

Kritischer Bericht über die neuere Literatur zur schweizerischen Finanzreform.

Von Dr. F. Hauser.

Neuere Literatur zur schweizerischen Finanzreform.

- Balsiger, J. W.* Der Voranschlag nach eidgenössischem Recht. Bern 1913.
- Baumgartner, O. G.* Unsere Zukunft — Ein Stück Realpolitik. Glossen zur schweizerischen Finanzreform. Bern 1916.
- Blumenstein, E.* Die Erlasse betreffend die eidgenössische Kriegssteuer. Bern 1916.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Voranschlag für die Jahre 1910—1916.
- Botschaft des Bundesrates betreffend Aufnahme eines Artikels 42^{bi} in die Bundesverfassung. 17. Februar 1915.
- Botschaft des Bundesrates betreffend die eidgenössische Kriegssteuer. 17. August 1915.
- Botschaft des Bundesrates betreffend Massnahmen zur sofortigen Vermehrung der Einnahmen. 30. November 1914.
- Eggenschwyler, W.* Das schweizerische Finanzproblem und die Wege zu seiner Lösung. Zürich 1915.
- Der Schweizer-Volkswirt (Monatsschrift). Februar 1916. (Spezialnummer, Bundesfinanzen.)
- Genoud, L.* Die neue Finanzpolitik des Bundes (Quartalschrift für christliche Sozialreform, April 1915.)
- Gieré, O.* Der Staatshaushalt des Kantons Graubünden seit der Einführung der direkten Steuern bis heute (1856—1914). (Beiträge zur schweizerischen Wirtschaftskunde). Bern 1916.
- Grossmann, E.* Die Deckung der schweizerischen Mobilisationskosten (Schweizer Art und Kunst). Zürich 1915.
- Eidgenössische Finanzpolitik (Wissen und Leben, IX. Jahrgang, 5. Heft).
- Hauser, F.* Die Reichsfinanzreform und die Probleme der Reform des schweizerischen Bundeshaushalts. Zürich 1915.
- Heller, J.* Die Reorganisation der Bundesfinanzen (Korrespondenzblatt der Liga für Verbilligung der Lebenshaltung, 1915/1916).
- Höftiger, W.* Die finanzielle Kriegsbereitschaft der schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich 1914.
- Jöhr, A.* Die Volkswirtschaft der Schweiz im Krieg. Zürich 1912.
- Joneli, H.* Finanzen und Finanzpolitik des Kantons Baselstadt (Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1916).
- Kaufmann, G.* Die direkte Staatssteuer im Kanton Solothurn (Zeitschrift für schweizerische Statistik, 48. Jahrgang, 1912).
- Kritik des Voranschlages der eidgenössischen Experten Milliet und Frey* vom Februar 1915 betreffend den Betrieb eines Tabakmonopols (herausgegeben vom Verband schweizerischer Tabakfabrikanten und Roh-tabakhändler). Dezember 1915.
- Landmann, J.* Gutachten zur Frage der bundesrechtlichen Einführung von Stempelabgaben. Juli 1916.
- Lorenz, J.* Eidgenössische Finanzpolitik und Konsumenteninteresse (Schweizer. Konsumverein, 1914).
- Milliet-Frey.* Gutachten über das eidgenössische Tabakmonopol. November 1914.
- Milliet, E. W.* Zur Frage der eidgenössischen Tabakbesteuerung (Zeitschrift für schweizerische Statistik, Jahrgang 1915).
- Nüschele, E.* Die Anleihen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich 1914.
- Ott, Fritz.* Die Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz. Zürich 1914.
- Schür, O.* Einige neue Vorschläge zur Bundesfinanzreform. Basel 1916.
- Schweizerisches Finanzjahrbuch* (herausgegeben von Prof. Dr. J. Steiger), Jahrgang 1911—1915.
- Schweizerische Tabak-Zeitung.* Jahrgang 1915/1916.
- Schweizerischer Bankverein.* Monatsbericht Nr. 6, 1915, Zur Finanzlage der schweizerischen Eidgenossenschaft.
- Signer, H.* Die treibenden Kräfte der schweizerischen Handelspolitik. 1914.
- Seitz, H. K.* Schweizerische Anleihepolitik in Bund, Kantonen und Gemeinden. Zürich 1915.
- Speiser, Paul.* Die eidgenössische Kriegssteuer (Zeitschrift für schweizerische Statistik, 51. Jahrg., 1915).
- Steiger, J.* Der Finanzhaushalt der Schweiz, III. und IV. Band. Bern 1916.
- Studie über die Frage der Erschliessung neuer Einnahmequellen für den Bund. Bern 1913.

Steiger, J. Die Vorschriften über die eidgenössische Kriegssteuer. Zürich 1916.

— Zur Herstellung des finanziellen Gleichgewichts des Bundes. Bern 1915.

Tschanner, J. F. Die Staatssteuern des Kantons Graubünden 1838—1913. Stuttgart 1915.

Weiler, P. H. Direkte Staats- und Gemeindesteuern in der Schweiz. Mit besonderer Berücksichtigung der Progression. Zürich 1910.

Wettstein, W. Die Steuerreform im Kanton Zürich. Zürich 1913.

Unser kleines Land ist bis jetzt und hoffentlich auch in Zukunft vom Kriege direkt verschont geblieben, um so weniger von seinen indirekten Einwirkungen in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht. Schwer lasten auf unserm Volke die Kosten der Mobilisation, empfindlich sind die bedeutenden Mindereinnahmen auf unsern besten und scheinbar bis jetzt so frisch und unversieglich sprudelnden Einnahmequellen.

Die Finanzkrise, in der gegenwärtig unser Land sich befindet, ist die schwerste, die wir je mitgemacht haben. Des guten Willens und der begeisterten Opferfreudigkeit aller bedarf es zu einer guten und befriedigenden Lösung. Im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses steht daher seit vielen Monaten die Frage einer gründlichen und ergiebigen Finanzreform. Die Tagespresse aller Parteischattierungen, Tagungen der schweizerischen Parteien, verantwortliche und unverantwortliche Ratgeber beschäftigen sich mit den Finanzproblemen. Was alle Untersuchungen, theoretischen Erörterungen und Warnungen im Laufe der Jahre nicht vermocht haben, das scheint nun die Finanznot der Kriegsjahre fertig zu bringen, die Einsicht nämlich in die völlige Unzulänglichkeit unserer Mittelbeschaffung. Es gibt ja tatsächlich keine zuverlässigere, allerdings auch gefährlichere Belastungsprobe für einen Finanzhaushalt, als die Zeit einer tiefgehenden wirtschaftlichen Krise, wie wir sie gegenwärtig erleben. Seit Jahren weisen alle Einsichtigen und Eingeweihten darauf hin, dass eine so weitgehende finanzielle Abhängigkeit von den je nach den Konjunkturen schwankenden Erträgen der Zolleinnahmen auf die Dauer unmöglich sei, und unbedingt einer Ergänzung durch einen elastischen, anpassungsfähigen Einnahmefaktor bedürfe; vergeblich. Die beiden ersten Kriegsjahre brachten einen ungeheuren Einnahmeausfall. Heute ist alles einig, dass nur eine gründliche und tiefgreifende Reform auf die Dauer helfen kann. Zahlreiche gutgemeinte Vorschläge stehen gegenwärtig zur Diskussion, und bereits erhebt sich da und dort leidenschaftliche Opposition gegen den einen oder andern, bevor überhaupt positive Vorlagen da sind.

Wer sich jemals ernsthaft mit den Finanzproblemen der Eidgenossenschaft beschäftigt hat, der weiss, dass ihnen mit einigen Schlagwörtern nicht beizukommen ist. Der Kampf für oder wider eine direkte Bundessteuer, der Streit um neue indirekte Steuern oder um das Tabakmonopol, kann nur dem in allen seinen Konsequenzen klar sein, der sich ein Bild der ganzen komplizierten finanziellen Struktur unseres Bundesstaates und seiner Glieder gemacht hat. Die politische Dreiteilung der Schweiz spiegelt sich auch in finanzieller Beziehung wieder. Jeder der 25 Kantone besitzt sein eigenes, oft sehr primitives Steuersystem; jedes Staatswesen und jede Gemeinde innerhalb der Kantone ebenfalls. Darüber hinaus soll dann der Bund sich Einnahmequellen erschliessen, die möglichst wenig die Kreise der steuerlichen Autonomie der Bundesglieder stören. Wer diesen Wirrwarr einmal zu lösen versucht hat, dem ist es nachher durchaus klar, dass sicher starke sachliche und historische Gründe bei der Trennung und Ausscheidung der Steuergewalten mitgewirkt haben. Was eine gründliche Neuorientierung also voraussetzt, das ist eine genaue Kenntnis der Kantons- und Gemeindefinanzen. Auf Grund einer umfassenden Statistik wird es möglich sein, die Schwierigkeiten zu erkennen, die gegenseitigen Unterschiede aufzudecken und das Gleichartige zu bestimmen.

Das Deutsche Reich, das im gleichen Falle, dazu finanzpolitisch ähnlich gegliedert wie unser Land, mehrfach ernsthafte finanzielle Sanierungsversuche unternahm und auch teilweise durchführte, besass als Grundlage dieser gesetzgeberischen Arbeit eine vorzügliche amtliche Finanzstatistik, umfassend die Finanzen der Bundesstaaten, Gemeinden und des Reiches. Leider fehlt es bis jetzt bei uns fast völlig an einer solchen grundlegenden, bis auf die neueste Zeit fortgeführten Arbeit. Einen bemerkenswerten Versuch allerdings unternahm schon 1902 Herr Prof. Dr. *Steiger* in seinem Werke: „Grundzüge des Finanzhaushaltes der Kantone und der Gemeinden.“ Die Arbeit enthielt wertvolles Material, war aber nun in ihrem Zahlenmaterial veraltet geworden und entbehrte auch als erster Versuch einer gewissen Einheitlichkeit und Übersicht. Endlich erschien nun Anfang des Jahres ein erster Teil des Werkes, das endlich den empfindlichen Mangel beheben will und wird. Es sind das zwei Bände der unter der Leitung von Herrn Prof. *Steiger* erscheinenden umfassenden schweizerischen Finanzstatistik¹⁾.

Am 23. August 1913 beschloss die Konferenz der kantonalen Finanzdirektionen, in der Überzeugung un-

¹⁾ *Steiger, J.*, Der Finanzhaushalt der Schweiz. Bern 1916. III. Band: Die Kantone. — IV. Band: Die Gemeinden.

bedingter Notwendigkeit, die Herausgabe einer genauen schweizerischen Finanzstatistik, und zwar in vier Teilen: 1. Ein allgemeiner systematischer Teil. 2. Eine Darstellung der Finanzlage des Bundes. 3. Eine Darstellung der Kantonsfinanzen. 4. Eine Darstellung des Finanzhaushaltes der Gemeinden. Es war durchaus gegeben, dass sowohl die Herausgabe des Ganzen, als auch die Bearbeitung des allgemeinen systematischen Teils Prof. Dr. Steiger übertragen wurde. Das Unternehmen, das sich als eine Umarbeitung und Erweiterung der schon erwähnten Steigerschen Studie über den Finanzhaushalt der Kantone und Gemeinden charakterisierte, war von Anfang an auch schon dadurch auf eine breitere und erfolgversprechende Grundlage gestellt, dass das *eidgenössische Statistische Bureau* seine Mitwirkung in Aussicht nahm und eine Verarbeitung und Klassifizierung der kantonalen Finanzen sich zur Aufgabe stellte. In gleicher Weise waren die kantonalen und kommunalen Finanzdirektionen an der Arbeit beteiligt.

Heute liegen nun der *III. und IV. Band* des Werkes vor, und man darf ruhig erklären, dass sie die hochgespannten Erwartungen nicht enttäuschten. Was heute erschienen ist, ist allerdings mehr eine Materialsammlung, es fehlt noch der eigentliche Schlussstein, die systematische Zusammenfassung und Bearbeitung. Aber das schon Vorhandene verspricht viel und bietet dem Interessenten reiches, bis jetzt nur mit unendlicher Mühe zu beschaffendes Material. Gelegentlich der Besprechung dieses Werkes erscheint mir der Zeitpunkt gegeben, den Versuch zu machen, die wichtigere neuere Literatur zur Frage der schweizerischen Finanzreform zu einer kritischen Studie zusammenfassend mitzubehandeln, und zwar möchte ich das, vielleicht etwas auf Kosten einheitlicher Berichterstattung, aber sicher im Sinne einer fruchtbaren Diskussion tun in Form einer Darstellung der wichtigsten Probleme, allerdings nur als Referat über vorhandene Literatur.

I. Die Finanzlage der Schweiz und der Kantone vor und während des Krieges.

Eines muss zum voraus festgestellt werden. Die gegenwärtige Krisis hat unsere Finanzmisere nicht erzeugt oder verschuldet, sondern nur vertieft; sie bestand schon seit Jahren. Das hat zum Teil gewiss allgemein politische Gründe. Im Herbst 1912, mit Beginn der Balkanwirren, setzte gleichzeitig überall als Reaktion der überaus guten Jahre 1910 und 1911 eine starke wirtschaftliche Depression ein. Ganz be-

sonders nachteilig für ein Wiedererwachen der Geschäfts- und Unternehmungslust war die Unsicherheit der allgemein politischen Lage. Als man endlich wieder glaubte, aufatmen zu können, wurden alle Voraussagungen und Vorausberechnungen durch den Ausbruch des grossen Weltkrieges jäh zerbrochen. Nicht nur die Wirtschaften und Finanzen der kriegführenden Staaten selbst sind von diesem Krieg betroffen worden; auch der kleinste neutrale Staat bekommt seine gewaltigen Stösse und Rückstösse zu spüren. Die Staats- und Gemeindeeinnahmen gehen überall zurück; die Ausgaben für Rüstungs-, aber auch Unterstützungs- und Hilfszwecke steigen.

Zu einem andern Teil liegen die Ursachen tiefer. Unserer Aufgabe entsprechend verfolgen wir diese kurz an der einschlägigen Literatur der Zeit vor dem Kriege. In seiner in ihrer Frische und Schärfe recht lesenswerten, wenn auch in ihren Schlussfolgerungen etwas einseitigen Schrift *Baumgartners*¹⁾ zur Finanzreform, findet sich folgende Stelle, die ich zum Ausgangspunkt einer ersten Besprechung machen möchte: „Der Weg (zu einer gründlichen Finanzreform) ist eine *Verfassungsreform, eine Revidierung des Artikels 42 der Bundesverfassung*. Und wenn man schon dazumal, vor 40 Jahren, fühlte, dass der Artikel 42 der Verfassung nur ein trauriger Notbehelf, ein schwächliches Zugeständnis an den Föderalismus im schlechten Sinne sei, ein aus fremdem Beispiel herübergenommener Paragraph der Staatsohnmacht gegenüber den auseinanderstrebenden Teilen, warum sollte heute, in einer Schicksalsstunde, das Schweizervolk nicht die Notwendigkeit dieses letzten, grössten, dringendsten Fortschrittes erkennen können?“ Dieser unglückliche Artikel 42 lautet bekanntlich:

Die Ausgaben des Bundes werden bestritten:

- a. aus dem Ertrag des Bundesvermögens;
- b. aus dem Ertrag der schweizerischen Grenzzölle;
- c. aus dem Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung;
- d. aus dem Ertrag der Pulververwaltung;
- e. aus der Hälfte des Bruttoertrages der von den Kantonen bezogenen Militärpflichtersatzsteuern;
- f. aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulierung vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft derselben der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist.

Gemessen an den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte, ist die Kritik berechtigt, nicht ganz richtig aber in ihren Voraussetzungen. Es ist durchaus keine für die Schweiz besonders charakteristische oder für die

¹⁾ Baumgartner, O. G., *Unsere Zukunft*. — Ein Stück Realpolitik. Bern 1916. S. 69.

damaligen Volksvertreter bedenkliche Festlegung der Steuerhoheit und Steuerquellen, die uns in Art. 42, der ja übrigens nur eine in zentralistischem Sinne verbesserte und erweiterte Fassung des Artikels 39 der Bundesverfassung von 1848 darstellt, entgegentritt. Das fremde Beispiel, auf das Bezug genommen wird, ist offensichtlich Deutschland. In meiner Schrift zur Bundesfinanzreform¹⁾ habe ich versucht, diesen Zusammenhängen nachzugehen. Sie sind nach mehr als einer Seite hin interessant. Artikel 70 der deutschen Reichsverfassung lautete ursprünglich: Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Überschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Massgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen.

Der innere Zusammenhang dieser Bestimmungen liegt klar zutage, sind doch beispielsweise die am Schlusspassus erwähnten Matrikularbeiträge der einzelnen Bundesstaaten an das Reich nichts anderes als die im Artikel 42 aufgeführten Geldkontingente der Kantone.

Diese Abhängigkeit ist aber wiederum weder etwas Beschämendes noch Widersinniges.

Es ist durchaus kein Zufall, dass, so verschieden im einzelnen der Werdegang auch war, in allen bundesstaatlichen Ländern, also ausser Deutschland in der Schweiz, Österreich-Ungarn, den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Brasilien, Argentinien, Mexiko und Australien die Entwicklung ähnliche Bahnen eingeschlagen hat. Der allen gemeinsame Bund nimmt verfassungs- oder gebrauchrechtlich die indirekte Besteuerung für sich in Anspruch. Das ist ganz natürlich. Der Zusammenschluss der Einzelstaaten zum Bund lässt die Zoll- und Abgabeschranken im Innern fallen, der Bund allein erhält das Recht und die Macht ihrer Erhebung. Diese Scheidung ist die Folge der bundesstaatlichen Vereinigung, die ja hauptsächlich aus dem Grunde erfolgt, weil der einzelne Staat zu seiner politischen und wirtschaftlichen Selbstbehauptung zu schwach ist. Andererseits dienen zur Deckung des gemeinsamen Finanzbedarfs folgerichtig diejenigen Einnahmen, die aus der Natur der Reichstätigkeit sich ergeben. Es sind die Früchte seines Arbeitsfeldes, die er erntet. So ist es natürlich, dass Bundesstaaten immer und überall die Deckung ihres Bedarfs in Zöllen,

Verbrauchs- und Verkehrssteuern suchen und finden. Diese Grenzbereinigung ist teilweise sogar in der Verfassung festgelegt. Als 1894 die Regierung der Vereinigten Staaten von Nordamerika die sonst nur zur Deckung von Kriegskosten erhobene Einkommenssteuer auch in Friedenszeiten einführen wollte, erklärte der oberste Gerichtshof diesen Beschluss als verfassungswidrig. Auch Art. 42 der Schweizerischen Bundesverfassung verschliesst dem Bund zunächst jede direkte Besteuerung mit Ausnahme des Umweges durch die Kontingente.

*Hœfiger*¹⁾, dessen Buch über die finanzielle Kriegsbereitschaft der Schweiz schon deswegen besonderes Interesse verdient, weil, obwohl es vor dem Kriege geschrieben wurde, viele seiner Voraussetzungen sich erfüllten und auch verschiedene Massnahmen der Bundes- und Bankbehörden mit seinen Vorschlägen übereinstimmten, widmet einen ersten Teil seines Werkes der Frage der Finanzverfassung und Finanzlage des Bundes. Er schreibt: „Die Geschichte des eidgenössischen Staatshaushaltes bietet ein typisches Beispiel für die Entwicklung des Finanzhaushaltes eines Bundesstaates. Primitivste und unumgänglichste Ausgaben für den Schutz und die Vertretung nach aussen finden ihre Deckung zunächst aus einer Repartition auf die beteiligten Bundesglieder und dann erst aus eigenen Einnahmen des übergeordneten Staatswesens in Form von Zöllen, einer Einnahmequelle, die dem Wesen und der Organisation dieser Staatsform am nächsten liegt.“

Die Bundesverfassung vom Jahre 1848 gab der Eidgenossenschaft festere Form und den Ausbau zum Bundesstaat. In Ausführung seiner wichtigsten Aufgabe, der Ermöglichung und Sicherung freien, durch keine kantonalen und kommunalen Schranken behinderten Verkehrs, wurde dem Bund Zoll, Post- und Münzregal, ferner aus militärischen Gründen das Pulverregal überlassen.

Überliess man so dem gemeinsamen Bunde eine Reihe wichtiger, ihm zu Recht zukommender Aufgaben, so waren die souveränen Kantone keineswegs gewillt, in vernünftiger Konsequenz auch die finanziellen Erträgnisse der genannten Regale dem Bunde zu überlassen. „Einer solchen Lösung hätte nicht nur die Abneigung der föderalistischen Partei gegen die Entstehung einer finanziell starken Zentralgewalt, sondern auch das Interesse der kantonalen Fiskalen, die durch die Zentralisation jener Betriebe erhebliche Ausfälle an Einnahmen erlitten, entgegengestanden.“²⁾ Die

¹⁾ Hauser, Fr., Die Reichsfinanzreform und die Probleme des schweizerischen Bundeshaushalts. Zürich 1915.

¹⁾ Hœfiger, W., Die finanzielle Kriegsbereitschaft der schweizerischen Eidgenossenschaft, unter besonderer Berücksichtigung der Schweizerischen Nationalbank. Zürich 1914. S. 21/22.

²⁾ Grossmann, E., Eidgenössische Finanzpolitik (Wissen und Leben, 5. Heft 1915), S. 177/178.

Verfassungsrevision von 1874 brachte in diesem Verhältnis nur insofern eine geringe Besserung, als infolge der starken Belastung des Bundesbudgets durch die Militärreform die kantonale Beteiligung am Ertrag der Zölle und der Post dahinfelen. Doch immer und immer wieder verlangten der Föderalismus, oft allerdings auch die prekären Kantonsfinanzen neue Opfer.

Als 1874 die *Militärpflichtersatzsteuer* geschaffen wurde, beanspruchten und erhielten die Kantone 50% des Erträgnisses. In gleicher, ja noch krasserer Weise ging es 1885 bei der Schaffung des *Alkoholmonopols*, das nur formell Bundessache, materiell aber eine neue Einnahmequelle der Kantone wurde, ähnlich bei der eidgenössischen Regelung der *Patenttaxen der Handelsreisenden* und zuletzt bei der Schaffung der *Nationalbank*. Ja noch mehr. Dank Zentralisation und einheitlicher Verwaltung, verstärkt durch handelspolitische Massnahmen, wuchsen die Zollerträge zu einer recht beträchtlichen Einnahmequelle an. Auch da regte sich der Wunsch wieder, an der fetten Krippe mitzumachen. Der plumpe und allzu rücksichtslose Versuch, durch eine Volksinitiative zum Ziele zu gelangen, scheiterte zwar; auf Umwegen kam man aber doch zum Ziel. Durch die stetig wachsenden Subventionen sind die Kantone schon längst indirekt Mitverbraucher der Zollerträgnisse. Dass unter diesen Verhältnissen die für den Notfall in Artikel 42 vorgesehenen Geldkontingente der Kantone an den Bund schon längst kaum noch dekorativen Wert haben, ist selbstverständlich. Sowohl *Hoefliger* wie auch *Grossmann* machen auf diesen Umstand aufmerksam. Höchstens für den allerdringendsten Notfall könnten sie in Frage kommen. Scheinbar spräche ja manches für ihre Neubelebung. Ernsthafte, wenn auch keineswegs beweiskräftige, da rein aus föderalistischen Bedenken erzeugte Unterstützung finden die Geldkontingente in der neueren schweizerischen Literatur nur bei *Genoud*¹⁾. Dadurch, dass sie schon in der Verfassung unter den ordentlichen Einnahmen des Bundes figurieren, vermeidet man durch ihre Einführung eine sonst notwendige Verfassungsänderung. Die Kantone haben einfach die Pflicht, ihre Quoten abzuliefern. Wie sie diese aufbringen, ist ihre Sache. Es besteht also keineswegs die Gefahr einer Einmischung des Bundes in die ängstlich gehütete kantonale Steuerhoheit. Dem erhobenen Einwand der Gefahr heftiger Kämpfe bei Anlass der Taxation widerspricht scheinbar die Tatsache, dass die Skala von 1875 im Jahre 1895 stillschweigend und widerspruchlos erneuert wurde. Nur muss nicht vergessen werden, dass einerseits die Überzeugung, es

würden wie seit 1849 so in Zukunft diese Kontingente in Wirklichkeit nie erhoben werden, der Sache keine Bedeutung beizumessen nötigte, und auf der andern Seite eben gerade die Unmöglichkeit einer neuen gerechten Taxation einfach zur Bestätigung zwang. Eine selbständige direkte Bundessteuer verlangt entweder eine neue umfassende, nach gleichen Grundsätzen durchgeführte Taxation, oder sie fusst auf der kantonalen Einschätzung und belastet die Kantone ungleich und ungerecht. Das alles würde durch die Geldkontingente vermieden. Jedoch nur dem starren Prinzip der direkten Besteuerung zuliebe, an dem durch diese kantonalen Überweisungen der Bund partizipieren könnte, lohnt sich die Einführung nicht¹⁾.

Vor dieser Entwicklung standen wir schon vor dem Krieg. Politisch und finanzwirtschaftlich ist sie sehr wohl zu begreifen. Die Kantone wehren sich für ihre Existenz und verteidigen wirkliche oder auch nur scheinbare Rechte im Interesse ihrer, Steuererhöhungen und Reformen im allgemeinen wie überall recht abgeneigten Bürger aufs hartnäckigste, und sei es auch auf Kosten des Bundes. Aber auf der andern Seite führte diese zunehmende Einengung der Mittel des Bundes zu ganz bedenklichen, folgenschweren Konsequenzen.

*Baumgartner*²⁾ schreibt: „Betrachtet man den schlechten Ertrag der kantonalen direkten Steuern, die 0.232 Prozent des Volksvermögens und 0.2 Prozent des Volkserwerbes einbringen, die Tatsache der gewaltigen Steuerhinterziehung, der absolut unzulänglichen, zum Teil rückständigen und insgesamt verworrenen 25 kantonalen Steuerarten, so drängt sich einem ja von selbst die Steuervereinheitlichung als ein Interesse von Kantonen und Bund auf. Die blosse Anwendung des Durchschnitts der gegenwärtig in den Kantonen geltenden Steuerskalen ergäbe, auf das Gebiet der gesamten Schweiz übertragen, einen Mehrertrag aus direkten Steuern von vollen 16—20 Millionen. Es wäre also möglich, ohne den Steuerfuss im Durchschnitt zu erhöhen, mit einer Vereinheitlichung der direkten Kantonssteuern auf dem ganzen Bundesgebiete und ihrer Übertragung auf den eidgenössischen Fiskus, diesem eine neue Einnahme von 16—20 Millionen zu verschaffen, ohne die Kantone um ihre Einkünfte zu bringen. Im Gegenteil, die Eidgenossenschaft als Steuerbezügerin würde in der Lage sein, die Hinterziehung des Steuerkapitals einzuschränken und so den Kantonen grössere Erträgnisse zu verschaffen, als sie bisher besaßen.“ Und weiter:

¹⁾ Hauser, Fr., Die Reichsfinanzreform und die Probleme der Reform des schweizerischen Bundeshaushalts. 1915. S. 97.

²⁾ Baumgartner, O. G., Unsere Zukunft. — Ein Stück Realpolitik. Bern 1916. S. 64/65.

¹⁾ Genoud, L., Die neue Finanzpolitik des Bundes (Quartalschrift für christliche Sozialreform 1915, Heft 1).

„Nicht auf einem einzigen spekultativen Zolleinnahmeposten soll unsere Staatswirtschaft beruhen, sondern auf einer möglichst zahlreichen und vielseitigen Reihe von soliden, der Konjunktur nicht unterworfenen Einkünften.“ Seit dem Jahre 1850 haben sich die Zolleinnahmen des Bundes folgendermassen entwickelt:

Die Zolleinnahmen in den Jahren 1900, 1905 und seit 1910.

Aufgerundet in Tausenden von Franken.

Jahre	Roh-einnahmen der Zölle	Reinertrag der Zölle	Roheinnahmen der Zölle in % der Gesamteinnahme des Bundes	Roheinnahmen der Zölle pro Kopf der Bevölkerung in Fr.
1850	4,206			1. 78
1890	8,565			10. 59
1900	48,010	43,326	82.29	14. 44
1905	63,546	57,969	81.52	18. 92
1910	80,661	73,135	84.01	21. 17
1911	80,939	73,283	82.55	20. 96
1912	86,979	78,768	84.99	22. 24
1913	85,142	76,837	85.18	21. 83
1914	65,080	56,847	83.10	16. 90

Also mehr als 80% sämtlicher Einnahmen entnimmt der Bund den Zöllen; der Schutzzollstaat Deutschland bestreitet seine Einkünfte zu etwa 42% daraus. Kaum ein Land in Europa ist in seiner ganzen Finanzgebarung so von einer einzigen Quelle abhängig. *Hoeffiger* macht mit Recht darauf aufmerksam, dass dieses Charakteristikum unseres Bundesstaates sich besonders fühlbar mache in der dadurch bedingten Unsicherheit bei der Budgetaufstellung: „Das Musterbeispiel eines Landes, dessen Haupteinnahmen aus Steuern fliessend, Jahr für Jahr durch Festlegung der Steueransätze mit den zu bewilligenden Ausgaben in Einklang gebracht werden können, bietet Grossbritannien; das Gegenbeispiel eines Landes, dessen Ausgaben ängstlich nach den voraussichtlich entstehenden Einnahmen gerichtet werden müssen, bildet in typischer Weise die Schweiz¹⁾.“

Auch der *Bundesrat* liess sich schon mehrfach darüber aus. Im *Budget 1907* hiess es beispielsweise: „Wir dürfen nicht vergessen, dass unsere Finanzgesetzgebung nicht dieselbe Dehnbarkeit besitzt wie diejenige anderer Staaten, dass wir nicht wie diese zum Mittel der Erhöhung der Steueransätze greifen können, um unsere Einnahmen zu vermehren, und dass die Zolleinnahmen das einzige Mittel sind, das uns zur Bestreitung neuer Ausgaben zur Verfügung steht.“

¹⁾ Hoeffiger, W., Die finanzielle Kriegsbereitschaft der Eidgenossenschaft. Zürich 1914.

Es wäre deshalb durchaus unrichtig, anzunehmen, dass, weil wir noch auf etwelche Mehrerträge unserer Zolleinnahmen rechnen dürfen, wir unsere bleibenden Bedürfnisse im Hinblick auf diese übrigens stark reduzierten Mehreinnahmen stetsfort und unverhältnismässig steigern können.“

*Balsiger*¹⁾, der 1913 eine an dieser Stelle zu erwähnende juristische Studie über den Voranschlag nach eidgenössischem Recht schrieb, betont mit allem Nachdruck den Mangel einer derartigen Budgetaufstellung, die in guten Jahren zur Verschwendung reize und in mageren den Ausgleich ausserordentlich erschwere. Das ist das eine; dazu ein weiteres. Jeder Zoll hat eine doppelte Aufgabe zu erfüllen. Einmal in erster Linie als Instrument handelspolitischer Interessenvertretung und erst in zweiter, wenn auch willkommener Nebenwirkung als einer Einnahmequelle. Gerade in dieser Doppelstellung liegt zugleich die schwache Seite der ausschliesslichen Mittelbeschaffung durch die Zölle. Niemand kann zum voraus bestimmen, nach welcher Richtung hin sich unsere Handelspolitik wendet. Darum aber sollte es möglich sein, jederzeit ohne allzu ungeheure Erschütterung der Landesfinanzen und ohne in den Entschliessungen darauf ausschlaggebende Rücksicht nehmen zu müssen, eine notwendige Umkehr mitmachen zu können. Abgesehen von allen andern Gründen liegt hier ein starkes Motiv, beizeiten eine von den Zöllen unabhängige und leistungsfähige Einnahmequelle zu suchen.

*Grossmann*²⁾ gibt dieser Überzeugung ebenfalls Ausdruck: „Unsere Handelspolitik wird vor so schwierige Probleme gestellt sein, dass es mehr als unvorsichtig wäre, die Sache noch dadurch zu komplizieren, dass man in den Widerstreit der Interessen der einheimischen Erwerbszweige unter sich und der Interessen unserer Volkswirtschaft mit denen des Auslandes noch das Finanzinteresse des Staates hincinträgt. Das richtige Verfahren dürfte vielmehr sein, die Finanzen des Bundes von den Zöllen tunlichst unabhängig zu machen, um in der Lage zu sein, bei den kommenden handelspolitischen Entschliessungen nur die Wahrung der volkswirtschaftlichen Interessen ins Auge fassen zu müssen.“ Auch einer andern Gefahr ist man nicht völlig entgangen. Hauptsächlich als Folge des neuen Zolltarifs wuchsen die Zolleinnahmen sehr rasch und verwandelten die düstere Prophezeiung des drohenden Defizits immer wieder in das frohe Gegenteil. Man tröstete sich immer wieder, schöpfte aus dem Vollen und unterliess grundsätzliche

¹⁾ Balsiger, J. W., Der Voranschlag nach eidgenössischem Recht. Bern 1913.

²⁾ Grossmann, E., Eidgenössische Finanzpolitik. 1915. Seite 184/185.

Reform. Die Ausgaben wuchsen sprunghaft, bis dann die Rückschläge kamen.

Steiger¹⁾ hatte daher sicher recht, wenn er schon 1914 schrieb: „In Anbetracht der auch vom Bundesrat in der letzten Budgetbotschaft zugestandenen recht oberflächlichen Finanzgebarung der letzten Jahre, wo man es verstanden hat, 30 Millionen Zolleinnahmen aus dem neuen Tarif in wenigen Jahren auf alle mögliche zu rechtfertigende und nicht zu rechtfertigende Weise zu immobilisieren, wird es dem Bundesrat nicht pressieren, dem Volk neue Finanzlasten zuzumuten.“
Erinnern wir uns auch der trüben Selbstanklage des Bundesrates in der Botschaft zum Budget 1912: „Haben wir vielleicht versucht, die Ausgaben zu schätzen, die sich aus den Gesetzen über das kommerzielle, gewerbliche, haus- und landwirtschaftliche Bildungswesen ergeben werden? Haben wir es überdacht, dass, wenn wir auch, gezwungen durch eine harte Notwendigkeit, die Subventionen auf dem Gebiete der öffentlichen Bauten und der schönen Künste, sowie auf demjenigen der Landwirtschaft vorübergehend vermindern könnten, das nicht angängig sein würde hinsichtlich der Subventionen für das Bildungswesen, und dass das Anwachsen der daherigen Ausgaben ein unaufhörliches und unendliches sein könnte? Haben wir ferner genaue Berechnungen angestellt über die Kosten, die das Lebensmittelgesetz mit den von den Räten beschlossenen Zusätzen unsern künftigen Voranschlägen aufbürden wird? Als wir das neue Zivilgesetzbuch annahmen, haben wir uns da hinreichend Rechenschaft gegeben darüber, dass wir damit gleichzeitig eine Ausgabe von 30—40 Millionen Franken auf uns nehmen, deren Wirkung auf unsere Budgets sich während 30—40 Jahren fühlbar machen wird?“ Und dann den trostlosen Verzicht: „Wir können deshalb die Tore unseres Budgets einstweilen nicht mehr offen halten für neue volkswirtschaftliche und soziale Bestrebungen.“

Das mahnte zum Aufsehen. Aus der Mitte der Räte erhoben sich Stimmen. Ein Postulat der Finanzkommission des Nationalrates, das 1912 angenommen wurde, verlangte das Studium neuer Finanzquellen. Der Bundesrat schrieb zum Budget 1914: „Die Versicherung aber können wir auf alle Fälle abgeben, dass unsere Finanzlage zu ernstem Nachdenken Anlass gibt, und dass sie mehr als je grösste Vorsicht gebietet.“ Aus dieser Zeit liegt das Gutachten Prof. Steigers²⁾ vor über die Frage der Erschliessung neuer Einnahmequellen für den Bund. Bei den heutigen Verhältnissen und angesichts des akut gewordenen Problems erscheint

der Kritik dieses Gutachtens in seinen Ausführungen und Schlussfolgerungen etwas allzu akademisch, zurückhaltend und vor bestimmten Schlussfolgerungen zurückschreckend. Als Orientierung dagegen leistete es wertvolle Vorarbeit. Im Anschluss an die Forderung eines stärkeren Einflusses des Finanzdepartements auf die finanziell folgenschweren Beschlüsse des Bundesrates, bespricht dann Steiger der Reihe nach die in Frage kommenden Einnahmemöglichkeiten und die Schwierigkeiten ihrer Durchführung. Der Bundesrat fasst deren Ergebnisse in folgender Bemerkung zusammen: „Der Sachverständige des Finanzdepartements erblickt dermalen und auf längere Zeit hinaus nur zwei Möglichkeiten, die diskutierbar und einer näheren Prüfung wert erscheinen. Es sind dies einerseits die Erhöhung der Einfuhrzölle auf Wein, Bier, Alkohol, Petroleum, Zucker und Kaffee und andererseits die Besteuerung bzw. Verstaatlichung der Tabakfabrikation.“

Zum vorhin aufgerollten Problem äussert sich Steiger¹⁾: „Die Abhängigkeit von den Zöllen und die Festlegung einer das Leben verteuernenden und die Exportfähigkeit erschwerenden Zollpolitik können gemildert werden durch ein Bundessteuergesetz, das aber eine vollständige Reorganisation des Finanzwesens, speziell der Kantone voraussetzt.“ Ich habe bewusst und absichtlich vorhandene Literatur bis jetzt hauptsächlich dazu benützt, das Finanzproblem auf denjenigen grundsätzlichen Boden zu stellen, von dem aus es betrachtet werden muss. Wir kommen zum Ergebnis, dass die durch Artikel 42 der Bundesverfassung dem Bunde gegebenen finanziellen Hilfsquellen durch erfolgreiche föderalistische Bestrebungen in Wirklichkeit derart eingeschränkt wurden, dass zu guter Letzt allein die Zollerträge übrigblieben. Dazu kam dann noch eine gewisse unbekümmerte Sorglosigkeit in der Verwendung der vorhandenen Mittel. Hier hat scharfe Kritik eingesetzt; sie ist an anderer Stelle zu berücksichtigen. Trotzdem war die finanzielle Stellung der Schweiz vor dem Krieg keine schlechte; ihr Kredit ausgezeichnet.

Nüscheler²⁾ hat eine beachtenswerte Studie über die Anleihen der schweizerischen Eidgenossenschaft geschrieben. Seine Darstellung ist allerdings wohl etwas zu rosig, so wenn er den sofort realisierbaren Teil der Schulden der Schweiz mit 70% berechnete. Er konnte das nur unter, meines Erachtens, ungerichtfertigter Weglassung der Eisenbahnschuld. Seine Schlussfolgerungen dagegen waren kaum übertrieben.

¹⁾ Steiger, J., Schweizerisches Finanzjahrbuch 1913. S. 105.
Einnahmequellen für den Bund. Bern 1913. S. 62.

²⁾ Steiger, J., Studie über die Frage der Erschliessung neuer Einnahmequellen für den Bund. Bern 1913.

²⁾ Nüscheler, E., Die Anleihen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich 1914.

Er schreibt¹⁾: „Wenige Staaten befinden sich in so günstigen Vermögensverhältnissen wie die schweizerische Eidgenossenschaft.“ Und weiter: „Die Finanzlage des Bundes und der Bundesbahnen zeigt, dass die Eidgenossenschaft den erstklassigen Kredit verdient, dessen sie sich zurzeit erfreut.“ Auch Seitz²⁾, der ein viel umfangreicheres und gründlicheres Werk über die

¹⁾ Nüscheler, E., Die Anleihen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich 1914. S. 77 und 84.

²⁾ Seitz, H. K., Schweizerische Anleihepolitik in Bund, Kantonen und Gemeinden. Zürich 1915. S. 264.

gesamte Anleihetätigkeit im Gebiet der Schweiz geschrieben hat, kommt zu ähnlichen, wenn auch vorsichtigeren Schlüssen. Jeder, der sich ernsthaft mit den Gesamtfragen schweizerischer Finanzpolitik beschäftigt, wird sich mit den von Seitz erörterten Fragen auseinandersetzen müssen. Der Verfasser kommt zum Schluss: „Die neutrale politische Stellung der Schweiz, die durch die verhältnismässig starke Landesverteidigung noch befestigt wird, erweckt bei den Kapitalisten ein gewisses Gefühl von Sicherheit.“ Eine *materielle Prüfung* bestätigt dieses Urteil.

Staatsrechnungsabschlüsse 1908—1913.

	1908	1909	1910	1911	1912	1913
Einnahmen	147,391,133	155,678,421	166,866,721	nach neuer Rechnung 98,044,099	102,338,649	99,957,112
Ausgaben	150,879,385	158,842,817	161,330,519	98,296,045	100,933,098	105,310,650
Überschuss der Einnahmen .	—	—	5,536,202	—	1,405,551	—
Defizit	3,488,252	3,164,396	—	251,946	—	5,353,538

Die vorhergehenden fünf Jahre 1903 bis 1907 schlossen alle mit Überschüssen im Gesamtbetrage von 26½ Millionen Franken ab. Die Vermögenslage schien sogar sehr gut. Das Reinvermögen des Bundes betrug 1912 116,074 Millionen Fr., 1913 102,512 Millionen Franken und sank erst infolge des Krieges 1914 auf 78,543 Millionen Franken. Ein bisschen Selbsttäuschung war aber doch bei dieser Aufstellung, wenn wir uns die Tatsache überlegen, dass zu den übrigen Vermögensteilen und Anleihen auch die gewaltige Schuldsomme hinzugerechnet werden muss, die das Schweizervolk mit der Verstaatlichung der Bahnen übernahm, für deren Verbindlichkeiten die Schweizerische Eidgenossenschaft gemäss dem Gesetz vom 15. Oktober 1897 mit ihrem ganzen Vermögen haftet, obwohl getrennte Rechnungsführung besteht. Es geht nicht an, die Vermögenslage der Eidgenossenschaft unter Ausschluss der Bundesbahnen zu beurteilen, denn diese bilden einen integrierenden Bestandteil unserer Verpflichtungen, den man nicht zu Recht von den übrigen Vermögensteilen loslösen kann. Tut man es doch — und der Bundesrat selbst begeht den Fehler durch die gesonderte Aufstellung seiner Staatsrechnung —, so verschleiert man bewusst oder unbewusst die wahren Verhältnisse. Die Gesamtverschuldung unseres Landes erscheint dann allerdings sehr gering; in Wirklichkeit aber ist sie viel bedeutender. Die Zusammenfassung aller Vermögensteile schliesst ja keineswegs eine gesonderte Rechnungsführung aus.

Will der Bundesrat sich nicht noch einmal den Vorwurf zuziehen, er bezwecke mit seiner gesonderten, dem Uneingeweihten nicht klaren Vermögensaufstellung, den Kredit des Landes künstlich zu heben, so wird er auf die Dauer eine Änderung nicht umgehen können. Er kann das um so ruhiger tun, als auch trotzdem unsere finanzielle Lage keineswegs zu starken Bedenken Anlass gibt¹⁾. Sowohl Hoeffiger wie Baumgartner weisen ebenfalls mit allem Nachdruck auf diesen Umstand hin. Dazu käme dann noch, um das Bild zu vervollständigen, die *Verschuldung der Kantone und Gemeinden*. Welchen Einfluss der Stand der Eisenbahnschuld auf die Gesamtbelastung der Schweiz hat, zeigt eine Aufstellung.

1. Schuldbelastung (pro Kopf der Bevölkerung).

Jahr	Staatsschulden ohne Eisenbahnschuld ca. Fr.	Anteil an Eisenbahnschuld ca. Fr.	Total pro Kopf ca. Fr.
1883	12.4	—	—
1893	21.2	—	—
1903	31.7	334.3	366
1913	47.8	371.3	419.1

¹⁾ Cf. Hauser, F., Die Reichsfinanzreform und die Probleme der Reform des schweizerischen Bundeshaushalts.

2. Anleihen:

Jahr	der Bundesbahnen	Bundesanleihen	Gesamtanleihen
1901	—	65,592,000	65,592,000
1902	—	66,717,000	66,717,000
1903	—	108,492,000	108,492,000
1904	975,658,650	94,248,000	1,069,906,650
1905	1,018,833,500	94,248,000	1,113,081,500
1906	1,114,360,200	93,850,000	1,208,210,200
1907	1,151,967,850	93,450,000	1,245,417,850
1908	1,149,056,250	93,050,000	1,242,106,250
1909	1,344,221,000	117,600,000	1,461,821,000
1910	1,363,818,350	117,150,000	1,480,968,350
1911	1,457,213,350	116,700,000	1,573,913,350
1912	1,474,384,900	116,250,000	1,590,634,900
1913	1,494,425,348	146,270,000	1,640,695,348

Hœflicher¹⁾ fasst daher das Ergebnis einer Untersuchung der Finanzlage des Bundes wie folgt zusammen:

a. *Mit Bezug auf die Einnahmen und Ausgaben:*

1. Unelastizität der Einnahmequellen.
2. Allzugrosse Belastung der Einnahmen durch Ausgaben für grosse, sich auf lange Zeit hinaus verteilende Aufgaben.

Daher aus 1 und 2: Immobilisierung des Budgets.

b. *Mit Bezug auf die Vermögenslage:*

Ansehnliches, jedoch in der Hauptsache dem Rechte oder dem Zwecke nach völlig festgelegtes Vermögen, daher geringe Verfügungsmöglichkeit und beschränkte Liquidität der prinzipiell verfügbaren Bestände.

c. *Mit Bezug auf die Verschuldung:*

Geringe, konsolidierte Verschuldung, daher grössere Möglichkeit der Erweiterung der Mittel des Bundes durch Aufnahme weiterer Schulden.

Das Urteil ist kaum zu scharf. Nun kam das Kriegsjahr 1914. Jöhr²⁾, der in seinem Buche die voraussichtlichen Einwirkungen eines künftigen Krieges auf die gesamte Volkswirtschaft unseres Landes zu erforschen versuchte, nimmt naturgemäss auch Stellung zu den finanziellen Erschütterungen. Selbstverständlich fällt nur dieser Teil seiner Folgerungen in den Bereich unserer Besprechung. Wenn auch keineswegs alles, was Jöhr voraussagte, eingetroffen oder richtig ist, so, wenn er beispielsweise eine eventuelle Kriegssteuer

aus rechtlichen Bedenken bekämpft und eher den Geldkontingenten den Vorzug gibt, sind seine Ergebnisse doch ausserordentlich beachtenswert. Nach einem historischen Rückblick auf die Einwirkungen des deutsch-französischen Krieges 1870/71 auf unsere Finanzen kommt er zum Schluss: „Der Bund ist heute finanziell ungleich viel besser auf einen Krieg gerüstet als 1870. Er hat überdies in der Nationalbank ein berufenes Organ zur Seite, das ihn beraten und unterstützen kann. Nach einer blossen Grenzbesetzung wird die Rückkehr zum normalen Stand der Dinge für Staat und Bank nicht schwer sein.“ Über die Art und Weise der Schuldendeckung spricht sich Jöhr nicht näher aus, sondern erwähnt bloss die vorhandenen Möglichkeiten. Jöhr hat sich wohl weniger in seinen Schlussfolgerungen als in seinen Voraussetzungen getäuscht. Niemand sah eine derartig lange Kriegsdauer voraus. Nun zum Schluss die Haltung des *Bundesrates*. Zunächst das *Budget 1915*.

Nachdem die mutmasslichen Kosten der Mobilisation mit mindestens 200 Millionen Franken veranschlagt wurden, einer Summe, die etwa 14 Millionen jährlich an Verzinsung und Amortisation verlange, fährt der Bundesrat fort: „Der Voranschlag für 1914 sah ein Defizit vor von 6,680,000 Franken, welches sich infolge des Krieges sicher verdreifachen, oder wahrscheinlich noch vervierfachen wird. Für jeden, welcher die gegenwärtige Finanzlage und die letzten Voranschläge des Bundes zu studieren sich die Mühe genommen hat, ist es ganz klar, dass, wenn wir den gegenwärtigen Voranschlag unter normalen Verhältnissen hätten aufstellen können, das Defizit für 1915 merklich höher ausgefallen wäre, als dasjenige des Jahres 1914. Die Zolleinnahmen wären annähernd die gleichen geblieben, der Ertrag von Post und Telegraph wäre besser gewesen, doch wäre diese Besserung reichlich aufgewogen worden durch die aus den periodischen Besoldungserhöhungen des Personals erwachsende neue Belastung des Voranschlages.“ Dann weiter: „Niemand wird uns der Schwarzseherei bezichtigen können, wenn wir behaupten, dass sich das Budgetdefizit für das Jahr 1915 normalerweise auf wenigstens 8 Millionen belaufen hätte. Wir ziehen den unseres Erachtens unangreifbaren Schluss, dass als chronisches Defizit unserer Rechnungen, bei sich im übrigen gleichbleibenden Verhältnissen, normalerweise ein Betrag von 6 bis 8 Millionen hätte angenommen werden müssen.“

Diesmal nun macht der Bundesrat auch praktische Vorschläge: „Das ist die grosse Aufgabe, die dem Gewissen der Nation gestellt wird, und deren Lösung nur durch die patriotische Mitarbeit aller Parteien und aller Volksklassen und durch den Opfersinn unseres gesamten Volkes möglich sein wird. Nachstehend in

¹⁾ Hœflicher, W., Die finanzielle Kriegsbereitschaft der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1914. S. 42.

²⁾ Jöhr, A., Die Volkswirtschaft der Schweiz im Krieg. Zürich 1912. S. 236/237.

kurzen Zügen die hauptsächlichsten *Richtlinien unseres Programmes*:

1. *Ersparnisse* in der allgemeinen Verwaltung, sowie Beschneidung der Subventionen.
2. *Erhöhung* um zirka 6 Millionen der *Reinerträge von Post, Telegraph und Telephon und der Zölle*.
3. *Tabakmonopol* mit einem Nettoertrag von ungefähr 15 Millionen Franken.
4. Verminderung unserer Mobilisationsschuld auf dem Wege einer *eidgenössischen Kriegssteuer*.

Die Kriegssteuer ist inzwischen Gesetz geworden, Punkt 1 und 2 sind wenigstens teilweise erfüllt; das Ende des Krieges jedoch rückte immer weiter hinaus. Der Bundesrat sah sich zu einer wesentlichen Revision seiner Ansichten gezwungen. Im *Budget 1916* lautet es schon ganz anders. Zunächst einleitend: „Der Vorschlag des nächsten Jahres ergibt das gewaltige Defizit von 37,140,000 Franken. Dasselbe zeigt gewissermassen den wachsenden Druck der internationalen Lage auf unsere Finanzen.“ Und dann noch einen Rückblick auf die Forderungen des Vorjahres: „Die düstere Wirklichkeit hat leider unsere und ihre Berechnungen zu Schanden gemacht. Wir werden von jetzt an nicht mehr mit einer Zunahme unserer Staatsschuld von 200 Millionen, sondern mit einer solchen von ungefähr 500 Millionen rechnen müssen. Nach der Rückkehr normaler Verhältnisse, wie sie etwa vor dem Krieg bestanden, können die Ausgaben, deren Deckung zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts notwendig sein wird, wie folgt bemessen werden:

- a. Chronisches, bereits vor dem Krieg bestehendes Defizit, ungefähr 6—8 Millionen.
- b. Mehrbelastung infolge der Ausführung des Bundesgesetzes über die Unfall- und Krankenversicherung, mindestens 3 Millionen.
- c. Verzinsung und Tilgung der vermehrten Staatsschuld, 30 Millionen.

Unsere Anstrengungen müssen deshalb dahin zielen, wenigstens 39 bis 41 Millionen Franken im Jahr mehr aufzubringen als bisher. Endlich als Schlussergebnis: „Mit einem Wort, die Entwicklung, der das eidgenössische Finanzwesen entgegengeht, wird unser Volk vor drei Alternativen stellen. Unser Staatshaushalt bedarf per Jahr, ausser den bereits bewilligten Mitteln, ungefähr 25 Millionen Franken, um das finanzielle Gleichgewicht wieder herzustellen, und ferner 5 Millionen Franken, um unserem Budget wiederum die nötige Dehnbarkeit zu verschaffen. *Drei Wege* führen zu diesem Ziele. Der erste heisst: *Tabakmonopol*, unterstützt durch eine *Biersteuer*; der zweite: *Erhöhung der Einfuhrzölle*; der dritte: *eidgenössische direkte Steuer*.

Die Wahl, die das Volk zu treffen hat, sollte ihm nicht schwer fallen“. Der Bundesrat berechnet also den voraussichtlichen Mehrbetrag auf 39 bis 41 Millionen Franken. Pessimistischere Beurteiler, so *Baumgartner* und *Eggenschwyler*¹⁾, berechnen den Bedarf mit 70 bis 80 Millionen; *Steiger*²⁾ ebenfalls etwa 60—70 Millionen. Wer recht hat, ist heute schwer abzuschätzen, gewiss handelt es sich um im Verhältnis zur Grösse unseres Landes gewaltige Summen. Die zunehmende Verschlechterung erhärten einige Zahlen.

Anleihen des Bundes:

Ende 1913	Fr. 146,270,000
1914	„ 280,810,000
1915	„ 511,020,000, dazu
1916	eine IV. Mobilisationsanleihe von 100 Millionen Franken.

Das Reinvermögen des Bundes, das 1914 schon auf 78.5 Millionen gesunken war, ist aufgebraucht. Weiter die Defizite der laufenden Rechnungen.

Abschluss	Budget Fr.	Rechnung Fr.
1914	—14,558,941	—22,533,118
1915	—45,588,728 ³⁾	—21,551,507
1916 (Budget)	—37,140,000	

Alles ist einig, dass in dieser Situation nur gründliche Reform helfen kann. Während jedoch der Bundesrat im allgemeinen am hisherigen Finanzausgleich nichts ändern möchte, verlangt eine Reihe von Kritikern grundsätzliche Reform, verbunden mit einer im Sinne wesentlicher Vereinfachung und Ersparnis verbesserten Verwaltung. *Grossmann* zwar spricht die Wünschbarkeit einer Korrektur des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen aus, hält sie aber politisch fast für ausgeschlossen. Am konsequentesten spricht sich *Baumgartner*⁴⁾ aus. Seine Forderung bilde den Schluss dieses Abschnitts:

„Der Artikel 42 der Bundesverfassung ist abzuändern im Sinne einer allgemeinen Finanzreform und eines definitiven Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen.

Der Bund erhebt grundsätzlich direkte und indirekte Steuern, verwaltet die Naturschätze des Landes, wie Wasserkräfte, Salz, Kohle, sowie die öffentlichen Verkehrsmittel (Bundesbahnen, Post und Zoll) zur Volkswohlfahrt und zu seinem Nutzen.

¹⁾ Eggenschwyler, W., Das schweizerische Finanzproblem und die Wege zu seiner Lösung. Zürich 1915.

²⁾ Steiger, J., Zur Herstellung des finanziellen Gleichgewichts des Bundes. Bern 1915.

³⁾ Mit Nachtragskrediten.

⁴⁾ Baumgartner, O. G., Unsere Zukunft. — Ein Stück Realpolitik. Bern 1916. S. 70.

Zu seinem Unterhalt belastet der Bund in erster Linie das Kapital und Einkommen der physischen und juristischen Personen (Aktiengesellschaften), Luxus und Genussmittel, Besitzwechsel (Erbschaft, Bankenverkehr) usw.

Das Steuerrecht und der Steuerfuss sind auf dem ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft in diesen Dingen gleich. An den Erträgen haben die Kantone nach Massgabe der im Finanzausgleich aufgestellten Normen Anteil.“

Im Verlauf unserer Skizze haben wir mehrfach an den innigen historischen und materiellen Zusammenhang zwischen den Bundesfinanzen einerseits und den Kantons- und Gemeindefinanzen andererseits erinnert. Hier setzt nun das unter *Steigers* Redaktion erschienene Werk ¹⁾ „*Der Finanzhaushalt der Schweiz*“ ein. Der III. Band enthält eine aus einzelnen Monographien aufgebaute *kantonale Finanzstatistik*, basiert auf den Staatsrechnungen des Jahres 1910. Ein vom eidgenössischen statistischen Bureau bereinigter Arbeitsplan sollte für eine grössere Einheitlichkeit sorgen und zugleich eine gewisse, wenn auch nur beschränkte Vergleichbarkeit der Ergebnisse ermöglichen. Im übrigen blieb es jedem Kanton unbenommen, die ihm zugewiesene Aufgabe einer Darstellung seines gesamten Finanzhaushaltes nach Gutfinden eingehender oder knapper zu bearbeiten. Eine Reihe von Kantonen haben der Arbeit vollste Aufmerksamkeit geschenkt. Um die Vergleichbarkeit der Staatsrechnungen zu erhöhen, arbeitete das statistische Amt, in Verbindung mit einer Konferenz, ein einheitliches Schema aus, das eine Gruppierung der Staatseinnahmen und -ausgaben nach ihrer Zweckbestimmung, entgegen der gewöhnlichen Klassifizierung nach Verwaltungszweigen, verlangte. Im Anschluss an die vorliegenden Arbeiten unterzog nun das eidgenössische statistische Bureau die kantonalen Staatsrechnungen einer vergleichenden Studie mit einer Reihe instruktiver Tabellen. Dabei kam es allerdings, wie zu erwarten war, zu einem *durchaus negativen Resultat*. Der Bericht ²⁾ sagt darüber: „Die weitere Frage, ob die für die einzelnen Kantone gefundenen Resultate miteinander verglichen werden können, ob daraus Schlüsse gezogen werden dürfen, kann hingegen nicht bejaht werden.“ Kaum zwei kantonale Staatsrechnungen sind nach gleichen Gesichtspunkten erstellt. Äusserste Vorsicht in der Vergleichung der Zahlen ist am Platz. Darüber einige Beispiele: Eine Anzahl Kantone stellen bei den Regiebetrieben die Bruttozahlen, andere die Reinerträge

in Rechnung. Die Bundessubventionen figurieren teilweise überhaupt nicht in der Staatsrechnung, so waren von den Bundesbeiträgen des Jahres 1910 im Gesamtbetrage von Fr. 19,658,339 nur Fr. 12,961,803 in den Schlussziffern der kantonalen Staatsrechnungen enthalten. Die den Kantonen zufallende Hälfte der Militärsteuer fehlt in acht, die Primarschulsubvention in vier Staatsrechnungen. Bei den Steuern weisen drei Kantone gar keine Ausgaben auf, während sie bei andern bis auf 18% der Einnahmen ansteigen. *Trotz dem negativen Resultate hat die Finanzstatistik auch starke positive Werte*. Sie bietet ein reiches, noch nie in dieser Reichhaltigkeit gesammeltes Tatsachenmaterial. Was aber viel wichtiger ist: auf Grund dieser Arbeit werden Vorschläge einer Reform zur Erzielung grösserer Vergleichbarkeit der Staatsrechnungen möglich und notwendig. *Manche Widerstände*, nicht zuletzt die Macht liebgewordener, wenn auch grundsätzlich falscher Routine und Gewohnheit *werden noch zu überwinden sein*. Mit bureaukratischer Verknöcherung wird unnach-sichtlich aufgeräumt werden müssen. Mir will es aber scheinen, es sollte dies alles bei gutem Willen und der nötigen Einsicht möglich sein. Dem als Schlussband erscheinenden systematischen Teil wird das vorbehalten sein. *Damit ist dann auch die Grundlage einer Reform und Vereinheitlichung der kantonalen Steuergesetze in greifbare Nähe gerückt*.

In diesem Sinne leistet das Werk wertvollste Pionierarbeit. Mit einer besondern Darstellung der Spezialsteuern schliesst der Band. Im Anhang folgen einige vorzügliche Tabellen vergleichender Darstellung der wichtigsten Bestimmungen der kantonalen Steuer-taxation bezüglich Existenzminimum, Erleichterung für Witwen und Verheiratete, der Immobilien- und Mobiliareinschätzung, und endlich auch der Aktiengesellschafts- und Genossenschaftsbesteuerung. Uns interessieren aber vorab die materiellen Ergebnisse. Greifen wir einiges heraus. Besonders wertvoll ist der Versuch einer Erfassung des kantonalen Vermögensstandes und der vorhandenen Verschuldung.

Vermögensstand der Kantone.

Überschuss der Passiven über die produktiven Aktiven		Total Vermögen		Vermögen auf einen Einwohner	
1900	1910	1900	1910	1900	1910
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
12,410,709	54,766,554	370,069,476	525,797,047	111.62	140.09

Dazu kommt aber eine starke *Anleiheverschuldung*, die sich seit dem Krieg stark vermehrt hat und ständig zunimmt.

¹⁾ Steiger, J., *Der Finanzhaushalt der Schweiz*. Bern 1916. III. Band: Die Kantone. — IV. Band: Die Gemeinden.

²⁾ Steiger, J., *Der Finanzhaushalt der Schweiz*. III. Band: Die Kantone. S. XVII.

1910 fundierte Schulden der Kantone Fr. 611,418,000
 1914 " " " " " 734,849,000

Ausserdem beträchtliche *Städte- und Gemeindeanleihen*, die 1914 Fr. 588,345,000 betragen.

Die Vermögenslage der Grosszahl der Kantone ist daher keineswegs rosig. Der Krieg wird die Aufgaben der Kantone und Gemeinden nicht verkleinern. Noch wesentlich ungünstiger wird das Bild, wenn wir, dem erst noch zu erwartenden systematischen Teil des Steigerschen Werkes vorgreifend, die Steuer- und Einnahmenverhältnisse der Kantone betrachten. Jede, auch die schärfste Kritik ist hier berechtigt. *Baumgartner*¹⁾ schreibt: „Die Steuerkarte der 25 Stände bietet ein Bild von einer Buntheit und Eigenart, die selbst jene der modernsten malerischen Leistungen übertrifft. Wir sind gewissermassen ‚steuerpolitische Klubisten‘, und man kommt nicht selten mit dem natürlichen Schwergewicht in Konflikt, wenn man die Vernunft mit diesen Entwicklungen in Einklang bringen will. Jeder Stand der Eidgenossenschaft besteuert seine Opfer nach Belieben, in allen Prozentsätzen, nach allen möglichen Prinzipien, mit und ohne Progression, von $\frac{1}{4}$ Prozent bis 14 Prozent. Der eine besteuert das Einkommen, der andere die Bedienten, Billards, Banknoten und Hunde — im einen Kanton gibt es ein halbwegs vernünftiges Existenzminimum, im andern nicht. Hier ist die Bevölkerung mit direkten Steuern bis zum Unterliegen belastet, dort kennt das Gesetz die Einkommenssteuer überhaupt nicht.“

Betrachten wir kurz einige orientierende Ergebnisse des zu besprechenden Werkes. Es ist zwar im Laufe der letzten Jahrzehnte eine Reihe kantonaler und kommunaler Steuergesetze nach modernern Grundsätzen umgebildet worden; aber das Bild ist gleichwohl ein buntpfarbiges. Appenzell I.-Rh. hat heute noch kein Steuergesetz. Es fehlt jede Einheitlichkeit; sogar innerhalb des gleichen Kantons zeigt sich beim Vergleiche von Staats- und Gemeindesteuern oft die grösste Planlosigkeit. Das ist schon in der Veranlagung der Steuer ersichtlich. In bezug auf die Erfassung von Einkommen und Vermögen herrschen die verschiedensten Auffassungen und Prinzipien. Wir können in der Schweiz noch deutlich eine Gruppierung der Kantone nach ihrem Steuersystem vornehmen, indem wir sie einteilen in eine Minderheit, die überwiegend ein Objektsteuersystem besitzt und in eine Mehrheit, die in erster Linie das Steuersubjekt heranzieht. Es sind vorwiegend unter französischem Einfluss stehende Kantone, die nach dem Vorbild des stark ausgebildeten Ertragssteuersystems in Frankreich ein Ähnliches tun. Es sind dies Genf, Wallis, Freiburg, dazu noch Appen-

¹⁾ Baumgartner, O. G., Unsere Zukunft. — Ein Stück Realpolitik. S. 59.

zell I.-Rh. Ein historischer Rückblick zeigt, dass die grosse Mehrzahl der Kantone in erster Linie von der Vermögensbesteuerung ausging. Noch jetzt haben Schwyz, Glarus, Genf, Appenzell I.-Rh. und Nidwalden bloss eine Vermögenssteuer und keine Einkommenssteuer. Die meisten Kantone besitzen eine Vermögenssteuer und daneben eine selbständige Einkommenssteuer, jedoch diese bloss aus dem Arbeitsertrag. Baselstadt hat den umgekehrten Weg eingeschlagen. Ausgehend von der Einkommenssteuer, erfasst es schon in ihr auch den Ertrag aus Kapitalien. Daneben führte es dann eine besondere, allerdings milde Vermögenssteuer ein. Auf diesem modernen steuerpolitischen Grundsatz sind heute, dem Beispiel Preussens folgend, die meisten deutschen Steuergesetze aufgebaut. Ausser Baselstadt haben Baselland, Solothurn und Tessin dieses Prinzip ihrem Steuersystem einverleibt. *Gieré*¹⁾ hat für den Kanton Graubünden die historische Entwicklung steuerlicher Gesetzgebung und Finanzverwaltung an einem Einzelfall sehr gut und anschaulich herausgearbeitet.

Die längst überlebte Kopfsteuer besitzen heute noch Zug, Uri, Obwalden, Solothurn, Baselland, Appenzell A.-Rh., St. Gallen, Genf, Tessin, Schaffhausen, Nidwalden, Glarus, teilweise auch Waadt. Haushaltungssteuern finden sich in einer Reihe von Kantonen und Gemeinden, so in den Kantonen Zürich, Glarus, Zug, Solothurn, Baselland, Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis. Neben den Hauptsteuern bestehen oft noch besondere Polizei-, Schul-, Armen- und Kirchensteuern. In der Erfassung des Einkommens und Vermögens zeigen sich die grössten Unterschiede. Dazu nur wenige Beispiele. Der Kanton Bern klassifiziert das Einkommen nach seiner Entstehung, ähnlich der englischen Einkommenserfassung, in drei Gruppen und besteuert diese verschieden. Die meisten Kantone behandeln das Einkommen einheitlich. Schaffhausen fasst das Einkommen aus landwirtschaftlichem Betrieb nicht als solches, sondern erhebt eine Steuer von $\frac{1}{2}$ pro mille des reduzierten Verkehrswertes. Auch andere Kantone behandeln das Einkommen aus der Landwirtschaft besonders günstig. Steuerfreiheit für Vieh als Vermögensteil haben Bern, Zug, Freiburg, Appenzell I.-Rh., Graubünden, Genf, Schwyz, Wallis. Noch grössere Differenzen zeigen sich bei der Vermögensermittlung. Hypothekarschulden dürfen meist abgezogen werden. Doch hier zeigen sich Ausnahmen. Bern, Freiburg und Wallis gestatten keinen Abzug. Die Immobilienversteuerung ist auch sonst ganz verschieden. Die wichtigen Grundsätze der Progression und des Existenzminimums erfahren vieldeutigste Anwendung. Zunächst finden sich immer noch Kantone,

¹⁾ Gieré, O., Der Staatshaushalt des Kantons Graubünden seit der Einführung der direkten Steuern bis heute. 1856—1914. Bern 1916.

so Appenzell I.-Rh., Nidwalden, Schwyz, Wallis, die die physischen Personen proportional sowohl nach Einkommen als nach Vermögen besteuern; der Kanton Zürich verbietet den Gemeinden die progressive Vermögensbesteuerung. Aber auch in der Form zeigen sich die grössten Unterschiede.

Weiler¹⁾ hat in einer besondern, sehr vollständigen und gut orientierenden Arbeit die Progression bei der Besteuerung physischer Personen in der Schweiz zum Gegenstand einer besondern Untersuchung gemacht. Tatsächlich gibt es wohl kaum ein ähnlich kleines Gebiet wie die Schweiz, auf dem zusammengedrängt so vollständig wohl alle möglichen Formen denkbarer Progression sich finden und daneben noch Staatswesen ohne eine solche. Jeder, der sich um die Theorie und Praxis dieser Grundsätze interessiert, wird gerne zu Weilers Buch greifen. Der Verfasser führt eine Klassifizierung nach folgenden Grundsätzen durch:

1. *Kantone mit verschleierte progressiven Ansätzen*: Obwalden, Freiburg, Neuenburg, Bern.
2. *Kantone mit progressiven Steuern, und zwar*:
 - a. *mit progressiven Staats- und proportionalen Gemeindesteuern*: Glarus, Tessin, Schaffhausen, Baselland, Uri.
 - b. *mit progressiven Staats- und teilweise progressiven Gemeindesteuern*: St. Gallen, Zug, Luzern, Zürich.
 - c. *mit progressiven Staats- und progressiven Gemeindesteuern*: Genf, Waadt, Appenzell A.-Rh., Thurgau, Graubünden, Aargau, Solothurn, Baselstadt.

Entweder wird die Progression in Bruchteilen oder Prozents der zur Steuer herangezogenen Summe berechnet oder in Prozents des Steuerbetrages zugeschlagen. Einzelne Kantone, so Basel-Stadt, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Zug und andere berechnen die Progression stufenweise (*überschiessende Progression*), so dass eine Zerlegung stattfinden muss. Andere Kantone berechnen jeweilen die Progression nach der höheren Stufe für den ganzen Betrag (*Vollprogression*).

Existenzminima finden sich sowohl für Einkommen als auch Vermögen überall, mit Ausnahme von Appenzell I.-Rh. und Nidwalden, teilweise aber sind sie, hauptsächlich für Familien und Witwen, durchaus ungenügend. Basel-Stadt, das für Witwen mit unerwachsenen Kindern das steuerfreie Einkommensminimum auf 2000 Franken und das Vermögensminimum auf 20,000 Franken festsetzt, und ausserdem für Familien mit unerwachsenen Kindern noch Abzüge gewährt,

¹⁾ Weiler, P. H., Direkte Staats- und Gemeindesteuern in der Schweiz. — Die heutige Belastung physischer Personen durch direkte Staats- und Gemeindesteuern in der Schweiz, mit besonderer Berücksichtigung der Progression. Zürich 1910.

geht wohl am weitesten. Auch St. Gallen besitzt ein anständiges Existenzminimum. Im Durchschnitt liegt das Existenzminimum gewöhnlich bei 800—900 Franken, oft noch mit Abzügen für unerwachsene Kinder, das Vermögensminimum bei 3—5000 Franken. In der Anwendung finden sich auch da zweierlei Formen. Die einen Kantone lassen das Minimum unter allen Umständen steuerfrei, so Bern, Zürich, Uri, Schaffhausen, andere, wie Baselstadt, verlangen die Steuer vom ganzen Betrag, falls dieser das Minimum übersteigt. Schon diese äussern Unterschiede zeigen, dass die Verhältnisse keineswegs sehr einfach sind. Viel bedenklicher aber sind die materiellen Unterschiede in der Art und Höhe der Besteuerung. Während einzelne Kantone modern angelegte Steuergesetze besitzen und mässige Steuern erheben, werden die Bewohner anderer, insbesondere der ostschweizerischen Kantone, fast erdrückt unter den Steuerlasten. Einzelne sind beinahe an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angelangt, während andere noch eine stärkere Belastung ertragen. Es zeigt sich oft direkte Abhängigkeit von den Zuschüssen des Bundes. Wenn schon ein Vergleich der kantonalen Steuergesetze ein recht vielfarbiges und unerfreuliches Bild ergibt, so steigert sich die Ungleichheit durch Heranziehung der *Gemeinde- und Staatsbesteuerung*. Nicht einmal in bezug auf Taxation des Steuerpflichtigen ist überall auch nur den bescheidensten Anforderungen Rechnung getragen worden.

In den letzten Jahren sind für eine Anzahl Kantone mehr oder weniger ausführliche Monographien über das Steuerwesen und die Finanzverhältnisse geschrieben worden. Sie vervollständigen das bunte Mosaik in wertvoller Weise. Ich erwähne seit 1910: *Kaufmanns*¹⁾ Arbeit über den Kanton Solothurn, *Tscharner*²⁾ und *Gieré*³⁾ über den Kanton Graubünden, *Wettstein*⁴⁾ über den Kanton Zürich, *Joneli*⁵⁾ über die Finanzen des Kantons Basel-Stadt. Ausserdem existiert, allerdings mehr für praktische Nachschlagszwecke als wissenschaftliche Bedürfnisse eine brauchbare Zusammenstellung der kantonalen schweizerischen Vermögens- und Einkommenssteuer verhältnisse von *Ott*⁶⁾. Vorab Tscharner, der einen historischen Rückblick auf Graubündens Steuer-

¹⁾ Kaufmann, G., Die direkte Staatssteuer im Kanton Solothurn (Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1912).

²⁾ Tscharner, J., Die Staatssteuern des Kantons Graubünden 1838—1913. Stuttgart 1915.

³⁾ Gieré, O., Der Staatshaushalt des Kantons Graubünden seit der Einführung der direkten Steuern bis heute (1856—1914). (Beilage zur schweizerischen Wirtschaftskunde. 8. Heft.) Bern 1916.

⁴⁾ Wettstein, W., Die Steuerreform im Kanton Zürich. Zürich 1913.

⁵⁾ Joneli, H., Finanzen und Finanzpolitik des Kantons Baselstadt (Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1916).

⁶⁾ Ott, Fritz, Die Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz. Zürich 1914.

politik gibt, zeigt an einem Einzelfall, wie ausserordentlich schwer es ist, in einem demokratisch verwalteten Staate Steuerreformen, und seien sie noch so notwendig, durchzuführen. *Wettstein* zeigt gerade an einem der krassesten Beispiele verfahrenere kantonaler Steuerpolitik, der des Kantons Zürich, die Schäden der jetzigen Zustände, die schon so tief sich eingelebt haben, dass sie kaum mehr zu beseitigen sind. Dazu wenige Beispiele.

Wettstein gibt folgende Zusammenstellung.

Gegenwärtige Belastung des Vermögens
(in mindestens 45 Gemeinden des Kantons).

Kapital	Staat	Gemeinde	Total	In Prozenten des Vermögens (à 4 ‰)
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	
5,000	11. 85	60	71. 85	35
10,000	23. 75	120	143. 75	35.9
50,000	133. —	600	733. —	36.5
100,000	299. 25	1,200	1,499. 25	37.5
1,000,000	4,384. 25	12,000	16,384. 25	40.9

Noch krasser wirkt ein Vergleich mit andern Gemeinwesen. Hier ein Beispiel aus meiner Arbeit¹⁾.

Prozentuale Belastung des Einkommens.

Orte	Einkommen 2000 Fr.		Einkommen 4000 Fr.		Einkommen 20,000 Fr.	
	aus Erwerb	aus Vermögen	aus Erwerb	aus Vermögen	aus Erwerb	aus Vermögen
Zürich	2.61	à 4 ‰	4.23	à 4 ‰	11.57	à 4 ‰
Basel	1.5	4	2.05	5.18	4.35	10.48

*Wettstein*²⁾ schreibt unter anderm: „Das Ziel der Zürcher Steuerreform liegt in der Beseitigung des Zustandes, dass der ehrliche Steuerzahler ungefähr das Doppelte von dem zu entrichten hat, was das Gesetz im Grunde von ihm verlangt.“ Die Verhältnisse sind nun allerdings in Zürich besonders krass; aber keineswegs wesentlich verschieden von denen im Kanton Thurgau oder St. Gallen. Heute ist es soweit gekommen, dass man sich ruhig mit der Tatsache abfindet, dass im Kanton Zürich, aber auch anderwärts, zugestandenermassen vielleicht die Hälfte, wenn es gut kommt, drei Viertel des Vermögens oder Einkommens versteuert wird, weil man darin das einzige Mittel sieht, sich vor zu starker Belastung zu schützen. Die Leidtragenden sind bei dieser Sachlage die Leute mit festem, genau bekanntem und nicht zu verheimlichendem Einkommen. Ob eine künftige Ermässigung der Steuersätze imstande

¹⁾ Hauser, Fr., a. a. O., S. 104.

²⁾ Wettstein, W., Die Steuerreform im Kanton Zürich, S. 6.

ist, diese nun eingesessene Steuerkorruption, die durch die Ergebnisse der amtlichen Inventarisierung genugsam bestätigt ist, zum Schwinden zu bringen, erscheint mir zum mindesten fraglich. Man lässt nicht ungestraft und ohne Folgen in einer Reihe von Jahren steuerliche Korruption heranwachsen. *Es ist ein gefährlicher, ewiger Kreislauf, in dem eine Anzahl unserer Kantone sich bewegt, der sie immer wieder von ungenügender Taxation zu erhöhten Sätzen führt.*

Überblicken wir abschliessend auf Grund der uns vorliegenden Literatur das ganze Gebiet schweizerischer Steuergesetzgebung, so erkennen wir deutlich Mängel nach zwei Richtungen hin. *Einmal im Fehlen einheitlicher Grundsätze im Aufbau, häufiges Fehlen primitivster und sozialer Momente wie Progression und Existenzminimum, dazu eine gänzlich verschiedene Art der Einschätzung und Taxation von Einkommen und Vermögen. Es zeigt sich ferner jetzt schon ein deutlich zutage tretendes Überspannen direkter Einkommens- und Vermögensbesteuerung bis zu einem Grade, der direkt Betrug zur Selbsthilfe stempelt.* Das Bild wird keineswegs erfreulicher, wenn wir, dem IV. Band des Steigerschen Werkes folgend, die *Gemeindefinanzen* mit zur Betrachtung heranziehen.

Der IV. Band¹⁾ enthält in einem ersten Teil eine interessante Sammlung der wichtigsten Bestimmungen der Kantone bezüglich der Gemeindefinanzen und in einem zweiten Teil Einzeldarstellungen der finanziellen Verhältnisse und Steuergesetze aller Gemeinden über 10,000 Einwohner. Auch hier zeigt sich das gleiche bunte Bild. In der Arbeit über die *Gemeinden des Kantons Zürich* heisst es: „Die Zahl der Gemeinden mit exorbitanter Steuerbelastung hat sich demnach namentlich in den letzten Jahren in auffälliger Weise vermehrt“, in der über *Bern*: „die Staats- und Gemeindesteuern haben sich im Zeitraum 1882—1913 um 224 ‰ vermehrt.“ Die beiden Bände des „Finanzhaushalt der Schweiz“ repräsentieren das Ergebnis jahrelanger Arbeit. Wir empfehlen sie jedem zum Studium. Die Kenntnis der Finanzverhältnisse seiner engeren und weiteren Heimat gehört sicherlich zu den Pflichten des sich um das Wohl des Landes interessierenden Schweizers. Mit Spannung sehen wir der Fortsetzung des Werkes entgegen. Wenn wir einem aufrichtigen und dringenden Wunsche Ausdruck geben dürfen, so ist es der: das eidgenössische statistische Bureau möge trotz sonstiger Inanspruchnahme seine Arbeiten so rasch fördern, dass der II. Band über den Finanzhaushalt des Bundes in kürzester Zeit erscheinen kann. Bei gutem Willen, Zurückstellung aller unnötigen Kleinarbeit und bestmöglicher Förderung seitens des

¹⁾ Steiger, J., Der Finanzhaushalt der Schweiz. IV. Band. Die Gemeinden. Bern 1916.

eidgenössischen Finanzdepartements sollte das möglich sein. Erst dann kann der allgemeine Teil fertig erstellt werden. Dass aber das ganze Werk nicht allzusehr zeitlich auseinandergerissen werde, ist eine unbedingte Voraussetzung seiner praktischen Verwendbarkeit und Wirkung.

Nicht ohne Bedenken gehen wir nun an die Erörterung der Reformmöglichkeiten. Ich habe absichtlich der Darstellung gegenwärtiger Verhältnisse einen etwas breiten Raum gelassen. Man gewinnt dadurch bessere Distanz zu den zu besprechenden Problemen. Resümierend wäre etwa zu sagen: *Die gegenwärtige Finanzlage der Eidgenossenschaft verlangt eine grundsätzliche Neuorientierung und Reform. Artikel 42 der Bundesverfassung muss im Sinne einer Erweiterung der steuerlichen Kompetenzen des Bundes revidiert werden. Die Finanzreform ist aber nur lösbar im Zusammenhang mit einer Neuregelung des Finanzausgleichs mit den Kantonen und Gemeinden, oder auf dem Wege der Einführung von direkten oder indirekten Steuern auf Objekten, die bis jetzt von den Kantonen nicht oder nur ungenügend herangezogen wurden.* Ich halte mein früheres Urteil heute noch aufrecht¹⁾: „Es scheint mir ausserordentlich gefährlich, in einem Moment, wo verschiedentlich das Gebiet der direkten Einkommens- und Vermögenssteuer von den Kantonen und Gemeinden fast über alles Mass hinaus beansprucht wird, auch noch den Bund an der gleichen Quelle schöpfen zu lassen. Ich befürchte davon im gegebenen Moment eine schwere Schädigung der Gemeinde- und Kantonsfinanzen, eine Beeinträchtigung sozialpolitischer und kultureller Aufgaben. Der Aufgabenkreis der Kantone ist keineswegs kleiner geworden, sondern wächst ständig trotz der Übernahme vieler Aufgaben durch den Bund. Zweifellos ist es sehr wohl möglich, eine einmalige direkte Kriegssteuer aufzubringen. Ob aber durch direkte Steuern eine dauernde Einnahme geschaffen werden kann, bezweifle ich vorläufig. Wenigstens wird es notwendig sein, zunächst ernsthaft zu prüfen, ob nicht ein anderer Ausweg möglich und gangbar ist.“

II. Die Hauptprobleme der Bundesfinanzreform.

1. Beschränkung der Ausgaben und Verwaltungsreform.

Der Bundesrat selbst hat wiederholt nachdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass die in keinem Verhältnis zu den Einnahmen wachsenden Ausgaben beschränkt werden müssten. Leider blieb es stets beim platonischen Wunsch.

¹⁾ Hauser F., a. a. O., S. 109.

Als erster Punkt der im Budget für das Jahr 1915 namhaft gemachten Vorschläge figuriert wieder:

1. Ersparnisse in der allgemeinen Verwaltung und in den Regiebetrieben, sowie Beschneidung der Bundessubventionen.

Es sind vornehmlich zwei Ausgabeposten, die sich aussergewöhnlich stark vergrössert haben: Die *Militärausgaben* und die *Subventionen*.

1. Die Militärausgaben.

Jahr	Ausgaben	In Prozenten der Gesamtausgaben
	Fr.	
1875	11,018,000	28.2
1885	17,165,000	37.3
1895	23,350,000	30.1
1905	30,500,000	26.4
1910	42,263,000	26.2
1911	44,778,000	25.9
1912	45,156,000	24.9
1913	45,840,000	25.6

Entwicklung der Militärausgaben:

Militärausgaben 1883 . . .	100 %
„ 1913 . . .	280.6 %

Im Vergleich zu den Gesamtausgaben sind allerdings die Militärausgaben weniger rasch gewachsen, dagegen erreichen sie heute einen für unsere Verhältnisse ausserordentlich hohen Betrag.

Belastung pro Kopf der Bevölkerung 1900 Fr. 8.35
1913 Fr. 11.97

Dazu darf nicht übersehen werden, dass eine Reihe militärischer Ausgaben, wie Neubewaffnungen, nicht in der Staatsrechnung aufgeführt, sondern aus Anleihen bestritten werden. Die nächsten Jahre werden sicher noch eine wesentliche Erhöhung des Militärbudgets zur Folge haben.

2. Die Subventionen

(ohne Primarschulsubvention und Anteil am Alkoholmonopol).
In Tausend Franken.

	1901	1910	1912	1913
Bauten und Korrekturen . . .	3,475	2,994	5,023	5,315
Jagd, Fischerei, Vogelschutz . .	47	107	100	108
Landwirtschaft und Forstwesen .	2,253	4,305	5,567	6,740
Bildungswesen, Gesundheitswesen	1,476	2,792	3,124	3,636
Total	7,251	10,198	13,814	15,799

1901—1913: Zunahme: 8,5475 Millionen Franken
pro Jahr durchschnittlich Fr. 657,500.—

Zu diesen Subventionen kommen noch: *Volksschulsubventionen*: 1913 Franken 2,357,528. *Zahlung des Ertrages des Alkoholmonopols an die Kantone*: 1913: Franken 7,341,989.

Hier setzt nun die Kritik ein. *Eggenschwyler* allerdings polemisiert in sehr einseitiger, oft direkt gehässiger Weise gegen diese Bundesunterstützungen. So, wenn er schreibt¹⁾: „Auf keinen Fall darf es als erwiesen gelten, dass der Bund durch die Zuwendung dieser Summen der Kultur und Wirtschaft besser diene als — durch ihre Unterdrückung. . . Umsonst suchen wir nach den Anzeichen, dass sich unser kulturelles Niveau, unser Unternehmungsgeist, unser Verantwortlichkeitsgefühl seit 1901 oder 1904 entsprechend dem steigenden Bundesdünge gehoben habe.“ *Baumgartner* urteilt wesentlich sachlicher. Es ist sehr schwer, ein richtiges Urteil über die Subventionen abzugeben. Ihr wirtschaftlicher Nutzen ist unbestreitbar, wenn sie auch keineswegs zur finanziellen Konsolidierung der Kantone beitragen, da sie in fast allen Fällen bloss dann ausbezahlt werden, wenn der Kanton selbst gewisse Leistungen auf sich nimmt. Die meisten Subventionen zwingen also den Kanton zu Ausgabenvermehrungen. Gerade der Umstand, dass ein Kanton erst dann weitere Subventionen erhalten kann, wenn er selbst in der Lage ist, grössere Geldmittel für den beabsichtigten Zweck flüssig zu machen, ist schuld an der ungleichmässigen und oft ungerechten Verteilung der Bundesgelder. Finanzkräftige Kantone sind imstande, nach Ausführung der dringenden Arbeiten oder Unternehmungen mit Bundeshilfe auch minder wichtige Werke an die Hand zu nehmen, während ärmeren Kantonen oft die Zuschussmittel für die dringlichsten Verbesserungen fehlen. Bei der stark föderalistisch orientierten finanziellen Autonomie der Kantone stehen einer Regelung nach einheitlicheren Grundsätzen starke Hindernisse entgegen. Diese Feststellung schliesst keineswegs eine Anerkennung des Nutzens vieler Subventionen aus. Tatsächlich wären die meisten Kantone bei der prekären Lage ihrer Finanzen gar nicht im Falle, gewisse Verbesserungen, Bildungs- und Kulturaufgaben ohne diese Beihilfe an die Hand zu nehmen. Nur hat man etwas allzu stark aus dem Vollen geschöpft. Nachher konnte man dann nicht mehr zurück, weil sich der Kanton inzwischen darauf eingerichtet hat²⁾.

An diesem Ausgabeposten werden kaum wesentliche Reduktionen möglich sein, und *Grossmanns*³⁾ An-

¹⁾ Eggenschwyler, W., Das schweizerische Finanzproblem und die Wege zu seiner Lösung. Zürich 1915, S. 56/57.

²⁾ Cf. Hauser, Die Reichsfinanzreform und die Probleme der Reform des schweizerischen Bundeshaushalts.

³⁾ Grossmann, E., Eidgenössische Finanzpolitik. S. 182 (Wissen und Leben, 1. Dezember 1915).

sicht erscheint mir richtig. „Es gibt Finanzpolitiker, die bei ihren Plänen und Studien die Sparmassnahmen grundsätzlich ausschalten, weil sie der Überzeugung sind, dass nennenswerte Erfolge auf diesem Gebiete ausgeschlossen sind. Die Erfahrung spricht in der Tat für die Richtigkeit dieser Anschauung. Jeder Vorschlag auf Herabsetzung der Aufwendungen für Kultur- und Wohlfahrtszwecke stösst auf den erbitterten Widerstand der betreffenden Kreise, die sich dann nicht selten zu förmlichen Koalitionen zur gemeinsamen Abwehr der Sparpläne zusammenschliessen.“ Der *Bundesrat* selbst urteilt ähnlich (Budget 1916). „Je mehr wir unsern schon öfters bekundeten Gedanken, die Axt an den Wald der Bundessubventionen zu legen, zu verwirklichen versuchen, desto heftiger wird der Widerstand, dem wir begegnen, und wir sind gezwungen, zuzugeben, dass das Subventionswesen, so wie es sich bei uns ausgebildet hat, einer politischen und sozialen Notwendigkeit entspricht.“ Ständige, zum Teil sicher nicht unbegründete Angriffe erhebt die Kritik gegen die kostspielige und unökonomische Art der Verwaltung unserer Regiebetriebe Bahn, Post, Telephon, Telegraph; aber auch gegen die Bundesverwaltung selbst. Ich nenne *Steiger*, *Baumgartner*, *Eggenschwyler*.

Baumgartner stellt folgendes *Programm*¹⁾ auf: „Die Reform der eidgenössischen Verkehrsanstalten im Sinne der Vereinfachung der Verwaltung und Ökonomisierung des Betriebes ist zu beschleunigen. Das Rückkaufsgesetz der S. B. B. ist abzuändern im Sinne der Verpflichtung zur Rendite. Solange diese Reorganisation nicht erfolgt ist, muss die Einführung neuer Monopole unbedingt abgelehnt werden.“ Wenn keineswegs bestritten werden kann, dass auf dem Weg der Verwaltungsreform mancherlei Ersparnisse, allerdings dann hoffentlich nicht auf Kosten der untern Angestellten und Arbeiter, zu erzielen wären, namhafte Summen sind es nicht. Dem Aussenstehenden ist es fast unmöglich, sich ein genaues Bild der Geschäfte einer Verwaltung zu machen; der Vorsteher oder Departementschef hat es daher fast immer recht leicht, die Unmöglichkeit einer Reduktion seiner Abteilung zu beweisen oder doch plausibel zu behaupten. Das ist nicht nur in der Schweiz so. *Eggenschwyler* irrt daher, wenn er die Ansicht vertritt, dass die Abhilfe gegen die heutige Finanznot vor allem im Wege der Sparsamkeit zu suchen ist.

Es bliebe nun die Frage der *Verbesserung bisheriger Einnahmequellen*. Die Frage der Zölle soll später kurz behandelt werden; die übrigen scheinen zahlreich, sind aber kaum sehr ergiebig zu gestalten.

¹⁾ Baumgartner, O. G., a. a. O., S. 71/72.

Der Ertrag des *Pulverregals* (1913 Fr. 85,905; 1914 Fr. 19,430) fällt als zu unbedeutend ausser Betracht.

Die *Militärpflichtersatzsteuer* warf folgende Beträge für die eidgenössische Staatskasse ab:

Jahr	Betrag	Jahr	Betrag
	Fr.		Fr.
1898	1,638,000	1912	2,253,362
1907	2,389,692	1913	2,320,276
1908	1,996,607	1914	2,148,753
	(neue Militärorgan.)		
1910	2,143,062	1915	5,090,604
1911	2,204,918	1916	3,000,000
		(Budget)	

Die ohnehin geringen Einnahmen sind durch die neue Militärorganisation noch reduziert worden. Die Steuer zeigt eine sehr rohe und primitive Veranlagung, die dadurch kaum besser wird, dass sie seit zwei Jahren in unbegreiflicher Weise verdoppelt erhoben wird. Sie wirkt als Kopfsteuer, ist nach oben limitiert, besitzt keinerlei Progression, zieht aber dafür in unbilliger Weise auch das anwartschaftliche Vermögen, das unter Umständen vor Erbantritt noch verloren gehen kann, zur Steuerleistung heran. Die Militärpflichtersatzsteuer wäre, auf besserer Grundlage aufgebaut, ertragsfähiger; der Gedanke einer allgemeinen *Wehrsteuer* fällt unter die Betrachtung über die direkte Bundessteuer.

Die *Postverwaltung* ergab an Reinerträgen:

1901	Fr. 3,063,000
1910	„ 2,568,078
1912	„ 2,513,888
1913	„ 1,004,610
1914	— „ 0,158,484 (Defizit)
1915	— „ 2,229,523 (Defizit)

Telegraph und Telephon:

1901	—Fr. 1,044,000 (Defizit)
1910	„ 519,220
1912	„ 1,009,575
1913	„ 1,165,760
1914	„ 2,804,948
1915	„ 2,885,192

Trotz gewaltiger Umsätze mehr als bescheidene Ertragnisse.

Im Gegensatz zu der Bestimmung der Bundesverfassung, die Post, Telegraph und Telephon den Einnahmequellen zuzählt, verbietet auch die heutige Auffassung von der volkswirtschaftlichen und verkehrsfördernden Aufgabe dieser Institutionen die Erzwün-

gung grosser Überschüsse. Also auch hier keine Möglichkeit grosser Gewinne.

2. Zollerhöhungen.

Von den bisherigen Einnahmeposten bliebe zunächst allein eine Erhöhung der Zollertragnisse übrig. Nach dem, was an kritischen Stimmen und Urteilen bei Anlass der Besprechung der allgemeinen Finanzlage angeführt worden ist, wäre eigentlich kaum mehr viel hinzuzufügen. Die Wahrscheinlichkeit hingegen, dass bei Beratung der Vorlagen des Bundesrates, sicher aber dann wieder beim Herannahen erneuter Zolltarifverhandlungen ernsthaft und wohl auch leidenschaftlich Zollfragen diskutiert werden, zwingt noch zu einigen Ergänzungen. Wir besitzen zwei Arbeiten, die uns über die Handelspolitik der Schweiz ausserordentlich gut informieren; die eine von *P. H. Schmidt* ¹⁾, die andere von *H. Signer* ²⁾. *Schmidt* zieht allgemeine Vergleiche und bespricht die europäische Handelspolitik in ihrem Verhältnis zur Schweiz seit dem Jahre 1798. Er zeigt die durch die Haltung der umliegenden Mächte bedingte Um- und Abkehr unseres Landes vom begeisterten, in Artikel 29 der Bundesverfassung noch heute historisch dokumentierten liberalen Freihandel allmählich zum Schutzzoll. Seine Schlussfolgerungen lassen sich etwa wie folgt umschreiben.

Die Schweiz kann einerseits gegenüber der Handelspolitik ihrer Nachbarstaaten unmöglich eine blosser Konsumentenpolitik treiben, sie kann sich einer starken handelspolitischen Rüstung nicht entschlagen; andererseits aber kann unser Land der Handelspolitik Europas keine neuen Bahnen vorschreiben, es muss sich damit begnügen, die eigene Wohlfahrt zu verteidigen.

Signer, der sich mehr auf die Vorgänge in der Schweiz im Verlauf der verschiedenen Epochen unserer Handelspolitik beschränkt, kommt zu ganz ähnlichen Resultaten:

„Es ist zu erwarten, dass der kommende Zolltariffeldzug erneute Kämpfe zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen Interessengruppen zeitigen wird. Abermalige Zollverschärfungen sollten in jedem Falle vermieden werden. Eine Absperrungspolitik verträgt sich mit den schweizerischen Verhältnissen nicht. Die Schweiz wird, ob sie es will oder nicht, immer inniger in das Gewebe der Weltwirtschaft verflochten. Das höhere Interesse des Landes gebietet, dass den Wünschen der Schutzzollbegehrenden Zügel angelegt werden.“

¹⁾ Schmidt, P. H., Die Schweiz und die europäische Handelspolitik. Zürich 1914.

²⁾ Signer, H., Die treibenden Kräfte der schweizerischen Handelspolitik. Zürich 1914, S. 268/269.

War das schon vor dem Kriege richtig, wieviel mehr jetzt und nachher. Dass sich schon Interessenkämpfe vorbereiten, beweisen die Äusserungen der Organisationen beider Interessengruppen. Ich erwähne die Eingabe der *Schweizerischen Liga für die Verbilligung der Lebenshaltung* betreffend die Vorbereitung neuer Handelsverträge¹⁾ und die Kampfschrift des *Schweizerischen Bauernverbandes*²⁾.

Die Schweiz wäre an und für sich wie kaum ein anderes Land für eine freihändlerische Handelspolitik geschaffen. Mehr und mehr Industriestaat geworden, ist sie bis zu einem weiten Masse auf die Einfuhr notwendiger Lebensmittel angewiesen. Die Hauptindustrien des Landes, die sich vornehmlich als Qualitätsindustrien charakterisieren, brauchen den Schutzzoll nicht notwendig, ja wünschen ihn teilweise nicht einmal, da dadurch ihre notwendigen Rohprodukte verteuert werden. Der gewaltige Handel leidet unter schwerer Zollbelastung. 1899 schrieb der *Bundesrat* in seinem *Bericht über die Finanzlage*³⁾: „Wohl aber wird der Bundesrat, wie früher, allen Anregungen entgegengetreten, bei welchen ausschliesslich fiskalische Interessen die Triebfeder bilden und welche für den Grossteil der Bevölkerung, welche jetzt schon aus der Entrichtung von Zöllen mit einer indirekten Steuer von Fr. 17 per Kopf belastet ist, eine Verteuierung der notwendigsten Lebensmittel und Verbrauchsgegenstände bedeuten würde.“ Inzwischen aber sind die Zollansätze teilweise noch etwas erhöht worden, so dass die durchschnittliche Belastung sich schon 1910 auf Fr. 21. 60, 1913 auf Fr. 21. 83 belief. Das ist reichlich viel, wenn man sich gleichzeitig bewusst wird, dass in Frankreich nur etwa 13 Fr., in Deutschland 12. 8 Fr. im gleichen Zeitpunkt auf den Kopf der Bevölkerung entfielen. Auch dem *Bundesrat* ist bei der ganzen Entwicklung nicht recht wohl. In der *Botschaft zum Budget 1911* schrieb er: „Vom rein fiskalischen Standpunkte aus ist die Zunahme der Zollerträge sehr zu begrüßen, für unsere Volkswirtschaft kann sie aber auch Nachteile zur Folge haben . . . Auch die steuerliche Leistungsfähigkeit hat ihre Grenzen, und es dürfte eine Zeit kommen, wo wir mit Bezug auf die Zölle nur mehr auf diejenigen Mehreinnahmen angewiesen sein werden, die aus der Vermehrung der Bevölkerung und aus der Steigerung von Handel und Verkehr resultieren.“

¹⁾ Eingabe der Schweizerischen Liga für die Verbilligung der Lebenshaltung an das Schweizerische Handelsdepartement. Februar 1915.

²⁾ Laur, E., Wirtschaftliche Richtlinien für die Schweizerische Zollpolitik. Brugg 1915.

³⁾ Botschaft des Bundesrates über die schweizerischen Finanzen. 26. Mai 1899, S. 33.

Sonst in ihren Forderungen keineswegs zurückhaltende Kritiker wie *Eggenschwyler* und *Baumgartner* warnen vor Zollerhöhungen. *Grossmanns*¹⁾ Urteil haben wir schon gehört, er warnt mit vollem Recht vor jeder Überspannung der jetzt schon hohen Zollansätze. Zu Recht macht er auch folgende Bemerkung: „Der Konkurrenzkampf auf dem Weltmarkt wird für die exportierenden Industrien nach dem Kriege voraussichtlich noch schärfer werden als bisher, und es sollte daher alles vermieden werden, was auf eine Verteuierung der Lebenshaltung der Arbeiterschaft hinausläuft.“

Ein weiteres Moment verlangt ausserdem Beachtung. Die wiederholten heftigen Kämpfe um neue Zolltarife haben auch anderwärts, so in Deutschland und Österreich-Ungarn, den Wunsch entstehen lassen, in Zukunft, solange die Handelspolitik keine neue Bahnen betritt, auf friedlicherem Wege das Ziel zu erreichen. Die Störungen des Wirtschaftslebens, welche die Aufstellung eines neuen Zolltarifs mit sich bringt, der Ansturm der Interessenten, das Feilschen zwischen den Industrien, den politischen Parteien und der Regierung, die Erweckung von Hoffnungen durch die Aufstellung des Generaltarifs und ihre vielfältige Enttäuschung und Verstimmung durch die in den Vertragsverhandlungen erfolgende Wiederherabsetzung, das alles lässt es begreiflich erscheinen, dass sich die Regierungen die Frage vorlegen, ob die voraussichtlich nur geringe Verschiebung des Zollniveaus einen derartigen Aufwand an Zeit und Kraft lohne. Wir stehen also vor der Möglichkeit der einfachen Verlängerung bestehender Handelsverträge, falls der Krieg nicht starke Verschiebungen bringt²⁾. Der *Bundesrat* selbst will keine Zollerhöhungen. Er führt zwar in seinem Programm zum Budget 1916 die Frage der Zollerhöhungen als Alternative zwischen Tabakmonopol und Bundessteuer an. *Baumgartner* hat aber offenbar nicht so unrecht, wenn er vermutet, es geschähe mehr, um durch das Schreckgespenst der noch unbeliebteren Zollerhöhungen das unpopuläre Tabakmonopol annehmbar zu machen. Der *Bundesrat* schreibt zum *Budget 1916*: „Es erübrigt uns noch, in einigen Worten unsere Stellungnahme zu derjenigen Finanzreform zu präzisieren, die darin bestehen würde, uns durch die Erhöhung des Eingangszolls auf Zucker, Wein, Kaffee, Petrol und ähnliche Gegenstände die notwendigen Gelder zu verschaffen. Es liegt auf der Hand, dass, wenn die vorerwähnten, die Festigung unserer durch den Krieg erschütterten Finanzen bezweckenden Bestrebungen fehlschlagen sollten, die Erhöhung unserer Einfuhrzölle oder vielmehr die Umgestaltung unseres

¹⁾ Grossmann, E., a. a. O., S. 184.

²⁾ Cf. Hauser, a. a. O.

Zolltarifs in ein fiskalisches Werkzeug nicht zu vermeiden wäre. Sie würde gewissermassen die ultima ratio bilden. Solange dies aber nicht unumgänglich notwendig ist, werden wir uns weigern, diesen Weg zu gehen. Unser Zolltarif sollte bleiben, was er bis jetzt gewesen ist, d. h. vor allem ein wirtschaftliches Hilfsmittel, das erst in zweiter Linie fiskalischen Zwecken dienen darf.“ Das wären einige Gründe allgemein politischer und sozialpolitischer Natur. Zu keinem wesentlich andern Resultat führt eine Untersuchung der materiellen Möglichkeiten und Ergebnisse beabsichtigter Zollerhöhungen.

In seinem schon erwähnten Gutachten kommt *Steiger* 1913 zum Resultat, dass ohne starke Schädigung der schweizerischen Volkswirtschaft höchstens die Zölle auf Wein, Bier und einzelne Luxusartikel in Betracht fielen. Eine grössere Summe, also etwa 7 Millionen, wäre einzig beim Wein zu erzielen, wobei erst noch die Frage entstünde, ob nicht durch starken Konsumrückgang die Erhöhung teilweise illusorisch würde und weinbauenden Ländern wie Frankreich und Spanien gegenüber aus handelspolitischen Kompensationsrücksichten müsste fallen gelassen werden. Die Situation ist heute keine andere. Zwar verlangt der *Bauernverband* als Ersatz für das von ihm abgelehnte Tabakmonopol neben einer Biersteuer Erhöhung des Weinzolls, wohl mehr aus Gründen bäuerlicher Interessenpolitik zur Hebung der Eigenproduktion an Most und Wein als aus sachlichen, allschweizerischen Überlegungen. *Grossmann* verwirft ebenfalls Zollerhöhungen. Eine vom Standpunkt der Konsumenten aus, aber keineswegs einseitig geschriebene Studie von *Heller*¹⁾ untersucht die Möglichkeiten der Zollerhöhungen der in Frage kommenden Artikel. Interessant ist seine Untersuchung des Anteils der einzelnen Kategorien an den Zollerträgen. Eine auf den heutigen Stand ergänzte Tabelle zeigt das Resultat.

Einfuhrzölle.

Jahre	Zollerträge aus den Lebens- und Genussmitteln		Zollerträge aus allen übrigen Kategorien	
	in Millionen Franken	in % der sämtlichen Einfuhrzölle	in Millionen Franken	in % der sämtlichen Einfuhrzölle
1912	37.7	44.0	47.9	56.0
1913	38.7	46.2	45.0	53.8
1914	31.3	48.1	33.8	51.9
1915	29.2	55.1	25.6	44.9

¹⁾ Heller, J., Die Reorganisation der Bundesfinanzen (Korrespondenzblatt der Schweiz. Liga für die Verbilligung der Lebenshaltung Nrn. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 1 1915/16).

Die Zolleinnahmen aus den Lebens- und Genussmitteln bilden nicht nur die grösste, sondern auch die am sichersten fliessende Einnahmequelle auf dem Gebiet der Zölle. *Heller* kommt zum Schluss, dass mit Ausnahme von einigen Millionen jährlicher Einnahmen aus einer mässigen Weinzollerhöhung, welche gleichzeitig mit einer Unterstellung der bis jetzt monopolfreien Branntweinsorten unter das Alkoholmonopol und eventuell mit einer Erhöhung der Alkoholpreise geschehen müsste, keine Mehreinnahmen aus Zöllen und indirekten Steuern zu erhalten sind.

3. Kriegssteuer und direkte Bundessteuer.

Während in Konsequenz ihrer ausgesprochen zentralistischen Tendenz die Schweiz zur Zeit der Helvetik die direkte Besteuerung in Form verschiedener Auflagen für sich in Anspruch nahm, brachte die föderalistische Entwicklung der spätern Jahrzehnte ein deutliches Abwenden von dieser Form der Einnahmenschaffung. Der Grundsatz, dass die direkten Steuern den Kantonen und Gemeinden, die indirekten dem Bund zuzuweisen seien, kam erneut und dauernd zum Durchbruch, und fand seinen gesetzgeberischen Ausdruck in Artikel 42 der B. V. Im Jahre 1899 brachte *Joss* eine Motion ein, des Inhalts, der Passus des Artikels 42 der Bundesverfassung bezüglich der Kontingente der Kantone sei zu streichen und durch folgende Worte zu ersetzen: Die Ausgaben des Bundes werden bestritten: „aus einer auf das Vermögen, das Einkommen und den Erwerb gelegten Bundessteuer, deren Regulierung der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist.“ Die Motion wurde mit erdrückender Mehrheit abgelehnt. Im Jahre 1912 dagegen anerkannte der *Bundesrat* die Vorzüge einer direkten Bundessteuer. Er schrieb im *Budget* unter anderem: „Die Staaten, welche ein auf direkten Steuern basierendes System haben, befinden sich in einer viel günstigeren Lage.“

Der Gedanke einer direkten Bundessteuer auf Vermögen oder Einkommen hatte offenbar im Laufe der Jahre zahlreiche Anhänger gefunden, grundsätzliche wie die Sozialdemokraten und solche, die aus praktischen Erwägungen heraus diese Form der Einnahmevermehrung vorzogen. Dazu kam dann die Notwendigkeit, in Form einer *Kriegssteuer*, ähnlich veranlagt wie der deutsche Wehrbeitrag, einen Teil der Mobilisationskosten aufzubringen. Am 6. Juni 1915 stimmte das Schweizervolk in überwältigender Mehrheit der Aufnahme eines Artikels 42 bis in die Bundesverfassung zu. Daraus aber ohne weiteres etwa den Schluss ziehen zu wollen, eine bleibende direkte Bundessteuer hätte die gleiche oder auch nur entfernt ähnliche Aussicht auf Verwirklichung, wäre ausserordentlich gefährlich.

Die starken föderalistischen Tendenzen, die neuerdings hauptsächlich in der welschen Schweiz stark betont werden, sollten etwas stützig machen. Die Kriegssteuer wurde beschlossen in erster Linie im Zeichen einer patriotischen Tat, die zum Aufgeben grundsätzlicher Bedenken zwang und zudem vom Grossteil der Stimmentenden keine oder kaum nennenswerte Opfer verlangt.

Schon der *Bundesrat* fasste es so auf. Er schrieb¹⁾: „Grosse Teile unseres Volkes werden es, wir sind davon überzeugt, als eine patriotische Pflicht ansehen und werden gerne dazu bereit sein, durch ein Opfer auf dem Altar des Vaterlandes ihren Dank für die Bewahrung der Schweiz vor den Schrecken des Krieges mit der Tat zu beweisen. Wenn wir sehen, wie in so vielen Staaten weite Landesgegenden der Verheerung und der Zerstörung preisgegeben sind, so wird niemand im Schweizerland zögern, im Masse seiner Mittel, die dem Bunde aus der schrecklichen Gegenwart erwachsenen Lasten mitzutragen und vorzusorgen, dass nicht unsere Nachkommen auf lange Jahrzehnte sie an unserer Statt tragen müssen. Indem wir der Gegenwart einen Teil dieser Lasten aufbürden, sichern wir unserm Lande für die Zukunft eine bessere Stellung in dem wirtschaftlichen Kampfe, der nach dem Abschluss des Weltkrieges seiner wartet.“

Zur Frage der eidgenössischen Kriegssteuer ist in den letzten Monaten auf den Zeitpunkt ihrer baldigen Erhebung einige Literatur entstanden, nachdem früher schon *Speiser*²⁾ in der Zeitschrift für Schweizerische Statistik die Grundlinien des Entwurfs besprochen hatte. Wir nennen *Steiger, J.*³⁾, „*Die Vorschriften über die eidgenössische Kriegssteuer*“ und *Blumenstein*⁴⁾, „*Die Erlasse betreffend die eidgenössische Kriegssteuer*.“ Die beiden Publikationen ergänzen sich. Während *Steiger* die Vorgeschichte, Entstehung und die Grundsätze der Kriegssteuer wiedergibt und sich dann im übrigen auf eine Sammlung des amtlichen Materials an Vorschriften, Erlassen, Erklärungen und Erläuterungen beschränkt, gibt *Blumenstein* einen juristischen Kommentar, den er an die einzelnen Artikel des in Ausführung des Artikels 42 erlassenen Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1915, anknüpft. Ursprünglich standen weitere Kreise, hauptsächlich in der französischen Schweiz einer Kriegssteuer in Form von Geldkontingenten sehr sympatisch gegenüber, weil man dadurch den ängstlich gefürchteten Eingriff in die direkten Steuerquellen der Kantone ver-

hütet hatte. Der Bundesrat bekämpfte diese Forderung; die Argumente sind schon früher erwähnt.

Solange die Kriegssteuer nur vom Standpunkt einer patriotischer Tat eidgenössischer Opferwilligkeit dem Vaterland gegenüber aufgefasst wird, ist Kritik im einzelnen kaum angebracht. Heute aber spricht man bereits von einer einmaligen oder gar von einer periodischen Wiederholung. *Speiser* schlägt beispielsweise vor, sie, soweit es sich um die Vermögensbesteuerung handelt, allerdings mit wesentlich reduzierten Ansätzen, als Wehrsteuer auf etwa 15 Jahre zu erheben. Vor solchen Entschlüssen wird es dann doch notwendig, mit allem Nachdruck zu erklären, dass davon keine Rede sein kann. Die Kriegssteuervorlage ist ein Kompromiss mit all seinen Mängeln und Vorteilen. *Steiger* charakterisiert den Grundsatz bei ihrer Beratung: „Nichts im schweizerischen Steuerwesen Unbekanntes; dagegen möglichst guten Durchschnitt des Vorhandenen.“

Auf dieser Grundlage baut sich die Vorlage auf. Da wo bei Anwendung verschiedener kantonaler Bestimmungen allzu krasse Ungerechtigkeiten entstanden wären, wurden allgemein bindende Bestimmungen erlassen. Die wichtigsten Beschlüsse von prinzipieller Wichtigkeit sind:

1. *Einheitliche Besteuerung der juristischen Personen und Genossenschaften*: Besteuerung der Aktien beim Aktionär und bei der Gesellschaft.

Diese Regelung erfolgte im engen Anschluss an die Basler Steuergesetzgebung, die als einziger Kanton neben St. Gallen die Aktiengesellschaften durch eine Spezialsteuer erfasst.

2. *Durchgehende Besteuerung der Viehhabe als Vermögensteile*.

Das sind zusammen mit einer im Verlaufe der Beratung beschlossenen gleichmässigen Bewertung in Grundstücken und Gebäulichkeiten, allerdings auf Grund kantonaler Schätzungen die einzigen ernsthaften Versuche, in das bunte Wirrwarr kantonaler Bestimmungen etwelche Ordnung zu bringen. Man musste, wollte man nicht das Ganze gefährden, auf eine so notwendige, gleichmässige Taxation verzichten und legalisierte damit die bestehende Steuerkorruption, belastete die besser und ehrlich versteuernden Kantone in ungebührlicher Weise gegenüber den andern.

Um die Härte einigermaßen zu lindern und zugleich dem in seinem Gewissen aufgerüttelten bisherigen unehrlichen Steuerzahler entgegenzukommen, wurde Artikel 31 aufgenommen, der die Abgabe einer *Pauschal-erklärung* gestattet. Die bisherigen Ergebnisse der Einschätzung beweisen, dass vom fiskalischen Stand-

¹⁾ Schweizerisches Bundesblatt (17. Februar 1915), S. 154/155. Aufnahme eines Artikels 42^{bis} in die Bundesverfassung.

²⁾ *Speiser, P.* Die eidgenössische Kriegssteuer. (Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1. Heft 1915.)

³⁾ *Steiger, J.* Die Vorschriften über die eidgenössische Kriegssteuer. Zürich 1916.

⁴⁾ *Blumenstein, E.* Die Erlasse betreffend die eidgenössische Kriegssteuer. Bern 1916.

punkt aus die Bestimmung einen Erfolg bedeutet, gewiss nicht von dem steuerpolitischen Ehrlichkeit aus. Deutschland hatte bei Anlass der Wehrsteuer eine allgemeine Steueramnestie erlassen. Soweit wollte man nicht gehen. Artikel 32 gibt etwelchen Schutz; *Blumenstein* bezeichnet ihn als sehr gering. Die Progressionskala wurde ebenfalls dem Basler Steuerrecht nachgebildet; leider nicht angewandt wurden die Grundsätze betreffend Gesamteinkommenssteuer. Das Vermögen wird also, wie noch in der Mehrzahl der Kantone, ganz unabhängig von seinem Ertrag versteuert. Trotz aller Mängel behauptet *Steiger*¹⁾: „Sie (die Kriegssteuer) wird in einer Reihe im Steuerwesen rückständiger Kantone sanierend, belebend und belehrend wirken.“ Und weiter: „Die Kriegssteuervorlage wird für die Kantone zwar kein zwingendes Recht bilden, aber sie wird doch manchen ermutigen, seine Gesetzgebung zu reformieren (vergebliche Versuche in Zürich, Bern, Schwyz, Aargau . . .) Der eine und andere Kanton wird das einfache Progressionssystem nachahmen. Die Einführung der Einkommenssteuer wird in den Kantonen, die sie nicht kennen, durch die Kriegssteuer angebahnt und erleichtert. Das einfache System der Kriegssteuer betreffs Besteuerung der anonymen Erwerbsgesellschaft dürfte ganz oder teilweise zur Nachahmung auffordern.“

Steiger berechnet den *Gesamtertrag auf 80—84 Millionen Franken*, wovon 58—59 Millionen auf die Vermögenssteuer, 5 Millionen auf die Einkommenssteuer und der Rest auf die Besteuerung der juristischen Personen entfiel, 20 % davon fallen den Kantonen zu. Die Partizipation der Kantone war ein ebenso kluger, wie materiell gerechtfertigter Beschluss. Die Anwendung dieses Grundsatzes könnte auch auf spätere dauernde Steuern Anwendung finden.

In bezug auf die Höhe der Steuer gibt folgende Aufstellung Auskunft.

1. Vermögensbesteuerung.

Klasse	Vermögen	Progression		Steuersatz in Mille
		Steigerung in Mille	Stufe in Fr.	
	Fr.			
1—5	10,000—35,000	—	—	1
6—18	35,000—100,000	0.1	5,000	1.1—2.3
19—30	100,000—220,000	0.1	10,000	2.4—3.5
31—36	220,000—280,000	0.15	10,000	3.65—4.4
37—40	280,000—360,000	0.15	20,000	4.55—5
41—72	360,000—1,000,000	0.2	20,000	5.2—11.4
73—82	1,000,000—1,500,000	0.2	50,000	11.6—13.4
83—90	1,500,000—2,300,000	0.2	100,000	13.6—15
91 usw.	2,300,000—	—	—	15 Maximum

¹⁾ *Steiger*, J., a. a. O., S. 26/27.

2. Einkommensbesteuerung.

Klasse	Erwerb in Fr.	Progression		Steuersatz %
		Steigerung in %	Stufe in Fr.	
1—3	2,500—3,500	0.25	500	0.5—1
4—16	3,500—10,000	0.1	500	1.1—2.3
17—28	10,000—22,000	0.1	1000	2.4—3.5
29—34	22,000—28,000	0.15	1000	3.65—4.5
35—38	28,000—36,000	0.15	2000	4.55—5
39—53	36,000—66,000	0.2	2000	5.2—8
54 usw.	66,000—	—	—	8 Maximum

Endlich ein Vergleich mit der deutschen Wehrsteuer¹⁾:

Vermögensbesteuerung	Quote in ‰	
	Deutsches Wehrgesetz	Schweizerische Kriegssteuer
Fr.		
10,000—50,000	1.5	1—1.4
50,000—100,000	1.68—2.5	1.4—2.4
100,000—300,000	2.75—4.83	2.4—4.7
300,000—500,000	4.97—5.7	4.85—6.6
500,000—1,000,000	5.7—5.75	6.6—11.6
1,000,000—3,000,000	7.45—10.37	11.6—15
3,000,000—5,000,000	10.37—11.42	15

Der *Bundesrat* urteilt darüber²⁾: Das deutsche Volk hat im Jahre 1913 als „einmaligen ausserordentlichen Wehrbeitrag zur Deckung der Kosten der Wehrevorlage“ die Wehrsteuer unter Zustimmung aller Parteien auf sich genommen. Die deutsche Wehrsteuer geht in den Ansätzen der untern und mittlern Steuerklassen höher, in den Ansätzen der höhern Steuerklassen für Vermögens- wie für Einkommenssteuer nicht so hoch, wie die schweizerische Kriegssteuer nach unserm Vorschlag. Zudem wurde die deutsche Wehrsteuer beschlossen in der Zeit glänzenden wirtschaftlichen Aufschwungs langer Friedensjahre, wogegen das Schweizer Volk die Kriegssteuer im Krieg beschliessen und nach schwerer Kriegszeit, wenn die wirtschaftliche Lage sich langsam zu verbessern beginnt, vollziehen muss. *Steiger* kommt zum Schluss³⁾: „Eine dauernde Bundessteuer wäre gar nicht anders denkbar, als dass gleichzeitig ein eidgenössisches Taxationsgesetz geschaffen und für das ganze kantonale Taxations-, Bussen-

¹⁾ *Steiger*, J., a. a. O., Seite 55.

²⁾ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Aufnahme eines Artikels 42^{bis} in der Bundesverfassung. 17. Febr. 1915., S. 100.

³⁾ *Steiger*, J., Die Vorschriften über die eidgenössische Kriegssteuer. Zürich 1916.

und Rekurswesen einheitliche Bestimmungen geschaffen werden.“

Die *Frage einer direkten, bleibenden Bundessteuer* beherrscht heute die öffentliche Diskussion. Es ist auch ganz unbestreitbar, dass die Volksstimmung der Frage günstiger gesinnt ist als früher, der Gedanke einer Heranziehung des Besitzes zu stärkeren Leistungen an den Bund hat Wurzel gefasst. Der Bundesrat selbst steht nach wie vor auf seinem ablehnenden Standpunkt, stellt aber doch die Frage einer eidgenössischen Vermögenssteuer zur Diskussion. *Steiger* hat schon 1913 in seinem Gutachten die Einführung einer Bundessteuer geprüft, er hält sie für möglich, wenn auch schwer durchführbar. Die Hindernisse, die in frühern Abschnitten teilweise angeführt wurden, sind nicht unüberwindlich. Gerade die Einführung einer Bundessteuer könnte den zwingenden Anstoss zu einer zeitgemässen Reform der rückständigen kantonalen Gesetze bilden. Ich selbst habe in materieller Beziehung schwere Bedenken. An sich halte ich es nicht für ausgeschlossen, für die Schweiz auch eine direkte Steuer zu postulieren. Nur sollte es dann eine Steuer sein, die ein noch ganz oder zum grössten Teil unbenütztes Gebiet umfasst; es muss steuerliches Neuland sein, das sie zu bearbeiten hat.

Auf diesem Gedanken fussend, enthalten die neuern Publikationen zur Finanzreform verschiedentliche Vorschläge. *Grossmann* schlug eine schweizerische Erbschaftssteuer vor. *Eggenschwyler* wiederholt den Gedanken und möchte sogar eine zukünftige schweizerische Erbschaftsbesteuerung in den Mittelpunkt der Finanzreform stellen, wobei die kantonalen Erbschaftssteuern als einfache Zuschläge zur Bundessteuer bestehen sollten. *Baumgartner* nimmt die Erbschaftssteuer in das von ihm vorgesehene Steuerbukett auf. Er berechnet einen Ertrag für die Bundeskasse von mindestens 7 Millionen Franken, trotzdem er vorsieht, dass die Kantone ohne Schmälerung bisheriger Einnahmen am Ertrag partizipieren sollten, *Grossmann* kommt ungefähr zum gleichen finanziellen Resultat. Auch an weiteren Vorschlägen für neue eidgenössische Steuern ist kein Mangel; meist dienen wohl deutsche Vorbilder als Anregung. In diesem Zusammenhang sei einiges skizzierend erwähnt. Gemessen an den Forderungen, die in erster Linie an eine Bundessteuer meiner Überzeugung nach gestellt werden müssen, dass sie nicht unnötig Gebiete kantonalen Steuerhoheit abgrabe, verdient eine schweizerische *Aktiengesellschaftssteuer* überragende Beachtung. *Gerloff, W.*, hat als erster in grundlegender Weise auf die völlige Unzulänglichkeit der steuerlichen Erfassung der Aktiengesellschaften hingewiesen. Meine Schrift macht dann in ausführlicher Begründung den Vorschlag einer *eidgenössischen Besteuerung der Aktiengesellschaften*, sei es in Form einer eigentlichen *Sonder-*

steuer, in Form einer *Stempelsteuer* oder in Gestalt einer *Talonsteuer*¹⁾.

Baumgartner greift diesen Gedanken auf²⁾: „Das eine ist gewiss, dass die Anhandnahme der Besteuerung der Aktiengesellschaften durch den Bund eine dringende, den Ständen wie der Eidgenossenschaft höchst erspriessliche Massnahme sein wird.“ Die Einnahmen für den Bund wären im Minimum mit etwa 7—8 Millionen anzusetzen, ohne dass die Kantone geschädigt würden und liessen sich leicht verdoppeln. Es wären daher auch in der Schweiz genügend Gründe für eine durchgreifende Reform der Besteuerung der Aktiengesellschaften vorhanden. Dass sie in der Richtung einer Sonderbesteuerung zu geschehen hätte, erscheint mir selbstverständlich. Berechtigten Anlass dazu gäbe schon die leidige Tatsache allein, dass wir fortgesetzt das unerfreuliche Schauspiel erleben, wie Aktiengesellschaften, sobald ein Kanton etwas schärfer zufasst, so rasch als möglich sich in einen anderen flüchten. *Mir scheint nun, der gegenwärtige Moment sei durchaus dazu angetan, der Frage näher zu treten.* Der Bund braucht vermehrte Einnahmen. Er will sie teilweise durch Verbrauchssteuern aufbringen. Unter den gegebenen Verhältnissen ist an die Einführung einer direkten Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen kaum zu denken. *Wäre es da nicht unbegreiflich, ein Steuerobjekt, das sich so gut für eine einheitliche Besteuerung eignet, das von den Kantonen überhaupt kaum genügend ausgebaut werden kann, auf die Dauer brach liegen zu lassen?* Die gegenwärtige Belastung der Aktiengesellschaften ist im allgemeinen sehr mässig. Während in Deutschland schon die Gründung beträchtliche Steuerleistungen erfordert, geschieht dies bei uns sozusagen frei und unbelastet. Der Bund schützt durch das Obligationenrecht die Aktiengesellschaft und ihre Teilhaber in ihren Rechten, während ein grosser Teil ihres Ertrages sehr wahrscheinlich ins Ausland abfliesst. *Eine eidgenössische Steuer* müsste keineswegs so hoch sein, dass die Gefahr einer Abwanderung oder beträchtlichen Überwälzung der Steuer bestände und könnte doch erkleckliche Summen abwerfen. In seinem jüngst erschienenen Gutachten zur Frage der bundesrechtlichen Einführung von Stempelabgaben tritt *Landmann*³⁾ energisch für eine Aktiengesellschaftssteuer ein.

Der Bundesrat verlangt *Gutachten zur Frage einer eidgenössischen Stempelsteuer* in Form einer Wertschriften- und Polizeistempelsteuer, und der *Besteuerung von Wertschriften*. Im grossen und ganzen sicher kein Mangel an Vorschlägen. Anfang Juli ist das erste,

¹⁾ Cf. Hauser, Fr., Die Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz.

²⁾ Baumgartner, O. G., a. a. O., S. 105.

³⁾ Landmann, J., Gutachten zur Frage der bundesrechtlichen Einführung von Stempelabgaben. Juli 1916.

schon erwähnte Gutachten von Professor *Landmann* erschienen, eine eingehende und gründliche Arbeit über die *Frage der Einführung von Stempelabgaben*. Es ist ausserordentlich erfreulich und ein Zeichen ernsthaften und guten Willens, dass der Bundesrat heute gewillt ist, unvoreingenommen alle Einnahmemöglichkeiten prüfen zu lassen. Der Gedankengang des Gutachtens *Landmann* ist etwa folgender: Die gewaltige Summe, die der Bund bedarf, kann nicht durch Zollerhöhungen, Besteuerung des Tabaks und der alkoholischen Getränke allein aufgebracht werden. Sozialpolitische Bedenken verlangen ausserdem, da die Verbrauchssteuern stets progressiv nach unten wirken, eine starke Heranziehung des durch Vermögen fundierten Einkommens. Bei den zu Recht gegen die direkte Bundessteuer erhobenen Einwänden ist es richtig, die *Verkehrssteuern*, die bei uns bis jetzt vernachlässigt wurden, stärker heranzuziehen. Ausser der Handänderung haben auch die Kantone das Gebiet der Verkehrssteuer brach liegen lassen, im Gegensatz zu den umliegenden Staaten. Kantonal ist eine Regelung unmöglich; sie setzt bundesrechtliche Gesetzgebung voraus. *Landmann* schlägt ein neues Alinea zu Artikel 42 der Bundesverfassung vor:

Die Ausgaben des Bundes werden bestritten . . .

h) aus dem Ertrag der durch Bundesgesetz eingeführten Stempelabgaben nach Ausrichtung von 20% des Ertrags an die Kantone.

Eine Kotierungssteuer lehnt der Verfasser ab, da ihre wirtschaftlichen Nachteile die geringen finanziellen Vorteile weit überwiegen. Daran anschliessend folgt der fertige, detaillierte Entwurf eines Bundesgesetzes über die Stempelabgaben. Die Rechnung stellt sich etwa wie folgt:

1. Abgabe von inländischen Aktien	Fr. 3,586,000
2. Abgabe von inländischen Obligationen	„ 3.890,000
3. Abgabe von Stammkapital-Anteilscheinen inländischer Genossenschaften	„ —
4. Abgabe von ausländischen Wertpapieren	„ 750,000
5. Abgabe von Prämienquittungen	„ 2,066,000
6. Abgabe von Wechseln	„ 2,000,000
Total Abgabbeertrag	Fr. 12,292,000

Nach Abzug von Verwaltungskosten und Entschädigungen:

Reinertrag der Abgaben	Fr. 12,000,000
Hiervon 20% Zuweisung an die Kantone	„ 2,400,000

Reinertrag zugunsten des Bundes Fr. 9,600,000

Als Anhang folgen eine Reihe instruktiver Tabellen über Verkehrssteuern in den wichtigsten europäischen

Ländern und die statistischen Unterlagen einer Erhebung in der Schweiz. Das Projekt ist spruchreif und verspricht einen guten Ertrag. Es erhärtet die auch von mir vertretene Auffassung, dass es bei uns keineswegs notwendig ist, Kapitalsbesteuerung einseitig und schablonenhaft in Form gewöhnlicher Einkommens- und Vermögenssteuern zu erheben, sondern, dass es besser sei, unbebaute oder vernachlässigte Steuerformen zu benutzen. Eine selbständige eidgenössische Vermögens- und Einkommenssteuer neben den kantonalen Steuern scheint mir heute praktisch unmöglich, wenn auch theoretisch wohl denkbar und erstrebenswert. Dagegen verdient ein Vorschlag, der schon früher geäussert und nun von *Baumgartner* aufgegriffen wird, ernsthafte Beachtung nämlich eine *gemeinsame Erhebung einer direkten Bundessteuer auf Vermögen und Einkommen und ihre Teilung zwischen Bund und Kantonen*. *Baumgartner*¹⁾ schreibt: „Der Gedanke ist beachtenswert, setzt natürlich auch ein völlig einheitliches Verfahren voraus, wird ebenfalls auf erbitterten Widerstand der Föderalisten stossen, aber wäre praktisch leichter durchzuführen und ergäbe gewiss namhafte Mehrerträge.“

Die Gesamtschätzung *Baumgartners* ist nicht uninteressant; er will durch Vereinheitlichung für den Bund gewinnen.

Direkte Bundessteuer: 160 Millionen	
an die Kantone	20 Millionen
Aktiengesellschafts- und Wechselsteuer	15 „
Kotierungssteuer	5 „
Erbschaftssteuer	7 „
Total	<u>47 Millionen</u>

Dass eine auf anderer Grundlage aufgebaute *Militär- oder Wehrsteuer* zur Erleichterung der künftigen Militärlasten beitragen könnte, ist schon erwähnt worden. Der *Bundesrat* selbst denkt daran. Er schreibt im *Budget 1916*: „Selbstverständlich soll aber eine Revision des Gesetzes über die Militärsteuer, wenn sie im Sinne und Geiste des Art. 42 der Bundesverfassung durchgeführt werden soll, nicht etwa dazu dienen, auf einem Umwege einer ständigen direkten Bundessteuer Eingang zu verschaffen. Schon zu verschiedenen Malen, namentlich in unserer Botschaft über die Kriegssteuer, haben wir zu der Frage einer dauernden direkten eidgenössischen Steuer Stellung genommen. Wir haben unsere Meinung hierüber nicht geändert und behalten uns vor, in der Botschaft betreffend die Aufnahme eines Artikels in die Bundesverfassung über das Tabakmonopol hierauf zurückzukommen.“

Um die Blütenlese zu vollenden, sei noch erwähnt, dass auch weitere Projekte auftauchen. Zu welchen

¹⁾ Hauser, F., a. a. O., Seite 145/146.

sachlich unglücklichen Entgleisungen der brennende und sicher wohlmeinende Wunsch, neues zu sagen, führen kann, zeigt der Vorschlag Schärs¹⁾ der in unserem Zeitalter alles Ernstes eine *Elektrizitätssteuer* vorschlägt, im gleichen Moment, wo wir uns in der Schweiz vor die Lebensfrage gestellt sehen, uns durch möglichst rasche und wohlfeile Einführung von Elektrizität vom ausländischen Kohlenimport unabhängig zu machen. Nicht viel besser sind die Vorschläge eines *Petrol-, Benzin-, und Kohlenmonopols*, zum mindesten vom Standpunkt fiskalischen Interesses aus. Endlich wird eine *eidgenössische Handänderungssteuer* (Grossmann, Baumgartner), angeregt. Die Aufzählung macht keinen Anspruch auf Vollständigkeit; ich halte so schon die Auswahl für viel zu gross. Es besteht bei uns stark die Gefahr, dass wahl- und planlos, hauptsächlich aus der an Steuern so reichen deutschen Finanzgeschichte etwas passendes herausgesucht wird, meist dann noch mit der Absicht und dem Zweck, das zu propagieren, was eigene Interessen möglichst schont. Der eine Vorschlag wird mit Hilfe eines andern bekämpft, und am Ende ist nichts brauchbares mehr da. Davor müssen wir uns hüten. *Eggenschwyler* erhebt die Forderung, dass der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen zu geschehen hätte nach dem Grundsatz: Zentralisation der indirekten Steuern — Erhebung durch den Bund — Dezentralisation der direkten Steuern — Erhebung durch die Kantone.

*Tschanner*²⁾ sagt gleichfalls: „Der Bund hat den Kantonen die Möglichkeit der indirekten Besteuerung, wenigstens deren wichtigste Formen genommen, nützt sie selbst aber nicht voll aus, indem er weder aus Tabak, noch aus Bier, Wein usw. erhebt, Einnahmen zieht. Er reserviert sich diese Quellen für die Zeit, wo er mit seinen jetzigen Einkünften nicht mehr auskommt. Für die Kantone dürfte es jedoch viel vorteilhafter sein, wenn diese Quellen, die ja in sämtlichen Nachbarstaaten intensiv ausgenützt werden, auch jetzt schon von der Eidgenossenschaft zuhanden der Kantone ausgebeutet würden.“ Ich teile *Eggenschwyler*s Auffassung und habe dies früher schon geäussert³⁾.

Unter der Bedingung, dass die Kantone dadurch veranlasst werden, ihre Steuergesetze sozialen Grundsätzen anzupassen, also vor allem ein gleichmässiges und genügend hohes Existenzminimum garantieren, halte ich es angesichts der Tatsache, dass die direkte Besteuerung in den Kantonen schon vielfach beinahe an der Grenze ihrer Ausdehnungsmöglichkeit angelangt ist,

durchaus in der Richtung ausgleichender Gerechtigkeit, dass zur Vermehrung der Einnahmen des Bundes der Weg der indirekten Besteuerung entbehrlicher Verbrauchsartikel beschritten wird. Ich halte diesen Weg für aussichtsreicher, weil er der Entwicklung direkter Bundessteuern Zeit lässt und nicht vielleicht heute die Kantone zu einem doktrinären Widerstand veranlasst, nur weil sie vorläufig keinen Ausweg aus ihrer Finanznot sehen. Diese indirekte Steuer, die natürlich nach Grundsätzen wohlwollender Gerechtigkeit angelegt sein muss, könnte dem Gedanken der Bundessteuer geradezu vorbauen, indem sie die Kantone unter gewissen Bedingungen an den Erträgen partizipieren liesse zur Erfüllung eigener humanitärer Aufgaben. Die „Subventionsbedingungen“ beständen darin, dass die Kantone sich darüber ausweisen müssten, ob ihre Steuergesetze genügende Existenzminima, mindestens 1000 bis 2000 Fr. freilassen und auch in anderer Beziehung, da, wo es sich als nötig erweist, die direkte Steuerlast der Unbemittelten abbauen, also weder Kopf noch Haussteuer enthielten. Der Gedanke scheint mir zum mindesten prüfenswert. *Ich halte dafür, dass der Arbeiterschaft in letzter Linie mehr mit einer solchen Lösung gedient wäre, als mit einem starren Negieren jeder indirekten Steuer.*

Schon aus Gründen der Verwaltungsökonomie würde es sich rechtfertigen, der kaum die Erhebungskosten deckenden Steuerbeträge wegen, das Existenzminimum sehr hoch anzusetzen. Auf diese Weise liesse es sich dann auch rechtfertigen, die steuerfreien Einkommen indirekt zu besteuern. Ohne diesen Ausgleich würden die indirekten Steuern mit Recht als die Minderbemittelten relativ zu stark belastend bekämpft. *Bei diesen indirekten Steuern wären vor allem zu denken an die Heranziehung der Genussmittel.*

4. Besteuerung des Tabaks und anderer Genussmittel.

Es sind in erster Linie zwei Steuerobjekte, die bei den Finanzreformvorschlägen aller Staaten im Vordergrund der Diskussion stehen, der *Tabak* und die *alkoholischen Getränke*. Die grundsätzliche Frage der Besteuerung des Tabaks ist an dieser Stelle schon früher ausführlich behandelt worden¹⁾. Ich beschränke mich daher auf die seither erschienene Literatur. Februar 1915 veröffentlichten die bundesrätlichen Experten *Milliet* und *Frey* ihre Gutachten. Es gelangte zu einem Nettoertrag von 15 Millionen Franken unter von 6%, einem Bestand von 25 Fabriken und der

¹⁾ *Milliet, E. W., Zur Frage der eidgenössischen Tabakbesteuerung (Zeitschrift für schweizerische Statistik. Jahrgang 1915. 1. Heft.*

¹⁾ Schär, O., Einige neue Vorschläge zur Bundesfinanzreform. 1916.

²⁾ *Tschanner, J., Die Staatssteuern des Kantons Graubünden. Stuttgart 1916, S. 82.*

³⁾ *Hauser, Fr., a. a. O., S. 110/111.*

Voraussetzung privaten Vertriebs der Regieprodukte. Im Jahre 1914 war der Bundesrat der Auffassung, dass diese Summe genüge, um mit der Kriegssteuer zusammen die Mobilisationskosten zu decken. Das war ein Irrtum. Der *Bundesrat* schreibt zum *Budget 1916*: „Es bleibt nun die Frage der Einführung des Tabakzu Grundlage einer durchschnittlichen Preiserhöhung monopolis zu untersuchen. In der Einleitung zur Budgetbotschaft von 1915 gaben wir folgende Erklärung ab: Unsererseits stehen wir nicht an, Ihnen zu erklären, dass wir das Tabakmonopol als den Schlussstein unserer Projekte betrachten und dass wir erst dann über die Zukunft unserer Finanzen beruhigt sein werden, wenn Ihre Einsicht und die Einsicht des Schweizervolkes uns dieses Monopol werden zugestanden haben. Zur Herstellung des Gleichgewichts in unsern Finanzen sehen wir uns genötigt, die Besteuerung des Tabaks einträglicher zu gestalten, als zuerst in Aussicht genommen war. Das von unsern Experten, Herrn Professor Dr. E. W. Milliet, Direktor der eigenössischen Alkoholverwaltung, und Herrn Nationalrat Dr. Alfred Frey, erstattete Gutachten, das wir im Laufe des verflossenen Monats April haben austeilen lassen, beruhte auf einem Reinertrag von 15 Millionen Franken. *Dieses Erträgnis ist heute ungenügend.* Es ist deshalb notwendig, dass der Tabak zu einer ergiebigeren Einnahmequelle gestaltet werde. *Jedenfalls ist es klar, dass in Abstellen auf ein Erträgnis von weniger als 15 Millionen Franken ein Irrtum, ja sogar mehr als ein Irrtum, ein sehr grosser Fehler unserer Finanzpolitik wäre.* Nun kann aber eine *Tabaksteuer* unserm Fiskus keine so grosse Summe einbringen. Sollte die Steuer eine so hohe Einnahme verschaffen, so müssten nach den Berechnungen eines von unserm Finanzdepartement mit dem Studium dieser besondern Frage beauftragten Experten die Erzeugnisse der Tabakindustrie in einer Weise versteuert werden, die zu der fiskalischen Wirkung in keinem richtigen Verhältnisse mehr stehen würde. Wenn man also den Tabak besteuern will — worüber eine Diskussion nicht mehr notwendig ist, da man ja allseitig damit einverstanden zu sein scheint — so müssen sich selbst die grundsätzlichen Monopolgegner damit abfinden, dass dies nur in der Form eines ausgesprochenen fiskalischen Monopols geschehen kann.“

Der Bundesrat hält also entschieden am Tabakmonopol fest; mit Recht. Ein seither erfolgtes *Obergutachten* ausländischer Experten hat die Richtigkeit der Berechnung erwiesen. Inzwischen ist ein *Gegengutachten der Tabakinteressenten* ¹⁾ erschienen. Das

¹⁾ Kritik des Voranschlages der eigenössischen Experten Milliet und Frey. Dezember 1915 (Verein schweizerischer Tabakfabrikanten und Rohtabakhändler, Verband schweizerischer Zigarrenhändler, Verband schweizerischer Spezereihändler).

Gutachten führt etwa folgende Beweisgründe ins Feld: Die Raucher würden weniger konsumieren, einmal weil sie die gewohnten Marken nicht mehr oder nur schlechte hätten, dann, weil sie bei den Regieprodukten allerlei Mängel, wirkliche und eingebildete, vorfinden würden. Man kann den dadurch verursachten Konsumausfall auf mindestens 10% einschätzen. Es sei zweifellos, dass die Auslandsfabrikate mit einem hohen Einfuhrzolle belegt würden und diese Zollerhöhung eine Verminderung des Imports um 40% bewirken würde. Die Natur unseres Exports sei derart, dass es für die Regie unmöglich erscheinen würde, die bisherige Ausfuhrziffer aufrecht zu erhalten, diese müsste deshalb höchstens auf ein Drittel eingesetzt werden. Ferner werden im Gegengutachten die Arbeitslöhne mit 9.4 Millionen Franken, die Verzinsung und Amortisation der Fabriken mit 1.3 Millionen Franken, die der Betriebsmittel mit 2.0 Millionen Franken und die der Entschädigungen mit 4.5 Millionen Franken statt der von den Experten vorgesehenen 2 Millionen Franken berechnet. Die Bilanz würde danach einen Einnahmeüberschuss von nur 7 Millionen Franken ergeben, statt der 25 Millionen Franken der eigenössischen Experten Milliet und Frey.

Als taktisch richtige Ergänzung folgten dann unter Mitarbeit des Experten des Bundesrates Entwürfe der interessierten Verbände für eine *eigenössische Tabaksteuer*, etwa nach folgenden Grundsätzen: Die inländische Zigarrenfabrikation würde in 7 Kategorien mit 7 bis 25.8 Prozent besteuert; Steuerertrag 3,500,000 Franken. Die importierten Zigarren (4 Kategorien) sind einer Steuer von 14.2 bis 31.4 Prozent unterworfen; Ertrag 635,000 Franken. Die inländischen Zigaretten zahlen in 7 Abstufungen 13 bis 26.4 Prozent, die ausländischen, in 5 Stufen, 16 bis 33.3 Prozent Steuer; Ertrag 1,386,000 Franken resp. 1,475,000 Franken. Die Tabake schliesslich sind, wenn inländisch, mit durchschnittlich 11 Prozent, wenn importiert, mit durchschnittlich 25.4 Prozent belastet; Ertrag 1,155,000 Franken, resp. 273,000 Franken.

Diesem *Gesamtertrag von 8,424,000 Franken* wären rund 2 Millionen Franken aus Zollerhöhungen, Steigerung der Inlandsproduktion usw. hinzuzurechnen; dagegen 500,000 Franken an Kosten in Abzug zu bringen. *Bleibt das Endresultat von 9,606,000 Franken.* Die *Zigarettenhändler* kombinieren in einem Separatprojekt die Banderole, nach deutschem Muster mit einem Gewichtszoll und gelangen ihrerseits zu einem rechnerischen Ergebnis von *9,742,580 Franken.*

Das Gegengutachten der Tabakindustriellen und Händler muss mit aller Vorsicht aufgenommen werden; sie kämpfen für ihre Interessen, und einzelne der Ansätze, wie der für Entschädigungen, sind exorbitant.

Eines steht fest. *Vom finanziellen Standpunkt aus ist das Vollmonopol unter allen Formen der Tabakbesteuerung (Zoll, Flächen-, Gewichts-, Fabrikatsteuer, Banderolensteuer) die einzige, die beträchtliche Summen abwirft, ohne alles auf den Konsumenten abwälzen zu müssen.* Niemand, auch die Tabakfabrikanten nicht, können ein anderes System finden, bei dem allein schon durch die blosse Ausschaltung des Zwischenhändlergewinns, Betriebskonzentration und Spesenersparnis so gewaltige Summen zu erzielen sind.

Neben der sachlich interessierten Gegnerschaft finden wir eine mehr gefühlsmässige Gegnerschaft, aus Furcht vor wachsender Bürokratie und Beamtenherrschaft. Ehrlicher Weise muss man ja zugeben, dass die bisherigen Erfahrungen mit Staatsbetrieben diese Befürchtung nicht als ganz unbegründet erscheinen lassen. Ein Beispiel solcher Ängstlichkeit wird es wohl sein, wenn der Bauernsekretär Dr. Laur zur Sache ¹⁾ schrieb: „Solange uns die Volksabstimmungen nicht beweisen, dass eine durchgreifende Besserung Platz gegriffen hat, wird es für die Landwirtschaft einen Akt der Notwehr bedeuten, die Entstehung neuer grosser Gruppen von Staatsangestellten zu bekämpfen.“

Unter den Gründen, die innerhalb der Bauernschaft gegen das Tabakmonopol geltend gemacht werden, ist die in dem zitierten Ausspruch ihres Sekretärs zutage tretende Furcht vor einem neuen Zuwachs der Staatsarbeiterschaft derjenige, der am meisten Erfolg verspricht, so wenig er eigentlich mit der Sache selbst etwas zu tun hat. Ich halte es für eine gefährliche Täuschung, wenn man etwa glauben sollte, durch die Verhinderung weiterer Verstaatlichung die Organisation und den gewerkschaftlichen Kampf der Arbeiterschaft auf die Dauer zurückdämmen zu können. Zum zweiten befürchtet man von der Annahme des Tabakmonopols eine Stärkung der Agitation gegen unsere Zölle. Ich halte auch das für unbegründet. Wir werden auch mit dem Tabakmonopol auf unsere bisherigen Zollerrträge angewiesen sein. Während *Eggenschwyler* dem Tabakmonopol zustimmt, bekämpft es *Baumgartner* aufs heftigste, wie mir scheint aus grundsätzlicher Abneigung gegen jedes Staatsmonopol. Die Beweisführung des Gegengutachtens macht er zu der seinen, ja verschärft sie noch. Mit allen Erfahrungen in den Tabakmonopolländern im Widerspruch sind seine Behauptungen über die Gefahr von Fälschungen und schlechter Qualität. Gerade das Gegenteil ist wahr, oder woher käme denn sonst die steigende Beliebtheit französischer und österreichischer Regieprodukte bei uns in der Schweiz. Auch *Baumgartner* gibt allerdings zu, dass das Tabakmonopol zu einem Fiskalinstrument

werden kann, allerdings nach seiner Auffassung nur mit gewaltigen Aufschlägen.

Entscheidend bei der Wahl der Belastungsart ist nicht die Frage, ob nicht auch eine höhere Steuer getragen werden könnte — das scheint mit beim Tabak unzweifelhaft — sondern *der Entscheid, unter welcher Form bei gleichem Ertrag der einzelne Konsument am wenigsten belastet wird.* Allerdings, da 80% des gesamten schweizerischen Verbrauchs sich aus den beiden gangbarsten und billigsten Sorten, „Stumpfen“ (etwa 60%) und „Brisagos“ (etwa 20%), zusammensetzt, ist ein ertragreiches Monopol gar nicht denkbar, ohne eine, wenn auch mässige Belastung dieser Qualitäten. Damit kommen wir zu einem Punkt, an dem mir eine Kritik des Expertengutachtens durchaus berechtigt erscheint. Man hat ursprünglich — die jetzt schon erfolgte Korrektur schadet mehr als rechtzeitiges Eingeständnis — zu viel Rücksichten nehmen wollen. Von der Errichtung von 25 Tabakfabriken kann keine Rede sein; 5 oder 6 entsprechen unsern Verhältnissen und man kann dabei trotzdem die wenigen Tabakindustriezentren berücksichtigen. Eine derartige Verschwendung und Verzettelung in der Anlage von Tabakfabriken müsste von Anfang an den Betrieb unwirtschaftlich gestalten und denen recht geben, die behaupten, der Bund wäre überhaupt nicht imstande, ein Monopol nach kaufmännischen Grundsätzen zu leiten. *Es besteht gar kein Zweifel, dass in der Schweiz geradezu in hervorragendem Masse die denkbar günstigsten Grundlagen zur Einführung des Tabakmonopols bestehen.*

In erster Linie haben wir einen nicht allzu ausgedehnten, dabei stark zentralisierten, auf wenige Landesgegenden beschränkten Tabakbau, der aber nur einen mässigen Bruchteil des gesamten Bedarfs deckt. Dementsprechend ist auch die Fabrikation im allgemeinen nicht zu stark entwickelt, zusammengedrängt und weil nicht gut rentierend ohne übermässige Belastung ablösbar. Der zweite Fehler beruhte meines Erachtens in der Behauptung, dass man mit einer Belastung von nur 6% auskomme. Das Monopol führt zunächst wahrscheinlich zu einem Konsumrückgang und einer Abwanderung der Raucher von den bessern zu den schlechtern Sorten. Die beiden Hauptprodukte unseres Tabakkonsums müssen also energisch herangezogen werden.

Darum aber darf man dann andererseits die Möglichkeit einer Verwendung des Ertrages für soziale Aufgaben in erster Linie für eine zukünftige Alters- und Invalidenversicherung nicht ausschalten. Eine Monopolvorlage wird heute kaum Aussicht auf Erfolg haben, wenn die Einnahmen nicht im wesentlichen sozialen Aufgaben reserviert bleiben. Die Arbeiterschaft in erster

¹⁾ Schweizerische Bauernzeitung, April 1914.

Linie wird ihre Zustimmung davon abhängig machen. Nur sollte man in der gegenwärtigen Zeit vernünftige Einschränkungen zulassen. Es wäre wohl das Richtige, dem Bund zunächst auf einige Jahre die Einnahme zur finanziellen Reorganisation zu überlassen, dabei aber zu verlangen, dass nach einer im voraus festgesetzten Frist der Bundesrat Bericht erstatte und dann die Zweckbestimmung in Kraft trete. Der Gedanke einer sozialen Reserve mit Hilfe des Ertrages des Tabakmonopols hat sich jedoch so eingelebt, dass ein plötzliches Aufgeben des Gedankens das ohnehin gefährdete Monopol rettungslos begraben hiesse.

Meiner Auffassung nach wäre auch *die Frage einer Partizipation der Kantone mit etwa 20—25 % am Ertrag des Tabakmonopols unter der Bedingung, diese Beträge für soziale Zwecke zu benützen, mit Vorteil zu erwägen*. Dann wird niemand, dem nicht die Augen durch Interessen oder Doktrinarismus getrübt sind, wesentliches gegen ein Tabakmonopol einwenden können. Mit allem Nachdruck muss immer wieder darauf hin-

gewiesen werden, dass wir bei uns in der Schweiz ein Finanzobjekt noch brach liegen haben, um das man uns anderwärts beneiden würde. Das steht für mich fest: *Wird das Tabakmonopol verworfen, lässt das Schweizervolk in blinder Verkenning der Sachlage sich täuschen, dann bleibt zur Freude der Opponenten und Hochschutzzöllner gar kein anderer Ausweg als starke Zollerhöhungen zum Zwecke fiskalischer Ausbeute.*

Mit der Ablehnung des Monopols erringt man noch lange nicht die bleibende direkte Bundessteuer; das ist Utopie.

Die Frage der übrigen Steuern auf Genussmittel ist in neuerer Zeit seit der gründlichen Arbeit von E. Nef¹⁾ über die Biersteuer literarisch wenig bearbeitet worden. Eine Vorlage über die *Biersteuer*, die volkswirtschaftlich nicht zu beanstanden, dagegen in der Volksabstimmung auf harten Widerstand stossen wird, steht in Aussicht; ebenso ein Gutachten über den *Ausbau des Alkoholmonopols*.

¹⁾ Nef, E. Tabakmonopol und Biersteuer, Zürich 1902.