

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 28 (1948-1949)  
**Heft:** 3

**Artikel:** Besinnung auf das Wesentliche : zur Bundesfinanzreform  
**Autor:** Roth, Walter  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-159652>

### **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:** 25.12.2024

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

exponiertesten Posten unter den demokratischen Ländern des Westens gerückt. Aber alles deutet darauf hin, daß die Schweden wachsam sein werden.

### *Benützte Quellen*

Erik Lindorm, *Gustav V. och hans tid*, en bokfilm. Stockholm 1936—40.

*Sverige i dag*. Stockholm 1941.

*Schweden 1941*, herausgegeben von der Presseabteilung des Ministeriums des Äußern. Stockholm 1941.

Karl Hillebrand, *Sveriges historia XIV*. Stockholm 1926.

W. Theimer, *Lexikon der Politik*. Bern 1947 (Slg. Dalp 23).

(Die Lappenanekdote stammt von Prof. Fredrik Böök, Lund.)

*Zur Bundesfinanzreform:*

## BESINNUNG AUF DAS WESENTLICHE

VON WALTER ROTH

Als zunächst die Experten und darauf der Bundesrat ihre Vorschläge zur Bundesfinanzreform veröffentlichten, versicherten viele der Befürworter, sie könnten nur «mit *schweren Bedenken*» einer *direkten Bundessteuer* zustimmen. Man hätte meinen sollen, sie würden dankbar und mindestens mit Wohlwollen die Entschlüsse der großen Mehrheit der *ständerätlichen Kommission* begrüßen, deren *Verdienst* es ist, gezeigt zu haben, daß die verfassungsmäßige Neuordnung des eidgenössischen Haushaltes innerhalb der herkömmlichen bundesstaatlichen Auffassung möglich ist, welche die direkten Steuern den Kantonen und Gemeinden beläßt und den Bund auf die indirekten Abgaben verweist.

Nun aber sehen wir, daß Leute, die — wie das «Volksrecht» — kein Wort der Kritik fanden, als sich das eidgenössische Finanzdepartement bei der Budgetierung um Hunderte von Millionen Franken irrte und die zweimal die Ausrede vom «Rechnungswunder» anerkannten, als die Rechnungen der Jahre 1946 und 1947 um viele

hundert Millionen Franken günstiger ausgefallen sind denn die Voranschläge, von «liederlichen» Bilanzierungsmethoden der Ständerherren zu sprechen wagen. Dabei bewegen sich die von den Kritikern mühselig errechneten Irrtümer in Proportionen, die einen Bruchteil derjenigen des eidgenössischen Finanzdepartementes ausmachen. Es gibt umgekehrt Rechner, die nachzuweisen vermögen, daß auch der Finanzplan der ständerätlichen Kommission noch zahlreiche Reserven enthält. Daß dieser weniger Vertrauen verdient als der bundesrätliche Finanzplan, darf nach den zahlreichen großen Irrtümern füglich bestritten werden, welche unserer Verwaltung im Laufe der letzten Jahre auf finanziellem und steuerlichem Gebiet unterlaufen sind.

Statt mit peinvollen Berechnungen den neuen Finanzplan zu widerlegen, sollten sich alle jene, die sich nur zögernd und nicht als Anhänger der direkten Bundessteuer hinter die bundesrätliche Vorlage stellten, über die anderen Möglichkeiten freuen, welche die Beratungen der ständerätlichen Kommission eröffnen und in vermehrtem Maße auf die Grundfragen sich besinnen, welche die Bundesfinanzreform aufwirft, sowie auf die großen Aufgaben, welche sie zu lösen hat. Welches sind diese Aufgaben und welches die Grundfragen? Zunächst handelt es sich darum, den Finanzhaushalt des Bundes aus dem Stadium der Improvisationen mit Dringlichkeits- und Notrechtsbeschlüssen in eine

### *verfassungsmäßige Dauerordnung*

überzuführen. Am Anfang der Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar 1948 liest man:

«Viele Rechtssätze, auf denen die Einnahmen des Bundes seit 1933 beruhen, haben keine ordentliche verfassungsmäßige Grundlage. Sie sind entweder — während der Wirtschaftskrise in den Dreißigerjahren — auf dem Dringlichkeitswege zustande gekommen oder beruhen auf Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung, die unmittelbar vor Ausbruch des letzten Weltkrieges beschlossen wurden, oder entspringen den *außerordentlichen Vollmachten*, die dem Bundesrat während der Kriegszeit eingeräumt worden sind. Von den 1800 Millionen Franken Einnahmen, die für das Jahr 1948 budgetiert sind, fließen nahezu zwei Drittel aus außerordentlichen Quellen. Die *Überführung* des größten Teiles dieser Rechtssätze, deren Gültigkeit bis zum 31. Dezember 1949 befristet ist, in die *Bundesverfassung* ist die *erste Aufgabe der Bundesfinanzreform*».

Seitdem der erste Weltkrieg die finanzielle Verfassung des Bundes als unzulänglich erwiesen hat und sich auch später bestätigte, daß der eidgenössische Haushalt nicht für Kriegs- und Krisenzeiten gerüstet ist, bestreitet der Bund den größten Teil seiner Aufwendungen aus Einnahmen, die der konstitutionellen Grundlage ermangeln und weder

die Sanktion der Stände, noch des Volkes erhalten haben. Auch für die Bewältigung der ordentlichen Staatsaufgaben genügen die dem Bund verfassungsmäßig zustehenden Einnahmen längst nicht mehr. Es fehlte nicht an *Versuchen*, das nunmehr über drei Jahrzehnte sich erstreckende Fiskalnotrecht durch eine *verfassungsmäßige Ordnung* abzulösen. Am 18. März waren zehn Jahre vergangen, seitdem der Bundesrat den eidgenössischen Räten die erste Vorlage über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes unterbreitete. Ihr Ziel war «die Ablösung des Fiskalnotrechts durch den verfassungsmäßigen Zustand, die Sicherung des Rechnungsgleichgewichtes des Bundes und die planmäßige Schuldentilgung». Der Versuch scheiterte nach einem Vierteljahr, als der Nationalrat am 24. Juni 1938 mit einer Stimme Mehrheit die Vorlage ablehnte.

Auf Grund einer interfraktionellen Verständigung wurde dann eine auf drei Jahre beschränkte verfassungsmäßige *Übergangslösung* gesucht, welche in der Abstimmung vom 27. November 1938 die Zustimmung von Volk und Ständen und darauf im Bundesbeschluß vom 23. Dezember 1938 über die Finanzordnung 1939 bis 1941 ihren Abschluß fand. Sie erwies sich indessen als unzureichend, als die internationale Lage in Europa dem Bund neue, mit großen Ausgaben verbundene Aufgaben der Landesverteidigung übertrug. Da aber die Zeit zur konstitutionellen Bereinigung fehlte, wurden wiederum notrechtlich, ohne Befragung von Volk und Ständen, sukzessive alle jene als «Kriegssteuern» registrierten Einnahmequellen erschlossen. «Die Anrufung der *Vollmachten* war die *Strafe* dafür, daß man es in ruhigeren Zeiten unterlassen hatte, die längst sichtbar gewordene Lücke in der Bundesverfassung rechtzeitig zu schließen», bekennt der Bundesrat in seiner Botschaft zu der Vorlage, mit der das bis Ende 1949 befristete Fiskalnotrecht durch Verfassungsrecht abgelöst werden soll.

Wenn man weiß, daß die dem Volk vom Bundesrat und den eidgenössischen Räten auferlegten außerordentlichen Abgaben in den Jahren 1940 bis 1948 dem Bund rund 5 Milliarden Franken einbringen und von den 1800 Millionen Franken Einnahmen noch im Budget 1948 ganze 46 Prozent ausmachen, dann versteht man den dringenden Ruf nach der Legalisierung des Finanzhaushaltes des Bundes und daß dieser nunmehr endgültig unter Anhörung von Volk und Ständen geordnet werden soll. Der Bundesrat teilt diese Meinung, wenn er in seiner Botschaft vom 22. Januar dieses Jahres schreibt, daß die Verwirklichung der Bundesfinanzreform der Jahrhundertfeier unserer Verfassung «ihre tiefste Weihe» verleihen soll.

Nun ist seit geraumer Zeit davon die Rede, man solle das im Krieg für diesen geschaffene und bis Ende des nächsten Jahres befristete Finanz- und Steuerrecht verlängern. Man spricht von einer auf *drei bis fünf Jahre* bemessenen

*Übergangsordnung,*

die in der Hauptsache das geltende Fiskalnotrecht umfassen würde, aber nicht mehr kraft Vollmachten oder durch dringlichen Bundesbeschluß erlassen, sondern als Übergangartikel der Bundesverfassung Volk und Ständen zur Genehmigung unterbreitet werden müßte. Begründet wird der Vorschlag einmal mit der *Zeitnot*, in welche man für die Ablösung des Notrechts durch die verfassungsmäßige Ordnung geraten ist. Nun läuft jenes Ende 1949 ab. Für die Anpassung der Finanzverfassung und den Erlaß der notwendigen Gesetze stehen also noch reichliche *anderthalb Jahre* zur Verfügung. Wenn wir sie mit der Spanne vergleichen, welcher es zur Verwirklichung des großen Sozialwerkes der AHV bedurfte, so wird man es mindestens als merkwürdig empfinden dürfen, wenn heute schon von einer Verschiebung der Bundesfinanzreform gesprochen werden sollte. Eine solche wäre die förmliche Einladung an die Bundesversammlung, sich mit der Behandlung Zeit zu lassen, und es könnte sein, daß die ruhigeren Zeiten wiederum durch Spannungen abgelöst würden wie damals, als der Bundesrat mit der Beanspruchung der Vollmachten das Parlament dafür bestrafte, daß man es zuvor unterlassen hatte, «die längst sichtbar gewordene Lücke in der Bundesverfassung rechtzeitig zu schließen».

Neuerdings soll sogar eine Verlängerung des Finanznotrechtes um *zehn Jahre* erwogen werden. Man begründet dies wie folgt: die Erhebung der Wehrsteuer während weiteren zehn Jahren wird die Reduktion der Schulden in einem Maße ermöglichen, daß später auf die Tilgungssteuer verzichtet werden kann. Voraussetzung wäre allerdings, daß dem Bund in einem Verfassungsartikel das Recht eingeräumt würde, in *außerordentlichen Zeiten* als außerordentliche Abgabe eine direkte Steuer zu erheben — wir fürchten sehr, daß nach der zehnjährigen Übergangszeit keine großen Hemmungen bestünden, außerordentlicherweise die direkte Bundessteuer beizubehalten. Andere sagen, nach dem Dezennium seien die Verhältnisse übersichtlicher, die Einnahmen normaler als in der heutigen Hochkonjunktur. Diese haben wir in Verdacht, sie möchten mit dem erwarteten Rückgang der Zölle die Notwendigkeit der direkten Bundessteuer beweisen. Sie müssen daran erinnert werden, wie die Krisennöte der Dreißigerjahre auch die Finanzen der *Kantone* und *Gemeinden* erschütterten und daß diese auch künftig in wirtschaftlich schlechteren Zeiten in vermehrtem Maße an die Steuerzahler werden appellieren müssen.

Je länger unsere Behörden mit der Anpassung der Finanzreform zögern, um so größer wird die Gefahr einer Verschiebung auf unbestimmte Zeiten. Darum hat die Bundesversammlung heute ihr ganzes Augenmerk auf die *rasche Erledigung* der Vorlage zu richten und diese



nicht durch die Einschlebung einer Übergangslösung zu erschweren. Sollte sich in der Folge ergeben, daß *trotz* Ausschöpfung aller parlamentarischen Möglichkeiten die Ablösung des Fiskalnotrechtes auf den 1. Januar 1950 nicht möglich ist, dann allerdings bliebe nichts anderes übrig, als mit einer Übergangsordnung dem Bund die Mittel für die Bestreitung seines Haushaltes zur Verfügung zu stellen. Dabei wäre aber dreierlei zu beachten:

1. Die *Übergangszeit* ist nur so kurz zu bemessen, als es zur Verabschiedung der Finanzvorlage durch Parlament und Volk bedarf; dabei wird man sich an den Zeitplan für die Behandlung der AHV halten können. Die Verlängerung des Fiskalnotrechtes um *ein Jahr* schafft reichlich Gelegenheit für die ruhige und ernsthafte Beratung der Verfassungsvorlage wie der Ausführungsgesetze, nachdem mindestens für die Steuern die wesentlichen Richtlinien bereits feststehen.

2. Die Übergangslösung ist vom Bundesrat unter Konsultierung der Bundesversammlung kraft Vollmachten zu erlassen gemäß Art. 2 des Bundesbeschlusses über den Abbau der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 6. Dezember 1945. Dieser wird darin ermächtigt,

«ausnahmsweise *zeitlich begrenzte Maßnahmen* zu treffen, die zur Sicherheit des Landes, zur *Wahrung seines Kredites* und seiner wirtschaftlichen Interessen, sowie zur Sicherung des Lebensunterhaltes unumgänglich notwendig sind und wegen ihrer *Dringlichkeit* nicht auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung getroffen werden können».

Diese neue Ermächtigung hatte der Bundesrat in seiner Botschaft über den Abbau der außerordentlichen Vollmachten vom 1. Juni 1945 wie folgt begründet:

«Erweisen sich solche neuen Vorschriften noch als erforderlich, so werden sie in der Regel vorübergehender Art sein, so daß der Weg der ordentlichen Gesetzgebung ohnehin nicht in Frage kommt. Ist aber eine *dauernde Vorschrift* geplant, so soll dieser Weg beschritten werden, sofern nicht die *Dringlichkeit* dazu zwingt, *zunächst sich noch mit den Vollmachten* zu behelfen und daneben den *gesetzlichen Erlaß vorzubereiten*».

Auch wer um die großen Anforderungen weiß, welche die Bundesfinanzreform an das eidgenössische Finanzdepartement und an die Landesregierung stellt, sowie an die gewaltige Arbeit, welche geleistet werden mußte, wird *für die Verzögerungen* der parlamentarischen Beratung und die Hinausschiebung des Appelles an das Volk unsere *obersten Behörden verantwortlich* machen. Wir verzichten darauf, im einzelnen zu zeigen, wo rascher hätte gearbeitet werden können und wie die allzu einseitige Betrachtungsweise der Probleme im Finanzdepartement die Beratungen und Entschlüsse schon der ständerätlichen Kommission erschwerten. Wir halten es für recht und billig, wenn der *Bundesrat* in vollem Umfang und formell die *Ver-*

*antwortung* für die Verlängerung des Fiskalnotrechtes übernimmt, falls sie sich als notwendig erweisen sollte.

Die *Befragung des Volkes* und der Stände über die Übergangsordnung ist auch darum nicht wünschenswert, weil ihr Entscheid die künftige Ordnung *präjudizieren* und Rückwirkungen auf die Bereinigung der endgültigen Vorlage durch die Behörden zeitigen könnte. Im übrigen wäre es nicht ausgeschlossen, daß schon der Übergangsordnung eine organisierte Opposition erwächst. Daß aber eine solche selbst im Falle der Zustimmung aller Parteien Erfolg haben kann, lehrt die eidgenössische Abstimmungschronik bis zum jüngsten negativen Entscheid über die Zuckerordnung. Es könnte sich also ereignen, daß der Bundesrat gegen den Willen des Volkes das Fiskalnotrecht verlängern müßte, weil auch im Falle der Verwerfung der Übergangsordnung der eidgenössische Haushalt aufrecht erhalten bleiben müßte.

3. Auch in die nur für ein Jahr geltende Übergangslösung sind Sicherungen für die sofortige planmäßige *Senkung der Ausgaben* auf den Plafond im Budget einzubauen, welches der endgültigen Bundesfinanzreform zugrunde gelegt werden soll. Die Einnahmen aus der Wehrsteuer sind ausschließlich für die Schuldentilgung zu verwenden.

Die Bundesfinanzreform als *die* große Aufgabe, die Behörden und Volk vor Ablauf des Jahres 1949 zu lösen haben, ist nicht leicht. Aber wir trauen unsern Bürgern zu, daß sie Hand bieten werden zu einer dem Wesen unseres Staates und dem Gebot der Gerechtigkeit genügenden Finanzordnung. Dazu bedarf es allerdings noch einer großen sachlichen Aufklärung, sowie der letzten politischen und weltanschaulichen Besinnung. In ihrem Bericht an den Bundesrat erklärt die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform, diese habe «dem *geschichtlichen staatlichen Aufbau* und der *herkömmlichen Wirtschaftsordnung*» Rechnung zu tragen. Es ist kennzeichnend für die durch das dreißigjährige Provisorium der direkten Bundessteuer entstandene Verwirrung, daß die Experten «eine Maßnahme von der Art der Wehrsteuer» mit dem geschichtlichen staatlichen Aufbau und der herkömmlichen Wirtschaftsordnung vereinbar halten.

Die im Jubiläumsjahr fällige Rückschau auf die hundert Jahre Bundesstaat bietet Gelegenheit, sich daran zu erinnern, daß von jeher Wesen und Stärke der Eidgenossenschaft die

### *Eigenstaatlichkeit der Kantone*

und die *Kraft der Gemeinden* bildeten. Ohne die finanzielle gibt es aber keine politische Selbständigkeit. Dem «Bauprinzip» unserer Eidgenossenschaft entspricht es, daß die Einkommen und Vermögen den Kantonen reserviert bleiben und diese nicht dauernd auf die Zuschüsse des Bundes angewiesen sind — sie übertrafen schon vor dem Krieg

in sechs Kantonen die Ergebnisse der kantonalen Steuern; in 18 von den 25 Kantonen leistete der Bund einen Ertrag von mehr als der Hälfte der kantonalen Steuern.

Je mehr die Kantone in solcher Art zu bloßen Verwaltungsbezirken des Bundes herabsinken, um so üppiger wird sich der *Etatismus* ausbreiten und um so unübersichtlicher sind die Leistungen des Staates für den Bürger. Hier liegt der eine Grund, warum die Sozialdemokraten als wesentlichen Bestandteil der Finanzreform die direkte Besteuerung der Vermögen und der großen Einkommen fordern. Den andern entnehmen wir dem offiziellen Kommentar zur «Neuen Schweiz». Darnach bildet ein finanzpolitisches Hauptziel der Sozialisten «der Ausgleich der Einkommens- und Vermögensunterschiede». Mit der Bundesfinanzreform möchten sie «eine weitgehende *Neuverteilung des Einkommens und der Vermögen* verbinden». Diese Neuverteilung bedeutet die Sozialisierung der Wirtschaft auf dem Wege der Steuern. Die Entblößung des Unternehmers von Reserven führt zwangsläufig zur staatlichen Hilfe und Kontrolle, und die Ausplünderung und Verproletarisierung der Sparer und des Mittelstandes beraubt den bürgerlichen Staat seiner stärksten Stütze.

Das politische Ziel ist auch in den grundsätzlichen Betrachtungen zu erkennen, mit denen die *Sozialdemokratische Partei der Schweiz* ihre Eingabe zur Bundesfinanzreform an das eidgenössische Finanzdepartement begleitet. Es heißt darin: «Auf dem Gebiet der Wirtschaft ist ausgesprochenermaßen das Alte, Herkömmliche vorbei. Neue Überlegungen und neue Zielsetzungen drängen sich auf». Weiter:

«Wir leben heute sozusagen auf einer Insel des Wohlstandes inmitten eines völlig verarmten Europa. Jedoch macht sich auch bei uns in immer stärkerer Zuspitzung das Lohn-, Preis- und Gewinnproblem bemerkbar, und es stellt sich immer dringender die Forderung einer *gleichmäßigen Verteilung des Wirtschaftsertrages und des Volksvermögens*».

Zu deutsch heißt das: die Steuern sind dazu da, die Einkommen zu nivellieren und die Vermögen aufzuzehren. Am Ende stünde ohne Revolution der sozialistische

«*klassenlose Staat*».

Vor einem Jahr hat das Schweizervolk die sozialistische Initiative: «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit» wuchtig verworfen und damit bekundet, daß es von der «Neuen Schweiz» nichts wissen will und fest auf dem Boden der überlieferten Sozial- und Wirtschaftsordnung steht. Es wird keiner Bundesfinanzreform zustimmen, die geeignet wäre, jenen Entscheid ins Gegenteil zu kehren, indem sie den freien Unternehmer der Existenzmittel beraubt und die größere Lei-



stung eines Arbeiters und Angestellten, des Kaufmannes und des Handwerkers um den verdienten höheren Lohn prellt. Aber es ist notwendig, dem Bürger die politische Gefahr einer Reform zum Bewußtsein zu bringen, die an der räuberischen Kumulierung der gleichen Steuern im Bund, in den Kantonen und Gemeinden festhält. Weiter bedarf es des klaren Willens, den neuen zentralistisch-kollektivistischen Bestrebungen eine andere, auf den geschichtlichen Aufbau und das wirtschaftliche Herkommen gegründete Lösung gegenüberzustellen. Es ist das große Verdienst der ständerätlichen Kommission, der sich im Juni das Plenum anschließen dürfte, diesen Willen aufgebracht und gezeigt zu haben, daß die Finanzreform ohne direkte Bundessteuer möglich ist.

Zu den großen Aufgaben, welche mit ihr verwirklicht werden sollen, gehört selbstverständlich die

*gerechte Verteilung der Lasten.*

In unserer Demokratie soll jeder nach Maßgabe seines Vermögens an den öffentlichen Haushalt steuern. Auch wenn die direkte Bundessteuer fällt, ruht infolge der *direkten Abgaben* in den *Kantonen* und *Gemeinden* die Hauptlast auf den stärkeren Schultern. Die Beschränkung der Bundesleistungen an die Kantone wird automatisch die Erhöhung ihrer direkten Steuern zur Folge haben. Im übrigen ist zu beachten, daß auch die *indirekten Abgaben* an den *Bund*, Zölle und Warenumsatzsteuer, vorwiegend von jenen Leuten gezahlt werden, welche in der Hauptsache die direkten Steuern an die Kantone und Gemeinden entrichten. Das hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 22. Januar ausdrücklich anerkannt und ist von Herrn Nobs vor kurzem bestätigt worden. Eine *tilgungssteuerfreie Lösung*, wie die ständerätliche Kommission sie beschlossen hat, bedeutet in der gesamtschweizerischen Perspektive keinen einseitigen Abbau der direkten Steuern, wie das behauptet worden ist. Aber sie ermöglicht den unserem *Bundesstaat* normalerweise *angemessenen Verteilungsschlüssel* und sichert dem Zentralstaat für Notzeiten die unerläßliche *Reserve*.