

Aus der Geschichte der eidgenössischen Finanzpolitik

Autor(en): **Leuthold, H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz : Monatsschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **30 (1938)**

Heft 11

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-352922>

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.

sicherung wieder diesem Fonds zugute kommen, wobei allerdings etwa die Hälfte nur zu 1½ Prozent verzinst wird. In bezug auf den Abbau der gesetzlichen Subventionen sowie der Besoldungen des eidgenössischen Personals ist vorgesehen, dass die Bundesversammlung jährlich prüfen soll, ob eine Milderung dieses Abbaues möglich sei.

Was die finanzielle Auswirkung anbetrifft, so schätzt der Bundesrat in seiner Botschaft vom 19. August 1938, dass sich nach Annahme dieser Vorlage unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Fehlbetrages von 38 Millionen in der Bundesbahnrechnung ein Gesamtfehlbetrag für den Bund von 77,5 Millionen Franken ergebe. Da in den Budgets des Bundes und der SBB Tilgungen im Betrage von 55,5 Millionen enthalten sind, würde sich der reine Ausgabenüberschuss auf 22 Millionen Franken belaufen.

Die Instanzen des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes haben bisher zu dieser Vorlage keine abschliessende Stellung genommen. Das Bundeskomitee hat in einer einstimmig gefassten Entschliessung vom 16. August seine vorläufige Meinung geäussert. Dieser Beschluss, der in der Gewerkschaftspresse veröffentlicht worden ist, verlangte vor allem, dass die Arbeitsbeschaffungsvorlage unverzüglich behandelt und dass auch die Vorlage über die Bundesbahnsanierung im Sinne einer Verständigung erledigt werden solle. Die endgültige Stellungnahme wurde vorbehalten, bis über diese Fragen Klarheit bestehe. Unter diesen Umständen beschränken wir uns hier auf die Darstellung des Werdeganges der Finanzvorlage. Ausserdem enthält das vorliegende Heft der « Gewerkschaftlichen Rundschau » verschiedene weitere Beiträge mit Material über das eidgenössische Finanzproblem.

Aus der Geschichte der eidgenössischen Finanzpolitik.

Von H. L e u t h o l d.

Einer der Hauptgründe, die im Jahre 1848 zur Bildung des schweizerischen Bundesstaates geführt hatten, war die Notwendigkeit der Schaffung eines einheitlichen Wirtschafts- und Verkehrsgebietes. Mit Rücksicht auf die föderalistischen Strömungen wurden die Kompetenzen des neuen Bundesstaates auf das Allernötigste beschränkt, und der Bund erhielt vorerst nur jene Aufgaben übertragen, die der Verwirklichung dieser wichtigsten Forderung dienten.

Der Finanzbedarf eines Staatswesens wird bestimmt durch Zahl und Grösse der ihm übertragenen Aufgaben. Da diese Aufgaben in den ersten Jahrzehnten nach 1848 sich in engen Grenzen hielten, war auch die Zuweisung von Finanzquellen

an den neuen Bund eine spärliche. Die Bundesverfassung von 1848 bestimmte in Art. 39, dass die Ausgaben des Bundes finanziert werden sollten: 1. aus den Zinsen der eidgenössischen Kriegsfonds, 2. aus dem Ertrag der schweizerischen Grenzzölle, 3. aus dem Ertrag der Postverwaltung, 4. aus dem Ertrag der Pulververwaltung und 5. aus Beiträgen der Kantone. Von diesen Einnahmequellen waren von Anfang an die Zölle weitaus die wichtigste.

Sämtliche in der Verfassung nicht zugunsten des Bundes aufgeführten Finanzquellen verblieben weiterhin den Kantonen, deren Steuerhoheit somit, abgesehen von der Aufhebung der kantonalen Zölle, nicht beschränkt wurde. Zudem setzte die Verfassung eine Entschädigungspflicht des Bundes an die Kantone für den Ausfall an Zoll- und Posteinnahmen fest; diese Entschädigungen wurden bis 1874 jährlich ausgerichtet. Von der Möglichkeit, kantonale Geldkontingente zu erheben, wurde nur ein einziges Mal, im Jahre 1849, Gebrauch gemacht. Von seiner Entstehung an war somit der Bundeshaushalt zur Hauptsache auf den Zöllen aufgebaut. Welch hohen Anteil diese an den Gesamteinnahmen ausmachten und wie sich Einnahmen und Ausgaben des Bundes entwickelt haben, zeigt nachstehende Tabelle:

	Verwaltungsrechnung		Ueberschuss bzw. Defizit	Gesamteinnahmen der Zollverwaltung	
	Einnahmen	Ausgaben		in 1000 Fr.	in % der gesamten Verwaltungs- einnahmen
	in 1000 Fr.		in 1000 Fr.		
1850	4,658	4,574	+ 84	4,022	86,3
1860	8,398	8,626	— 228	7,766	92,5
1870	9,210	18,209	— 8,999	8,565	93,0
1874	16,120	14,861	+ 1,259	15,322	95,0
1880	23,145	21,671	+ 1,474	17,211	74,4
1890	39,101	38,168	+ 933	31,258	79,9
1900	58,518	60,242	— 1,724	48,010	82,1
1910	96,421	90,885	+ 5,536	80,661	83,7
1915	77,982	99,533	— 21,551	54,804	70,3
1918	108,804	170,699	— 61,895	44,021	40,5
1920	177,361	276,898	— 99,537	98,033	55,3
1925	298,952	307,975	— 9,023	217,399	72,7
1928	383,121	359,358	+ 23,763	257,896	67,3
1930	433,106	426,374	+ 6,732	300,737	69,4
1933	409,780	482,061	— 72,281	301,601	73,6
1935	485,403	503,995	— 18,592	284,301	58,6

Diese Einseitigkeit machte sich in der ersten Zeit noch nicht nachteilig bemerkbar. Der eidgenössische Finanzhaushalt entwickelte sich bis 1874 stetig und gleichmässig und wies, mit Ausnahme einiger weniger Jahre, Rechnungsüberschüsse auf. Die Zolleinnahmen stiegen dank der Zunahme der Einfuhr von 4 Millionen im Jahre 1850 auf 15 Millionen im Jahre 1874, so dass der Bund bei seiner sparsamen Ausgabenpolitik in dieser Periode mit den ihm zugewiesenen Mitteln auskam.

Das änderte sich mit dem Inkrafttreten der revidierten Bundesverfassung von 1874, die dem Bund eine bedeutende Vermehrung seiner Lasten brachte. Finanziell folgenschwer war vor allem die durch die Verfassungsrevision eingeführte Zentralisation des Militärwesens. Ausserdem wies die neue Verfassung dem Bunde eine Reihe weiterer neuer Aufgaben zu auf dem Gebiete der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Während sie so dem Bund verschiedene neue Aufgaben übertrug, hat sie dagegen seine Einnahmequellen nicht entsprechend vermehrt. Allerdings wurde die Entschädigungspflicht an die Kantone für die Zoll- und Posteinnahmen aufgehoben; ausserdem erhielt der Bund die Hälfte des Ertrags aus dem Militärpflichtersatz. Die Haupteinnahmequelle mussten aber nach wie vor die Zölle bilden. Dieses Fehlen anderer Steuerquellen bei gleichzeitigem Steigen des Finanzbedarfs führte zwangsläufig dazu, die Deckung des finanziellen Mehrbedarfs in einer Erhöhung des Zolltarifs zu suchen. Auf diesen Weg verwies der Bundesrat in seiner Botschaft vom 2. Juni 1877 betreffend die Herstellung des finanziellen Gleichgewichtes in der Bundesverwaltung, nachdem schon in den ersten Jahren nach Einführung der neuen Verfassung Defizite auftraten. Dieser Weg wurde denn auch beschritten, besonders weil neben fiskalischen auch wirtschaftspolitische Gründe eine Erhöhung der Zollsätze notwendig machten. Schon damals sprach aber die ständerätliche Kommission Bedenken dagegen aus, den Budgetausgleich einzig in einer Erhöhung der Zölle zu suchen. Dank der Zunahme der Zolleinnahmen kam der Finanzhaushalt in den folgenden Jahren wieder ins Gleichgewicht.

Eine neue Finanzkrise machte sich zu Beginn der 1890er Jahre bemerkbar, trotzdem 1891 der Zolltarif eine erneute Erhöhung erfahren hatte. Die Ursache dafür lag weniger in laufenden normalen Ausgaben, obwohl auch diese bedeutend zugenommen hatten, als in ausserordentlichen Aufwendungen, insbesondere für Zwecke der Landesverteidigung. Besondere Massnahmen wurden aber nicht nötig, da sich die Finanzlage bald wieder besserte, auch diesmal dank stark gewachsener Zollerträge, die im Zusammenhang standen mit einem erfreulichen Aufschwung von Handel und Industrie.

Als 1890 durch die Annahme eines Verfassungsartikels betreffend die Einführung der Kranken- und Unfallversicherung die Grundlage für eine eidgenössische Sozialversicherung geschaffen wurde, stellte sich der Bundesrat auf den Standpunkt, dass die Finanzierung nicht auf den bisherigen Einnahmen, am allerwenigsten auf den Zolleinnahmen aufgebaut werden könne; es müsse vielmehr für eine neue selbständige Einnahmequelle gesorgt werden, die die Kranken- und Unfallversicherung auch für jenen Fall finanziell sichere, dass die Zollerträge Einbussen erleiden sollten. Der Bundesrat schlug deshalb in seiner Botschaft vom 26. Mai 1899 betreffend die Finanzlage des Bundes das Tabak-

monopol vor, das jedoch in der nationalrätlichen Kommission nicht durchdrang. Das erste Ausführungsgesetz zur Kranken- und Unfallversicherung (Lex Forrer) wurde 1900 verworfen, so dass die Finanzierungsfrage nicht sofort gelöst werden musste; erst 1912 wurde das zweite Ausführungsgesetz in der Volksabstimmung mit schwachem Mehr angenommen. Die Einführung der Sozialversicherung war nicht die einzige neue Aufgabe, die an den Bund herantrat. Der Finanzhaushalt wurde auch durch die Verstaatlichung der Eisenbahnen belastet. Ferner gelangte im Jahre 1902 Art. 27 bis der Bundesverfassung zur Annahme, der die Pflicht des Bundes zur Unterstützung des Primarschulwesens festlegte. Von Jahr zu Jahr stiegen sodann die Bundessubventionen.

Im Jahre 1907 erstattete der Bundesrat einen neuen Bericht an die Bundesversammlung über die Finanzlage des Bundes. Wieder waren es zum Teil die gleichen Aufgaben (die Kranken- und Unfallversicherung war ja noch nicht eingeführt), die neue Mittel erforderten; dazu kam das Gesetz über die neue Militärorganisation von 1907. Dabei machte der Bundesrat auf den Unterschied aufmerksam zwischen dem schweizerischen Finanzhaushalt, der zur Hauptsache auf die Zölle angewiesen sei, und dem anderer Staaten mit einer Mehrzahl von Steuern und deshalb einer weit grösseren Elastizität. Erstaunlicherweise zog der Bundesrat aus dieser Sachlage nicht den logischen Schluss, die Einnahmequellen des Bundes zu vermehren, sondern er verliess sich vielmehr wieder auf steigende Zollerträge, die genügen werden, um die neuen Ausgaben decken zu können. Dank des wirtschaftlichen Aufschwungs und des neuen Zolltarifs von 1902 nahmen denn tatsächlich die Zolleinnahmen zwischen 1900 und 1910 in einem nicht vorausgesehenen Masse zu.

Aber schon die Rechnungen für 1908 und 1909 brachten wieder Defizite und damit eine von neuem veränderte Stellung des Bundesrates. In seinem Bericht über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1909 glaubte er nun wieder, dass zur Bestreitung der neuen Ausgaben (Kranken- und Unfallversicherung, Neubewaffnung der Infanterie und der Positionsartillerie usw.) die dem Bunde zur Verfügung stehenden Mittel nicht genügen, da die Zolleinnahmen auch bei weiterer Zunahme durch das stetige Anwachsen der ordentlichen Bedürfnisse des Staatshaushaltes absorbiert werden.

In den vier Jahrzehnten zwischen 1874 und 1913 sind die Zolleinnahmen absolut von 15 auf 85 Millionen angewachsen. Ihre relative Bedeutung für den Bundeshaushalt ist dagegen in dieser Zeit etwas zurückgegangen. Mit über 80 Prozent der Gesamteinnahmen bildeten sie aber selbstverständlich nach wie vor den Hauptpfeiler des Bundesfinanzsystems. In keinem der übrigen Bundesstaaten war in der Vorkriegszeit die Bedeutung der Zölle für den Bundeshaushalt derart dominierend wie in der Schweiz. Die Zollerträge betragen 1913 bei uns 84,7 Prozent der Bundes-

einnahmen, in den Vereinigten Staaten von Amerika 39,7 und in Deutschland 28,1 Prozent. Im Gegensatz zu diesen Staaten war dagegen bei uns das ganze Gebiet der inneren Verbrauchs- und Verkehrssteuern vom Bunde fast vollständig vernachlässigt worden.

Die Nachteile einer solchen Finanzpolitik zeigten sich schon in der Vorkriegszeit. Es mangelte dem Bundeshaushalt an Elastizität und Ausgeglichenheit. Die gesamte Finanzpolitik wurde vorgeschrieben durch die Höhe der Zolleinnahmen. Solange sich Ausgaben und Zollertrag ungefähr gleichmässig entwickelten, machte sich dieser Fehler nicht bemerkbar. Sobald jedoch neue grössere Aufgaben, die aus den laufenden Zollerträgen nicht finanziert werden konnten, an den Bund herantraten, entstand eine Finanzkrise, denn es war nicht möglich, den Zollertrag dem Bedarf sofort anzupassen. Ein Staatshaushalt, der sich fast ganz auf Zolleinnahmen aufbaut, ist abhängig von einer grossen Einfuhr, deren Höhe sich aber nicht stark beeinflussen lässt, oder er ist auf Zollerhöhungen angewiesen, die ebenfalls nur in bestimmten Grenzen möglich sind. Ausserdem wird der Staatshaushalt durch seine Basierung auf Zolleinnahmen sehr konjunkturrempfindlich. Zur Einschränkung der finanzpolitischen kommt zudem noch eine Beengung der handelspolitischen Bewegungsfreiheit.

Die zeitweise gespannte Finanzlage der Vorkriegsjahre war somit bedingt durch die starke Zunahme der Ausgaben und nicht etwa durch einen Rückgang der Einnahmen; es erschien deshalb zur dauernden Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes unerlässlich, dem Bund neue Einnahmequellen zu verschaffen. Schon vor dem Kriege fehlte es nicht an Stimmen, die auf die Notwendigkeit einer Finanzreform hinwiesen. Verschiedene Postulate befassten sich mit dieser Frage, so 1912 das Postulat Pflüger betreffend eine eidgenössische Vermögenssteuer und 1913 das Postulat Grimm betreffend die direkte Bundessteuer. 1912 ersuchte auch die Finanzkommission der eidgenössischen Räte den Bundesrat um Prüfung der Frage, wie die Einnahmen des Bundes dauernd vermehrt werden könnten. Auch der Bundesrat betonte, wie wir gesehen haben, mehrmals die Notwendigkeit der Zuweisung neuer Einnahmequellen an den Bund. Doch blieb es immer nur bei Sanierungs v o r s c h l ä g e n.

Mit dem Ausbruch des Weltkrieges begann ein neuer Abschnitt in der eidgenössischen Finanzpolitik, der grundlegende Aenderungen mit sich brachte, Aenderungen, die allerdings zum Teil nur vorübergehender Natur waren. Der Finanzbedarf stieg mit einem Male in einem Masse, wie man es nie geahnt hatte. Die gesamten Mobilisationskosten betrugen 1190 Millionen Franken, die feste Schuld der Eidgenossenschaft wuchs von 146 Millionen im Jahre 1913 auf 1078 Millionen im Jahre 1918 an. In den Mobilisationskosten nicht inbegriffen sind die ausserordentlichen Aufwendungen zugunsten der Zivilbevölkerung für die Verbilligung der Lebenshaltung (443 Millionen) und zur Bekämpfung der Ar-

beitslosigkeit in der Nachkriegszeit (242 Millionen). Alle Bedenken, die in bezug auf den einseitigen Aufbau der Bundesfinanzen geltend gemacht worden waren, bestätigten sich nun. Nicht nur war es unmöglich, die Zolleinnahmen im Tempo der Ausgabensteigerung zu vermehren, sie nahmen sogar infolge der durch den Krieg verursachten Störung des internationalen Güteraustausches rapid ab. Gerade in der Zeit der grössten Ausgabensteigerung versagten die Zölle als Finanzquelle. Die Vermehrung der Bundeseinnahmen wurde zur dringenden Notwendigkeit; es war nicht mehr möglich, ohne ergiebige neue Einnahmequellen auszukommen.

Mit der ersten Kriegsteuer (Volksabstimmung vom 6. Juni 1915), der neuen ausserordentlichen Kriegsteuer (Volksabstimmung vom 4. Mai 1919) und der Kriegsgewinnsteuer (Bundesratsbeschluss vom 18. September 1916) griff daher der Bund in das Gebiet der direkten Steuern über, das bisher den Kantonen reserviert worden war, allerdings mit deren Beteiligung am Ertrag. Die Gesamteinnahmen aus diesen neuen Steuern erreichten in Millionen Franken: 127,6 bei der ersten Kriegsteuer (1916), 681,7 bei der neuen ausserordentlichen Kriegsteuer (1921/32) und 731,6 bei der Kriegsgewinnsteuer (1917/32). Bei der Begründung der ersten Kriegsteuer betonte der Bundesrat ausdrücklich, dass es sich dabei nur um eine einmalige Ermächtigung und nicht um eine dauernde, grundsätzliche Erweiterung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiete des Finanz- und Steuerwesens handle.

Diese ausserordentlichen Steuern dienten der Finanzierung der ausserordentlichen Aufwendungen und wurden nur vorübergehend erhoben. Als bleibende Erweiterung des Bundesfinanzsystems kommt einzig die 1917 eingeführte Stempelsteuer in Betracht, die 1921 noch durch die Couponssteuer ergänzt wurde. Dieser Ausbau der ständigen Steuerquellen des Bundes war unvermeidlich, da neben den ausserordentlichen Ausgaben, die speziell finanziert wurden, auch die ordentlichen angewachsen waren. Durch die Einführung der Stempel- und der Couponssteuer wurde der einseitige Aufbau des Bundeshaushaltes etwas gemildert, aber nicht seine Konjunktorempfindlichkeit; diese wurde im Gegenteil verstärkt, denn wie die Zölle so sind auch die Stempelabgaben in ihrem Ertrag stark durch die wirtschaftliche Lage bedingt. Jedenfalls konnten auch sie auf die Dauer dem vermehrten Finanzbedarf des Bundes nicht genügen. Vor allem schien man durch die in der Kriegszeit gemachten Erfahrungen eingesehen zu haben, welche Gefahren in der fast ausschliesslichen Abhängigkeit der Bundesfinanzen von den Zolleinnahmen liegen.

In den verschiedenen bundesrätlichen Finanzprogrammen der Kriegs- und Nachkriegszeit war als neue Einnahmequelle (neben den ausserordentlichen Kriegsteuern, der Kriegsgewinnsteuer, der

Ausdehnung des Alkoholmonopols usw.) mehrmals das **T a b a k - m o n o p o l** erwähnt. Auch in seiner Botschaft betreffend die Tabakbesteuerung vom 2. März 1917 wurde es vom Bundesrat vorgeschlagen. Er bezeichnete es dabei als eine « wenig weise, ja unkluge Politik, mit der Wiederherstellung unserer Finanzen auf den unsicheren und wankenden Grund einer fiskalischen Ausbeutung des Zolltarifs abstellen zu wollen ». « Die Finanzen des Bundes rufen eindringlich einen zuverlässigeren Aufbau. Sie sind in unbedingter Abhängigkeit vom Zolltarif. Die seit Kriegsausbruch erlebten Erfahrungen lehren uns aber mit der grössten Klarheit, dass diese unbedingte Abhängigkeit eine schwerste wirtschaftliche und finanzielle Gefahr in sich birgt. » « Unter diesem Gesichtspunkt wäre die Erschliessung einer neuen Einnahmequelle mit grossem und steigerungsfähigem Ertrag für den Fiskus eine Tat der finanziellen Befreiung. » Da sich aber in den eidgenössischen Räten eine starke Opposition gegen das Tabakmonopol geltend machte, zog der Bundesrat seinen Antrag zurück, um nicht eine Verwerfung in der Volksabstimmung zu riskieren.

Nicht aufgegeben hatte er jedoch den Plan, dem Bunde neue Finanzquellen zu eröffnen. Als in der Nachkriegszeit die **Ausdehnung der Sozialversicherung** als neue Aufgabe an den Bund herantrat, schlug der Bundesrat zur Finanzierung ein System von Verbrauchs- und Besitzsteuern vor, nämlich einerseits Steuern auf den Genussmitteln Tabak (das Monopol wurde bekanntlich fallen gelassen) und Bier, andererseits eine eidgenössische Besteuerung des Nachlasses, der Erbschaften und den Schenkungen (Botschaft vom 21. Juni 1919). Zur Verwirklichung kamen aber diese Projekte nicht. Mit der verfassungsmässigen Verankerung der Alters- und Hinterlassenenversicherung durch die Volksabstimmung vom 6. Dezember 1925 erhielt der Bund in Art. 41ter der Bundesverfassung lediglich das Recht zur Besteuerung des rohen und des verarbeiteten Tabaks. Das Ausführungsgesetz wurde in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1931 verworfen. Seit dem 1. Januar 1926 wurde der Ertrag aus den Tabakzöllen gemäss Bundesverfassung Art. 34 *quater* dem Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zugewiesen, was für die Bundeskasse einen Einnahmeausfall von jährlich 19 bis 26 Millionen Franken bedeutete. (Seit dem ersten Finanzprogramm vom 13. Oktober 1933 wurden die Erträge der Tabak- und Alkoholbelastung ihrem verfassungsmässigen Zwecke entzogen und für allgemeine Bundeszwecke beansprucht.)

Neben diesen bundesrätlichen Vorschlägen wurden in der Öffentlichkeit noch andere Projekte diskutiert. So vertrat Professor **Grossmann** die Forderung nach einer Finanzreform unter Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, wobei dem Bund eine bestimmt umgrenzte Gruppe von Steuern zur alleinigen Ausnützung zugewiesen werden sollte, insbesondere die Verbrauchs- und Verkehrssteuern und eine eidgenössische

Nachlasssteuer. Von sozialistischer Seite wurde die Initiative zur Einführung einer direkten Bundessteuer ergriffen. In seinem Bericht hierüber (25. Januar 1918) kam der Bundesrat aus politischen und staatsrechtlichen Bedenken heraus zur Ablehnung dieses Projekts, obwohl er dessen finanzpolitische Vorteile anerkennen musste. Auch in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1918 wurde die direkte Bundessteuer verworfen (allerdings nur mit 325,814 gegen 276,735 Stimmen und 14½ gegen 7½ Stände), ebenso 1922 eine eidgenössische Vermögensabgabe.

Alle diese während und unmittelbar nach dem Kriege aufgestellten Pläne zur Sanierung der Bundesfinanzen: Einführung innerer Verbrauchssteuern (vor allem Tabakmonopol und Tabaksteuer), eidgenössische Erbschaftssteuer, direkte Bundessteuer usw., kamen nicht zur Verwirklichung. Als dauernde neue Einnahmequellen blieben dem Bunde nur die Stempelabgaben und die Couponssteuer. Die dringend notwendige grundsätzliche Finanzreform, die eine Neuverteilung der Steuerquellen zwischen Bund und Kantonen zur Voraussetzung gehabt hätte, scheiterte an den Widerständen, namentlich aber auch am Fehlen eines systematischen und beharrlichen Revisionsversuches von seiten der Behörden. Der Zeitpunkt zu einer umfassenden Finanzreform wäre zwar nie so günstig gewesen wie in jener Zeit. Dass dieser Moment verpasst wurde, hat sich später gerächt.

Trotz allen Lehren der Kriegszeit kam man überraschenderweise wieder dazu, die Sanierung der Bundesfinanzen auf dem Wege des Zolltarifs zu suchen, obwohl das vom Bundesrat früher abgelehnt worden war. Der neue Gebrauchszolltarif von 1921 brachte enorme Zollerhöhungen. Diese waren freilich nicht nur durch die Finanznot des Bundes in der Nachkriegszeit, sondern noch stärker durch den Wunsch nach vermehrtem Zollschutz der inländischen Wirtschaft bedingt. In den Jahren nach 1921 erfuhren die Zolleinnahmen eine gewaltige Steigerung: Von 98 Millionen im Jahre 1920 sind sie auf 217 Millionen im Jahre 1925 angewachsen. Neben dem Erlass des Gebrauchstarifs waren fiskalisch von grösster Bedeutung die verschiedenen Beschlüsse betreffend den Ausbau bzw. die Neueinführung einer Reihe von eigentlichen, ertragreichen Finanzzöllen, wie Tabak, Benzin, Gerste, Malz und Bier usw., die eine weitere Steigerung der Zolleinnahmen zur Folge hatten. Dank der Einführung der Stempel- und Couponssteuer ist zwar die relative Bedeutung der Zollerträge für den Bundeshaushalt gegenüber der Vorkriegszeit etwas zurückgegangen; im Jahre 1930 machten sie noch gegen 70 Prozent der Gesamteinnahmen aus. Grundsätzlich hat sich jedoch nichts geändert; nach wie vor bildeten die Zolleinnahmen die wichtigste Stütze des Bundesfinanzsystems.

Trotz unerwartet grossen Einnahmen aus dem Zolltarif hielten die Defizite in der Bundesverwaltung an. Die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts gelang erst im Jahre 1928 und

war nicht die Folge neu geschaffener Einnahmequellen, sondern zurückzuführen auf den konjunkturbedingten Mehrertrag der Zölle und Stempelabgaben. Eine «Sanierung» auf dieser Grundlage musste in dem Moment illusorisch werden, als die gute Konjunktur sich ins Gegenteil verkehrte. Trotzdem verleiteten diese Mehreinnahmen den Bund zu einer largen Ausgabenpolitik. Vor allem die Subventionen, und unter ihnen in erster Linie die landwirtschaftlichen, stiegen stark an. Eine neue Störung trat denn auch mit dem Einbruch der grossen Wirtschaftskrise von 1929 ein. Diese machte sich sowohl in einem Einnahmenrückgang (vor allem bei den Zöllen und den Stempelabgaben) geltend wie gleichzeitig in einem Anwachsen der Ausgaben (Arbeitslosenunterstützung, Hilfsmassnahmen zugunsten von Landwirtschaft und Industrie). Es wurde deshalb dringend nötig, dem Bunde neue Einnahmen zur Verfügung zu stellen. Da man in früheren Jahren eine verfassungsmässige Neuordnung der Bundesfinanzen versäumt hatte, wurden die notwendigen zusätzlichen Mittel nun auf dem Wege dringlicher Bundesbeschlüsse durch die Finanzprogramme beschafft.

*

Durch die ganze Geschichte der schweizerischen Finanzpolitik zieht sich wie ein roter Faden die Tatsache der ungenügenden Ausstattung des Bundes mit finanziellen Mitteln. Als ordentliche Finanzquelle von Bedeutung kamen bis in die Nachkriegszeit hinein einzig die Zolleinnahmen in Betracht. Ihre Ergänzung durch die Stempel- und Couponssteuer brachte wohl eine Milderung, aber keine grundsätzliche Aenderung. Auf die Gründe, die zu dieser Entwicklung geführt haben, kann hier nicht näher eingegangen werden. Der Widerstand gegen eine Erweiterung des Bundeshaushalts kam von verschiedenen Seiten. Einmal waren es die föderalistischen Tendenzen, die den Bund nicht zu stark werden lassen und ihn deshalb finanziell knapp halten wollten, sodann der Einfluss der bäuerlichen und der besitzenden Kreise, die aus Angst vor einem Abbau der Schutzzölle bzw. vor einer Belastung des Besitzes durch direkte Bundessteuern den Bund ausschliesslich auf die Zolleinnahmen verweisen wollten.

Dies hatte verschiedene Rückwirkungen: 1. Infolge Fehlens anderer Finanzquellen wurde bei finanziellem Mehrbedarf zwangsläufig die Zollschraube angezogen, was einer Belastung der breiten Volksschichten gleichkommt. 2. Oft war es dem Bund überhaupt unmöglich, dringende neue Aufgaben — man denke an die Alters- und Hinterlassenenversicherung — zu übernehmen, da er nicht über genügende Mittel zur Finanzierung verfügte. 3. Diese Knapphaltung des Bundes führte immer mehr zu einer Defizitwirtschaft und damit zu zunehmender Verschuldung.