

Zeitschrift: Wissen und Leben
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 19 (1917)

Artikel: Die Krise in der Eidgenössischen Finanzpolitik
Autor: Grossmann, Eugen
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-751075>

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: 04.05.2025

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

DIE KRISE IN DER EIDGENÖSSISCHEN FINANZPOLITIK

Nach dem neunten Neutralitätsbericht des Bundesrates vom 20. November 1917 belief sich die Kriegsschuld der Eidgenossenschaft auf Ende Oktober 1917 auf 960,5 Millionen Franken. Es ist dies der Nettobetrag, den man erhält, wenn man von den durch den Kriegszustand bedingten Ausgaben im Betrage von 1,087,900,000 Franken die 127,4 Millionen Franken in Abzug bringt, welche die Kriegssteuer und die Kriegsgewinnsteuer auf den genannten Zeitpunkt eingebracht haben. Jene 960,5 Millionen Franken sind allerdings nicht gänzlich für unproduktive Zwecke verwendet worden. In ihnen sind auch die 238 Millionen Franken enthalten, die in Unternehmungen für die Versorgung der Zivilbevölkerung mit Lebensmitteln angelegt wurden und ferner die 16,8 Millionen Franken, die für die Kosten der Internierung fremder Staatsbürger vorgeschossen wurden. Diese zwei Posten werden nach Schluss des Krieges wohl mit Erfolg liquidiert werden können, so dass die eigentliche Kriegsschuld zurzeit die Summe von 700 Millionen Franken nicht wesentlich übersteigen dürfte.

Diese Summe braucht uns an sich nicht allzusehr zu beunruhigen. Sie bedeutet eine Vermehrung der schweizerischen (eidgenössischen und kantonalen) Staatsschuld gegenüber dem Stande vor dem Kriege um ungefähr ein Drittel — eine recht erträgliche Mehrbelastung, wenn wir sie vergleichen mit dem Ansteigen der Schulden der kriegführenden Staaten, die heute meist ungefähr den dreifachen Betrag ihres Standes vor dem Kriege erreichen. Allein die Tatsache, dass die Schweiz am „Tanz der Milliarden“ bis jetzt nicht teilgenommen hat, sondern sich einstweilen mit neunstelligen Zahlen begnügt, darf uns nicht hinwegtäuschen über den Ernst der Situation. Prüfen wir nämlich die Frage, was bis jetzt zur Beschaffung der Mittel für die Verzinsung und Tilgung unserer Kriegsschuld vorgekehrt worden ist, so sehen wir nichts als das zur Zeit der Referendumsfrist unterworfenene Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 4. Oktober 1917. Sein Erträgnis wird auf zirka 11 Millionen Franken geschätzt. Die Verzinsung und Tilgung der Kriegsschuld wird aber — bei Festhaltung der in der Botschaft zum Budget pro 1915 vorgeschlagenen An-

nuität von 7 0/0 — mindestens 50 Millionen erfordern, so dass wir sagen können, dass das Problem der Deckung der Mobilisationsschuld erst zu ungefähr $\frac{1}{5}$ gelöst ist.

Dieses Ergebnis dreijähriger Bemühungen muss nicht nur in Ansehung der besonderen politischen Bedingungen, mit denen die schweizerische Finanzreform zu rechnen hat, sondern selbst im Hinblick auf das ja weit schwerer belastete kriegführende Ausland als recht bescheiden bezeichnet werden. Unter den kriegführenden Staaten ist es nicht nur England, bei dessen finanzpolitischen Traditionen das von vorneherein zu erwarten war, sondern selbst Italien und Österreich gelungen, durch eine mitten im Kriegszustande mit eiserner Energie durchgeführte Vermehrung der Staatseinnahmen die *volle* Deckung für den Mehrbedarf des Schuldendienstes zu beschaffen.

Das Zurückbleiben der Schweiz in diesem Wettstreit um den Ruhm der solidesten Finanzgebarung, hätte nicht viel zu bedeuten, wenn es das Ergebnis einer Politik wäre, die mit guten Gründen von der Zukunft mehr erwartet als von der Gegenwart und der Vergangenheit. Allein dem ist bekanntlich nicht so. Der wiederholt gemachte Vorschlag, die eidgenössische Finanzreform erst nach Beendigung des Krieges d. h. in einem Zeitpunkt in Angriff zu nehmen, in welchem die ziffernmässige Höhe des Bedarfes an Mehreinnahmen genau und endgültig feststehen werde, ist von den maßgebenden Instanzen immer, und meines Erachtens mit Recht, abgelehnt worden. Denn die Erleichterung, welche ihre Aufgabe durch Befolgung dieses Rates in *finanztechnischer* Beziehung erfahren hätte, konnte nicht ins Gewicht fallen gegenüber der bedeutenden Erschwerung, welche sich aus der Steigerung der *politischen* Schwierigkeiten ergeben kätte. Mit Sicherheit durfte man darauf rechnen, dass *im* Kriege, unter dem Druck der äußeren Gefahr, Parlament und Volk den Vorschlägen der Regierung williger folgen werden als *nach* dem Kriege, wenn die alten „realpolitischen“ Sitten sich wieder geltend machen. An der Erkenntnis dieses Sachverhaltes hat es im Bundeshause sicherlich nicht gefehlt; die überstürzte Entscheidung über die Frage eines Eingriffs des Bundes in das Gebiet der direkten Steuern durch die Erhebung der Kriegsteuer deutet sogar auf eine allzugroße Hast hin, das Eisen zu schmieden, so lange es heiß ist.

Wenn trotz dieser Hast und trotz allen Bemühungen der Regierung die Finanzreform bis heute nicht weiter gekommen ist, so müssen Fehler gemacht worden sein, die entweder in den vorgeschlagenen und durchgeführten Deckungsmaßnahmen der Regierung selbst oder in dem zu ihrer Verwirklichung eingeschlagenen Verfahren zu suchen sind.

Auf eine Kritik der Deckungsmaßnahmen des Bundesrates soll hier nicht eingetreten werden. Sie ist reichlich, überreichlich geübt worden, von solchen, denen es nur um die Sache selbst, die Reform der Bundesfinanzen, zu tun war, wie auch von solchen, die sich lediglich von den Interessen einer politischen oder wirtschaftlichen Partei leiten ließen.

Was uns hier beschäftigen soll, das sind nicht die *Einzelheiten* der Bundesfinanzreform, sondern der *Geist*, in dem sie unternommen worden ist. Nicht der sachliche Inhalt der bundesrätlichen Finanzpolitik, sondern ihre *Methode*, ihr Verfahren soll einer Prüfung unterworfen werden. Der Zusammenhang von Methode und Ergebnis wird dabei von selbst auch zu einer Kritik des letzteren führen.

* *

Ein gesetzgeberisches Werk, das vielfach und tief in die wirtschaftlichen Verhältnisse eingreift, kann auf zwei verschiedenen Wegen zustande kommen: durch die Überwindung des Widerstandes, den das Sonderinteresse einzelner Gruppen und Parteien leistet, durch eine von der Mehrheit des Parlamentes und des Volkes mit Begeisterung aufgenommene politische Idee — oder durch Verhandlungen mit den Gruppen, auf die sich die politische Macht verteilt, zu dem Zwecke, durch geeignete Konzessionen ihre Zustimmung zu erhalten. Die erste Methode geht gewissermaßen deduktiv, vom Gesamtinteresse des Staates aus; wir wollen sie daher in Ermangelung eines besseren Ausdruckes die *staatspolitische* nennen. Die zweite Methode ist induktiv, sie knüpft an die Interessen der Klassen und Parteien an und sucht durch ihre Versöhnung zu einem positiven Ergebnis zu gelangen; wir wollen sie kurz als *realpolitische* Methode bezeichnen.

Es ist ohne weiteres klar, dass die Anwendbarkeit jeder dieser zwei Methoden von bestimmten, in den Zeitverhältnissen begrün-

deten Voraussetzungen abhängt. In der Schweiz hat sich die Bundesgesetzgebung der letzten Jahrzehnte fast ausschließlich der realpolitischen Methode bedient. Die staatspolitische Methode ist seit der Er kämpfung der Bundesverfassung von 1874 mehr und mehr in den Hintergrund getreten. Vereinzelte Beispiele ihrer Anwendung sind die Kampagnen, die zu den Volksabstimmungen vom 26. November 1882 (Vollziehung des Schulartikels der Bundesverfassung), 26. Oktober 1890 (Kranken- und Unfallversicherung), 3. November 1895 (Militäreinheit), 28. Februar 1897 (Bundesbank), 13. November 1898 (Rechtseinheit), 20. Mai 1900 (Kranken- und Unfallversicherung), 3. November 1907 (Militärorganisation), geführt haben. Diesen wenigen Versuchen, von denen mehrere übrigens mit einem Misserfolg abschlossen, steht die unabsehbare Reihe der Vorlagen gegenüber, die durch parlamentarische Kompromisse und referendumspolitische Zugeständnisse verwirklicht worden sind.

Das Missverhältnis, das in dieser ungleichen Anwendung der zwei gesetzgeberischen Methoden liegt, erklärt sich leicht aus ihrer Natur selbst. Die „staatspolitische“ Methode setzt voraus, dass ein *Ziel* vorhanden sei, das in einem großen Teil des Volkes warmes Interesse, ja Begeisterung zu erregen vermag. Solche Ziele sind aber nach dem Ausbau der Bundeseinheit durch die Bundesverfassung von 1874 nicht mehr aufgestellt worden. Die wirtschaftlichen Fragen, die von den 1880er Jahren an in der Form eigentlicher Existenzfragen an den Bauernstand und die gewerbliche Arbeiterschaft herantraten, konnten wegen der widerstreitenden Interessen anderer Bevölkerungsgruppen nicht zu einer „Volkssache“ allgemeinsten Charakters werden. Und so hat man sich mehr und mehr daran gewöhnt, ausschließlich die realpolitische Methode der Gesetzgebung zu handhaben — bis zu dem Punkte, dass man die Möglichkeit eines anderen Vorgehens überhaupt nahezu vergaß.

Der Krieg hat auch hier eine plötzliche Änderung aller Verhältnisse herbeigeführt. An Stelle des Kleinkrams der Alltagsgesetzgebung trat unvermittelt die große Frage an das Schweizervolk heran, wie es die finanziellen Mittel zur Ermöglichung seiner großen militärischen Anstrengungen aufbringen wolle. Die Aufgabe wuchs ins Riesenhafte, als im Spätherbst 1914 die von Anfang an vorhanden gewesene Wahrscheinlichkeit einer langen Kriegsdauer zur Sicherheit wurde und als im weiteren Verlauf der Ereignisse es

klar wurde, dass an die Krisis in der Außenpolitik der Staaten eine innerpolitische, eine soziale Krisis sich anschließen werde, die den bestehenden Staatsorganismus vor die Alternative stellen werde, die Ansprüche des vierten Standes unter Aufbietung aller seiner finanziellen Kräfte zu befriedigen oder es auf eine gewaltsame Auseinandersetzung ankommen zu lassen.

Man wird bezweifeln dürfen, ob überhaupt je seit 1848 (einschließlich dieses Jahres) eine größere politische Aufgabe an das Schweizervolk herangetreten ist. Die Anstrengung, die ihm nun zugemutet wird, besteht nicht, wie 1848 und 1874, im Verzicht auf eine Anzahl verkehrshemmender Einrichtungen und Rechtsformen, auch nicht im bloßen Verzicht auf die Fortdauer einer überlebten Kleinstaateri im Militärwesen, sondern in der Zustimmung zu Opfern an Geld und Gut, wie sie in dieser Höhe noch nie verlangt worden waren.

In einer solchen Lage musste sich von selbst die Frage erheben, ob da noch die alten realpolitischen Rezepte helfen können oder ob nicht, in Anlehnung an die Vorbilder von 1848 und 1874, die „Staatsnotwendigkeiten“ rücksichtslos allen Gruppen- und Klasseninteressen überzuordnen seien.

Die Antwort auf diese Frage hing von der Antwort auf zwei Unterfragen ab, nämlich ob ein Ziel, das das ganze Volk zu erwärmen vermöchte, in einer für die gesetzgeberische Praxis hinlänglich klaren Umschreibung gegeben sei und ob der Stand der öffentlichen Meinung eine gute Aufnahme des Vorschlages erwarten lasse.

Nehmen wir die letztere Frage vorweg, so werden wir sagen können, dass die Volksstimmung in den ersten anderthalb Jahren des Krieges so geartet war; dass auf ihrer Grundlage Großes hätte erreicht werden können. Auch die Schweiz hatte sich dem Beispiele des im Auslande herrschenden „Burgfriedens“, der „union sacrée“ nicht entziehen können. Die parteipolitischen und wirtschaftlichen Gegensätze traten ersichtlich hinter der Sorge um die Existenz des Landes zurück. Die Apostel des klassenkämpferischen Internationalismus, deren Theorien über das Nichtvorhandensein einer Solidarität der verschiedenen Gesellschaftsklassen innerhalb der Nationen soeben ein einstimmiges Dementi seitens ihrer ausländischen Gesinnungsgenossen erfahren hatten, verhielten sich

mäuschenstill und waren froh, wenn man sich nicht mit ihnen befasste. Selbst der Gegensatz von deutscher und welscher Schweiz hielt sich noch in mäßigen Grenzen.

Was auf Grund dieser Volksstimmung zu machen gewesen wäre, das hat am klarsten die Volksabstimmung vom 6. Juni 1915 gezeigt. Der Gedanke einer einmaligen Bundessteuer vom Vermögen und Einkommen, dem — beim jetzigen Stande des schweizerischen Steuerwesens — nicht nur schwerwiegende finanztechnische Bedenken entgegenstanden, sondern der auch die föderalistische Partei an ihrem empfindlichsten Punkte treffen musste, wurde an diesem Tage mit der ungeheuren Mehrheit von 452,117 Ja gegen 27,461 Nein angenommen.

Das war der Höhepunkt der Volksstimmung. Schon in der zweiten Hälfte des Jahres 1915 ging es abwärts. Es kamen dann die verschiedenen „Affären“ in der Bundesverwaltung, die die welsche Schweiz so tief verletzt haben. Es kam die immer mächtiger anschwellende Verteuerung der Lebenshaltung, welche neben der langen Dauer des Militärdienstes schwer auf die minderbemittelten Klassen in den Städten drückte, sie mit Erbitterung erfüllte und den wieder aus der Versenkung auftauchenden Predigern des Klassenhasses willkommenen Agitationsstoff bot. Immer tiefer sank die Eintracht im Volke und die Neigung zu fruchtbarer Zusammenarbeit. Als am 13. Mai 1917 eine neue Finanzvorlage, der Verfassungsartikel über die Stempelabgaben, vor die Volksabstimmung kam, ergab sich, trotz dem harmlosen, weitere Kreise nur wenig berührenden Charakter dieser Steuern, eine Mehrheit von nur 190,288 Ja gegen 167,689 Nein.

So bedauerlich nun aber diese Entwicklung auch ist, so bleibt die Tatsache doch bestehen, dass während eines Zeitraums von 1—1½ Jahren das Schweizervolk eine Gesinnung an den Tag gelegt hat, mit deren Hilfe die große Aufgabe, welche der Krieg der Bundespolitik gestellt hatte, wenn nicht völlig, so doch zu einem erheblichen Teil hätte gelöst werden können.

Wir kommen damit zu der Frage, ob sich innerhalb der kritischen Periode von August 1914 bis Ende 1915 für die Finanzreform ein Ziel hätte formulieren lassen, das durch seine Großzügigkeit der Volksstimmung entsprochen und zugleich eine sachliche Lösung der gestellten Aufgabe bedeutet hätte.

Die Suche nach einem solchen Ziel fiel in erster Linie dem Bundesrate zu. Das Bedürfnis, die gehobene Stimmung des ersten Kriegsjahres zur Vollbringung von etwas Großem zu benützen, ist, wie die Botschaft über die Verfassungsgrundlage der Kriegsteuer vom 12. Februar 1915 beweist, bei dieser Behörde tatsächlich vorhanden gewesen. Allein was nicht vorhanden gewesen ist, das ist der *Sinn für die Dimensionen der gestellten Aufgabe*. Der Mangel an Mut, auch großen Zahlen ins Auge zu sehen, kam schon zum Ausdruck durch die kärgliche Bemessung der beiden ersten Mobilisationsanleihen auf nur 30 bzw. 50 Millionen Franken. Er zeigte sich wieder in der Botschaft zum Budget für das Jahr 1915, in dem die erste Skizze eines Finanzprogramms enthalten war, dann wieder in zahlreichen Exposés des Vorstehers des Finanzdepartementes, zuletzt in dem allgemeinen Teil der Botschaft über die Tabakbesteuerung vom 2. März 1917. Beschränkung der Forderungen auf die Gewinnung von Einnahmen für die Verzinsung und Tilgung der Mobilisationsschuld, unter Außerachtlassung jeder Vorsorge für die finanziellen Bedürfnisse der in der inneren Politik „kommenden Dinge“, überdies ein durch nichts zu erschütternder Optimismus in der Abschätzung der mutmaßlichen Höhe der Mobilisationsschuld — das sind die zwei hervorstechendsten Züge der bundesrätlichen Finanzpolitik. Auf Grund dieser Auffassung sind fortwährend neue „Finanzprogramme“ aufgestellt worden, zuerst für 25, dann für 40, dann für 45 Millionen, dann wieder für 35 Millionen Franken Mehreinnahmen, und ohne Zweifel werden wir demnächst wiederum andere Ziffern zu hören bekommen.

Mit diesen nach Umfang und Inhalt fortwährend wechselnden Programmen konnte man natürlich nicht vor das Volk treten. Gegen Ende des Jahres 1916 aber hatte der Bundesrat doch das Bedürfnis, wenigstens einen kleinen Kreis von Vertrauensmännern für seine Finanzpolitik zu gewinnen. Das der Konferenz der Vertrauensmänner vorgelegte Programm umfasste das Tabakmonopol, die Biersteuer, Stempelabgaben, die Ausdehnung des Alkoholmonopols, den Ausbau der Militärpflichtersatzsteuer und die Wiederholung der Kriegsteuer.

Als die Konferenz aber die Biersteuer und die Wiederholung der Kriegsteuer ablehnte, scheint die Lust zu größeren Unternehmungen dem Bundesrate endgültig vergangen zu sein. Er kam

auf die höchst merkwürdige Idee, die Finanzreform „stufenweise“ zu verwirklichen, d. h. in einer ganzen Reihe von Partialrevisionen der Bundesverfassung sich für jede neue Steuer einzeln vom Volke die Zustimmung geben zu lassen. Bei der Umständlichkeit dieses Verfahrens kann es nicht überraschen, dass heute nach Verfluss von weiteren 1¹/₄ Jahren noch nicht einmal die erste Stufe, das Stempelabgabengesetz, völlig erreicht ist.

Das Versagen des Bundesrates gegenüber der Aufgabe, der eidgenössischen Finanzpolitik neue und feste Zielpunkte zu weisen, wäre ohne schwerere Folgen gewesen, wenn andere maßgebende Faktoren richtunggebend eingegriffen hätten. Auch daran hat es aber gefehlt. Die Bundesversammlung, als zunächst in Frage kommende Instanz, gab wohl hin und wieder ihre Unzufriedenheit mit der bundesrätlichen Finanzpolitik zu erkennen, aber etwas Besseres an ihre Stelle zu setzen vermochte sie nicht. An theoretischem Wissen und praktischen Erfahrungen über das Durchschnittsmaß hervorragende Finanzpolitiker besaß sie ja nur zwei: Prof. Speiser und den verstorbenen Stadtpräsidenten Billeter. Die Intervention von Speiser hat sich auf die wiederholte Betonung der Notwendigkeit, eine temporäre Bundesvermögenssteuer einzuführen, beschränkt. Billeter hat in der letzten Rede, die er im Dezember 1916 im Nationalrate hielt, dagegen Gedanken entwickelt, die dem Auditorium so ungewohnt vorzukommen schienen, dass der Redner selbst sich am Schlusse für seine Kühnheit fast entschuldigte. Mit beredten Worten wies er auf den Mangel an Grundsätzen hin, welche die offizielle Finanzpolitik charakterisiere und schloss mit dem Wunsche, es möchte eine von großen Gesichtspunkten ausgehende Neuordnung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen den ersteren in die Lage versetzen, den großen Anforderungen, die seiner harren, gerecht zu werden. Tragisch fast mutet es an, dass der einzige, der in diesen drei Kriegsjahren das eidgenössische Finanzproblem im Parlament von einer höheren Warte aus zu behandeln wagte, wenige Wochen darauf für immer verstummen musste.

Die Unfruchtbarkeit der Verhandlungen der Bundesbehörden ist auch durch die politischen und wirtschaftlichen Parteien nicht korrigiert worden. Die bürgerlichen Parteien haben sich damit begnügt, die Maßnahmen des Bundesrates zu besprechen, sie ein wenig zu variieren, Einzelheiten zu streichen oder hinzuzufügen.

Eine neue Idee aber wird man vergeblich in den Berichten über ihre Tagungen suchen. Die Sozialdemokratie hat allerdings den Anspruch erhoben, eine grundsätzlich anders geartete Finanzpolitik zu vertreten. Die von ihr im November 1916 lancierte Volksinitiative betreffend Einführung einer ständigen Vermögens- und Einkommenssteuer zugunsten des Bundes hat aber wenig Aussicht, eine Mehrheit im Volke zu finden. Sie unterschätzt vor allen Dingen den grundsätzlichen Widerstand, auf den ein dauernder Eingriff des Bundes in das Gebiet der direkten Steuern in der Westschweiz, die in ihrer föderalistischen Gesinnung durch die bekannten Vorfälle ja wieder mächtig bestärkt worden ist, stoßen muss. Aber auch in der zentralistischer gesinnten deutschen Schweiz wird es Manchen geben, für den die Entscheidung über die Initiative durchaus nicht nur von der Frage abhängt, ob er persönlich mehr oder weniger als 6000 Fr. Einkommen bzw. 20,000 Fr. Vermögen besitzt und demgemäß der Bundessteuerpflicht unterliegen würde oder nicht. Hievon abgesehen, erscheint der Vorschlag, aus der Bundessteuer auf Vermögen und Einkommen das Allheilmittel für den Bundeshaushalt zu machen, schon wegen der wiederholt angekündigten energischen Gegnerschaft der Bauernpartei nicht als die Idee, um welche sich die große Mehrheit des Volkes scharen könnte.

Das gleiche gilt aber auch von den Gegenvorschlägen des Bauernverbandes, wie sie sein Führer, Dr. Laur, wiederholt, so zuletzt in der Gesellschaft schweizerischer Landwirte am 10. November 1916 entwickelt hat. Die Einführung einer Biersteuer und die Erhöhung der Zölle müssen die Gegnerschaft der für den Export arbeitenden Industrie und ihrer Arbeiterschaft, die vor allem an billigen Lebenskosten interessiert sind, herausfordern. Eine einhellige Volksbewegung kann also das agrarische Finanzprogramm so wenig auslösen wie das sozialdemokratische. Dem einen wie dem anderen liegt allzudeutlich das Bestreben zugrunde, die spezifischen Klasseninteressen in den Vordergrund zu stellen und für die Bundeskasse erst in zweiter Linie zu sorgen.¹⁾

ZÜRICH

EUGEN GROSSMANN

(Schluss im nächsten Hefte.)

¹⁾ Die neueste Resolution des schweizerischen Bauernverbandes (vom 4. Dezember 1917) verlangt auch eine Erhöhung der Kriegsgewinnsteuer und eine Wiederholung der Kriegssteuer. Es wird allerdings nicht gesagt, ob man mit einer Aufhebung der Steuerfreiheit der landwirtschaftlichen Kriegsgewinne einverstanden sei!