

Zur Bundesfinanzreform

Autor(en): **Grossmann, Marcel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **18 (1938-1939)**

Heft 6

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-158530>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Zur Bundesfinanzreform.

Von Marcel Großmann.

Es ist nicht Aufgabe dieses Artikels, auf die wechselvolle Geschichte der Bemühungen um die Bundesfinanzreform im Näheren einzutreten. Bekanntlich wurde die bundesrätliche Vorlage zur Bundesfinanzreform, die selber im Laufe der Beratungen durch Experten und Parlament tiefgreifende Änderungen erlebt hatte, und die übrigens zuletzt resigniert nur noch als „erste Etappe“ einer Bundesfinanzreform bezeichnet worden war, in der Juni-Session vom Nationalrat abgelehnt. Gegenwärtig besteht die Absicht, durch Aufnahme eines auf drei Jahre befristeten Übergang Artikels in die Bundesverfassung der Bundesversammlung die Kompetenz zu erteilen, die Bundesfinanzen auf der Basis des gegenwärtig bestehenden Notrechts zu regeln.

Die nachstehenden Zeilen verzichten darauf, sich im Einzelnen mit den verschiedenen Vorschlägen und Lösungsversuchen auseinanderzusetzen, die im Verlaufe der Diskussion um die Bundesfinanzreform aufgetaucht sind, sie beschränken sich vielmehr auf einige wenige Fragen, die uns von grundlegender Bedeutung zu sein scheinen.

* * *

Betrachtet man die Entwicklung des Finanzhaushaltes unseres Bundesstaates, so fällt zunächst die große und unaufhaltjame Steigerung der Ausgaben, insbesondere seit dem Weltkriege, auf. Die Ausgaben des Bundes betragen um die Jahrhundertwende etwa 60 Millionen Fr. und stiegen bis zum Ausbruch des Krieges auf 106 Millionen Fr. Im Jahre 1920 betragen die Ausgaben 277 Millionen Fr., 1937 dagegen beinahe das Doppelte, nämlich 537 Millionen Fr. Die Bundesausgaben belaufen sich somit heute auf mehr als das fünffache derjenigen von 1913 und auf beinahe das zehnfache derjenigen von 1900, und doch ist keineswegs damit zu rechnen, daß die Steigerung der Staatsausgaben heute ihren Abschluß gefunden habe. Angesichts der Tatsache, daß unser Land auf dem Gebiete der Rüstung noch sehr viel Versäumtes nachzuholen hat, und daß der Bund nunmehr dazu übergeht, in noch vermehrtem Ausmaße Arbeitsbeschaffung zu betreiben, muß ein weiteres Ansteigen der Bundesausgaben wohl als wahrscheinlich bezeichnet werden, wenn es nicht gelingt, dieser nicht erfreulichen Entwicklung durch eine gründliche Finanzreform Halt zu gebieten.

Fragt man nach den Ursachen dieser Ausgabensteigerung des Bundes, so kommt man zunächst um die Feststellung nicht herum, daß im Gegensatz zur Lage in manchen ausländischen Staaten die Aufwendungen für das Militär diese Ausgabenaufblähung nicht verschuldet haben. Die Ausgaben für die Armee betragen 1937 mit 106,3 Millionen Fr. nur unwesentlich mehr als z. B. 1925 (85,6 Millionen Fr.) oder das Doppelte von 1913 (45,3 Millionen Fr.).

In ganz anderem Ausmaße hält sich der Mehrbedarf anderer Departemente. Da ist in erster Linie auf die gewaltig gestiegene Last für Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld hinzuweisen. Der Staatsschuldendienst beanspruchte 1913 9,1 Millionen Fr., 1937 dagegen 128,4 Millionen Fr.! 1913 betrug die Ausgaben für den Staatsschuldendienst 8,7 % der Gesamtausgaben, 1937 dagegen 23,9 %.

Von noch größerer Tragweite für den Ausgabenhaushalt des Bundes ist das System der Ausrichtung von Subventionen für alle möglichen wirtschaftlichen und kulturellen Zwecke. Daß die Frage der Subventionen heute zu einem der Kernprobleme der Bundesfinanzen geworden ist, geht aus folgenden Zahlen hervor:

Im Durchschnitt der Jahre 1913/15 betrug die vom Bunde ausgerichteten Subventionen 22 Millionen Fr., davon 4,5 Millionen Fr. für Flußkorrekturen und Verbauungen, 4,3 Millionen Fr. für die Landwirtschaft und 5,6 Millionen Fr. für Unterrichtszwecke. Im Jahre 1935 dagegen betrug die Subventionen das zehnfache, nämlich 227,5 Millionen Franken. Nachstehend die Hauptposten dieser Ausgaben-Kategorie:

Subventionen für die Landwirtschaft inkl. Getreideversorgung und Subventionen der Alkoholverwaltung 114 Millionen Fr.; Subventionen für Sozial- und Krisenpolitik, insbesondere Arbeitslosenfürsorge 56,3 Millionen Franken.

Demgegenüber nehmen sich die Subventionen für Militär, Turnen und Sport mit 4 Millionen Fr. und diejenigen für Wissenschaft und Kunst mit ganzen 967,000 Fr. recht bescheiden aus.

Die Frage, ob der Subventionensiegen auch in Zukunft in gleicher Reichlichkeit fließen soll, ist nicht nur von großer finanzieller Bedeutung, — eine Reduktion der Subventionen um $\frac{1}{4}$ würde den Bundeshaushalt beinahe sanieren — sondern sie ist auch von großer politischer Tragweite.

Auf jeder Tasse Milch, die wir trinken, ruht heute eine Bundessubvention, in jedem Stück Brot, das auf den Tisch kommt, steckt eine Bundessubvention. Es gibt kaum noch eine politische oder wirtschaftliche Gruppe oder einen Verband, der nicht glaubt Anspruch auf Bundessubventionen zu besitzen. Jedes wirtschaftliche und politische Malaise wird mit einer Bundessubvention zugestrichelt, statt daß man sich bemühen würde, den Schwierigkeiten konstruktive Lösungen ohne Inanspruchnahme der Staatskasse entgegen zu stellen.

Jede Bundesfinanzreform, die diesen Namen wirklich verdient, wird das Problem der Bundessubventionen gründlich zu reformieren haben. Es ist die Forderung aufzustellen, daß nur Bestrebungen unterstützt werden, die von allgemeinem erheblichem Interesse sind und die ohne die staatliche Hilfe nicht existieren könnten. Der schon unter kriegswirtschaftlichen Gesichtspunkten notwendige Schutz der landwirtschaftlichen Produktion muß auf Wegen erreicht werden, welche die Bundesfinanzen nicht in so kata-

strophaler Weise belasten, wie die gegenwärtige Getreide- und Milchordnung.

* * *

Seit Beginn der Krise ist es dem Bunde nicht mehr gelungen, Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Der Überschuss der Ausgaben über die Einnahmen beträgt für die Jahre 1932—37 bereits 183,4 Millionen Fr. Es ist klar, daß man die Wiederherstellung des Budgetgleichgewichts für den Bund nicht einfach von der Wiederkehr „besserer Zeiten“ erwarten darf, sondern daß Mittel und Wege gefunden werden müssen, um eine dauernde Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zu erreichen. Ebensovienig kann es sich darum handeln, einfach die Einnahmen des Bundes so zu steigern, daß sie den gegenwärtigen Ausgabenbedürfnissen angepaßt werden. Es wird vielmehr notwendig sein, sich zunächst einmal darüber Klarheit zu verschaffen, welches die Aufgaben sind, die die Bundesverwaltung zu erfüllen hat, und welche Aufgaben besser den Kantonen oder privaten Kreisen zu überlassen sind. Bei der Prüfung dieser Frage wird sich bestimmt ergeben, daß der Bund heute Aufgaben übernommen hat, die er besser den Kantonen oder der privaten Initiative überlassen würde, oder daß er ihm zufallende Aufgaben zweckmäßiger auf dem Wege der konstruktiven Gesetzgebung und nicht einfach durch Subventionierung lösen würde (Landwirtschaftspolitik).

Ist auf diese Weise der Finanzbedarf des Bundes festgestellt, so wird die Frage zu lösen sein, welche Finanzquellen dem Bunde zur Deckung seiner Ausgabenbedürfnisse zuzuweisen sind. Von besonderer Bedeutung ist auf diesem Gebiete die Frage der direkten Bundessteuer.

Als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz galt bis anhin die Maxime, daß das Gebiet der direkten Steuern den Kantonen zu überlassen sei, während dem Bunde die indirekten Steuern zufallen. Bis zum Kriege deckte der Bund seinen Finanzbedarf denn auch zur Hauptsache mit den Zöllen; unter dem Druck der durch die Mobilisation verursachten Kosten erfolgte dann die als vorübergehende Notmaßnahme gedachte Einführung der Kriegsteuer (1916—1932), unter dem Drucke der Belastung mit Krisenausgaben erfolgte 1934 die Einführung der Krisenabgabe.

Angeichts des gewaltig gestiegenen Finanzbedarfs des Bundes wird es diesem bestimmt nicht leicht fallen, sich aus dem Gebiete der direkten Steuern wieder zurückzuziehen, doch darf diese Überlegung nicht ausschlaggebend sein. Begleitend muß vielmehr der Gedanke bleiben — er ist in überzeugender Weise vom Bundesrat in seiner Botschaft zur Bundesfinanzreform umschrieben worden —, daß die Lebensfähigkeit und die Daseinsberechtigung der Schweiz in ihrer föderativen Struktur liegt, daß die Aufrechterhaltung der Lebensfähigkeit der 25 autonomen Kantone eine grundlegende Voraussetzung für den Bestand unseres Staatwesens ist. Die sprachlich und kulturell so verschieden gestaltete Schweiz eignet sich

nun einmal nicht zur Umwandlung in einen alles gleichmachenden Einheitsstaat. Erachtet man diese Voraussetzung als richtig, so muß den Kantonen aber auch die Selbständigkeit auf finanziellem Gebiete erhalten bleiben, und das kann nur geschehen, wenn die Kantone die Möglichkeit besitzen, durch Beackung des Gebietes der direkten Steuern unabhängig für die Deckung ihres Finanzbedarf zu sorgen.

Ist somit das Postulat zu stellen, daß der Bund sich je eher desto besser aus dem Gebiete der direkten Steuern zurückziehen habe, so ist auf der andern Seite ebenso energisch zu verlangen, daß die Kantone im Prinzip selbst für ihre Ausgabenbedürfnisse zu sorgen haben. Es ist als gefährlich zu bezeichnen, daß die vom Bunde ausgerichteten Subventionen in den kantonalen Budgets einen immer bedeutenderen Platz einnehmen, da sich die Kantone so schrittweise ihrer Souveränität begeben und zu bloßen Subventionsempfängern und Verwaltungsbezirken des Bundes herabsinken. So sagt auch der Bundesrat in seiner Botschaft zur Bundesfinanzreform (BBl. 1938, I., Seite 391): „Die wachsende Abhängigkeit der Kantone vom Bunde bildet eine Gefahr für deren finanzielle Selbständigkeit“.

Wie weit diese Entwicklung schon geschritten ist, zeigt ein Blick auf gewisse kantonale Staatsrechnungen. So betragen 1936 in einem Bergkanton (Uri) die Einnahmen aus direkten Steuern 334,000 Fr., die Bundessubventionen und Anteile dagegen 839,000 Fr.; aber auch in einem Mittellandkanton wie Solothurn machten die Steuern 5,886,000 Franken und die Bundessubventionen und Anteile 4,469,000 Franken aus.

Es erscheint daher richtig, wenn der Bund die direkten Steuern den Kantonen überläßt und die kantonalen Anteile an den verbleibenden Bundessteuern, wie Stempelabgaben und Militärpflichterzatz, streicht. Das dem Bunde entstehende Haushaltsdefizit wäre durch kantonale Beiträge aufzubringen, wie sie ja schon heute in der Verfassung vorgesehen sind, aber erst im Verlaufe der Diskussion um die Bundesfinanzreform wieder der Vergessenheit entzogen worden sind.

Ohne Zweifel wirft die Einführung kantonaler Beiträge an die Bundesausgaben nicht leichte Probleme auf — Festsetzung eines Verteilungsschlüssels unter die Kantone, Frage, ob alle Kantone in der Lage sind, die notwendigen Mittel aufzubringen — doch rechtfertigt sich eine sehr ernsthafte Prüfung dieses Problems, da auf diese Weise etwas sehr Wesentliches erreicht würde: Es kann immer wieder beobachtet werden, daß der einzelne Bürger die finanzielle Gebahrung der kleinen Gemeinwesen (Kantone und Gemeinden) mit größerer Wachsamkeit und größerem Verantwortungsgefühl verfolgt als diejenige des Bundes. Die Verhältnisse im Kanton lassen sich leichter überblicken, da ist es dem Einzelnen bewußt, daß unüberlegte Ausgabenwirtschaft ihn selbst trifft. Im Gegensatz dazu ist der Bund weit weg; gibt der Bund viel Geld aus, so gibt man sich gerne der tröstlichen, aber doch falschen Auffassung hin, die Zeche habe man nicht selbst, sondern irgend ein unbekannter Dritter zu bezahlen.

Dadurch, daß erhöhte Ausgaben des Bundes sich in dem kantonalen Haushalte in Form von erhöhten Beiträgen an den Bund auswirken, erreichen wir eine verantwortungsbewußtere Kontrolle der Bundesfinanzgebarung im Volke selbst.

* * *

Die Betrachtung der in den Staatsrechnungen ausgewiesenen Ausgaben und der Haushaltsdefizite gibt noch kein vollständiges Bild der finanziellen Belastung, welcher der Bund in den Kriegs- und Nachkriegsjahren ausgesetzt war, da sehr große Ausgaben, wie Mobilisationskosten, wirtschaftliche Hilfsaktionen usw. nicht als Ausgaben gebucht wurden, sondern auf ein Konto „zu tilgende Aufwendungen“ gebracht und zunächst durch Aufnahme von Anleihen gedeckt wurden. Tatsächlich handelt es sich bei diesem Konto, das in der Bilanz des Bundesvermögens als Aktivum eingestellt ist, um nichts anderes als um Ausgaben früherer Jahre, die vorläufig durch Schuldaufnahme gedeckt wurden, die jedoch zu verzinsen und schließlich auch zu amortisieren sind. Welche Wandlungen die Vermögensrechnung des Bundes seit dem Kriege durchgemacht hat, zeigt folgende Gegenüberstellung:

Im Jahre 1913 betragen die Vermögenswerte des Bundes 438,9 Millionen Fr., denen Schulden im Betrage von 337,1 Millionen Fr. gegenüberstanden. Der Bund besaß somit ein Reinvermögen von 102,5 Millionen Fr.

Ganz anders die Verhältnisse heute. 1936 betragen die Vermögenswerte des Bundes 1932,3 Millionen Fr., denen Schulden gegenüberstanden von 3344,2 Millionen Fr. Die Schulden übersteigen die Aktiven somit um 1411,9 Millionen Fr., wobei dieser Betrag buchhalterisch als fiktives Aktivum dargestellt ist. In diesem Schuldenüberschuß stecken noch Kriegsmobilmachungskosten und Kosten der Ein- und Verkaufsorganisation während des Weltkrieges, sodann die Rückschläge der Staatsrechnungen der letzten Jahre, sowie die Kosten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, für Hilfeleistungen an die Uhrenindustrie, für Milchpreisstützung, Subventionen an die Hotellerie und anderes.

Tatsächlich ist nun der Schuldenüberschuß des Bundes noch ein wesentlich höherer. In der Bilanz des Bundes stecken nämlich eine Reihe von unbereinigten Posten, die alle nur durch eine beträchtliche Vermehrung der Bundesschuld in Ordnung gebracht werden können. Als Vermehrung der Bundesschuld ist zunächst die Wehranleihe mit 335 Millionen Fr. anzusprechen, sodann wird der Bund anlässlich der Sanierung der Bundesbahnen Schuldposten von 626 Millionen Fr. zu übernehmen haben. Die Botschaft zur Bundesfinanzreform vom 18. März 1938 rechnet weiter mit einem Aufwand von 180 Millionen Fr. zur teilweisen Sanierung der Pensions- und Hilfskasse der S. B. B. (das Gesamtdefizit beträgt nicht weniger als 720 Millionen Fr.) und von 130 Millionen Fr. zur Sanierung der Pri-

vatbahnen. Schließlich ist zum Schuldenberg noch hinzuzuzählen das Defizit im Betrage von 435 Millionen Fr., welches die Eidg. Versicherungskasse für das Bundespersonal aufweist. Alle diese unbereinigten Positionen vermehren den Schuldenüberschuß des Bundes auf die runde Summe von mindestens 3100 Millionen Fr. Angesichts dieser gewaltigen Summe — sie macht, um einen Vergleichsmaßstab zu gewinnen, 40 % des Aktienkapitals sämtlicher Schweiz. Aktiengesellschaften aus — beginnt man sich mit allem Ernste zu fragen, ob es überhaupt je möglich sein werde, diesen Schuldenturm auf normalem Wege wieder abzubauen, oder wenigstens sein weiteres Steigen zu verhindern, wenn in der Finanzgebahrung des Bundes nicht ganz andere Grundsätze zur Geltung kommen als bisher.

* * *

Als eine vielversprechende Möglichkeit, der Ausgabenlust des Bundes etwas die Zügel anzulegen, ist im Verlaufe der Diskussion um die Bundesfinanzreform der Gedanke aufgetaucht, der Bundesversammlung durch Verfassungsänderung die Kompetenz zu nehmen, höhere Ausgaben zu beschließen, als sie der Bundesrat vorschlägt. Ein großer Teil der Parlamentsmitglieder erblickt seine Aufgabe heute darin, bei der Beratung von Vorlagen wirtschaftlicher Tragweite in erster Linie für möglichst reichliche Bundesauszahlungen an die von ihm vertretene Interessentengruppe zu sorgen. Er tut das umso unbeschwerter, als es ja dann Sache des Bundesrates ist, für die Deckung der beschlossenen Ausgaben zu sorgen. Diesem, auf dem Rücken des Steuerzahlers geführten Kampf um die Bundesgelder kann nur dadurch ein Kiegel geschoben werden, daß dem Parlament die Möglichkeit genommen wird, von sich aus höhere Ausgaben zu beschließen, als der Bundesrat sie vorschlägt.

Leider hat dieser Gedanke, der in der bundesrätlichen Vorlage in allerdings schon sehr abgeschwächter Form berücksichtigt war — die Kompetenzbeschränkung der Bundesversammlung sollte bei der Beratung des Voranschlages nicht gelten — im Nationalrat keine Gnade gefunden. Es ist aber mit allem Nachdruck das Postulat zu stellen, daß anläßlich der endgültigen Neuregelung der Bundesfinanzen dieser Gedanke berücksichtigt werde.