüfung dieser Anregungen eine Subkommission von 17 Mitgliedern. Die Subkommission hatte die Aufgabe, sämtliche Vorschläge, die im Schosse der Plenarkommission gemacht worden sind, aber auch weitere Möglichkeiten besonders auf folgende Kriterien hin abzuklären:

- a. wirtschaftliche und soziale Bedeutung (Lastenverteilung);
- b. fiskalische Bedeutung (Ertrag);
- c. technische und administrative Durchführung;
- d. Einfluss auf den Finanzhaushalt der Kantone.

Die Subkommission hat in zwei Sessionen vom 14. bis 16. November 1949 und vom 16. bis 18. Januar 1950 diejenigen Vorschläge eliminiert, die sich unter den genannten Kriterien als unzweckmässig erwiesen haben, und jene Vorschläge ausgearbeitet, von denen die Beseitigung der Differenzen erwartet werden darf. Diese Vorschläge sind von der Plenarkommission am 13. und 14. Februar geprüft und in der Hauptsache angenommen worden. Die endgültige Vorlage der Plenarkommission weicht nur in zwei Punkten von den Anträgen der Subkommission ab; in Artikel 1, Artikel 42^{bis}, Absatz 1, der Bundesverfassung ist der Text redaktionell verbessert worden, und in Artikel 4, Absatz 2, wird bestimmt, dass die Wehrsteuer letztmals für das Jahr 1954 erhoben werden darf. Gestützt auf die einlässliche Abklärung beantragt Ihnen die Verständigungskonferenz folgende Lösung:

Anträge zur Beilegung der Differenzen

Vorbemerkung

Im Verlaufe der vier Jahre, in denen sich die vom Bundesrat bestellte Expertenkommission, die eidgenössischen Räte und die gesamte Öffentlichkeit mit der Frage beschäftigt haben, welche Finanzquellen dem Bunde verfassungsmässig zuzuscheiden seien, sind wohl alle praktisch erwägenswerten Möglichkeiten von verschiedenen Standpunkten aus kritisch gewürdigt worden. Die seit der Beschlussfassung der beiden Räte bekannt gewordenen Vorschläge gehen im wesentlichen auf Anregungen zurück, von denen schon in den oben genannten Veröffentlichungen des Bundesrates die Rede war. Dadurch indessen, dass an den ursprünglichen Vorschlägen, der Kritik Rechnung tragend, Änderungen vorgenommen wurden, oder dass neuartige Kombinationen von Steuer-massnahmen empfohlen werden, ergaben sich für die Diskussion in der Verständigungskonferenz zweifellos neue Perspektiven. Entsprechend den Wünschen der Subkommission haben Dienststellen des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements die in den Kommissionsverhandlungen gemachten Anregungen nach ihrer technischen Seite geprüft und darüber der Subkommission Bericht erstattet. Die Subkommission hat sämtliche Anregungen gründlich untersucht. Sie war sich dabei bewusst, dass es keine Steuer gibt, die gleichzeitig allen an sich gerechtfertigten Postulaten der Besteuerung gerecht wird. Die Ziele einer guten Steuerordnung sind: genügender Steuerertrag und Vermeidung wirtschaftlich schädigender Auswirkungen, gerechte, der Leistungsfähigkeit des einzelnen Steuerpflichtigen möglichst genau angepasste Lastenverteilung und einfache, die Steuerpflichtigen nicht oder wenig belästigende und geringe Kosten verursachende Erhebungsformen. Sie liegen in ganz ver-

schiedenen, häufig einander diametral entgegengesetzten Richtungen. So verlangt beispielsweise eine der Leistungsfähigkeit genau angepasste Lastenzumessung weitgehende Differenzierungen und führt damit zwangsläufig zu einem umständlichen Verfahren, wie, umgekehrt, die Einfachheit des Verfahrens in der Regel das Gegenstück einer mehr oder minder rohen Steuermassnahme darstellt. Derartige Gegensätze können nur durch Konzessionen gemildert werden, sei es dadurch, dass bei der einzelnen Steuer nach beiden gegensätzlichen Richtungen Zugeständnisse gemacht werden, sei es, was praktisch wohl aussichtsreicher ist, dadurch, dass der Ausgleich in einem System von Steuern gesucht wird.

Dabei wird man bei Steuern, welche die fiskalische Belastung von Massenvorgängen bezwecken (innere Verbrauchsabgaben, Verkehrssteuern), das Hauptgewicht auf Einfachheit in der Erhebung legen. Dass sich dabei die Belastung wenig abstufen lässt, muss bei der Tarifgestaltung (mässige, auch für weniger Bemittelte erträgliche Steuersätze) und durch geeignete Erhebungsform (Verteilung der Belastung in kleine, im Einzelfalle nicht stark fühlbare Partikel) berücksichtigt werden. Bei Steuern, die, wie unsere Einkommens- und Vermögenssteuern, hohe Belastungen vorsehen, muss dagegen der Leistungsfähigkeit des einzelnen Pflichtigen möglichst sorgfältig Rechnung getragen werden, wenn Differenzierung und Subtilität auch auf Kosten der Einfachheit der Bemessung und des Erhebungsverfahrens gehen. Die kriegsbedingte Steigerung der steuerlichen Ansprüche der öffentlichen Hand an die Bürger hat stets und überall zu einer Verfeinerung, aber auch zu der mit der Verfeinerung unlösbar verbundenen Komplizierung der Besteuerung genötigt (erweiterte Deklarationspflicht, Vermehrung und Ausdehnung der Kontrolle usw.).

I. Direkte Bundessteuer oder Kantonskontingente

(Art. 1 des Bundesbeschlusses, Art. 42, lit. *h*; Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. *f*, sowie Art. 42^{ter} der Bundesverfassung und BB Art. 5 in Verbindung mit BB Art. 1, BV Art. 30, Abs. 2, lit. *c*, sowie Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. *b*, letzter Satz und Art. 42^{quinqües}, Abs. 2)

1. Antrag

Art. 1

Art. 42. . . .

g. . . .

h. die Geldbeiträge der Kantone (Art. 42^{ter}).

Art. 42^{bis}.¹ . . .

e. . . .

f. eine Steuer vom ausgeschütteten Gewinn sowie vom Kapital und von den offenen Reserven der Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie der Genossenschaften des schweizerischen Obligationenrechts. Die Steuer vom Gewinn

darf $7\frac{1}{2}\%$, diejenige von Kapital und Reserven $1\frac{1}{2}\text{‰}$ nicht übersteigen. Dieser Steuer können auch ausländische Unternehmungen gleicher oder ähnlicher Rechtsform für ihre inländischen Betriebsstätten unterworfen werden.

Art. 42^{ter}. ¹ Der Bund ist befugt, jährliche Geldbeiträge der Kantone in der Höhe von 70 Millionen Franken zu erheben.

² Die Bundesgesetzgebung regelt die Bemessung dieser Beiträge nach folgenden Richtlinien:

- a. die Beiträge der einzelnen Kantone sind im Verhältnis der von den natürlichen Personen für die Jahre 1947 bis 1949 aufgebrauchten eidgenössischen Wehrsteuer festzusetzen;
- b. dieser Umlageschlüssel ist in Abständen von je drei Jahren den Veränderungen der Steuerkraft anzupassen, welche anhand der Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber an die Alters- und Hinterlassenenversicherung ermittelt werden.

³ Der Bund kann seine Leistungen an die Kantone mit kantonalen Geldbeiträgen verrechnen.

Art. 5

Solange ein Kanton keine Anordnungen über die Aufbringung seiner Geldbeiträge gemäss Artikel 42^{ter} der Bundesverfassung getroffen hat, längstens aber während der ersten zehn Beitragsjahre, hat er seine Geldbeiträge an den Bund durch eine Steuer aufzubringen, die durch die Bundesgesetzgebung geregelt wird.

Art. 1

Art. 30. ¹ ...

² Die Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke ...

- a. ...
- b. ...
- c. zusätzlichen Beiträgen an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft.

Art. 42^{bis}. ¹ Der Bund ist befugt, die folgenden Steuern zu erheben:

- a. ...
- b. an der Quelle zu erhebende Steuern... ... Der Bund vergütet den Kantonen den Betrag der von ihnen angerechneten oder rückerstatteten Bundessteuern unter Abzug des Teils, der nach Artikel 42^{quinquies}, Absatz 2, dem Finanzausgleich dient;
- c. ...

Art. 42^{quinquies}. ¹ ...

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

2. Begründung

A. Grundzüge

Die Verständigungskonferenz ist mit 34 gegen 9 Stimmen dazu gelangt, der Bundesversammlung in dieser Hauptdifferenz die folgenden Vorschläge zu unterbreiten, die wir im Hinblick auf ihre grundsätzliche Bedeutung einlässlich begründen werden:

- a. Auf eine Tilgungssteuer bzw. auf Verrechnungssteuerkontingente soll verzichtet werden.
- b. Es sind Geldbeiträge der Kantone an den Bund vorzusehen. Diese sind so zu berechnen, dass eine Gesamtjahresleistung von 70 Millionen Franken nach dem Verhältnis der durchschnittlichen Wehrsteuerleistungen der natürlichen Personen für die Steuerjahre 1947, 1948 und 1949 auf die Kantone verteilt wird. Später soll die Verteilungsskala den Änderungen der Steuerkraftverhältnisse angepasst werden mit Hilfe eines Korrekturfaktors, der auf Grund der Entwicklung der Beitragsleistungen an die Alters- und Hinterlassenenversicherung gewonnen wird. Es sollen gesetzgeberische Massnahmen vorgesehen werden, die bewirken, dass dem Bunde Gewähr für den Eingang der Kontingente geboten ist, und dass alle Kantone die zur Entrichtung der Beiträge nötigen Mittel rechtzeitig aufbringen können. Durch entsprechenden Ausbau des interkantonalen Finanzausgleichs soll den finanzschwachen Kantonen die Aufbringung ihrer Kontingente erleichtert werden.
- c. Den juristischen Personen ist eine Steuer von den ausgeschütteten Gewinnen sowie eine Steuer vom einbezahlten Grund- oder Stammkapital und von den offenen Reserven aufzuerlegen. Der Tarif ist so anzusetzen, dass ein Ertrag von 40 Millionen Franken resultiert. Die Steuer von den ausgeschütteten Gewinnen ist als nicht überwälzbarer Zuschlag zur Couponsteuer auszugestalten.
- d. Durch Einsparungen soll eine weitere Ausgabenverminderung von 30 Millionen Franken bewirkt werden. Etwa 10 Millionen Franken sollten auf dem allgemeinen Zinsendienst und etwa 20 Millionen Franken bei den Zinsausgaben für verschiedene Fonds eingespart werden.

Die finanzielle Tragweite dieser Ersatzlösung ist somit, einschliesslich die erwähnten Einsparungen, auf 140 Millionen Franken zu schätzen, während die vom Nationalrat beschlossene Tilgungssteuer 120 Millionen Franken bzw. die vom Bundesrat in der Botschaft vom 22. Januar 1948 befürwortete Tilgungssteuer 180 Millionen Franken gebracht hätte.

B. Voraussetzungen

Der Bundesrat hat in der Botschaft vom 22. Januar 1948 für die Verbesserung des interkantonalen Finanzausgleichs zugunsten der finanzschwachen Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin und Wallis in Aussicht genommen, die Verteilung der kantonalen Beiträge aus den Zinsen des Fonds zur Erleichterung der Beitragsleistungen von Bund und Kantonen an die Alters- und Hinterlassenenversicherung von 400 Millionen Franken, der durch den Bundesbeschluss vom 24. März 1947 geschaffen worden ist, zu ändern, die Ausrichtung der Bundesbeiträge für die öffentlichen Primarschulen neu zu ordnen und die Anteile der Kantone am Ertrag der Benzinzölle zu erhöhen. Den genannten Kantonen wären nach diesem Plane jährlich etwa 9,8 Millionen Franken mehr als bisher zugeflossen. In der Verständigungskonferenz wurden diese Vorschläge als ungenügend erachtet. Es wurde weitergehende Hilfe auf dem Wege der Einführung des Wohnortsprinzips im Armenwesen an Stelle des Bürgerortsprinzips, der Beschränkung der Primarschulbeiträge auf die finanzschwachen Kantone und der obligatorischen hälftigen Teilung der Treibstoffzollerträge zwischen Bund und Kantonen angeregt. Vor allem versprach man sich aber einen wirksameren Finanzausgleich davon, dass die Kantone einen Teil der Verrechnungssteuer zur Verfügung stellen. Die Verständigungskonferenz hat die verschiedenen Möglichkeiten zur Verwirklichung dieser Anregung geprüft und ist zum Schlusse gekommen, die Verstärkung des interkantonalen Finanzausgleichs habe durch folgende Massnahmen zustande zu kommen:

- a. Verteilung von höchstens 5% der Verrechnungssteuer-Rückerstattungsansprüche der Kantone nach andern Kriterien als, wie bisher, nach dem Aufbringen;
- b. Verteilung der Beiträge aus dem Fonds zur Erleichterung der Beitragspflicht der Kantone an die AHV nach Kontingentskopfquoten, statt nach dem bisherigen Schlüssel;
- c. Erhöhung der Sprachzuschläge bei den Primarschulsubventionen;
- d. Erhöhung der Ausgleichsbeträge aus den kantonalen Treibstoffzollanteilen.

Die Verständigungskonferenz betrachtet diese Verstärkung des interkantonalen Finanzausgleichs als unerlässliche Voraussetzung für die Einführung der Geldkontingente. Zwei Elemente dieses Finanzausgleichs sind verfassungsmässig zu verankern, und zwar die besondere Berücksichtigung der finanzschwachen Kantone bei der Verteilung der kantonalen Anteile an den Erträgen der Treibstoffzölle in Artikel 30, Absatz 2, lit. c, und die Verwendung von höchstens 5% der Verrechnungssteuerbeträge in Artikel 42^{bis}, Absatz 1, lit. b, letzter Satz, sowie in Artikel 42^{quinq.}, Absatz 2. Was das letztere Element betrifft, muss bereits aus dem Verfassungstext hervorgehen, dass die Verrechnungssteuerbeträge, die zur Verstärkung des interkantonalen Finanz-

ausgleichs vom Bunde zurückbehalten werden, zu Lasten der kantonalen Rückerstattungsansprüche und nicht etwa zu Lasten der dem Bunde verbleibenden Einnahmen aus dieser Steuer gehen. Auch wird schon die Verfassung die Frage, wer zur Verteilung dieser Betreffnisse an die Kantone zuständig ist, grundsätzlich entscheiden müssen; wir halten dafür, dass das Sache der Bundesgesetzgebung und nicht etwa des Bundesrates oder von kantonalen Instanzen zu sein habe. Die Verwirklichung der übrigen Elemente des Finanzausgleichs setzt die Revision bestehender Bundesgesetze voraus.

Fasst man die erwähnten Massnahmen zusammen, so ergäbe sich beispielsweise für die neun Kantone, die in der Botschaft vom 22. Januar 1948 als finanzschwach bezeichnet worden sind, als finanzielle Tragweite des verstärkten interkantonalen Finanzausgleichs was folgt:

Verstärkung des interkantonalen Finanzausgleichs

Finanzschwache Kantone	Verrechnungsteuer	Entlastungsbeiträge AHV	Berg- und Sprachzuschläge bei Primarschulschubventionen	Zuschläge auf dem allgemeinen Benzin-zollanteil	Zuschläge für internat. Alpenstrassen	Ausgleichsbeiträge T o t a l gemäss Antrag der Verständigungskonferenz	Ausgleichsbeiträge nach Botschaft des Bundesrates vom 22. I. 1948
in 1000 Franken							
Uri	107	136	11	50	80	384	258
Schwyz	197	274	27	298	—	796	463
Obwalden	99	122	11	40	—	272	142
Freiburg	613	767	—	—	—	1 380	714
Appenzell A.-Rh.	19	74	1	303	—	397	361
Appenzell I.-Rh.	69	84	8	211	—	372	242
Graubünden	396	563	171	3190	200	4 520	3200
Tessin	413	565	82	3276	200	4 536	3495
Wallis	664	792	78	632	50	2 216	958
	2577	3377	389	8000	530	14 873	9773

Selbstverständlich hat die vorstehende Nennung bestimmter Kantone und bestimmter Ziffern nur die Bedeutung von Beispielen. Auch steht es fest, dass die Liste der Kantone, die in den Genuss von Ausgleichsbeiträgen kommen sollen, nicht abschliessend aufgestellt werden kann; sie wird sich je nach der Entwicklung der finanziellen Lage der Kantone ändern. Die Bezeichnung der Kriterien zur Feststellung der Beitragsberechtigung wird Sache der Bundesgesetzgebung sein. Die effektive Vergünstigung der einzelnen finanzschwachen Kantone und die Belastungen anderer Kantone aus dem Finanzausgleich wird von der endgültigen Ausgestaltung der Ausgleichsmassnahmen abhängen. Wir möchten schliesslich nicht versäumen, darauf hinzuweisen, dass es wohl

kaum möglich sein wird, ein von allen Kantonen als absolut gerecht anerkanntes System für einen interkantonalen Finanzausgleich zu finden. Jede Lösung wird stets nur behelfsmässigen Charakter haben.

C. Verzicht auf die Tilgungssteuer bzw. auf Verrechnungssteuerkontingente

Der Nationalrat beschloss eine auf zwanzig Jahre befristete direkte Bundessteuer zu Tilgungszwecken mit einem Jahresertrag von rund 120 Millionen Franken. Der Ständerat lehnte eine solche Steuer grundsätzlich ab und hat zur Deckung allfälliger Fehlbeträge sogenannte Verrechnungssteuerkontingente beschlossen. Gegen die Tilgungssteuer sprechen vorab folgende Gründe. Weite Kreise wehren sich mit aller Entschiedenheit dagegen, dass die nun seit über 30 Jahren bestehende Konkurrenz der direkten Bundessteuer mit den kantonalen Steuern vom Einkommen und Vermögen, die als ausserkonstitutionelle Massnahme in ausserordentlichen Zeiten ertragen worden ist, verfassungsmässig verankert und damit den ordentlichen Einnahmequellen des Bundes dauernd zugeordnet werde. Die föderativen Kräfte in der Eidgenossenschaft betrachten die direkte Bundessteuer als Gefahr für den Bestand souveräner Kantone. Auch kann nicht bestritten werden, dass die direkte Bundessteuer insofern einen Eingriff in die Finanzhoheit der Kantone bedeutet, als sie die Kantone in der unabhängigen Ausgestaltung ihrer eigenen direkten Steuern zu beeinträchtigen vermag. Schliesslich wirkt sich das Nebeneinander und Übereinander von Steuern der Gemeinden, der Kantone und des Bundes für den Steuerpflichtigen umständlich und erschwerend aus.

Der Anregung, dem Bunde zur Deckung allfälliger Fehlbeträge einen Teil der ordentlicherweise den Kantonen zurückzugebenden Einnahmen aus der Verrechnungssteuer zu belassen, stehen vorwiegend folgende Überlegungen entgegen. Die Verrechnungssteuer basiert auf dem Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben, der den Steuerpflichtigen eines Kantons zufliesst. Dieser Ertrag natürlicher Personen belief sich im Jahre 1944 auf rund 400 Millionen Franken bei einem von der Wehrsteuer erfassten Gesamteinkommen von 6000 Millionen Franken. Zweifellos stellen aber nur $6\frac{2}{3}\%$ des steuerbaren Gesamteinkommens eine Berechnungsbasis dar, die viel zu schmal ist, um als tauglicher Gradmesser der relativen Steuerkraft des Kantons gelten zu können. Zu dieser ungenügenden Basis kommt, dass der von der Verrechnungssteuer erfasste Ertrag von Kanton zu Kanton grossen Schwankungen unterworfen ist; der Anteil dieser Einkommen am wehrsteuerpflichtigen Gesamteinkommen geht von 2,7% im Kanton Wallis bis zu 12,5% im Kanton Glarus. Es ist klar, dass ein mit derartigen Mängeln behafteter Schlüssel sich nicht durchzusetzen vermöchte.

Eine Einigung erscheint aussichtslos, wenn beide Räte nicht von ihren Beschlüssen absehen. Diese Erkenntnis hat verschiedene Mitglieder der Verständigungskonferenz bewogen, obwohl sie grundsätzlich der vom Nationalrat gutgeheissenen Tilgungssteuer den Vorzug gegeben hätten, Ersatzmass-

nahmen vorzuschlagen oder Ersatzvorschlägen zuzustimmen. Dank dieser Verständigungsbereitschaft, die auch die Gegenseite zu Zugeständnissen veranlasste, konnte sich die Verständigungskonferenz mehrheitlich auf die erwähnten neuen Vorschläge einigen, die ihr geeignet scheinen, die Zustimmung beider Räte und in der Folge auch die Genehmigung durch Volk und Stände zu finden.

D. Die Geldbeiträge der Kantone

a. Allgemeine Bemerkungen

Der Finanzbedarf des Bundes kann nicht ausschliesslich aus dem Ertrag indirekter Steuern gedeckt werden. Es ist unbestritten, dass ein wesentlicher Beitrag zur Tilgung der Mobilisationsschulden durch direkte Steuern aufzubringen ist. Die bisherigen Meinungsdivergenzen bezogen sich nur auf die Frage, ob ein solcher Beitrag unmittelbar durch eine direkte Bundessteuer oder mittelbar durch Kantonsbeiträge, geleistet aus dem Ertrag kantonaler direkter Einkommens- und Vermögenssteuern, aufzubringen sei. Das Für und Wider beider Aufbringungsarten ist in den Veröffentlichungen des Bundesrates ausführlich dargelegt und in der Folge in den eidgenössischen Räten einlässlich diskutiert worden.

Wenn der Bundesrat und ihm folgend der Nationalrat eine Kontingentslösung abgelehnt hat, so war dabei die Befürchtung ausschlaggebend, dass es kaum möglich sein werde, eine gerechte und dauernd brauchbare Skala für die Aufteilung einer hohen Beitragssumme zu finden. Zu Bedenken gab auch die Frage Anlass, ob alle Kantone in der Lage und ihr Souverän willig sein werden, innert nützlicher Frist die für die Kontingentsleistung nötigen Mittel aufzubringen, und ob darum dem Bunde der Eingang der Kantonsbeiträge gesichert wäre. Diese Befürchtungen erschienen um so gerechtfertigter, als infolge des von beiden Räten bereits beschlossenen Wegfalls von Kantonsanteilen an Bundeseinkünften — insgesamt über 100 Millionen Franken jährlich — die kantonale Finanzpolitik ohnehin vor schwierige Aufgaben gestellt sein wird.

Der Bundesrat hat stets anerkannt, dass die Kantonskontingente, wie bereits im Bericht der Expertenkommission festgestellt worden ist, eine Reihe unbestreitbarer Vorzüge haben. Der Bund braucht keinen die Veranlagung in den Kantonen koordinierenden Steuerkontrollapparat zu unterhalten und ist aller politischen Schwierigkeiten und Belastungen enthoben, die mit der Einführung und Durchführung einer eigenen direkten Steuer verbunden sind. Auch der kantonale Steuerapparat erfährt eine sehr beachtenswerte Entlastung, weil die gesonderte Veranlagung für die direkte Bundessteuer neben der Veranlagung zu den Kantonssteuern dahinfällt. Die Steuerpflichtigen haben auch in den Kantonen, in welchen bisher die Einheitserklärung noch nicht eingeführt werden konnte, eine einzige Steuererklärung zuhanden der Kantone und Gemeinden abzugeben. Die Unstimmigkeiten

der Belastungsverhältnisse, die sich bei der Überlagerung einer direkten Bundessteuer über 25 unter sich verschiedene kantonale direkte Steuern ergeben können, werden vermieden. Die Kantone brauchen bei der Gestaltung der eigenen Gesetzgebung über direkte Steuern nicht mehr zwecks Vermeidung solcher Unstimmigkeiten auf die Existenz einer daneben bestehenden Bundessteuer Rücksicht zu nehmen. Diese unbestreitbar bedeutenden Vorzüge machen es verständlich, dass die Rückkehr zu den in der Verfassung vorgesehenen Kantonsbeiträgen in allen Diskussionen über grundlegende Änderungen im Bundesfinanzhaushalt lebhaft Befürworter gefunden hat.

Die Verständigungskonferenz ist sich durchaus bewusst, dass diese Vorteile die angedeuteten Nachteile nicht voll auszugleichen vermögen. Wenn sie trotzdem glaubt, der Bundesversammlung Kontingente beantragen zu dürfen, so, abgesehen von der politischen Seite der Frage, weil es ihr gelungen ist, eine Form kantonalen Geldbeiträge zu finden, welche ihrer Ansicht nach nicht nur eine gerechte Lastenverteilung auf die Kantone verbürgt, sondern auch den Kantonen nach dem Wegfall der Wehrsteuer die Aufbringung ihrer Beiträge ermöglichen und die Bundesansprüche sichern würde und bei der die Nachteile in erträglichem Masse blieben.

Wichtig ist vor allem, dass bei der Ansetzung der durch Kantonsbeiträge aufzubringenden Gesamtsumme Mass gehalten wird. Die Verständigungskonferenz glaubt, dass aus den Ergebnissen der Wehrsteuerveranlagungen für die Jahre 1947, 1948 und 1949 eine gerechte Verteilungsskala abgeleitet werden könne, die sich später auf Grund der Entwicklung der Beitragsleistungen der Versicherten und der Arbeitgeber an die AHV korrigieren und den Veränderungen der relativen Steuerkraft der Kantone anpassen lasse. Dafür, dass alle Kantone zur Leistung ihrer Beiträge befähigt werden, ist durch den bereits erläuterten Ausbau des interkantonalen Finanzausgleichs und durch besondere bundesrechtliche Sicherungsmassnahmen zu sorgen. Der Bund endlich ist für seine Ansprüche in der Weise zu sichern, dass ihm das Recht verliehen wird, seine Kontingentsansprüche mit Ansprüchen der Kantone zu verrechnen, insbesondere mit dem Anspruch auf Ausrichtung der den einzelnen Steuerpflichtigen anzurechnenden oder zurückzuerstattenden Verrechnungssteuerbetriebsverhältnisse.

b. Die Höhe der Kontingente

Es ist klar, dass die in der Natur eines Kontingentensystems beruhenden Mängel eher zu ertragen sind, wenn nur eine mässige Gesamtbeitragsleistung beansprucht wird. Die Unvollkommenheit der Verteilungsskala fällt weniger ins Gewicht, und es bereitet den Kantonen weniger Schwierigkeiten, die Mittel für die Beitragsleistungen aufzubringen. Die Verständigungskonferenz ist darum zur Auffassung gelangt, dass die Tilgungssteuer durch Kontingente nur teilweise ersetzt werden könne, weil ihres Erachtens den Kantonen nur eine Jahresbeitragsleistung von höchstens 70 Millionen Franken zugemutet werden dürfe. Eine Leistung von dieser Höhe hält sie auch dann für erträglich, wenn

infolge des vorgesehenen Wegfalls von Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen die Kantone einen Einnahmenausfall von über 100 Millionen Franken jährlich erleiden werden; denn durch den beantragten verstärkten interkantonalen Finanzausgleich werden die finanzschwachen Kantone entlastet, können die steuerpflichtigen natürlichen Personen, die durch den Wegfall der Wehrsteuer entlastet werden, durch die Kantone zu entsprechend gesteigerten Steuerleistungen herangezogen werden und bleibt den Kantonen die Befugnis, die juristischen Personen zu besteuern.

c. Die Berechnung der Ausgangskontingente

Bei der Bemessung von Kantonsbeiträgen ist nach Artikel 42, lit. f, der geltenden Verfassung vorzugsweise auf die Steuerkraft abzustellen. Da die Kontingente eine mittelbare Leistung an den Bund aus dem Ertrag direkter Steuern darstellen sollen, wird dieses Kriterium auch für die Zukunft massgebend bleiben müssen. Für die Bemessung der gegenwärtigen Steuerkraft besitzen wir aber in den Ergebnissen der Wehrsteuer einen Maßstab, der alle die Steuerkraft bestimmenden Faktoren berücksichtigt. Es ist gegeben, ihn der Beitragsskala zugrunde zu legen.

Die Verständigungskonferenz ist der Auffassung, dass dabei ausschliesslich auf die Ergebnisse der Wehrsteuer der natürlichen Personen abzustellen sei. Eine solche Beschränkung drängt sich einmal deshalb auf, weil die juristischen Personen weiterhin einer besondern Bundessteuer unterworfen bleiben sollen, die sie durchschnittlich ungefähr gleich stark belasten wird, wie es bei einer Tilgungssteuer nach den Beschlüssen des Nationalrates der Fall gewesen wäre. Es bleibt den Kantonen anheimgestellt, wie sie dieser besondern Bundessteuer bei der Bemessung der kantonalen Steuern der juristischen Personen Rechnung tragen wollen. Auch die Überlegung, dass spätere Korrekturen der Kontingentskala und die Veränderungen der Kontingentssumme sich nach den Prämieinnahmen der Alters- und Hinterlassenenversicherung richten sollen, führt dazu, die Kontingente nach der Steuerkraft der natürlichen Personen allein zu bemessen. Da Beiträge an die AHV nur vom Arbeitseinkommen zu entrichten sind, kommt im vorgesehenen Korrekturfaktor der erhebliche Einfluss der juristischen Personen, die nicht für sich selbst, sondern nur als Arbeitgeber für ihr Personal beitragspflichtig sind, auf die Entwicklung der Gesamtsteuerkraft der Kantone nicht zum Ausdruck.

Die Auswahl der Grundlagenjahre 1947 bis 1949 entspricht einem Vorschlage der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. Sie umfasst ein Jahr, in dem durch die Wehrsteuer nur die Einkommen belastet wurden (1947), und zwei Jahre, in denen sowohl das Einkommen als auch das Vermögen zu versteuern waren (1948 und 1949). In den Jahren 1947 und 1948 wurden die 2000 bzw. (bei Verheirateten) 3000 Franken übersteigenden Einkommen erfasst, im Jahre 1949 die 3000 bzw. 4000 Franken übersteigenden Einkommen.

d. Der Korrekturfaktor

Die Ergebnisse der Veranlagung für die Wehrsteuer der Jahre 1947 bis 1949 bilden eine geeignete Grundlage nur für eine beschränkte Zeit. Die Steuerkraft eines Kantons ist weder absolut noch relativ (d. h. im Verhältnis zur Steuerkraft der übrigen Kantone) unveränderlich. Sie ist mit der Konjunktur erheblichen Schwankungen unterworfen, die sich je nach der wirtschaftlichen Struktur der Kantone sehr ungleich auswirken können. Zu einer genauen Messung solcher Veränderungen wird nach dem Wegfall einer direkten Bundessteuer vom Typus der Wehrsteuer die Grundlage fehlen. Die Verständigungskonferenz glaubt aber, dass die Prämieinnahmen (Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber) der Alters- und Hinterlassenenversicherung einen brauchbaren Maßstab darstellen, um die Konjunktur- und damit die Steuerkraftschwankungen hinreichend zuverlässig abzulesen und die Kontingente an die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen. In der Entwicklung der Prämieinnahmen der Alters- und Hinterlassenenversicherung spiegelt sich ja die Entwicklung der Erwerbseinkommen wider, und diese haben die Tendenz, dem Konjunkturverlauf zu folgen. Wie die von jener Minderheit von Versicherten, deren Arbeitsort nicht im gleichen Kanton liegt wie der Wohnort, geleisteten AHV-Beiträge nach Kantonen aufzuteilen sind, ist durch die Ausführungsgesetzgebung zu bestimmen. Diese Aufteilung wird möglicherweise sowohl die Ausgleichskassen und die zentrale Ausgleichsstelle als auch die Arbeitgeber mit zusätzlichen Umtrieben und Kosten belasten; dieser Nachteil muss aber in Kauf genommen werden.

Unter Anwendung des Konjunkturfaktors AHV würde sich die Festsetzung der Kontingentskala praktisch wohl wie folgt gestalten: Während der ersten drei Jahre, für welche die Kantonsbeiträge zu entrichten sein werden, wären die Kantonsbeiträge nach dem Verhältnis der durchschnittlichen Erträge der Wehrsteuer natürlicher Personen in den Jahren 1947, 1948 und 1949 zu berechnen. Für die nachfolgende dreijährige Periode wäre dann die Skala dadurch richtigzustellen, dass dem durchschnittlichen Wehrsteuerergebnis der Jahre 1947 bis 1949 jedes Kantons so viele Prozente zu- oder abgerechnet werden, als der in den ersten drei Kontingentsjahren eingetretenen prozentualen Zu- oder Abnahme der Beitragsleistungen an die AHV aus den betreffenden Kantonen entspricht. So erhält man eine die Veränderungen der Steuerkraft berücksichtigende Wehrsteuerskala. Nach dem Verhältnis dieser erweiterten Skala ist dann die Gesamtleistung von 70 Millionen Franken auf die Kantone zu verteilen.

Eine Unvollkommenheit der Methode liegt darin, dass die Veränderungen der Steuerkraftverhältnisse, die in der Zeit zwischen den Jahren 1945/46 (Berechnungsjahre für die Wehrsteuer der Jahre 1947 und 1948) und dem Jahre eingetreten sind, in welchem die Kontingente erstmals erhoben werden sollen, nicht berücksichtigt werden können. Die AHV-Beiträge wurden erstmals im Jahre 1948 erhoben, und eine zuverlässige kantonsweise Aufteilung dieser

Beiträge wird frühestens für das Jahr 1951 möglich sein, weil gegenwärtig die organisatorischen Einrichtungen für eine solche Aufteilung bei der AHV-Verwaltung noch fehlen. Dieser Mangel wird in Kauf genommen werden müssen, aber wohl erträglich bleiben, sofern die Kontingentssumme nicht höher angesetzt wird, als es die Verständigungskonferenz beantragt.

e. Sicherungsmassnahmen

Die Erhebung von Geldbeiträgen der Kantone erfordert die Bedachtnahme auf verschiedene Sicherungsbedürfnisse.

aa. Sicherung der Bundesansprüche. Zugunsten des Bundes muss der Bezug der Geldbeiträge der Kantone gesichert werden.

Wenn der Bund in seiner Besteuerungskompetenz beschränkt und für die Befriedigung eines wesentlichen Teils seiner Finanzbedürfnisse auf Kontingentsleistungen der Kantone verwiesen wird, so muss er auf den Eingang dieser Beiträge unter allen Umständen zählen können. Die Pflicht des Kantons, seinen gesetzlichen Beitrag zu leisten, hat deshalb als eine unbedingte zu gelten. Wenn der Kanton sie nicht erfüllt, trotzdem er über die erforderlichen Mittel verfügt oder durch den Bund instand gesetzt ist, diese Mittel zu beschaffen, so muss die Befriedigung des Bundesanspruches erzwungen und damit verhindert werden können, dass einzelne Kantone den ihnen gesetzlich zugemessenen Anteil nicht leisten.

Als naheliegendes Mittel zur Sicherung des Bezuges kommt die Verrechnung fälliger Kantonsbeiträge mit fälligen Bundesleistungen an die Kantone in Betracht. Sie bietet technisch keine Schwierigkeiten, da die Kantone ohnehin mit der eidgenössischen Finanzverwaltung in Kontokorrentverkehr stehen. In rechtlicher Beziehung ist aber zu beachten, dass die Verrechnung von Guthaben des Bundes bei den Kantonen mit solchen der Kantone beim Bund einer einwandfreien Rechtsgrundlage bedarf.

Nach der herrschenden Rechtslehre darf der Bund ohne gesetzliche Ermächtigung die ihm durch Verfassung oder Gesetz auferlegten Leistungen an die Kantone nur dann vorenthalten, wenn es sich um zweckgebundene Beiträge (Subventionen) handelt, und die Aufgabe, der der Bundesbeitrag dienen soll, vom Kanton nicht erfüllt wird. In allen andern Fällen darf der Bund die von ihm nach Verfassung oder Gesetz geschuldeten Leistungen einem der Bundespflicht nicht genügenden Kanton gegenüber nur dann zurückhalten oder zur Verrechnung stellen, wenn ihm die Verfassung oder das Gesetz dazu die Befugnis erteilen. Die Bundesleistungen, die für eine Verrechnung mit Kontingentsverbindlichkeiten säumiger Kantone in Betracht kommen (zur Rückerstattung an die Steuerpflichtigen bestimmte Anteile am Ertrag der Verrechnungssteuer, Anteile an den Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser, Anteile am Ertrag der Zölle, Subventionen nach Art. 23, 24, 27^{bis} BV), sind von Verfassungs wegen geschuldet. Deshalb genügt es nicht, die Möglichkeit ihrer Zurückhaltung oder Verrechnung mit rückständigen Kontingentsschulden

erst im Ausführungsgesetz über die Kantonsbeiträge zu statuieren. Erforderlich ist vielmehr, die Sicherung der Bundesansprüche durch Verrechnung mit Bundesleistungen bereits in der Verfassung vorzusehen. Das soll in der Weise geschehen, dass die Verrechnungsbefugnis unmittelbar in der Verfassung statuiert wird (Art. 42^{ter}, Abs. 3, BV).

bb. Sicherungsmassnahmen zugunsten der Kantone. Die Verständigungskonferenz ist der Meinung, es seien wenigstens für den Anfang von Bundesrechts wegen den Kantonen die Mittel in die Hand zu geben, deren Anwendung ihnen die Aufbringung der an den Bund zu leistenden Beiträge auch für den Fall gestattet, dass weder die laufenden Kantonseinnahmen zur Beitragsleistung ausreichen noch durch gesetzgeberische Massnahmen des Kantons neue Einnahmequellen erschlossen werden können.

Es ist damit zu rechnen, dass einzelne Kantone ihre Pflicht zur Leistung von Geldbeiträgen an den Bund nur dann zu erfüllen vermögen, wenn es ihnen gelingt, ihre Steuergesetzgebung zu revidieren, und es besteht keine Gewähr, dass alle derartigen Revisionsbestrebungen auch innert kurzer Zeit zum Ziele führen. Trotzdem es sich bei solchen Gesetzesrevisionen nicht im hergebrachten Sinne um Ausführungs- oder Ergänzungsbestimmungen zum Bundesrecht handelt, wird der Bund dem Kanton gegenüber nicht einfach auf der Erfüllung seines Anspruchs ohne Rücksicht auf die Möglichkeiten des Kantons, sich die erforderlichen Mittel zu beschaffen, bestehen können. Er wird vielmehr die Erschwerungen zu beachten haben, die den Kantonen daraus erwachsen, dass ihr Finanzhaushalt unmittelbar mit den Geldbedürfnissen des Bundes belastet wird. Er wird den Kantonen die Erfüllung ihrer Bundespflicht nach Möglichkeit erleichtern und daraus, dass sie ihre Beiträge unter Umständen nur nach Erschliessung neuer Steuerquellen aufbringen können, die Konsequenzen ziehen, d. h. den Kantonen, denen die zur Erfüllung der Beitragspflicht unerlässliche Beschaffung neuer Mittel wegen Verwerfung der Steuergesetzrevision durch die Stimmberechtigten nicht gelingt, durch bundesrechtliche Vorschriften Hilfe leisten müssen.

Bei der Entscheidung darüber, in welcher Weise der Bund im Falle eines Versagens des kantonalen Gesetzgebers an Stelle des Kantons zu legiferieren habe, ist unter mehreren an sich denkbaren Methoden diejenige zu wählen, die politisch mit den geringsten Nachteilen belastet ist.

Aus dieser Erwägung hat die Verständigungskonferenz einen von der Mehrheit der Finanzdirektorenkonferenz unterstützten Antrag abgelehnt, der dahin ging, es seien von Bundesrechts wegen die kantonalen Volksvertretungen zu ermächtigen, die erforderlichen Steuervorschriften in eigener Kompetenz, also unter Ausschluss der Volksbefragung, aufzustellen, solange der Kanton die für die Kontingentsleistung benötigten Mittel nicht auf Grund eines im verfassungsmässigen Rechtsetzungsverfahren zustande gekommenen Gesetzes beschafft. Ein solches Vorgehen bedeutete einen Eingriff in die kantonale Organisation, die nach Artikel 3 der Bundesverfassung Sache der Kantone ist. Wohl

lässt sich die Meinung vertreten, es handle sich dabei lediglich um eine Delegation der Gesetzgebung auf einem Sachgebiet, das in die primäre Zuständigkeit des Bundes fällt, nämlich um die Durchführung der Kontingenterhebung. Allein mit der blossen Kompetenzerteilung an die kantonalen Parlamente wäre es nicht getan. Der Bund müsste zugleich anordnen, dass nur insoweit vom verfassungsmässigen Gesetzgebungsverfahren abgewichen werde, als es der Zweck der Kontingentsaufbringung erfordert, und er hätte darüber zu wachen, dass diese Schranken von keinem Kanton überschritten werden. Abgesehen davon müsste bei der Methode der Ermächtigung der kantonalen Parlamente doch noch mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass das kantonale Gesetz nicht zustande käme und eine eidgenössische Ersatzvornahme notwendig würde; denn es darf nicht ohne weiteres als sicher gelten, dass die kantonale Volksvertretung bereit wäre, in Abweichung von der kantonalen Verfassung zu legiferieren und einer Steuerordnung auch dann zuzustimmen, wenn sie annehmen muss, dass das Volk sie ablehnen würde.

Annehmbar scheint dagegen eine Lösung in dem Sinne, dass der Bund von vorneherein eine Ersatzordnung mit Normativbestimmungen aufstellt und diese jenem Kanton zur Verfügung hält, der zur Aufbringung seiner dem Bunde geschuldeten Beiträge seine Steuern erhöhen oder neue Steuern einführen muss, dieses Ziel jedoch auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung nicht erreicht. Die Steuerordnung beruht somit auf unmittelbarer eidgenössischer Rechtssetzung; die Kontingentssteuer wird zwar als kantonale Steuer und ausschliesslich für Rechnung der Kantone, aber kraft eidgenössischen Rechts erhoben. Die Verpflichtung zur Steuererhebung gemäss der eidgenössischen Ersatzordnung besteht von Gesetzes wegen, sobald und solange als die zur Entrichtung der Kantonsbeiträge erforderlichen Mittel nicht durch Massnahmen im Rahmen der eigenen Gesetzgebung der Kantone aufgebracht werden. Der Stimmberechtigte kann sich bei der Entscheidung über eine autonome kantonale Gesetzesvorlage davon Rechenschaft geben, mit welchen Massnahmen und mit welcher zusätzlichen Steuerbelastung er sich für den Fall der Verwerfung des ihm von der kantonalen Regierung empfohlenen Gesetzes abzufinden hätte. Bei der Aufstellung der eidgenössischen Normativordnung ist der Gesetzgeber nicht an die Bestimmungen des Wehrsteuerbeschlusses gebunden.

Es darf damit gerechnet werden, dass einzelne Kantone der subsidiären eidgenössischen Ersatzordnung überhaupt nicht bedürfen, und dass die Kantone, die sich dieses Mittels bei der Einführung der Kontingente bedienen müssen, bestrebt sein werden, durch Ausbau ihrer eigenen Steuern im Wege der Revision der kantonalen Gesetzgebung oder durch die Erhöhung des Steuerfusses im Rahmen der geltenden Kompetenzenordnung die zur Aufbringung der Geldbeiträge an den Bund benötigten Mittel zu beschaffen. Deshalb erscheint es angezeigt, die eidgenössische Ersatzordnung nur für eine Übergangszeit von längstens zehn Jahren und lediglich in einer Einführungsbestimmung (Art. 5 des Bundesbeschlusses) vorzusehen.

E. Die Steuer der juristischen Personen

Da mit den Geldbeiträgen der Kantone der beim Wegfall der Tilgungssteuer eintretende Einnahmefall nur teilweise gedeckt werden kann, bedarf es weiterer Ersatzmassnahmen. Die Verständigungskonferenz glaubt, dass ein Teil des Fehlbetrages durch eine Besteuerung der juristischen Personen aufgebracht werden kann. Sie beantragt darum die Einführung einer Bundessteuer, durch welche die Aktiengesellschaften, die Kommanditaktiengesellschaften und die Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie die Genossenschaften des schweizerischen Obligationenrechts mit höchstens $7\frac{1}{2}\%$ des Betrages, den sie den Inhabern gesellschaftlicher Beteiligungsrechte ausrichten, und mit höchstens $1\frac{1}{2}\text{‰}$ vom Betrage ihres Grund- oder Stammkapitals und der offenen Reserven belastet werden. Der Ertrag einer solchen Steuer sollte sich auf jährlich ca. 40 Millionen Franken belaufen.

Die Verständigungskonferenz ist sich der Tatsache bewusst, mit diesem Vorschlag dem Postulat nicht gerecht zu werden, dass die Steuern vom Einkommen oder Gewinn und vom Vermögen oder Kapital grundsätzlich den Kantonen vorbehalten bleiben sollen. Die vorgeschlagene Steuer der juristischen Personen unterscheidet sich indessen wesentlich von der Wehrsteuer und von einer den Vorschlägen des Bundesrates und den Beschlüssen des Nationalrates entsprechenden Tilgungssteuer; sowohl der Verwaltung als auch den Steuerpflichtigen wird im Regelfall ein besonderes Veranlagungsverfahren erspart. Da die Erhebung der neuen Steuer sich mit der Erhebung der Couponsteuer bzw. mit der die Couponsteuer einschliessenden Verrechnungssteuer verbinden lässt, wird sie besondere amtliche Erhebungen und Kontrollen nur in Ausnahmefällen, namentlich insoweit erforderlich machen, als die Ausführungsgesetzgebung eine besondere Behandlung von Holdinggesellschaften, von Körperschaften mit ausländischen Betriebsstätten und von ausländischen Unternehmungen mit Betriebsstätten in der Schweiz sowie von Unternehmungen, an denen die öffentliche Hand massgebend beteiligt ist, anordnet. Die gegen eine direkte Bundessteuer bestehenden wichtigsten föderalistischen Einwände sind darum gegenüber diesem Vorschlage gegenstandslos.

Das Erhebungsverfahren würde sich so gestalten, dass die der Steuer unterworfenen juristischen Personen wie bisher ihre kombinierten Verrechnungs- und Couponsteuererklärungen abzugeben, auf dem ausgeschütteten Gewinn aber nicht bloss 25% Verrechnungssteuer und 5% Couponsteuer, d. h. 30% Gesamtsteuer, zu berechnen und der Eidgenössischen Steuerverwaltung anzuweisen hätten, sondern insgesamt höchstens $37\frac{1}{2}\%$, wovon 30% wie bisher auf die Gewinnbezüger abzuwälzen, höchstens $7\frac{1}{2}\%$ aber von der Gesellschaft selbst zu tragen wären. Im gleichen Selbstveranlagungsverfahren hätte die Gesellschaft überdies neu den Betrag des Grund- oder Stammkapitals und der offenen Reserven anzugeben und davon höchstens $1\frac{1}{2}\text{‰}$ mit der Steuer auf den Gewinnausschüttungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu überweisen.

Die vorgeschlagene Steuer ist insofern roher als die gegenwärtige Wehrsteuer und als eine Tilgungssteuer der juristischen Personen, als bei ihr die unverteilten Gewinne und die stillen Reserven unberücksichtigt bleiben. Die Verständigungskonferenz glaubt indessen, dass dieser Aussetzung wenig Gewicht beizumessen sei, da die Bundessteuer neben die kantonalen Hauptsteuern tritt, die ihrerseits den Reingewinn und das Vermögen der juristischen Personen nach Massgabe der Leistungsfähigkeit erfassen. Die steuerpflichtigen Gesellschaften können wohl durch ihre Dividenden- und Reservenpolitik die Höhe der dem Bunde zu erbringenden einzelnen Jahressteuerleistung beeinflussen, sich der Besteuerung aber nicht auf die Dauer entziehen, weil die dauernde Gewinnakkumulation in der Form stiller Reserven normalerweise nicht den Interessen der Mitglieder entspricht, die angesammelten Gewinne vielmehr irgendeinmal, spätestens bei der Liquidation, doch zur Ausschüttung gelangen müssen. Darüber, dass stille Reserven nicht in der Form verdeckter Gewinnausschüttungen den Mitgliedern zugehalten und der Besteuerung entzogen werden, wird die Steuerverwaltung wie bisher bei der Couponsteuer und der Verrechnungssteuer zu wachen haben. Dafür, dass akkumulierte Gewinne, die bei einer Liquidation zu versteuern wären, nicht durch Sitzverlegung ins Ausland der Besteuerung entzogen werden können, wird die Ausführungsgesetzgebung sorgen.

Die neue Steuer ersetzt die bisher neben den kantonalen Steuern erhobene Wehrsteuer der juristischen Personen. Das Recht der Kantone, die juristischen Personen ihrerseits zu belasten, wird durch die Einführung in keiner Weise beschränkt.

Soll die Erhebung der vorgeschlagenen Steuer einfach gestaltet und mit derjenigen der Couponabgabe verbunden werden, so muss sie auf solche inländische juristische Personen beschränkt werden, deren Gewinnausschüttungen der Couponabgabe unterliegen, also auf die Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften des Obligationenrechts. Vereine und Stiftungen, die übrigens die Wehrsteuer nach den für natürliche Personen geltenden Bestimmungen entrichten, bleiben ausser Betracht, ebenso die öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten sowie die Körperschaften des kantonalen Rechts im Sinne von Artikel 59 des Zivilgesetzbuches.

Wenn als Steuersubjekte die inländischen Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung) sowie die Genossenschaften des Obligationenrechts ins Auge gefasst werden, so muss beachtet werden, dass diese Körperschaften in wirtschaftlichem Wettbewerb mit ausländischen Unternehmungen stehen, die in der Schweiz tätig sind. Diese ausländischen Unternehmungen können als solche der Ausschüttungs- und der Kapitalsteuer nicht unbeschränkt unterstellt werden, insbesondere dann nicht, wenn sich ihr Sitz in einem Staate befindet, mit dem die Schweiz sich über die Vermeidung der Doppelbesteuerung ver-

**Belastung der Aktiengesellschaften durch neue Gewinn- und Kapitalsteuer,
Wehrsteuer und Tilgungssteuer (AG mit Fr. 100 000 Kapital und offenen Reserven)**

in Franken

Divi- denden	Nicht ausge- schütteter Gewinn	Neue Bundessteuer			Wehrsteuer			Tilgungssteuer		
		vom Kapital	vom ausge- schüt- teten Gewinn	Total	vom Kapital	vom Rein- gewinn	Total	Vom Kapital	Vom Rein- gewinn	Total
a. Annahme: Keine stillen Reserven, ganzer Reingewinn ausgeschüttet										
0	—	150	—	150	75	—	75	100	—	100
1 000	—	150	75	225	75	30	105	100	50	150
2 000	—	150	150	300	75	60	135	100	100	200
4 000	—	150	300	450	75	120	195	100	200	300
5 000	—	150	375	525	75	188	263	100	250	350
6 000	—	150	450	600	75	270	345	100	300	400
8 000	—	150	600	750	75	480	555	100	400	500
10 000	—	150	750	900	75	750	825	100	500	600
15 000	—	150	1125	1275	75	1688	1763	100	750	850
20 000	—	150	1500	1650	75	2400	2475	100	1000	1100
30 000	—	150	2250	2400	75	3600	3675	100	1500	1600
50 000	—	150	3750	3900	75	6000	6075	100	2500	2600
b. Annahme: Fr. 20 000 stille Reserven, nicht ausgeschütteter Gewinn 20 % des ausgeschütteten Gewinns										
0	0	150	—	150	90	—	90	120	—	120
1 000	200	150	75	225	90	36	126	120	60	180
2 000	400	150	150	300	90	72	162	120	120	240
4 000	800	150	300	450	90	144	234	120	240	360
5 000	1 000	150	375	525	90	225	315	120	300	420
6 000	1 200	150	450	600	90	324	414	120	360	480
8 000	1 600	150	600	750	90	576	666	120	480	600
10 000	2 000	150	750	900	90	900	990	120	600	720
15 000	3 000	150	1125	1275	90	2025	2115	120	900	1020
20 000	4 000	150	1500	1650	90	2880	2970	120	1200	1320
30 000	6 000	150	2250	2400	90	4320	4410	120	1800	1920
50 000	10 000	150	3750	3900	90	7200	7290	120	3000	3120
c. Annahme: Fr. 50 000 stille Reserven, nicht ausgeschütteter Gewinn 50 % des ausgeschütteten Gewinns										
0	0	150	—	150	112	—	112	150	—	150
1 000	500	150	75	225	112	45	157	150	75	225
2 000	1 000	150	150	300	112	90	202	150	150	300
4 000	2 000	150	300	450	112	180	292	150	300	450
5 000	2 500	150	375	525	112	281	393	150	375	525
6 000	3 000	150	450	600	112	405	517	150	450	600
8 000	4 000	150	600	750	112	720	832	150	600	750
10 000	5 000	150	750	900	112	1125	1237	150	750	900
15 000	7 500	150	1125	1275	112	2531	2643	150	1125	1275
20 000	10 000	150	1500	1650	112	3600	3712	150	1500	1650
30 000	15 000	150	2250	2400	112	5400	5512	150	2250	2400
50 000	25 000	150	3750	3900	112	9000	9112	150	3750	3900

ständig hat. Dagegen ist es möglich und zur Herbeiführung der Belastungsgleichheit angezeigt, die schweizerischen Betriebsstätten solcher ausländischer Unternehmungen, die den schweizerischen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften gleich zu stellen sind, zur Steuer heranzuziehen.

Über die Auswirkungen der vorgeschlagenen Steuer gibt die vorstehende Tabelle Aufschluss.

II. Umsatzsteuer

(Art. 1 BB, Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. e, BV)

1. Antrag

Art. 1

Art. 42^{bis}.¹ ...

d. ...

e. Steuer von Warenumsätzen sowie von den mit diesen Umsätzen verbundenen Leistungen. Die Umsätze der notwendigen Lebensmittel sind von der Besteuerung auszunehmen. Die Umsätze der unentbehrlichen Bedarfsartikel des täglichen Gebrauchs und der notwendigen Hilfsstoffe der landwirtschaftlichen Urproduktion sind, soweit sie nicht von der Besteuerung gänzlich oder teilweise ausgenommen werden, mit höchstens 4% des Detailpreises zu belasten;

f. ...

2. Begründung

Auch bei der Umsatzsteuer drängte sich der Verständigungskonferenz eine vermittelnde Lösung auf. Nach dieser ist in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Ständerates von einer Befristung der Besteuerungsbefugnis abzusehen und andererseits dem Nationalrat darin zu folgen, dass ausser den Warenumsätzen nur die mit solchen Umsätzen verbundenen Leistungen der Steuer unterworfen werden können. In Übereinstimmung mit der Finanzordnung 1950 und 1951 (Art. 1, Abschnitt B, Ziff. 3, des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1949) sollen die Umsätze der notwendigen Lebensmittel von der Besteuerung ausgenommen werden. Die Umsätze der unentbehrlichen Bedarfsartikel des täglichen Gebrauchs und der notwendigen Hilfsstoffe der landwirtschaftlichen Urproduktion sollen nicht gemäss den Beschlüssen des Nationalrates schlechweg von der Steuer freigestellt, aber soweit sie die Ausführungsgesetzgebung steuerbar erklärt, nicht mit mehr als 4% des Detailpreises belastet werden. Die Frage, wie im übrigen der Tarif gestaltet werden soll (geringere Belastung des Umsatzes von Lebensmitteln, Waschmitteln, Futter- und Düngstoffen, Brennstoffen usw.; stärkere Belastung des Umsatzes von Luxuswaren, Getränken und dergleichen), ist in der Ausführungsgesetzgebung zu lösen; deshalb brauchen in der Verfassungsbestimmung weder die Getränkesteuer noch die Luxussteuer ausdrücklich erwähnt zu werden.

III. An der Quelle zu erhebende Steuern

(Art. 1 BB, Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. b und c, BV)

1. Antrag

Art. 1

Art. 42^{bis}. 1 ...

- a. ... des Handelsverkehrs mit Einschluss der Coupons und der ihnen gleichzustellenden Urkunden;
- b. an der Quelle zu erhebende Steuern auf Kapitalerträgen, Versicherungsleistungen und Lotteriegewinnen, die den im Inlande wohnhaften Einkommensempfängern auf die Kantons- und Gemeindesteuern anzurechnen oder rückzuerstatten sind. Der Bund vergütet den Kantonen den Betrag der von ihnen angerechneten oder rückerstatteten Bundessteuern...;
- c. an der Quelle zu erhebende Steuern auf andern als den in lit. b bezeichneten geldwerten Leistungen, die von einer im Inland wohnhaften an eine im Ausland wohnhafte Person geschuldet sind, wenn der Wohnsitzstaat des wirklichen Leistungsempfängers gleichartige Leistungen an schweizerische Empfänger einer Besteuerung unterwirft;
- d. ...

2. Begründung

In Artikel 42^{bis}, Absatz 1, lit. b, der Bundesverfassung der Fassung des Nationalrates sollte dreierlei verankert werden: einmal die Kompetenz des Bundes zur Besteuerung bestimmter Objekte an der Quelle, wie das zurzeit bei der Couponabgabe, der Verrechnungssteuer und bei der Abzugssteuer auf gewissen Versicherungsleistungen geschieht; das war in den beiden Räten unbestritten. Sodann der Grundsatz, dass der Einkommensempfänger Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer habe. Schliesslich die Zuständigkeit des Bundes zur Anordnung fiskalischer Retorsionsmassnahmen gegenüber Staaten, die vergleichbare Leistungen (Lizenzvergütungen und dergleichen) an Schweizer besteuern. Der Ständerat verwies die Bestimmungen über die Retorsionsmassnahmen in eine besondere lit. b^{bis}; überdies wollte er in lit. b ausdrücklich festhalten, dass der von der Couponabgabe herrührende Teil des Gesamtertrages der an der Quelle erhobenen Steuern (beispielsweise des in einem einzigen, gleichzeitigen Vorgange vom Dividendenbetreffnis abgezogenen Betrages der Couponabgabe und der Verrechnungssteuer) nicht rückerstattbar oder auf Kantons- und Gemeindesteuern anrechenbar sei.

Die Verständigungskonferenz empfiehlt Ihnen eine Neufassung, die versucht, dem Gebot klarer und möglichst einfacher Formulierung bei Berücksichtigung aller berechtigten Ansprüche auf verfassungsmässige Sicherungen gerecht zu werden. Sie befolgt die Regel, dass die Verfassung die Grundlagen der Gesetzgebung in grossen Linien umschreiben soll, und trägt der Kritik Rechnung, die sich dagegen erhoben hat, dass die ständerätliche Fassung auf

Einzelheiten der Verrechnungssteuer eingeht, während für alle andern Steuern ebenso wichtige oder wichtigere Teilfragen nicht in der Verfassung geregelt werden.

Nach der bisherigen, übereinstimmenden Beschlussfassung beider Räte war in lit. *a* nur die Rede von Stempelabgaben auf Urkunden des Handelsverkehrs (in Anlehnung an die bisherigen Verfassungsbestimmungen Art. 41^{bis} und 42, lit. *g*). Zu diesen Urkunden zählen auch die Coupons und andere dem Bezug, der Auszahlung, der Gutschrift oder der Verrechnung von Zinsen, Renten und Gewinnanteilen dienenden Urkunden (Stempelsteuergesetz von 1921); die fiskalische Belastung dieser Urkunden erfolgt durch die Stempelabgabe. Nun ist aber die Abgabe auf inländischen Coupons und der ihnen gleichzustellenden Urkunden gleichzeitig auch eine an der Quelle erhobene Steuer im Sinne der neuen lit. *b*. In lit. *b* wird der Bund zur Erhebung der Verrechnungssteuern zuständig erklärt, d. h. von Steuern, die, wie die Couponabgabe, vom Steuerpflichtigen (z. B. dem Dividendenschuldner) zu Lasten eines Dritten (z. B. des Dividendengläubigers) zu entrichten und nach gesetzlicher Vorschrift auf den Einkommensempfänger zu überwälzen sind. Die in lit. *b* genannten Abgaben inländischer Einkommensempfänger sind jedoch nicht endgültig verfallen, sondern sie sind auf die Kantons- oder Gemeindesteuern anrechenbar, was auf die Couponabgabe nicht zutrifft. Die ausdrückliche Erwähnung der Coupons und der ihnen gleichzustellenden Urkunden in lit. *a* bringt zum Ausdruck, dass die Couponabgabe trotz Einführung anders gearteter, aber gleichfalls an der Quelle zu erhebender Steuern in lit. *b* (z. B. der Verrechnungssteuern) weiterhin als Stempelabgabe erhoben wird.

Lit. *b* enthält nur noch die sachlich unbestrittene Kompetenz zum Bezüge anderer an der Quelle zu erhebender Steuern als der Couponabgabe, d. h. der Verrechnungssteuer und der Abzugssteuer auf Versicherungsleistungen. Diese Steuern unterscheiden sich von der Couponabgabe durch ihre Rückerstattbarkeit bzw. die Verrechenbarkeit mit Kantons- und Gemeindesteuern. Im letzten Satz von lit. *b* kommt zum Ausdruck, dass ein Teil des Verrechnungssteuerertrages in den Dienst des interkantonalen Finanzausgleichs gestellt werden soll (vgl. Art. 42^{quinquies}, Abs. 2).

Die materiell nicht bestrittene Zuständigkeit zur Anordnung von fiskalischen Retorsionsmassnahmen ist in lit. *c* verwiesen.

IV. Benzinzollanteile der Kantone

(Art. 1 BB, Art. 30, Abs. 2, BV)

1. Antrag

Art. 1

Art. 30. ¹ . . .

² Die Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke ist den Kantonen auszurichten. Die Bundesgesetzgebung regelt ihre Verteilung in Form von:

- a. Beiträgen an die allgemeinen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen;
- b. Beiträgen an die Kosten des Neu- oder Ausbaues der Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat festzulegenden Netz gehören, und deren Ausführung bestimmten technischen Anforderungen genügt;
- c. zusätzlichen Beiträgen an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft.

³ ...

2. Begründung

Nachdem die Bundesversammlung in Artikel 1, Abschnitt C, Ziffer 1, des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1949 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Finanzordnung 1950 und 1951) folgender Formulierung zugestimmt hat

«Der Bund richtet den Kantonen für die Jahre 1950 und 1951 die Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus. Die Ausrichtung erfolgt...»

hat die Verständigungskonferenz mit grosser Mehrheit beschlossen, Ihnen beim ersten Satz des zweiten Absatzes von Artikel 30 der Bundesverfassung Zustimmung zum Beschluss des Ständerates zu beantragen. Die in den lit. a und b beantragte Formulierung qualifiziert sich nur als redaktionelle Bereinigung der übereinstimmenden Beschlussfassung von Ständerat und Nationalrat. Dagegen ist lit. c neu; sie verankert ein Element des verstärkten interkantonalen Finanzausgleichs, indem sie bestimmt, dass den Kantonen mit geringer Finanzkraft zusätzliche Beiträge aus der den Kantonen auszurichtenden Hälfte des Treibstoffzollertrages an ihre Strassenbaulasten zu gewähren sind.

V. Sicherung des Rechnungsgleichgewichts

(Art. 1 BB, Art. 42^{quater}, Abs. 1, BV)

1. Antrag

Art. 1

Zustimmung zum Nationalrat, d. h. zu folgendem Text:

Art. 42^{quater}.¹ Der Bund trifft unter möglichster Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftslage die erforderlichen Massnahmen, um auf die Dauer den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben, mit Einschluss der Schuldentilgung und Krisenvorsorge, zu erzielen. Er sorgt namentlich für die planmässige Tilgung allfälliger Fehlbeträge der Jahresrechnungen. Rechnungsüberschüsse sind zur zusätzlichen Schuldentilgung zu verwenden.

² ...

2. Begründung

Artikel 42^{quater}, Absatz 1, kann nach Preisgabe der Verrechnungssteueringentente nicht in der vom Ständerat gutgeheissenen Fassung beibehalten werden.

VI. Ausgabenbefugnis der eidgenössischen Räte

(Art. 1 BB, Art. 42^{quater}, Abs. 3, BV)

1. Antrag

Art. 1

Art. 42^{quater}.¹ ...

³ Beschlüsse, durch die einmalige Ausgaben von mehr als einer Million Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 000 Franken bewilligt oder beschlossene Ausgaben um den gleichen Betrag erhöht werden sollen, bedürfen in jedem der beiden Räte der Zustimmung der absoluten Mehrheit aller Mitglieder, wenn über sie die Volksabstimmung nicht verlangt werden kann oder wenn sie nicht auf bereits in Kraft befindlichen Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen beruhen.

2. Begründung

Auch diese Frage ist in der Zwischenzeit durch den Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1949 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes präjudiziert worden; in Artikel 1, Abschnitt D, dieses Beschlusses ist die vom Nationalrat bei der Beratung der verfassungsmässigen Finanzordnung beschlossene Lösung aufgenommen worden. In Übereinstimmung damit beantragt daher die Verständigungskonferenz, dem Beschlusse des Nationalrates zuzustimmen. Zur Präzisierung sollte der Fassung des Nationalrates beigefügt werden: «... oder wenn sie nicht auf bereits in Kraft befindlichen Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen beruhen.»

VII. Berücksichtigung der sozialen Bedeutung bei der Bemessung von Bundesbeiträgen

(Art. 1 BB, Art. 42^{quinquies}, Abs. 1. BV)

1. Antrag

Art. 1

Zustimmung zum Nationalrat, d. h. zu folgendem Text:

Art. 42^{quinquies}.¹ Bei der Bemessung von Beiträgen des Bundes an die Kantone sowie von Beiträgen der Kantone an den Bund soll, wenn die Verfassung nichts anderes vorschreibt, auf die Finanzkraft der Kantone angemessen Rücksicht genommen werden. Dies gilt auch dann, wenn Bundesbeiträge an Dritte von Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

² ...

2. Begründung

Die vom Ständerat beschlossene Ergänzung enthält offensichtlich eine Selbstverständlichkeit, auf deren ausdrückliche Erwähnung ohne weiteres verzichtet werden kann. Wir beantragen Ihnen daher Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates.

VIII. Übergangsbestimmungen

(Art. 3 und 4 des Bundesbeschlusses)

1. Anträge

Art. 3

¹ Die Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärflichtersatzes, der Stempelabgaben und der Nationalbank erlischt auf Ende des Kalenderjahres, für das die eidgenössische Wehrsteuer letztmals erhoben wird.

² Bundesbeiträge, welche die Voraussetzungen von Artikel 42^{quater}, Absatz 2, der Bundesverfassung nicht erfüllen, dürfen nach dem 31. Dezember 1955 nicht mehr ausgerichtet werden.

Art. 4

¹ Die in den Abschnitten A und B von Artikel 1 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1949 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Finanzordnung 1950 und 1951) bezeichneten Beschlüsse bleiben vorbehaltlich Absatz 2 in Kraft,

- a. soweit sie durch Ausführungsgesetze zu den neuen Verfassungsvorschriften zu ersetzen sind, bis zum Inkrafttreten dieser Ausführungsgesetze;
- b. in den übrigen Fällen bis zum 31. Dezember 1954.

² Die eidgenössische Wehrsteuer wird letztmals für das Kalenderjahr erhoben, das dem Beginn der Erhebung der Geldbeiträge der Kantone und der Steuer nach Artikel 42^{bis}, Absatz 1, lit. f, der Bundesverfassung unmittelbar vorangeht, längstens jedoch für das Jahr 1954.

2. Begründung

1. Artikel 3 der Vorlage des Bundesrates enthält drei Übergangsbestimmungen. Der Absatz 1 bestimmt den Zeitpunkt, in dem die Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärflichtersatzes, der Stempelabgaben und der Nationalbank erlischt. Während der Bundesrat hier eine absolute Fixierung auf Ende eines bestimmten Kalenderjahres vorgesehen hat, welchem Grundsatz der Ständerat und der Nationalrat beigespflichtet haben, beantragt die Verständigungskonferenz eine andere Lösung. Sie hält dafür, dass die kantonalen Anteile an den gesamten Bundeseinnahmen erst wegfallen sollen, wenn auch die Wehrsteuer dahinfällt.

In Absatz 2 ist der Zeitpunkt zu fixieren, von dem hinweg Bundesbeiträge, welche die Voraussetzungen von Artikel 42^{quater}, Absatz 2, der Bundesverfassung nicht erfüllen, nicht mehr ausgerichtet werden dürfen. Während Bundesrat und Ständerat dafür den 31. Dezember 1952 vorgesehen haben, empfehlen wir, dem Nationalrat zuzustimmen und diesen Zeitpunkt auf den 31. Dezember 1955 anzusetzen.

Nach dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1949 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes ist der Absatz 3 von Artikel 3 der bundesrätlichen Vorlage überholt; was er inhaltlich zu ordnen hat, muss in einem neuen Artikel 4 zum Ausdruck kommen.

2. Es ist unbestritten, dass dem Bunde jede einzelne der Finanzquellen, die ihm die Übergangsordnung vom 21. Dezember 1949 überlässt, grundsätzlich zur Verfügung stehen muss, bis die an ihre Stelle tretende Steuer durch Inkraftsetzung der Ausführungsgesetze zu den neuen Verfassungsartikeln erschlossen ist. Dass dieser Prozess der Ersetzung des geltenden durch das neue Steuerrecht innert der der Übergangsordnung zugemessenen Geltungsdauer nicht abgeschlossen werden kann, dürfte heute schon feststehen. Ferner bedarf der Übergang von der Wehrsteuer zu den an deren Stelle tretenden Massnahmen einer zweckmässigen Regelung. Wir beantragen Ihnen daher, die Vorlage durch Artikel 4 zu ergänzen.

Der neue Artikel 4 sieht in Absatz 1 die Verlängerung der Geltungsdauer der Übergangsordnung vor. Lit. a begrenzt die Verlängerung der Geltungsdauer jener Bestimmungen, die durch Ausführungsgesetze zu den neuen Verfassungsartikeln abgelöst werden sollen, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Ausführungsgesetzgebung.

Demnach treten

mit der Inkraftsetzung der Ausführungsgesetze zur Bundesverfassung

Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. a
betreffend Stempelabgaben

Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. b
betreffend Quellensteuer

Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. d
betreffend Umsatzsteuern

ausser Kraft:

Art. 34 bis 40 der Finanzordnung
1939/41;

der Verrechnungssteuerbeschluss;
der Steuersicherungsbeschluss;

Art. 41 der Finanzordnung 1939/41
(Biersteuer);

der Warenumsatzsteuerbeschluss;
der Luxussteuerbeschluss.

Soweit die Übergangsordnung vom 21. Dezember 1949 Vorschriften enthält, die nicht durch Ausführungsgesetze zu den neuen Verfassungsartikeln abgelöst werden sollen, aber vorläufig auch nicht preisgegeben werden können, ist ihre Geltungsdauer auf bestimmte Zeit, nach Artikel 4, Absatz 1, lit. b, bis zum 31. Dezember 1954 zu erstrecken. Das gilt für die Artikel 44 (Preiszuschläge auf Speiseölen und Speisefetten) und Artikel 46 (Notmassnahmen) der Finanzordnung gemäss Bundesbeschlüssen vom 22. Dezember 1938/21. Dezember 1945 (Art. 1, Abschnitt A, des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1949). Diese Bestimmungen sollen bis Ende 1954 in Kraft bleiben in der Meinung, dass bis dahin eine verfassungsmässige Regelung möglich sein sollte.

Die Wehrsteuer darf nicht vor Beginn der Erhebung der Kantonsbeiträge und der Steuer der juristischen Personen ausfallen. Artikel 4, Absatz 2, bestimmt deshalb (in Abweichung von Abs. 1), dass die Erhebung der Wehrsteuer nicht schon mit dem Inkrafttreten der Ausführungsgesetze zu den Artikeln 42^{bis}, Absatz 1, lit. f (Steuer der juristischen Personen) und Artikel 42^{ter} (Kontingente), sondern erst mit dem Beginn des Kalenderjahres aufhören soll, für das erstmals die Kantonsbeiträge und die Steuer der juristischen Personen erhoben werden. Um jedoch zu verhindern, dass die Wehrsteuer noch während einer unübersehbaren Zeit weiter erhoben wird und um die zuständigen Instanzen zur Beschleunigung beim Erlass der Ausführungsgesetzgebung über die Kontingente und die Steuer der juristischen Personen anzuspornen, hält es die Verständigungskonferenz für erforderlich, die Erhebungsdauer der Wehrsteuer auf rund fünf Jahre zu begrenzen. Absatz 2 von Artikel 4 bestimmt daher, dass die Wehrsteuer letztmals für das Kalenderjahr erhoben wird, das dem Beginn der Erhebung der Kontingente und der Steuer der juristischen Personen vorangeht, längstens jedoch für das Jahr 1954.

Die in Artikel 5 enthaltene Übergangsbestimmung wurde im Abschnitt über die Sicherungsmassnahmen bei den Kontingenten zugunsten der Kantone erläutert.

Schlussbemerkungen

Der Bundesrat hat in der Botschaft vom 22. Januar 1948 eindringlich auf die überragende und einzigartige Bedeutung der Aufgabe hingewiesen, den Finanzhaushalt des Bundes, der seit etwa 20 Jahren in starkem Masse auf ausserverfassungsmässige Einnahmequellen angewiesen ist, wieder verfassungsmässig zu begründen und zu ordnen. Für die vom Bundesrat zu diesem Zweck empfohlene Lösung hat sich jedoch die nötige Mehrheit in den beiden gesetzgebenden Räten nicht gefunden. Aufgabe der Verständigungskonferenz war es, eine Lösung auszuarbeiten, von der angenommen werden darf, dass mit ihr das Ziel der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, die Tilgung der Bundesschuld und die Sicherung des Rechnungsausgleichs, unter den im übrigen gleichen Voraussetzungen, wie sie der Vorlage des Bundesrates zugrunde lagen, zu erreichen.

Nach Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 9. Oktober 1902 geht der Antrag der Verständigungskonferenz, der die Beilegung der Differenzen bezweckt, zunächst an denjenigen Rat, welcher das Geschäft zuerst behandelt hat, also an den Ständerat, und nachher an den Nationalrat. Jeder der beiden Räte hat über diesen Antrag nur einmal Beschluss zu fassen. Sollte dabei eine Einigung nicht zustande kommen, so wäre die Vorlage abgelehnt, und das Geschäft könnte nur auf die für die Gesetzgebung vorgeschriebene Weise wieder zur Behandlung gebracht werden.

Die Verständigungskonferenz ist mehrheitlich zur Überzeugung gelangt, dass ihr Antrag nicht nur finanzwirtschaftlich genügt und die legitimen An-

forderungen des Finanzhaushaltes des Bundes — unter dem selbstverständlichen Vorbehalt der sonst unveränderten Verhältnisse — zu befriedigen vermag, sondern dass er auch der Souveränität und den Finanzhaushaltungen der Kantone Rechnung trägt und eine Überspannung der fiskalischen Anforderungen an den Bürger und die Wirtschaft vermeidet. Es handelt sich somit um eine wirtschaftlich und politisch tragbare Lösung. Wir haben die Ehre, Ihnen Zustimmung zu diesen Anträgen zu empfehlen.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 14. Februar 1950.

Namens der Verständigungskonferenz,

Der Präsident: Der Vizepräsident:

9000

H. Fricker

Dr. A. Müller

Bericht der Verständigungskonferenz für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes an die Bundesversammlung (Vom 14. Februar 1950)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5336
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1950
Date	
Data	
Seite	610-637
Page	
Pagina	
Ref. No	10 036 957

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.