

Die zwiespältige Finanzbotschaft

Autor(en): **Lauchenauer, Eduard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **27 (1947-1948)**

Heft 12

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159573>

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.

DIE ZWIESPÄLTIGE FINANZBOTSCHAFT

VON EDUARD LAUCHENAUER

1. Die Gegensätze

Die Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmäßige Neuordnung des Bundeshaushaltes ist ein Meisterwerk. Darin namentlich, einen offensichtlich zwiespältigen Bundesrat zu einer scheinbar einhelligen Vernehmlassung zu bringen! Der Verfasser bedient sich hiezu aller Mittel einer gewandten Dialektik, die den Eindruck einer allseitigen Abwägung erweckt, wie es sich für eine bundesrätliche Botschaft geziemt. Aber im Faltenwurf dieser magistralen Toga zeichnen sich die Gegensätze, die sie verhüllen möchte, trotzdem — sagen wir es höflich! — sehr deutlich ab.

Insbesondere vermag die Botschaft nicht zu verheimlichen, daß die eine Richtung mit vollen Segeln der «aktiven Konjunkturpolitik» auf dem Gebiete der öffentlichen Finanzen zusteuern möchte, während die andere Richtung sich klar ist, daß dieser Kurs in den Klippen der menschlichen Unzulänglichkeit nicht gehalten werden kann.

Die Botschaft findet schöne Worte für den «Verzicht auf den starren jährlichen Rechnungsausgleich» (S. 326); sie möchte deshalb

«in Jahren guter Konjunktur für die Krise vorsorgen und Rückstellungen vornehmen, die für die Zwecke der Arbeitsbeschaffung und Krisenbekämpfung herangezogen werden sollen» (S. 407).

Aber sie kann nicht verschweigen, daß dieser Vorsatz schon immer bestand und daß es nicht geglückt ist, ihn in die Tat umzusetzen (ebenda). Die Erfahrung in der Schweiz zeigt,

«daß es in der Demokratie praktisch zwar verhältnismäßig leicht ist, den Bund in Depressionszeiten zu Nachfragestützungen zu veranlassen, daß aber die Beschränkung der Nachfrage in der Hochkonjunktur und die Erzielung eines Rechnungsüberschusses auf außerordentliche Schwierigkeiten stößt» (S. 328).

Warum?

«Die vorhandenen Einnahmen wurden stets zur Hauptsache für dringliche Aufgaben unmittelbarer Staatspolitik beansprucht» (S. 322).

Die Zwiespältigkeit des Bundesrates beruht demnach unverkennbar auf dem Widerspruch zwischen einer Doktrin und der praktischen Erfahrung.

Es ist nicht verwunderlich, daß die Botschaft, die durchwegs von solchen Widersprüchen beherrscht wird, das Lob des eidgenössischen Kompromisses singt und hiefür den schönen Grundsatz aufstellt:

«Die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes eignet sich nicht als Experimentierfeld für einseitige Maßnahmen, die den organischen Zusammenhang mit Herkommen, Volks- und Wirtschaftsganzheit außer acht lassen, und für doktrinaire Ideallösungen, die den realen Gegebenheiten vorausseilen» (S. 330).

Sehr gut, aber der «eidgenössische Kompromiß», der sich bewährt hat, bestand stets darin, den praktischen Erfahrungen den eindeutigen Vorzug vor der Doktrin zu geben, während die 4:3-Lösung nach dieser Botschaft darin besteht, *der Doktrin im wesentlichen Punkt nachzugeben*, nämlich in bezug auf das Recht des Bundes, direkte Einkommenssteuern zu erheben. Das Volk spricht in einem solchen Fall vom kleinen Finger, den man gibt! Wem, ist zu sagen nicht nötig.

2. Kostensteigerung beim Staat

Wie ist es dem Mentor dieser Botschaft gelungen, den Bundesrat zu einem Nachgeben zu veranlassen, das sich als Kompromiß im guten eidgenössischen Sinne ausgeben möchte?

Es wurde hiefür ein «Gesetz vom Steigen der öffentlichen Ausgaben» konstruiert (S. 333), aus dem der Schluß gezogen wird, der Bund sei finanziell auf Kriegs- und Krisenzeiten nicht genügend gerüstet (S. 314). Es wird dann allerdings in der Botschaft (S. 339 f.) nachgewiesen, daß die große Krisis der Dreißiger-Jahre zwar zu erheblichen Mehrbelastungen führte, daß indessen die Krisis die eidgenössischen Finanzen nicht zu erschüttern vermochte. Im Gegenteil, in den maßgeblichen Jahren 1929/35 «fiel die Bundesschuld um mehr als 100 Mio Franken. *Erst in den folgenden Jahren* (sic) war ein Wiederanwachsen der Bundesschuld zu verzeichnen» (S. 326/27). Diese Tatsache wird jedoch schleunigst zugedeckt, indem an der entscheidenden Stelle (S. 341) mit einer andern Periode, nämlich 1929 bis 1939, gerechnet und festgestellt wird, daß in *dieser* Krisenzeit die Bundesschuld um 54,4 Mio stieg (S. 341). Es zeigt sich aber doch, daß der Bund in der tatsächlichen Krisenzeit finanziell Herr der Situation war! Anders verhält es sich allerdings mit den Kriegszeiten und das ist für die dauernde Sicherung des Bundeshaushaltes wohl zu beachten! Wenn man von einem Reinvermögen des Bundes von 100 Mio Franken im Jahre 1913 und 8,5 Mia Schulden im Jahre 1945 ausgeht, kann man mit der Botschaft «wohl sagen, daß mehr als 90% der Bundesschuld auf die direkten und *indirekten* Auswirkungen der europäischen Kriege zurückzuführen sind» (S. 337). Nicht im Sinne der Kritik, sondern nur der objektiven Feststellung sei beigefügt, daß unter den «indirekten Auswirkungen» die Tatsache inbegriffen ist, daß das Schweizervolk namentlich während der zweiten großen Heimsuchung Europas im großen und ganzen, soweit der materielle Güter-

vorrat es irgendwie zuließ, seinen Vorkriegsstandard wahrte. Wir möchten nicht, daß es anders gewesen wäre, aber der Zusammenhang führt uns auf das «Gesetz vom Steigen der öffentlichen Ausgaben».

Es ist die Botschaft des Bundesrates, die feststellt:

«Daß die Wirtschaftskrisen nicht wirkungslos an der Entwicklung der Staatsaufgaben vorbeigingen, versteht sich von selbst. Aber auch die Zeiten wirtschaftlicher Blüte, in denen die Einnahmen des Staates gleichsam von selber anstiegen, blieben nicht ohne Wirkung, führten doch die hohen Zolleinnahmen des ausgehenden Jahrhunderts den Bund zur Übernahme neuer Aufgaben, für die später die Finanzierung immer mehr Mühe verursachte» (S. 331).

Und auf der gleichen Seite wird festgestellt:

«In dem Maße, wie sich die ökonomische Stellung der Bevölkerung gehoben hat, sind die Ansprüche an die Gemeinde- und Staatsverwaltung und ihren Aufgabenbereich gestiegen».

Wenn der Bundesrat ausführt (S. 310), daß vordem die Verteidigung und die Vertretung des Landes nach außen die Hauptaufgabe des Bundes war, denen seine ursprünglichen Finanzkompetenzen mehr als gewachsen waren, so erschweren demnach die *Ansprüche*, welche infolge der wachsenden Wohlfahrt an Gemeinde, Staat und Bund gestellt werden, die Wahrnehmung der ursprünglichen und wichtigsten Bundesaufgaben. Die Botschaft unterläßt es nicht, in die Detailzusammenhänge hineinzuleuchten, wenn sie bemerkt:

«Diese Entwicklung war vorbereitet durch die Ersetzung der repräsentativen Demokratie durch die reine Demokratie, welche durch das Referendum und die Initiative dem Volke und jedem Stimmfähigen die unmittelbare Einwirkung auf die Gesetzgebung verliehen hat» (S. 331).

Nun glauben wir allerdings, daß wir uns die reine Demokratie wirklich etwas kosten lassen dürfen, wenn wir bedenken, in welchem gewaltigem Maße sie seit ihrem Bestehen die inneren Spannungen gelöst hat, die anderen Völkern zum Verhängnis wurden. Allein, es ist richtig, daß die «referendumspolitischen Rücksichten» uns wahrscheinlich mehr gekostet haben, als gut war.

Der Volkswitz legt dem Hornsignal der Postautomobile die Worte unter «Mir hei Gäld» und meint damit, wie der Bundesrat in diesen Ausführungen, das Richtige. Mit Vehemenz aber wehrt sich die Botschaft dagegen, die Ausdehnung und Vermehrung der Bundesaufgaben sei dem «Zentralismus» zuzuschreiben. Diese Aufgaben sind nicht «schrittweise von den Kantonen auf den Bund übertragen worden».

«Bei den neuen Bundeskompetenzen handelt es sich übrigens um Aufgaben, die früher als Aufgaben der öffentlichen Hand unbekannt waren» (S. 322).

Sie sind hauptsächlich auf die wirtschaftliche Entwicklung und eine Veränderung der sozialen Anschauungen, aber nicht auf eine «Doktrin

des staatspolitischen Zentralismus» zurückzuführen. Wohlan, lassen wir die Abwehr gelten, aber sie bedeutet nur einen Streit um Worte. Das Faktum, daß sich mehr und mehr Aufgaben beim Bund zentralisieren, wird nicht bestritten, nur erklärt. Auch die Psychologie und die Technik dieser Zentralisierung wird dargetan und es wird nicht verfehlt, die Folgen genau festzustellen: Der Bund hat es finanziell immer schwerer, seiner Hauptaufgabe und den ihm überbundenen Aufgaben überhaupt nachzukommen.

Wenn sich die Botschaft darum bemüht, auf Grund der Bevölkerungszunahme und der fortschreitenden Geldentwertung zu zeigen, daß wir uns von den großen Zahlen des modernen Staatshaushaltes nicht blenden lassen sollen (S. 335 ff.), so zeigt sie damit aber umgekehrt auch, daß eben doch mit dieser Politik eine Entwertung des Geldes und der Ersparnisse einhergeht, die sich heute in der Notlage zahlreicher Rentner auswirkt und deren Aspekte um so gefährlicher sind, als die schrittweise Entwertung über lange Perioden zur Zeit in Trab übergegangen ist und droht, den Galopp anzuschlagen. Das bedeutet, daß die Ansprüche ein Maß angenommen haben, das den Bund nicht nur in seiner Hauptaufgabe behindert, sondern das wahrscheinlich auch die Ergiebigkeit der Wirtschaft übersteigt. Hier soll, wie in der Botschaft, nur vom Finanzbedarf des Staates die Rede sein. Aber es stimmt selbst den berichterstattenden Bundesrat nachdenklich, daß Professor Amonn in Bern die Belastungsfähigkeit des schweizerischen Volkseinkommens auf 20 % schätzt und daß wir mit rund 17 % im Jahre 1946 der höchsten Grenze bedenklich nahe gekommen sind (wobei die 17 % noch nachzuprüfen wären, ob es heute nicht bereits mehr sind!). Das heißt nichts anderes, als daß die Steuer- und damit die Finanzreserven des Staates der Erschöpfung entgegengehen und zwar, wie aus allen den sorgenvollen Betrachtungen des Bundesrates eindeutig hervorgeht, infolge der fortwährend steigenden Ansprüche an den Staat!

Gegen unvorhergesehene, außerordentliche Anforderungen wie in Kriegszeiten, denen wir allenfalls zu begegnen hätten, verfügen wir demnach nicht mehr über nennenswerte Mittel. Es wird, mit andern Worten, der Wohlstand der Schweiz problematisch, wenn wir so weiterfahren.

3. Konjunktuelle Finanzpolitik

Und trotzdem schließt der Bundesrat in der Botschaft einen Kompromiß mit der entgegenlaufenden Doktrin und gibt ihr den kleinen Finger. Trotzdem wir die Krisis der Dreißiger-Jahre praktisch jedenfalls ganz ordentlich überstanden haben, läßt er die Kritik zu:

«Man wird jedoch zugeben müssen, daß er (lies: der Bund) damals noch nicht alles zur Milderung der Wirtschaftskrisis beigetragen hat, was *man* (sic!) nach neuester volkswirtschaftlicher Einsicht und Erhebung vom Staat an aktiver Konjunkturpolitik erwartet» (S. 327).

Das Mehr, das in Zukunft zu tun wäre, wird auf der gleichen Seite genannt:

«Nur wenn das ganze Auftrags- und Arbeitspotential der öffentlichen Hand eingesetzt wird, läßt sich die Wirtschaftslage im Sinne der Konjunkturpolitik verbessern».

Rational ist das richtig, praktisch heißt es:

«Hat es der Bund aber einmal in der Hand, durch Arbeitsvergebung und Auftragserteilung einen großen Anteil an der Gesamtnachfrage nach wirtschaftlichen Gütern zu beeinflussen, so bedarf seine Fiskalpolitik nach Möglichkeit der Koordination mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik des Landes. Diese Koordinationspflicht gilt aber selbstverständlich nicht nur für den Bund, sondern ebenso sehr für die Kantone und die Gemeinden» (S. 327).

Auch das ist so rational, daß man es ruhig bereits doktrinär nennen kann, denn wie sehr sich die Botschaft auch dagegen verwahrt, der «Doktrin des staatspolitischen Zentralismus» zu huldigen, so wird hier doch aus Gründen der aktiven Konjunkturpolitik ein Zentralismus reinsten Wassers verkündet. Neu daran ist für den eidgenössischen staatspolitischen Gebrauch bestenfalls der Ausdruck «Koordination». Die Voraussetzung aber, die unweigerlich zu dieser Konsequenz führen muß, wird beiläufig im Vordersatz angeführt: Der Bund muß «einen großen Anteil der Gesamtnachfrage nach wirtschaftlichen Gütern beeinflussen». Das aber ist ein rein doktrinäres Ziel, nämlich die Umdeutung der möglichen aktiven Konjunkturpolitik in die integrale Produktions- und Marktlenkung durch den Bund, unter «Koordination» der Kantone und Gemeinden. Wobei wir 1. beachten müssen, daß man Konjunkturpolitik nicht erst in der Not treiben kann, und 2. erfahren wir gegenwärtig, wie schwer es hält, solche Maßnahmen jeweils wieder aufzuheben. Es wohnt ihnen, wie dem Finanznotrecht die Lockung inne, ins dauernde Recht übergeführt zu werden.

Wie klar auch der Bundesrat in der Botschaft unter mannigfachen Hinweisen auf die praktische Erfahrung zeigt, daß es bis jetzt finanzpolitisch schlechterdings nicht möglich war, in guten Jahren die Mittel für die bösen Jahre zurückzulegen und somit echte «aktive Konjunkturpolitik» zu betreiben, gibt er an dieser Stelle dennoch der Doktrin nach. Er läßt beispielsweise nicht nur bei der Erörterung des Eisenbahnproblems (S. 345) einen Hieb auf die «Rückständigkeit» des Privatbetriebes zu, ohne den Stand der damaligen Technik im gesamten in Betracht zu ziehen, er akzeptiert auch die Auslegung des neuen Art. 31 quinquies BV betreffend die Verhütung von Wirtschaftskrisen

durch den Bund in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft (S. 404) als eine *absolute* Pflicht, die nach der vorstehend zitierten Erläuterung dessen, was als «Koordination» zu verstehen ist, *extensiv* interpretiert werden muß, während Bundesrat Stampfli am Abend der Volksabstimmung über die Wirtschaftsartikel angesichts der Stärke der Opposition mit Recht nur eine zurückhaltende Interpretation als zulässig erklärte.

Wir sind damit auf den Kern der Botschaft gestoßen. Dieser Kern besteht darin, *daß die finanzielle Ausrüstung des Bundes solchen Anforderungen nicht genügt*. Darum geht der Streit; das ist der Quell, aus dem sich der sog. «Zweckpessimismus» der Botschaft nähert. Es handelt sich um den Einbruch der aktiven Konjunkturpolitik in die eidgenössische Finanzpolitik. Der Bund würde seiner ursprünglichen Aufgabe, der Verteidigung und der Vertretung des Landes nach außen, und den Anforderungen der Konjunkturpolitik nicht zugleich zu genügen vermögen, *wenn ihm nicht die letzten Finanzreserven zur Verfügung gestellt werden*.

Nun ist es ohne Zweifel verfassungsrechtlich gesehen eine Pflicht des Bundes geworden, Wirtschaftskrisen im Rahmen des Möglichen zu bekämpfen, worüber die politischen Instanzen (S. 330) unter voller Verantwortlichkeit zu befinden haben, und es ist realpolitisch klar, daß die heutigen Staatsaufgaben nicht rückwärts revidiert werden können. Es soll also hier kein «reaktionärer» Standpunkt vertreten werden. Aber eines ist es, rückwärts zu revidieren und etwas anderes, sich an das praktisch Mögliche zu halten und Sorge zu den Reserven zu tragen, die im Falle außerordentlicher Anforderungen und wirklicher Not eingesetzt werden müßten. Es ist deshalb durchaus am Platze und es wäre zu unterstreichen, wenn die Botschaft in dem bemerkenswerten Kapitel, das dem Subventionswesen gewidmet ist, ausführt, daß man sich nicht nur auf den ursprünglichen Zweck jeder einzelnen Subvention zu besinnen habe, sondern auch «auf die eigentlichen Bundesaufgaben» und «ebenso sehr auf die Aufgaben der Kantone» (S. 385).

4. Die Kompetenzforderung.

Wenn die Botschaft das konjunkturpolitische Programm trotz aller bisherigen negativen Resultate einer konjunkturgerechten Finanzpolitik unter dem sichtbaren Einfluß einer Doktrin entwickelt, gelangt sie folgerichtig zu ihrer Grundthese, daß die finanzielle Ausrüstung des Bundes zur Bewältigung der Bundesaufgaben nicht mehr ausreicht und infolgedessen gipfelt sie auch in der lapidaren Feststellung, die Hauptaufgabe der Bundesfinanzreform bestehe in der

«Überführung des größten Teils der Rechtssätze, deren Gültigkeit bis zum 31. Dezember 1949 befristet ist, in die Bundesverfassung» (S. 309).

Wenn als zweite und dritte Aufgabe außerdem die Neuordnung der Tilgung der Bundesschuld und die Maßnahmen zur dauernden Sicherung des wiedererreichten Rechnungsausgleiches hinzugefügt werden, so ist dagegen gar nichts einzuwenden außer, daß diesen Aufgaben in Wirklichkeit der erste und der zweite Rang zukommen sollte. Von *dauernder* Sicherung gegen alle Eventualitäten aber kann man wohl kaum reden, wenn das bundesrätliche Projekt zugestandenermaßen bis an die Grenzen der Belastungsfähigkeit des Volkseinkommens geht und die stillen Reserven mit einem Mal aktiviert. In solcher Disposition liegt schwerlich Dauer! Man muß aus dem ganzen Kontext schließen, daß dem Mentor der Botschaft in erster Linie daran liegt, *die neue Kompetenz* des Bundes in die Verfassung hineinzubringen; was er damit anfängt, wird auf einem Blatt stehen, das vielleicht eine Notlage oder gegebenenfalls auch die wirtschaftliche Doktrin diktiert.

So rückt in der Botschaft die Legalisierung des gegenwärtigen Finanznotrechtes, mit dem sich der Bund die Kompetenz zur Erhebung direkter Steuern nahm, in den Rang der ersten Reformaufgabe.

Die Bedenken, daß damit den Kantonen Gewalt angetan wird, werden mit dem Hinweis auf die Experimente anderer Staaten, so der von der Arbeiterpartei regierten Länder Australien und Kanada, beschwichtigt, wobei aber die Resultate nicht erwogen werden. Von einer absoluten Freiheit der Kantone in der Tarifgestaltung der Steuern könne sowieso nicht die Rede sein (S. 474). Das Recht, selber Steuern zu erheben, werde ihnen nicht streitig gemacht (!) und außerdem bleibe den Kantonen die Kompetenz zur Rechtsanwendung «als ein starkes Mittel zur Erhaltung der föderativen Struktur der Eidgenossenschaft» (S. 476). Sie *dürfen* nämlich die Steuern für den Bund einziehen (S. 477). Die Botschaft hüpfte darüber hinweg, daß es einen Unterschied ausmacht, die Steuern zu beschließen oder sie nach Weisung einzuziehen. Und wer da noch Bedenken hat, den soll es beruhigen, daß der Bund die Kantone über eine «bloße Bezugsprovision» hinaus durch einen Anteil «am Ergebnis dieser Arbeit» mitinteressiert (S. 525). Welch ein Weg vom alten «égaux aux princes» zum Agenten der eidgenössischen Steuerverwaltung auf Provision!

5. Warum in die Ferne schweifen?

Der Bund möchte sich eine Kompetenz verschaffen, die rechtlich bis jetzt allein den souveränen Kantonen zukam. Das ist allerdings kein Rechtssatz, da hat die Botschaft recht, aber es ist eine

Rechtsinstitution und das muß gesagt sein. Die Kompetenz wurde dem Bund auf dem ordentlichen Gesetzesweg nur vorübergehend und befristet, nämlich 1916, 1919 und 1938 zugestanden, sie wurde aber als dauernde Einrichtung am 2. Juni 1918 vom Volk und am 24. Juni 1938 vom Parlament verworfen. An dieser politischen und praktischen Erfahrung geht der Berichtersteller rasch vorüber. Der Berichtersteller scheut sich nicht, sogar zur Rute des Schulmeisters zu greifen:

«Die Anrufung der Vollmachten (für das Finanznotrecht des zweiten Weltkrieges!) war die *Strafe* dafür, daß man es in ruhigeren Zeiten unterlassen hatte, die längst sichtbar gewordene Lücke in der Bundesverfassung rechtzeitig zu schließen» (S. 319).

Es wird die historische Tatsache somit übergangen, daß einer unserer Staatsmänner im Jahre 1934 den andern, den klassischen Weg beschreiten wollte, die Ausgaben mit den Einnahmen wieder in Einklang zu bringen und daß er gehen mußte: Bundesrat Schultheß. Es wird nicht genügend gewürdigt, welche «Strafe» *dieser* Tatsache auf dem Fuße folgte: Die Abwertung von 1936! Es wird mit vielen Worten dargetan, daß «im raschen Anwachsen der jährlichen Fehlbeträge und im rapiden Steigen der Verschuldung ... der Mangel zum Ausdruck kommt, daß der Finanzhaushalt des Bundes verfassungsmäßig auf Kriegs- und Krisenzeiten nicht gerüstet ist» (S. 314). Es wird aber unterlassen, *die große Finanzreserve* richtig zu würdigen, welche die Schöpfer der Verfassung mit den kantonalen Kontingenten im Rahmen unserer Bundesstaatsrechtsordnung dem Bund in Wirklichkeit verliehen haben und daß hievon im Jahre 1915 lediglich kein Gebrauch gemacht wurde, weil man angesichts der Schwierigkeiten der Schlüsselung lieber dem Gesetz des geringsten Widerstandes folgte. Es *war* ein «Sündenfall», auch wenn die Botschaft mit dieser maliziösen Bemerkung darüber hinweggeht und es ist wichtig und wesentlich, daran festzuhalten, weil *der berichterstattende Bundesrat ja ebenfalls genötigt ist, an den kantonalen Kontingenten als letzter Finanzreserve festzuhalten*. Wäre diese Rechtsinstitution praktisch wirklich so undurchführbar, wie auf mehreren Seiten «bewiesen» wird, wie käme sie jemals als Bestandteil des künftigen Verfassungsrechtes in Frage? Hier wurden entschieden die Vorsicht und der Ernst der Argumentation hintangestellt.

Wenn die Botschaft (S. 321) einen Widerspruch zwischen den Anforderungen an den Staat und den beschränkten Mitteln des Staates sieht, so trifft die Feststellung zwar zu und wenn der vorsichtiger Teil des Bundesrates die Folgen in erster Linie der menschlichen Schwäche zuschreibt, so hat er recht. Wenn aber «die verfassungsmäßigen Einnahmekompetenzen mit der Ausgabenausweitung nicht Schritt gehalten haben» und dies «zu einer Reihe von Mißständen

führte», warum wurde nicht Art. 31, Abs. 2 des Bundesbeschlusses vom 13. Oktober 1933 eingehalten, der nicht aufgehoben ist:

«Neue Ausgaben sind nur zulässig, wenn die erforderlichen Mittel entweder vorhanden sind, oder auf dem ordentlichen verfassungsmäßigen Wege bewilligt werden»?

Ist das ein wirklicher Grund, dem Bund Kompetenzen zu verleihen, die er über das von ihm selbst gesetzte, auf gesunder Einsicht in das Finanzwesen eines gesunden Staates beruhende Recht hinweg sich genommen hat? Ist es namentlich heute ein Grund, wo der Bundesrat, der Schwäche der politischen Instanzen bewußt, sich bestimmen läßt, trotzdem die Dämme niederzulegen?

Die Botschaft führt viel über das innere und das äußere *Verhältnis der direkten und der indirekten Steuern aus*. Sie führt auch sehr schön aus, daß die indirekten Steuern nicht nur ergiebig und der Allgemeinheit der Steuerleistung dienlich sind, sie stellt zudem fest, daß sich durch geeignete Maßnahmen

«unbillige Auswirkungen auf die minderbemittelten Volkskreise weitgehend beheben lassen» (S. 439).

Man darf sogar der Meinung sein: ganz! Aber alles das ist ihr (ebenda) nicht «subtil» genug, denn sie hält an der *Doktrin* von der Befreiung gewisser Einkommensstufen von der Steuerleistung und an der Behauptung fest, daß die Warenumsatzsteuer proportional und daher für den Wohlhabenden ein geringeres Opfer sei. Es ist nicht schwer, zu zeigen, wie wenig diese Doktrin zutrifft, zumal ja der Löwenanteil beispielsweise der Warenumsatzsteuer nicht vom Familienkonsum, sondern von der Investition getragen wird. Bleibt als letztes Argument die in der Botschaft wiederholt angewendete, erschütternd simple Argumentation: «Es würde kaum verstanden...» (S. 439). Die Probe wäre zu machen, indem man dem Volk nur die Tatsachen und *nichts als die Tatsachen* vorlegen würde, denn es hat meistens einen bemerkenswerten Tatsachensinn an den Tag gelegt.

6. *Sieh, das Gute liegt so nah!*

Wenn aber alle die Argumente, daß der Bund finanziell ungenügend ausgerüstet sei, zutreffen, und wenn man sich mit dem Bundesrat bewußt bleibt, daß die obere Grenze der Steuerbelastung erreicht und die Finanzreserve nahezu erschöpft ist, bleibt nur *ein* Schluß übrig: Im Sinne des Art. 31, Abs. 2 des eben zitierten Bundesbeschlusses die Ausgaben zu zügeln.

Wo es aber nötig wird, neue Mittel zu beschaffen, darf man sich nicht darauf versteifen, das gegenwärtige zahlenmäßige Verhältnis zwischen

direkten und indirekten Steuern sei tabu. Wo höhere Notwendigkeiten sprechen, ist keine Doktrin tabu. Wenn man aber schon auf das jetzige Verhältnis pochen will, darf man nicht, wie es Seite 420 geschieht, dieses Verhältnis unrichtig angeben, indem man z. B. die Beiträge an die AHV, die weitgehend eine direkte Steuer darstellen, bei den direkten Abgaben nicht einrechnet. Die Botschaft selbst zeigt indirekt sehr schön, welch gutes und gerechtes Steuerinstrument dem Bunde mit der Umsatzbesteuerung zur Verfügung steht, welch gute Möglichkeiten es gibt, soziale Gerechtigkeit gegenüber dem wirtschaftlich Schwächeren zu üben und daß allen diesen Vorzügen eigentlich nur der doktrinäre Standpunkt entgegensteht. Er mochte in der Zeit, als dem Bunde noch nicht so viele Aufgaben überbunden waren, richtig sein, aber nicht mehr heute, wo auch die sozialen Verhältnisse völlig andere und namentlich besser entwickelt sind. Warum sollte der Bund die Kantone mit direkten Steuern konkurrenzieren, seine souveränen Glieder zu Agenten seiner Steuerverwaltung machen, die letzten Steuerreserven antasten und nicht «uf synem Erdrych blieben», — wenn er zugegebenermaßen die Möglichkeit dazu hat?

Hievon abgesehen, ist auszurechnen, daß der Bund unter einigermaßen normalen Verhältnissen, ohne direkte Einkommenssteuern, auf 1280—1300 Mio Fr. Einnahmen kommen kann. Er kann alle seine heutigen Aufgaben mit diesem Betrag erfüllen, wenn das Sparprogramm verwirklicht wird. Die wenigen Millionen, die ihm unter Umständen fehlen könnten, rechtfertigen es nicht, ihm eine Steuerkompetenz einzuräumen, von der er 180 Mio per Jahr erwartet, wenn dafür die Kantone in der beschriebenen Weise dem Bunde nachgeordnet würden. Die gleichen Kantone übrigens, die nach dem bundesrätlichen Projekt vielfach gezwungen sein dürften, ihre eigenen direkten Steuern zu erhöhen, weil ihre Anteile an den Bundesgeldern stark beschnitten und weil ihnen bisherige Aufgaben künftig ganz allein überbunden werden! Übrigens empfiehlt die Botschaft den Kantonen ausdrücklich, hiefür *Zuschläge* auf die eidgenössische Einkommenssteuer zu erheben! Eine solche Konzeption würde aller Voraussicht nach ein weiteres *Ansteigen der Gesamtheit der direkten Steuern* und nicht eine «Milderung der Wehrsteuer» bedeuten. Außerdem ist es recht keck, in einer Vernehmlassung des Bundesrates von einer «Milderung» zu reden, denn die neue Steuerforderung von 180 Mio per Jahr beträgt; in runden Zahlen sechsmal mehr als die Krisenabgabe der Vorkriegszeit. Namentlich der Mittelstand, der zufolge der Geldentwertung in die höheren Progressionen kommt, würde sich wundern, was in den Augen des Bundesrates eine «Milderung» ist.

Der Bund will nun aber einmal nicht auf «synem Erdrych blieben». Er will mehr Kompetenzen, und zwar sehr bedeutende. Das ist und bleibt das Hauptfaktum. Die Botschaft greift darum dort, wo

sie Budgetbotschaft wird, allen von ihr selbst geäußerten Bedenken zum Trotz zum Zweckpessimismus. *Der Zweck aber greift weit über die Schuldentilgung und die dauernde Sicherung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt hinaus.* Es handelt sich um einen neuen Bundeszweck, die wirtschaftspolitische «Koordination» und ihre Finanzierung.

Das Opfer ist zu groß, nicht nur, weil es das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen allen Beschwichtigungen entgegen dennoch grundlegend verändert, sondern auch weil es aller Erfahrung entgegen die letzten Finanzreserven des Bundes und der Kantone für laufende Ansprüche mit Beschlag belegt. Der Fonds zur künftigen Krisenbekämpfung bedeutet nicht viel gegenüber der großen *Finanzreserve, die ein Volkseinkommen darstellt, wenn es nicht bis zur maximalen Grenze mit Steuern und Abgaben belastet wird.* Diese Reserve kann auch ohne die vom Bund erstrebten neuen Steuerkompetenzen im Falle der Not eingesetzt werden. Das ist staatsrechtlich der Sinn und Zweck der kantonalen Kontingente und die Weisheit der Verfassung. Sie gibt jeder Generation das Werkzeug in die Hand, ihre Pflicht nach bester Einsicht und nach den jeweiligen Umständen zu erfüllen. Der projektierte Fonds ist gut und recht, aber er vermag *dieses* Werkzeug nicht zu ersetzen, zumal wenn man sich erinnert, wie eben erst ein solcher Fonds von 900 Mio, nämlich der zentrale Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstausschleisskassen, ohne jede Rücksicht auf die Zwecke, auf die man sich nun nach der Tat besinnt, für laufende Ansprüche verwendet worden ist; völlig im Einklang mit allem, was die Botschaft über die menschliche Schwäche gegenüber solchen Rücklagen sagt. Darum zitieren wir zum Schlusse noch einmal die so wahre Einsicht auf S. 330 der Botschaft:

«Die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes eignet sich nicht als Experimentierfeld für einseitige Maßnahmen, die den organischen Zusammenhang mit Herkommen, Volks- und Wirtschaftsganzheit außer acht lassen».