# Die Tilgung der eidgenössischen Staatsschuld

Von Dr. *Eduard Kellenberger*, Privatdozent an der Universität Bern

## I. Die ersten Anläufe

Als der Schutz unseres Landes und seiner Neutralität im Weltkriege nach wenigen Monaten ungeahnte Schulden auftürmen liess, da empfand man es im Volke als selbstverständlich, dass der Bundesrat von Anfang an den Grundsatz aufstellte, die jetzige Generation habe soweit als irgendwie möglich an der Tilgung der aufgelaufenen Mobilisationskosten beizutragen. Ein halbes Jahr nach Beginn des Völkerringens beantragte der Bundesrat auf Grund der Gutachten von Professor Speiser, Basel, und Professor Steiger, Bern, die Erhebung einer einmaligen Kriegssteuer. «Dem Vorschlag der eidgenössischen Kriegssteuer liegt der Gedanke zugrunde, dass das Schweizervolk durch eine einmalige grosse Kraftanstrengung den Bund finanziell stärken und zugleich den kantonalen Staatshaushalten Hilfe bringen sollte. ... Grosse Teile unseres Volkes werden es, wir sind davon überzeugt, als eine patriotische Pflicht ansehen und werden dazu bereit sein, durch ein Opfer auf dem Altar des Vaterlandes ihren Dank für die Bewahrung der Schweiz vor dem Schrecken des Krieges mit der Tat zu beweisen.» Mit diesen zuversichtlichen Worten unterbreitete der Bundesrat seine Vorlage vom 12. Februar 1915 dem Parlamente und Volke zur Beratung und Abstimmung. Er täuschte sich nicht. «Das überaus glänzende Ergebnis überstieg die kühnsten Erwartungen», ist in einem Berichte über die Volksabstimmung vom 6. Juni 1915 zu lesen. Es sollte sich in der Folge erweisen, dass der finanzielle Ertrag dieser Vermögens- und Erwerbsabgabe doppelt so hoch war als man erwartet hatte. Der eidgenössischen Staatskasse allein gingen über 100 Millionen Franken zu.

Wie stand es damals um die Finanzen des Bundes? Von 146 Millionen Franken Ende 1913 waren die Schulden der Eidgenossenschaft (ohne Bundesbahnen) um fast das Doppelte auf 287 Millionen Franken Ende 1914 gestiegen. Während aber im letzten Friedensjahr das Staatsvermögen die Staatsschulden um rund 103 Millionen Franken überstieg, war das Reinvermögen am Ende des ersten Kriegsjahres bereits verschwunden und hatte einem Schuldenüberschuss von rund 30 Millionen Platz gemacht. Diese Verschlechterung der Finanzlage galt damals als unerhört, gefahrdrohend; man legte noch strengere Massstäbe an als heute. Zur Zeit der Beratung und Abstimmung über die Kriegssteuer wurde mit einer schliesslichen gesamten Kriegsschuld des Bundes von nur 300 Millionen Franken gerechnet!

Diese erste Kriegssteuer war unser erster Versuch der Tilgung der Staatsschulden. In der Tat begann der vom Volke so opferwillig genehmigte neue Ver-

fassungsartikel 42bis folgendermassen: «Der Bund ist befugt, zur teilweisen Deckung der Kosten des Truppenaufgebotes während des europäischen Krieges eine einmalige direkte Kriegssteuer auf Vermögen und Erwerb der natürlichen und juristischen Personen zu erheben.» Die volkswirtschaftliche Begründung, die der Bundesrat in seiner Botschaft der Vorlage mitgegeben hatte, gipfelte etwa in folgender Überlegung: «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 unserem Lande für die Zukunft eine bessere Stellung in dem wirtschaftlichen Kampfe, der nach dem Abschluss des Weltkrieges seiner wartet.»

Doch kehrten sich die Weltereignisse nicht um unsere Hoffnungen und Wünsche, sondern stellten unsern Opfermut immer wieder auf neue Proben. Die Eingänge aus der Kriegssteuer genügten im Verein mit den ordentlichen Einnahmen bei weitem nicht, um die gewaltig ansteigenden Ausgaben des Landes zu decken. Der Bundesrat musste Ausschau nach weitern neuen ausserordentlichen Einnahmequellen halten. Am 18. September 1916 beschloss er auf Grund der ihm am 3. August 1914 verliehenen ausserordentlichen Vollmachten, eine eidgenössische Kriegsgewinnsteuer mit Rückwirkung auf den 1. Januar 1916 einzuführen. Über den Verwendungszweck der neuen Steuer enthält der Wortlaut des Bundesratsbeschlusses keinen Hinweis. Trotzdem die neue Steuer, deren Ertrag anfänglich auf nur 30 bis 40 Millionen Franken geschätzt worden war, gleich von Anfang an die Erwartungen weit hinter sich liess und bis Ende 1924 nicht weniger als 554 Millionen Franken allein für den Bund abzuwerfen vermochte, stiegen die Fehlbeträge der eidgenössischen Staatsrechnung unaufhaltsam an und mussten fortwährend durch neue Anleihen gedeckt werden. Mit Siebenmeilenstiefeln schritten die festen und schwebenden Schulden aus und erreichten Ende 1917 nicht weniger als 1112 Millionen Franken bei einem Schuldenüberschuss von 596 Millionen Franken und Ende 1918 gar 1½ Milliarden Franken bei einem Schulden überschuss von 861 Millionen Franken.

Im Angesicht dieses lawinenartigen Anschwellens der eidgenössischen Staatsschulden musste der Bundesrat alle Hebel in Bewegung setzen, um die Bremse wirken zu lassen. Am 5. August 1918 legte er der Bundesversammlung seine Botschaft über die wiederholte eidgenössische Kriegssteuer vor. Er beantragte, eine ausserordentliche Steuer in dreijährigen Perioden so oft zu erheben, bis der dem Bunde zukommende Ertrag, zusammen mit dem Ergebnis der ersten Kriegssteuer und der Kriegsgewinnsteuer, ¾ der Kapitalausgaben für das Truppenaufgebot «gedeckt» haben werde. Man dachte dabei an eine dreimalige Erhebung. Dieser Lösungsvorschlag trug den Stempel des Kompromisses deutlich auf der Stirn. Kurz zuvor, am 2. Juni 1918 war die von den Sozialdemokraten propagierte dauernde direkte Bundessteuer vom Schweizervolk verworfen worden. Das Gegenstück dazu, die vom freisinnigen Jurassier Götschel vorgeschlagene einmalige Vermögensabgabe, war in der Expertenkommission zur Prüfung einer Wiederholung

der Kriegssteuer abgelehnt worden, und zwar auch von ihren sozialdemokratischen Mitgliedern. Zwischen diesen beiden Extremen hielt sich der Vorschlag des Bundesrates einer befristeten, in mehrjährigen Perioden zu erhebenden Bundessteuer in der Mitte. Die nationalrätliche Kommission zur Prüfung der wiederholten Kriegssteuer stimmte dem Bestreben des Bundesrates, rasch zu tilgen, zu. Freilich wurde auch die Auffassung, die der Schweizerische Handels- und Industrieverein in einer Eingabe an die Bundesversammlung vertreten hatte, es sei die Steuer auf einen längern Zeitraum, etwa 15 bis 20 Jahre, auszudehnen, warm vertreten. «Aber die Mehrheit hielt an einem raschen Tempo der Amortisation fest, die einen von dem Grundsatze der Notwendigkeit einer raschen Tilgung ausgehend, andere, weil sie in einer Verlängerung der Amortisationsdauer eine stärkere Gefahr des Herannahens der bleibenden direkten Bundessteuer erblicken.» (Eugster, deutscher Berichterstatter der Kommission im Nationalrat, September 1918).

Im Nationalrate wurde verschiedentlich betont, dass die Tragfähigkeit der Volkswirtschaft zu berücksichtigen sei. Eine Erstreckung der Tilgungsfrist würde der Volkswirtschaft im einzelnen Jahr einen kleinern Betrag entziehen. Ein sozialdemokratischer Vertreter wandte sich gegen die einmalige Vermögensabgabe, weil sie der Produktion werbendes Kapital entziehe. Endlich wurde auch auf die Schwierigkeit der Veräusserung von Titeln an der Börse hingewiesen. Schliesslich einigte man sich darauf, die dreijährigen Perioden auf vier Jahre zu verlängern und die ganzen Kapitalausgaben statt nur der ¾ durch die wiederholte Kriegssteuer «decken» zu lassen.

Es ist mir seinerzeit aufgefallen, dass in den Parlamentsberatungen keine Rede davon war, wohin denn schliesslich das durch die Steuer aufgebrachte Geld hingelange. Diese, so weit ich sehe, unbeachtete Seite der Frage habe ich damals in der Presse ins Licht zu setzen versucht, indem ich ausführte, «dass den Banken, Industriellen und Kapitalisten durch die Einlösung der Staatstitel sofort frei verfügbares Kapital zufliesst, das sich anlagesuchend und befruchtend in die vielen Kanäle des Handels und der Industrie ergiesst und unsere Volkswirtschaft gerade in der Zeit des erneut einsetzenden internationalen Wettkampfes nachhaltig belebt und stärkt». Die Steuer lege der Bevölkerung Opfer in der Befriedigung ihrer Bedürfnisse auf, während die Tilgung den Kapitalmarkt entlaste.

Der Verfassungsartikel kam am 4. Mai 1919 zur Abstimmung. Mit überwältigendem Mehr stimmte ihm das Schweizervolk zu. Der Bundesbeschluss betreffend die neue ausserordentliche Kriegssteuer trägt das Datum vom 28. September 1920 und trat am 1. Januar 1921 in Kraft. Damals war die erste Kriegssteuer vollständig und die Kriegsgewinnsteuer zum weitaus grössten Teil schon in die Staatskasse geflossen und in den laufenden Ausgaben des Bundes aufgegangen. Sie konnten also eigentlich nicht mehr zur Deckung der Mobilisationskosten dienen. Indem sie dennoch buchhalterisch dazu verwendet werden mussten, verkürzte sich die Einzugsdauer der neuen Kriegssteuer.

Inzwischen hatte vom 30. August bis 3. September, sowie am 15. und 16. September 1920 die grosse Expertenkommission zur Prüfung einer eidgenössischen Finanzreform in Kandersteg und Bern getagt. Ihre Beratungen fussten auf der Annahme eines Rückschlages der Verwaltungsrechnung von 150 Millionen Franken. Der

Vorsteher des Finanzdepartements, Bundesrat Musy, glaubte für das Jahr 1925 das Gleichgewicht in den ordentlichen Einnahmen und Ausgaben in Aussicht nehmen zu können. Das hinderte mit Recht nicht, dass bereits von der Tilgung der Staatsschulden gesprochen wurde. Bundesrat Musy entwickelte seinen Tilgungsplan: Die Tilgungsdauer wäre nach Massgabe des ausserordentlichen Charakters der Mobilisationsschuld auf 50 oder 60 Jahre zu erstrecken. Es brauchten, um eine Milliarde innert dieser Frist zu tilgen, nur 4 Millionen Franken jährlich bereitgestellt zu werden. In den vorläufigen Budgetaufstellungen für die nächsten Jahre sei die erforderliche Annuität inbegriffen. Professor Speiser führte aus: «Vorerst muss das Gleichgewicht in der laufenden Rechnung hergestellt werden können, bevor man Schulden zahlt. Man sollte den Ertrag der neuen Kriegssteuer nicht wieder in eine Extrakasse tun, sondern in die laufende Rechnung einstellen. Man kann dann einen Amortisationsfonds anlegen, aber für eine Frist nicht von 10 bis 20 Jahren, sondern von 50 bis 60 Jahren. Die erste Jahresquote würde etwa 5 Millionen Franken betragen, würde aber jedes Jahr grösser werden, da die Zinsen hinzukommen. Dadurch würde die laufende Rechnung nicht übermässig belastet. Wir verzichten auf den Gedanken, dass wir durch die Kriegssteuer die Extraverwendung zur Tilgung der Mobilisationsschuld bezwecken.» Beschlüsse wurden keine gefasst.

Die Aussprache hat immerhin die Wirkung gehabt, dass in die Einleitung zur eidgenössischen Staatsrechnung für das Jahr 1920 folgender Satz eingeflochten wurde: «Wir werden prüfen, ob nicht schon im Voranschlag für 1922 eine erste Tilgungsquote in die Verwaltungsrechnung eingestellt werden sollte. Damit würde nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch der Wille zur Abtragung der Schulden bekundet. Bei Annahme einer Tilgungsdauer von 60 Jahren und einer Verzinsung von 5 % ergäbe sich eine jährliche Amortisationsquote von Fr. 2.262.400.»

An der eidgenössischen Finanzkonferenz von Sitten (29. Mai bis 1. Juni 1922) fiel dem Verfasser dieser Zeilen die Aufgabe zu, das Tilgungsproblem zu erörtern. Ich verfocht damals folgende Thesen: Es sei streng zu unterscheiden zwischen fiskalischer und volkswirtschaftlicher Tilgung einer Staatsschuld. Eine rasche fiskalische Tilgung hemme das Tempo der volkswirtschaftlichen Tilgung und sei volkswirtschaftlich geradezu schädlich, wogegen eine langsame Tilgung volkswirtschaftlich nützliche Arbeit zu verrichten vermöge, insofern nämlich eine mässige und während längerer Zeit erhobene Tilgungssteuer als eine Art Ersparniszwang wirke und ihr Ertrag anlagesuchend und zinsdrückend auf dem Kapitalmarkt auftrete. Im Hinblick auf die Tilgung der eidgenössischen Schulden nahm ich den Standpunkt ein, dass es genüge, den Schuldenüberschuss, also den Passivsaldo der eidgenössischen Vermögensbilanz, zu tilgen, und weiter, dass es vor allem gelte, zunächst die eidgenössischen Finanzen ins Gleichgewicht zu bringen, worauf dann die Tilgung des Schuldenüberschusses künftig ausschliesslich mit den Kriegssteuereingängen zu geschehen habe, ohne dass daneben noch eine besondere Tilgungssteuer geschaffen oder ein besonderer Posten als Tilgungsquote ins Budget eingesetzt würde. Die der Tilgung entspringenden jährlich anwachsenden Zinseinsparungen seien zur weitern Tilgung der Bundesschulden zu verwenden. (Annuitätensystem auf Grundlage der Kriegssteuer). Nachdem die Kriegs-

steuer zu fliessen aufgehört habe, sei die weitere Tilgung mit Hilfe aller oder eines Teils der bis anhin erzielten Zinseinsparungen auf der Grundlage des Annuitäten- oder Quotensystems durchzuführen.

Diese Vorschläge hatten zunächst nur den Erfolg, dass von der Einsetzung einer Tilgungsquote ins Budget des Jahres 1922 für die Zeit der Erhebung der Kriegssteuer Abstand zu nehmen in Aussicht genommen wurde. «Dagegen wird es in der Folge möglich sein», heisst es in der Einleitung zum Voranschlag für das Jahr 1923, «die systematische Abtragung der Restschuld durch die Schaffung eines Spezialfonds zu erwirken. Die Speisung dieses Fonds hätte durch eine jährliche Einlage von solcher Grösse zu erfolgen, dass die Bundesschuld vollständig abgetragen würde. Diese Jahreseinlage wird wahrscheinlich 6 Millionen Franken nicht übersteigen.»

Die Einleitung zur Staatsrechnung für das Jahr 1923 brachte eine weitere Annäherung an den von mir vertretenen Tilgungsplan. Sie rechnete damit, das Gleichgewicht zwischen ordentlichen Einnahmen und Ausgaben im Jahre 1926 zu erlangen, worauf dann während der Dauer der Erhebung der Kriegssteuer, d. h. voraussichtlich bis 1934, etwa 250 Millionen Franken getilgt werden könnten. Mit dem Aufhören der Kriegssteuer werde dementsprechend eine Erleichterung im Zinsendienst von rund 12 Millionen Franken eingetreten sein. Von diesem Zeitpunkt an solle ein Tilgungsplan für unsere öffentliche Schuld in Wirksamkeit treten.

## II. Der Tilgungsplan des Bundesrates

Das Jahr 1918 verzeichnete die grösste Vermehrung der Staatsschuld. Seitdem ging der Zuwachs, dank namentlich der Kriegs- und Kriegsgewinnsteuer eingänge und der erhöhten Zolleinnahmen, stetig zurück. Ende 1924 war die feste und schwebende Schuld des Bundes 2304 Millionen Franken und der Überschuss der Passiven über die Aktiven auf 1554 Millionen Franken gestiegen. Die als Tilgungssteuer gedachte wiederholte Kriegssteuer hatte sich in eine gewöhnliche Ausgabendeckungssteuer verwandelt, wie schon die erste Kriegssteuer und die Kriegsgewinnsteuer. Dass die Kriegssteuer in die bodenlose Staatskasse fliesse und «also ihrem Zwecke entfremdet werde», kam manchen Leuten als absichtliche Täuschung des Volkes, als eine Verschleierung der wirklichen Finanzlage vor. Wäre es etwa gescheiter gewesen, mit den Kriegssteuereingängen zunächst Schulden zurückzuzahlen und darnach wieder um so grössere Schulden zu machen? Solange die Einnahmen hinter den Ausgaben zurückblieben und der Fehlbetrag in der Staatskasse durch Anleihen gedeckt werden musste, wäre es töricht gewesen, mit der einen Hand ein grosses Loch auszufüllen und mit der andern ein noch grösseres zu graben. Warum tat man aber so, als ob die Kriegsmobilmachungskosten fortlaufend abgetragen würden? Das musste geschehen, um der Verfassung und dem Gesetze Genüge zu tun. Die Kriegsmobilmachungskosten sind ja der Massstab für die Laufzeit der zweiten Kriegssteuer. Sind sie einmal, wenn auch nur auf dem Papier, abgetragen, so hört auch die Erhebung der Kriegssteuer auf.

In der bestimmten Erwartung, dass das Jahr 1926 dem Finanzhaushalt des Bundes das Gleichgewicht bescheren werde, schien es dem Bundesrat am 27. Februar 1925 an der Zeit, dem Parlament und der Öffentlichkeit einen Tilgungsplan vorzulegen. Die «Botschaft betreffend die Tilgung der eidgenössischen Staatsschuld» stellt fest, dass die als ausserordentliche Einnahme nicht in der Verwaltungsrechnung erscheinende Kriegssteuer vom 1. Januar 1926 an noch 346 Millionen Franken einzubringen haben werde. Auf Grund der Ergebnisse der ersten Steuerperiode dürfe der mittlere Jahresertrag der Kriegssteuer auf 35 bis 40 Millionen Franken geschätzt werden. Also werde die Kriegssteuer noch bis Ende 1934 zu erheben sein. Von den 346 Millionen seien noch diejenigen Beträge abzuziehen, die zur völligen Deckung der Restauszahlungen der von den Räten bereits genehmigten ausserordentlichen Ausgaben nötig seien. Dieser ausserordentliche Ausgabenrest sei auf höchstens 70 Millionen Franken zu schätzen. Folglich bleibe eine verfügbare Einnahme von 275 Millionen Franken übrig, die zur tatsächlichen Rückzahlung der Staatsschuld verwendet werden könne. Im Jahre 1926, dem zweiten der zweiten Periode, werde die Kriegssteuer der Bundeskasse 65 bis 70 Millionen abzuliefern vermögen. Ziehe man davon die ausserordentlichen Ausgaben des gleichen Jahres ab, so bleibe ein Betrag von 40 bis 45 Millionen Franken zur Tilgung übrig. Die aus der fortlaufenden Schuldrückzahlung bis Ende 1934 sich ergebenden Einsparungen auf dem Zinsendienst sollen zur Verstärkung der Tilgung herangezogen werden und nicht dem Voranschlage zugute kommen. Dergestalt würden im Jahre 1934, dem Endtermin der Kriegssteuererhebung, nicht nur 275 Millionen, sondern 360 Millionen Franken getilgt sein. Von 1935 an steht zwar zur Tilgung keine weitere ausserordentliche Einnahme zur Verfügung. Es werde aber genügen, mit dem Verzicht auf die Erweiterung im Zinsendienst fortzufahren, um automatisch den Fortgang der Tilgung zu sichern.

Aus dem der Botschaft beigegebenen Zahlenschema ergibt sich, dass auf diese Weise im Jahre 1956 rund eine Milliarde getilgt sein wird. Setzt man in Gedanken die Tilgung fort, so ist der ganze Passivsaldo von heute rund 1½ Milliarden Franken im Jahre 1965, also in 40 Jahren abgetragen. Die Botschaft geht stillschweigend davon aus, dass nur der Schuldenüberschuss, nicht die Gesamtschuld des Bundes, zu tilgen sei.

Die Botschaft enthält weiterhin folgende Sätze:

Dann ist auch nicht zu vergessen, dass durch das Tilgungsverfahren die zur Verringerung der Inlandschuld verwendeten Gelder wieder auf den Anlagemarkt zurückkehren. Nichts kann mehr zur Verbesserung des Kapitalmarktes zugunsten von Handel, Industrie und Landwirtschaft beitragen. Nichts könnte auf die Zinsverhältnisse günstiger wirken. Anstatt den einheimischen Markt weiter in Anspruch zu nehmen, wird ihm der Bund von 1926 hinweg die Kapitalien wieder zufliessen lassen, die er ihm entlehnt hat. Eine mutige Tilgungspolitik wird mehr zur Reduktion der Debitorenzinse beitragen als die gewiegtesten gesetzgeberischen Massnahmen, die das Parlament anordnen könnte. Endlich wird durch die Inverkehrsetzung neuer Kapitalien die Schuldenrückzahlung zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes beitragen.

Die Botschaft schliesst:

Die künftigen Geschlechter werden dadurch in den Stand gesetzt, die Probe neuer Stürme zu bestehen, mit denen eine kluge und weitblickende Politik immer zu rechnen hat.

Es steht mir selbstverständlich nicht zu, diese Grundzüge des bundesrätlichen Tilgungsplanes, die mit den von mir an der Sittener Finanzkonferenz entwickelten übereinstimmen, zu loben oder zu tadeln. Es sei nur erwähnt, dass ein so gewiegter und hochgeschätzter Regierungspraktiker, wie Professor Speiser, den Grundgedanken voll und ganz zugestimmt hat.

Folgendes ist der Wortlaut des Entwurfs zum

## Bundesbeschluss
betreffend
## die Tilgung der eidgenössischen Staatsschuld

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 1925,
beschliesst:

Art. 1. Die Schuldentilgung bezweckt die Beseitigung des Passivsaldos der eidgenössischen Staatsrechnung. Sie beginnt im Jahre 1926 und dauert so lange, bis der Passivsaldo getilgt ist.

Art. 2. Zur Schuldentilgung werden verwendet:

*a)* der Ertrag der zweiten und der weitern Steuerperioden der am 28. September 1920 beschlossenen ausserordentlichen eidgenössischen Kriegssteuer, soweit derselbe nicht zur Bestreitung des Restes der bereits bewilligten ausserordentlichen Ausgaben beansprucht wird;

*b)* eine jährlich in den Voranschlag einzustellende Tilgungsquote, die sich jeweilen um den Zins der getilgten Schuld erhöht. Dieser Zins wird zu 5 % berechnet.

Die erste Quote soll in den Voranschlag für 1927 eingestellt werden.

Art. 3. Durch diesen Bundesbeschluss werden folgende frühere Bundesbeschlüsse aufgehoben:

*a)* Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 23. Juni 1903, betreffend die Neubewaffnung der Feldartillerie;

*b)* Bundesbeschluss vom 20. Juni 1912, betreffend die ausserordentlichen Ausgaben für militärische Zwecke.

Art. 4. Dieser Beschluss tritt, als nicht allgemein verbindlich, sofort in Kraft.

Der nicht Bestandteil des Beschlusses bildende Tilgungsplan sieht aus wie folgt (siehe nachstehende Tabelle).

## III. Einige Anregungen

1. Warum soll überhaupt nach einem Tilgungsplan getilgt werden? Warum verwendet man nicht einfach die Überschüsse der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben zur Rückzahlung und zum Rückkauf von Anleihenstiteln? Man stelle sich vor, in irgendeinem Jahre belaufe sich der im Plane vorgesehene Tilgungsbetrag auf 20 Millionen Franken, während die Staatsrechnung mit einem Fehlbetrag von 10 Millionen Franken schliesse. Dann lässt sich die Schuld nur um zehn Millionen Franken vermindern. Hätte man keinen Tilgungsbetrag in die Staatsrechnung eingestellt, so würde sie einen Überschuss der Einnahmen von 10 Millionen Franken aufweisen und die zur Tilgung verfügbare Summe wäre genau gleich gross. Wozu also der Plan?

Tilgungsplan

| Jahr | Zur Schuldentilgung verfügbarer Überschuss der Kriegssteuer | Voraussichtliche Ersparnis auf dem Zinsendienst zu 5 % | Zinseszins zu 5 % | In den Voranschlag einzustellender Tilgungsbetrag | Verminderung des Passivsaldos |
|---|---|---|---|---|---|
| | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. | Fr. |
| 1926 . . . . | 45.000.000 | — | — | — | 45.000.000 |
| 1927 . . . . | 25.000.000 | 2.250.000 | — | 2.250.000 | 72.250.000 |
| 1928 . . . . | 25.000.000 | 1.250.000 | 112.000 | 3.612.000 | 100.862.000 |
| 1929 . . . . | 25.000.000 | 1.250.000 | 180.000 | 5.042.000 | 130.904.000 |
| 1930 . . . . | 60.000.000 | 1.250.000 | 252.000 | 6.544.000 | 197.448.000 |
| 1931 . . . . | 25.000.000 | 3.000.000 | 327.000 | 9.871.000 | 226.319.000 |
| 1932 . . . . | 25.000.000 | 1.250.000 | 493.000 | 11.614.000 | 268.933.000 |
| 1933 . . . . | 25.000.000 | 1.250.000 | 580.000 | 13.444.000 | 307.377.000 |
| 1934 . . . . | 20.000.000 | 1.250.000 | 672.000 | 15.366.000 | 342.743.000 |
| 1935 . . . . | — | 1.000.000 | 768.000 | 17.134.000 | 359.877.000 |
| 1936 . . . . | — | — | 856.000 | 17.990.000 | 377.867.000 |
| 1937 . . . . | — | — | 899.000 | 18.889.000 | 396.756.000 |
| 1938 . . . . | — | — | 944.000 | 19.833.000 | 416.589.000 |
| 1939 . . . . | — | — | 991.000 | 20.824.000 | 437.413.000 |
| 1940 . . . . | — | — | 1.041.000 | 21.865.000 | 459.278.000 |
| . | — | — | . | . | . |
| . | — | — | . | . | . |
| . | — | — | . | . | . |

Man muss sich vollständig klar darüber sein, dass einem Tilgungsplane die Rolle eines Warnsignals zukommt oder, wenn man lieber will, einer Bremsvorrichtung, eines Hemmschuhs zur Verlangsamung der Ausgabenvermehrung. Durch die Einsetzung einer Tilgungsquote im Voranschlag werden die Ausgaben künstlich vergrössert. Haben Regierung und Parlament den festen Willen, dennoch keine Defizite entstehen zu lassen und sparen sie in den Ausgaben oder erhöhen die Einnahmen, so wird der Zweck des Tilgungsplanes erreicht. Es genügt selbstredend nicht, wenn Regierung und Parlament zwar haarscharf dem Buchstaben des Tilgungsgesetzes entsprechend handeln, nicht aber in seinem Sinn und Geiste. Es genügt nicht, die vorgeschriebene Tilgungsquote jeweilen im Voranschlage einzustellen, sich daneben aber nicht darum zu kümmern, wie er schliesst und ob der Fehlbetrag beträchtlich sei. Im Sinn und Geiste des Tilgungsplanes wird nur gehandelt, wenn die Entstehung jeden Defizites tatkräftig und schonungslos vermieden wird.

Nun weiss man ja allerdings aus der Finanzgeschichte, dass die Tilgungspläne früher oder später stets über den Haufen geworfen werden. Es gibt ein anscheinend unentrinnbares Naturgesetz der Zunahme der Staatsausgaben. Ich glaube dennoch, dass wir in der Schweiz einen Tilgungsplan aufstellen sollten. Wenigstens für

eine hübsche Anzahl Jahre wird man bestrebt sein, ihn einzuhalten. Schon das ist ein Erfolg. Zeigt sich später, dass die Verhältnisse stärker sind als der gute Wille des Bundesrates und der eidgenössischen Räte, so hat der Plan wenigstens nichts geschadet.

2. Wer den Tilgungsplan des Bundesrates aufmerksam prüft, dem entgeht nicht, dass nach der vollständigen Tilgung des Passivsaldos im Jahre 1965 die Verwaltungsrechnung des folgenden Jahres plötzlich einen Einnahmenüberschuss von nicht weniger als 72 Millionen Franken aufweisen würde. Was wird damit geschehen? Nun, wie man im Jahre 1935 die Kriegssteuer eingehen lässt, so kann man 1965 bestehende Steuern oder Zölle ermässigen. Aber es lässt sich auch vorstellen, dass von jenem Zeitpunkt an irgendwelche bedeutende Staatsaufgaben der Finanzierung harren. Übrigens ist es ziemlich müssig, sich jetzt schon für jene Zeit Sorgen zu machen.

3. Aus dem Texte des Entwurfs zu einem Bundesbeschluss geht hervor, dass nur der Passivsaldo, der Schuldenüberschuss der eidgenössischen Vermögensbilanz getilgt werden soll. Wollte man die Gesamtheit der Schulden, also $2,_3$ Milliarden Franken statt nur $1,_5$ Milliarden Franken tilgen, so hiesse das, das beträchtliche Vermögen der Eidgenossenschaft gänzlich schuldenfrei machen. Dazu besteht keine Notwendigkeit. Der Bund darf sich übrigens über Erwarten glücklich schätzen, wenn es ihm nach 40 Jahren wirklich gelungen ist, den Schuldenüberschuss zu beseitigen. Die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Ziel erreicht werde, ist meines Erachtens nicht sehr gross, wenn wir auch alle unsere Kräfte anspornen müssen, ihm möglichst nahe zu kommen. Nach 40 Jahren lässt sich die Tilgung gleichwohl fortsetzen, auch wenn der heutige Plan bescheiden genug ist, nicht für alle Zeiten gelten zu wollen.

4. Der Passivsaldo lässt sich tilgen, indem man entweder die Schulden vermindert oder die Aktiven vermehrt. Mit dem Tilgungsbetrage kann beispielsweise ein neues Postgebäude errrichtet werden, zu dessen Finanzierung sonst vielleicht eine Anleihe hätte aufgenommen werden müssen. Der vorliegende Entwurf spricht in zwei Malen von «Schuldentilgung» und einmal von «getilgter Schuld» und scheint die andere Möglichkeit ganz ausser acht zu lassen. Ich halte diese Einschränkung für untunlich. Es scheint mir auch wenig Zweck zu haben, die Schuldentilgung unter allen Umständen zu erzwingen. Schliesst die Staatsrechnung einmal mit einem Fehlbetrag, der grösser ist als die planmässige Tilgungssumme, so hätte die Kassenverwaltung wenigstens nach dem Wortlaut des Entwurfs zunächst Schulden zurückzuzahlen und hernach darüber hinausgehende neue Schulden zu machen. Das wäre eine nicht zu verantwortende Sisyphusarbeit. So wenig man bisher mit den Kriegssteuereingängen Anleihenstitel an der Börse zurückgekauft hat, um nachher den Banken um so grössere Anleihensbeträge anmelden zu müssen, so wenig sollte man bei künftig ähnlicher Sachlage Stroh dreschen. Möglicherweise würde die Kassenverwaltung gar nicht auf den Gedanken kommen, solche unnütze Arbeit zu verrichten; dann handelte sie aber dem Buchstaben des Gesetzes zuwider.

5. Wenn also die Verwaltung oft mit Recht die Schuldentilgung unterlassen wird, so gerät sie in Widerspruch mit der ausdrücklichen Vorschrift, dass die

jährlich in den Voranschlag einzustellende Tilgungsquote sich jeweilen um den Zins der getilgten Schuld zu erhöhen habe. Entweder wird dieser Zins berechnet auf Grund der per Saldo getilgten Schuld — dann ist der Tilgungsplan überflüssig — oder auf Grund einer derartigen Schuldentilgung, die Platz gegriffen hätte, wenn die Rechnung im Gleichgewicht gewesen wäre — dann hat der Tilgungsplan einen Sinn, während der vorgeschlagene Text verbesserungsbedürftig ist.

Es schwebt mir für die ersten zwei Artikel des Beschlussentwurfes ein anderer Text vor, der möglicherweise einige Vorzüge hat. Ich würde die beiden Artikel zu einem einzigen zusammenfassen und etwa sagen:

«Art. 1. Zur Tilgung des Schuldenüberschusses der eidgenössischen Staatsrechnung wird in den Voranschlag der schweizerischen Eidgenossenschaft eingestellt:

*a)* der Ertrag der zweiten und der weitern Steuerperioden der am 28. September 1920 beschlossenen ausserordentlichen eidgenössischen Kriegssteuer, soweit er nicht zur Bestreitung des Restes der bereits bewilligten ausserordentlichen Ausgaben beansprucht wird, erstmals im Jahre 1926;

*b)* ein Betrag in der Höhe des Zins und Zinseszinses, der sich ergäbe, wenn der unter *a* angeführte Ertrag zinstragend zu 5% angelegt würde, erstmals im Jahre 1927.»

Die Eingänge aus der Kriegssteuer erschienen bei dieser Fassung in der Verwaltungsrechnung, statt in der Kapitalrechnung. Dies würde dem Bestreben des Vorstehers des eidgenössischen Finanzdepartements entsprechen, tunlichst alle Einnahmen und Ausgaben in der Verwaltungsrechnung erscheinen zu lassen. Eine noch zehn Jahre lang zu erhebende Steuer kann kaum als eine ausserordentliche Einnahme bezeichnet werden. Ferner glaube ich, dass der von mir gewählte Text keinen Zweifel darüber lässt, dass der feste Tilgungsplan unter allen Umständen einzuhalten ist, gleichgültig, ob die Staatsschuld in dem vorgesehenen Masse zurückgehe oder nicht.

6. Freilich, bleiben die Zinseinsparungen hinter den Tilgungsbeträgen des Planes zurück, so schliesst die nächste Staatsrechnung einfach um so ungünstiger ab. Es ist nun bereits von geschätzter Seite die Ansicht geäussert worden, man sollte neu entstehende Defizite ebenfalls innerhalb einer gewissen Frist amortisieren. Die Meinung ist wohl die, dass nicht nur ein entsprechender Tilgungsbetrag neu in den Voranschlag einzusetzen wäre, sondern dass dazu noch für eine entsprechende Ausgabenverminderung oder Einnahmenvermehrung gesorgt würde. Angesichts der stets vorhandenen Neigung zu immer neuen Ausgabenüberschüssen, schiene mir die rasche Tilgung solcher Rückschläge ratsam. Ich würde dem Entwurf einen neuen Art. 2 etwa folgenden Inhalts einfügen:

«Sobald die Verminderung des Schuldenüberschusses hinter der im Tilgungsplan vorgesehenen Verminderung um 20 Millionen Franken oder mehr zurückbleibt, sind zur Verzinsung dieser Summe und ihrer Tilgung innert 5 Jahren entweder die Ausgaben zu vermindern oder die Einnahmen zu vermehren.»

Es ist anzunehmen, dass zumal der Regierung ein derartiges zweites Warnsignal nicht unwillkommen wäre. Sie würde sich wohl hüten, dem Parlament Budgetvorlagen zu unterbreiten, die diese Vorschrift missachteten.

7. Den eidgenössischen Räten bliebe es freilich unbenommen, ihren Bundesbeschluss nach Belieben aufzuheben und damit den Tilgungsplan ausser Kraft zu setzen. Art. 4 des Entwurfes will nämlich den Bundesbeschluss als nicht allgemein verbindlich erklären und so dem Referendum entziehen. Das wäre nicht so schlimm, wenn nicht die Möglichkeit bestände, einen nicht vom Volke genehmigten Bundesbeschluss jederzeit wieder abzuändern oder zu beseitigen. Es darf auch nicht übersehen werden, dass Voranschlag und Staatsrechnung ebenfalls nicht dem Referendum unterstellt sind.

Es scheint mir, dass ein Gesetz oder ein allgemein verbindlicher Bundesbeschluss den Warnsignalen und Bremsvorrichtungen des Tilgungsplanes eine viel grössere Wirksamkeit verleihen würde. Anderseits böte in ganz ausserordentlichen Zeiten, wo sich die Aufhebung des Tilgungsplanes geradezu aufdrängt, das Volk gewiss Hand zu seiner Ausmerzung.

8. Warum spricht der Entwurf nicht von der Äufnung eines Tilgungsfonds? Weil es keinen Zweck hätte, die aufgekauften oder zurückbezahlten Staatstitel und andere Wertpapiere in einen Fonds zu legen, das Risiko der Kursschwankung zu tragen und die Mühe der Verwaltung auf sich zu nehmen.

## IV. Rasche oder langsame Tilgung

Es mag überflüssig erscheinen, jetzt, wo ein gewiss brauchbarer eidgenössischer Tilgungsplan vorliegt und an die Erhebung einer zweiten Tilgungssteuer neben der bereits fliessenden wiederholten Kriegssteuer nicht zu denken ist, sich über das Problem der raschen oder langsamen Tilgung den Kopf zu zerbrechen. Ich bin jedoch überzeugt, dass sehr viele Leute in unserm Lande zu finden sind, die grundsätzlich für eine rasche Tilgung eintreten und nur, weil die Verhältnisse darnach sind, einer Erstreckung der Tilgungsfrist auf vierzig Jahre zustimmen. Für solche grundsätzliche Anhänger der raschenTilgung sind die folgenden, möglichst knapp gefassten Ausführungen bestimmt. Da es mir nicht gegeben ist, die ganze Mannigfaltigkeit der wirtschaftlichen Vorgänge und Verknüpfungen in wenige Sätze zu fassen, so bin ich notgedrungen gezwungen, dem Leser einen schematisierten und stilisierten Ausschnitt aus der Wirklichkeit vor Augen zu führen.

Trage die jetzige Generation die Lasten ab, so sei jede nächste Generation um ebensoviel erleichtert. Diese Meinung ist weit verbreitet und sozusagen unbestritten.

Wer diese Auffassung verficht, geht dabei von der privatwirtschaftlichen Betrachtungsweise aus, die jedermann am nächsten liegt, aber nicht immer zu richtigen Schlüssen führt. Ein Vater sei krankheitshalber gezwungen, eine Schuld von Fr. 100.000 auf sein Haus im Werte von Fr. 200.000 aufzunehmen. Es gelinge ihm, nach Herstellung seiner Gesundheit diese Schuld noch zu seinen Lebzeiten durch vermehrtes Sparen oder vermehrte Arbeit oder beides zugleich abzutragen. Dann erben seine Nachkommen Fr. 200.000 statt bloss die Hälfte und stellen sich um so besser. Soll es in der Volkswirtschaft anders sein?

Angenommen, die Staatsschuld betrage 1 Milliarde Franken und erfordere einen Zinsaufwand von 50 Millionen Franken jährlich. Zur Verzinsung erhebe der Staat eine Vermögenssteuer in gleicher Höhe. Das steuerbare Vermögen im Staate belaufe sich auf 20 Milliarden Franken und werfe eine Milliarde Ertrag ab. Die Vermögenssteuer muss sich daher, um die 50 Millionen Franken Staatsschuldenzins decken zu können, auf 5 % oder den zwanzigsten Teil des Vermögensertrages bemessen.

Nun komme die Regierung auf den Gedanken, ihre Staatsschuld durch eine einmalige Vermögensabgabe aus der Welt zu schaffen. Sie will künftige Generationen entlasten, wie es sich nach populären Begriffen für einen guten Hausvater und Finanzverwalter geziemt. Die Vermögensabgabe hat einen Ertrag von 1 Milliarde abzuwerfen. Also ist ein Satz von 5 % anzuwenden. Davon, dass die Einziehung einer solchen Abgabe nicht ohne grosse Erschütterungen verläuft, haben wir seinerzeit einen Vorgeschmack bekommen; doch sehen wir von solchem Drum und Dran ganz ab, um dem Wesen der Sache auf den Grund zu gehen. Mit der eingelaufenen Milliarde zahlt die Staatskasse ihre Schuldtitel zurück, und zwar entweder in Form anderer Wertpapiere, sofern die Vermögensabgabe in solchen Wertpapieren an Zahlungsstatt entrichtet werden konnte, oder in bar, worauf dann die Geldempfänger diejenigen Wertpapiere an der Börse aufkaufen, die zur Entrichtung der Vermögensabgabe in bar auf den Markt gekommen sind. Die privaten Vermögensbesitzer haben nach der Vermögensabgabe nur noch 19 Milliarden zu eigen und aus ihren Portefeuilles sind die Staatstitel verschwunden. Dafür hat der Staat keine Schulden mehr. Infolgedessen muss er auch für 50 Millionen Franken weniger Steuern erheben (oder wenn er sie nicht entbehren kann, um den gleichen Betrag weniger neue Steuern ausschreiben). Fällt die alte Vermögenssteuer dahin, so hat die Vermögensabgabe die privaten Besitzer gar nicht ärmer gemacht. Sie haben zwar augenscheinlich nur noch 19 Milliarden Vermögen, müssen aber weniger Steuern entrichten. Wäre es üblich gewesen, die Steuer zu kapitalisieren und den kapitalisierten Betrag unter die Schulden in die Vermögensbilanz jedes einzelnen einzustellen, so hätte das private Reinvermögen schon vor der Vermögensabgabe nur 19 Milliarden betragen, d. h. ebensoviel wie nachher. Sieht man sich auch die Gewinn- und Verlustrechnung jedes einzelnen an, so erkennt man, dass es gleichgültig ist (von allen Nebenwirkungen abgesehen), ob der Staat eine Vermögenssteuer von 5 % oder eine einmalige Vermögensabgabe von 5 % erhebe. Der verbleibende verfügbare Vermögensertrag ist in beiden Fällen genau derselbe.

Durch die Vermögensabgabe ist weder die Volkswirtschaft, noch der einzelne Vermögenseigner ärmer oder reicher geworden. Nur das Steuerkapital ist zurückgegangen. Für neue Steuern zur Deckung neuer Staatsbedürfnisse muss der Staat infolgedessen höhere Sätze anwenden, als wenn die Vermögensabgabe unterblieben wäre.

Was aber die Hauptsache ist: juristisch, fiskalisch ist die Schuld zweifellos getilgt, volkswirtschaftlich jedoch nicht. Das Nationalvermögen hat sich nicht vergrössert und sein Ertrag ebenfalls nicht. Weil keiner der Vermögensbesitzer

sich ärmer fühlt als zuvor, macht sich auch nicht das Bestreben in ihm geltend, um so mehr zu sparen oder zu arbeiten.

Möglicherweise hätte man nicht einen einheitlichen Satz von 5 % angewendet, sondern (wie im Sinne der Opfermotion Götschel), verschiedene Sätze von 1—8% je nach der Grösse des Steuerkapitals. Wäre die frühere Vermögenssteuer ebenfalls derart abgestuft gewesen, so wäre die eben beschriebene Wirkung genau dieselbe. Hätte die Vermögenssteuer 5 % betragen, die Vermögensabgabe dagegen 1—8 %, so hätte die Vermögensabgabe den kleinen Vermögensbesitzern sogar einen Gewinn eingetragen, während allerdings die grössern Vermögenseigner einen schlechten Tausch gemacht hätten. Je grösser aber das Vermögen ist, desto geringer ist nach dessen Verkürzung durch die Vermögensabgabe die Notwendigkeit, die Einbusse wieder einzubringen und in Zukunft mehr zu sparen oder zu arbeiten. Mögen einige Vermögensbesitzer nach der Abgabe auch entschlossen sein, die entstandene Lücke wieder auszufüllen, so schwächt sich vielleicht im Laufe der Zeit dieser Wille wieder ab, weil das Bewusstsein schwindet, vom Staate einst geschröpft worden zu sein.

Man kann ruhig sagen: Eine Vermögensabgabe ist das ungeeignetste Mittel, eine Staatsschuld volkswirtschaftlich zu tilgen.

Anders, wenn neben der Verzinsungssteuer noch eine langfristige Tilgungssteuer auf Vermögen erhoben wird. Wesentlich dabei ist, dass der Steuerzahler die zusätzliche Tilgungssteuer als dauernd oder ziemlich lange dauernd empfinde. Da ihm vom Staate Einkommensteile weggenommen werden, so bleibt ihm nichts anderes übrig, als sich einzuschränken oder den Versuch zu machen, mehr zu arbeiten und zu verdienen. Die Wahrscheinlichkeit ist in solchen Fällen gering, dass das vorhandene Vermögen zur Bezahlung der laufenden kleinen Steuer herangezogen werde, oder die Ersparnisse geschmälert würden. Man hat doch den Wunsch, ein Vermögen von einer gewissen Höhe für die alten Tage zu besitzen und zu hinterlassen. Bei Erwerbssteuern ist die Wirkung gleich oder noch ausgeprägter, dann nämlich, wenn überhaupt kein Vermögen zur Verfügung steht, woraus sie entrichtet werden könnte.

Solche dauernde mässige Tilgungssteuern vermindern den Konsum um ein geringes, wogegen das Kapitalangebot durch die Rückzahlung der Staatstitel eine entsprechende Vermehrung erfährt. Es kommt nun ganz auf den Zeitpunkt an, in dem sich die Konsumverminderung und Vermehrung des Kapitalangebotes abspielt, um zu beurteilen, ob die Wirkungen volkswirtschaftlich günstig oder ungünstig sind. Vermehrt sich die Bevölkerung stetig, so dass fortlaufend neue Wohngelegenheit nötig ist, oder liegen viele technische Erfindungen vor, zu deren Verwirklichung neue Ersparnisse nötig sind, so wird die Verminderung des volkswirtschaftlichen Konsums wettgemacht, während die Volkswirtschaft gleichzeitig grosse Fortschritte macht und das Volksvermögen zunimmt. Fällt die Erhebung der Tilgungssteuer in eine Zeit der Wirtschaftsdepression, so wirkt sie schädlich, weil die Verminderung des Konsums die vorhandenen Absatzschwierigkeiten erhöht und das Angebot zusätzlichen Kapitals, die übermässige Geldflüssigkeit, verschärft.

Ist hingegen die Tilgungssteuer gross und von kurzer Dauer, so wird sie in starkem Masse aus dem vorhandenen Vermögen oder den laufenden Ersparnissen beglichen, und das auf dem Markt erscheinende Kapital ist kaum grösser, als wenn nicht getilgt würde. Sollte aber auch eine kurzfristige Tilgungssteuer durch Einschränkung oder Mehrarbeit aufgebracht werden, so hätte die Schuldentilgung einen ungestümen Kapitalandrang auf dem Markt und eine ungleichmässige, spekulativ ausartende Überinvestition zur Folge, die den verhängnisvollen Keim einer Wirtschaftskrisis in sich schlösse.

Unter dem Gesichtspunkt der Erneuerung des Volksvermögens ist daher eine langfristige oder dauernde Tilgungssteuer einer kurzfristigen oder einmaligen vorzuziehen.

---