

5850

Bericht

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren
für die Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen
zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung**

(Vom 21. April 1950)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen nachstehend unseren Bericht zum Volksbegehren für die Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung vorzulegen.

Diese in der Form der allgemeinen Anregung (Art. 121, Abs. 5, der Bundesverfassung) gehaltene Initiative ist mit 50 945 gültigen Unterschriften am 21. Oktober 1946 der Bundeskanzlei eingereicht worden. Sie hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiemit, gestützt auf Artikel 121 der Bundesverfassung, das Begehren, die Bundesversammlung habe im Sinne der nachstehenden allgemeinen Anregung eine Zusatzbestimmung zur Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 auszuarbeiten und innert Jahresfrist dem Volke zu unterbreiten:

Bei der Beschaffung der Mittel zur Deckung der Aufwendungen für die Landesverteidigung hat der Bund einen angemessenen Lastenausgleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen herbeizuführen. Zu diesem Zwecke sind die rechtlich selbständigen und unselbständigen industriellen und gewerblichen Betriebe sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute der Kantone und Gemeinden einer ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Rendite angepassten Steuer zu unterwerfen. Kranken-, Versorgungs- und Bildungsanstalten sowie Unternehmen, die vorwiegend soziale, kulturelle oder kirchliche Aufgaben erfüllen, sind steuerfrei zu belassen.»

Die Unterschriftenbogen enthalten folgende Rückzugsklausel:

«Die Unterzeichner ermächtigen das Initiativkomitee, das vorliegende Volksbegehren zurückzuziehen, wenn die Bundesversammlung durch einen eigenen Verfassungsvorschlag oder durch bundesgesetzliche Massnahmen eine angemessene Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen in die Wege leitet.»

Der Ständerat und der Nationalrat haben am 13. bzw. 19. Dezember 1946 von unserem Bericht vom 25. November 1946 (BBl 1946, III, S. 1141)

Dodis

über das Zustandekommen des Volksbegehrens Kenntnis genommen und uns eingeladen, in der Sache selbst Bericht und Antrag einzubringen.

Dieser Auftrag ist uns in einem Zeitpunkte erteilt worden, in dem die Neuordnung des Bundessteuerrechts Gegenstand umfassender Untersuchungen durch die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform bildete und bevor über die Frage einer allgemeinen direkten Bundessteuer zur Tilgung der Mobilisationskosten grundsätzlich entschieden worden war. Wir haben deshalb in unserer Botschaft vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (BBl 1948, I, S. 495) erklärt:

«Das Volksbegehren fordert die Besteuerung bestimmter kantonaler und kommunaler Betriebe und Anstalten durch den Bund «entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Rendite», mit andern Worten in Form einer veranlagten direkten Steuer. Sofern im Rahmen der künftigen Neuordnung der Bundesfinanzen die vorgeschlagene Tilgungssteuer verwirklicht wird, wird es Sache der Ausführungsgesetzgebung sein, zu bestimmen, ob auch öffentliche industrielle und gewerbliche Unternehmungen steuerpflichtig sein sollen. Bejaht der Bundesgesetzgeber diese Frage, so kann das Volksbegehren zurückgezogen werden. Im gegenteiligen Falle müsste wohl der Bericht des Bundesrates zur Initiative spätestens gleichzeitig mit der Botschaft zum Bundesgesetz über die Tilgungssteuer den eidgenössischen Räten vorgelegt werden. Einer besondern verfassungsmässigen Grundlage zur Verwirklichung der Postulate der Initianten bedürfte es nur dann, wenn dem Bunde die Kompetenz zur Erhebung einer direkten Bundessteuer im übrigen versagt würde; dann müssten sich die eidgenössischen Räte und später auch Volk und Stände darüber schlüssig werden, ob sie im Sinne des Volksbegehrens einer auf öffentliche Betriebe und Anstalten der Kantone und Gemeinden beschränkten direkten Bundessteuer zustimmen wollten. Wir werden deshalb Bericht und Antrag zum Volksbegehren den eidgenössischen Räten in dem Zeitpunkte vorlegen, in dem über das Schicksal der Verfassungsvorlage betreffend die Tilgungssteuer Klarheit besteht.»

Dieser Zeitpunkt scheint uns heute gekommen. Nachdem die Bundesversammlung die verfassungsmässige Verankerung einer allgemeinen direkten Bundessteuer zugunsten des Vorschlages auf Einhebung kantonaler Geldbeiträge und einer speziellen Bundessteuer gewisser juristischer Personen verworfen hat, entfällt mindestens für längere Zeit die Möglichkeit, dem Begehren der Initianten im Wege der Ausführungsgesetzgebung zu einem Verfassungsartikel über eine allgemeine direkte Bundessteuer Rechnung zu tragen. Mithin müssen sich die eidgenössischen Räte und die stimmberechtigten Schweizerbürger darüber schlüssig werden, ob sie dem Volksbegehren durch Einführung einer Sondersteuer des Bundes auf öffentlichen Unternehmungen entsprechen wollen oder nicht.

I. Form und Inhalt des Volksbegehrens

Die Initiative verlangt in der Form einer allgemeinen Anregung die Ausarbeitung einer Zusatzbestimmung zur Bundesverfassung durch die Bundesversammlung. Nach Artikel 121, Absatz 5, der Verfassung in Verbindung mit Artikel 7 des BG vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung haben sich die eidge-

nössischen Räte, wenn ein Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt wird, darüber schlüssig zu werden, ob sie mit dem Begehren einverstanden sind oder nicht. Stimmen sie dem Begehren zu, so haben sie die von den Initianten angebehrte Teilrevision der Verfassung auszuarbeiten und sie dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Lehnen die eidgenössischen Räte das Begehren ab, oder kommt ein Beschluss nicht binnen Jahresfrist zustande, so ist die Frage der Partialrevision vom Bundesrat dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger die Initiative befürwortet, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

Zur Verwirklichung ihres Postulates auf angemessene Besteuerung der kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen durch den Bund haben die Initianten den Weg einer Verfassungsinitiative gewählt. Durch die dem Volksbegehren angefügte Rückzugsklausel, die das Initiativkomitee ermächtigt, die Initiative zurückzuziehen, «wenn die Bundesversammlung durch einen eigenen Verfassungsvorschlag oder durch bundesgesetzliche Massnahmen eine angemessene Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen in die Wege leitet», geben sie indessen zu erkennen, dass eine Verfassungsrevision nicht unerlässliche Voraussetzung zur Durchsetzung ihrer Bestrebungen bildet. Einer solchen bedarf es nur dann, wenn die kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen einer eidgenössischen Spezialsteuer unterworfen werden sollten und dem Bunde im übrigen die Befugnis zur Erhebung einer allgemeinen direkten Bundessteuer vom Einkommen und vom Vermögen nicht zugestanden würde.

Die Initiative zielt auf einen angemessenen Lastenausgleich zwischen den privaten und den öffentlichen Unternehmungen ab. Dieser Lastenausgleich soll durch den Bund im Rahmen der Mittelbeschaffung für die Deckung der Landesverteidigungsaufwendungen erreicht werden, und zwar in der Weise, dass die rechtlich selbständigen und unselbständigen industriellen und gewerblichen Betriebe sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute der Kantone und Gemeinden einer ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Rendite angepassten Steuer unterworfen werden. Steuerfrei zu belassen sind nach Auffassung der Initianten die Kranken-, Versorgungs- und Bildungsanstalten sowie Unternehmen, die vorwiegend soziale, kulturelle oder kirchliche Aufgaben erfüllen.

Mit Bezug auf den Kreis der zu steuernden Unternehmen der öffentlichen Hand enthält die Initiative demnach bereits eine gewisse Abgrenzung. Sie verlangt nicht eine Besteuerung sämtlicher öffentlicher Einrichtungen, sondern nur der «rechtlich selbständigen und unselbständigen industriellen und gewerblichen Betriebe sowie der Kredit- und Versicherungsinstitute der Kantone und Gemeinden», welche nicht «Kranken-, Versorgungs- oder Bildungsanstalten» sind und nicht «vorwiegend soziale, kulturelle oder kirchliche Aufgaben erfüllen». Von der Besteuerung sollen mithin nach dem Wortlaut des Begehrens sämtliche selbständigen Anstalten und die unselbständigen Regie-

betriebe des Bundes (SUVA, SBB, PTT usw.) ausgenommen sein. Demnach kommen als Steuersubjekte praktisch nur die der Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung dienenden Werke, die Schlachthöfe, die Verkehrs- und Versicherungsanstalten sowie die Bankinstitute der Kantone und Gemeinden in Betracht. Wir werden im folgenden Abschnitt (II) untersuchen, welche Bedeutung diesen Einrichtungen im schweizerischen Wirtschaftsleben und im Finanzhaushalt der Kantone und Gemeinden im besonderen zukommt.

Die in Frage stehenden Unternehmungen sollen im Sinne eines Lastenausgleichs zu Beiträgen an die Kosten der Landesverteidigung herangezogen werden, und zwar durch Auferlegung einer ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Rendite angepassten Steuer. Die Einführung und Ausgestaltung einer solcher Steuer ist nach staatspolitischen und steuertechnischen Gesichtspunkten zu würdigen. Der Abklärung dieser Fragen sind der dritte und der vierte Abschnitt unserer Betrachtungen gewidmet.

II. Die wirtschafts- und finanzpolitische Bedeutung der kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen

1. Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand im allgemeinen

In unserem Bericht vom 14. Oktober 1946 über das Volksbegehren betreffend «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit» (BBl 1946, III, S. 825 f., insbesondere S. 861 f.) haben wir dargetan, dass sich die öffentliche Wirtschaft in der Schweiz im Vergleich zu andern Ländern sehr stark und frühzeitig entwickelt hat, und zwar auf bedeutenden Wirtschaftsgebieten (so vor allem im Verkehrswesen, in der Energiewirtschaft sowie im Bank- und Versicherungswesen). Dabei haben wir festgestellt, dass diese Ausbreitung der öffentlichen Wirtschaft im Laufe der Jahrzehnte organisch erfolgt ist, so dass sie beinahe zu einem selbstverständlichen Faktor unseres schweizerischen Wirtschaftskörpers geworden ist. Diese organische Entwicklung hat nicht nur zu einem den jeweiligen Erfordernissen angepassten Gleichgewicht zwischen dem staatlichen und privaten Sektor wirtschaftlicher Betätigung, sondern auch zu einer entsprechenden Teilung der Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden geführt. Während den Gemeinden in erster Linie die sich auf das kommunale Gebiet beschränkenden industriellen und gewerblichen Unternehmungen angehören (Wasser- und Gaswerke, lokale Elektrizitätswerke, Schlachthöfe), ferner lokale Verkehrsbetriebe (Strassenbahn, Autobus- und Trolleybusbetriebe) und lokale Sparkassen, betätigen sich die Kantone und der Bund vornehmlich auf den über lokale Grenzen hinausgreifenden Gebieten des Bank-, Versicherungs-, Verkehrswesens und der regionalen und gesamtschweizerischen Elektrizitätswirtschaft.

Eine ähnliche Mannigfaltigkeit wie in bezug auf die Träger der öffentlichen Wirtschaft ist hinsichtlich der Form der öffentlichen Unternehmungen festzustellen. Neben den reinen Verwaltungsbetrieben, d. h. blossen Abteilungen der öffentlichen Verwaltung, denen keine besondere Rechtspersönlichkeit

zukommt und den in Form von öffentlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit verselbständigten öffentlichen Unternehmungen finden sich auch öffentliche Unternehmungen in privatrechtlicher Form und sogenannte gemischtwirtschaftliche Unternehmungen.

Im Zusammenhange mit dem in Prüfung stehenden Volksbegehren für die Heranziehung öffentlicher Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung interessieren namentlich die kommunalen und kantonalen Betriebe, die entweder als reine Verwaltungsabteilungen geführt werden oder als selbständige öffentliche Anstalten organisiert sind. Die als Träger öffentlicher Unternehmungen auftretenden privatrechtlichen und die gemischtwirtschaftlichen (Art. 762 des schweizerischen Obligationenrechts) Körperschaften haben schon bisher durch Entrichtung der direkten Bundessteuern an die Kosten der Landesverteidigung beigetragen (vgl. Ziff. 4 hiernach).

2. Kantonale öffentliche Unternehmungen

Die nachstehenden Tabellen geben Aufschluss über die Dotationskapitalien und Reserven sowie über die Verwendung der Erträge der verschiedenen Gruppen kantonalen öffentlicher Unternehmungen in den Jahren 1945–1948, wie sie sich auf Grund der Staatsrechnungen und der Rechnungen der Betriebe ermitteln liessen.

Tabelle 1. Kantonale industrielle Betriebe 1948
(Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke)

Kantone	Dotationskapital Fr.	Reserven Fr.	Ablieferung an Staatskasse ¹⁾ Fr.	Verzinsung Dotationskapital Fr.	Einlage in Reserven Fr.
1	2	3	4	5	6
Zürich: EW	9 000 000	14 910 000	—	302 500	90 000
Nidwalden: EW	—	604 273	—	—	33 015
Freiburg: EW	40 000 000	3 900 000	1 000 000	1 531 500	—
Basel-Stadt:					
Elektrizitätswerke	1 120 541	16 800 000	6 000 000	26 682	2 000 000
Gaswerk	22 481 788	20 000	—	522 023	—
Kraftwerk Augst	—	4 163 808	—	—	23 882
Wasserwerk	3 194 307	505 000	896 292	98 271	55 000
Schaffhausen: EW	—	1 927 398	450 000	—	—
Aargau: EW	5 000 000	9 715 838	500 000	225 000	400 000
Thurgau: EW	6 000 000	3 072 260	200 000	240 000	—
Total 1948	86 796 636	55 618 577	9 046 292	2 945 976	2 601 897
» 1947	85 225 346	54 075 861	8 883 145	3 036 478	2 511 150
» 1946	81 633 804	52 153 143	9 060 666	5 617 598	3 199 258
» 1945	74 893 893	48 981 704	8 938 131	3 024 941	4 531 653

¹⁾ In den Staatsrechnungen verbuchte Beträge.

Die Hauptgebiete, auf denen sich die Kantone als Unternehmer betätigen, bilden das Bankwesen (Kantonalbanken) und das Versicherungswesen (kantonale Gebäude-, Mobiliar- und Elementarschadenversicherung). Von Bedeutung sind ferner die kantonalen Elektrizitätswerke der Kantone Zürich, Nidwalden,

Tabelle 2. Kantonale Verkehrsbetriebe 1948
(Strassenbahnen, Autobus, Trolleybus, Hafenanlagen)

Kantone	Dotations- kapital Fr.	Reserven Fr.	Ablieferung an Staatskasse Fr.	Verzinsung des Dotations- kapitals Fr.	Einlage in Reserven Fr.
1	2	3	4	5	6
Basel-Stadt: Tram, Trolleybus, Autobus	25 000 000	417 310	—	1 000 000	154 777
Baselland: Rheinhafenanlage	—	—	—	—	—
Schaffhausen: Strassenbahn	625 292	—	—	—	—
Total 1948	25 625 292	417 310	—	1 000 000	154 777
» 1947	25 727 954	372 308	—	1 000 000	48 703
» 1946	25 851 012	417 605	—	721 756	38 621
» 1945	32 112 137	378 984	—	1 272 116	105 264

Tabelle 3. Schlachthof des Kantons Basel-Stadt 1948

Kanton	Dotations- Kapital Fr.	Reserven Fr.	Ablieferung an Staatskasse Fr.	Verzinsung des Dotations- kapitals Fr.	Einlage in Reserve Fr.
1	2	3	4	5	6
Basel-Stadt: Schlachthof 1948.	2 072 282	702 161	—	—	113 253
» 1947.	1 723 891	392 377	—	—	309 784
» 1946.	1 688 512	253 434	—	—	138 943
» 1945.	1 684 741	274 964	—	—	—

Freiburg, Schaffhausen, Aargau und Thurgau sowie die industriellen und Verkehrsbetriebe in Basel-Stadt. In der Regel stellen jedoch die industriellen und Verkehrsbetriebe kommunale Domänen dar.

Die kantonalen Banken (Tab. 4) verfügten im Jahre 1948 über 524 Mio Fr. Dotationskapitalien und über Fr. 287 Mio Fr. offene Reserven; sie lieferten 13 Mio Fr. als Gewinnanteil an die Staatskassen der Kantone ab. Die kantonalen Banken stellen damit den bedeutendsten Teil der erwerbswirtschaftlichen Institute der Kantone dar.

Tabelle 4. Kantonalkassen 1948

Kantone	Bestand				Verteilung des Reingewinns ¹⁾				
	Dotationskapitalien Fr.	Reserven Fr.	Saldo- vorträge Fr.	Reingewinn total Fr.	Verzinsung des Dotations- kapitals Fr.	Ablieferung an die Staatskasse Fr.	Einlage in Reserven Fr.	Saldo- vortrag Fr.	Übrige Ver- wendung Fr.
Zürich	100 000 000	70 525 000	647 510	8 400 510	3 353 000	2 200 000	2 200 000	647 510	—
Bern, Kantonalkasse	40 000 000	20 369 515	—	3 570 815	1 600 000	—	1 970 815	—	—
Hypothekarkasse	30 000 000	10 951 500	—	1 976 782	1 200 000	150 282	626 500	—	—
Luzern, Kantonalkasse	20 000 000	8 532 000	—	2 171 478	680 000	1 038 709	298 500	—	154 269
Einzinserkasse	6 000 000	2 070 000	8 248	428 248	210 000	95 000	115 000	8 248	—
Uri	3 000 000	1 153 000	12 213	264 713	112 500	110 000	30 000	12 213	—
Schwyz	12 000 000	3 321 000	19 115	862 730	390 000	330 000	82 500	19 115	41 115
Obwalden	5 000 000	3 136 605	—	345 275	141 875	135 600	67 800	—	—
Nidwalden	5 000 000	2 727 335	—	448 389	167 500	140 444	140 445	—	—
Glarus	4 000 000	3 315 000	—	594 130	140 000	297 130	157 000	—	—
Zug ²⁾	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Freiburg	30 000 000	11 475 000	—	2 645 004	1 200 000	1 170 004	275 000	—	—
Solothurn	30 000 000	9 410 000	109 608	2 356 558	1 126 950	630 000	270 000	109 608	220 000
Basel-Stadt	25 000 000	45 300 000	119 143	4 756 643	837 500	2 700 000	900 000	119 143	200 000
Basel-Land	30 000 000	13 350 000	83 863	2 066 363	932 500	600 000	450 000	83 863	—
Schaffhausen	10 000 000	6 733 184	—	856 080	325 000	279 901	236 994	—	14 185
Appenzell A.-Rh.	8 000 000	3 930 083	—	605 836	240 000	256 085	109 751	—	—
Appenzell I.-Rh.	3 000 000	1 320 000	8 000	215 500	105 000	61 500	41 000	8 000	—
St. Gallen	40 000 000	20 138 007	47 320	3 338 749	1 412 500	1 400 000	350 000	47 320	128 929
Graubünden	30 000 000	9 200 000	233 968	2 318 968	1 235 000	350 000	500 000	233 968	—
Aargau	18 000 000	10 720 000	153 219	1 565 719	662 500	450 000	300 000	153 219	—
Thurgau	35 000 000	19 145 000	123 263	2 534 513	1 211 250	720 000	360 000	123 263	120 000
Tessin	10 000 000	2 690 528	—	647 561	412 500	156 708	78 353	—	—
Waadt ²⁾	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Wallis	15 000 000	3 404 000	51 226	923 226	348 000	162 000	162 000	51 226	200 000
Neuenburg	15 000 000	4 530 000	54 942	1 154 942	600 000	50 000	200 000	54 942	250 000
Genf ³⁾	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total 1948	524 000 000	287 446 757	1 671 638	45 048 732	18 643 575	13 483 363	9 921 658	1 671 638	1 328 498
» 1947	518 000 000	276 303 523	1 665 016	43 665 576	18 452 821	12 885 445	9 255 981	1 665 016	1 407 213
» 1946	507 000 000	265 493 767	1 572 235	42 667 074	18 462 412	11 916 650	8 981 399	1 572 235	1 734 338
» 1945	507 000 000	255 272 238	1 596 109	42 077 767	18 590 568	11 461 988	8 654 847	1 596 109	1 774 255

¹⁾ Laut Geschäftsberichten der Kantonalkassen. Die Verbuchung in den Staatsrechnungen erfolgt vielfach später.

²⁾ Die Zuger Kantonalkasse, die Banque Cantonale vaudoise und der Crédit Foncier Vaudois sind Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung.

³⁾ Das Dotationskapital der Caisse Hypothécaire du Canton de Genève gehört den Gemeinden des Kantons Genf.

Die 7 Kantone, die über industrielle Betriebe (Tab. 1) verfügen, hatten 1948 87 Mio Fr. Dotationskapitalien in diesen Betrieben investiert. Die offenen Reserven dieser Werke beliefen sich auf 56 Mio Fr. Die Ablieferungen an die Staatskasse betragen 9 Mio Fr.

Tabelle 5. Kantonale Brandversicherungsanstalten 1948

Kantone	Reinvermögen			Betriebs- überschüsse (+) bzw. Defizite (-)
	Reservefonds Fr.	Saldovorträge Fr.	Reinvermögen total Fr.	
1	2	3	4	5
Zürich	20 000 000	159 023	20 159 023	— 2 280 710
Bern	47 096 641	—	47 096 641	— 663 866
Luzern	4 280 000	6 000	4 286 000	+ 570 922
Uri	—	—	—	—
Schwyz	—	—	—	—
Obwalden	—	—	—	—
Nidwalden ¹⁾	1 563 616	—	1 563 616	+ 114 459
Glarus ¹⁾	6 908 837	5 387	6 914 224	+ 11 812
Zug	3 865 099	—	3 865 099	+ 137 154
Freiburg	4 739 883	—	4 739 883	— 191 137
Solothurn	5 855 375	1 282 477	7 137 852	+ 464 507
Basel-Stadt	11 310 815	—	11 310 815	+ 424 657
Basel-Land	4 322 211	—	4 322 211	+ 107 967
Schaffhausen	8 412 743	—	8 412 743	+ 158 567
Appenzell A.-Rh.	5 332 613	—	5 332 613	— 190 665
Appenzell I.-Rh.	—	+	—	—
St. Gallen	14 905 828	5 798	14 911 626	+ 61 834
Graubünden	7 920 593	—	7 920 593	+ 206 978
Aargau	5 460 000	147 908	5 607 908	+ 433 012
Thurgau	11 462 196	352 611	11 814 807	+ 256 139
Tessin	—	—	—	—
Waadt ¹⁾	32 791 425	—	33 402 739	+ 62 059
Wallis	—	—	—	—
Neuenburg	12 047 476	—	12 047 476	+ 195 455
Genf	—	—	—	—
Total 1948	208 275 351	1 959 204	210 845 869	— 120 856
» 1947	208 871 042	874 126	211 512 670	+ 283 551
» 1946	208 495 998	1 188 467	211 739 312	+ 3 419 994
» 1945	206 169 712	1 389 931	209 219 310	+ 3 789 558

¹⁾ Inkl. Mobilversicherung.

Die Verkehrsbetriebe (Tab. 2) von Basel-Stadt, die Rheinhafenanlage des Kantons Basel-Land sowie die kantonalen Strassenbahnen in Schaffhausen warfen für die Staatskasse keinen Ertrag ab.

Eine besondere Gruppe bilden die Brandversicherungsanstalten (Tab. 5) und die kantonalen Elementarschadenversicherungen (Tab. 6). Diese verfügen über keine Dotationskapitalien und liefern von den Betriebsüberschüssen dem Kanton auch keine Gewinnanteile ab.

3. Kommunale öffentliche Unternehmungen

Die nachstehenden Untersuchungen über die öffentlichen Unternehmungen in den schweizerischen Gemeinden beschränken sich auf die Kantonshauptorte und die übrigen Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern, d. h. auf die

Tabelle 6. Kantonale Elementarschadenversicherungen 1948

Kantone	Reinvermögen			Betriebs- überschüsse (+) bzw. Defizite (-) Fr.
	Reservefonds	Saldovorträge	Reinvermögen total	
	Fr.	Fr.	Fr.	
1	2	3	4	5
Zürich	—	—	—	—
Bern	452 936	—	452 936	—
Luzern	1 820 000	16 413	1 836 413	+ 126 273
Uri	—	—	—	—
Schwyz	—	—	—	—
Obwalden	—	—	—	—
Nidwalden	—	—	—	—
Glarus	—	—	—	—
Zug	—	—	—	—
Freiburg	707 137	—	707 137	— 15 690
Solothurn	—	—	—	—
Basel-Stadt	679 803	—	679 803	—
Basel-Land	—	—	—	—
Schaffhausen	—	—	—	—
Appenzell A.-Rh.	—	—	—	—
Appenzell I.-Rh.	—	—	—	—
St. Gallen	191 748	—	191 748	—
Graubünden	1 138 710	—	1 138 710	+ 111 669
Aargau	2 780 000	—	2 780 000	—
Thurgau	—	—	—	—
Tessin	—	—	—	—
Waadt ¹⁾	9 470 425	—	9 470 425	+ 251 841
Wallis	—	—	—	—
Neuenburg	—	—	—	—
Genf	—	—	—	—
Total 1948	17 240 759	16 413	17 257 172	+ 474 093
» 1947	16 943 143	121 820	17 064 963	+ 489 502
» 1946	16 535 074	70 833	16 691 966	+ 661 370
» 1945	14 775 661	78 740	14 860 426	+ 562 812

¹⁾ Inkl. Mobilversicherung.

40 Stadtgemeinden, die Gegenstand der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung bearbeiteten finanzstatistischen Publikation «Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden» bilden (vgl. Heft 21, Bern 1949).

Stellen bei den Kantonen die Kantonalbanken die wichtigsten öffentlichen Unternehmungen dar, so sind es bei den Gemeinden die *industriellen Betriebe* (Tab. 8: Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke). Die Dotationskapitalien der

industriellen Betriebe der 40 von der Finanzstatistik erfassten Gemeinden betragen Ende 1948 477 Mio Fr., die offenen Reserven 75 Mio Fr. Aus den Gewinnen lieferten diese Werke 46 Mio Fr. an die Gemeindekassen ab; daran sind die Elektrizitätswerke mit mehr als 40 Mio Fr. beteiligt. Die Ablieferungen

Tabelle 7. Ablieferung der industriellen Betriebe und Kantonalbanken in % der Kantonssteuern ¹⁾

Kantone	in %								
	1938	1939	1940	1942	1944	1945	1946	1947	1948
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zürich	2,9	2,9	2,7	2,3	2,4	2,0	2,0	1,8	1,6
Bern	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Luzern	11,9	13,8	12,3	10,7	8,1	7,4	6,8	5,9	6,2
Uri	17,2	15,9	15,8	14,1	9,7	6,3	8,4	8,7	10,4
Schwyz	27,7	29,0	29,0	26,8	25,9	23,3	18,4	13,5	11,6
Obwalden	33,8	35,0	35,3	36,2	42,1	38,8	31,8	30,2	31,8
Nidwalden	33,7	31,0	32,7	34,2	41,3	35,5	26,4	30,6	28,2
Glarus	11,4	11,6	14,5	11,2	11,1	9,3	8,5	7,1	3,4
Zug . . . . .	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Freiburg	23,5	22,7	26,8	25,9	19,9	19,0	17,0	18,8	19,0
Solothurn	9,3	9,6	8,2	5,2	4,8	4,6	3,8	3,3	2,8
Basel-Stadt ²⁾	25,4	26,3	27,4	23,4	20,4	17,5	15,5	14,4	11,9
Basel-Land	10,7	9,4	7,2	7,7	6,5	5,6	5,6	5,8	3,5
Schaffhausen	13,4	11,2	11,8	10,3	8,9	9,8	11,0	9,1	9,1
Appenzell A.-Rh.	22,9	23,2	24,3	20,4	16,0	17,4	12,4	10,7	9,1
Appenzell L.-Rh.	11,9	12,2	12,4	10,2	10,8	9,0	8,0	7,7	7,1
St. Gallen	11,6	10,4	11,2	9,3	7,3	6,5	5,8	5,7	5,0
Graubünden	10,1	6,4	—	1,2	0,9	0,9	2,7	2,5	2,4
Aargau	4,4	4,8	4,7	6,2	4,3	3,4	4,4	8,2	3,7
Thurgau	8,5	8,6	10,1	11,2	11,1	9,6	8,1	6,7	7,0
Tessin	2,0	1,9	2,0	1,6	1,3	1,2	1,1	0,7	0,7
Waadt . . . . .	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Wallis	4,7	1,3	—	—	0,7	0,5	0,6	0,7	1,1
Neuenburg	1,6	1,6	1,5	1,6	2,0	3,0	2,2	0,2	0,2
Genève . . . . .	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Total	6,8	6,7	6,5	5,6	5,0	4,5	4,2	3,8	3,3

¹⁾ Exklusive Verzinsung der Dotationskapitalien.

²⁾ Kanton und Einwohnergemeinde.

der Gaswerke an die Kassen der Gemeinden hatten vor dem zweiten Weltkrieg namhafte Summen erreicht. Kriegswirtschaftliche Einschränkungen sowie eine bis heute anhaltende ungünstige Entwicklung der Kosten und des Absatzes führten jedoch während der Kriegs- und Nachkriegszeit zu Verlusten der Gaswerke. Von diesen Verlusten hatten 1948 6 Städte zusammen über 3 Mio Fr. zu ihren Lasten zu übernehmen, während von andern Werken nur 434 000 Fr. an 8 Gemeinden abgeliefert wurden.

Auch in den Verkehrsbetrieben (Tab. 9: Tram, Trolleybus, Autobus) sind namhafte Beträge investiert: 1948 betragen das Dotationskapital 70 Mio Fr.

Tabelle 8. Kommunale industrielle Betriebe 1948
(Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke)

Gemeinden ¹⁾	Dotationskapital Fr.	Reserven Fr.	Ablieferung an Gemeinde- kasse ²⁾ Fr.	Verzinsung des Dotations- kapitals Fr.	Einlage in Reserven Fr.
1	2	3	4	5	6
Zürich	143 277 837	13 207 570	12 590 734	6 038 755	—
Bern	35 870 902	5 571 331	7 215 566	1 195 955	400 000
Genf	115 319 936	7 124 109	4 200 000	3 894 057	1 979 563
Lausanne	56 336 960	9 216 571	5 508 224	1 587 188	711 335
St. Gallen	19 393 823	1 236 887	1 721 000	854 267	—
Winterthur	11 303 220	2 169 356	1 674 039	537 224	130 000
Luzern	12 765 740	460 874	2 468 817	522 659	25 000
Biel	9 184 837	1 100 000	1 823 427	322 165	260 000
La Chaux-de-Fonds	2 855 241	10 000	1 250 000	75 000	—
Freiburg	3 985 000	295 290	41 000	122 800	—
Neuenburg	17 425 363	5 097 709	1 092 834	791 216	271 749
Schaffhausen	2 075 000	3 708 387	750 000	74 600	526 484
Thun	5 026 191	928 410	802 990	272 957	—
Chur	16 438 220	628 830	849 545	757 896	231 000
Lugano	1 016 000	3 321 682	1 247 448	37 508	550 000
Solothurn	100 000	1 875 000	325 000	3 500	85 000
Olten	1 804 442	1 091 647	324 394	63 720	123 823
Köniz	1 127 565	491 046	83 281	68 742	38 568
Aarau	4 784 000	11 917 953	325 000	239 415	619 351
Herisau	—	—	—	—	—
Vevey	—	—	—	—	—
Zug	—	—	—	—	—
Le Locle	2 346 402	1 877 222	317 678	87 729	85 000
Bellinzona	4 300 000	60 000	343 713	44 905	—
Grenchen	19 605	23 745	50 000	882	1 000
Yverdon	1 764 963	150 641	188 000	41 510	25 000
Rorschach	4 113 947	—	186 256	175 424	—
Uster	1 100 000	375 000	50 000	25 070	59 000
Baden	—	2 030 000	155 000	—	333 000
Burgdorf	1 281 388	169 445	320 698	41 588	36 098
Châtelard-Montreux	—	—	—	—	—
Frauenfeld	950 000	680 000	191 060	39 906	78 053
Schwyz	—	—	—	—	—
Sitten	—	243 660	100 000	—	52 823
Liestal	—	—	35 000	—	—
Altdorf	—	—	10 000	—	—
Sarnen	—	—	22 011	—	—
Glarus	720 000	311 082	115 000	41 623	93 256
Appenzell	—	—	—	—	—
Stans	—	65 844	—	—	15 016
Total 1948	476 686 582	75 439 291	46 377 715	17 958 261	6 730 124
» 1947	405 716 221	77 562 395	45 764 091	15 334 561	5 372 756
» 1946	369 078 116	75 532 847	49 093 784	14 035 712	7 950 698
» 1945	330 232 324	77 113 393	44 946 103	13 434 390	9 534 912

¹⁾ Die industriellen Betriebe von Basel-Stadt sind bei den Kantonen aufgeführt.

²⁾ In den Gemeinderechnungen verbuchte Ablieferungen.

und die offenen Reserven 12 Mio Fr. Dagegen war die Ablieferung an die Gemeindekassen gesamthaft gesehen mit 134 000 Fr. sehr gering. Die Verkehrsanstalten sind in der Regel keine rentierenden Betriebe, und oft müssen ihre Defizite von der Gemeindekasse übernommen werden.

Eine ähnliche Feststellung lässt sich für die städtischen Schlachthöfe (Tab. 10) machen, die über ein Dotationskapital von 15 Mio Fr. und über offene Reserven von rund 4 Mio Fr. verfügen. Im Jahre 1948 lieferten lediglich die

Tabelle 9. Kommunale Verkehrsbetriebe 1948¹⁾

(Strassenbahn, Autobus, Trolleybus)

Gemeinden ²⁾	Dotationskapital Fr	Reserven Fr.	Ablieferung an Gemeindekasse Fr.	Verzinsung des Dotationskapitals Fr.	Einlage in Reserven Fr.
1	2	3	4	5	6
Zürich	37 522 771	9 564 682	—	1 423 401	282 992
Bern	14 251 806	1 206 371	—	481 116	—
St. Gallen	3 235 871	—	—	75 333	—
Winterthur	2 467 653	104 555	—	83 715	—
Luzern	5 665 578	170 000	—	195 702	—
Biel	3 211 521	18 202	83 262	81 524	—
Schaffhausen	2 600 000	277 487	49 036	104 000	96 671
Thun	335 209	4 358	—	10 322	4 358
Lugano	1 012 000	751 205	1 800	36 462	18 397
Total 1948	70 302 409	12 096 860	134 098	2 491 575	402 418
» 1947	54 013 003	14 811 259	153 144	2 062 261	329 037
» 1946	46 728 928	14 627 875	157 225	1 899 560	2 903 682
» 1945	46 387 171	12 171 521	1 012	2 061 609	4 181 629

¹⁾ In andern Städten sind die Verkehrsbetriebe in privater Hand (Genf, Lausanne usw.).
²⁾ Die Baselstädtischen Verkehrsbetriebe sind bei den Kantonen aufgeführt.

Schlachthöfe von Thun und Sarnen einen geringen Betrag der Gemeindekasse ab. Während des Krieges waren die Abschlüsse der Schlachthöfe infolge der Einschränkung des Fleischverbrauches meist defizitär. Noch im Jahre 1948 waren Defizite in der Höhe von 204 000 Fr. festzustellen. Diese Defizite konnten nicht in allen Fällen durch Reserveentnahmen gedeckt werden, so dass auch hier die Gemeindekassen helfend einspringen mussten.

Von völlig untergeordneter Bedeutung sind die kommunalen Banken (Tab. 11). Von den 40 statistisch erfassten Gemeinden verfügen lediglich die Gemeinden Freiburg, Solothurn und Schwyz über eine Gemeindebank. Dotationskapitalien sind keine vorhanden. Die genannten drei Banken lieferten im Jahre 1948 174 000 Fr. an die Gemeindekassen ab.

4. Die steuerliche Behandlung der öffentlichen Unternehmungen nach geltendem Recht

Das Postulat des Lastenausgleichs zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen hat seinen Ursprung in der Tatsache, dass nach dem geltenden

Tabelle 10. Kommunale Schlachthöfe 1948

Gemeinden ¹⁾	Dotations-	Reserven	Ablieferung	Verzinsung	Einlage in
	kapital		an	des	Reserven
	Fr.	Fr.	Gemeinde-	Dotations-	Fr.
	Fr.	Fr.	kasse	kapitals	Fr.
1	2	3	4	5	6
Zürich	2	404 336	—	—	128 234
Bern	1 673 408	151 512	—	72 272	60 301
Genf	—	558 650	—	—	—
Lausanne	4 293 118	849 117	—	152 707	99 927
St. Gallen	293 065	—	—	10 961	—
Winterthur	2 202 919	—	—	88 367	—
Luzern	—	1 027 888	—	—	61 046
Biel	257 446	27 051	—	13 657	587
La Chaux-de-Fonds	1 525 000	16 510	—	53 375	2 028
Freiburg	—	13 415	—	—	13 415
Neuenburg	291 997	—	—	12 857	—
Schaffhausen	— ²⁾	—	—	92 480	—
Thun	— ²⁾	—	5 146	—	—
Chur	76 600	103 753	—	—	—
Lugano	214 056	—	—	8 262	—
Solothurn	—	426 446	—	—	2 648
Oltén	1	69 488	—	—	11 372
Köniz	—	—	—	—	—
Aarau	735 200	—	—	25 950	—
Herisau	243 201	—	—	9 568	—
Vevey	424 334	—	—	3 646	—
Zug	208 000	12 500	—	10 000	—
Le Locle	500 000	37 389	—	20 020	—
Bellinzona	—	—	—	—	—
Grenchen	—	—	—	—	2 762
Yverdon	459 033	—	—	16 898	—
Rorschach	336 400	—	—	13 756	—
Uster	—	—	—	—	—
Baden	601 123	—	—	21 777	—
Burgdorf	136 860	—	—	5 393	—
Châtelard-Montreux ³⁾	—	—	—	27 000	—
Frauenfeld	—	—	—	—	—
Schwyz	—	—	—	—	—
Sitten	— ²⁾	—	—	10 104	—
Liestal	141 875	—	—	4 875	—
Altdorf	—	—	—	—	—
Sarnen	—	—	1 589	—	—
Glarus	—	18 000	—	1 750	—
Appenzell	— ²⁾	—	—	7 400	—
Stans	154 962	—	—	5 025	—
Total 1948	14 768 600	3 716 055	6 735	688 100	382 320
» 1947	14 955 880	3 681 971	20 477	692 278	542 923
» 1946	16 243 865	3 855 684	14 344	681 881	201 722
» 1945	16 758 445	3 705 769	3 292	694 713	64 268

¹⁾ Der Schlachthof von Basel-Stadt ist bei den Kantonen aufgeführt (vgl. Tabelle 3).²⁾ In «Industrielle Betriebe» enthalten (vgl. Tabelle 8).³⁾ Inkl. Les Planches-Montreux.

Steuerrecht des Bundes, der Kantone und Gemeinden die öffentlichen Unternehmungen weitgehende steuerliche Privilegien geniessen.

a. Bundessteuerrecht

aa. Rechts- und Wirtschaftsverkehrssteuern. Die öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden hatten schon bisher, wie diejenigen des Bundes, Beiträge an die Aufwendungen des Bundes zu leisten, und zwar in Form der Warenumsatz-, der Luxus- und der eidgenössischen Stempelsteuern.

Tabelle 11. Kommunale Banken 1948

Gemeinden	Dotations-	Reserven	Saldo-	Ablieferung	Verzinsung	Einlage
	kapital	Fr.	vorträge	an	des	in
	Fr.	Fr.	Fr.	Gemeinde-	Dotations-	Reserven
	Fr.	Fr.	Fr.	kasse	kapitals	Fr.
1	2	3	4	5	6	7
Freiburg	—	262 647	—	20 000	—	30 281
Solothurn	—	1 960 000	34 901	60 000	—	100 000
Schwyz	—	1 308 832	—	94 263	—	35 898
Total 1948	—	3 531 479	34 901	174 263	—	166 179
» 1947	—	3 365 300	34 375	171 028	—	159 172
» 1946	—	3 206 128	35 828	176 231	—	148 764
» 1945	—	3 082 025	34 898	163 754	—	113 931

Eine Vergünstigung konzidiert ihnen nur Artikel 9^{bis} des Luxussteuerbeschlusses, der die Lieferungen von ausschliesslich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestimmter Luxuswaren an inländische Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts von der Luxussteuer befreit.

bb. Steuern vom Einkommen und vom Vermögen bis 1939. Anlässlich der parlamentarischen Beratung des Verfassungsartikels für die erste eidgenössische Kriegssteuer von 1915 gingen die Ansichten über den Umfang der Steuerbefreiung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten gehörenden wirtschaftlichen Betriebe stark auseinander. Der Präsident der nationalrätlichen Kommission, Herr Eugster, war der Auffassung, dass das Kriterium für die Steuerfreiheit nicht in der privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Organisationsform der Betriebe, sondern in der Verfolgung eines öffentlichen Zweckes durch diese liege (vgl. StenB 1915 NR, S. 109). Die gegenteilige Auffassung vertrat der Referent der ständerätlichen Kommission, Herr Isler, der die Steuerbefreiung von der Form, in welche die Betriebe gekleidet sind, abhängig machen wollte: «Wenn die Kantone oder Gemeinden in der kommerziellen Form von Aktiengesellschaften Geschäfte betreiben, so ist nicht einzusehen, warum man ihnen Steuerfreiheit einräumen solle» (vgl. StenB StR 1915, S. 54). Diese Auffassung ist schliesslich durchgedrungen (vgl. das Votum Motta, StenB 1915 NR, S. 363). Nur vereinzelt wurden Stimmen für eine Be-

schränkung der Steuerfreiheit der öffentlich-rechtlich organisierten Betriebe laut. In diesem Sinne hat sich Nationalrat Keller geäußert: «Meine Ansicht geht dahin, dass diese Betriebe gleich behandelt werden sollen, ohne Rücksicht auf die Form, und materiell neige ich zur Ansicht, dass alle diese industriellen Betriebe sowohl der Kantone als der Gemeinden der Steuer unterworfen sein sollen» (vgl. StenB 1915 NR, S. 363).

Tabelle 12. Ablieferungen von industriellen Betrieben und Gemeindebanken der 30 grössten schweizerischen Gemeinden (exkl. Basel, dessen Einwohnergemeinde bei den Kantonen berücksichtigt ist)

in % der Gemeindesteuern

Gemeinden	in %								
	1938	1939	1940	1942	1944	1945	1946	1947	1948
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zürich	22,0	25,0	19,8	18,8	17,8	17,2	17,2	12,4	10,6
Bern	39,6	38,4	38,0	33,6	28,3	23,0	24,8	18,7	22,5
Genf	56,0	59,2	50,2	36,3	40,1	37,9	31,0	24,8	21,2
Lausanne . . .	36,4	39,3	43,5	41,2	42,9	31,2	31,3	32,9	29,5
St. Gallen . . .	42,2	42,0	34,5	29,1	25,1	19,8	15,7	12,9	14,2
Winterthur . .	21,2	23,9	18,5	12,5	11,1	9,6	8,0	5,2	6,9
Luzern	41,3	41,2	35,4	28,2	28,7	33,8	18,6	21,8	21,8
Biel	36,5	37,2	35,8	28,3	25,1	22,6	20,8	14,8	17,6
La Chaux-de-F.	32,3	32,8	33,1	25,6	20,7	18,4	11,5	12,9	10,7
Freiburg	2,6	2,7	3,5	0,9	0,8	0,7	0,8	2,7	1,5
Neuenburg . . .	38,2	37,7	33,0	28,3	22,9	25,0	23,5	15,6	21,3
Schaffhausen . .	26,1	25,6	20,6	15,0	13,7	10,3	12,0	10,7	11,3
Thun	31,7	34,9	32,7	25,7	26,3	15,3	17,7	15,4	20,9
Chur	43,3	37,8	35,6	28,0	23,5	23,6	28,9	26,7	28,2
Lugano	61,1	45,2	59,4	55,3	67,8	57,7	51,7	29,4	32,7
Solothurn	20,0	20,6	23,8	14,1	10,9	11,5	10,6	10,9	9,4
Olten	11,0	10,2	8,7	6,1	5,9	9,0	5,2	9,3	8,9
Köniz	3,9	5,0	4,8	5,1	5,5	4,1	3,9	3,9	3,4
Aarau	23,8	22,7	20,6	19,1	17,2	16,6	18,3	17,0	12,7
Herisau ¹⁾
Vevey ²⁾
Zug ¹⁾
Le Locle	30,1	25,1	25,5	17,1	14,8	17,8	14,3	14,6	10,4
Bellinzona . . .	38,1	42,9	38,8	36,9	34,6	29,3	29,0	30,7	29,5
Grenchen	17,3	17,0	16,3	9,1	3,1	2,1	1,4	1,5	1,4
Yverdon	43,7	36,9	27,6	20,4	11,7	— ³⁾	1,7	6,0	14,5
Rorschach . . .	32,4	38,0	37,5	27,8	32,5	37,0	35,4	28,1	17,4
Uster	22,1	20,1	26,5	12,0	6,9	5,4	3,3	2,5	2,1
Baden	15,9	15,3	15,3	13,1	11,1	10,3	7,4	7,5	6,7
Burgdorf	23,3	26,8	28,5	18,8	21,2	17,3	20,4	15,2	14,7
Total	29,8	30,9	27,7	23,2	21,9	19,7	18,3	15,1	14,8

¹⁾ Keine gemeindeeigenen Werke.

²⁾ Am Wasserwerk sind 7 Gemeinden beteiligt. Eine Ausscheidung ist nicht möglich.

³⁾ Keine Ablieferung infolge Gaswerkdefizit.

Bei der parlamentarischen Beratung des Bundesbeschlusses betreffend die neue ausserordentliche Kriegssteuer von 1919 wurde abermals erörtert, ob die Zuerkennung der Steuerfreiheit von der Rechtsform oder vom Zweck abhängig zu machen sei (vgl. StenB 1918 NR, S. 386–395; StR, S. 306–312; 1919 NR, S. 105–113; StR, S. 113–116). Gewisse Zweifel hinsichtlich der Berechtigung der Steuerbefreiung öffentlich-rechtlich organisierter Betriebe äusseren die Herren Keller (vgl. StenB 1918 NR, S. 386), Scherrer (StenB 1918 StR, S. 306) und Eugster (StenB 1919 NR, S. 105). Schliesslich ist an der Steuerfreiheit dieser Betriebe festgehalten worden.

Der Krisenabgabebeschluss hat die Lösung der zweiten Kriegssteuer uningeschränkt übernommen (Art. 15, Ziff. 1 und 2, bzw. Art. 16, Ziff. 1 und 2; vgl. StenB 1933 StR, S. 347).

cc. Wehropfer und Wehrsteuer. Der Bundesratsbeschluss vom 19. Juli 1940 über die Erhebung eines einmaligen Wehropfers (WOB I) hat die Steuerbefreiung der öffentlichen Betriebe analog dem Krisenabgabebeschluss geordnet.

Wohl hatte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 19. Januar 1940 über Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushalts des Bundes (BBl 1940, S. 37) darauf hingewiesen, dass die Frage der Unterwerfung der bisher von den direkten Bundessteuern durchwegs befreiten erwerbswirtschaftlichen Unternehmen von Bund, Kantonen und Gemeinden unter das Wehropfer zu prüfen sei (BBl 1940, S. 48). Indessen hat die Bundesversammlung im Bundesbeschluss vom 11. April 1940 über Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushalts des Bundes, an dessen Stelle in der Folge der Bundesratsbeschluss vom 30. April 1940 (AS 56, S. 410) getreten ist, am bisherigen Zustand und Umfang der Steuerbefreiung festgehalten (vgl. insbesondere das Votum von Herrn Ständerat Klöti und die Antwort von Herrn Bundesrat Wetter im StenB 1940 StR, S. 120 f.).

Der Bundesratsbeschluss vom 20. November 1942 über die Erhebung eines neuen Wehropfers verweist hinsichtlich der Steuerprivilegien der öffentlichen Hand auf den Wehrsteuerbeschluss.

Nach Artikel 16, Ziffer 1, des Bundesratsbeschlusses vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer Wehrsteuer (WStB) sind der Bund und die Kantone, ihre Anstalten und Betriebe sowie die unter ihrer Verwaltung stehenden Spezialfonds vollständig von der Wehrsteuer befreit. Die Gemeinden sowie die andern öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften schulden zwar gemäss Artikel 51, Absatz 1, lit. b WStB, grundsätzlich eine Steuer von ihrem Vermögen. Sie sind aber von dieser sogenannten Ergänzungssteuer für dasjenige Vermögen befreit, das öffentlichen Zwecken dient (Art. 16, Ziff. 2, WStB).

Der Wehrsteuerbeschluss nimmt mithin die Kantone schlechthin von der Wehrsteuer aus. Diese Befreiung erstreckt sich auch auf alle unselbständigen, d. h. nicht mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Anstalten und Betriebe der Kantone. Die Gemeinden, einschliesslich der unselbständigen Gemeindebetriebe, sowie die rechtlich verselbständigten Betriebe und Anstalten

der Kantone und Gemeinden dagegen sind lediglich von der Wehrsteuer auf dem Einkommen vollständig befreit, von der Ergänzungssteuer auf dem Vermögen indessen nur insoweit, als ihr Vermögen öffentlichen Zwecken dient. Der Wehrsteuerbeschluss geht mithin von der Annahme aus, dass nicht jede Tätigkeit einer Gemeinde oder einer andern öffentlich-rechtlichen Institution deren Befreiung von der Wehrsteuer auf dem Vermögen rechtfertige. Er hat eine Abgrenzung der öffentlichen Zwecke von den übrigen im Rahmen eines Gemeinwesens oder einer öffentlich-rechtlichen Institution verfolgbaren Zwecken vorgenommen. Was als öffentlicher Zweck zu gelten hat, bestimmt sich dabei in erster Linie nach dem kantonalen Verfassungsrecht und der Gemeindegesetzgebung, aber auch nach den jeweils geltenden Anschauungen über die öffentlichen Aufgaben der in Frage stehenden Körperschaften und Anstalten (vgl. BGE vom 30. Oktober 1942 i. S. Gemeinde-Sparkasse W., 68¹ 272).

Betreibt somit eine Gemeinde oder eine andere öffentlich-rechtliche Institution ein Unternehmen, dessen Tätigkeit nicht in ihren eigentlichen Aufgabenkreis fällt, so dient das in ihm arbeitende Vermögen einem privatwirtschaftlichen Zweck und ist deshalb der Ergänzungssteuer unterworfen (BGE 68¹ 272). Zu welchen Zwecken der Ertrag aus einem solchen Betrieb verwendet wird, ist grundsätzlich unerheblich. Einzig wenn nach den Statuten der Unternehmung der gesamte verfügbare Reingewinn wie auch ein allfälliger Liquidationserlös ausschliesslich zu öffentlichen Zwecken zu verwenden sind, mit andern Worten wenn das Unternehmen hinsichtlich des Ertrages vollständig in den Dienst der öffentlichen Verwaltung gestellt wird, ist eine Steuerbefreiung trotz des privatwirtschaftlichen Charakters des Betriebes gerechtfertigt (BGE vom 8. März 1944 i. S. Spar- und Leihkasse K., 70¹ 37).

dd. Kriegsgewinnsteuer. Der Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer hatte in seiner ursprünglichen Fassung vom 12. Januar 1940 keine Sondervorschriften hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Betriebe enthalten. Durch Artikel 2, Absatz 1, lit. *b*, der Novelle vom 18. November 1941 hat der Bundesrat jedoch im Einverständnis mit den Vollmachtenkommissionen der eidgenössischen Räte, mit Rückwirkung auf den Beginn der Kriegsgewinnsteuer die inländischen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes von der Steuerpflicht befreit.

b. Kantonales Steuerrecht

aa. Steuerbefreiung kantonalen und kommunalen Unternehmungen. Während der Grundsatz der Steuerfreiheit kantonalen und kommunalen Unternehmungen im Bundesrecht praktisch volle, wenn auch nicht unangefochtene Geltung besitzt, hat er sich nur in einer Minderzahl von Kantonen, nämlich in Schwyz, Nidwalden, Glarus, Zug, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell beider Rhoden und Neuenburg (hier mit Ausnahme der kantonalen und kommunalen Sparkassen; die Kantonalkasse genießt dagegen Steuerfreiheit) zu erhalten vermocht.

Die übrigen Kantone lassen sich bezüglich der Besteuerung öffentlicher Unternehmungen in folgende zwei Hauptgruppen einteilen: einerseits in solche, in denen sich Staat und Gemeinden gegenseitig bzw. die verschiedenen Gemeindearten untereinander — wenn auch teilweise nur in beschränktem Umfange — zu den Hauptsteuern vom Einkommen und Vermögen heranziehen (Freiburg, St. Gallen, Aargau, Wallis), und andererseits in solche, die zwar den Staat und seine Anstalten nicht besteuern oder höchstens mit ausserordentlichen kommunalen Steuern (wie Liegenschafts-, Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern) belasten, wohl aber die Gemeinden untereinander und dem Kanton gegenüber in gewissem Umfange als steuerpflichtig erklären (Zürich, Bern, Luzern, Uri, Obwalden, Solothurn, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Genf).

bb. Die Befreiung des Bundes und seiner Anstalten. Die Befreiung des Bundes von den kantonalen Steuern richtet sich nach den einschlägigen bundesgesetzlichen Bestimmungen. Eine allgemeine Befreiungsnorm enthält Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 16. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft; danach dürfen die Bundeskasse und alle unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds sowie diejenigen Liegenschaften, Anstalten und Materialien, welche unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind, von den Kantonen nicht mit einer direkten Steuer belegt werden. Für die Schweizerischen Bundesbahnen, die Militäranstalten, -werkstätten usw., die Militärfahrzeuge, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, die Eidgenössische Alkoholverwaltung, die Nationalbank usw. bestehen spezielle Vorschriften über die Steuerbefreiung (vgl. Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907, Art. 164, Abs. 2, und 165; BG vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung, Art. 31 und 53; BG vom 7. April 1921 über die Schweizerische Nationalbank, Art. 12; BG vom 2. Oktober 1924 betreffend den Postverkehr, Art. 8; BG vom 25. Juni 1930 über die Ausgabe von Pfandbriefen, Art. 6; BG vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser, Art. 71. Abs. 4; BB vom 8. Juli 1932 über die Errichtung einer eidgenössischen Darlehenskasse, Art. 2; BG vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen, Art. 6, Abs. 1; BG vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Art. 94). Ohne auf Einzelheiten einzutreten, sei lediglich festgestellt, dass die öffentlichen Unternehmungen des Bundes, gleichgültig, ob sie mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind oder nicht, in ähnlichem Umfange von den kantonalen Steuern befreit sind wie die öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden von den Steuern, die der Bund vom Einkommen und vom Vermögen erhebt. Es ist verständlich, dass daraus abgeleitet wird, es wäre ungerecht, wenn der Bund, der auf dem Wege der Gesetzgebung seine Unternehmungen von der Belastung mit kantonalen und kommunalen Steuern bewahrt hat, nicht weiterhin Gegenrecht halten, sondern die bisherige Begünstigung der kantonalen und kommunalen Anstalten bei den Bundessteuern aufgeben wollte.

c. Die steuerliche Behandlung öffentlicher Unternehmungen im interkantonalen Verhältnis

Anders als im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, wo die gegenseitige Befreiung von den direkten Steuern weitgehend anerkannt und durchgeführt ist, fehlt eine entsprechende Rücksichtnahme im interkantonalen Verhältnis vollständig. Jeder Kanton unterwirft ausserkantonale öffentliche Unternehmungen, ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, seinen Staats- und Gemeindesteuern vom Einkommen und vom Vermögen, soweit einer solchen Besteuerung nicht das Verbot der Doppelbesteuerung (Art. 46, Abs. 2, BV) entgegensteht.

d. Anhang: Die Besteuerung öffentlicher Unternehmungen im Ausland

Es mag nützlich sein, in diesem Zusammenhang kurz einen Blick auf ausländische Verhältnisse zu werfen und zu prüfen, ob und inwieweit dort öffentliche Unternehmungen der Steuerpflicht unterworfen sind.

Deutschland. Die Besteuerung der öffentlichen Betriebe durch das Reich hat eine wechselvolle Entwicklung durchgemacht. Das Körperschaftsteuergesetz vom 30. März 1920 hat das Reich, die Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände sowie die in der Form von Verwaltungsabteilungen und unselbständigen Anstalten errichteten Betriebe schlechthin von der Steuer befreit. Ausserdem hat das Gesetz alle jene Unternehmungen ohne Rücksicht auf die Rechtsform befreit, deren Erträge ausschliesslich dem Reich, den Ländern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuflossen. Bei den übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind die Einkünfte aus den vorwiegend im öffentlichen Interesse betriebenen Einrichtungen von der Steuer ausgenommen worden.

Die Novelle zum Körperschaftsteuergesetz vom 8. April 1922 brachte vorerst eine Einschränkung der Steuerfreiheit der öffentlichen Bankbetriebe. Nach dem Körperschaftsteuergesetz vom 10. August 1925 sodann waren von der Besteuerung ausgenommen Betriebe und Verwaltungen, die der Ausübung der öffentlichen Gewalt, lebenswichtigen Bedürfnissen der Bevölkerung (Versorgungsbetriebe) und gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienten, ferner die Reichspost, die Monopolverwaltungen des Reichs, die staatlichen Lotterieu unternehmungen, die Deutsche Reichsbahngesellschaft, die Reichsbank, die Rentenbank, die Golddiskontbank, die Bank für deutsche Industrieobligationen sowie die in der Hauptsache Geschäften staatswirtschaftlicher oder allgemein wirtschaftlicher Art dienenden Staatsbanken, die öffentlichen oder dem öffentlichen Verkehr dienenden Sparkassen und öffentlich-rechtliche Versicherungsanstalten. Schliesslich hatte das Gesetz den steuerbefreiten Betrieben und Verwaltungen jene Unternehmungen gleichgestellt, deren Erträge ausschliesslich Körperschaften des öffentlichen Rechts zuflossen.

Das neue deutsche Körperschaftssteuergesetz vom 16. Oktober 1934 hat die Steuerprivilegien öffentlicher Unternehmungen gegenüber 1925 noch weiter eingeschränkt und die Steuerpflicht auf die öffentlichen Versorgungsbetriebe und die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten ausgedehnt.

Vereinigte Staaten von Amerika. In den Vereinigten Staaten betätigen sich Staat und Gemeinden nur in geringem Ausmass auf wirtschaftlichem Gebiet. Die Telephon- und Telegraphendienste, die Eisenbahnen, Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, Banken usw. befinden sich zur Hauptsache in den Händen privater Gesellschaften; Staatsbetriebe sind eine seltene Erscheinung.

Die bundeseigenen Betriebe sind von jeglicher Bundessteuer befreit. Dagegen wären solche Betriebe des Bundes in den Gliedstaaten, in denen sie ihre Tätigkeit ausüben, an sich den dortigen Steuern unterworfen. Meistens wird jedoch diese Steuerpflicht auf Grund von Abmachungen zwischen Bund und Gliedstaaten in Form jährlicher, freiwilliger Leistungen des Bundes abgegolten. Von den Steuern des Bundes sind auch die öffentlichen Betriebe der Einzelstaaten und Gemeinden befreit. Wie den Entscheiden des obersten amerikanischen Gerichtshofes und den Verfügungen des Bureau of Internal Revenue (Bundes-Zentralsteuerverwaltung) entnommen werden kann, richtet sich die Steuerbefreiung nicht nach der Rechtsform, sondern nach den materiellen Umständen. So ist einerseits die dem Staate New York gehörende Saratoga-Brunnenverwaltung der Steuer unterworfen worden, weil sie, gleich wie private Unternehmen, das Mineralwassergeschäft betreibt; aus den gleichen Überlegungen heraus wird ferner die dem Staate gehörende Bank of North Dakota in Fargo besteuert. Andererseits ist die Jamestown and Newport Ferry Co. von der Steuerpflicht befreit worden, weil sie einen öffentlichen Dienst (Fährenbetrieb) versee und die Aktienmehrheit der Stadt gehöre.

Frankreich. In Frankreich sind dem Grundsatz nach die öffentlichen Betriebe denselben Steuern unterworfen wie die gleichartigen privaten Einrichtungen. Immerhin sind die Betriebe des französischen Staates ohne eigene Rechnungsführung von den Staatssteuern ausgenommen; dies deshalb, weil eine bloss buchmässige Umlagerung von staatlichen Mitteln vermieden werden soll. Diese Betriebe werden indessen zu den lokalen Steuern herangezogen. Zu den genannten Betrieben gehören: Manufactures nationales; Service de l'exploitation industrielle des Tabacs et des Allumettes; Service des Alcools; Administration des Monnaies et Médailles; Imprimerie nationale; Arsenaux et usines mécaniques de l'Etat.

Der oben erwähnte Grundsatz der ausnahmslosen Besteuerung hat durch das Finanzgesetz 1946 eine Milderung erfahren, indem die departementalen und kommunalen Regiebetriebe, die öffentliche Dienste erbringen, von der Besteuerung ihrer Erträge befreit worden sind (z. B. Wasserversorgungen; nicht aber Transportunternehmungen sowie Gas- und Elektrizitätswerke).

England. Der englischen Steuergesetzgebung liegt ebenfalls der Gedanke zugrunde, dass die Betriebe der öffentlichen Hand dieselbe steuerliche Behandlung wie gleichartige private Unternehmungen erfahren sollen. So werden denn sowohl die mit dem Staate verbundenen (z. B. British Overseas Airways Corporation, Bank of England, National Coal Board) als auch die mit den lokalen Verwaltungen in Beziehung stehenden wirtschaftlichen Betriebe zu den Staats- und Lokalsteuern herangezogen. Für Post, Telegraph und Telephon, die von Verwaltungsabteilungen des Staates (revenue producing departments) betrieben werden, besteht eine Sonderregelung; sie sind von den direkten Staatssteuern ausgenommen, nicht aber von den lokalen Abgaben (rates). Ferner sind die wichtigen allgemeinen Bedürfnissen dienenden Betriebe (public utilities), deren Geschäftsführung durch einen besondern Erlass des Parlaments geregelt ist, von der staatlichen Profits Tax befreit (z. B. London Passenger Transport Board, Central Electricity Board).

Niederlande. In den Niederlanden ist für die Steuerbefreiung der öffentlichen Betriebe, ähnlich wie in der Schweiz, deren Rechtsform entscheidend, d. h. Betriebe mit öffentlich-rechtlicher Rechtspersönlichkeit geniessen Steuerfreiheit, solche mit privatrechtlicher Rechtspersönlichkeit dagegen nicht. Diese Ordnung ist nicht unangefochten geblieben, weil sie den materiellen Umständen nicht Rechnung trägt. Im Finanzministerium scheint derzeit die Tendenz vorzuherrschen, eine umfassende Steuerbefreiung, ohne Rücksicht auf die Rechtsform, aller der öffentlichen Hand gehörenden Betriebe einzuführen und auf diese Weise sämtliche gemeinwirtschaftlichen Einrichtungen einander steuerlich gleichzustellen. Die andere Lösung, die Gleichstellung durch eine Besteuerung aller staatlichen Betriebe zu erzielen, wird dagegen mit Rücksicht auf die technischen und politischen Schwierigkeiten sowie auf die Verwaltungsuntriebe abgelehnt.

Schweden. Auch in Schweden ist die Steuerbefreiung der öffentlichen Betriebe von der Rechtsform abhängig. Für die Unternehmungen des Staates und der Gemeinden, die in der Form von Aktiengesellschaften oder wirtschaftlichen Vereinen betrieben werden, bestehen keine besonderen Steuerprivilegien; sie unterliegen der gewöhnlichen Besteuerung. Die öffentlich-rechtlich organisierten Betriebe des Staates und der Gemeinden anderseits sind von der staatlichen Einkommens- und Vermögenssteuer befreit. Die staatlichen Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke sowie die Domänen werden dagegen zu den kommunalen Einkommenssteuern herangezogen; ebenso die kommunalen Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke, Verkehrsunternehmen und Bankinstitute. Befreiung von den kommunalen Einkommens- und Liegenschaftssteuern geniessen lediglich die staatlichen Banken, Versicherungen und Verkehrsbetriebe.

Belgien. Die Elektrizitäts- und Gasversorgung wird in Belgien sowohl von privaten Gesellschaften wie auch von den Gemeinden in Regie oder von Gemeindeverbänden betrieben. Die Wasserversorgung ist ausschliesslich Sache der Gemeinden und einer besonderen Gesellschaft, der Société nationale de

distribution d'eau. Die Regiebetriebe der Gemeinden und die Gemeindeverbände sind wie die Gemeinden selbst von jeder direkten Steuer befreit. Gleiche Steuerbefreiung geniesst die Société nationale de distribution d'eau mit der einzigen Ausnahme, dass sie für ihre nicht unmittelbar dem Betriebe dienenden Gebäude und Grundstücke die Grundsteuer zu entrichten hat.

III. Das Postulat der Besteuerung öffentlicher Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch den Bund und seine Begründung

1. Die allgemeinen Argumente der Initianten

Nach dem Wortlaut ihrer allgemeinen Anregung streben die Initianten einen Lastenausgleich zwischen den privaten und den öffentlichen Unternehmungen an. Dieses Postulat beruht auf der Auffassung, die steuerliche Privilegierung der öffentlichen Unternehmung beeinträchtigt die Konkurrenzfähigkeit der Privatwirtschaft und sei deshalb überall da nicht gerechtfertigt, wo die öffentliche Hand und das private Unternehmertum in Wettstreit stehen. Eine Heranziehung öffentlicher Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung sei am Platze, weil diese Betriebe in gleichem Masse wie das private Unternehmertum aus der schweizerischen Landesverteidigung Nutzen gezogen haben. Den öffentlichen Betrieben sei eine derartige Belastung auch durchaus zumutbar, denn diese Betriebe hätten während des Krieges erhebliche Überschüsse erzielt und sie statt zu vermehrten Ablieferungen an das Gemeinwesen zur Schaffung übermässiger Reserven und zur Vornahme übersetzter Abschreibungen verwendet.

2. Das Postulat des Lastenausgleichs und der Schaffung gleicher Konkurrenzverhältnisse

Die Initiative verlangt «die Herbeiführung eines Lastenausgleichs zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen», mit andern Worten die Schaffung gleicher Konkurrenzverhältnisse für die öffentlichen wie für die privaten Unternehmungen. Dieses Postulat verdient zweifellos eine ernsthafte Prüfung, auch wenn keine Anzeichen dafür vorliegen, dass die Privatwirtschaft durch die Entwicklung der öffentlichen Unternehmungen in ihrer Existenz bedroht wäre. Der Überlegung, die öffentliche Hand solle, wenn sie sich wirtschaftlich betätigt, nicht bessere Existenzbedingungen haben als der Privatmann, könnte wohl selbst ein grundsätzlicher Anhänger der Gemeinwirtschaft beipflichten, um damit zu bekunden, dass er die öffentliche Unternehmung gegenüber der privatwirtschaftlichen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit als ebenbürtig betrachte. Geht man vom Gesichtspunkt gleicher Wettbewerbsbedingungen aus, so wird man der Frage, ob die öffentliche Unternehmung eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, eine unselbständige Verwaltungsabteilung oder ein anderes öffentlich-rechtliches Gebilde sei, keine

entscheidende Bedeutung beimessen, sondern vorab auf den wirtschaftlichen Charakter der Unternehmung abstellen.

Nun liegt aber ohne Zweifel eine Konkurrenzierung der Privatwirtschaft überall dort nicht vor, wo die öffentlichen Leistungen — wie im Falle der Fürsorge, des Unterrichts, aber auch im Falle wirtschaftlicher Leistungen, bei denen keine spezielle Entgeltlichkeit besteht, wie beim Strassenbau, der Strassenbeleuchtung, der Kehrtafelabfuhr — nicht auf einem freien Markte abgesetzt werden. Andererseits besteht ein wirtschaftlicher Wettbewerb zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft jedenfalls dort, wo das öffentliche Unternehmen die gleichen Leistungen erbringt wie das private, wie es beim Hypothekarkredit der öffentlichen Banken oder bei den Installations- und Verkaufsgeschäften der kommunalen Gas- und Elektrizitätswerke der Fall ist. Nach der Meinung der Initianten kann aber von einer Konkurrenzierung nicht nur dann gesprochen werden, wenn das öffentliche Unternehmen ein Bedürfnis befriedigt, das die private Wirtschaft ebenfalls zu befriedigen vermag, sondern auch dann, wenn irgendwelche Leistungen auf den Markt gebracht werden, weil eben alle wirtschaftlichen Leistungen sich um das gleiche Einkommen des Konsumenten bewerben. Vom Gesichtspunkte der Herstellung einer gleichen Konkurrenzbasis müsste infolgedessen jede erwerbswirtschaftliche Tätigkeit dieser Art besteuert werden.

Eine solche Betrachtung übersieht zweierlei. Einmal stellen die öffentlichen Betriebe, die in direktem marktwirtschaftlichem Wettbewerb mit der Privatwirtschaft stehen, in der Regel nur relativ bescheidene Zweige der Betätigung der öffentlichen Hand dar, denen im Rahmen des Ganzen bloss akzessorische Bedeutung zukommt (Verkaufsläden und Installationsabteilungen der kommunalen Versorgungsbetriebe mit Gas, Elektrizität u. dgl.). Ferner werden insbesondere den kantonalen und kommunalen Banken vielfach wirtschaftspolitische Aufgaben und betriebsfremde Lasten überbunden, die den Vorteil der bestehenden steuerlichen Privilegierung durch den Bund und die Kantone mehr als ausgleichen. So sind den öffentlichen Banken bei ihrer Errichtung im wesentlichen die Pflege des Sparsinns und die billige Befriedigung des landwirtschaftlichen Bodenkreditbedarfs sowie der Kreditbedürfnisse des gewerblichen und kaufmännischen Mittelstandes zur Pflicht gemacht worden, d. h. Geschäftszweige, die in der Regel nur geringen oder keinen Gewinn abwerfen. Dort aber, wo sich private und öffentliche Bankinstitute im freien Wirtschaftswettbewerb begegnen, greifen in der Regel vertragliche Bindungen und Abmachungen über das Geschäftsgebaren und die Konditionen Platz, die eine Verdrängung des privaten Bankgeschäftes ausschliessen.

Andere wirtschaftliche Betriebe der öffentlichen Hand, wie Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke, Verkehrsbetriebe, Brandversicherungsanstalten, bringen wohl Leistungen auf den Markt; dieser Markt ist indessen dem privaten Unternehmer wegen des rechtlichen oder faktischen Monopols der öffentlichen Hand verschlossen. Wo aber die freie Konkurrenz praktisch ausgeschaltet ist, verliert auch das Postulat gleicher Konkurrenzverhältnisse seinen Sinn.

3. Öffentliche Unternehmungen und Landesverteidigung

Nach der Initiative sollen die öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Aufwendungen für die Landesverteidigung herangezogen werden. Damit qualifiziert sich die vorgeschlagene Abgabe als ausgesprochene Zwecksteuer im Gegensatz zu den ordentlichen Steuern, deren Ertrag zu den freien, nicht an bestimmte Verwendungszwecke gebundenen Staatseinnahmen gehört. Im Umstände, dass die geforderte Steuer von öffentlichen Unternehmungen ausschliesslich einen Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung bilden soll, erblicken die Befürworter der Initiative ein Hauptargument zu ihren Gunsten, indem sie die Auffassung vertreten, dass die öffentlichen Unternehmungen in gleichem Masse wie die privaten aus der Landesverteidigung Nutzen gezogen hätten und dass deshalb ihre Besteuerung lediglich eine gerechtfertigte Gegenleistung für den vom Bund gebotenen Schutz darstelle. Die Steuer findet aber letztlich ihre Rechtfertigung im Finanzbedarf des Gemeinwesens. Die Auffassung, wonach sie lediglich ein Äquivalent für die vom steuerfordernden Gemeinwesen gebotenen Vorteile bilde, ist heute als überholt zu betrachten. Der Umstand, dass die kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen ebenfalls aus den Bundesmassnahmen zur Landesverteidigung Nutzen gezogen haben, kann mithin für die Frage, ob die Kantone und Gemeinden zu verhalten seien, Vermögen und Ertrag ihrer Unternehmungen dem Bunde zu versteuern, nicht entscheidend sein.

4. Der Beitrag der öffentlichen Unternehmungen an den Finanzhaushalt der Kantone und Gemeinden

Wir haben bereits im zweiten Abschnitt auf die wirtschafts- und finanzpolitische Bedeutung der kantonalen und kommunalen Unternehmungen und Betriebe hingewiesen. Die Initianten haben nun den öffentlichen Unternehmungen vorgeworfen, dass sie ihre Überschüsse nicht zu Ablieferungen an die Gemeinwesen, von denen sie abhängen und denen sie dienen, sondern zu Abschreibungen und Rückstellungen verwendeten.

Rein zahlenmässig betrachtet kann dieser Kritik eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Die Ablieferungen der öffentlichen Betriebe an die Kassen der Gemeinwesen erreichten z. B. 1947/48 folgende Beträge (soweit hienach von Gemeinden oder Städten gesprochen wird, werden nur die Kantonshauptorte und Städte mit über 10 000 Einwohnern in Betracht gezogen): Tabelle 13 auf folgender Seite.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass 1948 die Städte umgekehrt auch Defizite der Gaswerke, Verkehrsbetriebe und Schlachthöfe in der Höhe von 4,2 Mio Fr. zu decken hatten, so dass sich die Nettoablieferung an die Städte auf 42,5 Mio Fr. reduziert.

Ausser zu Ablieferungen an die Kassen der Gemeinwesen werden die Betriebsüberschüsse zu einem beträchtlichen Teil für Abschreibungen und

Reservestellungen verwendet, und dies häufig in einem Umfange, der das in der steuerlichen Praxis zulässige Mass, das in analogen Fällen für die Privatwirtschaft angewendet wird, übersteigen dürfte. Die Abklärung der Einzelheiten wäre Sache konkreter Bücheruntersuchungen. Gesamthaft haben die Abschreibungen und Reservestellungen in den Jahren 1947/48 folgendes Ausmass erreicht: Tabelle 14 auf folgender Seite.

Tabelle 13. Ablieferungen der kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen an die Staats- bzw. Gemeindekassen
in 1000 Franken

Art der Unternehmung	Ablieferungen	
	1947	1948
1	2	3
Kantonale Unternehmungen ¹⁾		
a. Industrielle Betriebe	8 888	9 046
b. Verkehrsbetriebe	—	—
c. Schlachthof Basel-Stadt	—	—
d. Kantonalkassen	12 885	13 483
e. Brandversicherungsanstalten	—	—
f. Elementarschadenversicherungen	—	—
Total kantonale Unternehmungen	21 768	22 529
Kommunale Unternehmungen ²⁾		
a. Industrielle Betriebe	45 764	46 378
b. Verkehrsbetriebe	153	134
c. Schlachthöfe	20	6
d. Gemeindebanken	171	174
Total kommunale Unternehmungen	46 108	46 692
Total kantonale und kommunale Unternehmungen	67 876	69 221

¹⁾ Vgl. Tabellen 1-6.

²⁾ Vgl. Tabellen 8-11.

Eine weitere Gewinnverwendung liegt in der Verzinsung des der Unternehmung vom Gemeinwesen zur Verfügung gestellten Dotationskapitals. Dass das Dotationskapital in den Rechnungen der unselbständigen öffentlichen Unternehmungen regelmässig als eine Schuld gegenüber der Staats- oder Gemeindekasse, die es bereitgestellt hat, erscheint und allmählich an sie abgetragen werden muss, ist eine formelle, buchhaltungstechnische Massnahme und bedeutet nicht, dass seine Verzinsung nur einen Unkostenaufwand der Unternehmung darstellt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung (Entscheid vom 9. Oktober 1920 i. S. Stadt Zürich gegen Regierungsrat und Obergericht Zug; BGE 46¹ 356) ist vielmehr bei der Beantwortung der Frage, welchem Zinsbetrag Unkostencharakter zukomme, davon auszugehen, welche dauernde Belastung mit fremdem Geld das Unter-

nehmen, als selbständiges gedacht, ertragen würde, oder in welchem Masse ein anderes Unternehmen zum Bau und Betrieb dauernd den Kredit beanspruchen würde und dies zu tun in der Lage wäre. Wird zu diesem Zwecke die Art, wie andere Unternehmungen ähnlichen Charakters als private Gründungen finanziert zu werden pflegen, zum Vergleiche herangezogen, so dürfte es nach Auffassung des Bundesgerichts in der Regel als angemessen erscheinen, wenn etwa mit einer Hälfte eigenen und fremden Kapitals gerechnet wird.

Tabelle 14. Reservestellungen und Abschreibungen der kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen
in 1000 Franken

Art der Unternehmungen	Reservestellungen		Abschreibungen ¹⁾	
	1947	1948	1947	1948
Kantonale Unternehmungen ²⁾				
a. Industrielle Betriebe	2 511	2 602	6 758	7 729
b. Verkehrsbetriebe	49	155	1 448	1 753
c. Schlachthof Basel-Stadt	310	113	—	—
d. Kantonalbanken	9 255	9 922	3 072	3 000
e. Brandversicherungsanstalten	33	38	1 590	2 809
f. Elementarschadensversicherungen } Total kantonale Unternehmungen . . . . .					12 158	12 890	12 863	15 291
Kommunale Unternehmungen ³⁾				
a. Industrielle Betriebe	5 373	6 730	21 581	21 546
b. Verkehrsbetriebe	329	402	4 409	5 469
c. Schlachthofe	543	382	337	368
d. Gemeindebanken	159	166	37	40
Total kommunale Unternehmungen	6 404	7 680	26 364	27 423
Total kantonale und kommunale Unternehmungen	18 562	20 510	39 227	42 714

¹⁾ Inkl. Saldovorträge.

²⁾ Vgl. Tabellen 1-6.

³⁾ Vgl. Tabellen 8-11.

Unter Berücksichtigung dieser Regel könnte mithin den für die Verzinsung der Dotationskapitalien aufgewendeten Beträgen nur zur Hälfte der Charakter von Gewinnungskosten zuerkannt, der Rest aber müsste als weitere Gewinnverwendung zugunsten des Gemeinwesens betrachtet werden. Dazu kommt der Umstand, dass häufig die Verzinsung des Dotationskapitals seitens der Unternehmen zu einem Zinsfuss erfolgt, der wesentlich über demjenigen liegt, den das Gemeinwesen für seine eigenen Schulden zu bezahlen hat. So wird z. B. in Bern das Dotationskapital vom Elektrizitätswerk der Stadt zu 6%, vom Gas- und Wasserwerk zu 5% und von den Verkehrsbetrieben zu 4% verzinst (vgl. Plüss, Die fiskalische Bedeutung der kommunalen Unternehmungen,

Diss. Univ. Zürich, 1949, S. 12). Demgegenüber bewegt sich der Zinsfuss, den die Stadt Bern für ihre festen Anleihen zu entrichten hatte, zwischen 3 und $3\frac{3}{4}$ %.

Für die Verzinsung des Dotationskapitals sind in den Jahren 1947 und 1948 folgende Beträge aufgewendet worden:

Tabelle 15. Verzinsung der Dotationskapitalien durch kantonale und kommunale öffentliche Unternehmungen
in 1000 Franken

Art der Unternehmung	Verzinsung der Dotationskapitalien	
	1947	1948
1		
Kantonale Unternehmungen ¹⁾	2	3
a. Industrielle Betriebe	3 036	2 946
b. Verkehrsbetriebe	1 000	1 000
c. Schlachthof Basel-Stadt	—	—
d. Kantonalkassen	18 453	18 644
e. Brandversicherungsanstalten	—	—
f. Elementarschadenversicherungen	—	—
Total kantonale Unternehmungen	22 489	22 590
Kommunale Unternehmungen ²⁾		
a. Industrielle Betriebe	15 335	17 958
b. Verkehrsbetriebe	2 062	2 492
c. Schlachthöfe	692	688
d. Gemeindebanken	—	—
Total kommunale Unternehmungen	18 089	21 138
Total kantonale und kommunale Unternehmungen	40 578	43 728

¹⁾ Vgl. Tabellen 1-6.

²⁾ Vgl. Tabellen 8-11.

Ausser diesen zahlenmässig erfassbaren, aus dem Betriebsüberschuss aufzubringenden Leistungen (Ablieferung an die öffentlichen Kassen, Verzinsung des Dotationskapitals, Abschreibungen und Rückstellungen) obliegen den öffentlichen Unternehmungen noch andere Lasten in Form von Beiträgen und Naturalleistungen. Kantone und Gemeinden verlangen in zahlreichen Fällen gewisse Sonderleistungen von ihren Betrieben, wozu die Abgabe von Gratis- oder stark verbilligtem Strom an die öffentliche Hand, die Bestreitung der Kosten der öffentlichen Beleuchtung (z. T. inkl. Installation der öffentlichen Beleuchtungsanlagen), die Mithilfe am Unterhalt der Strassen durch Beiträge oder Übernahme gewisser Arbeiten, der Unterhalt und die Reinigung der Brunnen durch die Wasserversorgungen, die Subventionierung von Kaminrenovationen durch die Brandversicherungsanstalten u. ä. gehören. Man kann

diese Leistungen als eine Art Entgelt für die Überlassung eines Monopols und für die Benützung des öffentlichen Grund und Bodens betrachten. Ein Teil dieser Leistungen wird in den Staats- und Gemeinderechnungen unter Ablieferung an die Staats- oder Gemeindekasse ausgewiesen und ist in den in Tabelle 13 aufgeführten Zahlen enthalten. Ein weiterer Teil lässt sich jedoch nicht ohne weiteres aus den Rechnungen ermitteln.

Plüss (a. a. O., S. 30, 36, 51, 52, 66, 71) hat für 10 Städte folgende Beiträge und Naturalleistungen der Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke im Jahre 1946 ermittelt:

Tabelle 16. Beiträge und Naturalleistungen von öffentlichen Unternehmungen in 10 Städten 1946 in 1000 Franken

Städte	Beiträge				Naturalleistungen				Total Beiträge und Naturalleistungen
	WW	GW	EW	Total	WW	GW	EW	Total	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zürich	590	460	421	1471	624	5	2023	2652	4123
Basel	56	51	65	172	211	—	166	377	549
Bern	—	—	—	—	383	1	174	558	558
Genf	—	—	—	—	295	—	490	785	785
Lausanne	64	59	—	123	222	—	654	876	999
St. Gallen	5	17	17	39	71	—	132	203	242
Winterthur	53	68	106	227	96	7	537	640	867
Luzern	109	77	187	373	66	2	441	509	882
Biel	—	—	—	—	42	—	56	98	98
La Chaux-de-Fds.	40	65	—	105	11	—	33	44	149

Man darf indessen aus den genannten Zahlen keine voreiligen Schlüsse ziehen. Ein rein kaufmännisch-rechnungsmässiger Vergleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen wird der Sondernatur dieser letzteren nicht gerecht. Ausschlaggebend für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand sind in erster Linie sozial- oder fiskalpolitische Gründe, wie die Gefahr einer privaten Monopolisierung, die Notwendigkeit einer einheitlichen Organisation oder das Fehlen privaten Interesses, die Schaffung einer stetigen Einnahmequelle für den öffentlichen Finanzhaushalt. Gerade das letzte Postulat erfordert jedoch besondere Maßstäbe für die Beurteilung des Ausmasses und der Angemessenheit von Abschreibungen und der Bildung von Reserven durch öffentliche Betriebe. Eine vorsichtige Betriebsführung der öffentlichen Unternehmungen sichert dem Gemeinwesen gerade in Zeiten sinkender Konjunktur und verringerter Betriebsüberschüsse eine Gewinnablieferung und Verzinsung in gleicher Höhe wie in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität und gewährleistet damit eine stabile Einnahmequelle. Überdies hindert häufig der insbesondere für die Gemeinden bestehende gesetzliche Zwang zu einem kurzfristigen Budgetausgleich solche Gemeinwesen daran, sich moderner finanzwissenschaftlicher

Erkenntnis entsprechend in der Depression zu verschulden und umgekehrt im Aufschwung Schulden zu tilgen oder Reserven anzulegen. Die öffentlichen Unternehmen, vor allem in grösseren Gemeinwesen, erfüllen hier darum eine nicht unwichtige Ausgleichsfunktion, indem sie eine gewisse Vergrösserung des engen gesetzlichen Spielraumes bei der Deckung der laufenden Ausgaben durch Steuern ermöglichen. Durch vermehrte Abschreibungen und Rückstellungen in Zeiten der Hochkonjunktur lassen sich Reserven schaffen, die in Zeiten der Depression zur Entlastung des öffentlichen Haushalts und damit auch der Steuerpflichtigen herangezogen werden können. In gewissem Umfange können auf Grund solcher Reserven auch Arbeitsbeschaffungsmassnahmen durchgeführt werden. Eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen würde diese Möglichkeit verringern und erfordern, dass den Gemeinden in anderer Weise eine erhöhte Elastizität der Ausgabenbedeckung zugestanden wird.

In diesem Zusammenhange sind die Ausführungen von Ständerat Klöti, die dieser anlässlich der Beratungen zum Bundesbeschluss über Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (StenB StR 1940, S. 123) gemacht hat, von Interesse:

«Man hat die Überschüsse der Versorgungsbetriebe der Gemeinden den privatwirtschaftlichen Erwerbseinkommen gleichgestellt. Das ist aber eine unrichtige Betrachtungsweise. Die Einkünfte der Gemeinden werden 100%ig für die Allgemeinheit verwendet, während das privatwirtschaftliche Einkommen dem Einzelnen gehört und der Staat davon in der Form von Steuern nur einen Bruchteil in Anspruch nimmt. Darum sind diese Überschüsse, wie ich bereits ausgeführt habe, indirekte Steuern. Wie sind die Städte zu diesen indirekten Steuern gekommen? Auch in den Kantonen mit grösseren Städten hat man die Steuergesetzgebung nicht in dem Masse geändert, wie es notwendig gewesen wäre! Als fast einzige Hauptsteuerquelle blieb die Vermögens- und Einkommenssteuer. Aber in grossen Städten, wo sich die Menschenmassen auf einem kleinen Raum zusammenballen, müssen Millionen Franken ausgegeben werden für rein technische Zwecke, für Strassen, Kanalisation, Abfuhrwesen usw. Hier genügen die Vermögens- und Einkommenssteuern nicht, weil sie zu hoch gesteigert werden müssten. Unsere Gesetzgebungen schufen trotzdem keine neuen Steuerquellen. Man trug den Bedürfnissen der grossen Gemeinden, die an Zahl geringer waren als die andern, nur ungenügend Rechnung. Da sahen sich alle Städte der Schweiz, nicht etwa nur die des Kantons Zürich, gezwungen, sich nach neuen Einnahmen umzusehen. Neue Steuern konnten sie nach den Gesetzen der meisten Kantone nicht von sich aus einführen. Sie waren genötigt, für ihre Versorgungsbetriebe die Tarifpolitik so einzurichten, dass sie Überschüsse zuhanden der Gemeindekasse abwarfen. In der Stadt Zürich haben wir in den letzten Jahren die Abschreibungen bei den Werken bis auf das kaufmännisch zulässige Minimum herabgesetzt, um aus den Versorgungsbetrieben 13 Millionen als indirekte Steuern herauszuwirtschaften. Diese Überschüsse sind nichts anderes als Verbrauchssteuern auf dem Konsum von Gas, Wasser und Elektrizität, auch wenn sie äusserlich als Bestandteil des Preises und nicht als Steuern vom Konsumenten bezahlt werden.»

5. Das Postulat der gleichmässigen steuerlichen Behandlung aller öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden

Die im Volksbegehren angeregte Besteuerung soll schliesslich dazu angetan sein, alle öffentlichen Unternehmungen unbekümmert um ihre Rechtsform

gleichzustellen, die «stossende Diskriminierung öffentlicher Unternehmungen auf Grund ihrer äusseren Rechtsform» zu beseitigen. In der Tat führt die Regelung des Bundessteuerrechts, die als Kriterium für Steuerpflicht oder Steuerbefreiung die private oder öffentliche Rechtsform der Unternehmung aufstellt, nicht zu einem durchwegs befriedigenden Ergebnis, insbesondere dann nicht, wenn zwei oder mehrere öffentlich-rechtliche Körperschaften gemeinsam einen Betrieb unterhalten und diesen nur deshalb privatrechtlich organisieren, weil eine entsprechende öffentlich-rechtliche Organisationsform nicht zur Verfügung steht. Indessen darf nicht vergessen werden, dass die privatrechtliche Organisation oft nicht nur aus einem solchen Grunde, sondern deshalb gewählt wird, weil sie gegenüber der öffentlich-rechtlichen verschiedene Vorteile zu bieten vermag (Beschränkung der Haftung, Abschwächung politischer Einflüsse, erhöhte Bewegungsfreiheit bei der Vergebung von Arbeiten und im Auftreten auf dem Arbeitsmarkt sowie im Verkehr mit den Konsumenten). Deshalb hat die Entwicklung der öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form trotz der Besteuerung einen bedeutenden Aufschwung genommen. Es ist auch kaum bekannt, dass derartige Unternehmen aus Steuerersparnisgründen in solche des öffentlichen Rechts umgewandelt worden wären. Die Besteuerung privatrechtlich organisierter öffentlicher Unternehmungen bietet im Gegensatz zu derjenigen von Unternehmungen des öffentlichen Rechtes keine besonderen Schwierigkeiten. Die bisherige differenzierte steuerliche Behandlung der öffentlichen Unternehmungen lässt sich daher auch aus praktischen Erwägungen wohl rechtfertigen.

IV. Die Verwirklichung des Postulats der Besteuerung öffentlicher Unternehmungen

1. Der mutmassliche Ertrag einer Bundessteuer von öffentlichen Unternehmungen

Die Initianten haben die in kantonalen und kommunalen Unternehmungen angelegten Mittel auf 1,6 bis 1,7 Mrd Fr. beziffert. Diese Schätzung scheint nicht übersetzt, wie aus der nachstehenden Tabelle, die bei den kommunalen Unternehmungen nur die 40 Kantonshauptorte und Gemeinden mit über 10 000 Einwohner berücksichtigt, hervorgeht: Tabelle 17 auf folgender Seite.

Hält man sich bei der Ertragsschätzung an die Veranlagungspraxis, nach der im allgemeinen nur die Hälfte der Dotationskapitalien rechtlich unselbständiger öffentlicher Unternehmungen als Eigenkapital zu betrachten ist (BGE 46¹ 356), so sind die Gesamtkapitalien von 1,9 Mrd Fr. um rund 600 Mio Fr. zu kürzen. Andererseits ist zu beachten, dass bei verschiedenen Unternehmungen bedeutende stille Reserven, die zum Teil wohl einer Besteuerung unterworfen werden könnten, vorhanden sind. Zusammen mit dem Kapital der von der Statistik nicht erfassten öffentlichen Unternehmungen dürfte sich damit ein der Besteuerung zu unterstellendes Gesamtkapital von rund 2 Mrd Fr. ergeben.

Wollte man dieses Kapital mit einer Proportionalabgabe von z. B. 1 %₀₀ belasten, so ergäbe sich ein Jahresertrag von etwa 2 Mio Fr.

Wir haben in anderem Zusammenhange (vgl. Abschnitte II und III) festgestellt, dass die Betriebsüberschüsse der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden sich in folgender Grossenordnung bewegen (1948): Tabelle 18 auf folgender Seite.

Tabelle 17. Dotationskapitalien und offene Reserven der kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen Ende 1948
in 1000 Franken

Art der Unternehmung	Dotationskapitalien	Offene Reserven	Total
1	2	3	4
Kantonale Unternehmungen¹⁾			
a. Industrielle Betriebe.	86 797	55 619	142 416
b. Verkehrsbetriebe	25 625	417	26 042
c. Schlachthof Basel-Stadt	2 072	702	2 774
d. Kantonalbanken	524 000	287 447	811 447
e. Brandversicherungsanstalten	—	208 275	208 275
f. Elementarschadenversicherungen	—	17 241	17 241
Total kantonale Unternehmungen	638 494	569 701	1 208 195
Kommunale Unternehmungen²⁾			
a. Industrielle Betriebe.	476 687	75 439	552 126
b. Verkehrsbetriebe	70 302	12 097	82 399
c. Schlachthöfe	14 769	3 716	18 485
d. Gemeindebanken	—	3 531	3 531
Total kommunale Unternehmungen	561 758	94 783	656 541
Total kantonale und kommunale Unternehmungen	1 200 252	664 484	1 864 736

¹⁾ Vgl. Tabellen 1-6.

²⁾ Vgl. Tabellen 8-11.

Der für eine Besteuerung im Rahmen einer allgemeinen Einkommenssteuer in Betracht fallende Reinertrag kann nur grob geschätzt werden. Voll in Rechnung zu stellen wären wohl die Nettoablieferungen an die Kassen der Gemeinwesen, also rund 65 Mio Fr. Für die Berechnung des steuerbaren Reinertrages kämen weiter in Betracht:

- a. der Teil der für die Verzinsung des Dotationskapitals verwendeten Summen, der als Überverzinsung anzusprechen ist. Wir schätzen diesen Teil auf etwa 8 Mio Fr.;
- b. die nicht geschäftsmässig begründeten Abschreibungen und Rückstellungen. Diese Quote könnte erst auf Grund genauer Buchprüfungen festgesetzt werden. Wir veranschlagen sie derzeit mit etwa $\frac{1}{3}$ oder 20 Mio Fr.

Zusammen ergäbe sich somit bei den öffentlichen Unternehmungen der Kantone und 40 Städte ein «steuerbarer Reinertrag» von ca. 90 Mio Fr. Stellt man auch den Reingewinn der von der Statistik nicht erfassten öffentlichen Unternehmungen in Rechnung, so dürfte der gesamte steuerbare Reingewinn etwa 100 Mio Fr. erreichen. Wollte man diesen mit einer Proportionalabgabe von z. B. 5% belasten, so ergäbe sich damit eine Einnahme für den Bund aus der Besteuerung des Reingewinnes der öffentlichen Unternehmungen in der Höhe von ca. 5 Mio Fr.

Tabelle 18. Verwendung der Betriebsüberschüsse der kantonalen und kommunalen öffentlichen Unternehmungen 1948¹⁾
in 1000 Franken

Unternehmungen	Ab- lieferungen an die Kasse des Gemeinde- wesens	Defizit- deckung	Verzinsung des Dotations- kapitals ²⁾	Reserve- stel- lungen	Ab- schrei- bungen	Beiträge und Natural- leistungen	Total
1	2	3	4	5	6	7	8
Kantonale Unter- nehmungen. . .	22 529	—	22 590	12 830	15 291	.	73 240
Kommunale Unter- nehmungen. . .	46 692	4 239	21 138	7 680	27 423	.	107 172
Total	69 221	4 239	43 728	20 510	42 714	.	180 412

¹⁾ Vgl. Tabellen 13-15.

2. Steuerpolitische Grundfragen

Unbestritten dürfte die Feststellung sein, dass das Postulat des Lastenausgleichs sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Rendite sich nur im Rahmen einer direkten Bundessteuer vom Einkommen und vom Vermögen öffentlicher Unternehmungen verwirklichen lässt. Nach dem Wortlaut der Initiative muss es sich dabei aber um eine zweckbestimmte Steuer handeln, mit andern Worten die Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen hat im Rahmen der «Mittelbeschaffung zur Deckung der Aufwendungen für die Landesverteidigung» Platz zu greifen. Berücksichtigt man dieses zweite Erfordernis, so ergibt sich die Folgerung, dass die Initianten entweder eine Tilgungssteuer zur Deckung der während des Weltkrieges gemachten Landesverteidigungsausgaben oder eine Wehrsteuer zur Deckung künftiger Militärausgaben des Bundes im Auge haben.

In unserer Botschaft vom 20. Januar 1948 (BBl 1948, I, S. 309) haben wir als neue Bundeseinnahmequelle die Erhebung einer als Tilgungssteuer bezeichneten, durch die Kantone unter Aufsicht und für Rechnung des Bundes vom Einkommen natürlicher Personen sowie vom Reinertrag und vom Vermögen der juristischen Personen erhobenen direkten Steuer vorgeschlagen,

deren Ertrag zur Verzinsung und planmässigen Tilgung von 5 Milliarden Franken des Ende 1949 bestehenden Kriegsschuldenüberschusses bestimmt war, und die nach Erfüllung dieses Zweckes hinfällig werden sollte (BBl 1948, I, S. 598). In den Rahmen dieser Steuer hätte sich gegebenenfalls auch eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen einbauen lassen, und dies ohne dass eine besondere Verfassungsbestimmung im Sinne der von den Initianten angeregten Zusatzbestimmung notwendig gewesen wäre. Die Einzelheiten der Besteuerung öffentlicher Unternehmungen hätten der Ausführungsgesetzgebung (zu Art. 42^{bis}, Abs. 1, lit. *e* BV) überlassen bleiben können. (Auf die damit verbundenen steuertechnischen Schwierigkeiten werden wir noch zu sprechen kommen.)

Die eidgenössischen Räte haben jedoch die Einführung einer solchen Tilgungssteuer abgelehnt. Zwar sollen nach dem Bundesbeschluss vom 21. März 1950 die juristischen Personen eine Sonderabgabe vom ausgeschütteten Gewinn und vom Kapital und den offenen Reserven entrichten. Diese Ausschüttungs- und Kapitalsteuer soll indessen nur die Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie die Genossenschaften des schweizerischen Obligationenrechts treffen, nicht aber die öffentlich-rechtlich organisierten Betriebe und Anstalten der Kantone und Gemeinden. Wollte man diese einer analogen Abgabe unterwerfen, so bedürfte es dazu einer neuen Verfassungsgrundlage, die zudem bestimmen müsste, dass der Ertrag dieser Sondersteuer der Abtragung der Wehraufwendungen während des zweiten Weltkrieges oder der Deckung künftiger Militäraufwendungen zu dienen hätte. Eine solche Lösung scheint uns aber nicht opportun.

3. *Steuertechnische Überlegungen*

Eine nach der Leistungsfähigkeit bemessene Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen stösst auf besondere Schwierigkeiten, wenn die öffentliche Unternehmung nicht von einer selbständigen juristischen Person getragen wird, sondern eine unselbständige Anstalt (Verwaltungsabteilung) des Gemeinwesens darstellt.

Hier erhebt sich zunächst die Frage, ob als Steuerpflichtiger das Gemeinwesen als solches zu behandeln oder ob der Besteuerung die Fiktion zugrunde zu legen sei, die steuerlich zu erfassende Unternehmung sei eine rechtlich selbstständige Anstalt. Im einen wie im andern Falle hätte man es mit Objektsteuern zu tun, die sich kaum in befriedigender Weise nach der individuellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Steuerträgers bemessen liessen. Im ersten Falle müsste das nicht mit erwerbswirtschaftlichen Betrieben zusammenhängende Einkommen und Vermögen des Gemeinwesens von der Besteuerung ausgenommen werden; es könnte nicht auf die finanziellen Verhältnisse des Gemeinwesens schlechthin, sondern nur auf die in der öffentlichen Unternehmung sich manifestierende Leistungsfähigkeit Rücksicht genommen werden; gegeben wäre aber dagegen die Zusammenrechnung von Vermögen (Schulden)

und Ertrag (Defiziten) aller einem und demselben Gemeinwesen gehörenden Unternehmungen. Eine solche Zusammenrechnung wäre jedoch ausgeschlossen, wenn die einzelne öffentliche Unternehmung als selbständiges Steuersubjekt behandelt würde, obwohl ihr im übrigen die Rechtspersönlichkeit abgeht: andererseits käme in diesem Falle ein Ausgleich von Vermögen und Schulden bzw. von Gewinnen und Verlusten verschiedener unselbständiger Anstalten desselben Gemeinwesens nicht in Frage, weshalb auch zu prüfen wäre, inwiefern die Zusammenfassung mehrerer Tätigkeitsgebiete mit unterschiedlichen Ertragsmöglichkeiten zu einer Betriebseinheit (z. B. Elektrizitätswerk und Strassenbahn) steuerlich zugelassen werden könnte.

Ob die rechtlich nicht verselbständigte Unternehmung als solche oder ob das Gemeinwesen, dem sie angehört, als Steuersubjekt bezeichnet werde, so werden sich schwierige Ausscheidungsprobleme daraus ergeben, dass vielfach keine durchgehend gesonderte Rechnungsführung über Vermögen und Ertrag der Unternehmung besteht. Der Regelung bedürfte ferner die Frage der Behandlung von Dotationskapitalien und buchmässigen Schulden gegenüber dem die Unternehmung tragenden Gemeinwesen (wir verweisen in diesem Zusammenhange auf den mehrfach erwähnten Bundesgerichtsentscheid vom 9. Oktober 1920, BGE 46¹ 355/356).

4. Staatspolitische Erwägungen

Es kann nicht übersehen werden, dass eine Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden durch den Bund das bundesstaatliche Verhältnis berührt. Im folgenden sollen kurz die Fragen der kantonalen Souveränität und der Gemeindeautonomie gestreift und die Auswirkungen dargelegt werden, die eine Verwirklichung des Postulates der Initianten auf diesen Gebieten unseres bundesstaatlichen Zusammenlebens hätte.

a. Die kantonale Souveränität

Mag auch in der Staatsrechtslehre darüber Streit herrschen, ob die Kantone Staaten im Rechtssinne oder blosse Selbstverwaltungskörper mit weitgehender Autonomie darstellen und ob die Staatsgewalten von Bund und Kantonen einander gleichgeordnet seien oder nicht, so besteht doch Einigkeit darüber, dass es dem Gefühl des Schweizlers widerstrebt und als Widerspruch zu den historischen und politischen Gegebenheiten empfunden würde, wollte man den Kantonen die Eigenstaatlichkeit aberkennen; denn die Kantone waren als Staaten vor dem Bunde vorhanden; sie sind z. T. jahrhundertalte Staatsgebilde von grosser Vergangenheit und Tradition und zugleich Schöpfer der Eidgenossenschaft. Ein ausgeprägtes Staatsbewusstsein und ein dank der Fülle ihrer Aufgaben stark entwickeltes Eigenleben zeichnet die schweizerischen Kantone aus. Ihre politisch kraftvolle Stellung gegenüber dem Bund zeigt sich gerade im Gebiet der gegenseitigen Steuerbefreiung mit besonderer Deutlichkeit. Grundsätzlich könnte man sich fragen, ob die Kantone als Glieder des Bundesstaates

der Steuerhoheit des Bundes unterworfen seien und ob anderseits der Bund von den Kantonen besteuert werden dürfe. Beides ist bundesrechtlich bejaht worden, indem die Steuererlasse des Bundes die Kantone als steuerpflichtig betrachten, soweit nicht ausdrücklich Steuerbefreiungen vorgesehen sind, und anderseits die Bundesgesetzgebung die grundsätzliche Steuerpflicht des Bundes und seiner Anstalten gegenüber den Kantonen implizite anerkennt und nur gewisse, allerdings weitgehende Ausnahmen statuiert.

Wohl wäre der Bund befugt, die in seinen eigenen Steuererlassen vorgesehenen Steuerbefreiungen zugunsten der Kantone einzuschränken oder aufzuheben, und die Kantone könnten ihrerseits auf dem Weg der Gesetzesinitiative, der ihnen nach der Bundesverfassung (Art. 93, Abs. 2) offen steht, die Aufhebung der ihnen durch die Bundesgesetzgebung auferlegten Steuerbefreiungen zugunsten des Bundes anstreben. Diesen rechtlichen Möglichkeiten sind aber politische Schranken gesetzt. Nicht zu Unrecht ist darauf hingewiesen worden, dass derzeit die Steuerbefreiungen zugunsten des Bundes gleich weit gingen wie die in den Steuererlassen des Bundes zugunsten der Kantone und Gemeinden vorgesehenen Ausnahmen von der Steuerpflicht. Der gegenwärtige Rechtszustand entspreche mithin dem bundesstaatlichen Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme bei der Steuererhebung. In der Tat hat sich bis heute der Grundsatz der Reziprozität hinsichtlich der Steuerbefreiungen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen behauptet. Die künftige Entwicklung wird in erster Linie von der Finanzlage des Bundes, in zweiter von der Entwicklung der öffentlichen Unternehmungen der Kantone und Gemeinden abhängen. Sollte z. B. eine unerwartete Ausdehnung der öffentlichen gewerblichen und industriellen Tätigkeit eintreten unter gleichzeitigem Rückgang der Privatwirtschaft, so würde sich wohl die Beschränkung der Steuerbefreiungen schon aus fiskalischen Gründen aufdrängen. Vorläufig lassen indessen keinerlei Anzeichen darauf schliessen, dass sich eine derartige Umwälzung auch nur anbahnt.

Das Volksbegehren verlangt auch die Besteuerung derjenigen Unternehmen, die von den Kantonen unmittelbar betrieben werden, sei es als Verwaltungsabteilungen oder als unselbständige Anstalten. Selbst wenn man diese unselbständigen Unternehmungen als solche zu Steuersubjekten erklären wollte, würden doch die Kantone selber und unmittelbar von den steuerlichen Massnahmen des Bundes betroffen. Sie hätten die mit der Steuerveranlagung verbundenen Eingriffe in ihre Hoheitssphäre zu dulden. Steuerliche Korrekturen der Vermögens- und Betriebsrechnungen der kantonalen Betriebe durch die Steuerorgane des Bundes liessen sich nicht vermeiden. Die Feststellung steuerlich zulässiger Abschreibungen, Rückstellungen, der betriebsfremden Leistungen, Verwaltungskostenbeiträge usw. würde unter Umständen die Überprüfung auch solcher Teile der kantonalen Verwaltung nötig machen, die an sich der Besteuerung keineswegs unterlägen. Praktisch würde dies auf eine weitgehende Finanzkontrolle der kantonalen Haushaltungen durch den Bund hinauslaufen. Ob diese Eingriffe dem bundesstaatlichen Frieden und der Selbständigkeit der Kantone förderlich wären, ist zweifelhaft.

b. Die Gemeindeautonomie

Die Gemeindeautonomie bedeutet die Zuständigkeit der Gemeinde zur selbständigen Erfüllung bestimmter staatlicher Funktionen. Innerhalb der verfassungsmässigen und gesetzlichen Schranken können die Gemeinden diese Funktionen nach freiem Ermessen, d. h. unter Ausschluss der Kontrolle durch den Kanton ausüben. Die Gemeindeautonomie ist ohne finanzielle Selbständigkeit und Unabhängigkeit nicht denkbar; ohne eigene Mittel können die Gemeinden in dem ihnen überlassenen Aufgabenkreis keine selbständige Tätigkeit entfalten. Bei der Beschaffung ihrer Mittel sind jedoch den Gemeinden enge Grenzen gesetzt; dies gilt besonders für die Befugnis zur Steuererhebung. Deshalb haben sich die Gemeinden weit mehr als Kantone und Bund genötigt gesehen, neue laufende Einnahmen aus dem Ertrag öffentlicher Unternehmungen zu beschaffen. Die Bewirtschaftung dieser Unternehmungen erfüllt als aussersteuerliche Einnahmequelle namentlich in den grösseren Gemeinden eine wichtige Funktion; sie hat in der jüngsten Vergangenheit wesentlich dazu beigetragen, dass die Städte ihren immer grösser werdenden sozialen und kulturellen Aufgaben gerecht werden konnten (vgl. Abschnitt III, Ziff. 4). Es kann daher nicht verwundern, dass gerade aus Kreisen der Gemeinden der geplanten Besteuerung öffentlicher Unternehmungen die schärfste Opposition erwachsen ist. Denn die Gemeinden würden — eben infolge der grossen Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Gemeindehaushalt — nicht nur am schwersten belastet, sondern hätten am meisten Mühe, die entstehenden effektiven Einnahmefälle wettzumachen. Dazu kommt die Tatsache, dass die Besteuerung der unselbständigen öffentlichen Unternehmungen zu einer umfassenden finanziellen Kontrolle der kommunalen Haushaltungen durch den Bund führen müsste. Das oben für die Kantone Gesagte trifft mutatis mutandis auch hier zu.

V. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die vorgeschlagene Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen einer gründlichen Prüfung nicht standzuhalten vermag, dass sie namentlich dem Bunde keine sehr ergiebigen Einnahmequellen erschliessen, auf nicht unbeträchtliche technische Schwierigkeiten stossen würde und überdies staatspolitische Bedenken erwecken müsste.

Auch die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform (vgl. S. 45 des Berichtes vom 14. März 1947) und die Kantone Zürich, Bern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Solothurn, Appenzell A.-Rh., Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Wallis, Neuenburg, die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, die sozialdemokratische und die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei der Schweiz sowie der Schweizerische Städteverband haben sich in ihren Gutachten und Vernehmlassungen zur Bundesfinanzreform gegen eine steuerliche Erfassung der wirtschaftlichen Betriebe und Anstalten von Kantonen und Gemeinden im Rahmen einer direkten Bundessteuer ausgesprochen. Einzig in der Äusserung des Schweizerischen Gewerbeverbandes zum Bericht der

Finanzexperten von 1947 wird, in Übereinstimmung mit den Initianten, verlangt, dass die wirtschaftlichen Betriebe der Kantone und Gemeinden wie die privaten Unternehmen einer direkten Bundessteuer zu unterstellen seien.

Wir empfehlen Ihnen deshalb, das Volksbegehren abzulehnen und es gemäss dem nachstehenden Beschlussesentwurf dem Volke mit dem Antrage auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 21. April 1950.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Max Petitpierre

Der Bundeskanzler:

Leimgruber

(Entwurf)

Bundesbeschluss

betreffend

das Volksbegehren für die Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in das Volksbegehren vom 21. Oktober 1946 für die Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung und in einen Bericht des Bundesrates vom 21. April 1950, gestützt auf Artikel 121, Absatz 5, der Bundesverfassung und Artikel 7 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen über die Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren vom 21. Oktober 1946 für die Heranziehung der öffentlichen Unternehmungen zu einem Beitrag an die Kosten der Landesverteidigung wird der Abstimmung des Volkes unterbreitet.

Dieses Volksbegehren lautet wie folgt:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiemit, gestützt auf Artikel 121 der Bundesverfassung, das Begehren, die Bundesversammlung habe im Sinne der nachstehenden allgemeinen Anregung eine Zusatzbestimmung zur Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 auszuarbeiten und innert Jahresfrist dem Volke zu unterbreiten:

Bei der Beschaffung der Mittel zur Deckung der Aufwendungen für die Landesverteidigung hat der Bund einen angemessenen Lastenausgleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen herbeizuführen. Zu diesem Zwecke sind die rechtlich selbständigen und unselbständigen industriellen und gewerblichen Betriebe sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute der Kantone und Gemeinden einer ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Rendite

angepassten Steuer zu unterwerfen. Kranken-, Versorgungs- und Bildungsanstalten sowie Unternehmen, die vorwiegend soziale, kulturelle oder kirchliche Aufgaben erfüllen, sind steuerfrei zu belassen.»

Art. 2

Dem Volke wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.
