

# Fondspolitik des Bundes

Autor(en): **Schmutz, Heinz**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **28 (1948-1949)**

Heft 5

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159660>

## **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 FONDSPOLITIK DES BUNDES

VON HEINZ SCHMUTZ

Es wäre falsch, wenn man glauben wollte, daß die gegenwärtig in Beratung stehende

## *Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes*

lediglich den auf Dringlichkeitsrecht und Vollmachten beruhenden Fiskalstatus verfassungsmäßig zu verankern hätte. Ebenso wenig kann als alleiniges Ziel die Ausbalancierung der Ausgaben und Einnahmen unter Berücksichtigung einer angemessenen Schuldentilgungsannuität bezeichnet werden. Die Bundesfinanzreform soll vielmehr nebst der Lösung dieser selbstverständlichen Aufgaben eine *vollständige Sanierung* der heutigen Finanz- und Fiskalpolitik des Zentralstaates in die Wege leiten. Die verantwortlichen Behörden haben mit andern Worten den Anlaß der Reform zu benützen, um die auf rund 300 Seiten angewachsene Staatsrechnung gründlich zu durchleuchten.

Es ist deshalb außerordentlich bedauerlich, daß weder die Expertenkommission noch die parlamentarischen Kommissionen für die Bundesfinanzreform sich in extenso an die Lösung dieser Aufgaben heranwagten. Man überlegte, debattierte, forderte und handelte nach *rein politischen Konzeptionen* und behandelte die Wenigen, die in ihren Voten die sich aufdrängenden Fragen auf den neutralen Boden der wissenschaftlichen Sachlichkeit zurückführen möchten, als *quantité négligeable*. Nicht einmal vom bundesrätlichen Tische aus würden die Sachverständigen unterstützt, sodaß die Auseinandersetzungen im Parlament wenig Gutes ahnen lassen.

Einerseits ist von ausschlaggebender Wichtigkeit für eine tatsächliche Sanierung ohne Zweifel eine genaue Analyse *der Aktiven* der Staatsrechnung, denn je nach dem die Bilanz mit Verkehrswerten oder Gebrauchswerten operiert, wird der Vermögensstand, also auch der Schuldenüberschuß in verschiedener Höhe ausgewiesen werden müssen. Merkwürdigerweise hat bis heute vom Bundesrate noch niemand eine solche Analyse verlangt, geschweige denn hätte sich jemand an eine derartige Durchleuchtung herangewagt.

Noch schwerwiegender ist andererseits die Tatsache, daß die vom Bundesrat präsentierten Passiven kommentarlos von der weitaus überwiegenden Mehrheit der Sachverständigen und Parlamentarier hingenommen werden. Dabei weiß man nur zu genau, daß gerade in diesem Teile der Staatsrechnung große *Verschleierungsmöglichkeiten* bestehen und daß über die verschiedensten Passivtitel für die Außen-

stehenden *undurchsichtige Budgetmanipulationen* getätigt werden können.

Gerade deshalb und weil eine nähere Prüfung der Passiven zu außerordentlich interessanten Feststellungen und Schlußfolgerungen führt, möchten wir auf den wohl umstrittensten Teil der Passivseite der Bilanz, nämlich die Fonds und Rückstellungen, näher eintreten.

### *Der Bestand der Fonds und Rückstellungen*

per 31. Dezember 1947 wird mit 2034 Millionen Fr. ausgewiesen. Mit Ausnahme eines kleinen Teiles, der in realen Werten angelegt ist, handelt es sich dabei um *Buchschulden des Bundes an sich selbst*, sodaß die Fonds und Rückstellungen eigentlich nur zukünftige Versprechen des Bundesrates darstellen, die heute weder durch Titel noch durch Barvermögen sichergestellt sind.

Rund 1400 Millionen Fr. Fondskapital muß ferner zu durchschnittlich 3 % verzinst werden, wofür die *Steuerzahler laufend aufzukommen* haben. Zu diesen zinstragenden Buchschulden gehören in in erster Linie die *Lohnausgleichsmilliarde*, die mit Bundesbeschluß vom 24. März 1947 bekanntlich großzügig verteilt wurde, sowie ferner der *Spezialfonds des Bundes für die AHV* mit 244 Millionen Fr. Aufgeteilt nach Einzelpositionen fallen unter die Kategorie dieser Fonds per 31. Dezember 1947 die folgenden Verpflichtungen:

Fonds für Familienschutz	91,1	Mio. Fr.
Fonds für Arbeitslosenfürsorge	27,0	„ „
Fonds für Unterstützung von Hilfseinrichtungen für das Gewerbe	7,0	„ „
Kassenausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung	49,3	„ „
Fonds für Lohn- und Verdienstersatz	285,9	„ „
Fonds für Beihilfen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Gebirgsbauern	18,4	„ „
Fonds für AHV	140,0	„ „
Fonds für die Erleichterung der Beitragsleistungen des Bundes und der Kantone an die AHV (je 200 Mio. zugunsten von Bund und Kantonen)	400,0	„ „
Zinsen aus diesem Fonds	9,0	„ „
Rückstellung für die Förderung des Wohnbaues (davon Ende 1947 gebunden zur Deckung zugesicherter Subventionen 137 Mio. Fr.)	183,7	„ „
Spezialfonds des Bundes für die AHV	243,9	„ „
<b>Total verzinsliche Fonds</b>	<b>1455,3</b>	<b>Mio. Fr.</b>

An unverzinslichen Fonds und Rückstellungen seien nur die beiden interessantesten Positionen erwähnt, nämlich der *Münzreservefonds* in der Höhe von 137,7 Millionen Fr., wovon nur die Anlagen von 5,8 Millionen verzinst werden und der *Liquidationserlös für Heeresmaterial* in der Höhe von 71,9 Millionen Fr.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, möchten wir ausdrücklich festhalten, daß alle diese Fonds und Rückstellungen dem Bunde zu Eigentum gehören und daß aus ihnen, wo immer auch die Mittel herkommen, kein Dritter irgendwelche Eigentumsvorbehalte ableiten kann. Zum größten Teil wurden sie dann auch durch Einlagen zu Lasten der Verwaltungsrechnung geäufnet und nur teilweise flossen direkte Zuweisungen von außen her. Wir möchten gleich an dieser Stelle festhalten, daß richtigerweise die von außen zufließenden Mittel hätten in der *Verwaltungsrechnung* verbucht werden müssen, da der Bund gemäß Bilanz die Fonds ausdrücklich als ihm gehörend erklärt.

Stellt man nun in Kenntnis dieser Tatsachen auf die *effektiven* Einnahmen und Ausgaben im Sinne der angestrebten

### *Universalität der Budgetpolitik*

ab, so ergibt sich, daß die wirklichen Rechnungen des Bundes in der Vergangenheit insgesamt um den Betrag der Fonds und Rückstellungen *besser* waren als sie dargestellt wurden. Der Bund hat mit andern Worten seine Finanzlage *um rund 2000 Millionen Fr. zu schlecht* dargestellt, um in Zukunft diesen Betrag ausgeben zu können, ohne seine laufenden Rechnungen damit zu belasten. Also ist logischerweise der *wirkliche gegenwärtige Schuldenüberschuß* um 2000 Millionen Fr. kleiner als ihn der Bundesrat darstellt.

Diese Erkenntnis ist für die Sanierung der Bundesfinanzen von ausschlaggebender Bedeutung, denn nach der Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes sollen ja bekanntlich nicht nur die laufenden Rechnungen im Gleichgewicht gehalten, sondern auch der Schuldenüberschuß soll abgetragen und die mit den Fonds und Rückstellungen gegebenen Ausgabenversprechen sollen eingelöst werden können. Die erwähnte Budgetmanipulation verlangt nun — und das verdient Beachtung — von den Steuerzahlern

### *eine doppelte Belastung.*

Sie müssen einmal die Anlage der Fonds und Rückstellungen finanzieren und darüber hinaus haben sie noch Tilgungsbeträge zu leisten, um den dank dieser Buchschulden erhöhten Schuldenüberschuß abzutragen. Diese zweimaligen Steuerleistungen sind unbefriedigend und verlangen eine *Umstellung in der Budgetpolitik des Bundes*.

Erschwerend wirkt für das heutige Regime noch die Tatsache, daß mehr als 1,4 Milliarden Fr. Fondskapital *fortlaufend verzinst* werden muß, wobei lediglich ca. 200 Millionen Fr. aktivzinstragend angelegt sind und der Rest von 1200 Millionen Fr. zinslose Bundes-

schulden darstellt, sodaß die Steuerzahler auch diese Zinsversprechen über alle andern Belastungen hinaus zu finanzieren haben.

Ein Beispiel zur Erläuterung dieser unsinnigen Finanzpolitik mag genügen. Seit 1850 besitzt der Bund den sogenannten «*Granus-Fonds*», der seinerzeit mit einer Million Fr. geüfnet wurde, um im Kriegsfall die Witwen gefallener Wehrmänner unterstützen zu können. Dank den jährlichen Zins und Zinseszinsen erreicht dieser Fonds heute einen Stand von 39 Millionen Fr. Trotzdem es jedermann klar sein muß, daß im Falle einer kriegerischen Verwicklung unseres Landes dieser Fonds weder ausreichen würde noch die Finanzlage des Bundes erleichtern könnte, wird er mit den Zinsen weiter geüfnet, anstatt daß man die Konsequenz aus der veränderten Situation ziehen und denselben liquidieren würde.

Sicherlich mag es begründete Fälle geben, die eine vernünftige Vorfinanzierung verlangen. Grosso modo betrachten wir es jedoch als zweckmäßiger, die voraussehbaren Zukunftsausgaben *in den Finanzplan einzustellen* und laufend zu decken. Unter gar keinen Umständen läßt sich eine Verzinsung der bundeseigenen Fonds und Rückstellungen rechtfertigen, soweit sie in Form von Bundesschulden bestehen. Deshalb ist die

#### *Verzinsung der «Bundesschuldenfonds»*

in der Höhe von 1270 Millionen Fr. mit der Sanierung der Bundesfinanzreform einzustellen. Wenn wir einen eher zu tief angesetzten mittleren Zinsfuß von 3 % in Anrechnung bringen, können dadurch die Steuerzahler um rund 38 Millionen Fr. entlastet werden. Bei den meisten Fonds kann der Zinsausfall ohne anderweitige Belastungen hingenommen werden. Lediglich dort, wo die Zinsen heute schon verwendet werden, entstehen *kleinere Finanzierungslücken*.

Das ist vor allem beim Fonds für Hilfseinrichtungen des Gewerbes und eventuell beim Kassenausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung der Fall. Hier wäre — und dies entspricht durchaus der geforderten Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Wirtschaft — eine ergänzende Finanzierung durch die Interessierten notwendig, sofern man sich nicht vorläufig zum Kapitalverzehr entschließt. Ganz anders steht es mit den *Fonds im Dienste der AHV*.

Nach dem Finanzplan des Bundesrates vereinnahmt der Bund nebst 100 Millionen Fr. aus Tabak und Alkohol die Zinsen aus dem Spezialfonds der AHV in der Höhe von jährlich 7 Millionen Fr. und aus dem Fonds zur Erleichterung seiner Beitragspflicht an die AHV in der Höhe von jährlich 6 Millionen Fr. Durch den Wegfall dieser Zinsen würde somit theoretisch ein Einnahmeausfall von 13 Millionen Fr. entstehen. Praktisch wird aber dieser Ausfall ohnedies durch die



Mehreinnahmen aus den Tabakbelastungen und dem Alkoholmonopol wettgemacht. 1947 realisierte der Bund aus diesen Quellen:

Tabak	87,05 Millionen Fr.
Alkohol	15,35 Millionen Fr.
Total	<u>102,40 Millionen Fr.</u>

Ab 1948 aber werden die Quellen im Durchschnitt der Jahre, dank der Erhöhung der Steuersätze auf Tabak mindestens folgende Erträge abwerfen:

Tabak	100 Millionen Fr.
Alkohol	14 Millionen Fr.
Total	<u>114 Millionen Fr.</u>

Das entspricht somit den jährlichen Beitragsleistungen des Bundes an die AHV, eingeschlossen 6 Millionen Fr. an die finanzschwachen Kantone zur Erleichterung ihrer Beitragspflicht, sodaß die *Fondszinsen* *hinfällig* werden. Die logische Folgerung aus dem bereits Gesagten verlangt aber nicht nur die Eliminierung der Zinsen, sondern darüber hinaus auch die

#### *Liquidation einer Reihe von Fonds.*

Vor allem verlangt die Entwicklung der Einnahmen aus Tabak- und Alkoholmonopol die Aufhebung des *Fonds für die Erleichterung der Beitragspflicht des Bundes* an die AHV in der Höhe von 200 Millionen Fr. Konsequenterweise sind aber auch die Zinsen des *Fonds für die Erleichterung der Beitragspflicht der Kantone* an die AHV in derselben Höhe durch die laufende Rechnung zu decken, sodaß eine Buchschuld von insgesamt 409 Millionen Fr. inklusive Zins 1947 in Wegfall kommt. Ferner ist der *Fonds der Rückstellungen für die Förderung des Wohnungsbaues*, der Ende 1947 inklusive dem Zins des laufenden Jahres einen frei verfügbaren Betrag von 50 Millionen Fr. aufweist, zu liquidieren. Bei diesem Fonds, der im Sinne des Regimes der Arbeitsbeschaffung die gewährten Wohnbausubventionen teilweise zurückzuerstatten hatte, handelt es sich um eine Vorfinanzierung, die heute *hinfällig* wird.

Im weitern ist der Erlös aus der *Liquidation von Heeresmaterial* in der Höhe von 75 Millionen Fr. per Ende 1948 in die Verwaltungsrechnung überzuführen, was im Prinzip von Anfang an vom Bundesrat beabsichtigt war, jedoch bis heute aus unerklärlichen Gründen verschoben wurde. Schließlich, um nur die wichtigsten Fonds zu nennen, ist der *Münzreservefonds*, soweit er 50 Millionen Fr. übersteigt, zu liquidieren, sodaß die Buchschuld nochmals um 90 Millionen Fr.

reduziert werden kann. Die Limitierung auf 50 Millionen Fr. darf in jeder Beziehung als ausreichend bezeichnet werden.

Als angenehme Nebenerscheinung bewirkt übrigens die Limitierung, daß die *Prägegewinne künftig der Verwaltungsrechnung zufließen*, was eine jährliche Mehreinnahme von rund 4 Millionen Fr. ergibt. Insgesamt würde damit eine Verminderung der Fonds und Rückstellungen um *mehr als 600 Millionen Fr.* eintreten, wobei wir uns voll und ganz bewußt sind, dabei nur die hauptsächlichsten Fonds erwähnt zu haben. Um soviel *reduziert sich gleichzeitig der tilgungsbedürftige Schuldenüberschuß*. Wenn man die restlichen Fonds allmählich ebenfalls auflösen würde und wenn auch dafür die entsprechenden Ausgaben laufend zusätzlich von der Verwaltungsrechnung getragen werden müßten, entstünde doch keine Mehrbelastung, denn die Entlastung des Tilgungsbedarfes um 600 Millionen Fr. vermag diese reichlich zu kompensieren.

Auf der andern Seite aber entsteht, dank des den laufenden Einnahmen zufließenden Prägegewinnes von 4 Millionen Fr. und dank der Minderausgabe von 38 Millionen Fr., resultierend aus der Aufhebung der Fondsverzinsung, eine jährliche *Verbesserung des Finanzplanes um 42 Millionen Fr.* Die Analyse zeigt somit, daß bei gutem Willen die Ausgaben des Bundesbudgets wesentlich reduziert werden können. Das bedingt aber eine sachliche Durchleuchtung des Bundeshaushaltes, die als solche frei sein muß von irgendwelchen Hintergedanken politischer Aspirationen und taktischer Abstimmungsmanöver.

#### *Rein rechtlich*

bedingt die Revision der heutigen unzuweckmäßigen Fondspolitik des Bundes keineswegs gravierende Gesetzesänderungen. *Abgeändert* werden müßte der Bundesbeschluß vom 24. März 1947 über die Errichtung von besondern Fonds aus den Einnahmen des zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung, indem *Artikel 2*, der die Verzinsung stipuliert, gestrichen würde. Im weitern wäre das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die AHV abzuändern, indem die *Art. 104 und 106* auszustreichen wären, welche die Verzinsung regeln und den Fonds als ausgleichendes Zwischenglied kreieren. An Stelle von Art. 106 sollte eine neue Bestimmung treten, die besagt, daß der Bund als Reserve für die Zukunft einen Spezialfonds für die AHV beibehält, der nicht verzinst wird.

Ferner wäre im Bundesgesetz vom 3. Juni 1931 über das Münzwesen der *Artikel 11* im Sinne einer Limitierung des Münzreservefonds und einer Bestimmung, wonach der Überschuß und Prägegewinn der eidgenössischen Staatsrechnung zuzuweisen sei, abzuändern. Schließlich müßte noch im *Artikel 51* des Bundesratsbeschlusses vom

14. Juli 1942 über die Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit der letzte Absatz über die Verzinsung des Kassenausgleichsfonds gestrichen werden. Diese leichten Abänderungen sollten im Parlament auf keinen Widerstand stoßen und auch seitens der Öffentlichkeit zu keinen Interventionen Veranlassung geben, werden doch dadurch die Steuerzahler ohne Gefährdung der finanziellen Sicherheit entlastet und die heute für die Außenstehenden weitgehend undurchsichtigen Budgetmanipulationen geklärt.

Neu erlassen werden müßte lediglich ein einfacher Bundesbeschluß, wonach der Fonds für die Erleichterung der Beitragsleistungen von Bund und Kantonen an die AHV aufgehoben und die entsprechenden Beträge in der Staatsrechnung vereinnahmt werden. Laut gleichem Bundesbeschluß wäre der Teil der Rückstellung für die Förderung des Wohnungsbaues, der nicht zur partiellen Rückerstattung altrechtlicher Wohnbausubventionen beansprucht ist und auch der Reinerlös aus der Liquidation von Heeresmaterial in der Staatsrechnung zu vereinnahmen.

Die Ausführungen mögen zeigen, daß beim gegenwärtigen bilanzmäßigen Zustand des Bundes eine Durchleuchtung der Fonds nicht nur nützlich und dringlich ist, sondern eine Unterlassung als geradezu sträfliche Fahrlässigkeit bezeichnet werden muß. Eine Finanzreform, die an so *offenkundigen Sparmöglichkeiten* vorbeisieht, könnte den Titel einer Sanierung des Bundesfinanzhaushaltes niemals für sich in Anspruch nehmen und würde der Auffassung des Souveräns nicht entsprechen, sodaß das Schicksal der Vorlage bereits vor der Abstimmung eindeutig feststehen würde.