

Kapitalisierung seiner ganzen Ersparnisse bestimmen, wenn ihn die Erfahrung gelehrt hat, dass Sicherheit nur der Hort bietet — eine höchst fragwürdige Sicherheit freilich auch dieser . . .

Vielleicht hätte noch gesagt werden können, dass das beste Mittel zur Erhöhung der privaten Kapitalbildung eine Steuersenkung, eine fühlbare Minderung der steuerlichen Lasten ist. Aber ganz abgesehen davon, dass bei abnehmendem Sparwillen durchaus keine Sicherheit über die Verwendung der durch die Steuer freigelassenen Einkommensteile besteht, kann es nicht die Aufgabe des Finanzwissenschaftlers sein, Illusionen zu nähren. So wünschbar eine Steuersenkung jedem Einzelnen sein mag und so sehr sich heute weite Kreise in solchen Hoffnungen wiegen, die Wissenschaft würde ihre Verantwortung allzu leicht nehmen, täte sie nicht das Ihre, um solche Selbsttäuschungen zu zerstören. Seien wir uns darüber klar: Wenn das Problem der Ordnung des Bundeshaushaltes heute leichter lösbar scheint als noch vor einem Jahr, so ist dies nur auf die eine Tatsache zurückzuführen, dass die Abwertung für einige unmittelbare und mittelbare Haushaltssorgen eine Linderung gebracht hat. Die Arbeitslosigkeit geht zurück, die Beanspruchung des Bundes durch Subventionen und dergleichen lässt sich entsprechend verringern, der Fremdenverkehr nimmt zu, der Überschuss der Bundesbahnen nimmt ab, das Ergebnis der Alkoholverwaltung bessert sich usw. Allein, man täusche sich nicht! Keine einzige dieser Abwertungsfolgen verspricht Dauer, wenn nicht die weltpolitische und die weltwirtschaftliche Lage sich von Grund auf ändert — eine Erwartung, für die auch das leiseste Anzeichen fehlt. Infolgedessen ist damit zu rechnen, dass die ausserordentlichen Ausgaben zur Verstärkung des Heeres und zur Verbesserung der Bewaffnung nicht vorübergehender Art sind, sondern bleiben und wachsen, und alle wirtschaftlich schwachen Stellen, die in der letzten Krise sichtbar wurden, werden sich in der nächsten, deren Herannahen sich in den Vereinigten Staaten und England bereits jetzt deutlich abzeichnet, noch unheilvoller geltend machen, wenn nicht jetzt ein haltbarer Damm errichtet wird. Die Besserung der Lage bedeutet daher nicht viel mehr als eine kurze Atempause. Das ist wenig, wenn sie nur dazu dient, um in seichtem Optimismus in einem kurzen Heute die Sorgen von gestern und von morgen zu vergessen, — das ist viel, wenn sie dazu genutzt wird, um in voller Erkenntnis des wachsenden Ernstes der wirtschaftlichen und der staatswirtschaftlichen Lage für die harten Erfordernisse einer schwereren Zeit das geistige und das finanzielle Rüstzeug zu bereiten.

Wandlungen der schweizerischen Finanzgesinnung?

Von Prof. Dr. Eugen Grossmann, Zürich

Nachdem bis zum Jahre 1920, trotz der Not des Krieges, die Finanzgesetzgebung der Schweiz sich in verfassungsmässigen Bahnen bewegt hatte, die erste und die zweite Kriegssteuer sowie der Verfassungsartikel über die Stempelabgaben dem Volke zur Abstimmung unterbreitet worden waren,

erfolgte im Jahre 1921 durch Ermächtigung der Bundesversammlung an den Bundesrat, einen neuen Zolltarif auf dem Verordnungswege festzusetzen, ein erster Einbruch in das bestehende Staatsrecht, der dann zwei Jahre später allerdings durch die Verwerfung der sogenannten Zolltarifinitiative eine gewisse Legalisierung erfuhr.

Dann kam wieder eine Zeit vermehrten Vertrauens der Behörden zum Volke. 1922 nahm die Abstimmung über das heikle Thema einer einmaligen Vermögensabgabe den von den Behörden gewünschten Verlauf. 1923 stellte sich allerdings beim ersten Versuch zur Reform der Alkoholgesetzgebung ein Misserfolg ein, der aber 1930 durch eine positive Volksabstimmung wieder korrigiert wurde. Der Versuch, die Besoldungen der Beamten auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung zu kürzen, erlitt dagegen 1933 einen Misserfolg.

Nun erfolgte — im Zusammenhang mit der Verschärfung der Wirtschaftsnot — ein Rückfall in autoritäre Formen der Gesetzgebung, d. h. es kam zur Ausschaltung der Rechte des Volkes und zum Teil sogar des Parlamentes in den beiden «Finanzprogrammen» von 1933 und 1936, wobei aber von der Regierung die Zusicherung gegeben wurde, dass die endgültige Neugestaltung der Bundesfinanzen auf dem Wege eines Volksentscheides vor sich gehen solle.

Der Moment, wo das Volk zu Ausgabekürzungen bzw. Steuerbelastungen sein Wort zu sprechen haben wird, naht somit heran, und es ist verständlich, wenn viele sich die bange Frage vorlegen, ob die Einsicht der Staatsbürger der Situation gewachsen sein werde.

Das Problem ist identisch mit der Frage nach dem heutigen Stande der Finanzgesinnung des Schweizervolkes. In der bundesrätlichen Botschaft zum Fiskalnotrecht 1938 vom 30. Juni 1937 wird dieses schwierige Problem ausdrücklich zur Diskussion gestellt und beigefügt, dass die Finanzgesinnung des Schweizervolkes, wie übrigens seine ganze Wirtschaftsgesinnung, sich zurzeit im Zustande des «Umbruches» befinde.

Der Zweck unserer heutigen Verhandlung ist, etwas beizutragen zur Abklärung der Frage, ob ein solcher Umbruch wirklich zu bemerken sei und, bejahendenfalles, worin er sich äussert.

Ich knüpfe zur Erledigung meiner Aufgabe an das Referat an, das ich im Jahre 1930 vor der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft zu halten die Ehre hatte. In stichwortartiger Kürze möchte ich die damaligen Gedankengänge zusammenfassen und dann sehen, ob und welche Änderungen die «grande pénitence», die das Schweizervolk seit 1931 heimsucht, herbeigeführt hat.

Zwei politische und drei oder vier wirtschaftliche Eigenschaften machten nach unserer Meinung damals das Wesen der schweizerischen Finanzgesinnung aus.

In politischer Beziehung war zu erwähnen erstens das mitunter fast fanatische Streben nach Gleichheit, als dessen Auswirkungen vor allem die Kopfsteuern in Kanton und Gemeinden, die Niedrigkeit des steuerfreien Existenzminimums bei der Vermögens- und Einkommenssteuer, sowie die Nivellierung der Beamtenbesoldungen erschienen, und zweitens der Unabhängigkeitssinn, der in der Auflehnung der Kantone gegen weitreichende

Befugnisse des Bundes, in der Autonomie der Gemeinden gegenüber dem Kanton und in der Abneigung des einzelnen Bürgers gegen staatliche Gewalt, besonders bei der Einschätzung zur Vermögens- und Einkommensteuer, zum Ausdruck kommt.

In wirtschaftlicher Beziehung wurden 1930 als Charakteristika der schweizerischen Finanzgesinnung genannt: eine gewisse Solidität, der die Abneigung gegen Staatsschulden und Staatslotterien entspringt, ferner die Besitzesfreude, die der Entwicklung der Erbschaftssteuer und dem Projekt einer Vermögensabgabe entgegenstand. Die Sparsamkeit war im öffentlichen Finanzhaushalt freilich damals schon nicht mehr so verbreitet wie in der Vorkriegszeit. Opferbereitschaft für das Gemeinwesen haben wir damals zwar festgestellt, aber auch manche Einschränkungen derselben erblickt: Widerstände gegen eine einigermaßen kräftige Besteuerung der geistigen Getränke und der Vergnügungen, Widerstände gegen die Erbschaftssteuer, Widerstände namentlich auch gegen ein Taxationsverfahren, das der weitverbreiteten Hinterziehung bei der Vermögens- und Einkommenssteuer den Riegel stossen könnte. Der Opfersinn wurde weiter abgeschwächt durch das Bestreben, auf dem Umweg über die Bundessubventionen möglichst viel von den an den Bund bezahlten Steuern wieder zurückzuerhalten.

In der Diskussion zu meinem Referate haben die Kollegen Mangold und Pauli einige wertvolle Ergänzungen gebracht. Prof. Pauli unterstrich den «Horror vor dem Schuldenmachen» als Charakteristikum der schweizerischen Finanzgesinnung und machte im weiteren darauf aufmerksam, dass der Bauernkanton Bern die Nivellierungspolitik bei den Beamtenbesoldungen nicht in dem Masse mitgemacht habe wie manche städtisch-industrielle Gemeinwesen. Prof. Mangold wies auf eine gewisse Phantasielosigkeit in unserer Gesetzgebung hin, welche die Auswirkung des nüchternen Volkscharakters in der Schweiz sei.

So etwa war das Bild der schweizerischen Finanzgesinnung, wie sie uns im Jahre 1930 erschien.

Und nun die Frage: Hat sich hieran Entscheidendes geändert? Verhältnismässig wenig Änderungen hat der Gedanke der Gleichheit vor dem Fiskus erfahren. Einiges Aufsehen erregte es, als der Landsgemeindekanton Glarus unter dem Druck des Finanzbedarfs im Jahre 1934 das steuerfreie Existenzminimum bei der Einkommensteuer von Fr. 3000 für Ledige bzw. Fr. 4000 für Verheiratete auf Fr. 1800 bzw. Fr. 3000 herabsetzte. Dagegen wurden bei der neuesten direkten Bundessteuer, der eidgenössischen Krisenabgabe der Jahre 1933/37, die untersten Einkommensklassen nicht mehr in dem Masse herangezogen wie seinerzeit bei der Kriegssteuer.

Eine neue Erscheinung, die sich gegen «Privilegierungen» richtet, ist die Bewegung gegen das Doppelverdienertum. Sie hat da und dort zu Einschränkungen der Verwendung von Ehepaaren im öffentlichen Dienst, im Kanton Zürich sogar zu einem in der Volksabstimmung vom 14. Juni 1936 allerdings gescheiterten Versuch geführt, die Doppelverdiener steuerlich besonders zu belasten.

Die Tendenz zur Gleichheit kam erneut zum Ausdruck in der Besoldungspolitik der Krisenjahre, d. h. beim Abbau der Gehälter. Durch Abzüge an der Basis oder offene Progression wurde die Spannung in der Entlohnung der qualifizierten Arbeitskräfte einerseits und der leicht ersetzbaren andererseits weiter verkleinert.

Zahlreichere Symptome geänderter Finanzgesinnung finden wir, wenn wir den Faktor «Unabhängigkeitssinn» ins Auge fassen. Hier sehen wir vor allem eines: Die Neigung zur Auflehnung gegen staatliche Gewalt ist seit 1930 mächtig gewachsen.

Der «Streik» der Automobilisten vom 5. Juli 1936 war zwar an sich noch eine harmlose Sache, da er keine Rechtswidrigkeit bedeutete. Jeder mit Verbrauchssteuern Belastete hat das unbestreitbare Recht, durch Einschränkung des Verbrauchs die fiskalische Belastung zu vermindern.

Auch das «Ultimatum» der Zigarrenindustrie vom 9. Juli 1937, worin unter Androhung der Entlassung von 5000 Arbeitern eine Ermässigung der Tabakzölle verlangt wurde, war an sich noch keine Rechtswidrigkeit, wohl aber eine Kraftprobe, bei welcher der Staat sich als der Schwächere erwies, indem der Bundesrat am 16. Juli 1937 eine Herabsetzung der Tabakzölle zugestehen musste. Doch auch dies war noch harmlos im Vergleich zu den Vorgängen, die sich bei der Weinsteuern und bei der eidgenössischen Krisenabgabe abspielten. Der in Art. 104 und 110 des Bundesratsbeschlusses vom 18. Januar 1936 über die eidgenössische Krisenabgabe geforderte Lohnausweis vor allem stiess in der Westschweiz auf offenen Widerstand weiter Kreise, was wiederum eine gewisse Milderung im Sinne des Ausschlusses der rückwirkenden Kraft auf die erste Periode der Krisenabgabe nach sich zog (Bundesratsbeschluss vom 12. Mai 1936). Am meisten Aufsehen erregte aber der Kampf der westschweizerischen Winzer gegen die Weinsteuern wegen der unverhüllten Sympathie der kantonalen und kommunalen Behörden und wegen eines Volksbegehrens, das die Aufhebung dieser Steuern anstrebte und 157 000 Unterschriften auf sich vereinigte. Auch hier musste der Bundesrat sich zum Nachgeben bequemen, indem er am 18. November 1936 die Erklärung abgab, dass die Weinsteuern auf Ende 1937 dahinfallen solle ¹⁾.

Bei der Beurteilung des Verhaltens der Westschweiz gegenüber der Weinsteuern darf man freilich nicht übersehen, dass die Opposition in der glücklichen Lage war, das Argument für sich in Anspruch zu nehmen, dass sie auf dem Boden des Rechts stehe und nicht der Fiskus, der ohne verfassungsmässige Grundlage die Weinsteuern erheben wolle.

Der umfassendste Versuch, der Erhebung von Steuern durch dringliche Bundesbeschlüsse entgegenzuwirken, war das Anfang 1935 eingereichte Initiativbegehren betreffend Wahrung der Volksrechte in Steuersachen, das 103 000 Unterschriften aufbrachte und das obligatorische Referendum für alle Zölle und Steuererhöhungen, die seit dem ersten Finanzprogramm beschlossen worden

¹⁾ Durch einen späteren Beschluss des Bundesrates wurde sie sogar schon auf Ende September 1937 ausser Hebung gesetzt.

waren, einführen und der Bundesversammlung verbieten will, bei Beschlüssen über Ausgaben über die Anträge des Bundesrates hinauszugehen.

Auch auf das Gebiet der Steuern anwendbar ist natürlich das neueste Initiativbegehren, das die Fassung dringlicher Bundesbeschlüsse von einer Zweidrittelsmehrheit in beiden eidgenössischen Räten abhängig machen will.

Beide Volksbegehren, so verschieden auch das politische und soziale Milieu sein mag, aus dem sie stammen, sind Zeichen einer wachsenden Auflehnung gegen die Staatsgewalt und der Besinnung auf die Grundgedanken der Demokratie.

Der Unabhängigkeitssinn macht sich bei uns nicht nur im Verhältnis des Bürgers zum Staate, sondern auch im Verhältnis der Kantone zum Bund geltend. Unter dem Druck der Befürchtungen um die Währung und der Notwendigkeit, Mittel für die Krisenausgaben zu beschaffen, wurde der erneute Eingriff des Bundes in die kantonale Finanzdomäne durch Erhebung einer eidgenössischen Vermögens- und Einkommenssteuer (Krisenabgabe) von den Räten und von der öffentlichen Meinung im Jahre 1933 zwar ohne allzu grosses Murren gebilligt, obgleich keine verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen dafür vorhanden waren. Nachträglich freilich machte sich da und dort ein gewisses Unbehagen geltend. Das Gefühl kam auf, dass die Steuer in einigen Kantonen rigoros durchgeführt werde, in anderen dagegen lässig und dass so die Verteilung der Krisenlasten sich sehr ungleich gestalte.

Ein gewisses Aufsehen hat es erregt, als im September 1936 nach einer Konferenz zwischen dem zürcherischen Regierungsrat und den zürcherischen Mitgliedern der Bundesversammlung der Bundesrat auf diesen Sachverhalt aufmerksam gemacht wurde. Noch grösser wurde das Unbehagen, als der Bundesrat in seiner Botschaft vom 30. Juni 1937 als «Ergänzung» zur Krisenabgabe eine neuartige direkte Steuer, die Vermögenszuwachssteuer, ankündigte. Es ist bezeichnend, dass gerade die Regierungen von Zürich, Baselstadt und Glarus, also der drei Kantone, die wahrscheinlich die beste Steuerverwaltung haben, Proteste nach Bern schickten, wobei der Widerspruch aus Zürich sogar eine ungewöhnliche Schärfe annahm.

Hier sehen wir Symptome einer gewissen «Bundesverdrossenheit» in Landesgegenden, die bisher immer treu zur eidgenössischen Sache gehalten haben, einer Verdrossenheit, an der der Bund nicht ganz unschuldig ist, da seine Steuerpolitik seit 1914 allzusehr darin bestanden hat, das Mass der effektiven Heranziehung zu den eidgenössischen Steuern weitgehend den Kantonen zu überlassen.

Diese Ausbreitung eines gewissen Ressentiments gegen «Bern» in Kantonen wie Zürich, Baselstadt und Glarus ist politisch nicht unbedenklich. Vorlagen, die mit der Finanzpolitik gar nichts zu tun haben, könnten diese Stimmung eines Tages zu spüren bekommen, und die endgültige Bundesfinanzreform selber könnte darunter leiden. Ein Verfassungsartikel, der einfach die bestehende eidgenössische Krisenabgabe — vorübergehend (als Tilgungssteuer) oder gar dauernd — sanktionieren wollte, würde zweifellos in Zürich und Basel auf grossen Widerstand stossen und wäre in Anbetracht der Gegnerschaft der

Westschweiz gegen jede Art von direkten Bundessteuern in der Volksabstimmung der Gefahr der Verwerfung ausgesetzt.

Der Unabhängigkeitssinn der Kantone, der sich Eingriffe des Bundes in ihre Steuerdomäne verbittet, wäre übrigens unbedenklich, wenn unsere Föderalisten den gleichen Willen zur Unabhängigkeit auch dann aufbringen würden, wenn es sich um den Empfang von Bundessubventionen handelt. In der Westschweiz haben sich zwar neuerdings Stimmen geregt (Resolution der Waadtländer Radikalen vom Februar 1937, Voten der Nationalräte Berthoud und Picot im September 1937), welche die Bereitschaft zu einem starken Abbau der Subventionen des Bundes an die Kantone erklärten. Man hört die Botschaft, allein es fehlt der Glaube, dass weitere Kreise der Westschweiz wirklich so denken.

Bei der Betrachtung der wirtschaftlichen Seite der Finanzgesinnung sehen wir ebenfalls einige Wandlungen:

Der zähe Eigentumssinn hat etwelchen Abbruch erfahren. Überraschenderweise hat das Zürcher Volk am 26. April 1936, unter dem Eindruck der ernststen Finanzlage des Kantons, freilich auch wohl wegen der weitgehenden Befreiung der kleinen Erbportionen (bis Fr. 20 000) endlich, nach vielen vergeblichen Versuchen, der Erhebung einer Erbschaftssteuer auch von der Deszendenz und von den Ehegatten zugestimmt.

Aber im ganzen hat sich die Einstellung des Schweizervolkes zur Erbschaftssteuer kaum geändert. 1930 kannten elf Kantone die Deszendentenbesteuerung nicht, 1936 waren es immer noch ihrer zehn ¹⁾.

Es ist bezeichnend, dass bei der intensiven Suche nach neuen Finanzquellen in den Jahren 1933 und 1935 das eidgenössische Finanzdepartement wohl die Frage erwogen hat, ob auf die Projekte von 1919 betreffend eine eidgenössische Nachlasssteuer zurückzukommen sei, dass dieser Gedanke aber bald wieder als aussichtslos fallen gelassen wurde.

In der Sitzung des Nationalrates vom 20. September 1937 wurde von Nationalrat Oprecht neuerdings die Bundeserbschaftssteuer empfohlen, aber das Echo scheint ausgeblieben zu sein.

In diesem Zusammenhange wäre auch als Zeichen der Abneigung gegen konfiskationsähnliche Massnahmen die Opposition gegen die Vermögenszuwachssteuer, wie sie der Bundesrat in der Vorlage vom 30. Juni 1937 in Aussicht nahm, zu nennen, da diese Steuer, zwar nicht in allen, aber doch in manchen Fällen, einen Eingriff in die Substanz bedeutet hätte.

Der Faktor «Solidität» hat seit 1930 manche Gelegenheit zur Erprobung gehabt. Kampffeld war hier vor allem die Frage des Budgetgleichgewichts bzw. der Universalität des Budgets. Scharf ist der Gegensatz zwischen der Auffassung der Westschweiz, die namentlich seit der Abwertung auf den Budgetausgleich dringt und bis zur Rückweisung des Budgetentwurfes für das Jahr 1937 an den Bundesrat gehen wollte, und der in der deutschen Schweiz verbreiteten Anschauung, dass es genüge, wenn der Ausgleich des Budgets in

¹⁾ Vergleiche E. Rikli, Die Belastung durch Erbschaftssteuern in der Schweiz (Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1937, S. 233 ff.).

Konjunkturperioden stattfinden. Die letztere Auffassung konnte in der Sitzung des Nationalrates vom 10. Dezember 1936, wo Nationalrat Oprecht seinen Antrag auf Übertragung der Krisenausgaben auf ein besonderes Konto, das allmählich zu tilgen wäre, begründete, nicht durchdringen. Immerhin hat die begutachtende Kommission für die Wirtschaftsgesetzgebung in ihrem Bericht an das Volkswirtschaftsdepartement vom 4. Juni 1937 empfohlen, um eine Mehrbelastung der produktiven Wirtschaft zu vermeiden, mit Bezug auf die Arbeitsbeschaffungsausgaben vom Budgetausgleich abzusehen, sofern für eine «strenge Amortisation» der aufgewendeten Summen gesorgt werde.

Wenn aus diesen Diskussionen die Einrichtung eines «ausserordentlichen Verkehrs» hervorgehen sollte, wenn die diesem zuzuwendenden Ausgaben genau bezeichnet werden (Rüstung und öffentliche Bauten) und andererseits Tilgungsvorschriften aufgestellt werden, die wirklich beobachtet werden, dann könnte eine solche Einschränkung der «Universalität des Budgets» kaum als Zeichen unsolider Finanzgebarung betrachtet werden. Man vergleiche z. B. die Finanzlage der Stadt Zürich, die dieses Regime seit längerer Zeit hat und deren ungedeckte Schuld Ende 1936 32,3 Millionen Franken betrug gegenüber 24,8 Millionen Franken Ende 1893 (bei damals nur 121 000 gegen heute 318 000 Einwohner), während sie zwischenhinein (1930) bis auf 5,5 Millionen Franken gesunken war.

Anstrengungen zu grösserer Solidität in der Finanzgebarung sind auf kantonalem Boden namentlich im Kanton Genf zu beobachten, wo eine 1936 zustande gekommene Verfassungsinitiative für die Verabschiedung von unausgeglichenen Budgets und für ausserordentliche Ausgaben im Betrage von mehr als Fr. 30 000 eine Mehrheit von vier Fünfteln im Grossen Rate verlangt.

Auf der anderen Seite fehlt es auch nicht an Symptomen eines Rückganges des Sinnes für solide Finanzgebarung. Hierher wäre etwa zu rechnen: die Verminderung des Widerstandes gegen fiskalische Ausnutzung des Spieltriebes, die zum Ausdruck kommt in den Unternehmungen der Interkantonalen Lotteriegemeinschaft und der Loterie romande, dann aber besonders in der Behandlung der Staatsgläubiger. Unter dem lähmenden Einfluss der anhaltenden Krise ist auch die Schuldnermoral des Staates gesunken. Es wäre zu verweisen auf das Neuenburger Gesetz vom 31. März 1936, auf Grund dessen Gemeinden Stundung für Zins- und Amortisationsverpflichtungen gewährt werden kann, auf den Bundesratsbeschluss vom 24. November 1936 betreffend Ausdehnung der Institution der Gläubigergemeinschaft auf Kantone und Gemeinden und schliesslich auf die Abwertung der Währung, die zwar nicht im juristischen, wohl aber im ökonomischen Sinne durch die Berufung auf «untragbare soziale Lasten» auf eine partielle Erklärung der Zahlungsunfähigkeit des Staates gegenüber den Gläubigern von Staatsschuldtiteln sowie gegenüber dem Staatspersonal hinausläuft.

Die relative Ruhe, mit welcher das Schweizer Volk den unerwarteten Abwertungsbeschluss des Bundesrates hingenommen hat, haben manche bewundert, manche beanstandet. Es liegt aber wohl weder Grund zur Bewunderung, noch Grund zur Entrüstung vor, da die grosse Mehrheit nicht nur des

Volkes, sondern sogar viele Mitglieder der Bundesversammlung, wie das steno-graphische Bulletin der Parlamentsverhandlungen ersehen lässt, den Abwertungsvorgang in seinen letzten Motiven wie in seiner prinzipiellen Tragweite nicht verstanden haben.

Aber, was nicht ist, kann werden. Man kann sicher sein, dass in der nächsten Krise die «Ankurbelung» der Konjunktur durch Währungsmanipulationen schon auf viel weniger Widerstand stossen wird, selbst wenn sie nicht, wie beim ersten Male, in der Toga eines Versuches zur Sanierung der Währungen der ganzen Welt auftritt.

Nachdem die finanzielle Entlastung des Staates durch die Abwertung versucht worden ist, kann es kaum überraschen, dass die begutachtende Kommission für die Wirtschaftsgesetzgebung weitere monetäre Massnahmen vorsieht, so die eventuelle Ausgabe von Reskriptionen zu dem Zwecke, dem Bunde billiges Geld, bzw. den Kantonen und Gemeinden durch Zwischenschaltung von Banken Mittel für Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zuzuleiten. Vom Standpunkt der Pflege des Kapitalmarktes mögen ja manche Gründe für solche Massnahmen sprechen, aber ein Fortschritt in der Richtung solider Finanzgebarung liegt wohl kaum darin.

Der letzte wirtschaftliche Faktor, der die Finanzgesinnung bestimmt, ist das Mass des Opfersinns gegenüber dem Gemeinwesen. Das kann sich äussern im Verzicht auf staatliche Zuwendungen oder in der Bereitwilligkeit zur Steuerzahlung. Von Bereitwilligkeit zum Verzicht auf staatliche Leistungen war seit der Krise von 1931 nicht viel zu bemerken. Der Widerstand gegen den Abbau der Bundessubventionen und der Beamtengehälter ist überaus hartnäckig gewesen, namentlich von dem Moment an, als in Form der sogenannten Kaufkrafttheorie konjunkturpolitische Auffassungen zur Geltung kamen, die in der Einschränkung des öffentlichen Aufwandes geradezu die Gefahr einer Verschärfung der Krise sehen wollten. Tatsächlich ist der Gesamtaufwand des Bundes im ordentlichen Verkehr, trotz mancherlei Sparmassnahmen, unter dem Einfluss der Krisenausgaben von 426 Millionen Franken im Jahre 1930 auf 540 Millionen Franken im Jahre 1936 gestiegen, und bei den Kantonen finden wir, abgeschwächt, dasselbe Bild, indem der ordentliche Finanzaufwand von 638 Millionen Franken im Jahre 1930 auf 669 Millionen Franken im Jahre 1936 stieg.

Die Erkenntnis, dass an diesem Sachverhalt auch die Abwertung nicht viel ändern kann, ja im Gegenteil in ihr sogar ein Agens für einen erneuten Auftrieb der Staatsausgaben durch Verteuerung der Sachgüter, Besoldungserhöhungen usw. liegt, hat im Januar 1937 zur Einsetzung einer besonderen Spar-Expertenkommission im Bunde geführt. Das mit Spannung erwartete Ergebnis der Arbeit dieser Kommission liegt noch nicht vor. Man kann nur hoffen, dass die Aktion nicht so endet wie vor anderthalb Jahrzehnten im Kanton Zürich, wo ein Mitglied des Regierungsrates am Ende der Sparaktion ausrief: «Einmal Sparkommission — und nie wieder!»

Mit Bezug auf das Sparen ist noch aufmerksam zu machen auf eine unerwünschte Nebenwirkung der eidgenössischen Krisenabgabe. Der auf 40 %

bemessene Anteil der Kantone an dieser Abgabe könnte sich bei Fortdauer einer Konjunkturverbesserung unter Umständen da und dort als gar nicht nötig erweisen, wie das seinerzeit bei der ersten Kriegssteuer auch der Fall war. Die Folgen solcher unverhofften Einnahmen würden natürlich in neuen Ausgaben oder in vermindertem Antriebe zur Einschränkung des Aufwandes bestehen.

Die andere Seite der Opferbereitschaft betrifft die Steuern. Darüber sind die Meinungen geteilt. Während des Kampfes um die Stabilität der Währung waren einige Symptome erhöhten Opfersinns zu bemerken. Die endliche Einwilligung des Zürcher Volkes in die Deszendentenbesteuerung wurde bereits erwähnt. Auch geschah das Wunder, dass der Kanton Schwyz im Jahre 1934 sich zur Einführung einer Steuer vom Erwerbseinkommen entschloss, speziell zum Zwecke der Arbeitsbeschaffung. Der grundsätzliche Widerstand der Arbeiterparteien gegen Verbrauchssteuern schwächte sich ab. Der Unmut über die Aufhebung der Bindung der Erträge der Tabak- und Alkoholsteuern für die Sozialversicherung durch das erste Finanzprogramm war nicht allzu gross, ja sogar die Umsatzsteuer wurde 1935 von links her nicht unbedingt abgelehnt. Die Arbeiterschaft hat auch Opfersinn gezeigt bei der Einführung des Arbeitsrappens im Kanton Baselstadt (1936). Wenn man weiter die beständige Steigerung der kantonalen und kommunalen Steuerfüsse, die Erhebung besonderer kantonalen und eidgenössischer Krisenabgaben und die Verdoppelung der Couponssteuer ins Auge fasst, so ist es verständlich, wenn das Wort «Steuerheroismus» gefallen ist.

Aber leider trägt hier doch etwas der Schein.

Wohl haben gewisse Kreise der Bevölkerung die Steuerschraube in den letzten Jahren zu fühlen bekommen in einem Masse, das man fast Ausplünderung nennen muss, aber daneben stehen weite Kreise, deren Steuerbelastung auch heute noch erträglich ist, weil sich bei ihnen die nominellen Steuersätze — infolge ungenügender Deklaration des Vermögens oder Einkommens — durch zwei oder drei dividieren. Die Steuerdefraudation ist nach wie vor das grosse Übel im schweizerischen Finanzwesen. Eingehende Studien, die ich im Jahre 1936 darüber gemacht habe, haben mich zu der Überzeugung gebracht, dass das von der eidgenössischen Kriegssteuer in der Periode 1929—1932 erfasste Vermögen der physischen Personen im Betrage von 18,7 Milliarden Franken stark hinter der Wirklichkeit zurückbleibt ¹⁾.

¹⁾ Das werbende Vermögen (Geschäftskapitalien) zuzüglich sämtlicher Liegenschaften der physischen Personen nach Abzug der Schulden beträgt, niedrig geschätzt, 20 Milliarden Franken, das Kapitalrentenvermögen der physischen Personen zirka 29 Milliarden Franken. Das gesamte Vermögen der physischen Personen also 49 Milliarden Franken. Zieht man davon 10 Milliarden ab für Kleinvermögen, die von der Kriegssteuer befreit waren, so bleiben noch mindestens 39 Milliarden Franken steuerpflichtiges Vermögen physischer Personen übrig gegenüber 18,7 Milliarden versteuertem Vermögen. Der Abzug von 10 Milliarden für kleine Vermögen ist dabei wahrscheinlich weit übersetzt, wenn man bedenkt, dass z. B. in der Stadt Zürich im Jahre 1929 auf die Vermögen bis 10 500 Franken nur 59,5 Millionen Franken Steuerkapital entfielen bei einem Gesamtsteuerkapital der physischen Personen von 2636 Millionen Franken.

Ob beim Erwerbseinkommen die Dinge besser liegen, ist zweifelhaft. Paul Speiser hat immer die Meinung vertreten, dass die Defraudation beim Erwerb noch grösser sei als beim Vermögen, weil es sich hier um eine bewegliche Grösse handle, deren steuertechnische Manipulierung noch leichter sei als beim Vermögen, das — wenigstens früher — eine gewisse Konstanz zeigte.

Auch interkantonale Vergleiche, wie sie durch die Statistik der eidgenössischen Kriegssteuer bzw. der eidgenössischen Krisenabgabe ermöglicht werden, führen zu der Vermutung, dass es mit der Steuermoral in grossen Landesteilen schlecht bestellt sein muss. Es muss doch zu denken geben, dass die Kantone Zürich und Baselstadt vom Ertragnis der eidgenössischen Krisenabgabe der physischen Personen in den Jahren 1934 und 1935 45 % aufgebracht haben. Der Verdacht liegt nahe, dass hier nicht nur der Wohlstand dieser zwei Stadtekantone, sondern vor allem auch ihre relativ gut organisierte Steuerverwaltung von Einfluss gewesen sind. Übrigens liegen auch im Kanton Zürich die Dinge noch nicht glänzend, wenn man sich der 21 000 Amnestiegesuche erinnert, welche das Gesetz vom Jahre 1936 zur Folge gehabt hat.

Die Umwandlung des Alkoholmonopols aus einer fiskalischen Einrichtung in ein Institut zur Förderung der Landwirtschaft, wie es nun während einer Reihe von Jahren bestund, und die immer noch rudimentäre Entwicklung der Vergnügungssteuer — 1933 ergab sie in Kantonen und Gemeinden zusammen 3,1 Millionen Franken, das heisst etwa 75 Rappen auf den Kopf der Bevölkerung — sind auch nicht gerade Belege für eine steuerheroische Gesinnung ¹⁾.

* * *

So etwa mag — Irrtümer vorbehalten — die Finanzgesinnung des Schweizervolkes heute in ihren Grundzügen aussehen.

Und nun zum Schluss die praktische Nutzenanwendung des Gesagten auf das brennende Problem, vor dem die Behörden stehen: Kann man mit einem so denkenden Volke eine Finanzreform grossen Stiles machen?

Die Meinungen darüber sind geteilt. Aber auch wer skeptisch darüber denkt, wird sich sagen müssen, dass der Versuch einer Volksabstimmung schon aus staatspolitischen Gründen gemacht werden muss, einmal, vielleicht sogar zweimal, wie es ja auch bei der Revision der Bundesverfassung in den 1870er Jahren und bei anderen Reformen geschah, die erst beim zweiten Anlauf gelangen. Denn wenn die Meinung um sich greifen sollte, dass das Schweizer Volk nicht fähig sei zu einer geordneten Finanzwirtschaft, dann wird es um das Ansehen unserer Demokratie geschehen sein, und es wird rasch weiter gehen auf der Bahn autoritärer Regierungsmethoden. Am Ende dieser Entwicklung aber stehen politische Wirren, deren Ausgang nicht abzusehen ist.

Die Notwendigkeit eines Versuches, mit dem Volke die Finanzreform zu machen, steht somit ausser Zweifel und ist in den letzten Verhandlungen der Bundesversammlung auch mehrfach unterstrichen worden.

¹⁾ Als Beleg für die Opferbereitschaft speziell für die Landesverteidigung muss auch das Ergebnis der eidgenössischen Wehranleihe vom Herbst 1936 genannt werden.

Fraglich kann nur sein, nach welchen Methoden bei diesem Versuch vorzugehen sei.

Der Vorsteher des eidgenössischen Finanzdepartements hat in seiner Rede vom 22. September 1937 vor dem Nationalrat die Einsetzung einer Expertenkommission in Aussicht genommen, die in ähnlicher Weise wie die begutachtende Kommission des Volkswirtschaftsdepartements für die Wirtschaftsgesetzgebung den Versuch einer Einigung unter den wirtschaftlichen Parteien machen soll. Dabei leitete ihn wohl die gewiss richtige Überlegung, dass bei der heutigen Verwirtschafterung der Politik die politischen Parteien eine Einigung, die unter den wirtschaftlichen Parteien zustande kommt, respektieren würden und dass eine solche Einigung auch auf das Volk Eindruck machen würde.

Freilich darf nicht verkannt werden, dass die Aufgabe der finanzpolitischen Expertenkommission schwerer sein wird als die der wirtschaftspolitischen. Die Aufgabe der letzteren war durch die Abwertung, welche das Begehren der Exportindustrie nach Lohn- und Preissenkungen hinfällig gemacht hatte, sehr erleichtert. Bei der Finanzreform dagegen werden sich der Ruf von Handel und Gewerbe nach Abbau der öffentlichen Lasten und der Wunsch der Landwirtschaft und der Arbeiterschaft nach Fortdauer kostspieliger Interventionen im Wirtschaftsleben, selbst um den Preis eines Verzichtes auf Steuersenkungen, nach wie vor gegenüberstehen.

Im Parlament mag es vielleicht gelingen, wie schon in den Jahren 1933 und 1936, durch gegenseitiges Nachgeben einen Kompromiss zu finden, der allen noch als erträglich erscheint, in der Volksabstimmung aber besteht zweifellos die Gefahr eines zu starken Aufmarsches von Neinsagern, die aus sich entgegenstehenden Gründen unzufrieden sind.

Der Schlüssel zur Lösung dieses schwierigen Problems liegt kaum bei kleinen Sparmassnahmen, die ja nicht viel nützen, und nicht einmal bei grossen, die politisch schwer durchführbar sind (Besoldungen), auch nicht bei sekundären Steuern auf Bier, Erbschaften oder gar Parfumeriewaren, sondern bei der Reform der Vermögens- und Einkommenssteuer. Die Steuertarife müssten so weit herabgesetzt werden, dass der Steuerpflichtige die Ausrede von der aus Notwehr begangenen Hinterziehung nicht mehr hat. Das Taxationsverfahren aber müsste so sehr verbessert werden, dass das Erträgnis der Steuern die Kantone und Gemeinden befriedigt, sie von den Bundessubventionen unabhängiger macht und — wenn es nötig ist — auch noch dem Bunde etwas über das hinaus abwirft, was er heute schon aus der Couponssteuer erhält. Dabei wäre es dann von sekundärer Bedeutung, ob der Bund selber eine Vermögens- und Einkommensteuer erhebt oder ob er nach dem Vorschlag von Dr. Higy Geldkontingente aus den zu reformierenden Kantonalsteuern bezieht.

Eine solche Steuerreform ist, wie der Kanton Zürich durch sein Gesetz von 1917 und die Art seines Vollzuges bewiesen hat, möglich. Man kann mit niedrigeren Steuern höhere Erträgnisse erzielen — unter der Bedingung, dass das Objekt annähernd vollständig erfasst wird.

Ist das Schweizervolk bereit, ein wirksames Taxationsverfahren, das in einer wesentlichen Vermehrung des geschulten Steuerpersonals in den meisten

Kantonen und in einer Umwandlung der eidgenössischen Couponssteuer in eine eigentliche Kapitalrentensteuer (deren Erträgnisse Bund und Kantone zufließen würde) bestehen müsste, zuzustimmen, wenn gleichzeitig eine wesentliche Senkung der übersteigerten Steuertarife durchgeführt wird?

Wenn aber nicht: Ist das Volk bereit, auf die 41 Millionen Franken gesetzliche Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen und die 52 Millionen Franken Subventionen, welche die Kantone 1935 direkt für kantonale Aufgaben erhielten, zu verzichten?

Das ist die Frage, die nun bald an seine Finanzgesinnung gestellt werden wird. Beide Wege führen zum Ziel. Die Reform des Taxationsverfahrens bei der Vermögens- und Einkommenssteuer hat aber gegenüber dem Abbau der Bundessubventionen den taktischen Vorzug, dass nur um ein Objekt gekämpft werden muss, statt um Dutzende von solchen. Beim Abbau der Bundessubventionen hätte man unzählige Verbände und Vereine, nicht zuletzt auch die mächtige «Gewerkschaft der kantonalen Finanzdirektoren» zum Gegner, bei der Reform des Taxationsverfahrens nur die Steuerdefraudanten, wobei freilich nicht verschwiegen werden darf, dass deren Schar auch recht ansehnlich und einflussreich ist.

Aber wichtiger als diese taktische Überlegung ist der sachliche Gedanke, dass eine Finanzreform, die im wesentlichen den Abbau der Bundessubventionen im Auge hätte, die eigentliche Steuerermisere der Schweiz — die Wechselwirkung von überhöhtem Steuerfuss und Steuerhinterziehung — fortbestehen liesse, ja noch mehr die Kantone zwingen würde, zur Deckung der Ausfälle an Bundessubventionen den kantonalen Steuerfuss zu erhöhen, mit anderen Worten den *circulus vitiosus* fortzusetzen.

Es ist aber von kapitaler Wichtigkeit, dass, wie gestern Dr. Higy schon betonte, man von einer rein fiskalisch-administrativen Betrachtung der Finanzreform abkommt und zu einer volkswirtschaftlichen und sozialen Auffassung fortschreitet. Nicht nur auf den Ausgleich des Budgets sollte das Augenmerk gerichtet sein, sondern mehr noch auf die Beseitigung des Steuerunrechts, das heute einen so grossen Umfang erreicht hat.

Wenn hier deutliche Symptome eines Gesinnungswechsels zu beobachten sein werden, dann wird man von einem «Umbruch» der Finanzgesinnung sprechen können. Es wird die Aufgabe der nächsten Jahre sein, diesen Gesinnungswechsel herbeizuführen. Leicht wird sie nicht sein, und es wird vielleicht einer umfassenden Aktion zur Aufklärung des Volkes bedürfen, wie sie sonst nur bei ganz grossen politischen Entscheidungen üblich ist.
