

Die öffentlichen Finanzen

Von Prof. Dr. Wilhelm Bickel, Zürich

Die Grundlagen

Überblicken wir das volle Jahrhundert schweizerischer Finanzgeschichte, das seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 verflossen ist, so können wir eine Reihe von unter sich eng verflochtenen Kräften erkennen, die während dieser Zeit die schweizerische Finanzpolitik auf der Grundlage des geschichtlich Gewordenen immer wieder neu geformt, ihr die Aufgaben gestellt und ihr die charakteristischen Züge verliehen haben. Wie in allen Ländern sind es vor allem die staatsrechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, welche die Entwicklung der öffentlichen Haushalte gestaltet und in deren Rahmen sich die dem nationalen Charakter entspringende «Finanzgesinnung» des Schweizer Volkes sowie die finanzpolitischen Ideologien und Interessen der verschiedenen Parteien und Wirtschaftsgruppen auf die Finanzpolitik ausgewirkt haben.

Die jeweilige Gestaltung der Finanzwirtschaft eines Landes knüpft fast immer an die Vergangenheit an. Eine plötzliche, umstürzende Neugestaltung der Finanzwirtschaft eines ganzen Landes ist selten. Die Finanz- und Steuersysteme der schweizerischen Kantone sind noch in unseren Tagen durch die *vor* der Gründung des Bundesstaates bestehenden Verhältnisse mit bestimmt. Selbst die Helvetik und die vorübergehende Zugehörigkeit einzelner Teile des Landes zu Frankreich haben bis heute Spuren hinterlassen.

Von den die schweizerische Finanzpolitik seit 1848 wandelnden und neu gestaltenden Kräften kommt der durch keine Revolution erschütterten Staatsform die relativ grösste Konstanz zu. Föderalismus und Demokratie waren für die gesamte schweizerische Finanzpolitik seit 1848 von grösster Bedeutung. Die föderalistische Struktur des Landes hatte zur Folge, dass das Problem des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen zu einem Angelpunkt der gesamten schweizerischen Finanzpolitik wurde. Dies gilt schon für die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts; doch musste die Bedeutung dieses Problems wachsen, als die zunehmende Aktivität des Staates immer grössere Einnahmen forderte und zugleich verschiedene Ursachen auf eine stärkere Zentralisation der Aufgaben beim Bund hindrängten. Wurde es doch damit immer schwieriger, die vorhandenen Steuerquellen derart auf Bund und Kantone aufzuteilen, dass sich diese nicht ins Gehege kamen, dass das Neben- und Untereinander von 26 verschiedenen Finanzgewalten auf engem Raum nicht zu schweren Nachteilen für den Steuerzahler und die gesamte Volkswirtschaft führte und dass nicht eine dem Geiste des Föderalismus widersprechende Depossidierung der Kantone um sich griff. Erschwert wurde ein diesen Forderungen entsprechender Finanzaus-

gleich zwischen Bund und Kantonen überdies durch die weitgehende Autonomie der Gemeinden, die eine finanzielle Selbständigkeit dieser erheischte.

Auch die schrittweise Entwicklung von der repräsentativen zur reinen Demokratie, wie sie in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts in vielen Kantonen, aber auch im Bund mit der Einführung des Gesetzesreferendums (1874) und der Volksinitiative auf Verfassungsänderung (1891) vor sich ging, verlieh der demokratischen Grundkonzeption des Staates eine kräftigere Färbung und unmittelbarere Bedeutung für die Finanzpolitik, indem sie die letzte Entscheidung über viele finanzwirtschaftliche Fragen dem Volke selber zuwies, wenn auch beispielsweise Voranschlag und Staatsrechnung der Eidgenossenschaft, die in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses ergehen, nicht zur Volksabstimmung gebracht werden können.

Weit stärkere Wandlungen als die staatsrechtlichen erfuhren jedoch seit 1848 die wirtschaftlichen Verhältnisse. Die wirtschaftliche Entwicklung zum modernen Industriestaat hat in der Schweiz früher eingesetzt als sonstwo auf dem europäischen Kontinent. Wurde doch schon in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ein für jene Zeit relativ hoher Grad der Industrialisierung erreicht. Hatte daher die schweizerische Industrie um die Mitte des vorigen Jahrhunderts schon eine längere Anlaufzeit hinter sich, so war die Schweiz damals doch kein ausgesprochener Industriestaat. Noch 1860 entfielen rund 44% der Bevölkerung auf die Land- und Forstwirtschaft und erst 34% auf Industrie und Handwerk, wobei das überwiegend agrarische Gepräge des Landes durch das geringe Ausmass der Urbanisierung akzentuiert wurde. In den seither verflossenen 100 Jahren hat sich die Landwirtschaft aber immer mehr zurückgebildet und haben sich die Industrie und die tertiären Wirtschaftszweige gewaltig ausgedehnt, so dass bei der Volkszählung von 1960 nur noch rund 12% der Bevölkerung auf die Land- und Forstwirtschaft, 50% auf Industrie und Handwerk und 38% auf die tertiären Wirtschaftszweige entfielen¹. Damit hat sich zum einen die Zusammensetzung des Volkseinkommens und des Volksvermögens als der eigentlichen Steuerquelle des Landes wesentlich geändert, ging die Bedeutung des Bodenertrages zurück und wuchsen die Gewinne der Industrieunternehmen sowie der Einkommen aus unselbständiger Arbeit, deren fiskalische Erfassung neue Steuerformen und neue Steuertechniken bedingte. Zum anderen aber brachten der Wandel der sozialen Struktur und das damit zusammenhängende Aufkommen neuer Vorstellungen über Aufgabe und Funktion des Staates auch neue Zielsetzungen und neue Aufgaben der Finanzpolitik mit sich.

Unabhängigkeitssinn und Streben nach Gleichheit, Eigentumssinn und Besitzesfreude, Arbeitsgeist und Sparsinn – *Eugen Grossmann* ist nicht müde geworden, die in diesen Eigenschaften wurzelnde «Finanzgesinnung» des Schweizer Volkes zu schildern. Sie hat ein Jahrhundert lang zu einer aussergewöhn-

lichen Solidität der Finanzgebarung, einer mitunter freilich in kleinliche Rechenhaftigkeit ausartenden Sparsamkeit, einer Abneigung gegen übermässige Zentralisation der öffentlichen Finanzen, einem «Horror vor dem Schuldenmachen» geführt. Doch hat diese an manchen Beispielen leicht zu erhärtende Grundeinstellung niemals verhindert, dass die verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Parteien bei der Gestaltung der Finanzpolitik ihre eigenen Ideologien und Interessen durchzusetzen suchten, dabei freilich auch immerwieder zu Kompromissen Hand boten. Auch hat schon *Grossmann* selber 1937 die Frage aufgeworfen, ob sich die von ihm in der angedeuteten Weise skizzierte Grundgesinnung des Schweizer Volkes nicht gewandelt habe¹. Es ist dies eine Frage, die heute mit noch grösserem Recht gestellt werden kann als damals. In der Tat hat sich wohl manches geändert. Zunehmender Wohlstand und ein gewisser Umbruch in den sozialen und volkswirtschaftlichen Vorstellungen haben zu einer grosszügigeren Finanzgebarung geführt. Auch die Schweiz ist ein interventionistischer Sozialstaat geworden, der sich nicht nur um die persönliche Wohlfahrt der einzelnen Bürger, sondern auch um die Erhaltung ganzer, von der wirtschaftlichen Entwicklung bedrohter Wirtschaftszweige kümmert. Doch ist die überlieferte «Finanzgesinnung» nicht ganz untergegangen. So mag man sich beispielsweise fragen, ob die Anstrengungen des Bundes, die Schuldenlast des Zweiten Weltkrieges abzubauen, den gleichen Erfolg gehabt hätten, wenn nur konjunkturpolitische Erwägungen wirksam gewesen wären und nicht auch die in anderen Staaten kaum mehr anzutreffende Vorstellung, dass eine Staatsschuld im Grunde etwas Unnatürliches sei, eine Rolle gespielt hätte.

I. Die Anfänge des Bundesstaates: 1848–1874

Die Bundesverfassung von 1848 hat dem *Bund* nur sehr bescheidene Kompetenzen verliehen. Wies der herrschende Liberalismus dem Staat ohnehin nur einen begrenzten Kreis von Aufgaben zu, so bemühten sich die Schöpfer der Verfassung überdies, die Souveränität der Kantone so wenig anzutasten wie nur möglich. So weise diese Zurückhaltung staatspolitisch gesehen war, so wenig entsprach sie in allen Punkten den sachlichen Erfordernissen der Zeit, so dass schon 1874 eine Totalrevision der Verfassung nötig wurde, die den Aufgabenkreis des Bundes beträchtlich erweiterte.

Rappard meint, dass unter den Triebkräften, die zur Schaffung des Bundesstaates von 1848 geführt haben, das Bedürfnis nach nationaler Sicherheit an erster Stelle gestanden habe². In der Tat wurde eine stärkere Zentralisation der mili-

¹ *Eugen Grossmann*, Wandlungen der schweizerischen Finanzgesinnung?, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 73, 1937, S. 515 ff.

² *William E. Rappard*, Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948, Zürich 1948, S. 113 ff.

tärischen Einrichtungen, die mit den bestehenden Missständen aufräumen sollte, allgemein als ein wichtiges Ziel der Verfassungsreform betrachtet. Den noch wurde schliesslich hinsichtlich der Zusammensetzung, Ausbildung und Ausrüstung der Armee den Kantonen eine weitgehende Selbständigkeit gelassen. Auch das zweite wichtige Ziel des engeren nationalen Zusammenschlusses die Vereinheitlichung des Wirtschaftsgebietes, konnte nicht voll erreicht werden, da zwar «für Lebensmittel, Vieh und Kaufmannswaren, Landes- und Gewerbeerzeugnisse jeder Art freier Kauf und Verkauf, freie Ein-, Aus- und Durchfuhr von einem Kanton in den andern gewährleistet»¹ wurden, daneben aber wenigstens in einigen Kantonen Zunftordnungen und sonstige Beschränkungen der Gewerbefreiheit fortbestanden. Immerhin gelang die grundsätzliche Beseitigung der zahlreichen «Binnenzölle, der Brücken- und Weggelder, der Kaufhaus- und ähnlicher Gebühren»², wurde das Zollwesen Bundessache, wurde die Post, das Münzwesen, Masse und Gewichte vereinheitlicht. Auch erhielt der Bund das Recht zur Errichtung und Unterstützung öffentlicher Werke, zu gesundheits- und fremdenpolizeilichen Massnahmen und zur Errichtung einer Universität und einer «polytechnischen Schule», von denen aber bekanntlich nur diese zustande kam.

Für die Erfüllung dieser Aufgaben standen dem Bund an Einnahmen zur Verfügung die Zinsen der bereits vorhandenen eidgenössischen Kriegsfonds die Erträge der Zoll-, Post- und Pulververwaltung sowie Beiträge («Geldkontingente») der Kantone, die aber nur auf Grund von Beschlüssen der Bundesversammlung erhoben werden durften und nur einmal – im Jahre 1849, zur Deckung der Kosten eines Truppenaufgebotes anlässlich der Revolution im Grossherzogtum Baden – tatsächlich erhoben worden sind. Aus dem Ertrag der Zölle und dem der Post musste der Bund zudem die Kantone für die Ausfälle, die sie durch die Beseitigung der Binnenzölle und die Abtretung des Postregals an den Bund erlitten hatten, entschädigen³.

Trotz der engen Begrenzung der Kompetenzen und Mittel des Bundes sind dessen Ausgaben und Einnahmen auch in den fünfziger und sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts ziemlich regelmässig gestiegen. Von 1850, dem ersten Jahr, in dem sich der neue Verwaltungsapparat voll eingespielt hatte, bis 1874 nahmen die Ausgaben von 4,57 auf 14,86, die Einnahmen von 4,66 auf 16,12 Millionen Franken zu.

¹ Art. 29 BV 1848.

² Eine Ausnahme machten die sogenannten Ohmgelder, d. h. kantonale Eingangsgebühren für alkoholische Getränke, die erst nach der Übertragung der Alkoholgesetzgebung an den Bund im Jahre 1885 beseitigt wurden.

³ Zu den genannten Einnahmen kam 1851 noch der Ertrag der Telegraphenverwaltung hinzu. Auch hat der Bund von Anfang an Gebühren und andere kleinere Einkünfte bezogen, die in der Verfassung nicht erwähnt waren.

Bereinigte Verwaltungsrechnung des Bundes 1850 bis 1874 in 1000 Franken¹

Jahre	Ausgaben insgesamt	Militär- ausgaben	Einnahmen insgesamt	Brutto-Zoll- einnahmen	Einnahmen- überschuss	Kantonsanteile an den Zolleinnahmen
1850	4 574	926	4 658	4 255	84	2 280
1855	5 403	1 365	6 157	5 726	754	2 505
1860	8 626	3 698	8 598	7 766	— 228	2 509
1865	9 568	3 810	9 339	8 723	— 229	2 430
1870	18 209	11 251	9 210	8 565	— 8 999	2 438
1874	14 861	4 465	16 120	15 322	1 259	2 452

Quelle: Eidgenössische Staatsrechnungen.

Unter den Ausgaben standen die ordentlichen und ausserordentlichen Militärausgaben an erster Stelle. Ihre Bedeutung für die Ausgabengestaltung tritt noch deutlicher hervor, wenn man die den Kantonen zufallenden Anteile an den Zolleinnahmen von vornherein von den gesamten Einnahmen und Ausgaben des Bundes abzieht. Ausserordentliche Militärausgaben entstanden vor allem durch die wiederholten Truppenaufgebote und Grenzbesetzungen in den Jahren 1849, 1857, 1859/60, 1866 und 1870/71. Doch sind auch die ordentlichen Ausgaben des Militärdepartementes von nicht ganz einer Million Franken anfangs der fünfziger Jahre auf gegen viereinhalb Millionen im Jahre 1874 gestiegen. Zu den Militärausgaben kamen noch die Aufwendungen für die Verzinsung der Kapitalschuld, die Zoll- und die Zentralverwaltung, die «polytechnische Schule» sowie die ersten Subventionen an die Kantone hinzu.

Die laufenden Einnahmen wurden zu über 90% von den Zöllen geliefert. Obwohl der freihändlerisch konzipierte und eigentlich nur Fiskalzölle enthaltende Tarif von 1849/51 bis 1884 in Kraft blieb, hat die Zunahme des Aussenhandels stetig steigende Zolleinnahmen abgeworfen. Dies wirkte sich um so vorteilhafter für die Bundesfinanzen aus, als die Entschädigung der Kantone für die von ihnen erlittenen Einnahmeausfälle sich nicht wesentlich erhöhte. Dagegen ging der Netto-Ertrag der Post im vollen Umfang an die Kantone. Die Erträge der Telegraphenverwaltung und einiger anderer Regiebetriebe (Pulververwaltung, Pferderegieanstalt, Konstruktionswerkstätten) blieben im allgemeinen gering. Im grossen und ganzen hielten die Einnahmen mit den Ausgaben Schritt. In den meisten Jahren wurden kleine Überschüsse erzielt. In den Jahren, in denen grössere Truppenaufgebote notwendig wurden, musste man freilich meistens beträchtliche Defizite in Kauf nehmen. Man deckte die Fehlbeträge, vom bereits erwähnten Sonderfall 1849 abgesehen, jeweils mit Anleihen, die man alsbald wieder fleissig zu tilgen begann. Dennoch verschlechterte sich die Vermögenslage des Bundes mehr und mehr. Ende 1873 schloss die Vermögensrechnung, die dank den vorhandenen Kriegsfonds mit einem kleinen Reinver-

¹ Nur Netto-Erträge bzw. Verluste der Regiebetriebe und Telegraphenverwaltung, aber Brutto-Erträge der Grenzzölle einschliesslich Entschädigung der Kantone. 1850 in neue Währung umgerechnet.

mögen begonnen hatte, mit einem Schuldenüberschuss von 3,9 Millionen Franken ab.

Wie aber sah es damals in den *Kantonen* und *Gemeinden* aus?

In einzelnen europäischen Ländern ist schon im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts aus einem Zerbröckelungsprozess der spätmittelalterlichen, subjektiven Vermögenssteuern allmählich ein System von weit ertragreicheren, objektiven Ertragsteuern entstanden. In der grossen Revolution wurde ein solches System auch in Frankreich geschaffen; von dort aus hat dann die Ertragsbesteuerung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts fast ganz Europa erobert. Nur in den schweizerischen Kantonen ist es, von einigen Ausnahmen abgesehen, nicht zur Ausbildung eines Ertragsteuersystems gekommen. Dazu mag die Abneigung gegen die Helvetik, die eine Art von Ertragsbesteuerung einzuführen versucht hatte, beigetragen haben. Ausschlaggebend war aber ohne Zweifel die Geringfügigkeit des Finanzbedarfs. Die Mehrzahl der Kantone kam noch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ohne dauernde direkte Steuern aus und konnte sich damit begnügen, solche beim Auftreten eines ausserordentlichen Bedarfes vorübergehend in der Form der von alters her überlieferten rohen Vermögensteuern zu erheben. Die Haupteinnahmen der Kantone bestanden in den erwähnten Binnenzöllen, Weggeldern und andern Verbrauchsbelastungen. Als aber das Zollwesen 1848 an den Bund überging, sahen sich die Kantone mehr und mehr gezwungen, auf direkte Steuern zurückzugreifen, da die Leistungen des Bundes in zunehmendem Masse hinter den allmählich ansteigenden Ausgaben zurückblieben. Dabei wurde der sehr wenig entwickelten Steuertechnik und dem verglichen mit andern Ländern noch immer geringen Finanzbedarf entsprechend die Form der Vermögensbesteuerung beibehalten, ja es wurde, wie *Schanz* in seinem bekannten Werk über «Die Steuern der Schweiz» schreibt, «für die Schweizer geradezu eine Art Glaubenssatz, in der direkten Steuer vom Vermögen auszugehen»¹. «Allein», fährt er fort, «wenn auch der Schweizer die Vermögensteuer zum Ausgangspunkt nimmt, so ist doch zu bemerken, wie im Laufe der Entwicklung der Einkommensgedanke immer tiefer in dieselbe eindringt»². In der Tat entwickelte sich nach einigen unbeholfenen Versuchen, die Steuerlücke mittels einer Personalsteuer zu schliessen, allmählich das sogenannte «Schweizer System» der kombinierten Besteuerung von Vermögen und Erwerbseinkommen, dessen letzte Überbleibsel bis heute fortleben. Nur Basel tanzte bekanntlich mit der Einführung einer synthetischen Einkommensteuer im Jahre 1840 – zwei Jahre *vor* der *Income Tax* *Sir Robert Peels* – aus der Reihe.

Etwas früher als in den Kantonen finden wir direkte Steuern als regelmässige Einnahmen in den grösseren Gemeinden, meistens autonom entstanden, in der

¹ *Georg Schanz*, Die Steuern der Schweiz, 5 Bände, Stuttgart 1890, Band 1, S. 53.

² Ebenda, S. 54.

Regel ebenfalls als kombinierte Kopf- und Vermögens- oder auch als Erwerbseinkommen- und Vermögensteuern ausgestaltet, gelegentlich durch Nichtzulassung des Schuldenabzugs objektiviert.

Schliesslich treten uns auch schon in der Periode 1848 bis 1874 in Kantonen und Gemeinden neben den indirekten Verbrauchsteuern und Verkehrsabgaben Aufwandsteuern, Liegenschaftensteuern, Ansätze zu Erbschaftsteuern und dergleichen als Nebensteuern entgegen.

Die bis heute nachwirkende Verlegung des Schwergewichts der kantonalen und kommunalen direkten Steuern auf eine Belastung des Vermögens und Vermögensertrages steht in einem gewissen Gegensatz zu dem von *Grossmann* dem Schweizer nachgerühmten Eigentums- und Sparsinn. Sie war für den Steuerpflichtigen tragbar und hat wohl auch die Kapitalbildung kaum ernstlich beeinträchtigt, solange die Steuerlast alles in allem recht niedrig blieb. *Schanz* hat versucht, wenigstens die Erträge der Bundes- und kantonalen Steuern für einige Stichjahre zusammenzustellen. Ich gebe nachstehend der Einfachheit halber ausser seinen Zahlen für die Jahre 1856 und 1866 auch gerade diejenigen für die Jahre 1876 und 1886 wieder.

Bundes- und kantonale Steuern 1856 bis 1886 in 1000 Franken					
	Steuerarten	1856	1866	1876	1886
Bund					
	Bundesanteil am Militärpflichtersatz	.	.	966	1 335
	Netto-Zolleinnahmen	2 884	5 172	15 831	20 512
Kantone					
	Allgemeine direkte Steuern ¹	4 808	8 296	14 907	18 184
	Direkte Spezial- und Ergänzungsteuern ²	629	1 163	1 205	2 376
	Erbschafts- und Schenkungsteuern ³	521	1 021	2 246	3 055
	Verkehrsabgaben ³	1 739	2 353	3 452	3 943
	Verbrauchsteuern ⁴	8 174	9 783	12 586	9 604
Zusammen		18 755	27 788	51 193	59 009

Quelle: *Georg Schanz*, Die Steuern der Schweiz, Band 1, S. 43.

Wie ersichtlich, lag 1856 und 1866 das Schwergewicht der Besteuerung durchaus bei den Kantonen, denen beispielsweise 1866 82% der Steuer- und Zollerträge zuflossen, während dem Bund nur 18% verblieben. Bei den Ausgaben dürfte das Übergewicht der Kantone noch stärker gewesen sein, da die meisten von ihnen beträchtliche nichtsteuerliche Einkünfte hatten. Die Steuerbelastung durch Bund und Kantone zusammen mag 1866 rund 2% des Volkseinkommens

¹ Personal-, Ertrags-, Einkommens- und Vermögensteuern.

² Kantonale Anteile am Militärpflichtersatz, Patente der AG, Markt- und Hausierpatente und dergleichen, kantonale Banknotensteuern.

³ Handänderungsabgaben, Enregistrement, Stempel, Börsensteuer.

⁴ Einschliesslich kantonale Anteile an den Grenzzöllen und direkte Aufwandsteuern. 279

ausgemacht haben. Pro Kopf der Bevölkerung belief sie sich auf 10.70 Franken. Dies war zweifellos merklich weniger als in den benachbarten mittel- und westeuropäischen Staaten, wenn auch genaue Angaben hierüber infolge der Unzulänglichkeit des Zahlenmaterials nicht gemacht werden können.

II. Verstärkung des Bundes: 1874–1913

Achtzehn Jahre lang wurde kein ernsthafter Versuch unternommen, an dem Verfassungswerk von 1848 zu rütteln. Von 1866 an kamen die Dinge jedoch in Fluss und führten die Revisionsbestrebungen nach einem Fehlstart schliesslich zur Verfassungsrevision von 1874. War schon 1848 die Sorge um die nationale Sicherheit im Vordergrund gestanden, so bildete auch 1874 die Neuordnung der Landesverteidigung einen wesentlichen Revisionspunkt. Die Zweiteilung der Kompetenzen im Heerwesen war sachlich keine glückliche Lösung gewesen; vor allem die Grenzbesetzung 1870/71 hatte dies überdeutlich gezeigt. Dazu kamen die durch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung verstärkten liberalen und demokratischen Strömungen, deren Anhänger durch Übertragung zusätzlicher Rechte und Aufgaben an den Bund konservativen Widerstand gegen Neuerungen in den Kantonen zu überwinden suchten.

Die Verfassung von 1874 hat den staatspolitischen Aufbau des Bundes, von der Einführung des Gesetzesreferendums abgesehen, unverändert gelassen. Dagegen wurden Organisation, Bewaffnung und Ausbildung der Armee grundsätzlich Sache des Bundes. Den Kantonen blieben auf diesem Gebiete nur noch bescheidene Kompetenzen im Rahmen der Bundesgesetzgebung. In wirtschaftspolitischer Hinsicht brachte die Verfassung vor allem die Gewerbefreiheit, freilich mehr als Bestätigung einer inzwischen vor sich gegangenen Entwicklung denn als etwas Neues. Hatte die Verankerung der Gewerbefreiheit in der Verfassung weder für den Bund noch für die Kantone nennenswerte finanzielle Konsequenzen, so bedeuteten der Ausbau des Bundesgerichts, die Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei, die Unterstellung der Auswanderungsagenturen und Versicherungsgesellschaften unter die Aufsicht des Bundes und anderes mehr eine beträchtliche Erweiterung des Tätigkeitsfeldes der Bundesverwaltung und damit auch erhöhte Ausgaben. Andererseits wurden auch die Kantone durch verschiedene, ihnen neu auferlegte Verpflichtungen (unentgeltlicher Primarschulunterricht, Zivilstandswesen usw.) finanziell belastet.

Was die Einnahmen des Bundes betrifft, so wurden die Entschädigungen der Kantone für den Wegfall der Binnenzölle und anderer das Wirtschaftsgebiet zerreisender Abgaben gestrichen (mit Ausnahme der bekannten Beiträge des Bundes an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis für ihre «internationalen Alpenstrassen»), und verblieb von nun an dem Bund der volle Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung. Schliesslich erhielt er zusätzlich die

Hälfte des Brutto-Ertrages der von den Kantonen bezogenen Militärpflichtersatzsteuern.

Von 1874 bis 1913 mussten die Stimmbürger dreiunddreissigmal zu Verfassungsfragen Stellung beziehen. Handelte es sich dabei zum Teil um staatsrechtliche Fragen wie die Einführung der Verfassungsinitiative und die (vom Volk verworfene) Volkswahl des Bundesrates, so brachte auch eine Reihe von Abstimmungen eine weitere Vermehrung der Aufgaben des Bundes, die beträchtliche Aufwendungen involvierten. Auch auf dem einfachen Wege der Gesetzgebung auf Grund bestehender Verfassungsartikel dehnte sich der Tätigkeitsbereich des Bundes immer weiter aus und wuchsen damit auch dessen Ausgaben. Hatten diese 1875 erst 19,4 Millionen Franken betragen, so waren sie 1900 auf 60,2 und 1913 schliesslich auf 105,8 Millionen Franken gestiegen. Dennoch gestaltete sich die Finanzlage des Bundes während des grössten Teils der Periode 1875 bis 1913 recht günstig. Erst in den letzten Jahren vor dem Kriege begann sie sich infolge wachsender Sozialausgaben und Aufwendungen für die Landesverteidigung merklich zu verschlechtern.

Bereinigte Verwaltungsrechnung des Bundes 1875 bis 1913 in 1000 Franken

Jahre	Ausgaben insgesamt	Militär- ausgaben	Einnahmen insgesamt	Brutto-Zoll- einnahmen ¹	Einnahmen- überschuss	Brutto-Zolleinnahmen in % der Einfuhr	je Einwohner in Fr.
1875	19 435	11 018	18 608	17 136	— 827	.	6.23
1880	21 671	11 736	23 145	17 212	1 474	.	6.06
1890	38 168	20 575	39 101	31 258	933	3,28	10.59
1900	60 242	27 703	58 518	48 010	— 1 724	4,32	14.55
1910	90 885	42 263	96 421	80 661	5 536	4,62	21.60
1913	105 839	45 841	100 486	85 142	— 5 353	5,07	22.04

Quelle: Eidgenössische Staatsrechnungen und Handelsstatistik.

Auch nach 1874 war der *Bund* trotz dem Hinzutreten des halben Ertrags der Militärpflichtersatzsteuer und des Reinertrags der Post- und Telegraphenverwaltung in erster Linie auf die ihm nun vollumfänglich zufließenden Einnahmen aus den Grenzzöllen angewiesen. Hatten diese schon vorher stetig zugenommen, so setzte sich ihre Aufwärtsbewegung nach 1875 noch rascher fort. Ein kraftvoller wirtschaftlicher Aufschwung äusserte sich unter anderem in einer rapiden Zunahme des Aussenhandels, die sich ihrerseits in wachsenden Zolleinnahmen niederschlug. Dazu kam der Übergang vom Freihandel zu einer Kampf- und Schutzzollpolitik, die in den vier Zolltarifen von 1884, 1887, 1891 und 1902 eine steigende Zollbelastung der Einfuhr mit sich brachte. Fiskus und Schutzzöllner verbanden sich, um den Widerstand der Exportindustrie und Konsumenten gegen diese Entwicklung zu brechen.

¹ Fast ausschliesslich Einfuhrzölle.

Flossen reichliche Mittel in die Bundeskasse, so hatten die Kantone, deren Steuersysteme noch immer viel zu wünschen übrig liessen, Mühe, sich genügende Einnahmen zu beschaffen. Vor allem in den stärker industrialisierten Kantonen war die Finanzlage infolge wachsender Ausgaben für soziale und kulturelle Zwecke unbefriedigend. Bei der Schaffung der Verfassungen von 1848 und 1874 war auch der Einnahmenausgleich zwischen Bund und Kantonen umstritten, stellte aber doch nur einen Teilaspekt eines weit umfassenderen Kampfes zwischen Zentralisten und Föderalisten dar. Nun trat gegen Ende des Jahrhunderts das Problem des Finanzausgleichs erstmals für sich allein in der eidgenössischen Finanzpolitik auf. Immer mehr verbreitete sich die Ansicht, dass die Kantone 1874 allzu sehr benachteiligt worden seien. Die wachsende Unzufriedenheit entlud sich schliesslich in der sogenannten « Beutezuginitiative » von 1894, die für die Kantone einen Anteil von 2 Franken pro Kopf der Bevölkerung an den Zolleinnahmen des Bundes forderte. Die Initiative wurde zwar mit grossem Mehr verworfen, führte aber dazu, dass der Bund den Kantonen durch vermehrte Beiträge zu Hilfe kam.

Die ersten Bundesbeiträge oder Subventionen sind den Kantonen schon in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts ausgerichtet worden. Sie dienten hauptsächlich dazu, den empfangenden Kantonen die Finanzierung von im Interesse des ganzen Landes liegenden öffentlichen Werken wie grösseren Strassenbauten und Gewässerkorrekturen zu erleichtern. Nach 1874 wurden solche Subventionen häufiger. Die skizzierte Erweiterung des Aufgabenkreises des Bundes beschränkte sich vielfach darauf, dass dem Bund im Interesse der Rechtseinheit die Gesetzgebungskompetenz für bestimmte Materien übertragen wurde, während den Kantonen die Durchführung der gesetzlichen Vorschriften überlassen blieb – ein Verfahren, das der föderalistischen Struktur der Schweiz besser entsprach, als wenn der Bund auch die Durchführung der Gesetze an sich gezogen hätte. Andererseits wären ohne die Übernahme eines Teiles der Kosten der betreffenden Ausgaben durch den Bund manche Kantone gar nicht in der Lage gewesen, ihre Funktionen zu erfüllen. Beinahe gleichzeitig mit den an die Kantone ausgerichteten Bundessubventionen traten auch schon solche an private Empfänger auf, durch die übrigens die Kantone gleichfalls in vielen Fällen indirekt entlastet wurden. Handelte es sich dabei anfänglich zur Hauptsache um kleinere Beiträge an gemeinnützige und wissenschaftliche Institutionen und Vereine, so wurden von den achtziger Jahren an auch die Subventionen für wirtschaftspolitische Zwecke häufiger. Die Hauptrolle unter diesen spielten seit einem Bundesbeschluss von 1884 und dem ihn ersetzenden Landwirtschaftsgesetz von 1893 die Subventionen zur Förderung der Landwirtschaft. Weniger umfangreich waren die Bundesbeiträge mit ausgesprochen sozialpolitischer Zielsetzung, selbst wenn man ihnen die Aufwendungen für das Gesundheitswesen zurechnet. Die günstige Finanzlage des Bundes

war der ganzen Entwicklung naturgemäss förderlich, so dass die Gesamtsumme der Bundessubventionen, die 1874 erst 1,4 Millionen Franken betragen hatte, 1913 auf 24,9 Millionen Franken gestiegen war und damit fast ein Viertel aller Ausgaben des Bundes ausmachte. Hiervon entfielen 6,3 Millionen Franken auf die Förderung von Unterricht, Wissenschaft und Kunst, 15,2 Millionen Franken auf wirtschaftspolitische, 876 000 Franken auf sozialpolitische und 2,5 Millionen Franken auf militärische und andere Zwecke¹.

Trotz der günstigen Entwicklung der Finanzlage ist die feste Schuld des Bundes aus allerhand Gründen allmählich auf 147,3 Millionen Franken Ende 1913 angestiegen. Dagegen schloss die Vermögensrechnung wieder mit einem Aktivsaldo von 102,5 Millionen Franken ab.

Waren somit die Finanzen des Bundes wohl geordnet, kann dies von denen der *Kantone* und *Gemeinden* nicht behauptet werden. Die rasche Zunahme der Bevölkerung und ihre Zusammenballung in städtischen Agglomerationen brachten grosse Bauaufgaben der verschiedensten Art mit sich; steigender Wohlstand weckte auch manche kulturellen und materiellen Bedürfnisse, die nur die öffentliche Hand befriedigen konnte und die doch nicht in den Kompetenzbereich des Bundes gehörten. Daher sind auch die Ausgaben der Kantone und Gemeinden von 1874 bis 1913 stark gestiegen. Die folgende Tabelle, die freilich wegen der unterschiedlichen Aufmachung der kantonalen Verwaltungsrechnungen nur beschränkten Wert besitzt, zeigt für die genannte Periode eine Vervierfachung der kantonalen Ausgaben. Zahlen für die Gemeinden fehlen leider völlig.

Verwaltungsrechnungen der Kantone 1876 bis 1913 in 1000 Franken

Jahre	Ausgaben	Einnahmen	Einnahmenüberschuss
1876	62 380	56 540	— 5 840
1888	73 900	74 600	700
1900	121 646	121 038	— 608
1905	139 795	141 504	1 709
1910	188 442	185 455	— 2 987
1913	222 127	221 190	— 937

Quelle: *Steiger* und *Higy*, Finanzhaushalt der Schweiz, Bd. I:
Bund, Kantone und Gemeinden, Bern 1934, S. 21.

Während aber die Einnahmen des Bundes sozusagen automatisch stiegen, mussten die Kantone in der Regel den oft mühsamen und langwierigen Weg einer gründlichen Steuerreform beschreiten, um zu höheren Einnahmen zu gelangen. Wie dargelegt, hatte noch 1874 eine Reihe von Kantonen *keine* dauernden direkten Steuern bezogen, und wo solche bestanden, konnten die Steuer-

¹ Bundessubventionen und gesetzliche Anteile 1913–1931, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 25, Bern 1932, S. 32 ff.

gesetze den Anforderungen der Zeit nicht mehr genügen. Da aber der demokratische Ausbau der Verfassungen die Gesetzgebung in die Hände der Steuerpflichtigen selber gelegt hatte, bot jede Steuerreform die grössten Schwierigkeiten, und war zudem das Resultat, das – oft erst nach mehreren Anläufen – schliesslich zustande kam, nicht immer erfreulich. Natürlich lagen die Dinge von Kanton zu Kanton etwas verschieden. Einige wenige Kantone ahmten das Beispiel Basel-Stadts nach und gingen zu allgemeinen Einkommensteuern über.

Die meisten Kantone hielten aber am «Schweizer System» fest oder beschränkten sich sogar ausschliesslich auf eine Besteuerung des Vermögens. Auch wiesen die Vermögensteuern selber oft beträchtliche Mängel auf: es fehlte sowohl an der Berücksichtigung des tatsächlichen Vermögensertrages als an einer angemessenen Progression. Auch die Besteuerung der Aktiengesellschaften und übrigen juristischen Personen blieb in den meisten Kantonen reformbedürftig, was sich natürlich vor allem in den stark industrialisierten und kommerzialisierten Kantonen schädlich auswirkte.

In den Gemeinden lagen die Dinge oft noch mehr im argen. Die Kantone tendierten immer mehr dahin, die Bewegungsfreiheit der Gemeinden auf steuerlichem Gebiet einzuschränken, wobei sie aber den Gemeinden vielfach nur ungenügende Einnahmen zuwiesen. So beanspruchten sie den Grossteil der Vermögensverkehrsteuern für sich selber. Bei den direkten Steuern stand in den Gemeinden die Vermögensteuer noch stärker im Vordergrund als in den Kantonen. In der Stadt Zürich beispielsweise warf noch 1913 die Vermögensteuer einen fast dreimal so hohen Ertrag ab wie die Erwerbseinkommensteuer, und in den Landgemeinden fehlte letztere sogar völlig. Bei dem steigenden Finanzbedarf wurde die Belastung des Vermögens allenthalben immer drückender, und es mag überraschen, dass die Kapitalbildung hierunter offenbar kaum litt. Wohl aber litt die Steuermoral. Mangelnde Ergiebigkeit der Steuern zwang zu immer stärkerer Anspannung der Steuersätze, die ihrerseits zu zunehmender Steuerhinterziehung führte. Dies erforderte eine weitere Erhöhung der Steuersätze, und so setzte sich der *circulus vitiosus* fort, bis die unvollständige Veranlagung der Vermögen mitunter geradezu legal wurde!

Die dem Werk von *Schanz* entnommene Tabelle auf Seite 279 zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen der Kantone nach 1874 anhand der Ergebnisse für 1876 und 1886. Danach betrugen diese in den beiden genannten Jahren 34,3 bzw. 38,3 Millionen Franken. Für 1900 werden sie mit 49,2 Millionen Franken beziffert. In der Folge ging es rascher aufwärts, auf 85,3 Millionen Franken im Jahre 1913. Auch die Gemeinden konnten trotz den Mängeln der Steuergesetzgebung ihre Steuereinnahmen von der Jahrhundertwende bis 1913 von 46,9 auf 82,1 Millionen Franken erhöhen. Ohne die Bundessubventionen und bedeutende nichtfiskalische Einnahmen hätten aber weder die Kantone noch die Gemeinden das Budgetgleichgewicht aufrechterhalten können. Für

die grösseren Städte stellten vor allem die Versorgungsbetriebe eine unentbehrliche Einnahmequelle dar.

Nachstehend sei noch die gesamte Steuerbelastung der Bevölkerung im Jahre 1913 in übersichtlicher Form wiedergegeben.

Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden 1913 in 1000 Franken

Steuerarten	Bund	Kantone	Gemeinden	Zusammen
Einkommens- und Vermögensteuern	5 052	64 428	95 698	165 178
Vermögensverkehrssteuern	—	18 800	2 500	21 300
Verbrauchs- und Aufwandsteuern	84 099	2 100	770	86 969
Zusammen	89 151	85 328	98 968	273 447

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1961/62, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 342, Bern 1963, S. 66/67.

Mit 273 Millionen Franken betrug der gesamte Steuerertrag aller öffentlichen Körperschaften der Schweiz nur etwa 6,5% des Volkseinkommens. Hatte die Steuerquote seit 1874 beträchtlich zugenommen, lag sie doch noch immer tiefer als in anderen europäischen Industriestaaten, wo sie zur gleichen Zeit bereits auf etwa 10 bis 12% und darüber hinaus gestiegen war. Die nach wie vor relativ niedrige Gesamtbelastung der Volkswirtschaft mit Steuern erklärt wohl auch, warum sich die Mängel der kantonalen und kommunalen Steuersysteme nicht ungünstiger auf die Kapitalbildung auswirkten.

III. Erster Weltkrieg und erneute Konsolidierung der öffentlichen Finanzen: 1914–1932

Der Kriegsausbruch im Sommer 1914 schuf auch für die öffentliche Finanzwirtschaft eine neue Lage. Die Truppenaufgebote für die Grenzbesetzung liessen die Ausgaben des *Bundes* sofort sprunghaft in die Höhe schnellen. Zunehmende Teuerung verschlechterte im Laufe des Krieges die Finanzlage noch weiter. Der Friedensschluss brachte nicht die erwartete Entlastung. Der Krieg wirkte wie auch in anderen Ländern als Katalysator neuer sozial- und wirtschaftspolitischer Ideen, die sich schon gegen Ende des Krieges, vor allem aber dann in den ihm bald folgenden Jahren der ersten Nachkriegskrise in wachsenden Ausgaben zur Verbilligung der Lebenshaltung, Förderung des Wohnungsbaues, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und dergleichen mehr niederschlugen. 1925 wurde der Verfassungsartikel für das grosse Sozialwerk der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom Volke angenommen, womit freilich zunächst noch keine Ausgaben verbunden waren, da die Realisierung der Versicherung noch mehr als zwei Jahrzehnte auf sich warten liess. Von Bedeutung für die Bundesfinanzen wurde dagegen schon in den zwanziger Jahren die Gefährdung der

Nahrungsmittelversorgung während des verflossenen Krieges, die dem Gedanken eines besseren Schutzes der Landwirtschaft einen gewaltigen Auftrieb verlieh und nach dem Zusammenbruch der Agrarpreise im Jahre 1922 zu immer neuen Hilfsmassnahmen des Bundes für die Landwirtschaft während der folgenden Jahre Anlass gab. Doch auch einzelne andere Wirtschaftszweige wie die Stickerei-Industrie und die Hotellerie mussten die finanzielle Hilfe des Bundes beanspruchen.

Auch die finanzielle Belastung der *Kantone* und *Gemeinden* stieg an. Allerdings fielen die Kosten der Landesverteidigung fast ausschliesslich auf den Bund, so dass sich die Finanzlage einzelner Kantone und Gemeinden dank einer Einschränkung mancher Ausgaben in den ersten Kriegsjahren sogar besserte. Bald wurden aber auch die Kantone und Gemeinden von der Teuerung betroffen. Nach dem Kriege hatten sie den Hauptteil der zunehmenden Aufwendungen für Wohlfahrtszwecke zu tragen. Insbesondere die grösseren Städte mussten grössere Summen zur Behebung der Wohnungsnot aufwenden. Alles in allem aber verschob sich die Verteilung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben zwischen dem Bund einerseits und den Kantonen und Gemeinden anderseits als dauerndes Vermächtnis des Krieges zu Lasten des Bundes.

Die skizzierte Steigerung der Ausgaben führte in fast allen öffentlichen Haushalten zeitweise zu beträchtlichen Defiziten. Da es nach einiger Zeit als aussichtslos erkannt wurde, die Ausgaben wieder auf den Stand vor 1914 zu senken, erheischte die Wiederherstellung des Budgetgleichgewichts eine entsprechende Steigerung der Einnahmen. Dies stellte verschiedene Probleme, für den Bund vor allem die Neuordnung der verfassungsmässigen Steuerverteilung zwischen ihm und den Kantonen, für diese in erster Linie die Revision ihrer veralteten Steuergesetze, deren Unzulänglichkeit seit dem Kriege immer sichtbarer wurde. Die Verwirklichung der Reformen war jedoch nicht einfach, und so dauerte es bis in die zweite Hälfte der zwanziger Jahre hinein, bevor es schliesslich gelungen war, in Bund, Kantonen und Gemeinden die Einnahmen dem gestiegenen Bedarf anzupassen und die Finanzen der verschiedenen Gemeinwesen auf einer erhöhten Ebene zu konsolidieren.

Die Einnahmen des *Bundes* waren nach Kriegsausbruch den steigenden Ausgaben um so weniger gewachsen, als der Ertrag der Zölle rapide abnahm. Einer Auffassung, die es im Prinzip bei der bisherigen Regelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen bewenden lassen und die augenblickliche Lücke in den Einnahmen des Bundes lediglich durch eine *temporäre* Erweiterung seiner Steuerkompetenzen schliessen wollte, trat eine andere entgegen, die eine grundsätzliche Neuordnung der Einnahmen des Bundes anstrebte. Die Reformer schieden sich wieder in die mehr föderalistisch gesinnte Gruppe derer, die eine Bundesnachlasssteuer kombiniert mit Stempelabgaben (Vermögensverkehrssteuern) und einer kräftigen Belastung der Genussmittel befürworteten,

und in die Zentralisten, die eine dauernde Bundeseinkommensteuer forderten, mit dem nicht unwesentlichen Nebengedanken einer Verminderung der Verbrauchsbelastung durch die Zölle zugunsten direkter, progressiver Steuern. Die zum Teil recht heftigen Kämpfe um die Bundesfinanzreform, die sich über eine Reihe von Jahren hinzogen, sollen hier nicht im einzelnen verfolgt werden. Das Ergebnis von sechs Volksabstimmungen und verschiedenen, der Volksabstimmung entzogenen Bundes- und Bundesratsbeschlüssen waren eine als einmalig gedachte « Kriegsteuer » auf Vermögen und Erwerbseinkommen (1915), eine Kriegsgewinnsteuer (1916), Stempelabgaben (1917), später ergänzt durch eine Couponsteuer (1921), eine « neue ausserordentliche Kriegsteuer » (1919), eine Erhöhung des Zolltarifs von 1902 (1920 und 1921), eine Neuordnung der Tabakzölle (1920, 1923, 1924), eine Erhöhung des Zolles auf motorische Treibstoffe (1921) und schliesslich Zollzuschläge auf Gerste, Malz und Bier (1927).

Auf den ersten Blick war das Ganze ein voller Sieg der Verfechter einer grundsätzlichen Beibehaltung der bisherigen Ordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, da die Erträge der drei direkten Steuern lediglich zur Deckung der Mobilisationskosten bestimmt waren und die darüber hinaus benötigten weiteren Einnahmen zur Hauptsache durch Zollerhöhungen beschafft wurden. Doch gewöhnte die Länge der Zeit, während derer die zweite « Kriegsteuer » erhoben wurde (1921 bis 1932), Bund und Kantone an eine direkte Bundessteuer und erleichterte deren bis heute dauernde Wiedereinführung in der Krise der dreissiger Jahre.

Die folgende Tabelle gibt die Rechnungsabschlüsse des Bundes in der Periode 1913 bis 1932 wieder. Nachdem infolge zunehmender Militärausgaben trotz der günstigen Entwicklung der Einnahmen schon 1913 ein kleines Defizit entstanden war, schwoll dieses in den folgenden Jahren gewaltig an und erreichte 1918 mit einem Ausgabenüberschuss der Gesamtrechnung von 265 Millionen Franken sein Maximum. Auch in den folgenden Jahren vermochten die Einnahmen die Ausgaben nicht ganz zu decken, so dass der Fehlbetrag der Vermögensbilanz auf 1567 und die feste Schuld des Bundes auf 2086 Millionen Franken Ende 1925 stieg. Von da an konnten aber der Fehlbetrag der Vermögensbilanz und die feste Schuld nach und nach auf 1322 bzw. 1702 Millionen Franken Ende 1932 abgetragen werden.

Wenn die Ausgaben auch in den Jahren nach 1925 weiter anstiegen, so ist dies neben den beträchtlichen Aufwendungen für den Schuldendienst vor allem dem weiteren Anschwellen der Subventionen zuzuschreiben, die 1932 mit 173,9 Millionen Franken fast 40% aller Ausgaben der Finanzrechnung ausmachten. Von den Einnahmen dieser entfielen im letztgenannten Jahr noch immer 78% auf die verschiedenen Grenzzölle. Der Hinzutritt der Stempelabgaben hatte somit die Abhängigkeit der Bundesfinanzen vom Ertrag der Zölle nur wenig abgeschwächt.

Rechnungsabschlüsse des Bundes 1913 bis 1932 in Millionen Franken¹

Jahre	Finanzrechnung			Vermögensveränderungen			Gesamter	
	Ausgaben	Einnahmen	Einnahmen- überschuss	Aufwand	Ertrag	Ertrags- überschuss	Rein- ertrag	Rein- vermögen
1913	105,8	100,5	— 5,3	21,2	13,0	— 8,2	— 13,5	102,5
1918	99,5	108,8	— 61,9	365,2	164,9	— 203,3	— 265,2	861,4
1920	276,9	177,4	— 99,5	111,3	123,3	12,0	— 87,5	1173,8
1925	308,0	299,0	— 9,0	79,0	75,9	— 3,1	— 12,1	1566,6
1930	426,4	433,1	6,7	120,4	151,1	30,7	37,4	1406,5
1932	444,1	419,9	— 24,2	32,5	73,9	41,4	17,2	1321,7

Quelle: Statist. Jahrbuch der Schweiz 1962.

Was die *Kantone* anlangt, so konnte eine Reihe von ihnen in den Nachkriegsjahren endlich die längst fälligen Steuerreformen verwirklichen und ihre Steuergesetze der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung anpassen. Während der Bund bei den beiden «Kriegsteuern» am überlieferten Schweizer System festhielt, nahmen nun mehrere Kantone einen Systemwechsel ihrer direkten Steuern zur allgemeinen Einkommensteuer vor, wobei sie neben dem fiskalischen Ziel zumeist auch eine gerechtere Verteilung der Steuerlast anstrebten. Wegleitend für diese Entwicklung wurde insbesondere das *zürcherische* Steuergesetz vom 25. November 1917. Zwar folgte das Gesetz, das das Ergebnis eines zwanzigjährigen Ringens war, bei der Besteuerung der natürlichen Personen mit der Einführung der allgemeinen Einkommensteuer mit ergänzender Vermögensteuer lediglich den damals schon zahlreichen in- und ausländischen Vorbildern; dagegen schlug es bei der Besteuerung der Kapitalgesellschaften mit einer nach dem Verhältnis von Reinertrag und Kapital (Ertragsintensität) progressiv abgestuften Reinertragsteuer und einer diese ergänzenden Kapitalsteuer einen völlig neuen Weg ein, der in der Schweiz in der Folge ziemlich allgemein übernommen wurde. Wichtig war auch die gleichzeitige Verbesserung des Veranlagungsverfahrens durch gründlichere behördliche Überprüfung der Selbstdeklarationen. In Verbindung mit der Revision der kantonalen Steuergesetze wurden vielfach auch die *Gemeindesteuern* neu gestaltet und den Gemeinden reichlichere Einnahmen zugewiesen, so gerade auch wieder im Kanton Zürich, wo die Gemeinden forthin, von der Zuweisung dreier «ausserordentlicher» Steuern (Liegenschaften-, Handänderungs- und Grundstücksgewinnsteuer) abgesehen, ihre Haupteinnahmen aus einem prozentualen Zuschlag zur Staatsteuer zogen. Auch kamen die Kantone ihren Gemeinden in zunehmendem Masse durch staatliche Beiträge zu Hilfe.

Freilich wurden die gesteckten Ziele auch jetzt nicht überall erreicht. Die steuerliche Belastung der Vermögen blieb in manchen Kantonen recht hoch, und das Veranlagungsverfahren war noch immer mangelhaft. Als eine Besonderheit des schweizerischen Steuerrechts sei noch erwähnt, dass sich auch beim

Übergang zur allgemeinen Einkommensteuer in der Mehrzahl der Kantone die alten Personalsteuern vor allem als Gemeindesteuern erhielten (und dies übrigens bis heute). Neben dem Umstand, dass die Einnahmen aus diesen Steuern für manche kleineren, ländlichen Gemeinden nicht unwesentlich sind, tritt in der Erhaltung dieser, in den anderen Industriestaaten Europas längst verschwundenen Steuern die typisch schweizerische Vorstellung zutage, dass, wer öffentliche Ausgaben beschliesst, dazu auch etwas beitragen soll.

Eine Zusammenstellung der Ausgaben und Einnahmen der kantonalen Verwaltungsrechnungen für die Jahre 1913 bis 1932, die jedoch wie die Tabelle für die Jahre 1876 bis 1913 als ein Notbehelf gewertet werden muss, zeigt zunächst ein Ansteigen der Defizite bis zu einem Maximum von 78 Millionen Franken im Jahre 1919. Von da an besserte sich die Lage allmählich, bis in den Jahren 1927 bis 1930 der Ausgleich erzielt wurde. Die folgenden Jahre brachten aber den Kantonen im Gegensatz zum Bund bereits wieder Ausgabenüberschüsse.

Verwaltungsrechnungen der Kantone 1913 bis 1932 in 1000 Franken

Jahre	Ausgaben	Einnahmen	Einnahmen- überschuss
1913	222 127	221 190	— 937
1919	478 669	400 929	— 77 740
1927	580 635	553 374	2 739
1930	638 195	642 218	4 023
1932	690 431	652 079	— 38 352

Quelle: *Steiger* und *Higy*, Finanzhaushalt der Schweiz, Bd. I: Bund, Kantone und Gemeinden, Bern 1934, S. 424.

Wie dargelegt, belastete die Grenzbesetzung im Ersten Weltkrieg fast ausschliesslich den Bund, doch blieb auch nach dem Wegfall der Aufwendungen hierfür eine etwas stärkere Zentralisation der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen beim Bund bestehen, wie anhand der Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Kantone und Gemeinden gezeigt sei.

Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden 1932 in 1000 Franken

Steuerarten	Bund	Kantone	Gemeinden	Zusammen
Einkommens- und Vermögensteuern	38 537	206 091	255 574	500 202
Vermögensverkehrsteuern	55 899	29 464	5 799	91 162
Verbrauchs- und Aufwandsteuern	310 678	32 066	3 737	346 481
Zusammen	405 114	267 621	265 110	937 845

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1961/62, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 342, Bern 1963, S. 66/67.

Während 1913 der Anteil des Bundes am Gesamttotal aller Steuereinnahmen erst 32,6% betragen hatte, war er 1932 auf 43,2% gestiegen. Aber auch das Verhältnis zwischen den Steuereinnahmen der Kantone und denjenigen der

Gemeinden hat sich von 1913 bis 1932 leicht zugunsten der Kantone verschoben. Der gesamte Steuerertrag hatte nunmehr mit 938 Millionen Franken 11,2% des Nettosozialprodukts erreicht, während diese Quote in den meisten europäischen Industriestaaten damals bereits bei ungefähr 20% lag.

IV. Die Krisenjahre: 1932–1938

Die Erweiterung der wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivität aller Staaten und die damit verbundene Zunahme des Finanzbedarfs seit dem Ersten Weltkrieg haben die staatliche Finanzpolitik zu einem viel wichtigeren Faktor des gesamten volkswirtschaftlichen Prozesses gemacht, als sie früher gewesen ist. Neue theoretische Erkenntnisse, die unter dem Stimulus der Erfahrungen des Krieges und der Nachkriegsjahre herangereift sind, lassen gleichzeitig auch die Aufgabe, die der Finanzpolitik damit im Konjunkturverlauf zufällt, klarer erkennen.

Der kurze Aufschwung der Weltwirtschaft, der um die Mitte der zwanziger Jahre eingesetzt hatte, nahm mit dem New Yorker Börsenkrach vom 29. Oktober 1929 ein jähes Ende. Die Krise, die sich, von den Vereinigten Staaten ausgehend, bald über die ganze Erde verbreitete, erwies sich bekanntlich von ausserordentlicher Schwere und Dauer. Alle Staaten versuchten zuerst, im Sinne der klassischen Lehren der Finanzwissenschaft, das Budgetgleichgewicht durch Sparmassnahmen und Steuererhöhungen aufrechtzuerhalten. Allmählich setzte sich jedoch die neue Konzeption durch, dass der Staat, anstatt den Schrumpfungsprozess der Wirtschaft auf diese Weise zu verstärken, durch eine Steigerung der Ausgaben und ihre Kreditfinanzierung zusätzliche Mittel in den volkswirtschaftlichen Kreislauf pumpen und die Wirtschaft durch ein solches bewusstes «deficit spending» aus der Krisenstarre lösen müsse.

Die Weltwirtschaftskrise hat die Schweiz mit voller Wucht erst später getroffen als die meisten anderen Länder. Sie hat dann freilich auch länger gedauert. Zwar nahm die Warenausfuhr schon von Ende 1929 an stark ab, doch hielt die gute Binnenkonjunktur dank reger Bautätigkeit noch längere Zeit an. Erst 1932 brach auch sie zusammen. Von da an verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage bis 1936 ständig.

Wie bei der Finanzgesinnung des Schweizer Volkes kaum anders zu erwarten war, hielt der Bundesrat, gestützt auf die Mehrheit der eidgenössischen Räte, bei Ausbruch der Krise an den überlieferten Grundsätzen der Finanztheorie fest und lehnte die Gestaltung der Finanzpolitik des *Bundes* nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten ab. «Ein schwerer Fehler wäre es», hiess es in einer Botschaft des Bundesrates vom 2. September 1933, «dem Ratschlage derjenigen zu folgen, die die Aufnahme von Anleihen empfehlen, um die vorübergehenden Fehlbeträge der Krisenzeit zu decken. Niemand weiss, wie lange

die Krise dauern wird, daher kann uns auch niemand sagen, ob und wann die Rückkehr zu normalen Wirtschaftsverhältnissen das Budgetgleichgewicht von selbst wieder herzustellen vermag¹.» Die Maximen der privaten Haushaltsführung wurden als auch für den Staat gültig bezeichnet. Wenn sich das Volkseinkommen verringere, müsse sich auch der Staat nach der Decke strecken. Die Ausgaben müssten daher auf der ganzen Linie eingeschränkt werden, um die notwendigen Steuererhöhungen gering zu halten und Mittel für die unerlässlichsten Notstandaktionen frei zu machen.

Nachdem ein Gesetz über einen Besoldungsabbau des Bundespersonals am 28. Mai 1933 wider Erwarten in der Volksabstimmung verworfen worden war, ging man daran, das vorgesehene Sparprogramm auf dem Wege des *Notrechts* zu verwirklichen. Im Finanzprogramm 1934–1935 wurden die Besoldungen des Bundespersonals trotz dem vorausgegangenen Volksentscheid herabgesetzt, die meisten Subventionen stark gekürzt und bei den Militär- und eigentlichen Verwaltungsausgaben wesentliche Einsparungen vorgenommen. Da die Zolleinnahmen zurückgingen, erhöhte man die fiskalische Belastung des Tabaks und führte neben einer Getränkesteuer sowie einer Ausdehnung der Stempelabgaben und Erhöhung der Couponsteuer wieder eine direkte Bundessteuer unter der Bezeichnung «Krisenabgabe» ein. Sie wurde im Gegensatz zu den beiden früheren «Kriegsteuern» erstmals als allgemeine Einkommensteuer mit ergänzender Vermögensteuer ausgestaltet. Der Widerstand der Föderalisten gegen eine direkte Bundessteuer wurde durch eine reichliche Beteiligung der Kantone am Ertrag der Steuer (30%) überwunden. Im Finanzprogramm 1936–1937 wurden die getroffenen Massnahmen noch verschärft und ihnen neue Einnahmen beigelegt (verschiedene Fiskalzölle, Zollquittungstempel, Preiszuschläge auf Ölen und Fetten). Den Schrumpfungsprozess der Wirtschaft hoffte man auf dem natürlichen Wege einer Wiederbelebung der Ausfuhr aufhalten zu können, mittels einer allgemeinen Senkung des Preis- und Lohnniveaus, welche dieses unter Beibehaltung der bestehenden Währungsrelationen den ausländischen Produktionskosten angepasst hätte.

Der Versuch linksgerichteter Kreise, den Bund in der sogenannten «Kriseninitiative» zu einer aktiveren Konjunkturpolitik zu verpflichten, scheiterte in der Volksabstimmung (2. Juni 1935), da die Initiative mehrheitlich als eine zu weitgehende Umgestaltung der bestehenden Wirtschaftsordnung empfunden wurde. Andererseits führte die Deflationspolitik des Bundesrates so wenig zum Ziel wie die gleiche Politik in anderen Ländern, nicht zuletzt, weil die Steuererhöhungen und gewisse im Widerspruch zur grundsätzlichen Deflationspolitik stehende Schutzmassnahmen des Bundes für einzelne Wirtschaftszweige einem Sinken der Preise entgegenwirkten. Am 26. September 1936 musste der Bundesrat schliesslich zur Abwertung des Schweizer Frankens schreiten, um den

¹ Bundesblatt 1933, Bd. II, S. 199.

Anschluss des inländischen Preisniveaus an das des Weltmarktes zu finden. Diese Massnahme brachte eine merkliche Besserung der Wirtschaftslage.

War die Abwertung des Frankens das Eingeständnis des Fehlschlagens der Deflationspolitik, so hielt doch auch das Finanzprogramm 1938 an der bisherigen Finanzpolitik fest. Die in der diesbezüglichen Botschaft des Bundesrates aufgeworfene Frage, ob man nicht besser daran täte, in Jahren guter Konjunktur die Ausgaben einzuschränken und die erzielbaren Einnahmenüberschüsse zur Bildung von Rücklagen zu verwenden, auf die bei Ausbruch einer Krise zurückgegriffen werden könnte, darf keineswegs als eine grundsätzliche Änderung der Ansichten des Bundesrates gewertet werden¹. Immerhin wurden die Sparmassnahmen etwas abgeschwächt und wegen des wachsenden Widerstandes der welschen Weinbauern die Getränkesteuer mit Ausnahme der Steuer auf Bier Ende 1937 vorzeitig aufgehoben. Auch hatte sich der Bundesrat schon 1936 davon überzeugt, dass die Mittel für die immer dringlicher werdende Aufrüstung nur auf dem Anleihensweg beschafft werden konnten.

Nach Ablauf des Jahres 1938 sollte das ganze Fiskalnotrecht durch eine dauernde, verfassungsmässige Ordnung abgelöst werden. Eine Vorlage des Bundesrates scheiterte aber als zu weitgehend im Sommer 1938 im Nationalrat. Die Notwendigkeit, die bisherigen Einnahmen weiterhin zu erheben, und der Wunsch nach Rückkehr zur Verfassung führten jedoch im Herbst des gleichen Jahres zu einer Verständigung der Parteien. Zur Hauptsache handelte es sich um eine Weiterführung des bestehenden Notrechtes auf verfassungsmässiger Grundlage bis Ende 1941, wobei der Ertrag der Krisenabgabe für die Verzinsung und Tilgung der ausserordentlichen Ausgaben für die Landesverteidigung bestimmt wurde. Diese sogenannte Übergangsordnung des Finanzhaushalts wurde am 27. November 1938 vom Volk angenommen. Sie wurde in der Folge vom Kriegsausbruch überholt.

Überblicken wir die tatsächliche Entwicklung der Bundesfinanzen in den Krisenjahren, so darf positiv gewertet werden, dass es dem Bund gelang, eine starke Vermehrung der Bundesschuld zu vermeiden. Der Fehlbetrag der Vermögensbilanz stieg von Ende 1931 bis Ende 1938 nur um 190 Millionen Franken, wovon gut die Hälfte auf das Jahr 1938 entfällt und in erster Linie durch erhöhte Militärausgaben bedingt war. Abgesehen davon hat sich die Zunahme der Ausgaben in mässigen Grenzen gehalten.

Andererseits ist es nur allzu berechtigt, wenn der Bundesrat selber in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 schrieb, der Bund habe «damals noch nicht alles zur Milderung der Wirtschaftskrise beigetragen ..., was man nach neuster volkswirtschaftlicher Einsicht und Erfahrung vom Staat an aktiver Konjunkturpolitik erwartet»².

¹ Bundesblatt 1937, Bd. II, S. 330/31.

² Bundesblatt 1948, Bd. I, S. 227.

Rechnungsabschlüsse des Bundes 1932 bis 1938 in Millionen Franken¹

Jahre	Finanzrechnung			Vermögensveränderungen			Gesamter	
	Ausgaben	Einnahmen	Einnahmen- überschuss	Aufwand	Ertrag	Ertrags- überschuss	Rein- ertrag	Rein- vermögen
1932	432,5	471,7	39,2	56,9	35,0	— 21,9	17,3	— 1321,7
1933	450,2	439,9	— 10,3	64,7	37,3	— 27,4	— 37,6	— 1359,3
1934	497,1	485,3	— 11,8	40,3	70,1	29,8	18,0	— 1341,3
1935	505,1	524,6	19,5	32,4	15,7	— 16,7	2,8	— 1338,5
1936	517,6	542,1	24,5	116,3	18,4	— 97,9	— 73,4	— 1411,9
1937	537,3	563,3	26,0	76,6	30,8	— 45,8	— 19,8	— 1431,7
1938	604,5	569,4	— 35,1	92,5	30,3	— 62,2	— 97,3	— 1529,0

Quelle: Statist. Jahrbuch der Schweiz 1962.

Wenn auch das Schwergewicht der Krise auf dem Bund als dem eigentlichen Träger der Wirtschaftspolitik lastete, mussten doch die Kantone und Gemeinden gleichfalls beträchtliche Aufwendungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der einen oder anderen Form machen. Die Finanzlage dieser Körperschaften wurde dadurch um so mehr erschwert, als die normalen Einnahmen schon anfangs der dreissiger Jahre nicht mehr zur Deckung der Ausgaben genügt hatten und sich in der Krise noch verringerten. Die bisherigen Ausgaben wurden durch Einsparungen an Besoldungen, Subventionen, Schuldentilgung und anderen Posten nach Möglichkeit gesenkt, die Einnahmen durch Ausbau der Steuergesetzgebung, Steuererhöhungen und Einführung neuer Steuern gesteigert. Einige Kantone, die bisher am « Schweizer System » oder wie Schwyz an der reinen Vermögensbesteuerung festgehalten hatten, gingen nun zur allgemeinen Einkommensteuer mit ergänzender Vermögensteuer über.

Über die Ausgaben und Einnahmen der Kantone gibt die folgende Tabelle Auskunft. Angaben für die Gesamtheit der Gemeinden fehlen leider auch für diesen Zeitraum noch immer.

Gesamtverkehr der Kantone 1932 bis 1938 in Millionen Franken

Jahre	Verwaltungsrechnungen			Übrige Rechnungen			Gesamter Überschuss
	Finanz- bedarf	Deckungs- mittel	Über- schuss	Finanz- bedarf	Deckungs- mittel	Über- schuss	
1932	652,8	614,5	— 38,3	155,8	178,2	22,4	— 15,9
1933	653,8	603,1	— 50,7	167,2	173,3	6,1	— 44,6
1934	650,3	610,3	— 40,0	186,3	168,9	— 17,4	— 57,4
1935	659,9	604,7	— 55,2	220,4	179,6	— 40,8	— 76,0
1936	646,2	608,1	— 38,1	162,7	170,9	8 2	— 29 9
1937	669,5	646,5	— 23,0	187,0	190,0	3 0	— 20 0
1938	682,0	663,1	— 18,9	196,1	199,6	3 5	— 15 4

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1960/61, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 330, Bern 1962, S. 32.

¹ Gemäss Darstellung im Voranschlag 1954.

Nach *Holzer*¹ betrugen die gesamten Aufwendungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden zur Bekämpfung der Krise in den Jahren 1932 bis 1938 rund 1,1 Milliarden Franken, wovon etwas mehr als die Hälfte auf den Bund entfiel. Die an sich expansive Wirkung dieser Ausgaben ging aber in der grundsätzlich verfolgten Wirtschafts- und Finanzpolitik unter.

Die Gewichtsverteilung der öffentlichen Finanzen hat sich in der betrachteten Periode etwas weiter zum Bund hin verschoben.

Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden 1938 in 1000 Franken

Steuerarten	Bund	Kantone	Gemeinden	Zusammen
Einkommens- und Vermögensteuern	59 545	235 126	273 206	567 877
Vermögensverkehrsteuern	72 863	32 137	5 017	110 017
Verbrauchs- und Aufwandsteuern	336 934	32 835	4 045	373 814
Zusammen	469 342	300 098	282 268	1 051 708

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1960/61, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 330, Bern 1962, S. 66/67.

Vom gesamten Steuerertrag entfielen 44,6% auf die Bundessteuern. Die Steuerbelastung der Bevölkerung erreichte jetzt knapp 12% des Nettosozialprodukts.

V. Zweiter Weltkrieg und Hochkonjunktur: 1939–1964

In den letzten Jahren vor dem Zweiten Weltkrieg hat der *Bund* jährlich rund 100 Millionen Franken auf ordentliche Rechnung für die Landesverteidigung ausgegeben. Dazu kamen noch ausserordentliche Ausgaben, die von Jahr zu Jahr immer grösser wurden und 1938 schliesslich ebenfalls fast 100 Millionen Franken erreichten. Nach dem Ausbruch des Krieges schwollen diese Ausgaben gewaltig an. Während die Aufwendungen des Bundes im Ersten Weltkrieg mit 1,2 Milliarden Franken angesetzt werden dürfen, mussten 1939 bis 1945 insgesamt 8,2 Milliarden Franken für kriegsbedingte Zwecke ausgegeben werden. Hiervon entfielen 4,3 Milliarden auf die Kosten des Aktivdienstes, 2,4 Milliarden auf die Verstärkung der Landesverteidigung und 1,5 Milliarden auf den Lohn- und Verdienstersatz der Wehrmänner, die Organisation der Kriegswirtschaft und andere Massnahmen. Man muss beim Vergleich der Kosten der Landesverteidigung in den beiden Weltkriegen freilich die Abnahme des Geldwertes und Zunahme des Volkseinkommens berücksichtigen. Immerhin dürften die Aufwendungen des Bundes für die Landesverteidigung in den Jahren 1939

294 ¹ *Max Holzer*, Konjunktur- und Krisenpolitik, Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft, 1. Ausgabe, Bern 1939, Bd. II, S. 49.

bis 1945, mit etwas mehr als 10% des Nettozialproduktes hieran gemessen, mindestens doppelt so hoch gewesen sein wie diejenigen in den Jahren 1914 bis 1918.

Auf die damalige ausgiebige Diskussion über die zweckmässigste Art der Finanzierung der Kriegskosten soll hier nicht näher eingegangen werden. Eindeutig überwog die Ansicht, der Bund müsse zur Verhütung einer stärkeren Inflation für eine möglichst weitgehende Deckung der Kriegskosten durch Steuern besorgt sein, wie dies auch der ganzen finanzpolitischen Tradition des Landes entsprach.

Ansatzpunkt der demzufolge ergriffenen steuerlichen Massnahmen bildeten die schon vor dem Kriege erörterten Projekte einer grundsätzlichen Neuordnung der Bundesfinanzen. Auf Grund der ihm verliehenen Vollmachten führte der Bundesrat in den Jahren 1940 bis 1943 nacheinander eine Kriegsgewinnsteuer, eine Wehrsteuer, zwei Wehropfer, eine Warenumsatzsteuer, eine Luxussteuer und schliesslich die Verrechnungssteuer (mit Einschluss der sogenannten Sicherungssteuer) ein. Zusammen mit der schon vor Kriegsausbruch durch Volksabstimmung eingeführten Ausgleichsteuer auf den Umsatz von Grossunternehmungen des Detailhandels lieferten alle diese Steuern dem Bund in den Jahren 1940 bis 1945 einen Ertrag von 2,9 Milliarden Franken. Da diese Summe aber noch immer weit hinter den Kosten der Landesverteidigung zurückblieb und anderseits die ordentlichen Einnahmen des Bundes stark fielen, stieg der Fehlbetrag der Vermögensbilanz des Bundes von Ende 1938 bis Ende 1945 von 1529 auf 8476 Millionen Franken.

Trotz der überwiegenden Kreditfinanzierung der Landesverteidigung blieb der inflatorische Auftrieb des Preisniveaus im Zweiten Weltkrieg weit geringer als im Ersten, dank einer geschickteren Anleihenspolitik des Bundes und weit wirksamerer Massnahmen der Preiskontrolle und Bewirtschaftung der verfügbaren Nahrungsmittel und Rohstoffe. Der Landesindex der Konsumentenpreise stieg daher während des Krieges nur um 53% gegen 102% im Ersten Weltkrieg.

Im Gegensatz zum Bund hatten *Kantone* und *Gemeinden* nach 1939 mit keinen grösseren finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Eine grundlegende Umgestaltung der Steuergesetzgebung war nicht erforderlich. Da das Schwergewicht der kantonalen und kommunalen Steuern jetzt bei den Einkommensteuern lag, warfen Konjunkturgewinne und gesteigerte Nominal Einkommen automatisch erhöhte Steuerbeträge ab. Die Beteiligung am Ertrag der direkten Bundessteuern lieferte den Kantonen weitere zusätzliche Einnahmen; auch zogen Kantone wie Gemeinden aus den Veranlagungsergebnissen der Bundessteuern, den Steueramnestien von 1940 und 1943 und der Einführung der Verrechnungssteuer beträchtlichen Nutzen. Obwohl der gesamte Finanzbedarf der Kantone von 878 Millionen Franken im Jahre 1938 auf 1383 Millionen Franken

im Jahre 1945 stieg, verschwanden die Defizite der dreissiger Jahre. Auch die Rechnungsergebnisse der meisten grösseren Gemeinden besserten sich wesentlich.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat die Schweiz bekanntlich einen glänzenden, nur von einigen leichten Rückschlägen unterbrochenen, wirtschaftlichen Aufschwung erlebt. So erfreulich diese Entwicklung verglichen mit den Krisen der zwanziger und dreissiger Jahre an sich war, brachte sie doch auch Nachteile mit sich. Solche lagen vor allem in dem steten Inflationsdruck, der schliesslich angesichts der Überforderung des schweizerischen Wirtschaftspotentials in den letzten Jahren zu einer immer rascheren Geldentwertung führte. War der Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des Zweiten Weltkrieges, wie erwähnt, erst auf 153 gestiegen (August 1939 = 100), so hat er heute bekanntlich 200 überschritten.

Die Aufgaben, die sich der Finanzpolitik des *Bundes* seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges stellten, lassen sich in die Stichworte Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Schuldentilgung und konjunkturgerechtes Verhalten zusammenfassen.

Obwohl die Aufwendungen des Bundes für die Landesverteidigung nach Kriegsende rasch zurückgingen, blieb doch ein gegenüber 1939 stark erhöhtes Niveau der Gesamtausgaben des Bundes zurück, das zudem in der Folge fast ununterbrochen weiter anstieg. Wiederum trieb der Krieg die Entwicklung zum Sozialstaat vorwärts. Zahlreiche neue sozial- und wirtschaftspolitische Aufgaben (Alters- und Hinterlassenenversicherung und später Invalidenversicherung, Ausbau des Agrarschutzes, Sanierung der SBB und der sogenannten Privatbahnen¹, Nationalstrassen und anderes mehr) erforderten zusätzliche Mittel. Dazu kam die infolge der weltpolitischen Lage und raschen Entwicklung der Kriegstechnik bald wieder notwendig werdende Verstärkung und Modernisierung der Landesverteidigung. Und schliesslich verursachte auch die fortschreitende Geldentwertung eine stete Zunahme der Aufwendungen.

Von vornherein war offensichtlich, dass die dem Bund verfassungsmässig zustehenden Einnahmen auf die Dauer nicht mehr genügen würden. Bestanden diese Einnahmen doch im wesentlichen noch immer nur aus den Zöllen, dem halben Ertrag des Militärpflichtersatzes, den Stempelabgaben, der fiskalischen

¹ Die Verstaatlichung der schweizerischen Hauptbahnen um die Jahrhundertwende hatte für den Bundeshaushalt zunächst keine unmittelbaren Folgen, da die SBB eine völlig getrennte Rechnung führen. Die ungünstige Entwicklung der finanziellen Lage der SBB zwang aber den Bund, 1944 900 Millionen Franken Schulden der Bahnen auf eigene Rechnung zu nehmen und die Bahnen überdies mit einem Dotationskapital von 400 Millionen Franken auszustatten, das 1961 auf 800 Millionen erhöht wurde. Von der Belastung der Vermögensbilanz des Bundes mit 900 Millionen Franken abgesehen, musste der Bund den Zinsendienst hierfür übernehmen. Den Privatbahnen wurde durch Subventionen geholfen.

Belastung des Tabaks sowie dem Reinertrag der PTT, da die in den dreissiger Jahren und im Kriege eingeführten Steuern auf Notrecht beruhten. Die verfassungsmässige Neuordnung der Bundesfinanzen erwies sich jedoch erneut als recht mühsam und gelang erst nach mehreren Anläufen. Im Mittelpunkt des Kampfes um diese Neuordnung stand die Frage der Weiterführung der direkten Bundessteuer, die von den Föderalisten und anderen rechtsgerichteten Kreisen bekämpft wurde, während die Linke ihre Zustimmung zur Warenumsatzsteuer an die Weitererhebung der Wehrsteuer band.

Wiederum kam es, ähnlich wie nach dem Ersten Weltkrieg, in den Jahren 1950 bis 1953 zur Verwerfung von nicht weniger als vier Verfassungsvorlagen durch das Volk, darunter einem Vorschlag des Parlaments, die Wehrsteuer durch Geldkontingente der Kantone und eine Ausschüttungssteuer der juristischen Personen zu ersetzen, einerseits (4. Juni 1950) und einer Initiative auf Erhebung eines « Friedensopfers » zur Deckung der Kosten eines in der Korea-krise aufgestellten grossen Rüstungsprogrammes anderseits (18. Mai 1952). Bis 1958 musste man sich zuerst mit einer Fortführung des Fiskalnotrechts der Kriegsjahre und dann mit zwei, dem Volk unterbreiteten und von ihm genehmigten « Übergangsordnungen » für die Jahre 1951–1954 und 1955–1958 behelfen, die im wesentlichen eine Verlängerung des bestehenden Rechts, wenn auch mit Abänderung mancher Einzelheiten (Wegfall der Kriegsgewinnsteuer insbesondere) bedeuteten. Am 11. Mai 1958 gelang es dann endlich, eine « verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes » durch die Volksabstimmung zu bringen. Auch sie sah allerdings neben der Zuweisung des gesamten Ertrages des Militärpflichtersatzes an den Bund, der verfassungsmässigen Verankerung der Verrechnungsteuer und der Aufhebung der Luxussteuer lediglich die *temporäre* Fortführung der Wehrsteuer, der Warenumsatzsteuer und der Biersteuer während der sechs Jahre 1959 bis 1964 vor, unter Ermässigung und Bindung der Steuersätze in der Verfassung selber und unter Verzicht auf die Vermögensteuer bei der Wehrsteuer. Die weitere Entwicklung zeigt, dass man des langen Kampfes um die Bundesfinanzreform allmählich müde war. Nahm doch das Volk am 8. Dezember 1963 eine Verlängerung dieser Regelung (mit einer nochmaligen Reduktion der Wehrsteuersätze) bis Ende 1974 an, ohne dass es zu einem ernsthaften Abstimmungskampf gekommen wäre.

Was die Aufgabe der Schuldentilgung anlangt, so machte sich vorübergehend die stark interessenbetonte Auffassung geltend, dass auf eine Reduktion der Bundesschuld verzichtet werden könne, da diese ja ohnehin viel niedriger sei als die öffentlichen Schulden anderer Länder. Demgegenüber liess der Bundesrat zwar die Vorstellung eines festen Tilgungsplanes für die Bundesschuld, wenn auch zögernd, fallen, hielt aber am Prinzip einer allmählichen vollen Abtragung des Fehlbetrages der Vermögensbilanz des Bundes fest – ein Prinzip, das dann auch

1958 in die Verfassung aufgenommen wurde¹. Wie die Dinge lagen, deckte sich diese Zielsetzung seit dem Kriege natürlich mit den Forderungen einer konjunkturgerechten Budgetpolitik, zu der sich der Bundesrat nach und nach bekehrt hatte, nachdem auch die Kommission für Konjunkturbeobachtung ein entsprechendes Gutachten erstattet hatte².

Wurde bei den Kämpfen um die Bundesfinanzreform in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre vielfach befürchtet, die dem Bunde zugestandenen Einnahmen würden sich als ungenügend erweisen, so hat ihre tatsächliche Entwicklung diese Befürchtungen widerlegt. Abgesehen von den Jahren 1952 und 1953, in denen beträchtliche ausserordentliche Militärausgaben entstanden, haben die starke Konjunkturabhängigkeit des Bundessteuersystems und eine Zurückhaltung des Bundes bei manchen Ausgaben Jahr für Jahr zu oft beträchtlichen Überschüssen der Finanz- und Gesamtrechnung des Bundes geführt und eine wesentliche Verringerung des Passivsaldos der Vermögensbilanz gestattet. Dabei hat der Bund überdies zeitweise danach gestrebt, den konjunkturdämpfenden Effekt der Rechnungsüberschüsse durch Sterilisierung flüssiger Mittel anstelle der Rückzahlung von Anleihen zu verstärken. Doch ist auch die feste Schuld des Bundes von ihrem Höchststand von 8703 Millionen Franken Ende 1946 auf 5469 Millionen Franken Ende 1962 gefallen. Freilich hat die günstige Finanzlage des Bundes im Laufe der Jahre auch wiederholt Anlass zu Steuer senkungen, die sich konjunkturpolitisch kaum rechtfertigen liessen, gegeben und gerade neuerdings mit dazu geführt, auf eine konjunkturgerechtere Finan-

Rechnungsabschlüsse des Bundes 1938 bis 1963 in Millionen Franken³

Jahre	Finanzrechnung				Vermögensveränderungen			Gesamter		
	Ausgaben	Einnahmen	Einnahmen- überschuss		Aufwand	Ertrag	Ertrags- überschuss	Rein- ertrag	Rein- vermögen	
1938	604,4	569,5	— 55,1		92,5	30,3	— 62,2	— 97,3	1529,0	
1945	2323,1	1513,4	— 809,7		1189,6	276,2	— 913,4	— 1723,1	8476,5	
1950	1637,0	1973,7	336,7		368,5	203,1	— 165,4	171,3	7809,0	
1955	1948,7	2245,5	296,6		308,8	227,1	— 81,7	214,9	7580,4	
1960	2601,1	3516,1	715,0		707,5	271,3	— 463,2	278,8	6238,0	
1961	3267,1	3406,0	138,9		489,0	678,2	189,2	328,1	5909,0	
1962	3684,2	4116,6	432,4		734,0	786,5	52,5	484,9	5425,0	
1963 ⁴	3849,1	3886,6	37,5		343,9	689,0	345,1	382,6	5042,4	

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1961/62, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 342, Bern 1963, S. 15.

¹ Art. 42^{bis} BV: « Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen. »

² Bericht über die Grundsätze und Richtlinien für die schweizerische Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit, Mitteilung Nr. 73 der Kommission für Konjunkturbeobachtung, Bern 1946.

³ Gemäss Darstellung im Voranschlag 1954.

⁴ Voranschlag.

zierung der Rentenerhöhung der Alters- und Hinterlassenenversicherung durch zusätzliche Beiträge der Versicherten und eine stärkere fiskalische Belastung des Tabaks zu verzichten. Im grossen und ganzen kann aber der Finanzpolitik des Bundes seit dem Zweiten Weltkrieg vom konjunkturpolitischen Gesichtspunkt aus eine gute Note gegeben werden.

Unter den Einnahmen des Bundes stehen zwar auch heute noch die Zölle an erster Stelle, doch lieferten sie 1962 mit einem Gesamtertrag von 1362 Millionen Franken nur 33,1 % aller Einnahmen der Finanzrechnung. Ihnen folgen – der freilich rasch abnehmenden Bedeutung nach – Warenumsatzsteuer, Wehrsteuer, Verrechnungsteuer und Stempelabgaben. Auch die Ausgaben des Bundes sind nicht mehr im gleichen Masse wie früher durch die Militärausgaben und Bundesbeiträge bestimmt, da neben diesen vor allem auch grosse Aufwendungen für bundeseigene Sozialwerke (AHV, Militärversicherung und IV) sowie Gemeinschaftswerke (Nationalstrassen) stehen. Mit 1264 bzw. 757 Millionen Franken machten die Militärausgaben und Subventionen 1962 noch 34,3 bzw. 20,6 % aller Ausgaben der Finanzrechnung aus. Auch in der Abnahme dieser Quoten gegenüber früher spiegelt sich die Ausweitung des Aufgabenkreises des Bundes.

Auch die Finanzen der *Kantone* und *Gemeinden* haben sich im wirtschaftlichen Aufschwung der letzten fünfzehn Jahre günstig entwickelt. Die Einnahmen vermochten mit der durch die Teuerung, grössere Bauaufgaben und soziale Massnahmen verursachten Zunahme der Ausgaben im allgemeinen unschwer Schritt zu halten. Doch konnte die Finanzpolitik der Kantone im Hinblick auf die Erfordernisse der Konjunkturlage nicht immer befriedigen. Wenn auch einzelne Kantone beträchtliche Rechnungsüberschüsse erzielten, blieben diese doch, gesamthaft gesehen, verhältnismässig hinter denen des Bundes zurück, da die kantonalen Regierungen und Parlamente dem Verlangen weiter Kreise nach Steuerabbau oft nicht genügend Widerstand leisteten. Ähnliches lässt sich auch von den Städten und übrigen Gemeinden sagen.

Gesamtverkehr der Kantone 1938 bis 1961 in Millionen Franken¹

Jahre	Verwaltungsrechnungen			Übrige Rechnungen			Gesamter Überschuss
	Finanzbedarf	Deckungsmittel	Überschuss	Finanzbedarf	Deckungsmittel	Überschuss	
1938	682,0	663,1	— 18,9	196,1	199,6	3,5	— 15,4
1945	1101,3	1082,2	— 19,1	281,9	306,3	24,4	5,3
1950	1531,0	1536,5	5,5	324,9	338,3	13,4	18,9
1955	1897,6	1969,3	71,7	468,8	449,1	— 19,7	52,0
1960	2765,8	2820,3	54,5	771,4	794,5	23,1	77,6
1961	3153,0	3291,4	138,4	1014,8	963,8	— 51,0	87,4

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1961/62, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 342, Bern 1963, S. 32.

¹ Ab 1955 ohne die in den Verwaltungsrechnungen einzelner Kantone enthaltenen Schuldentilgungen.

Die Zusammensetzung der kantonalen und kommunalen Ausgaben und Einnahmen variiert naturgemäss je nach Grösse und wirtschaftlicher Struktur der betreffenden Gemeinwesen. Allgemein gesprochen, stehen unter den Ausgaben die Aufwendungen für Polizei, Erziehung, Strassenbau und Hochbauten, Gesundheitswesen und soziale Wohlfahrt im Vordergrund. Von den Einnahmen der Kantone entfielen 1961 61,3 % auf eigene Steuern und andere Fiskaleinnahmen, 14,3 % auf Bundesbeiträge und Anteile an Bundeseinnahmen und 10,6 % auf den Ertrag des Vermögens und der kantonalen Unternehmungen. Bei den Gemeinden dürften die Dinge, gesamthaft gesehen, nicht sehr viel anders liegen. Doch ist wohl zu beachten, dass manche finanzschwachen Kantone und Gemeinden im stärksten Masse auf die finanzielle Hilfe des Bundes bzw. Kantons angewiesen sind. Bestanden doch beispielsweise 1961 nicht weniger als 46,4 % der Einnahmen des Kantons Obwalden aus Bundesbeiträgen und Anteilen des Kantons an Bundeseinnahmen. Bei einzelnen zürcherischen Gemeinden machen die Beiträge des Bundes und Kantons sogar weit mehr als die Hälfte der Gemeindeeinnahmen aus.

Betrachten wir schliesslich nochmals die gesamten Steuererträge von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden 1962¹ in 1000 Franken

Steuerarten	Bund	Kantone	Gemeinden	Zusammen
Einkommens- und Vermögensteuern	867 092	1 641 146	1 648 000	4 156 238
Vermögensverkehrsteuern	231 940	184 446	33 000	449 386
Verbrauchs- und Aufwandsteuern	2 529 549	201 840	19 000	2 750 389
Zusammen	3 628 581	2 027 432	1 700 000	7 356 013

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1961/62, Statist. Quellenwerke der Schweiz, H. 542, Bern 1963, S. 66/67.

Während und unmittelbar nach dem Krieg ist der Anteil des Bundes an den gesamten Steuereinnahmen aller öffentlichen Körperschaften der Schweiz auf mehr als 60 % gestiegen. Seither ist er wieder auf 49,3 % gefallen, liegt damit aber noch immer höher als 1938.

Schlussbemerkung

Mit einem Steuerertrag von rund 3,6 Milliarden Franken und dementsprechend hohen Ausgaben haben die Bundesfinanzen einen weiten Weg seit 1848 zurückgelegt. Das starke Anschwellen der öffentlichen Ausgaben und die Verlagerung des Schwergewichts der öffentlichen Finanzen zum Bunde hin werden

oft sehr kritisch beurteilt. Man darf die Dinge aber nicht allzu einseitig sehen. Die Höhe der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz bleibt weit hinter derjenigen in anderen Industriestaaten zurück; der Prozentanteil des gesamten Steueraufkommens am Sozialprodukt ist dort rund zweimal so hoch wie hier. So sehr Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt geeignet sein mag, die private Kapitalbildung zu fördern, kann sie doch auch zu einer volkswirtschaftlich schädlichen Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben führen – es sei nur an den Rückstand der Schweiz im Strassenbau und an die ungenügende personelle und materielle Dotierung unserer Hochschulen erinnert. Die noch immer starke Zersplitterung der öffentlichen Finanzen mag staatspolitisch wünschbar sein; sie führt aber zu einer ungerechten und volkswirtschaftlich nachteiligen ungleichmässigen Belastung der Steuerzahler und erschwert die optimale Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und im besonderen eine aktive Konjunkturpolitik des Staates. Eine stärkere Vereinheitlichung der Besteuerung und ein weitergehender horizontaler Lastenausgleich zwischen den einzelnen Teilen des Landes drängt sich daher nachgerade auf.

Die Zeit steht nie still. Die allgemeine technische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung schreitet fort. Die Integration Europas zu einem einzigen grossen Wirtschaftsraum ist im Gange. Die Schweiz wird sich den Strömungen der Zeit nicht entziehen können, und dies wird auch der schweizerischen Finanzpolitik neue Aufgaben stellen.