

Zeitschrift: Rote Revue : sozialistische Monatsschrift
Band: 32 (1953)
Heft: 3

Artikel: Die Neuordnung der Bundesfinanzen
Autor: Spühler, Willy
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-336718>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.10.2024

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

antwortete nur, wenn äußerster Zwang da war. Und er ist gestorben, verehrt, geliebt, betrauert von Millionen revolutionärer Mitarbeiter, die von den sibirischen Bergwerken an über ganz Europa und Amerika bis Kalifornien hin wohnen, und ich kann es kühn sagen: er mochte noch manchen Gegner haben, aber noch kaum einen persönlichen Feind.

Sein Name wird durch die Jahrhunderte fortleben, und so auch sein Werk.»

WILLY SPÜHLER

Die Neuordnung der Bundesfinanzen

1. Ausgangslage

Kriege haben von jeher die Staatsfinanzen aufs schwerste in Mitleidenschaft gezogen. Und da die Kriege in der modernen Zeit immer auch von sozialen Umwälzungen begleitet gewesen sind, sind die finanziellen Rückwirkungen nicht nur einmalig und vorübergehend, sondern nachhaltig und dauernd. Denn es geht nicht bloß darum, die aufgelaufenen Kriegskosten zu bezahlen, beziehungsweise die neue Staatsverschuldung zu verzinsen oder abzutragen – eine Last, der sich übrigens die Staaten in vielen Fällen auf dem Wege der Inflation, der Geldentwertung teilweise entziehen! –, sondern auch darum, die neuen staatlichen Aufgaben, die sich in der Zwischenzeit neu aufgetürmt haben und die ohne die kriegerischen Ereignisse sich nicht oder erst später und langsamer gestellt hätten, zu erfüllen und ihnen finanziell gerecht zu werden.

Die finanzpolitische Aufgabe des Bundes nach dem Kriege beschränkte sich denn auch nicht auf die Beschaffung der Mittel für die Abtragung der Schuld, die aus den Aufwendungen für die militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung erwachsen war. Das Hauptziel der Bundesfinanzpolitik mußte sich von vornherein auf die dauernde Sicherung von gegenüber der Vorkriegszeit erheblich höheren Einnahmen richten. Diese Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes ist das große Problem der eidgenössischen Politik nach dem Weltkriege. Es sieht ganz danach aus, als ob sie es bleiben würde.

Die Bundesfinanzreform ist als eine dreifache Aufgabe betrachtet worden. *Erstens* sollte der Schuldenberg, der sich in den Kriegsjahren aufgetürmt hatte, wenigstens teilweise abgetragen werden. Während vor dem Weltkrieg 1914–1918 der Bund über ein Vermögen von 102 Millionen Franken verfügte, wies er 1938 bereits eine Schuld von 1529 Millionen Franken aus. Am Ende des ersten Nachkriegsjahres 1946 erreichte die Bundesschuld hingegen 8479 Millionen Franken, nicht gerechnet den Ab-

schreibungsbedarf für die durch den Krieg entwerteten Aktiven von Clearing- und Exportvorschüssen. Nach dem Kriege war man sich allgemein einig, daß diese Schuld kräftig abgebaut werden sollte. Wie und in welchem Ausmaße war allein umstritten; daß es aber geschehen mußte, stand außer Zweifel.

Zweitens sollte das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben dauerhaft gesichert, das heißt jede weitere Verschuldung verhindert werden. Dieses weitgesteckte Ziel umschloß: 1. die Beschaffung der zur Deckung der Ausgaben benötigten Einnahmen; 2. die Überprüfung und Beschränkung der Ausgaben, denen sich der Bund nicht entziehen konnte und die ihm in Zukunft aus der Erfüllung seiner Aufgaben erwachsen sollten; 3. die Herstellung eines vernünftigen Finanzausgleiches zwischen dem Bund und den Kantonen. Dieses Problem stellt sich zwangsläufig bei der föderalistischen Struktur des schweizerischen Bundesstaates, in dem sowohl der Bund als die Kantone Träger der Steuerhoheit sind und zum Teil die gleichen Steuerobjekte und Steuersubjekte für ihre eigenen Bedürfnisse beanspruchen.

Drittens sollte die ganze Neuordnung der Bundesfinanzen verfassungsmäßig erfolgen, das heißt die definitiv zu eröffnenden Finanzquellen sollten auf dem Wege der Verfassungsrevision durch Zustimmung von Volk und Ständen erschlossen werden. Denn seit Jahren beruhte ein namhafter Teil der Einnahmen des Bundes auf dringlichen Bundesbeschlüssen oder kriegsbedingtem Vollmachtenrecht. Im ersten Nachkriegsjahr 1946 entfielen von allen Einnahmen aus Zöllen, Steuern und Abgaben im Gesamtbetrage von 1450 Millionen Franken mehr als 1 Milliarde Franken, das heißt über sieben Zehntel, auf außerordentliche, nicht verfassungsmäßig begründete Steuern. Dieses Fiskalnotrecht hat schon als Folge der verheerenden Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre eingesetzt. 1933 und 1936 sind auf dem Dringlichkeitswege durch die Bundesversammlung Finanzprogramme mit neuen Steuern beschlossen worden. Das fiskalische Vollmachtenrecht des Zweiten Weltkrieges hat dann jene Finanzprogramme an Tragweite völlig in den Schatten gestellt. Zum Teil hat der Bundesrat, allerdings mit Zustimmung der Bundesversammlung, auf Grund seiner außerordentlichen Vollmachten neue Steuern eingeführt, zum Teil sind die zeitlich befristeten Finanzprogramme der Vorkriegszeit durch dringliche Bundesbeschlüsse bis Ende 1949 verlängert worden. Die finanzielle Tragweite des außerordentlichen Fiskalrechts war gewaltig. Auf der Verfassung beruhen folgende Steuern: die Militärpflichtersatzsteuer, die Stempelabgaben, die Ausgleichssteuer und die Tabakbesteuerung. Auf außerordentlichem Recht beruhen heute noch die außerordentlichen Stempelabgaben, die Biersteuer, die Wehrsteuer, die Warenumsatzsteuer, die Luxussteuer, die Verrechnungssteuer, früher außerdem noch das Wehropfer, die Kriegsgewinnsteuer und die zusätzliche Wehrsteuer.

Auf die Dauer mußte es unhaltbar sein, daß das Volk von der Gestaltung der Steuer- und Finanzpolitik des Bundes ausgeschlossen sein sollte. Das elementarste Gebot unserer Demokratie verlangte, daß dem Volke die letzte Entscheidung zukam.

2. Die Vorlage des Bundesrates vom 22. Januar 1948

Der Bundesrat hat am 22. Januar 1948 der Bundesversammlung eine 300 Seiten umfassende «Botschaft über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes» vorgelegt, die auf Jahre hinaus eine wertvolle Grundlage für die Erörterungen der Bundesfinanzpolitik bleibt.

In der Botschaft ist der begrüßenswerte Versuch unternommen worden, auf den Zeitpunkt der Beendigung der damaligen Finanzordnung, das heißt für die Jahre 1950 und folgende, einen *Ausgabenfinanzplan* aufzustellen, der richtungweisend für die Erschließung der Einnahmen sein sollte. Im ersten Nachkriegsjahr 1946 betragen die Gesamtausgaben des Bundes 1672 Millionen Franken gegenüber 637 Millionen im letzten Vorkriegsjahr 1938. Der Bundesrat nahm nun an, es sollte gelingen, die Ausgaben bis 1950 auf 1350 Millionen zu senken und im Durchschnitt der Jahre auf dieser Höhe zu halten. Gemessen an den Vorkriegsausgaben mochte eine solche Summe immer noch hoch erscheinen, verglichen mit den Ausgaben der Jahre 1946 und 1947 hingegen mußte er als reichlich optimistisch wirken. Rückblickend kann man sagen, daß sich der Bundesrat denn auch in der Schätzung der Ausgaben geirrt hat, selbst dann wenn die seither eingetretene Veränderung der weltpolitischen Lage berücksichtigt wird.

Die Bundesausgaben (in Millionen Franken)

	Finanzplan 1950 ff.	Rechnung 1950	Voranschlag 1953
Schuldendienst	346	275	286
Zivilverwaltung	192	279	310
Normale Militärausgaben	400	473	489
Bundesbeiträge	262	350	394
Normalausgaben	1200	1377	1479
Sonderausgaben			
Allgemeine ¹	150	78	10
Rüstungsausgaben	—	28	278
Tatsächliche Ausgaben	1350	1483	1767

¹ Verbilligung, Krisenbekämpfung, Betriebszuschüsse, internationale Aktionen.

Einzig der Schuldendienst verlangt wegen der rückläufigen Zinsbewegung weniger Mittel als angenommen worden ist. Sonst aber weist die Rechnung 1950 bei allen Gruppen viel größere Ausgaben auf als im Finanzplan des Bundesrates geschätzt worden ist. Ohne die Sonderausgaben stellt sie sich um 177 Millionen ungünstiger als der Finanzplan. Der Voranschlag 1953 vollends rechnet mit 1479 Millionen Normalausgaben gegenüber 1200 Millionen des Finanzplanes. Die tatsächlichen Ausgaben stellen sich wegen der Durchführung des Rüstungsprogrammes noch ungünstiger: Plan 1950 1350 Millionen, Rechnung 1950 aber 1483 Millionen und Voranschlag 1953 gar 1767 Millionen, somit eine Überschreitung um 417 Millionen.

Die vorstehende Gegenüberstellung von «Finanzplan» als Schätzung und Richtlinie für das künftige Finanzgebaren und von bisherigen Ausgaben zeigt, wie problematisch solche Ausgabenpläne auf längere Frist in der gegenwärtigen Zeit sind. Sie zeigt aber auch, wie liederlich die Mehrheit des Ständerates die Aufgabe erfaßte, als sie am Ausgabenplan des Jahres 1948 Abstriche von 115 Millionen vornahm, um für eine entsprechende geringere Deckung sorgen zu müssen.

In bezug auf die Beschaffung der notwendigen Einnahmen beschränkte sich der Bundesrat im wesentlichen auf den Vorschlag, die bestehenden, auf Grund des Fiskalnotrechtes erhobenen Steuern in verfassungsmäßiges Recht zu überführen. Damit folgte er im allgemeinen den Empfehlungen der im Jahre 1945 eingesetzten Expertenkommission, die die Erhebung einer direkten Bundessteuer mit einem Ertrag von 280 Millionen Franken vorgeschlagen hatte. Der Bundesrat stellte sich somit mit seinen Anträgen auf den Standpunkt, daß eine genügende Deckung des Finanzbedarfes des Bundes ohne direkte Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen undenkbar sei. Neben den herkömmlichen Einnahmen aus Zöllen erschien dem Bundesrat auch für die Zukunft eine Steuerpolitik, die auf einer Kombination von direkten und indirekten Steuern beruhte, für sozial, politisch und wirtschaftlich richtig. Neben der Besteuerung des Konsums durch die Warenumsatzsteuer hielt er deshalb an der Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit des einzelnen Einwohners durch die direkte Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen fest. Das Programm des Bundesrates sah folgende Steuern vor:

1. Eine als *Tilgungssteuer* bezeichnete, vom Einkommen natürlicher Personen sowie vom Reinertrag und vom Vermögen juristischer Personen erhobene direkte Bundessteuer, deren Ertrag zur Verzinsung und Tilgung des Kriegsschuldbetrages von 5 Milliarden Franken bestimmt war. Diese Tilgungssteuer wäre damit zeitlich auf 60 Jahre befristet gewesen. Die Erhebung erfolgte durch die Kantone, die dafür mit 10 Prozent am Ertrag beteiligt werden sollten gegenüber 30 Prozent bei der Wehrsteuer. Wenn auch in dem vorgeschlagenen Verfassungstext in bezug auf die Steuerbemessung (Mindestbeträge für den Beginn der Steuerpflicht, Sozialabzüge, Steuertarif usw.)

keine Bestimmungen enthalten waren, diese vielmehr auf die Ausführungsgesetzgebung verwiesen waren, so gab die Botschaft doch darüber Auskunft, in welcher Weise die Tilgungssteuer gestaltet werden sollte. Danach hätte die Steuerpflicht begonnen bei 5000 Franken für verheiratete und bei 3000 Franken für ledige Personen. Die Steuersätze hätten sich im Rahmen von 2 bis 20 Prozent bewegt, wobei die Höchstbelastung von 20 Prozent den 50 000 Franken übersteigenden Teil des Einkommens betroffen hätte. Die bisherige Ergänzungssteuer vom Vermögen wäre völlig dahingefallen, es wäre nur noch der Vermögensertrag, und zwar zu den gleichen Ansätzen wie das Erwerbseinkommen, besteuert worden. Während der Reingewinn der Aktiengesellschaften bei der geltenden Wehrsteuer nach dem Verhältnis von Reingewinn zu Kapital und Reserven belastet wird, sah der Bundesrat vor, die von den Kapitalgesellschaften zu erhebende Tilgungssteuer proportional mit einem Satz von 5 Prozent des Reinertrages zu erheben. Der Gesamtertrag der Tilgungssteuer war auf 200 Millionen geschätzt, wovon auf den Bund 180 Millionen Franken entfielen.

2. Der *Militärpflichtersatz*. Vorgesehen war eine Modernisierung in Anlehnung an die direkte Bundeseinkommenssteuer und eine Steigerung des Ertrages auf 10 Millionen Franken.

3. Die *Stempelabgaben* auf Urkunden des Handelsverkehrs. Die bisherige Stempelabgabe auf Coupons sollte dahinfallen und durch eine entsprechende Erhöhung der Verrechnungssteuer ersetzt werden.

4. Die *Verrechnungssteuer* in der bisherigen Form, aber mit einem erhöhten Satz von 30 Prozent (bisher 25 Prozent).

5. Die *Warenumsatzsteuer* in der bisherigen Form, aber unter Erweiterung der sogenannten Freiliste der von der Steuer befreiten Waren. In Verbindung damit sollte erhoben werden:

6. Die *Luxussteuer* vom Umsatz der im wesentlichen heute schon durch die gegenwärtige Luxussteuer erfaßten Luxuswaren.

7. Die *Getränksteuer* vom Umsatz alkoholhaltiger und alkoholfreier Getränke. Außer der Belastung durch den Einfuhrzoll war eine zusätzliche Steuerbelastung unter Berücksichtigung des Luxuscharakters und der bestehenden fiskalischen Vorbelastung von 3 bis 12 Prozent bei Detaillieferungen und von 4 bis 18 Prozent bei Engroslieferungen vorgesehen.

8. Die *Tabaksteuer* in ihrer bisherigen Form und unter Verwendung ihres Ertrages für die Alters- und Hinterbliebenenversicherung.

9. Die *Ausgleichssteuer* als spezielle Gewerbesteuer der Großbetriebe des Detailhandels sollte in ihrer bisherigen Form und unter Beibehaltung ihres bisherigen Zwecks so lange beibehalten werden, bis sie die in der Verfassung bezeichnete Summe von 140 Millionen Franken eingebracht hätte.

Wie für die Ausgaben hatte der Bundesrat auch für die Einnahmen einen Finanzplan für die Jahre 1950 und folgende aufgestellt. Dieser rechnete mit

einem Einnahmentotal von 1350 Millionen Franken. Wendet man an dem damals aufgestellten Finanzplan die für die heutige Darstellung der Staatsrechnung gültigen Grundsätze an, so ergäbe der *Einnahmenplan* ein Total von 1384 Millionen Franken. In der nachfolgenden Aufstellung ist dieser Einnahmenplan verglichen mit dem Rechnungsergebnis der Jahre 1947 bis 1951 und dem Voranschlag 1953. Daraus ist ersichtlich, daß rund die Hälfte der heute fließenden Einnahmen zeitlich beschränkt sind und durch die verfassungsmäßige Neuordnung erst noch gesichert werden müssen.

Die Bundeseinnahmen (in Millionen Franken)

	Plan 1950 und ff.	Rechnung 1947—51	Voranschlag 1953
Zölle, Steuern und andere Abgaben	1198	1525	1467
a) <i>Zeitlich unbeschränkt</i>	482	602	672
Einfuhrzölle (mit Treibstoffzöllen und Zuschlägen)	330	400	427
Militärpflichtersatz	11	16	15
Tabakbelastung	85	108	123
Stempel- und Couponssteuer	49	70	76
Übrige Abgaben	7	8	31
b) <i>Zeitlich beschränkt</i>	716	923	795
Wehrsteuer	200	249	200
Wehropfer	—	48	1
Kriegsgewinnsteuer	—	48	—
Verrechnungssteuer	102	72	75
Stempelabgaben	—	29	32
Bier- bzw. Getränkesteuer	55	11	13
Warenumsatzsteuer	330	435	440
Luxussteuer	20	18	20
Ausgleichssteuer	9	13	14
Ertrag des Bundesvermögens	39	62	45
Ertragsanteile und Betriebsüberschüsse	78	77	67
Andere Einnahmen	102	161	146
Zusammen	1417	1825	1725
Davon Kant'anteile an Bundeseinnahmen	33	124	103
Tatsächliche Einnahmen	1384	1701	1622

Aus dem Vergleich der Zahlen des Planes für 1950 und folgende Jahre geht aber weiter hervor, wie sehr die Annahmen in einigen wesentlichen Punkten von der Wirklichkeit übertroffen worden sind. Die drei Haupteinnahmequellen, die Zölle, die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer, die

zusammen rund drei Fünftel aller Einnahmen abwerfen, haben im Durchschnitt der beiden Rechnungsjahre 1950 und 1951 (für 1952 liegen die Ergebnisse noch nicht vor) einen um 38 Prozent höheren Ertrag ergeben als der Finanzplan angenommen hatte, nämlich 1184 Millionen statt nur 860 Millionen Franken.

3. Die Verhandlungen in der Bundesversammlung

Die Beratung der Anträge des Bundesrates in der Bundesversammlung stand von Anfang an unter einem schlechten Stern. Dadurch, daß die Priorität der Behandlung dem Ständerat, in welchem die Welschen und Konservativen als Gegner der direkten Bundessteuer die Mehrheit besaßen, zugewiesen war, mußte sich von vornherein ein starker und lähmender Gegensatz zum Bundesrat und zum Nationalrat ergeben. Der Ständerat lehnte denn auch in der Junisession 1948 die Tilgungssteuer mit 25 gegen 13 Stimmen ab, nahm andererseits die Warenumsatz-, die Luxus- und die Getränkesteuer an. Um ohne Tilgungssteuer auskommen zu können, nahm er am Finanzplan Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen vor und fügte eine Bestimmung ein, wonach «zur Beseitigung von aufgelaufenen Rechnungsfehlbeträgen» von den Kantonen Verrechnungssteuerkontingente erhoben werden können. Der Ständerat bewies damit deutlicher als ihm wohl lieb war, daß er selbst nur wenig Vertrauen in seine Rechenkünste hatte.

Der Nationalrat nahm in einer außerordentlichen Session im Februar 1949 zur Vorlage des Bundesrates und zu den Beschlüssen des Ständerates Stellung. Mit 100 gegen 65 Stimmen lehnte er die vom Ständerat beschlossenen Verrechnungssteuerkontingente ab und sprach sich mit 101 gegen 79 Stimmen für die Erhebung einer Tilgungssteuer aus, ermäßigte aber die Steuersätze und beschränkte die Erhebungsdauer auf 20 Jahre. Der Tarif der Tilgungssteuer sollte mit einer Steuer von 1½ Prozent für die ersten 10 000 Franken Einkommen beginnen, der Bundesrat hatte einen Satz von 2 Prozent für die ersten 5000 Franken vorgeschlagen; das Maximum von 20 Prozent sollte erst auf den Einkommensteilen über 100 000 Franken zur Anwendung kommen, nach dem Vorschlag des Bundesrates hätte er sich schon für die Einkommen über 50 000 Franken ausgewirkt. Der Steuerertrag wäre denn auch auf 150 Millionen Franken gesunken, das heißt für den Bund allein auf 120 Millionen statt 180 Millionen nach Antrag des Bundesrates. Mit der Tilgungssteuer wurde auch die Warenumsatzsteuer auf 20 Jahre befristet. Gleichzeitig wurde die sogenannte Freiliste erheblich über den Antrag des Bundesrates ausgedehnt, indem nicht nur die Umsätze der gebräuchlichen Lebensmittel, sondern auch «der unentbehrlichen Bedarfsartikel des täglichen Gebrauchs und der notwendigen Hilfsstoffe der Urproduktion» von der Steuer gänzlich oder teilweise ausgenommen wurden. Beide Steuern sollten in einem Zusatz zur Bundesverfassung im einzelnen

geregelt werden. Für dauernd wurde der Getränkesteuer und der Luxussteuer zugestimmt. Sowohl die Bundeserbschaftssteuer als ein Friedensopfer wurden mit starkem Mehr abgelehnt. Mit knappem Mehr wurde eine gegenüber dem bundesrätlichen Antrag modifizierte Bestimmung über die Einschränkung der Ausgabenkompetenz der Bundesversammlung (die sogenannte «Ausgabenbremse») angenommen. In der Gesamtabstimmung wurde die so bereinigte Vorlage mit 102 gegen 68 Stimmen angenommen. Mit Ja stimmten die Sozialdemokraten, die Bauern- und Gewerbevertreter, Demokraten und 33 Freisinnige, mit Nein die Katholischkonservativen, die Unabhängigen, Liberalen, die Partei der Arbeit und 15 Freisinnige.

Mit diesem Beschluß war das Auseinanderklaffen der Auffassungen zwischen Nationalrat und Ständerat evident. Der Ständerat lehnte denn auch in der Märzsession die Tilgungssteuer erneut mit 27 gegen 14 Stimmen ab und hielt am früheren Beschluß betreffend die Einführung von Verrechnungssteuerkontingenten fest. Seinerseits beschloß der Nationalrat in der Junisession, an seinen früher gefaßten Beschlüssen festzuhalten, desgleichen auch der Ständerat.

Damit war der erste Versuch, zu einer verfassungsmäßigen Neuordnung der Bundesfinanzen zu gelangen, schon in der Bundesversammlung an der grundsätzlichen Opposition der Mehrheit des Ständerates gegen eine direkte Bundessteuer gescheitert. Die Zeit bis Ende 1949, dem Zeitpunkt des Ablaufes der in Kraft stehenden Finanzordnung reichte nicht mehr aus, um eine neue definitive Vorlage unter Dach zu bringen.

4. Die Übergangsordnung 1950/51

Der Bundesrat stellte deshalb mit Botschaft vom 22. Juli 1949 den Räten den Antrag, das geltende Fiskalrecht ohne irgendwelche materielle Änderung der Maßnahmen um fünf Jahre zu verlängern. Er hielt diese Frist für notwendig, damit die Bundesversammlung die verfassungsmäßige Finanzreform nebst der dazugehörigen Ausführungsgesetzgebung fertigstellen könnte. Diese Übergangsordnung sollte auf dem ungewöhnlichen Weg einer *Notrechtlösung* erlassen und in die Form eines besonderen, dem Referendum entzogenen Ermächtigungsbeschlusses gekleidet werden. Eine notrechtliche Lösung unter Ausschaltung des Volkes fand in der Öffentlichkeit ein sehr ungünstiges Echo. Sowohl Ständerat als Nationalrat lehnten den Vorschlag in rechtlicher Hinsicht ab. Es wurde der Weg eines dringlichen Bundesbeschlusses im Sinne des neuen Artikels 89 bis der Bundesverfassung gewählt, wonach das Volk innert Jahresfrist nach Erlaß durch die Bundesversammlung darüber abzustimmen hat. Die Geltungsdauer wurde auf zwei Jahre festgelegt. Materiell wurden einige Erleichterungen bei der Wehrsteuer und die Befreiung aller lebensnotwendigen Lebensmittel von der Waren-

umsatzsteuer vorgenommen. Die Schlußabstimmung in beiden Räten erfolgte am 21. Dezember 1949. Damit war auf den Beginn des Jahres 1950 die Weiterführung der bisherigen Einnahmenquellen wenigstens für ein Jahr gesichert.

5. Die Kontingentslösung von 1950

Noch vor Verabschiedung der Übergangsordnung in der Bundesversammlung nahm die Einigungskonferenz der Kommissionen des National- und Ständerates ihre Beratungen wieder auf und schloß sie am 14. Februar 1950 mit einem Einigungsvorschlag ab. Diese sogenannte Verständigungsvorlage wurde in der Märzsession 1950 vom Ständerat mit 32 gegen 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen und vom Nationalrat mit 95 gegen 68 Stimmen bei 19 Enthaltungen angenommen. Sie bestand im wesentlichen darin, daß sie außer der Beibehaltung der bisherigen verfassungsmäßigen Einnahmen und der endgültigen Aufnahme der Warenumsatzsteuer *die direkte Bundessteuer vollkommen fallen ließ*, und zwar auch in der vom Nationalrat gemilderten Form. Den daraus resultierenden Einnahmenausfall von 180 Millionen Franken für den Bund wollte sie teilweise kompensieren mit der *Einführung der Geldkontingente der Kantone*, deren Ertrag auf 70 Millionen Franken berechnet war, mit der Erhebung einer neuen Steuer auf die ausgeschütteten Reingewinne, das Kapital und die offenen Reserven der juristischen Personen mit einem Ertrag von 40 Millionen Franken und schließlich durch Vornahme von Einsparungen bei der Verzinsung von Bundesfonds. Gegenüber der Vorlage des Bundesrates wäre bei dieser Lösung immer noch ein Einnahmenausfall von 40 Millionen Franken geblieben. Wie dieser wettzumachen gewesen wäre, konnte niemand sagen. Es war offensichtlich, daß mit den Einigungsvorschlägen der Kontingentsvorlage das Hauptziel der Bundesfinanzreform, die dauernde Herstellung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben, geschweige denn darüber hinaus eine teilweise Tilgung der großen Bundesschuld, nicht erreicht worden wäre. Dabei stand schon im Frühjahr 1950 fest, daß der vom Bundesrat Ende 1947 aufgestellte Ausgabenplan bereits durch die Ereignisse überholt war. Die Kantonskontingente, die seit dem Bestehen der modernen Eidgenossenschaft, also seit über hundert Jahren, in der Verfassung vorgesehen sind, ohne daß jemals solche erhoben worden wären, sind ein finanzpolitisches Erbstück aus der Zeit der Tagsatzung und des Staatenbundes. Die Kontingentslösung hätte den Bund finanziell von den Kantonen abhängig gemacht. Die Verständigungsvorlage mußte deshalb Sicherungsmaßnahmen zugunsten des Bundes vorsehen; es wurde bestimmt, daß der Bund seine Leistungen an die Kantone (Bundesbeiträge usw.) mit den kantonalen Geldbeiträgen verrechnen konnte. Einen noch tieferen Eingriff in die Souveränität der Kantone stellte die Vorschrift auf, daß ein Kanton gezwungen werden konnte, «seine Geldbeiträge an den Bund

durch eine Steuer aufzubringen, die durch die Bundesgesetzgebung geregelt wird».

Diese bürgerliche Verständigungsvorlage kam nach heftigem Abstimmungskampf am 4. Juni 1950 vor das Volk. Alle großen bürgerlichen Parteien und die Wirtschaftsverbände der Unternehmer und Arbeitgeber hatten sich dafür eingesetzt. Die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften und Angestelltenverbände hatten die Verwerfungspareole ausgegeben. Mit 486 000 Nein gegen 267 000 Ja bei 6 annehmenden und 16 ablehnenden Ständestimmen wurde sie so wuchtig verworfen, daß das Ergebnis einem eigentlichen *Volksverdikt gegen jede Kontingentslösung* gleichkam. Die Volksabstimmung berechtigte zur Feststellung, daß der Föderalismus als bloßes Schlagwort keine Resonanz findet, daß das Schweizervolk keinen von den Kantonen abhängigen Bund will, daß die Warenumsatzsteuer allein ohne einen Ausgleich durch eine direkte Bundessteuer abgelehnt wird und daß eine Verständigung unter den bürgerlichen Parteien und Wirtschaftsverbänden ohne oder gegen die Arbeiterschaft und ihre Organisation in Finanzfragen niemals von Erfolg gekrönt sein wird.

Nachdem die unter Führung der Katholischkonservativen und der Kreise von Handel und Industrie zurechtgezimmerte Kontingentslösung abgelehnt war, ergab sich von selbst, daß es keinen Sinn hatte, die durch dringlichen Bundesbeschluß zustande gekommene Übergangsordnung für die Jahre 1950 und 1951 noch im Jahre 1950 vor das Volk zu bringen. Zudem hatte die Sozialdemokratische Partei an ihrem Parteitag vom November 1949 bereits die Ablehnung dieser Vorlage beschlossen, so daß ihr Schicksal besiegelt war. Unter diesen Umständen beschloß der Bundesrat nach Konsultierung der politischen Parteien, eine neue Übergangsordnung für die Jahre 1951 bis 1954 auszuarbeiten und Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen.

6. Die Finanzordnung 1951 bis 1954

Die Botschaft des Bundesrates über eine solche Übergangsordnung vom 19. Juli 1950 sah die *Weiterführung* aller in Kraft stehenden Fiskalmaßnahmen bis Ende 1954 mit einigen Entlastungen bei der Wehrsteuer und der Umsatzsteuer vor. Die Steuerpflicht beginnt bei einem Einkommen von 5000 Franken für Verheiratete und bei 4000 Franken für Ledige. Der Abzug bei der Ergänzungssteuer auf dem Vermögen wurde auf 20 000 Franken erhöht. Die Umsätze von sämtlichen Eßwaren, inbegriffen Kaffee und Tee, wurden von der Warenumsatzsteuer befreit, was einen Ausfall von über 40 Millionen Franken jährlich bedeutet. In bezug auf den Benzinzollanteil der Kantone war der Bundesrat mit einer hälftigen Überlassung an die Kantone einverstanden. Die Ausgabenbremse beschloß er fallen zu lassen.

Diese Anträge fanden in den Räten im allgemeinen Zustimmung. Dank den energischen Anstrengungen der sozialdemokratischen Vertreter in der

vorberatenden Kommission gelang es im Nationalrat, einen neuen Artikel 8 aufzunehmen, der die Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise vorsieht und dafür vorläufig einen Betrag von 400 Millionen Franken reserviert. Während im Nationalrat die Ausgabenbremse abgelehnt wurde, nahm sie der Ständerat erneut auf und beharrte so sehr darauf, daß der Nationalrat schließlich nachgab.

In der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1950 wurde die Vorlage mit sehr starkem Mehr angenommen (516 700 Ja gegen 227 100 Nein, annehmende Stände 20, verwerfende 2). Die Jastimmen waren ungefähr doppelt so groß wie bei der abgelehnten Kontingentsvorlage und die Nein nicht einmal halb so zahlreich, also innerhalb eines halben Jahres eine vollständige Umkehrung des Zahlenverhältnisses. Die beiden einzigen Male, da das Schweizervolk über Finanzprogramme abstimmen konnte, hat es eine Ordnung ohne direkte Bundessteuer abgelehnt, einer solchen mit direkter Bundessteuer hingegen zugestimmt.

Der Bundesbeschluß über die Finanzordnung 1951 bis 1954 war noch nicht unter Dach, als bereits wegen der Entwicklung der internationalen Lage die Durchführung eines außerordentlichen Rüstungsprogramms mit gewaltigen Kosten als unausweichlich erschien. Die Schätzungen und Berechnungen über den Finanzbedarf der nächsten Jahre wurden damit völlig über den Haufen geworfen und die weiterhin gestellte Aufgabe einer dauernden verfassungsmäßigen Neuordnung des Finanzhaushaltes wiederum fragwürdig.

7. Die Finanzierung des Rüstungsprogramms

Das Rüstungsprogramm, das der Bundesrat mit Botschaft vom 16. Februar 1951 vorlegte, rechnete mit Gesamtkosten von 1464 Millionen Franken. Dieser Rüstungsaufwand sollte auf die sechs Jahre 1951 bis 1956 verteilt werden, so daß im Jahresdurchschnitt 250 Millionen Franken zu veranschlagen wären. Der Bundesrat ging von der Annahme aus, daß in den Jahren 1951 bis 1954 jährlich ein durchschnittlicher Rechnungsüberschuß von rund 140 Millionen Franken sich ergebe, so daß noch zusätzlich 110 Millionen Franken aufzubringen wären. Zu diesem Zwecke schlug er vor:

a) Die Erhebung *progressiver Rüstungszuschläge zur Wehrsteuer* mit einem Ertrag von 63 Millionen Franken jährlich. Für die natürlichen Personen betrug der Zuschlag 10 Prozent der ersten 200 Franken des Wehrsteuerbetrages, 20 Prozent der nächsten 300 Franken und 30 Prozent des 500 Franken übersteigenden Teils der Wehrsteuer. Der Zuschlag für die juristischen Personen wurde auf 20 Prozent der vom Reingewinn und von Kapital und Reserve erhobenen Wehrsteuer festgesetzt.

b) Eine in die Warenumsatzsteuer einzubauende *Getränkesteuer* mit einem Ertrag von 40 Millionen Franken jährlich. Nach Maßgabe des Luxuscharak-

ters und des Alkoholgrades wäre zu den bestehenden Belastungen eine zusätzliche Steuerbelastung von 3 bis 18 Prozent erhoben worden.

c) Einen *Abbau der Kantonsanteile am Militärpflichtersatz*, woraus dem Bund eine Mehreinnahme von 7 Millionen Franken jährlich erwachsen wäre.

Während der Vorort für Handel und Industrie in einer Eingabe die Erziebigkeit der Getränkesteuer auf 80 Millionen Franken zu erhöhen verlangte, machten die Welschen und die Landwirtschaft gegen eine allgemeine Getränkesteuer Front. Es schien offenkundig, daß der Einbezug der Getränkesteuer die ganze zusätzliche Rüstungsfinanzierung gefährden mußte. Während der Ständerat der gesamten Vorlage des Bundesrates, also inbegriffen die Getränkesteuer, zustimmte, lehnte der Nationalrat die Getränkesteuer mehrheitlich ab. Der Ständerat, in dem ja die Gegner der direkten Bundessteuer zwei Jahre früher das Tilgungssteuerprojekt des Bundesrates zu Fall brachten, wollte sich mit einer Verlagerung der Rüstungsfinanzierung auf die direkten Steuern nicht abfinden und wies die ganze Vorlage an den Bundesrat zurück, worauf sich auch im Nationalrat in der Abstimmung vom 25. April 1951 ein Mehr von 93 gegen 44 Stimmen für Rückweisung bildete. Damit war der erste Versuch der Rüstungsfinanzierung ebenso mißlungen wie derjenige einer verfassungsmäßigen Neuordnung des Finanzhaushaltes.

Nun war der Moment gekommen, auf dem Wege des Volksbegehrens die Finanzierung des Rüstungsprogramms, das ja von den Räten ohne neue Einnahmen beschlossen worden und bereits in Ausführung begriffen war, sicherzustellen. Am 8. Juli 1951 beschloß der Parteitag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz mit 354 gegen 10 Stimmen die Lancierung eines «*Volksbegehrens betreffend die Rüstungsfinanzierung und zum Schutze der sozialen Errungenschaften*». Diese Initiative verlangte eine Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Zusatz, der den Bund zur Erhebung eines Friedensopfers und von Rüstungszuschlägen zur Wehrsteuer ermächtigte. Wie schon nach bundesrätlichem Antrag sollten für die Jahre 1951 bis 1954 *Wehrsteuerzuschläge* erhoben werden; in Abweichung vom Vorschlag des Bundesrates sollte auf den ersten 100 Franken Wehrsteuerbetrag kein Rüstungszuschlag erhoben werden. In bezug auf das *Friedensopfer* bestimmte die Initiative folgendes:

«Gegenstand des Friedensopfers sind das Reinvermögen der natürlichen Personen, nach Abzug eines Betrages von 50 000 Franken, und das Reinvermögen der juristischen Personen. Für natürliche Personen, die jährlich weniger als 100 Franken Wehrsteuer bezahlen, ist der steuerfreie Betrag bis auf 100 000 Franken zu erhöhen.

Das Friedensopfer der natürlichen Personen beträgt 1,5 bis 4,5 Prozent, dasjenige der juristischen Personen 1,5 Prozent des Reinvermögens.

Das Friedensopfer ist in den Jahren 1952 bis 1954 zu bezahlen. In diesen Jahren fällt bei der Wehrsteuer die Ergänzungssteuer dahin.»

Mittlerweile erstattete der Bundesrat am 30. November 1951 eine *neue Botschaft über die Finanzierung der Rüstungsausgaben*. Diejenigen Vorschläge, die das erste Mal in beiden Räten eine Mehrheit gefunden hatten, nämlich die Erhebung von progressiven Rüstungszuschlägen zur Wehrsteuer und der Abbau der Kantonsanteile am Militärpflichtersatz, wurden unverändert gestellt. Statt einer besonderen Getränkesteuer wurden Rüstungszuschläge zur Warenumsatzsteuer auf Getränken und die Wiederherstellung der Warenumsatzsteuer auf feinen Eßwaren beantragt. Nationalrat und Ständerat stimmten den Anträgen des Bundesrates mit einigen unwesentlichen Änderungen im März 1952 zu.

In der Zwischenzeit war die sozialdemokratische Friedensopferinitiative mit 147 092 gültigen Unterschriften der Bundeskanzlei eingereicht worden. Durch Botschaft vom 22. Februar 1952 nahm der Bundesrat dazu in ablehnendem Sinn Stellung. Beide Räte schlossen sich ihm an. In der Volksabstimmung vom 18. Mai 1952 wurde sie mit 421 764 Nein gegen 328 275 Ja abgelehnt. Sozialdemokratische Partei und Gewerkschaftsbund waren für sie allein eingetreten. Die sehr große Zahl der Befürworter und das verhältnismäßig geringe Mehr an Neinstimmen sind unzweifelhaft als großer Erfolg zu werten.

Der Beschluß der Bundesversammlung gelangte am 6. Juli zur Abstimmung. Trotzdem keine der großen Parteien Opposition machte, wurde er mit 352 205 Nein gegen 256 035 Ja abgelehnt. Bemerkenswert an diesem Abstimmungsergebnis ist, daß die Friedensopferinitiative über 72 000 mehr Ja-Stimmen erzielte als der Vorschlag der Bundesversammlung. Die Idee der Erhebung einer einmaligen progressiven Abgabe auf die größeren Vermögen zugunsten der Rüstungsfinanzierung hat sich als populär erwiesen. Sie bleibt ein von den bürgerlichen Parteien gefürchtetes Instrument der Fiskalpolitik im Bunde.

Nachdem schon die definitive Bundesfinanzreform gescheitert war, war am 6. Juli nun auch die Rüstungsfinanzierung mißlungen. Bundesversammlung und politische Parteien standen somit fünf Jahre, nachdem der erste Versuch für die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes in Angriff genommen worden war, wiederum vor demselben Problem wie Ende 1947.