

Bedeutung, Ziele und Möglichkeiten der Steuerstatistik in der Schweiz ¹⁾

Von Dr. C. Higy, Bern

Wenn wir in Abhandlungen, Botschaften und Berichten aus der Kriegs- und ersten Nachkriegszeit blättern, so wundern wir uns heute über das mangelhafte statistische Rüstzeug, das zur Verfügung stand, als es sich darum handelte, finanz- und steuerpolitische Fragen von grösster Tragweite zu lösen. Pro 1916 wurden die gesamtschweizerischen Einnahmen aus direkten Steuern mit Fr. 16 pro Kopf angenommen. Heute wissen wir, dass es ungefähr Fr. 40 gewesen sind. Die Differenz rührt hauptsächlich daher, dass die Gemeindesteuern nicht berücksichtigt wurden, da nur ungenügende Anhaltspunkte hierfür vorlagen. Lange Zeit wurde der Ertrag der Gemeindesteuern stark unterschätzt. Noch 1921 wurde in einer vielbeachteten Arbeit der Ertrag der Gemeindesteuern mit zirka 135 Millionen angenommen. Heute wissen wir, dass er tatsächlich 230 Millionen betragen hat. Die Steuerlast war somit noch bedeutend grösser, als man glaubte annehmen zu müssen. Ganz unvollkommene Vorstellungen bestanden hinsichtlich der Steuerverteilung. Gewöhnlich wurden nur die Verhältnisse im Bund und in den Kantonen in Betracht gezogen, weil für die Gemeinden keine Grundlagen vorhanden waren. Es ergab sich dadurch ein viel zu starkes Hervortreten der indirekten Steuern. Das schiefe Bild unserer Steuerverteilung findet sich auch in den internationalen Vergleichen, welche vom Völkerbundssekretariat für die Brüsseler Finanzkonferenz aufgestellt worden waren. Die Zahlen des Völkerbund-Memorials gingen in die Presse über und wurden bei uns vielfach in dem Sinne interpretiert, als habe die Schweiz die unsocialsten Steuerverteilungsverhältnisse.

Als die erste Kriegsteuer eingeführt wurde, schätzte man den Ertrag auf 64—67 Millionen. Tatsächlich betrug er 128 Millionen. Diese beträchtliche Differenz ist zum Teil auf die ganz ungenügenden statistischen Grundlagen, welche für die Schätzung zur Verfügung standen, zurückzuführen.

Hier ist der Mangel an statistischen Grundlagen noch glimpflich abgelaufen. Es gibt aber auch andere Fälle. Es sei beispielsweise eine Stelle aus dem Verwaltungsbericht der Stadt Genf vom Jahre 1924 zitiert, wo es heisst: «Wir bedauern, dass das Finanzdepartement keine Statistik besitzt, welche eine genaue Grundlage für die Schätzung der Höhe der Zuschlagssteuer gibt, und dass infolge

¹⁾ Referat, gehalten an der Konferenz staatlicher Steuerbeamter in Bellinzona am 25. September 1931.

eines Mangels der Organisation das Jahr 1924 für die Stadt Genf mit einem Defizit abschliesst.»

Es soll mit diesen Beispielen nicht der Anschein erweckt werden, als hätte man in der Schweiz bis in die jüngste Zeit überhaupt sich kaum auf dem Gebiete der Steuerstatistik betätigt. Im Gegenteil. Es sind bereits in früheren Jahren, besonders seit Einführung der direkten Steuern, von amtlicher und privater Seite zahlreiche, umfangreiche und wertvolle Arbeiten durchgeführt worden. Ich erinnere an die Arbeit von Prof. Bücher über Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung 1878—1887, mit den Fortsetzungen von Prof. Mangold für die Jahre 1888—1903 und des statistischen Amtes für die Jahre 1903—1920. Von den Arbeiten der Vorkriegszeit möchte ich auch die Statistik von Kaufmann über die direkte Staatssteuer im Kanton Solothurn erwähnen. Zahlreiche Arbeiten enthält auch die Zeitschrift für schweizerische Statistik. Alle diese Statistiken, so wertvoll und verdienstlich sie an und für sich auch sind, haben den grossen Nachteil, dass ihnen die örtliche und zeitliche Vergleichbarkeit fehlt. Sie lassen sich zu keinem schweizerischen Gesamtbild zusammenfügen. Die erste vergleichende Steuerstatistik hat Georg Schanz seinem grossen Werk über die Steuern der Schweiz beigegeben. Einige Jahrzehnte später hat Steiger den Gedanken einer vergleichenden Steuerstatistik wieder aufgegriffen und weitergeführt.

Alle diese Vorarbeiten konnten den Anforderungen, die der Krieg entstehen liess, nicht mehr genügen. Die eidgenössische Steuerverwaltung sah sich deshalb gezwungen, die bisherigen statistischen Arbeiten weiterzuführen und so gut als möglich zu verbessern und auszubauen. Ihre Bestrebungen gingen vor allem dahin, eine möglichst vollständige Statistik der Steuereinnahmen sämtlicher Steuerhoheiten zu schaffen. Ferner widmete sie ihre Aufmerksamkeit der Steuerbelastungsstatistik. Die Ergebnisse dieser statistischen Untersuchungen erscheinen seit einer Reihe von Jahren als periodische Publikationen unter den Titeln: 1. Die Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. 2. Die Steuerbelastung des Erwerbs und des Vermögens in den grössern Gemeinden der Schweiz. Vor zwei Jahren ist als Spezialpublikation eine Untersuchung über die Steuerbelastung der A.-G. und Genossenschaften erschienen. Sämtliche Publikationen dürfen als bekannt vorausgesetzt werden.

Von den übrigen periodischen Arbeiten der eidgenössischen Steuerverwaltung möchte ich noch erwähnen: Statistik der Steuerbelastung in 625 Gemeinden der Schweiz. Es handelt sich um eine Erhebung, die alle drei Jahre vorgenommen werden muss, zwecks Einreihung des eidgenössischen Personals in die durch das Personalgesetz vorgesehenen Ortszuschlagszonen. Neuerdings hat die Eidgenössische Steuerverwaltung auf Wunsch des Vorstandes des Schweizerischen Städteverbandes auch die Bearbeitung der Steuerstatistik der 62 Verbandsgemeinden übernommen. Die Statistik erstreckt sich auf die Steuereinnahmen, das Steuerkapital und die Steuersätze.

Dies ist im wesentlichen der heutige Stand der vergleichenden Steuerstatistik, soweit sie sämtliche Kantone umfasst. Wir haben damit eine Linie erreicht, die zu überschreiten ausserordentlich schwierig ist. Wohl lässt sich das Erreichte noch etwas verbessern und ausbauen. Verschiedene Versuche haben aber un-

zweideutig dargetan, dass ohne bedeutenden Arbeitsaufwand nur wenige Kantone erhöhten Anforderungen genügen können. Wir haben dieses Jahr beim Steuerkapital eine Ausscheidung des auf physische Personen entfallenden Anteils vorgesehen. Knapp die Hälfte der Kantone war in der Lage, die Angaben zu liefern. Frühere Versuche, die Zahl der Steuerpflichtigen, die Schichtung des Steuerkapitals etc. festzustellen, haben noch lückenhaftere Ergebnisse gezeigt. Die Steuerregister, welche in der Hauptsache das Material für die Steuerstatistik zu liefern haben, dienen eben in erster Linie anderen als statistischen Zwecken. Ihre Anlage variiert nach Steuersystemen, Steuerbezug etc. So kommt es, dass die Ermittlung der Zahl der Steuerpflichtigen oder des Steuerkapitals dem einen Kanton relativ viel, dem andern relativ wenig Arbeit bereitet.

Zu den erhebungstechnischen Schwierigkeiten kommen die Schwierigkeiten, die sich aus der Verschiedenheit der Steuersysteme ergeben. Wie soll der Ertrag der Vermögenssteuer und der Einkommenssteuer auf die beiden Steuerarten aufgeteilt werden, wenn die Progression auf der Summe der beiden Steuern erhoben wird? Oder: wie ist es möglich, das steuerbare Einkommen des Kantons Aargau mit demjenigen des Kantons Baselstadt auf einheitliche Basis zu bringen, wenn der Kanton Aargau nur den Arbeitserwerb, der Kanton Baselstadt dagegen das gesamte Einkommen versteuert, wobei des weitern die Steuerbefreiungen ganz verschieden geregelt sind. Solche Schwierigkeiten lassen sich mit bestem Willen nicht aus der Welt schaffen.

Was aber sollen wir tun? Dies ist die Frage, die sich uns heute stellt. Sie stellt sich mit doppelter Dringlichkeit, weil die ausserordentliche Kriegssteuer mit dem nächsten Jahr in Wegfall kommt und damit auch die einzige Basis für eine vergleichende schweizerische Steuerstatistik. Sobald die Ergebnisse der Kriegssteuerstatistik ihre Aktualität verloren haben, stehen wir ungefähr wieder da, wo wir 1914 waren, abgesehen von der Statistik der Steuereinnahmen und der Steuerbelastung¹⁾.

Auch wenn die Einstellung zur Statistik vielerorts eine etwas skeptische ist, so glaube ich doch, dass die Erfahrungen der letzten Jahre die meisten Kantone von der Notwendigkeit der Steuerstatistik überzeugt haben. Nur mag hier oder dort noch allzusehr die Meinung herrschen, dass es genüge, sich steuerstatistisch zu betätigen, wenn ein spezieller Anlass vorliege, zum Beispiel eine Steuerrevision. Wenn dies nicht der Fall sei, so erübrige es sich, so zeitraubende Arbeiten vorzunehmen. Abgesehen davon, dass kein Kanton sicher ist, ob nicht in nächster Zeit ein Initiativbegehren lanciert wird, dessen Rückwirkung auf die Staatsfinanzen geprüft werden muss, so ist nicht zu übersehen, dass steuerstatistische Arbeiten ziemlich zeitraubend sind und nicht von einer Woche auf die andere durchgeführt werden können. Zudem geben Gelegenheitsstatistiken nur ein Momentbild, das je nach den augenblicklichen wirtschaftlichen Verhältnissen günstiger oder ungünstiger ausfällt. Es ist deshalb sehr wertvoll, wenn eine längere zeitliche Entwicklung verfolgt werden kann. Auf die Periodizität der Erhebungen ist darum besonderes Gewicht zu legen.

¹⁾ Vgl. Higy, Probleme der vergleichenden schweizerischen Steuer- und Finanzstatistik, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 1929, Heft 2.

Auch muss jeder Kanton bedenken, dass er vielleicht früher oder später in die Lage kommen könnte, Vergleiche mit andern Kantonen anstellen zu wollen. Er möchte vielleicht gerne wissen, wie sich diese oder jene Massnahme ausgewirkt hat, und wird es begrüessen, wenn ihm Zahlenmaterial zur Verfügung steht.

Es macht sich in den letzten Jahren in den öffentlichen Verwaltungen ein starkes Bedürfnis geltend, interkantonale und interkommunale Vergleichen zu können. Der Verband der Finanzkontrollbeamten öffentlicher Verwaltungen hat sich die dornenvolle Aufgabe gestellt, im Sinne einer gewissen Vereinheitlichung des Rechnungswesens der öffentlichen Verbände zu wirken, um dadurch eine Basis für interkantonale und interkommunale Vergleichsmöglichkeiten zu schaffen ¹⁾. Der Schweizerische Städteverband empfindet die Unvergleichbarkeit der in den Geschäftsberichten enthaltenen statistischen Angaben als grossen Mangel und befasst sich seit Jahren mit der Frage, wie sich hier Wandel schaffen liesse ²⁾. Die bisherigen Studien haben zum Ergebnis geführt, dass es zweckmässig wäre, wenn eine vergleichende Verwaltungsstatistik der schweizerischen Städte geschaffen werden könnte. Die Jahresversammlung in Genf vor zwei Jahren hat dieser Lösung einstimmig zugestimmt ³⁾. Einen Teil dieser Städtestatistik bildet die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung übernommene Steuerstatistik der Verbandsgemeinden, die z. Z. im Schweizerischen Finanzjahrbuch erscheint.

Zweifelloos hat auch schon manche kantonale Behörde die Unvergleichbarkeit der statistischen Darstellungen in den Verwaltungsberichten als Nachteil empfunden. Gerade auf steuerstatistischem Gebiet enthalten die Rechenschaftsberichte ungemein viel Interessantes. Ich möchte besonders auf folgende Kantone hinweisen:

St. Gallen gehört zu den wenigen Kantonen, die jährlich eine Statistik der Schichtung der Steuerfaktoren publizieren. Auf die Statistik der Nachsteuern werde ich noch zu sprechen kommen. Sehr wertvoll ist auch die Gemeindesteuerstatistik. Als weitem Kanton möchte ich Graubünden zitieren. Hier ist besonders die der Staatsrechnung beigegebene, gemeindeweise Statistik der Steuerfaktoren hervorzuheben. Dabei werden nicht nur das steuerbare Vermögen und Einkommen, sondern auch das Bruttovermögen und Einkommen, die Schulden und die Abzüge verschiedenster Art aufgeführt.

Der Kanton Schaffhausen weist eine nach Gemeinden detaillierte Statistik der Steuerfaktoren unter Berücksichtigung ihrer Zusammensetzung auf. Weniger gegliedert sind die Statistiken über das steuerbare Vermögen und Einkommen, welche die Kantone Waadt, Genf, Neuenburg und Luzern publizieren.

Besondere Beachtung verdient der Amtsbericht des Kantons Baselland pro 1930. Er enthält erstmals zahlreiche statistische Zusammenstellungen, die

¹⁾ Higy, Die Frage der Vereinheitlichung des Rechnungswesens öffentlicher Körperschaften der Schweiz, Vortrag, gehalten an der 5. Generalversammlung des Verbandes der Finanzkontrollbeamten öffentlicher Verwaltungen in Luzern 1930.

²⁾ Mangold, Die Vergleichbarkeit städtischer Rechnungen und Geschäftsberichte. Referat, gehalten an der Generalversammlung des Schweizerischen Städteverbandes in Neuenburg 1925.

³⁾ Jenny, O. H., Über die Errichtung einer vergleichenden schweizerischen Städtestatistik, Referat, gehalten an der Generalversammlung des Schweizerischen Städteverbandes in Genf 1929.

ein ziemlich abgerundetes Bild der Steuergrundlagen und der Verwaltungstätigkeit, soweit sie das Steuerwesen betrifft, gibt. Was der Kanton Baselland vorlegt, ist auch deshalb besonders beachtenswert, weil dieser Kanton weder über ein statistisches Bureau verfügt, noch einen grossen Verwaltungsapparat besitzt. Es ist zu hoffen, dass der Kanton Baselland seine statistischen Arbeiten jährlich weiterführt.

Zum Besten, was an jährlicher Steuerstatistik in der Schweiz gemacht wird, gehören die Arbeiten des Kantons Baselstadt. Seit Jahren enthält der Verwaltungsbericht des Kantons Baselstadt keine Statistik mehr. Sie erscheint nunmehr im statistischen Jahrbuch. Ich möchte bei der Basler Statistik besonders die Darstellung der Steuerpflichtigen, der Steuerfaktoren und des Steuerertrages nach Vermögens- und Einkommensstufen erwähnen. Einzigartig für schweizerische Verhältnisse ist die Erbschaftssteuerstatistik, auf die ich noch zu sprechen kommen werde.

Schliesslich möchte ich noch an die Gemeindesteuerstatistik des Kantons Tessin erinnern, die in den letzten Jahren im Verwaltungsbericht vom Departement des Innern publiziert worden ist.

Es wird also bereits heute namhafte Arbeit geleistet. Allerdings zeigt sich bei näherer Betrachtung eine sehr unliebsame Erscheinung. Die einzelnen Kantone betätigen sich in sehr ungleichem Masse. Die einen machen sozusagen nichts, die andern sind auf dem besten Wege zu einer guten Verwaltungsstatistik. Von den Kantonen, die sich steuerstatistisch betätigen, kann man sicher nicht behaupten, dass sie einander kopieren. Der eine macht dies, der andere das. Der eine macht es so, der andere wieder anders. Es lassen sich kaum drei oder vier Kantone miteinander annähernd vergleichen. Es herrscht heute ein beispielloses babylonisches Statistikgewirr, zum grossen Nachteil der Kantone, die auf dem Gebiete des Steuerwesens mit ein paar Zahlen so viel wichtige Erfahrung festhalten und einander mitteilen könnten. Aber auch die Qualität der Statistik muss bei diesem allzusebständigen Vorgehen leiden.

Ich glaube, dass die Bestrebungen in der Richtung eines Ausbaues der Steuerstatistik auf kantonaler Grundlage in erster Linie bei der sogenannten unausgelösten Statistik in den Verwaltungsberichten einsetzen müssen.

Ausgehend von den statistischen Darstellungen in den kantonalen Verwaltungsberichten habe ich ein Minimalprogramm für eine vergleichende kantonale Steuerstatistik aufgestellt. Ich betone: Das Programm sieht keine Statistik vor, die grundsätzlich nicht bereits von einem oder mehreren Kantonen heute durchgeführt wird. Es steht somit auf einer realen Basis. Inhaltlich macht es keinen Anspruch auf Originalität. Es sucht lediglich die in den kantonalen Berichten enthaltenen Statistiken auf den grössten gemeinsamen Nenner zu bringen.

Das Programm zerfällt in zwei Teile. Der erste Teil enthält vorwiegend Verwaltungsstatistik, der zweite Teil die Statistik der Steuerfaktoren und Steuerergebnisse.

Die unter 1—6 vorgesehenen Statistiken haben den Zweck, das Funktionieren des Steuerapparates zahlenmässig zum Ausdruck zu bringen. Sie sollen zeigen, wie der Verwaltungsapparat arbeitet und wie sich die Steuerpflichtigen

einstellen. Besonders aufmerksam machen möchte ich auf Ziffer 4: Nachsteuern. Die Statistik der Nachsteuerfälle ist noch sehr wenig entwickelt, oder sie wird nicht veröffentlicht. Ich möchte hier auf den Kanton St. Gallen hinweisen, der beachtenswerte Ansätze für eine Nachsteuerstatistik aufweist. Sie geht weiter als die hier vorgesehene, indem sie auch den Umfang der Steuerhinterziehung berücksichtigt.

In den ersten Teil des Programms gehörte auch eine Statistik der Kosten des Steuerapparats (Steuerveranlagung und Steuerbezug). Eine solche Statistik wäre ein interessanter Gradmesser für die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Steuersysteme. Allein bei der sehr verschiedenen Gliederung des Verwaltungsapparates und der sehr verschiedenen Bedeutung, welche den Gemeindeorganen in den einzelnen Kantonen zukommt, stösst eine vergleichende Statistik auf grosse Schwierigkeiten. Die Frage bedarf noch eingehender Vorstudien, bevor ein Schema, das für schweizerische Verhältnisse praktischen Wert hat, aufgestellt werden kann. Dies hindert jedoch nicht, dass die einzelnen Kantone bereits jetzt sich der Statistik der Steuerkosten in erhöhtem Masse annehmen.

Ich glaube, dass der erste Teil des Programms relativ wenig Arbeit verursacht. Wesentlich anders liegen die Verhältnisse beim zweiten Teil.

Die Statistik 7 bezweckt eine Gliederung des steuerpflichtigen Vermögens und Einkommens nach den wichtigsten Gruppen der Steuerzahler. Nach den gemachten Erfahrungen ist diese Gliederung für viele Kantone nicht sehr einfach durchzuführen. Es sollte aber auf alle Fälle wenigstens eine Ausscheidung der anonymen Erwerbsgesellschaften erstrebt werden. Es ist dies für die richtige Beurteilung der Steuerkraft und ihrer Veränderungen in verschiedener Hinsicht wichtig. Da wo die Kollektiv- und Kommanditgesellschaften als Gesellschaften besteuert werden, sollten auch sie speziell aufgeführt werden.

Im Programm nicht vorgesehen, aber nichtsdestoweniger zu begrüssen wäre, eine Statistik des Vermögens und Einkommens nach seiner Substanz, zum Beispiel Liegenschaften, Wertschriften, Fahrhabe etc. oder Arbeitserwerb, Kapitaleinkommen etc. Eine solche Ausgliederung nehmen heute die Kantone Graubünden und Baselland vor. Ich glaube, dass man die Frage nach der Zusammensetzung des Vermögens und Einkommens vorerst in einem Minimalprogramm, das doch auf möglichst breiter, örtlicher Basis durchgeführt werden sollte, nicht vorsehen kann.

Die oft gestellte Frage nach der Zahl der Steuerpflichtigen habe ich nach den bisher gemachten Erfahrungen mit einigem Widerstreben in das Programm aufgenommen. Die Beantwortung scheint auf den ersten Blick sehr leicht, ist es aber bei genauerer Betrachtung keineswegs. Von der Anlage der Steuerregister hängt es wesentlich ab, ob eine Auszählung der Steuerpflichtigen relativ viel oder wenig Arbeit erfordert. Streng genommen, dürfte sich die Auszählung nicht darauf beschränken, die Gesamtzahl der Steuerpflichtigen zu ermitteln, sondern müsste feststellen, wieviel Personen 1. nur Vermögen, 2. Vermögen und Einkommen, 3. nur Einkommen versteuern. Die Statistik der Steuerpflichtigen hat heute mehr kantonalen als interkantonalen Wert. Auch lassen sich die für die einzelnen Kantone ermittelten Zahlen nicht einfach addieren, weil viele Personen in zwei

oder mehr Kantonen steuerpflichtig sind. Einen wirklich praktischen Wert hat die Statistik der Steuerpflichtigen erst dann, wenn die Steuerpflichtigen nach Steuerfaktoren und Steuerleistung gruppiert werden.

Die Ausgliederung nach Steuerfaktoren wird heute nur von wenigen Kantonen regelmässig ausgeführt. Ich erwähne Baselstadt und St. Gallen. Es ist dies begreiflich, da es sich um sehr zeitraubende Arbeiten handelt, für die ziemlich Personal und auch maschinelle Hilfsmittel notwendig sind. Ich glaube nicht, dass die Statistik der Vermögens- und Einkommenschichtung in den nächsten Jahren grosse Fortschritte machen wird. Ich habe darum die Ziele in dieser Hinsicht nicht zu weit gesteckt. Es scheint mir ratsam, die Statistik vorerst auf die natürlichen Personen zu beschränken. Um die Arbeit nicht zu erschweren, habe ich die Vermögens- und Einkommensstufen absichtlich ziemlich gross gewählt. Das soll natürlich keinen Kanton hindern, eine stärkere Untergliederung durchzuführen. Eine ziemliche Erschwerung wird für viele Kantone die Auszählung nach einheitlich fixierten Vermögens- und Einkommensklassen darstellen. Die vorliegenden Statistiken lehnen sich in starkem Masse an die Steuer- oder Progressionsklassen des kantonalen Steuergesetzes an. Selbstverständlich wäre es zu begrüßen, wenn die Auszahlungen nach einheitlichem Schema vorgenommen würden. Doch darf an diesem Punkt das Ganze nicht scheitern. Durch eine Auszählung des steuerbaren Vermögens und Einkommens nach einheitlichem Schema wäre noch keineswegs die interkantonale Vergleichbarkeit garantiert. Die grossen Verschiedenheiten in der Umschreibung des Steuerobjektes (Gesamteinkommen, Arbeitseinkommen), in den Bewertungsgrundsätzen, den steuerfreien Abzügen und nicht zuletzt der Einschätzungspraxis bewirken eine heterogene Gestaltung des Grundlagenmaterials. Eine vergleichende Statistik der Schichtung der kantonalen Steuerfaktoren ist ein Unding. Unvergleichbares wird dadurch nicht vergleichbar, dass man es in ein einheitliches Schema presst.

Wenn auch die kantonalen Auszahlungen der Steuerfaktoren nach Vermögens- und Einkommensstufen interkantonale nicht vergleichbar sind, so geben sie doch einige Anhaltspunkte für die Beurteilung der Vermögens- und Einkommensverteilung und deren Veränderungen. Es ist darum wünschenswert, dass die Kantone in vermehrtem Masse die Schichtung des Vermögens und Einkommens statistisch zu erfassen suchen. Es ist dies nicht nur aus fiskalischen, sondern auch aus sozialpolitischen Gründen geboten. Man denke beispielsweise an die Notwendigkeit einer Schätzung der für bestimmte soziale Massnahmen in Betracht fallenden unbemittelten Personen. Hier ist die Steuerstatistik trotz aller Unvollkommenheiten das einzige Hilfsmittel, um Anhaltspunkte zu gewinnen. Bei dem verbesserten Einschätzungsverfahren hat sich der Erkenntniswert der Steuerregister gegenüber früher etwas gehoben und letzten Endes ist in vielen Fällen ein unvollkommenes Hilfsmittel noch besser als gar keines. Allerdings wäre bei einer Statistik, die der wirtschaftlichen und sozialen Erkenntnis dienen soll, das Bruttovermögen und Bruttoeinkommen dem steuerbaren Vermögen und Einkommen vorzuziehen. Meines Wissens besitzt nur der Kanton Baselstadt eine periodische Statistik der Schichtung des Bruttovermögens und

Einkommens. Ich glaube, dass in dieser Hinsicht vorerst nicht viel zu erreichen sein wird und habe deshalb darauf verzichtet, eine entsprechende Rubrik vorzusehen.

Schliesslich möchte ich noch bemerken, dass es wohl ausser Frage steht, dass für die Statistik der Steuerfaktoren nur die Einschätzungsergebnisse, nicht aber die definitiven Zahlen Verwendung finden können, wenn auf eine gewisse Aktualität der Statistik Wert gelegt wird. Das erhaltene Bild wird dadurch allerdings noch weniger wirklichkeitsgetreu. Es ist dies aber eine der vielen Unzulänglichkeiten, die der Steuerstatistik eben anhaften und die uns bei der Benützung stets eine gewisse Reserve zur Pflicht machen.

Der letzte Programmpunkt bildet die Erbschaftssteuerstatistik. Auch hier handelt es sich um ein sehr wenig bearbeitetes Gebiet. Mit Ausnahme des Kantons Baselstadt, der jährlich im statistischen Jahrbuch eine Ausgliederung des Erbschaftssteuerumsatzes und der Steuerbeträge nach Verwandtschaftsklassen publiziert, besitzt kein anderer Kanton nennenswerte Ansätze für eine periodische Erbschaftssteuerstatistik. In vereinzelt Fällen wird in den Amtsberichten der Steuerertrag oder die Zahl der Erbfälle nach den im Steuergesetz aufgestellten Verwandtschaftsklassen angegeben. Es handelt sich dabei aber um sehr spärliches und ungleichwertiges Material, das nicht als Statistik anzusprechen ist.

An der Statistikertagung in Zürich vor zehn Jahren hat Prof. Grossmann Thesen für eine schweizerische Erbschaftssteuerstatistik aufgestellt ¹⁾. Es ist aber auf diesem Gebiete bis heute nichts geschehen, obwohl eine ausgebaute Erbschaftssteuerstatistik steuerpolitisch und soziologisch von grossem Wert wäre.

Wie bei der Vermögens- und Einkommenssteuerstatistik, können wir die kantonalen Ergebnisse nicht zu einem schweizerischen Gesamtbild zusammenfügen. Die Besteuerungsgrundsätze variieren bei der Erbschaftssteuer nicht weniger stark als bei der Vermögenssteuer. Auch die Erbschaftssteuerstatistik kann uns nur Anhaltspunkte geben für gewisse Tatsachen und Entwicklungserscheinungen. Das vorliegende Programm beschränkt sich auf eine Nachlassstatistik und eine Erbanfallstatistik gegliedert nach Verwandtschaftsgraden. Auch hier sind nur sechs Vermögensstufen vorgesehen, um die Arbeit möglichst zu vereinfachen.

* * *

Ich habe im Programmentwurf nur die kantonalen Hauptsteuern, d. h. die Vermögens- und Einkommens- und Erbschaftssteuern, vorgesehen, weil es sich dabei um Steuern handelt, die in allen oder der weit überwiegenden Zahl der Kantone erhoben werden. Bei den übrigen Steuern kommt die statistische Verarbeitung zurzeit kaum in Frage, zum Beispiel bei den Stempelsteuern, Handelsänderungssteuern, Hundesteuern, Reklamesteuern. Das gleiche ist der Fall bei

¹⁾ Grossmann, Die Erbschaftssteuerkontingente und ihre statistischen Grundlagen. Referat, gehalten an der Jahresversammlung der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft in Zürich am 15. Oktober 1921.

der Wertzuwachssteuer und Vergnügungssteuer, die nur von vereinzelt Kantonen erhoben werden. Hier hat die Gemeindesteuerstatistik ergänzend neben die kantonale Statistik zu treten.

Wir haben bis jetzt unsere Aufmerksamkeit ausschliesslich der Statistik der kantonalen Steuern zugewandt. Bei der Gemeindesteuerstatistik, welche in vielen Fällen das notwendige Korrelat der kantonalen Steuerstatistik bildet, bieten sich erhöhte Schwierigkeiten. Die Eidgenössische Steuerverwaltung ist froh, wenn es ihr mit Hilfe der kantonalen Behörden jeweils gelingt, wenigstens die Steuereinnahmen in sämtlichen Gemeinden festzustellen. Ursprünglich war ein wesentlich grösseres Programm vorgesehen. Es zeigte sich aber, dass man darauf verzichten musste, wenn nicht die Statistik der Steuereinnahmen gefährdet werden sollte. Die Verhältnisse liegen nicht in allen Kantonen gleich schlimm. Aber auch da, wo kantonale Statistiken durchgeführt werden, die über den Steuerertrag hinausgehen, darf man nicht übersehen, welche Schwierigkeiten zu überwinden sind und wie gross die Arbeit ist, die geleistet werden muss, um von der letzten Gemeinde die Angaben beizubringen. Immerhin schenken viele Kantone der Gemeindesteuerstatistik heute noch zu wenig Beachtung. Wo die Gemeinderrechnungen die kantonale Kontrolle passieren müssen, sollte es nicht allzu schwer halten, die Angaben für eine Statistik der Steuereinnahmen zu gewinnen.

Nächst der Statistik der Steuereinnahmen scheint mir eine Statistik der Gemeindesteuersätze noch am aussichtsreichsten. Eine solche Statistik hätte insofern praktischen Wert, als sie Anhaltspunkte bieten würde für die Beurteilung der zeitlichen Veränderung des Steuerniveaus in den einzelnen Kantonen.

Bei den geringen Aussichten, die für einen weitem Ausbau der Gemeindesteuerstatistik bestehen, müssen sich die Bestrebungen auf die grössern Gemeinden beschränken. Die örtliche Basis für eine solche Statistik bilden die Gemeinden des Schweizerischen Städteverbandes. Ein engeres Zusammenarbeiten zwischen Städteverband und Eidgenössischer Steuerverwaltung ist bereits in die Wege geleitet. Im allgemeinen wird das Programm ein ähnliches sein wie für die kantonalen Steuern. An Stelle der Erbschaftssteuer werden Wertzuwachs-, Grund- und Vergnügungssteuern zu treten haben.

Es ist selbstverständlich, dass es Kantone und grössere Gemeinden gibt, die mit ihren statistischen Arbeiten weit über das aufgestellte Minimalprogramm hinausgehen können und gegebenenfalls hinausgehen müssen. Es wird sich dabei in der Regel um Spezialstatistiken handeln, die im Zusammenhang mit Steuerreformen und sozialen Aufgaben notwendig sind. Ich erinnere beispielsweise an die Steuerstatistik des Kantons Freiburg für das Jahr 1917, die Steuerstatistik des Kantons Bern für das Steuerjahr 1920, die Zürcher Steuerstatistik pro 1921, die Besteuerung der physischen Personen im Kanton Baselstadt pro 1925, die in Bearbeitung liegende Steuerstatistik des Kantons Tessin pro 1930. Es sind dies aber Ausnahmen, mit denen man nicht rechnen kann. Sie bilden eine wertvolle Ergänzung der regelmässigen Statistik, nicht aber einen Ersatz.

Dies ist in grossen Zügen das Programm, das ich zur Diskussion stellen möchte. Es bleibt mir nur noch übrig, den Weg zu skizzieren, der uns sukzessive zu dem gesteckten Ziele führen könnte.

In erster Linie ist folgende Überlegung zu machen: Die kantonale Steuerstatistik ist Sache der Kantone. Es steht den Kantonen völlig frei, ob sie sich auf diesem Gebiet betätigen wollen oder nicht. Es gibt kein Gesetz und keine Instanz, die sie verpflichtet, die Tatsachen und Vorgänge auf dem Gebiet des Steuerwesens statistisch zu erfassen. Damit ist auch die Stellung der Bundesbehörden, d. h. der Eidgenössischen Steuerverwaltung, klar gezeichnet. Der Bund kann nicht originäre Steuerstatistik machen. Seine Aufgabe besteht vielmehr darin, die kantonalen und kommunalen Behörden zur Vornahme steuerstatistischer Arbeiten anzuregen und die ihm zur Verfügung gestellten statistischen Angaben zu einem einigermaßen homogenen Ganzen zusammenzufügen.

Die völlige Freiwilligkeit der kantonalen Mitarbeit erfordert in erster Linie die Abklärung der Frage, wie die Kantone sich zum Ausbau der Steuerstatistik stellen, was sie machen können und machen wollen. Der einfachste Weg zur Abklärung der statistischen Stimmung scheint mir folgender zu sein:

Den kantonalen Behörden wird von der eidgenössischen Steuerverwaltung ein Programmentwurf zugestellt. Gleichzeitig sind folgende Fragen zu stellen: Sind Sie grundsätzlich bereit, am Ausbau der Steuerstatistik mitzuwirken? Wenn ja, welche Programmpunkte können sie erfüllen: *a)* ohne besondere Arbeit; *b)* nur mit ziemlicher Mehrarbeit; *c)* welche Programmpunkte können Sie nicht erfüllen?

Aus den eingehenden Antworten werden sich wichtige Anhaltspunkte zur Beurteilung der Stimmung in den einzelnen Kantonen ergeben. Es ist ziemlich sicher, dass einzelne Kantone sich für die Sache nicht interessieren oder aus Mangel an Arbeitskräften ihre Mitarbeit nicht zusichern können. Von den Kantonen, die grundsätzlich bereit sind, mitzuwirken, werden verschiedene einzelne Fragen ohne grossen Arbeitsaufwand nicht oder nur unvollständig beantworten können usw.

Für die Kantone, welche grundsätzlich bereit sind, mitzuarbeiten, sollte ein bereinigtes Minimalprogramm aufgestellt werden, das so gehalten ist, dass es ohne ausserordentlichen Mehraufwand an Arbeit von jedem interessierten Kanton jährlich erfüllt werden kann. Für die Kantone, welche in der Lage sind, über das Minimalprogramm hinaus statistische Auszählungen vorzunehmen, wird ein Zusatzprogramm aufgestellt. Die Bestrebungen müssen dahin gehen, immer mehr Kantone für die Ausführung des Zusatzprogramms zu gewinnen. Auf dieser elastischen Grundlage sollte es möglich sein, ein Maximum des Erreichbaren zu erlangen, ohne dass die Kantone gegen ihren Willen und über ihre Kraft hinaus beansprucht werden.

Sehr wichtig für den Ausbau der Statistik nach einheitlichen Richtlinien ist eine stärkere Kollaboration zwischen kantonalen und eidgenössischen Dienststellen. Kantone, welche grössere statistische Arbeiten vorzunehmen gedenken und nicht über eine gewisse Erfahrung und einiges geschultes Personal verfügen, sollten andere Kantone, die bereits ähnliche Arbeiten ausgeführt haben, oder die

Eidgenössische Steuerverwaltung konsultieren. Sie erreichten dadurch nicht nur eine Arbeitersparnis, sondern auch eine qualitative Verbesserung der Statistik. Auch die Verarbeitungstechnik liesse sich durch ein engeres Zusammenarbeiten rationeller gestalten. Ich denke dabei an eine zentrale, maschinelle Auszählung, wenn es sich um besonders umfangreiches Zahlenmaterial handelt. Der rationellen Aufarbeitung des Urmaterials ist die grösste Aufmerksamkeit zu schenken. Es hängt hiervon die Erreichung der gesteckten Ziele wesentlich ab. Manche Kantone möchten gerne in verstärktem Masse Steuerstatistik treiben, es fehlen ihnen jedoch die Arbeitskräfte und die maschinellen Hilfsmittel.

Schliesslich ist noch die Frage der Publizität kurz zu streifen. Man hat früher aus der Statistik eine Geheimwissenschaft gemacht. Heute verfallen wir in das andere Extrem. Man glaubt, jede statistische Zusammenstellung müsse urbi et orbi bekannt gegeben werden. Wir werden auch hier einen Mittelweg suchen müssen. Speziell bei der Steuerstatistik, die in starkem Masse die Gefahr falscher Schlussfolgerungen in sich trägt, ist eine gewisse Zurückhaltung bei der Veröffentlichung der Ergebnisse geboten.

* * *

Ich bin am Schlusse meiner Ausführungen angelangt. Ich glaube nicht, dass die kantonalen Behörden sich mit grosser Begeisterung an die Sache machen werden. Sie werden sich anderseits aber auch der Einsicht nicht verschliessen können, dass es eine Notwendigkeit ist, sich auf steuerstatistischem Gebiete stärker zu betätigen als bisher.

Der öffentliche Finanzhaushalt ist in den letzten 20 Jahren bedeutend konjunkturrempfindlicher geworden. Bei schlechter Konjunktur lassen sich die Ausgaben nicht einfach stoppen, im Gegenteil, sie steigen in vermehrtem Masse infolge der erhöhten sozialen Aufwendungen. Anderseits gehen die Einnahmen zurück. Vor dem Kriege bildeten die Vermögenssteuern mit relativ stabilem Ertrag das Fundament der meisten kantonalen Steuersysteme. Heute sind an ihre Stelle die Einkommenssteuern getreten, die höhere, aber auch schwankendere Erträge abwerfen. Dadurch wird in Krisenzeiten die Spannung zwischen Einnahmen und Ausgaben verstärkt. Die Erfahrung der letzten kantonalen Finanzkrisen lehrt, dass durch Einsparungen allein das gestörte finanzielle Gleichgewicht nicht repariert werden kann. Der regulierende Faktor sind die Steuern. Man wird einwenden: die Kantone haben den Ausweg aus der Finanzkrise auch ohne befriedigende Steuerstatistik gefunden. Ich zweifle nicht, dass sie voraussichtlich auch die nächste Krise überstehen werden. Es steht jedoch ausser Zweifel, dass ein ausgebautes System der Steuerstatistik ein wertvolles Instrument darstellt, um den immer komplizierteren Steuerorganismus zu kontrollieren und zu regulieren. Auch als Hilfsmittel sozialer Erkenntnis darf man die Steuerstatistik trotz aller Unvollkommenheiten nicht unterschätzen.

Wenn aber die Steuerstatistik ihren Aufgaben gerecht werden soll, muss sie zwei Eigenschaften besitzen: Aktualität und Periodizität. Die nächste Finanzkrise, der wir bereits entgegengehen, sollte uns besser vorbereitet finden als die vergangene der Kriegs- und ersten Nachkriegsjahre.

Thesen

Die Steuern sind die Grundlagen der öffentlichen Finanzen. Die Erfahrung der letzten Jahre lehrt, dass die Sanierung des kantonalen Finanzhaushaltes in der Hauptsache nur durch Steuern möglich ist. Es ist deshalb notwendig, dass dieser wichtige Faktor regelmässig kontrolliert wird. Ein Hilfsmittel hierzu ist die Steuerstatistik.

Die Kantone haben bereits gelegentlich umfangreiche statistische Arbeiten durchgeführt. Ferner enthalten die jährlichen Amtsberichte einzelner Kantone zahlreiche statistische Zusammenstellungen, die aber in Form und Inhalt sehr stark variieren, so dass die Vergleichbarkeit fehlt. Dieser Nachteil sollte nach Möglichkeit behoben werden.

Bei der Verschiedenheit der kantonalen Steuersysteme ist eine Unifikation praktisch nicht möglich. Die einzelnen Kantone müssen die Statistik ihren speziellen Verhältnissen anpassen. Es sollten dabei jedoch gewisse einheitliche Richtlinien, wie sie im beiliegenden Programmentwurf skizziert sind, eingehalten werden. Dieser Entwurf sieht keine Statistik vor, die grundsätzlich nicht bereits heute in einem oder mehreren Kantonen durchgeführt wird.

Da es den Kantonen völlig freisteht, sich auf dem Gebiete der Steuerstatistik zu betätigen, muss zuerst abgeklärt werden, was die einzelnen Kantone machen können und machen wollen. Erst dann kann ein definitives Programm aufgestellt werden.

Thèses

Les impôts constituent la base fondamentale des finances publiques. L'expérience des dernières années montre que l'assainissement du ménage financier des cantons n'est pour ainsi dire possible que si l'on recourt aux impôts. Il est dès lors nécessaire que ce facteur important soit soumis à un contrôle régulier. La statistique fiscale est, en ce domaine, un précieux auxiliaire.

Les cantons ont déjà effectué occasionnellement des travaux statistiques considérables. D'autre part, les rapports officiels annuels de certains cantons renferment de nombreuses données statistiques, dont la forme et les éléments, toutefois, varient dans une très forte mesure, de telle sorte qu'il n'est pas possible de procéder à des comparaisons.

Etant données les différences existant entre les systèmes fiscaux des cantons, il n'est pas possible d'élaborer un système uniforme. Chaque canton doit accommoder la statistique à ses conditions particulières. Il serait indiqué, toutefois, que les cantons s'en tiennent à certaines directives uniformes, telles qu'elles sont esquissées dans le projet de programme ci-inclus. Ce projet ne prévoit aucun système de statistique qui ne soit déjà appliqué aujourd'hui dans un ou plusieurs cantons.

Les cantons étant absolument libres de s'intéresser ou non au domaine de la statistique fiscale, il y a lieu de déterminer avant tout ce que chacun d'eux peut et veut faire en cette matière. C'est ensuite seulement qu'il sera possible d'établir un programme définitif.

Die Statistik der kantonalen Steuern ist Sache der Kantone. Im Interesse der Verbesserung und Vereinheitlichung der Statistik sollte jedoch ein engeres Zusammenarbeiten der kantonalen Behörden mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung erstrebt werden.

La statistique des impôts cantonaux est de la compétence des cantons. Toutefois, en vue d'améliorer et de rendre plus uniformes les travaux en cette matière, il y aurait lieu de rechercher une collaboration plus étroite entre les autorités cantonales et l'Administration Fédérale des Contributions.

Grundzüge einer vergleichenden kantonalen Steuerstatistik

1. Termine für die Staatssteuer:

Schlusstermin für die Abgabe der Steuererklärung:

- a) Vermögenssteuer
- b) Einkommenssteuer

Versand der Steuerrechnungen:

- a) Vermögenssteuer
- b) Einkommenssteuer

Zahlungstermine:

- a) Vermögenssteuer
- b) Einkommenssteuer

2. Steuerbezug (Vermögens- und Einkommenssteuer):

Taxationsergebnis 1930 Fr.

Steuereingang:

- a) Steuer 1930 »
- b) Steuern früherer Jahre »
- c) Nachsteuern, Verzugszinse »

Restanzen:

- a) Zu Beginn des Jahres »
- b) Auf Ende des Jahres »

Erlassene und unerhältliche Steuern »

3. Steuerverzug:

Zahl der:

- Zahlungsmahnungen
- Betreibungsbegehren
- Pfändungsbegehren
- Konkurseingaben
- Nachlassverträge, gerichtliche und aussergerichtliche

4. Nachsteuern 1930:

Vermögen:

a) Zahl der Fälle	
b) Nichtversteuertes Vermögen	Fr.
c) Nachsteuerbetrag	»

Einkommen:

a) Zahl der Fälle	
b) Nichtversteuertes Einkommen	Fr.
c) Nachsteuerbetrag	»

5. Rekursfälle:

Von 1929 übernommen	
1930 eingegangen	
	Total
1930 { erledigt	
{ abgeschrieben	
Auf 1931 übertragen	

6. Rekursentscheide:

Entscheid	Rekurrent	
	Steuerpflichtiger	Fiskalbehörde
begründet		
teilweise begründet		
abgewiesen		
Total		

7. Steuerfaktoren 1930:

	Pflichtige	Betrag
Katasterwert der Liegenschaften *)		Fr.
Steuerpflichtiges Vermögen		»
a) Natürliche Personen		»
b) Anonyme Erwerbsgesellschaften		»
c) Übrige Steuerpflichtige		»
Steuerpflichtiges Einkommen		»
a) Natürliche Personen		»
b) Anonyme Erwerbsgesellschaften		»
c) Übrige Steuerpflichtige		»

*) Jahr der letzten Hauptschatzung 19.....

8. Vermögensschichtung der natürlichen Personen:

Vermögensstufen in Fr.	Zahl der Personen	Steuerpflichtiges Vermögen
0— 50.000		Fr.
50.000— 100.000		»
100.000— 500.000		»
500.000—1.000.000		»
über 1.000.000		»
Total		Fr.

9. Einkommensschichtung der natürlichen Personen:

Einkommensstufen in Fr.	Zahl der Personen	Steuerpflichtiges Einkommen
0— 5.000		Fr.
5.000—10.000		»
10.000—20.000		»
20.000—50.000		»
über 50.000		»
Total		Fr.

10. Vererbtes Vermögen nach Vermögensklassen:

Erblasser mit Vermögen von Fr.	Zahl der Fälle	Vererbtes Vermögen in Fr.
bis 50.000		
50.000— 100.000		
100.000— 500.000		
500.000—1.000.000		
über 1.000.000		
Total		

11. Erbanfall und Steuerbetrag nach Verwandtschaftsgraden:

Erben	Erbanfall in Fr.	Steuerbetrag in Fr.
Deszendenten		
Ehegatten.		
Eltern		
Grosseltern		
Geschwister		
Onkel, Tante, Nefte, Nichte		
Geschwisterkinder		
Übrige Erben		
Total		