Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 7 (1939-1940)
Heft: 2

Artikel: Finanzielle Gefahr - politische Gefahr [Fortsetzung]
Autor: Eibel, Robert
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-759100

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Finanzielle Gefahr — politische Gefahr

Von Robert Eibel.

II

Verwischte Verantwortlichkeiten.

a) Die Bundesbahnen.

„Die Autorität über die Bundesbahnen ist in niemandes Hand konzentriert". In grossen Lettern sollte man diesen Satz aus der bundesrätlichen Botschaft über jedes eidgenössische Bahnhöflein schreiben. Kann man ein sprechenderes Beispiel für die Verwischung aller Verantwortlichkeiten finden, als das grösste Unternehmen unseres Landes, die S.B.B.? Um sich für ihre gewaltigen Defizite zu exkulpieren, verweisen die Bundesbahnen auf zwei Dinge. Einmal auf die böse Autokonkurrenz, auf welche einzutreten wir hier keinen Anlass haben, und dann aber weiter auf die bahnfremden Lasten. Auch da wird zum Teil stark übertrieben; so bei der angeblichen Ueberzahlung beim Rückkauf, welche wahrscheinlich gar keine Ueberzahlung war. Aber es bleibt die Tatsache, dass die bundesrätliche Botschaft die Uebernahme von 650 Millionen Franken Bundesbahnschuld à fond perdu damit begründet, es handle sich um der Bahn aufgebürdete bahnfremde Lasten. Unter diesen Begriff fallen, neben der Ueberzahlung beim Rückkauf, Militär- und Kriegstransporte, ferner Bauten und Anschaffungen, welche die Bahn nicht aus betrieblichen Gründen, sondern zum Zwecke der Arbeitsbeschaffung vornahm etc. Allein der Umstand, dass nach 35 Jahren Existenz einer Bahn nachträglich eine solche Rechnung präsentiert werden kann, zeigt, dass man durch Verwischung der Verantwortlichkeiten zwischen Bundesbahndirektion, Verwaltungsrat und Bundesrat, dem Steuerzahler während 3½ Jahrzehnten den wahren Sachverhalt verschleiert hat. Die sog. bahnfremden Lasten wurden immer wieder mit dem Hinweis an die Bundesversammlung, den Referendumsbürger und den Steuerzahler beschlossen: Lieber Mann, reg Dich nicht auf, die Sache kostet Dich ja nichts, sie wird von

den Bundesbahnen bezahlt. Diese, ein Verwaltungszweig der Bundesbürokratie, hatten nichts anderes zu tun, als gehorsam die Aufgabe zu übernehmen, die ihr der Souverän — in Unkenntnis der Konsequenzen — aufgebürdet hatte. So etwas wäre nie möglich gewesen, wenn zwischen Bund und Bundesbahnen eine rechtlich saubere Ausscheidung der Verantwortlichkeiten vorgelegen hätte. Verantwortlich ist nur, wer auch das Risiko seines Handelns trägt. Man ersieht daraus, dass uns vor übertriebenen bahnfremden, d. h. politischen Belastungen, nur die juristische Trennung zwischen Bund und Bundesbahnen helfen kann, d. h. die Verleihung des Charakters einer selbständigen öffentlichen Anstalt an die S.B.B., ähnlich etwa wie bei der Nationalbank, der Suval oder den Kantonalbanken.

b) Die Ausgabenfreudigkeit der Bundesversammlung.

Unter dem Thema unklare Verantwortlichkeiten muss ferner der Art und Weise Erwähnung getan werden, wie neue Ausgaben im Bunde beschlossen werden. Wir meinen hier die bedenkliche Erscheinung, die darin liegt, dass Ausgabenanträge, welche der Bundesrat vorlegt, zumeist von der Bundesversammlung kräftig erhöht werden. Zufolge einer weit vorgetriebenen Interventionspolitik sind die wirtschaftlichen Fragen in der Bundesversammlung in den Vordergrund getreten. Sobald es aber um materielle Interessen geht, bestehen notwendigerweise fast bei jedem einzelnen Ratsmitglied Abhängigkeiten, Verbindungen und Unfreiheiten, welche dazu führen, dass er seine Stimme zur Verteidigung der Interessen des ihm nahestehenden Berufsstandes oder seiner sozialen Klasse oder seines engeren Wahlkreises erheben muss. Dabei treten die Notwendigkeiten des Gesamtwohls unweigerlich in den Hintergrund. Wenn man sich auf das Urteil guter Kenner der Bundesversammlung verlassen will, müssen wohl zwei Drittel der Mitglieder der Volksvertretung als in dieser Beziehung irgendwie befangen betrachtet werden. Die Verflechtung der Ratsmitglieder mit wirtschaftlichen Sonderinteressen hat zur Folge, dass nicht nur dann, wenn die eigenen Belange zur Diskussion stehen, der Blick aufs Ganze getrübt wird. Nach dem Prinzip „Gibst Du mir die Wurst, lösch' ich Dir den Durst" muss darüber hin-

aus jeder darauf bedacht sein, Bundesgenossen für seine Forderungen zu suchen, sodass es wohl nicht übertrieben ist, wenn kürzlich in öffentlicher Versammlung erklärt wurde, die Bundesversammlung sei eine „Versicherungsgenossenschaft auf Gegenseitigkeit" für die Durchsetzung von Sonderwünschen, sei es auf dem Gebiete der Staatseingriffe oder bei der Gewährung von Bundesbeiträgen.

Es ist nicht leicht, die Frage zu beantworten, welches die finanziellen Konsequenzen dieses Systems für die Eidgenossenschaft sind. Einige wenige Beispiele aus der Nachkriegspraxis der Bundesversammlung zeigen jedoch, dass es hier ins dicke Tuch geht:

		Botschaft des Bundesrates Mill. Fr.	Beschluss der Bundesvers. Mill. Fr.	Differenz Mill. Fr.
Voranschlag 1926		299,48	322,04	22,56
Voranschlag 1927		323,7	327,49	3,79
Teuerungszulagen an das Bundespersonal	BBschl. v. 27. 4. 20	jährl. Mehrauslagen		20,0
Behebung der Arbeitslosigkeit	BBschl.v. 18. 2. 21	10,0	15,0	5,0
Verbilligung von Kohle und Torf	BBschl. v. 15. 4. 21	27,0	35,5	8,5
a. o. Bundeshilfe für die Viehhaltung	BBschl. v. 12. 10. 22	3,0	5,0	2,0
Dienstverhältnis der Bundesbeamten	B. Gs. v. 30. 6. 27	jährl. Mehrausgabe		19,0
Kranken- und Unfallversicherung	BBschl. v. 29. 6. 27	Mehrausgaben		8-9
Förderung des inländischen Getreidebaus	BBschl. v. 20. 6. 24	jährl. Mehrausgabe (1925-38)		3,4
Abnahmepreis für Inlandweizen	BBschl. v 14. 10. 33	Mehrausgabe pro Jahr		2,5
Finanzprogramm I	BBschl. v. 13. 10. 33	Mindereinsparungen		10,6
Finanzprogramm II	BBschl. v. 31. 1. 36	Mindereinsparungen		11,4
Finanzprogramm III	BBschl. v. 28. 10. 37	Mindereinsparungen		7,0

Die Differenzen, die man also gelegentlich feststellen kann, werden aber bestimmt durch die tatsächlichen Verhältnisse noch weit überholt. Denn es kann kaum bestritten werden, dass der Bundesrat schon bei der Aufstellung seiner Anträge, in Voraussicht und unter dem Druck der kommenden Ratsverhandlungen weitergeht und weitergehen muss, als dies eine rein sachliche Würdigung der Verhältnisse gestatten würde.

Wer noch bezweifeln wollte, dass unsere Bundesversammlung sich in einer unübertroffenen Ausgabenfreudigkeit — man könnte es auch Ausgabenwut nennen — gefällt, der betrachte sich einmal die Entwicklung des Budgetpostens „Umschulung und beruflich Ausbildung" beim Posten „Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit":

	Voranschlag	Jahresrechnung
1934	500 000.—	286 107.90
1935	500 000.—	493 604.—
1936	1 000 000.—	721 955.05
1937	1 400 000.—	924 981.05
1938	1 400 000.—	1 133 237.65

Das Schlimme an den obigen Zahlenreihen liegt natürlich nicht im Zweck der Ausgabe, der an sich vollständig unbestritten ist, sondern in der Tendenz, die darin zum Ausdruck kommt. Das Parlament geht in seinen Voranschlägen jahrelang auf das Doppelte der Beträge, welche die sachkundige Verwaltungsabteilung bei bestem Willen auszugeben in der Lage ist. Läuft sie dabei nicht Gefahr, von gewisser Seite der Unfähigkeit geziehen zu werden? Gerät sie dadurch nicht in die Versuchung, den Kredit unter allen Umständen auszuschöpfen, selbst für Ausgaben, deren sachliche Rechtfertigung zweifelhaft ist?

Die oben geschilderten Umstände werfen deshalb die Frage auf, bei welcher Instanz die Verantwortung für die Finanzgebahrung der Eidgenossenschaft zu konzentrieren sei. Schon ganz allgemeine Ueberlegungen müssen zur Einsicht führen, dass Körperschaften von 44 resp. 187 Mitgliedern kaum in der Lage sein dürften, die Verantwortung im einzelnen für die Finanzgebahrung der Eidgenossenschaft zu tragen. Keiner der 231 Ratsmitglieder wird von sich behaupten wollen, er sei sachverständig genug, um über die Berechtigung und Grösse

jeder einzelnen Position der Staatsrechnung ein Urteil zu besitzen. Dieses Urteil hat nur die Verwaltung selbst, und deshalb muss die Verantwortung auch bei ihr, resp. ihrer obersten Spitze, dem Bundesrate, liegen. Dieser allein ist in der Lage zu beurteilen, wie die vom Parlament bewilligte Totalsumme der Ausgaben im Gesamtinteresse des Landes auf die einzelnen Positionen zu verteilen ist.

Unser Vorschlag geht also dahin, dem Parlament die Kompetenz zu entziehen, bei Ausgabenbeschlüssen über die Anträge des Bundesrates hinauszugehen. Diesem Postulat, nach welchem die Bundesversammlung nur noch den Voranschlag als Gesamtheit annehmen oder ablehnen darf, wird der Vorwurf nicht erspart bleiben, es handle sich um einen „faschistischen" Vorstoss gegen die Demokratie. Wir möchten diesem demagogischen Schlagwort nur die Tatsache entgegenhalten, dass die Reform, die wir hiermit für die Schweiz fordern, im Geburtsland des modernen Parlaments, in England, seit dem 17. Jahrhundert ständig geübte Praxis ist, die auch in einzelnen Gesetzen ihren Niederschlag gefunden hat. Eine überlieferte Vorschrift stellt fest, dass keine politische Partei, kein Mitglied und keine Mitgliedergruppe des Parlaments, ohne die Zustimmung der Krone, vertreten durch den Ministerrat, die Initiative zu einem Ausgabenbeschluss ergreifen könne. Das britische Parlament hat unseres Wissens diese Regelung nie als mit seinem Ansehen unvereinbar empfunden. Es ist also keine Rede davon, dass wir es hier mit einem Fremdkörper im System der Demokratie zu tun hätten. Wir halten im Gegenteil dafür, dass es sich um eine Sicherung der Demokratie und des Parlamentarismus vor der Aushöhlung durch ungerechtfertigte Auswüchse handelt. Eindrückliche Beispiele in Europa zeigen, wohin der Missbrauch der Demokratie zur Befriedigung von Sonderinteressen führt. Unser Vorschlag ist geeignet, die persönliche Verantwortung des Bundesrates und damit sein Ansehen vor Land und Volk zu stärken. Eine vermehrte Klarstellung der Verantwortlichkeiten ist auf dem ganzen Gebiet der öffentlichen Verwaltung und namentlich auf demjenigen der Finanzen ein dringendes Erfordernis der Zeit.

Sonntagskinder des Volkes

a) Das öffentliche Personal.

Eine Gruppe weiterer Gesichtspunkte ergibt sich bei der Feststellung, dass die Politik der letzten 20 Jahre dazu geführt hat, das Volk aufzuspalten, in eine Gruppe Privilegierter, ganz oder teilweise vom Staate lebender Personen, denen die Masse der andern gegenübersteht, welche die Privilegien bezahlen müssen. Man braucht kein grosser Staatsphilosoph zu sein, um einzusehen, dass diese Zustände über kurz oder lang zum Ruin der Demokratie führen müssen. Denn staatlich privilegierte Schichten sind auf der ganzen Welt ein Kennzeichen der Diktaturen und ein Sprengpulver für die Demokratien. Die Schichten, die während der Krise gewaltige Opfer auf sich genommen haben, um ihren Betrieben einigermassen das Durchhalten zu ermöglichen, kommen je länger je mehr zur Erkenntnis, dass der Solidaritätsbeitrag, den das privilegierte öffentliche Personal an dieses Opfer zu leisten sich bereit erklärte, sehr klein geblieben ist.

Der Umstand, dass die Anstellung beim Staat in den meisten Fällen absolut krisensicher ist, brachte es früher mit sich, dass die Staatsstelle eher schlechter als die private honoriert war. Heute jedoch gesellt sich zum Faktor Sicherheit eine wesentlich höhere Entlöhnung hinzu, die es mit sich bringt, dass ein S.B.B.-Beamter im Durchschnitt um 1000 bis 2000 Franken besser besoldet ist, als der gleichwertige Arbeiter in der Maschinenindustrie. Was das für Konsequenzen hat, ersieht man daraus, dass die S.B.B. heute noch, trotz aller bahnfremden Lasten und trotz Autokonkurrenz, ein defizitfreier Betrieb wären, wenn sie sich bei der Festsetzung der Entlöhnung an die in der Privatwirtschaft gültigen Ansätze halten würden. Zu den höheren Besoldungen kommen nun aber noch weitere Belastungen, welche vom finanziellen Standpunkt aus als katastrophal bezeichnet werden müssen. Wir meinen hier die beiden Pensionskassen des Bundes, nämlich die Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen und die Eidg. Versicherungskasse des übrigen Bundespersonals. Nach den Sanierungsvorschlägen, welche den Gegenstand einer am 14. April 1939 erschienenen bundesrätlichen Botschaft bilden, sollen diese Kassen die Kapitalrechnung

des Bundes inskünftig mit beinahe einer Milliarde Franken belasten. Vorgesehen ist eine Tilgungsdauer von 60 Jahren, was bedeutet, dass die 1980 lebenden, heute noch gar nicht geborenen Schweizer neben den Pensionen ihres lebenden Personals, auch noch diejenigen von Beamten werden tragen müssen, von denen dannzumal nicht einmal mehr die Grabsteine stehen. Auf die Ursache dieser Fehlbeträge ist bereits einleitend hingewiesen worden. Sie sind begründet im Umstande, dass 1919/20 die erheblich erhöhten Gehälter ohne jede Nachzahlung in die Versicherung einbezogen wurden. Später nahm die Kasse auch alle bisher nichtversicherten Arbeiterkategorien ohne jede Nachzahlung auf. Selbstverständlich kann man für diese Operationen nicht das Personal an sich verantwortlich machen. Man muss es dem Personal aber zum Vorwurf machen, dass es bei der Diskussion um die Sanierung jedes Mass für das Erträgliche und Vernünftige verloren hat. Trotzdem die Leistungen der Verwaltung an die Kasse das Vierfache derjenigen des Personals übersteigen, weigert sich dieses die Sanierung der beiden Kassen auf einer tragbaren Basis durchzuführen; und zwar, obwohl die Finanzen des Bundes mehr denn je durch die ausserordentlichen Aufrüstungskredite angespannt sind. Auf die Sanierungsvorschläge der bundesrätlichen Experten ist überhaupt niemand ernstlich eingetreten. Sie lauteten im Wesentlichen auf Reduktion des Rentenmaximums von 75 auf 60% der Gehälter; Erreichung des Maximums nicht vor dem 60. bis 65. Altersjahr. Beim heutigen Zustande erreichen bei den S.B.B. über drei Viertel der Versicherten das Rentenmaximum zwischen dem 57. und 60. Altersjahr. Im Jahre 1937 machte dann der Bundesrat einen Sanierungsvorschlag, der bereits über die Anträge der Experten hinausging. Er sah eine leichte Erhöhung der Personalbeiträge vor, Höchstrenten von 65% der Besoldung statt 75% und Kürzung der laufenden Renten um 10%. Gleichzeitig sollte für das neueintretende Personal eine neue Kasse geschaffen werden mit einem Rentenmaximum von 60% und hälftiger Kostentragung zwischen Verwaltung und Personal. Der Vorschlag hätte dem Bund und den S.B.B. immer noch mehr als drei Viertel des Defizites aufgeladen. Mit dem allmählichen Abgang der heute Versicherten wären aber wenigstens die ungenügenden bisherigen Kassen verschwunden und

neue bessere an deren Stelle getreten. Die Gewerkschaft bekämpfte jedoch diese gute Idee der Gründung einer neuen Kasse und auch den ganzen Vorschlag aufs heftigste. Schliesslich trafen sich Bundesverwaltung und Personal auf der Basis der sog. Einigungsvorschläge, welche Maximalrenten von 70% vorsehen. Die heute laufenden Renten sollen ungefähr den zukünftigen Leistungen der Kasse angepasst werden. Die Prämien des Personals werden um etwa 1—2% des Lohnes erhöht. Gleichzeitig jedoch ist dem Personal eine Stabilisierung der Besoldungen zugesichert worden auf einer Höhe, welche den Lohnabbau der Finanzprogramme I und II um ca. 2% vermindert. Gegenüber dem heutigen Abbau bedeutet dies eine Verbesserung, welche die vom Personal zugesagte Mehrprämie voll und ganz kompensiert. Wo sind die Privatangestellten, die durch ihre Steuern schliesslich alle diese Leistungen aufbringen müssen, welche auch nur annähernd solche Pensionierungsverhältnisse geniessen? Die besten privaten Pensionskassen gewähren bedeutend bescheidenere Vergütungen, und vor allem ist zu sagen, dass eine unendlich grosse Anzahl derer, die in der Privatwirtschaft arbeiten und Jahr für Jahr ihren Steuertribut entrichten, überhaupt keine Pensionsansprüche besitzen. Der Beamte sieht sich im Momente seiner Pensionierung im Genusse eines Rentenkapitals, das je nach seiner Lohnklasse 50—100 000 Franken Kapitalwert besitzt. Wie viele der nicht privilegierten Mitbürger sind in der Lage sich auf dem Sparwege solche Kapitalien auf die Seite zu legen? Die wenigen, die es noch fertig bringen, werden vom Staate für ihren Eifer damit belohnt, dass sie im Laufe der Jahre ein Mehrfaches an Vermögenssteuern bezahlen dürfen, als der finanziell genau gleich situierte pensionsberechtigte Beamte.

b) Die Subventionsempfänger.

Unter dem Gesichtspunkte der Privilegierung gewisser Bevölkerungsschichten zu Lasten anderer sind selbstverständlich auch eine Reihe von Subventionen zu betrachten. Da aber das Kapitel Subventionen im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen Bund und Kantonen behandelt werden soll, beschränken wir uns hier lediglich auf einen Hinweis. Was gemeint ist, versteht man, wenn wir sagen, dass zweifellos z. B. ein

Teil der landwirtschaftlichen Stützungen bezahlt werden muss mit einer Senkung des Realeinkommens oder sogar mit Arbeitslosigkeit bei den in der Exportindustrie Beschäftigten. Oder ein anderes Beispiel, das mehr sagt als lange theoretische Ueberlegungen: In Zürich hat man vor einigen Jahren begonnen, Apartmenthäuser zu eröffnen. Dass eine bestimmte Zahl solcher, ein Mittelding zwischen Hotel und Mietwohnung darstellender Betriebe für eine Stadt von der Grösse von Zürich eine Notwendigkeit ist, kann wohl nicht bestritten werden. Vorletztes Jahr wurde nun ein weiteres Apartment-Haus erstellt, wobei dem Unternehmer auf Grund des Bundesbeschlusses über Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung vom 23. Dezember 1936 eine Subvention ausgerichtet wurde, obschon es sich bereits vorher gezeigt hatte, dass der Bedarf an Betrieben dieser Art mehr als gedeckt war. Da der letzterstellte Betrieb dank der öffentlichen Subvention billiger kalkulieren kann als die übrigen Unternehmen, wird er billigere Mietpreise berechnen und dadurch den andern Betrieben eine Konkurrenz bereiten können, welche eigentlich als illoyal bezeichnet werden muss.

Bund und Kantone.

In die letzte Gruppe sollen diejenigen Ueberlegungen eingereiht werden, die sich aus einer Betrachtung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen ergeben. Hier stellen wir Zitate aus einer bundesrätlichen Botschaft des Jahres 1937 an den Anfang, welche die schweizerisch einzig mögliche Haltung zu diesem Problem in klassischer Weise umschreiben:

> „Die Stärke des Bundes beruht auf der Lebensfähigkeit und möglichsten Selbständigkeit der Kantone. Das Recht der Erhebung direkter Steuern ist geeignet, diese Selbständigkeit zu unterstreichen und zu festigen. Der Bund hat kein Interesse daran, dieses Vorrecht den Kantonen streitig zu machen." (BBl. 1937/II/328).

Und weiter steht in der gleichen Botschaft:

> „Es gilt in der Schweiz als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz, dass das Recht zur Erhebung direkter Steuern ausschliesslich den Kantonen gehört, und dass man höchstens in Zeiten grosser Not von diesem Grundsatz abweichen dürfe."

Was hat die Praxis aber aus diesem schönen theoretischen Programm gemacht?

23 Jahre direkte Bundessteuer.

Betrachten wir zuerst die Einnahmenseite des Bundeshaushaltes. Seit 1916, also seit 23 Jahren, besitzen wir in der Schweiz, mit Ausnahme eines einjährigen Unterbruches, die direkte Bundessteuer: 1916—1932 die sog. Kriegssteuer; seit 1934 die eidg. Krisenabgabe. Niemand wird behaupten wollen, dass wir seit 1916 andauernd in „Zeiten grosser Not" gelebt hätten. Vielleicht kann man das heute sagen. Mit welchem Erfolg? Zu der ausserordentlichen Steuer No. 1, die man jahrzehntelang ohne grosse Not erhoben hat, kommt nun die ausserordentliche Steuer No. 2, die man wegen der nunmehr wirklich vorhandenen Not zu erheben gezwungen ist, ich meine die angekündigte Wehrsteuer, kumuliert durch eine Vermögensabgabe, „Wehropfer" genannt. Man fragt sich sofort, welche Reserven überhaupt noch vorhanden sind, wenn die Not noch grösser wird, d. h. wenn der Krieg wirklich an unsern Grenzen ausbricht und die Schweizer Armee an die Grenze oder gar in die Schlacht ziehen muss. In diesem Zusammenhang darf man wohl mit aller Deutlichkeit sagen, dass die Milliarde, die das Schweizervolk innerhalb 4—5 Jahren für die Aufrüstung aufbringen muss, wohl nur teilweise erforderlich gewesen wäre, wenn nicht in den letzten Jahren eine eigentliche Zweckentfremdung der Geldmittel des Bundes Platz gegriffen hätte. Art. 2 der Bundesverfassung nennt bei der Zweckbestimmung des Bundes an erster Stelle die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen. Kein Zweifel, dass hierfür auch in erster Linie die ordentlichen Finanzquellen des Staates zu dienen haben. Das hat man aber im Laufe der Jahre scheinbar völlig vergessen. Oder wie wollen wir die Tatsache anders deuten, dass der Bund von seinen gesamten Ausgaben 1913 rund einen Drittel, 1927 einen Fünftel und 1936 nur noch einen Siebtel auf das Wehrwesen verwendet hat! Hier darf man doch mit Fug und Recht von einer dem Geiste der Verfassung zuwider laufenden Verwendung der Bundesmittel sprechen, indem diese zu anderem als zur Erfüllung der Elementaraufgabe ausgegeben wurden. Das Ausmass dieser Entwicklung

war derart, dass man im Augenblick, wo die militärischen Aufgaben plötzlich — und beinahe zu spät — auf den Nägeln brennen, sich nach ausserordentlichen Mitteln, zur Befriedigung ordentlicher, primärer Staatsaufgaben umsehen muss.

Nach diesem Exkurs in die Rüstungsfinanzierung kehren wir zurück zur Frage der Selbständigkeit der Kantone. Es ist klar, dass diese direkten Bundessteuern die kantonale Finanzhoheit beträchtlich schmälern. Jede direkte Steuer, welche der Bund erhebt, verkleinert die Quellen, aus denen der kantonale Steuerfiskus schöpfen kann. Das gleiche ist aber auch zu befürchten von den eidgenössischen Sondersteuern, die immer mehr Mode werden. Solange es sich hierbei um Luxussteuern handelt, oder um solche, die aus sozialhygienischen Gründen gerechtfertigt werden können, mag es noch dahin gehen. Aber die Reihe wird fortgesetzt, neben dem Bier nimmt man den Tabak und das nächste Opfer sind die Grossunternehmungen des Detailhandels. Ein hoher Beamter des Finanzdepartementes in Bern hat dieses System kürzlich „ausserfiskalische Finanzpolitik" genannt; mit andern Worten, es handelt sich um Wirtschaftsregulierung auf dem Steuerwege. Spezielle Steuern, wie die Ausgleichssteuer, die man nicht einfach auf die Gesamtheit der Lebenskosten abwälzen kann, schmälern die Steuerkraft der betroffenen Unternehmungen, ohne sie an andern Orten zu heben. Das Resultat ist ein Ausfall in den Steuereingängen der Kantone und Gemeinden.

Was teilt der Bund wieder aus?

Wir kommen zur Ausgabenseite. Es ist ganz logisch, dass die Schmälerung der Finanzquellen der Kantone die letzteren in Abhängigkeit von Zuschüssen des Bundes bringt. Ein Blick auf die Zahlen des Jahres 1936 zeigt uns, dass von den Subventionen des Bundes im Totalbetrage von 261,2 Mill. 144,4 Mill. an die Kantone gingen. Dazu kommen die gesetzlichen Anteile der Kantone an den Einnahmen des Bundes (Krisenabgabe, Militärpflichtersatz, Benzinzoll, Stempelabgaben etc.) in der Höhe von 42,1 Mill. Es ist nun interessant zu sehen, wie sich in den einzelnen Kantonen das Verhältnis zwischen eigenen Einnahmen (unter Abzug der gesetzlichen Anteile an Bundessteuern) und Zuschüssen des Bundes gestaltet. Auf 100

Franken eigene Einnahmen, erhielten die Kantone an Zuschüssen des Bundes (Erste Zahl = Subventionen + gesetzl. Anteile an Bundessteuern; zweite Zahl in Klammern = Subventionen allein):

Basel-Stadt*)	10 (8)	Appenzell A. Rh.	56 (44)
Genf	25 (16)	Fribourg	57 (48)
Appenzell I. Rh.	29 (22)	Glarus	61 (39)
Bern	31 (25)	Luzern	69 (60)
Aargau	34 (28)	Nidwalden	72 (49)
St. Gallen	35 (28)	Graubünden	73 (64)
Zürich	37 (23)	Obwalden	82 (73)
Basel-Land	41 (31)	Neuchâtel	84 (73)
Tessin	45 (37)	Wallis	87 (73)
Solothurn	48 (38)	Schwyz	94 (71)
Schaffhausen	54 (34)	Zug	106 (83)
Waadt	55 (46)	Uri	106 (94)
Thurgau	55 (49)		

Bei dieser Tabelle soll nicht verschwiegen werden, dass sie nur begrenzte Schlüsse gestattet, indem es auf diese Weise nur möglich ist, etwa zwei Drittel der Mittel geographisch zu verteilen, welche der Bund an die Kantone ausschüttet. Ein weiterer Drittel musste unberücksichtigt bleiben. Es lohnt sich aber trotzdem sich diese Zahlen einmal recht vor Augen zu führen und in einer stillen Stunde nach allen Richtungen auszukosten. Es wäre gefährlich an dieser Stelle die einzelnen Kantone gegeneinander ausspielen zu wollen. Wer sich aber in den verschiedenen Stuben des Schweizerhauses auskennt, wird nicht umhin können, recht instruktive Schlüsse über den Grad der Begehrlichkeit bei einzelnen Kindern Mutter Helvetiens zu ziehen. Man sieht auf alle Fälle, dass das Problem der Subventionen mehr als eine Seite hat. In der Diskussion hört man nur immer die Stimmen, welche zu sagen wissen, diese oder jene Subvention sei zu hoch, statt 12 Millionen hätten es auch 10 getan. Die Kritik am Mass der Subventionen ist gewiss sehr berechtigt, aber sie ist so alt wie die Subventionen selbst und wozu hat sie geführt? Von rund 25 Mill. im Jahre 1913 sind sie auf 261 im Jahre 1936 gestiegen; wer bekäme da

*)Nicht vergleichbar, da Kantons- und Gemeindehaushalt in einer Rechnung verschmolzen.

nicht Anwandlungen von trostloser Resignation? In dieser Richtung käme allerdings manches besser, wenn die Beschränkung der Ausgabenkompetenz des Parlaments Tatsache würde. Wir müssen uns aber auch darüber Rechenschaft geben, dass das Subventionenproblem auch dann nicht gelöst ist, wenn es uns gelingt, auf der ganzen Linie einen Abbau von 10—20% durchzuführen. Es bleibt der staatsrechtlich bedenkliche Zustand einer unterhöhlten kantonalen Souveränität, welche im Begriffe ist, ihre finanzielle Unterlage und damit ihre Lebenskraft zu verlieren. Man muss hier auch betonen, dass die sog. kulturelle Selbständigkeit ein leerer Popanz ist, wenn sie nicht von der finanziellen Bewegungsfreiheit begleitet ist; denn ohne finanzielle Selbständigkeit gibt es auch keine politische. Mit einem Blick auf unsern nördlichen Nachbarn darf man sagen: Der Beginn der Gleichschaltung in Deutschland ist nicht etwa auf das Jahr 1933 zu datieren, wo die Nationalsozialisten die Macht übernahmen, sondern auf das Jahr 1920, wo der Erzdemokrat, Mitbegründer der Weimarer Republik und Zentrumsmann Erzberger den deutschen Ländern mit der Reichsfinanzreform das finanzielle Rückgrat gebrochen hat. Nur als Vielheit von 25 lebendigen Kantonen wird die Schweiz ein auf die Länge unüberwindlicher und vor allem unverdaulicher Brocken sein. Napoleon, ein Mann der nicht an Vorurteilen litt, hat das einsehen müssen und ein welscher Historiker, Marc Monnier, hat das gleiche im Jahre 1871 in die Worte gekleidet:

> „Quand la Suisse ne fera qu'un morceau, la Prusse n'en fera qu'une bouchée."

Ein neues System des Finanzausgleichs.

In die nüchterne Sprache der Finanzpolitik übersetzt, heisst dies, dass die Subventionswirtschaft nicht nur bezüglich der Höhe der Beiträge in Diskussion gezogen werden muss, sondern als Institution überhaupt. Diese Neuorientierung wird ein Jahrzehnt Arbeit erfordern. Aber das Heil kann nur von einer totalen Neubesinnung darüber kommen: Was ist Staatsaufgabe, was ist vor allem Bundesaufgabe und was kann man davon Dritten, Privaten, Gemeinden, öffentlichen Körperschaften aller Art, was kann man davon den Kantonen überlassen? Es ist möglich, dass die Getreideversorgung und die Milchwirtschaft eidgenössisch

geregelt werden müssen, obwohl dies schon bei der letzteren nicht unbedingt sicher erscheint. Aber bestimmt liegt im ganzen grossen Gebiet der Sozialpolitik: Alters- und Hinterbliebenenfürsorge, Kranken- und Unfallversicherung, Arbeitslosenfürsorge und -Versicherung ein weites Feld, das in ganz anderem Umfange der alleinigen oder mindestens überwiegenden Tätigkeit der Kantone überlassen werden kann. Es liesse sich an Dutzenden von Beispielen zeigen, dass die Kantone sehr viele dieser Aufgaben zweckmässiger, billiger und vor allem unter Vermeidung von korruptionsähnlichen Tatbeständen lösen würden. Bei einer solchen Umstellung des gesamten Systems würden die öffentlichen Beiträge auch viel eher den effektiven Bedürfnissen angepasst und nicht nach Schema F, auf der Basis der schlechtesten Verhältnisse einheitlich für die ganze Schweiz ausgerichtet.

An diesem Punkte wird man sofort fragen müssen, woher die Kantone das Geld nehmen sollen, um in solchem Umfang neue Aufgaben auf sich laden zu können. Hier ist zu sagen, dass der Bund in gleichem Masse, wie er Aufgaben an die Kantone abgibt, auch auf die entsprechenden Einnahmen verzichten kann, was den Kantonen Spielraum für neue eigene Einnahmequellen eröffnen wird. Ferner wird der damit verbundene Abbau der Bundesleistungen die Kantone dazu zwingen, dort wo es möglich ist, ihre eigenen Kräfte mehr anzuspannen. Es ist doch ein starkes Stück, dass es Kantone gibt, die vom Bund fast so viel oder mehr an Beiträgen erhalten, als sie selbst kantonale Einnahmen aufbringen und dabei gleichzeitig Steuersätze haben, die nur einen Bruchteil jener anderer Kantone betragen. So war z. B. im Jahre 1937 ein Arbeitseinkommen einer kinderlosen Familie von 10 000 Franken mit den folgenden Steuern belastet (Kantons- und Gemeindesteuern):

Davos	1490 Fr.	Basel	620 Fr.
Chur	1410 „	Sarnen	600 „
Rorschach	1100 „	Genf	580 „
Herisau	1080 „	Altdorf	560 „
Bern	1040 „	Liestal	470 „
Zürich	830 „	Stans	320 „
Luzern	760 „	Schwyz	260 „
Lausanne	650 „		

In dieser Beziehung steht es sicher noch mancherorts böse und ein gelinder Zwang zur bessern Ausnützung der Reserven wäre eine freundeidgenössische Tat.

Das Gesagte ändert jedoch nichts an der grundsätzlichen Feststellung, dass wir es beim heutigen Umfange der Subventionen nicht nur mit einfachen Beitragsleistungen an irgendwelche notwendigen öffentlichen Zwecke zu tun haben, sondern recht eigentlich mit einem interkantonalen Finanzausgleich. Eine gewisse Summe, etwa 200 Mill. Franken gehen auf dem Wege direkter und indirekter Steuern nach Bern, worauf der Löwenanteil natürlich, wie es sich gehört, von denjenigen geleistet wird, „die's händ und vermöged". In Bern setzt dann eine komplizierte Maschinerie ein, um dieses Geld wiederum zu verteilen, angeblich nach der Bedürftigkeit der Empfänger, abzüglich natürlich eines gehörigen Prozentsatzes an toten Spesen und beschwert mit einem Kodex von Vorschriften, die zu kennen eine Spezialwissenschaft ist. Am Finanzausgleich an sich möchten wir nun nicht gerüttelt wissen. Er ist an sich und in vernünftigem Rahmen ein Gebot der eidgenössischen Solidarität. Die Industrie- und Handelskantone, die ihre Geschäfte über's ganze Land erstrecken, können sich den Pflichten nicht entziehen, die sich aus der Tatsache des gemeinsamen Wirtschaftsraumes ergeben. Aber die Anerkennung eines gewissen interkantonalen Finanzausgleichs als Prinzip schliesst nicht die Anerkennung der heutigen Methode in sich. Die Frage ist darum am Platze, ob man nicht dem Gedanken einer interkantonalen Ausgleichskasse näher treten sollte, welche berufen wäre, schrittweise und langsam den komplizierten, teuren und mit allen Einschränkungen der kantonalen Hoheit verbundenen Apparat der Bundessubventionen abzubauen. Der Gedanke scheint unter allen Umständen der Prüfung wert. In dem Masse, wie der Bund auf bisherige Aufgaben, sagen wir einmal auf die Krankenversicherung oder die Arbeitslosenfürsorge verzichten würde, müssten die entsprechenden Einnahmen oder ein Teil derselben vom Bund auf die interkantonale Ausgleichskasse übergehen, welche dieselben nach einem einfachen Schlüssel, der im wesentlichen sich nach der Bevölkerungszahl zu richten hätte, auf die Kantone verteilen würde. Im gleichen Masse, wie Einnahmen in eine solche Ausgleichskasse fliessen,

werden selbstverständlich wiederum wie heute, die Kantone in ihrer finanziellen Bewegungsfreiheit gehemmt sein. Der grosse Unterschied liegt aber darin, dass dieser Einengung nicht ein entsprechender Machtzuwachs des Bundes und seiner Bürokratie gegenübersteht, sondern, dass der Finanzausgleich das bleibt, was er sein sollte: ein Beitrag des Reicheren an den Aermeren. Bei der Frage, welche Finanzquellen einem solchen Ausgleichsfonds zur Verfügung gestellt werden könnten, verliert m.E. auch die sog. Kapitalertragssteuer an der Quelle in Anlehnung an das Postulat von Nationalrat Keller (Reute) viel von ihrem Schrecken.

* * *

Ergebnis.

Die obigen Ausführungen dürften zeigen, dass die Sanierung des Eidg. Staatshaushaltes nicht in erster Linie ein Problem der Steuertechnik ist, sondern eine Frage der politischen Grundsätze. Zusammenfassend kann man sagen, dass eine Bundesfinanzreform, welche diesen Namen zu Recht führen will, auf vier Pfeilern ruhen muss:

1. Reorganisation der Schweiz. Bundesbahnen, indem dieses Unternehmen juristisch und wirtschaftlich in eine Form gegossen wird, die es ihm erlaubt, seine Aufgaben in eigener Verantwortung durchzuführen, damit das Schweizervolk weiss, was die Sozialzwecke, mit denen der Bahnbetrieb belastet wird, fortlaufend kosten.

2. Revision der Stellung des öffentlichen Personals, welche eine ungerechte Privilegierung zu Lasten der übrigen Mitbürger vermeidet. Dies gilt in gewissem Umfange für die Besoldungen, in erster Linie aber für die Pensionierungsverhältnisse.

3. Regelung der Ausgabenkompetenz innerhalb der Bundesbehörden, welche die Verantwortung für die Finanzgebahrung dort konzentriert, wo sie vernünftigerweise einzig konzentriert werden kann, nämlich beim Bundesrat und nicht bei der Bundesversammlung.

4. Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, wobei dem Bunde schrittweise alles abzunehmen ist, was nicht strikte in die grossen Kategorien der militärischen und wirtschaftlichen Landesverteidigung eingereiht werden kann.

* * *

Heute, wie ehedem, gilt als Axiom der Finanzpolitik: „Faites-moi de bonne politique et je vous ferai de bonnes finances."