Rationale und traditionale Finanzwirtschaft in der Schweiz

Von Dr. phil. *Salome Schneider*, Bern

(Schluss)

IV. Das System der Mittel

Hinsichtlich der Herrschaftsform bedingte, wie wir in den ersten Teilen ausführten, die Ausbreitung rationalen Geistes die Schaffung demokratischer Institutionen. Im engern Rahmen der Finanzwirtschaft kommt die rational orientierte politische Ideologie in der gesamten Gestalt der staatlichen Wirtschaft zum Ausdruck: in der Erweiterung der staatlichen Erwerbswirtschaft nach den beiden Hauptrichtungen, der Steuerwirtschaft auf der einen, der wirtschaftlichen Einkommengewinnung (Unternehmungen) auf der andern Seite. Hierbei liegt das Hauptgewicht auf der Steuerwirtschaft, welche die Gestalt der Staatswirtschaft weitgehend bestimmt; ja es ist vielfach in den Kantonen die Erweiterung der staatlichen Wirtschaft identisch mit dem Ausbau der Steuerwirtschaft.

Doch prägt sich die rationale Ideologie nicht allein in den Grundformen der Finanzwirtschaft aus: dem Bestehen einer zweiteiligen Erwerbswirtschaft. Ihre Auswirkungen gehen vielmehr in beiden Systemteilen (Steuer- und Unternehmungswirtschaft) bis in die strukturelle Einzelheit der Formen des Mittelsystems hinein. Daneben ist naturgemäss die steuerpolitisch geltende Doktrin ihr unmittelbarster Ausdruck. — Dieser Zusammenhang von politischer Ideologie und Gestaltung der Einnahmewirtschaft im ganzen und einzelnen der Institutionen wird im folgenden aufgezeigt.

Die Entwicklung verläuft in beiden Teilen der Erwerbswirtschaft in der Richtung der rationalen Gestaltung unter steter Gegenwirkung traditionaler Kräfte. Die Zusammenhänge mit den politischen Forderungen liegen zwar im System der sekundären Mittelbeschaffung, der Steuerwirtschaft, besonders offen zutage; aber sie sind in gleicher Weise auch im System der primären Mittel gegeben und sind hier beim Vergleich grösserer Zeitabschnitte deutlich erkennbar in der Organisationsform der Unternehmungen ¹⁾; das Rationale besteht hier in der Anpassung der Staatswirtschaft an die volkswirtschaftliche Grundlage.

¹⁾ Vgl. dazu: «Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung», Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 176, herausgegeben von Julius Landmann; dritter Teil: A. Wissler, «Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in der Schweiz.»

1. Das System der primären Mittelbeschaffung

Vergegenwärtigt man sich den Inhalt der staatlichen Wirtschaft auf Grund eigener Mittel zu Anfang und zu Ende des vergangenen Jahrhunderts: auf der einen Seite die Domänialbetriebe, die in manchen Kantonen bis in die 30er und 40er Jahre hinein beträchtliche Quoten der Staatseinnahme stellten ¹⁾, auf der andern Seite die kapitalistisch-erwerbswirtschaftlichen Betriebe von heute, so wird die Wegstrecke sichtbar, die zurückgelegt worden ist. Nur eine oberflächliche Betrachtung wird diese beiden Formen der Erwerbswirtschaft auf eine Stufe stellen; die Gleichartigkeit besteht lediglich darin, dass es sich, bei den damaligen wie den heutigen Formen, um staatlichen Eigenerwerb handelt und dass diese Teile der staatlichen Erwerbswirtschaft jeweils in ihrer Organisationsform der Struktur der Volkswirtschaft angepasst erscheinen. Ob der Konstatierung dieser funktionalen und strukturalen Gleichartigkeit darf aber nicht vergessen werden, dass die Wirtschaftsgesinnung, welche die frühern und heutigen Formen trägt, gänzlich verschieden ist. Mit dem Prinzip des Wirtschaftens hat sich auch der Sinn der Erscheinungen gewandelt, ist die finanzwirtschaftliche Gestalt eine andere geworden. Denn die Domäne (wie die andern weniger bedeutsamen Formen staatlicher Wirtschaft) war Teil einer ausgesprochenen Vermögenswirtschaft; der «Erwerb» war Vermögenserwerb und nicht Erwerb von Einkommen zum Zwecke der Deckung des Bedarfes allein. Erwerbswirtschaft im heutigen Sinne gab es nicht. Diese Vermögenswirtschaft des Staates stützte sich in der Hauptsache auf eigene Mittel; die Inanspruchnahme des Kredits (nicht aber die Kreditgewährung) war ungewöhnlich. Dieser traditionellen, nach privatwirtschaftlichen Prinzipien erfolgenden Bewirtschaftung von Vermögen steht der kapitalistische Betrieb von heute gegenüber. Wurde dort eine Vermögensrente zwecks «Äuffnung» des Vermögens erstrebt, so hier ein Ertrag zur Deckung des laufenden Finanzbedarfes. Während in den ersten Jahrzehnten des Jahrhunderts die kantonalen Wirtschaften die Vermögensbildung sich zum Ziele setzten und diesem Zweck auch Steuererträge gewidmet werden konnten, spielt in der spätern Erwerbswirtschaft die Vermögensbildung keine Rolle mehr: es sollen die Unternehmungen — sofern sie Teil der Finanzwirtschaft bilden — Erträge zur Bedarfsdeckung herauswirtschaften. Während jene ältere Wirtschaft in den Kantonen in Geheimnis und Schweigen gehüllt war, — mit Recht, denn sie beruhte auf Autorität und Vertrauen —, so wird von dieser jüngern rationalen Wirtschaft rechnungsmässige Klarheit verlangt — wiederum mit Recht, denn diese Finanzwirtschaft untersteht dem demokratischen Prinzip und das damit gegebene Mitspracherecht des Volkes kann nur geübt werden, wo die Sachverhalte rational erfassbar, offen und klar liegen. Während in jener privatwirtschaftlich orientierten, ältern Wirtschaft es schlechte Finanzgebarung gewesen wäre, wenn Kredit zur Erzielung oder

¹⁾ Der Übergang vom Domänial- zum Steuerstaat fällt in die 30er und 40er Jahre. In diesen Jahrzehnten des Übergangs überwiegen noch in zehn Kantonen die Erträge aus den Domänen das Steueraufkommen. In den Kantonen Aargau, Zürich, Luzern und Neuenburg stellen sich die Einnahmen aus den Domänen noch auf 55 bis 66 % aller Staatseinnahmen: der Umschwung zur Steuerwirtschaft erfolgt faktisch in der Mehrzahl der Kantone erst in den 50er und 60er Jahren.

Erhöhung der Vermögensrente in Anspruch genommen worden wäre, so ist in dieser kapitalistischen Wirtschaft die Führung der Betriebe ohne Heranziehung fremden Kapitals nicht denkbar. — Zieht man diesen Gestaltwandel dieses Teiles der staatlichen Wirtschaft in Betracht, so gelangt man auch zur richtigen Beurteilung der Frage der Staatsschulden. Jene ältere Wirtschaft griff zur Schuldaufnahme ausnahmsweise — für den Zweck der Kriegsführung, die erste staatliche Aufgabe des Schutzes und der Verteidigung vermochte allein diesen Schritt zu rechtfertigen —, der heutigen Staatswirtschaft ist diese unproduktive Schuldaufnahme fern gerückt. Wenn sie im Bunde noch nach 1914 in grossem Umfange erfolgt, so weil die Finanzwirtschaft des Bundes die Stufe des Steuerstaates noch nicht erreicht hat. Jedenfalls gälte es in Bund und Kantonen als verbotene Schuldenwirtschaft, wenn Defizite der Staatsrechnung durch Schuldaufnahme gedeckt würden. Dagegen rechtfertigen heute Art und Entwicklung der kantonalen Kapitalwirtschaften die Inanspruchnahme des Kredits. Das Rationale in dieser neuern Erwerbswirtschaft ist darin zu sehen, dass Kreditaufnahme und Ertrag im Verhältnis von Zweck und wirtschaftlichem Mittel stehen, während bei der frühern Kreditinanspruchnahme für Verteidigungszwecke eine Ausrichtung auf Ertrag nicht bestehen konnte. Die wirtschaftliche Zwecksetzung, der die Kreditaufnahme unterliegt, ist aber heute für die Anleihenswirtschaft der Kantone charakteristisch. Schuldenwirtschaft im eigentlichen Sinne, d. h. Kreditinanspruchnahme zur Deckung laufender Ausgaben und unproduktiver Aufwendungen gibt es nirgends mehr; sie ist schon durch die Ausdehnung der Volksrechte, besonders durch das Finanzreferendum verhindert. Aber die traditionellen, frühern Auffassungen wirken mancherorts unter den veränderten Verhältnissen fort, so dass bei der durchschnittlich guten Finanzverwaltung der Kantone eine starke Anleihenswirtschaft verpönt ist.

Mit der besondern Aufgabegestaltung im Bund hängt es zusammen, dass der Bund später als die Kantone zur Anleihe für wirtschaftliche Zwecke übergegangen ist. Die ersten Anleihen des Bundes fallen in die Notzeit des Krieges, die folgenden sind in Verbindung mit der Schaffung der Armee; erst mit den ersten Bundesbahnanleihen treten die wirtschaftlichen Zwecke in den Vordergrund.

In den Kantonen ist die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Erträge aus Unternehmungen in den Jahrzehnten 1880—1900 im Wachsen, die absoluten Erträge steigen an, dagegen vermag angesichts der sehr beträchtlichen Steigerung der Steuereinnahmen die Quote des Anteils an der Gesamteinnahme des Staates nicht anzusteigen ¹⁾. Heute scheint ein Grad der Sättigung erreicht zu sein, d. h. der Anteil der Unternehmungserträge an den gesamten Einnahmen erhöht sich nicht mehr beträchtlich. (Wir schliessen dies indirekt aus dem Verhältnis der Steuereinnahmen zur Gesamteinnahme, wobei wir die Gebühren ausser acht lassen dürfen: das gesamte Steueraufkommen in den Kantonen erreichte 1897 noch 45 %, 1923 aber noch 41 % der gesamten Staatseinnahmen.) Immerhin spricht für die Bedeutung der Wirtschaftserträge innerhalb der Finanzwirtschaft — wenn auch nicht für ihre steigende Bedeutung — die Steigerung der kantonalen

¹⁾ Vgl. Welter: «Das Vermögen der Kantone in den Jahren 1910—1914», Zeitschrift für schweizerische Volkswirtschaft und Statistik 1917.

Vermögensanlagen, wie sie bis 1914 nachgewiesen ist, welche bei der zunehmenden Rationalisierung der Betriebe auf eine Steigerung der Erträge aus diesen Kapitalanlagen deutet.

Doch ist auch diese Kapitalwirtschaft der Kantone nicht ohne weiteres mit der kapitalistischen Unternehmungsweise gleichzustellen: die Wirtschaftsrationalisierung geht bei den staatlichen Unternehmungen meist nicht soweit wie bei den Unternehmungen der freien Wirtschaft, und so werden nicht alle ihrer Struktur nach kapitalistischen Betriebe im Punkte Ertragsstreben als solche geführt ¹⁾. Auch hier hat die allmähliche Entfaltung des rationalen Gedankens starke Differenzierungen geschaffen.

Grundsätzlich sind nach dem massgebenden finanzpolitischen Gedanken zwei Typen zu unterscheiden: es wirkt das Ertragsstreben rein sich aus, oder aber es sind ihm Grenzen gesetzt. Im einen Falle ist die Wirtschaftsführung auf grösstmöglichen Reinertrag, im andern Falle auf die Deckung der Produktionskosten gerichtet. Die nach dem Deckungs- wie dem Reinertragsprinzip geführten Unternehmungen sind an sich wirtschaftsrational in dem Sinne, dass das rationale Ertragsprinzip für sie massgebend ist. Nur ist das Prinzip im einen Falle ausschliesslich massgebend, im andern Falle ist es zugunsten eines höhern, überwirtschaftlichen Zieles eingeschränkt. Meist ist ihm zugunsten eines politischen Grundsatzes die volle Auswirkung versagt. Daraus ergibt sich die verschiedene Stellung der zwei Typen im Rahmen der Finanzwirtschaft. Mit Einschränkung des Ertragsprinzips arbeitet das bedeutendste staatswirtschaftliche Unternehmen der Schweiz: die schweizerischen Bundesbahnen. Wir haben im ersten Teile dieser Arbeit (Heft 1, S. 32) auf den Gegensatz rationaler und traditionaler Kräfte in der Geschichte der Bundesbahnen hingewiesen; aus dem Kampf der Elemente ist die traditionale Einschränkung des Ertragsstrebens heil hervorgegangen. Gewiss entspricht auch hier die Unternehmung im Technischen und Organisatorischen der Wirtschaftsrationazität, aber diese Rationalität geht nur bis zu dem Punkte, da die Deckung der Kosten (einschliesslich des Zinsaufwandes) erreicht ist. Die Erwirtschaftung von fiskalischem Reinertrag ist grundsätzlich ausgeschlossen (auch wenn sie möglich wäre, was bekanntlich nicht der Fall ist). — In dieser gewollten Einschränkung der wirtschaftlichen Ratio innerhalb der Staatswirtschaft tritt das früher geltende Traditionale zutage, und es ist bezeichnend für unsere politische Entwicklungsstufe, dass das grösste staatliche Unternehmen im Kernpunkte traditionell gestaltet ist. Es kommt darin die Auffassung zum Ausdruck, es sei nicht Sache des Staates, weiter in den Bereich der Wirtschaft einzudringen, als es die organisatorische Leitung der Volkswirtschaft erheischt, und es sei die Wirtschaftsrationazität für den Staat nicht das schlechthin Massgebende. Vom Standpunkte der staatlichen Aufgaben aus betrachtet, kann die Anwendung des Kostendeckungsprinzipes durchaus zweckmässig, staatsrational sein: denn der Umstand, dass die staatliche Wirtschaft wirtschaftliche Dienstleistung verrichtet, ohne einen

¹⁾ Wir wissen dies aus den Untersuchungen von Moll «Reinerträge und Zuschussbedarf der öffentlichen Unternehmertätigkeit», in: *Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 176, herausgegeben von J. Landmann, Teil III.

Gewinn für sich herauszunehmen, bedeutet die Besserstellung der freien Wirtschaft um den Betrag dieses Gewinnes, also die Förderung der Volkswirtschaft. Man mag den Wesensunterschied definitorisch mit dem Begriff der Unternehmung und der Anstalt belegen — jedenfalls scheint es gegeben, die wirtschaftlichen Institutionen von Bund und Kantonen nach diesem Unterschied der staatswirtschaftlichen Gesinnung zu gruppieren. Doch werden Übergangsformen zwischen den reinen Typen hervortreten, je nach dem Ausmasse, in dem das Ertragsstreben sich durchsetzt und also Erträge zuhanden der Finanzwirtschaft erwirtschaftet werden.

2. Das System der abgeleiteten Mittel

In allen modernen Staaten, auch in den schweizerischen Kantonen und im Bund, steht heute ein System abgeleiteter Deckungsmittel — ein Steuersystem — im Zentrum der Finanzwirtschaft. Die Finanzwirtschaften, soweit sie die Mittel zur Deckung ihres Bedarfes nicht durch eigene Wirtschaftstätigkeit erwerben, entnehmen sie den Einkommen und Erträgen der freien Wirtschaft mittels der Steuer. Dieser Teil der Finanzwirtschaft aber gliedert sich, da wo mehrere auf sekundärem Erwerb beruhende staatliche Körperschaften nebeneinander bestehen, systematisch betrachtet wiederum in zwei Teile: die Steuerwirtschaft einerseits, die Überweisungswirtschaft andererseits. Dies ist die allgemeine Struktur der bundesstaatlichen Einnahmewirtschaft. Das Besondere des schweizerischen Systems im Gegensatz zu andern Staaten ist nur das, dass der traditionale Bestandteil: die Überweisungswirtschaft im Vergleich zum rationalen Teile, der Steuerwirtschaft, bei uns stark entfaltet erscheint; während in andern Bundesstaaten und zumal in zentralistisch organisierten Staaten mit entsprechender Finanzwirtschaft die Überweisungswirtschaft zurücktritt oder völlig wegfällt (sie besteht aber selbst im finanzwirtschaftlich stark zentralisierten Frankreich noch in Resten), so dass das System der abgeleiteten Mittel dann aus dem einzigen Glied der Steuerwirtschaft besteht. In Steuer- und Überweisungswirtschaft handelt es sich um die Beschaffung abgeleiteter Mittel; abgeleitet in jedem Falle aus dem Sozialprodukt der Volkswirtschaft; abgeleitet aber im einen Falle, dem der Steuer, direkt aus dem Einkommen der Individualwirtschaften; abgeleitet im andern Falle, dem der Überweisung, aus der Wirtschaft des übergeordneten Staatswesens, die sie direkt dem Sozialprodukt entnommen hat.

a) Die Steuerwirtschaften

1. Das Steuersystem der Kantone als Teil des Mittelsystems.

Die Entwicklung der staatlichen Erwerbswirtschaft verläuft seit Jahrzehnten in der Richtung einer Ausgestaltung der Steuersysteme, die rational in dem Sinne ist, als sie den herrschenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Anschauungen zu entsprechen sucht. Für die Schweiz bildet den Kern, an den die Hauptteile der Steuersysteme anschliessen, die Helvetik. Das während Jahrzehnten fast unbeachtet gebliebene Erbe der Helvetik wurde erst in den Reformen der 30er und 40er Jahre wieder aufgenommen und zum Aufbau der jungen Staaten verwendet. Auf die Helvetik geht letzten Endes die bedeutendste rationale

Gestaltung im Steuerwesen, die allgemeine Einkommenssteuer, zurück, und ganz allgemein ist die eine bedeutsame Entwicklung des Jahrhunderts: der Versuch, die Lücken der Vermögensbesteuerung zu schliessen (ergänzende Erwerbssteuern), eine Wiederholung dessen, was schon die Helvetik versucht hatte (Handels- und Gewerbeabgabe, später Patente, Besoldungssteuer und Verkaufsabgaben). Den steuerpolitischen Verlauf eines ganzen Jahrhunderts: von den Partialvermögenssteuern zur allgemeinen Vermögenssteuer, zu den die Vermögensbesteuerung ergänzenden Erwerbssteuern und von da zur allgemeinen Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer, dies alles hatte die Helvetik in ihren umfassenden Projekten intentional vorausgenommen. So können die kantonalen Steuerreformen in der ersten Hälfte des Jahrhunderts nur die Ideen wieder aufnehmen, deren Verwirklichung die Helvetik mit ganz untauglichen Mitteln erstrebt hatte.

a) Ist die Wiederannäherung an die Rationalität der Helvetik auf kantonalem Boden der notwendige Verlauf der Dinge — weil sie in der allgemeineren Entwicklung zum Steuerstaat vorgezeichnet liegt —, so ist die schweizerische Eigenart dieser Entwicklung der Umstand, dass traditionale Gesinnung zum Ausdruck bringende Elemente im Steuersystem auch da bewahrt werden, wo neue rationale Steuerformen und Besteuerungsmethoden aufgenommen werden. Das Bestehende wird nie ausgemerzt, es wird stets nur allmählich umgewandelt und neuen Idealen schrittweise angenähert. Für die Bewahrung traditionaler Formen, ihr Weiterleben neben rationalen Gestaltungen ist typisch die Geschichte der alten germanischen Vermögenssteuer. Neben sie tritt, ohne sie zu verdrängen, aber sie zur allgemeinen Vermögenssteuer umbildend, die rational-aufklärerische Einkommensbesteuerung (die zunächst Partialeinkommenssteuer ist). Nur die grundsätzlich traditionale Haltung aller Steuerpolitik in der Schweiz vermag die Tatsache zu erklären, dass die alten Grundsteuern zu Partialvermögenssteuern und diese wieder zur allgemeinen Einkommenssteuer erweitert wurden, dass zeitlich zugleich bestehen einerseits eigentliche Einkommens-, andererseits Vermögenssteuersysteme, und dass auch die längst eingeleitete Umgestaltung der alten Erwerbssteuern in umfassende Einkommenssteuern nur ganz langsam vor sich geht. (Solch allmähliche Entwicklung kennt selbst das traditionale Frankreich nicht: die Neuordnung der Einkommensbesteuerung 1914 bedeutete hier mehr Aufgeben des Bestehenden und Aufnahme von Neuem als irgendeine Steuerreform in schweizerischen Kantonen.) — Die ganze Steuerentwicklung des vergangenen Jahrhunderts besteht historisch betrachtet einzig darin, dass jeweilen im Rahmen des politisch zweckmässig Erscheinenden rationale mit überkommenen traditionellen Strukturelementen zu einem neuen Ganzen verbunden werden. Diese ganze Entwicklung ist zu erklären aus der Kompromisnatur, die alle Steuerpolitik besonders da trägt, wo die Notwendigkeit besteht, die Ansichten weitester Volksschichten zu berücksichtigen. Aus dem stets neu erfolgenden Kompromis des traditional Gegebenen mit dem rational, d. h. nach der Doktrin Zweckmässigen resultiert die Mannigfaltigkeit unserer Steuerwirtschaften; denn die Art des Kompromisses ist durch die jeweilen erreichte Stufe der Steuerkultur bedingt. Eine solch innige Verbindung rationaler und traditionaler Formen zu einem System ist überall da eingetreten, wo romanische Rationalität auf germanische, traditional

bestehende Steuerform eingewirkt hat: also nicht in Frankreich, das im System der Personalsteuern ohne Vermögensbesteuerung das Rationale ausgebildet hat; nicht in England, das bei der Verbreitung der Ratio über die Länder eben sein Steuersystem in den Grundzügen festgelegt hatte; wohl aber in der Schweiz und in Deutschland, die trotz alter germanischer Grundlage doch der Ausbreitung revolutionärer Steuerformen keinen Widerstand entgegengesetzt, sondern sich eifrig darangemacht haben, sie zu verwirklichen.

b) Neben dieser traditionsgemässen Entwicklung der Steuerformen, deren Anfangs- und Endpunkt etwa die alte Grundsteuer und die heutige Einkommenssteuer sind, wird als auffälliger Zug schweizerischer Steuerpolitik bezeichnet das zähe Festhalten an der Vermögenssteuer als Hauptsteuer im System der direkten Steuern, also nicht die Tatsache des zeitlichen Bewahrens der Steuerform an sich, sondern ihre besondere Stellung und Funktion. Schanz schrieb 1890 ¹⁾: «Es ist bis heute für die Schweizer geradezu eine Art Glaubenssatz, in der direkten Steuer vom Vermögen auszugehen.» Das war damals gewiss so, ist es aber heute nicht mehr: bei der Mehrzahl der grossen Steuerreformen ist der Grundsatz der Vermögensbesteuerung zugunsten des Prinzips der Einkommenssteuer aufgegeben worden. So wenig besteht dieser Glaubenssatz mehr zu Recht, dass da, wo man an ihm festhalten will, dies ausführlich begründet werden muss (vgl. im folgenden S. 356/357). Unbeschadet dieses Wandels der steuerpolitischen Auffassungen, der eine Steuerpolitik wie die nachstehend skizzierte des Kantons Bern zur Ausnahme stempelt, bestehen natürlich die Systeme der Erwerbs- und Vermögensbesteuerung weiter; nur haben sich die Gewichte gegenüber der Zeit, da Schanz schrieb, verschoben: die Auffassung, es sei das Vermögen alleiniger Inbegriff und bester Massstab der Leistungsfähigkeit, ist kein politischer Glaubenssatz mehr, und die Systeme der Vermögens- und Erwerbssteuer sind, wenn sie auch noch lange existieren werden, doch auf den Aussterbeetat gesetzt. Dies wird wohl die Entwicklung sein, ungeachtet des Umstandes, dass diese Systeme einen starken Rückhalt und Entwicklungsimpuls durch die eidgenössischen Kriegsteuern erhalten haben. — Die Gründe für diese Entwicklung sind zu bekannt, um ausführlich dargelegt zu werden; sie liegen in den allgemeinen Bedingungen der unterlagerten Volkswirtschaft und sind dieselben für die Schweiz wie anderswo: die Unzulänglichkeit, ja das Versagen der Vermögensbesteuerung infolge der Einkommensstruktur in der modernen Verkehrswirtschaft (Handelsgewinne, Spekulationseinkommen, grosse Einkommen aus Arbeit, die zur Vermögensbildung verwendet werden, starke absolute Zunahme der von Vermögen unabhängigen Einkommensquellen u. a.). Die Vermögenssteuer als Hauptsteuer wurde steuerpolitisch unhaltbar; ihre Erhaltung, wenn nicht als Hauptsteuer so doch als wesentlicher Faktor im System der direkten Steuern, verdankt sie der Durchsetzung, einer sehr rationalen Forderung: der progressiven Besteuerung. Die progressive Besteuerung nach der «faktischen Leistungsfähigkeit» durchzuführen, war sie nun das geeignete Mittel: wiederum erfolgt statt der Abschaffung die Anpassung einer frühern Steuerform, ihre Umgestaltung zur Erfüllung einer neuen Funktion, d. h. die Vermögenssteuer wird Ergänzung der allgemeinen Einkommenssteuer und

¹⁾ Schanz, Steuern der Schweiz, Bd. I, S. 53.

durch diese Anpassung erscheint sie für die Dauer dieses neuen Prinzips als Glied des Systems gerettet.

c) Der Grundgedanke der allgemeinen Einkommensbesteuerung nach der Einkommenskonzeption von Schanz ist ausgesprochen rational; dazu kommt, dass auch die Durchführung des Gedankens in den Einzelformen der Steuer und der Steuertechnik zusehends rationaler gestaltet wird. — Auch in unsern schweizerischen Systemen hat die Rationalität des Steuergedankens: Erfassung des gesamten reinen Einkommens mit zusätzlicher Belastung des Vermögens Einkommens an Boden gewonnen und zu einer gewissen Annäherung der verschiedenen kantonalen Systeme geführt. Innerhalb des einzelnen Steuersystems aber hat die Ratio auch hier im Sinne weiterer Differenzierung vor allem durch die Ausbildung der Steuertechnik gewirkt. — Trotz der zunehmenden Ausbreitung der allgemeinen Einkommenssteuer in den letzten zwei Jahrzehnten hat doch das Rationale, das hier in der steuerpolitischen Einsicht in die in der Wirtschaftsstruktur liegenden Vorbedingungen der Steuer bestand, sich schliesslich in zwei Typen herausgestellt, deren einer das alte Vermögenssteuerprinzip weiterführt (System der eidgenössischen Kriegssteuern und der Mehrzahl der Kantone), deren anderer durch die allgemeine Einkommenssteuer (Basler System und seit der Reform von Zürich 1918, eine Reihe von Kantonen) dargestellt wird. Die zwei Typen, die beide in rationaler Ausgestaltung stehen, — der eine nach dem Vorbild der Bundesgesetzgebung, der andere nach der Urteilspraxis von Basel und Zürich —, können heute als das schweizerische System der direkten Steuern gelten. Es bestehen noch Mischtypen (z. B. Bern); doch besitzen sie keine werbende Kraft mehr und werden allmählich aufgegeben, wie der Übergang Berns von der Objekt- (Partial)- Vermögenssteuer zur allgemeinen Vermögenssteuer zeigt (Entwurf 1931).

Wenn wir auch Schanz' Beurteilung der zwei Grundtypen (nach der Vermögens- oder Einkommensbasis) teilen ¹⁾, so müssen wir doch aussprechen — und dies gerade weil wir Schanz' Ansicht von der generellen Überlegenheit des Einkommensprinzips teilen —, dass der Vermögenssteuertypus sich der Verbesserung, im Sinne einer rationalen Durchführung des Steuergedankens, zugänglich erwiesen hat; den Beweis dafür erbrachten schon Einzelbestimmungen der eidgenössischen Kriegssteuern und manche seither vorgenommenen Verbesserungen der kantonalen Systeme in bezug auf die Einschätzungstechnik und die Bewertung unter Zugrundelegung des Ertrages. Das Zweckmässigkeitsdenken der Zeit hat sich auch in diesen althergebrachten Steuersystemen durchgesetzt.

Wenn man die Ausführungen von Schanz von 1890 über die aus den damaligen Vermögens-Steuersystemen resultierenden Verworrenheiten liest ²⁾, mag man sich

¹⁾ Schanz, Steuern der Schweiz, Bd. I, S. 50, hat die vermeintlichen Vorteile des Prinzips der Vermögensbesteuerung hervorgehoben; besonders den Umstand, dass die Verkehrswerte der Vermögenssteuer erst durch das Einkommen gegeben seien. «Wer ein Haus, einen Acker, eine Aktie kauft, legt die zu erwartende Rente zugrunde und berechnet von ihr aus den wahren Wert der Objekte.» Es erscheine deshalb richtiger, so viel als möglich vom Einkommen auszugehen; dieses sei der primäre Faktor und reflektiere auf die Bilanzsumme erst den wahren Wert.

²⁾ «Man wird darin (nämlich in der Bevorzugung des Prinzips der Einkommenssteuer) um so mehr bestärkt, wenn man sieht, zu welchen Verworrenheiten die Schweizer durch die Aneinanderschweissung von Einkommen und Vermögen gekommen sind. In das Vermögen haben

wundern, dass 40 Jahre später ein Kanton — es ist Bern — zwar die in seinem System bisher bewirkte Auseinanderreissung von Vermögen und Einkommen aufgeben will, doch aber nicht zur rationalen Einkommensbesteuerung, sondern auf das Prinzip der Vermögenssteuer zurückgreift (allerdings unter starker Betonung der Einkommenssteuer). Solch ein Vorgehen muss heute — da die Zweckmässigkeit des Einkommensprinzipes für die kapitalistische Wirtschaft allgemein anerkannt ist — schon begründet werden. So bringt auch der angeführte Entwurf von 1931 eine solche Begründung. Sie gipfelt in Ausführungen über den agrarischen Charakter des Kantons Bern, in dem die Idee der Nahrung, nicht aber der kapitalistische Gedanke des Ertrages massgebend sei, — als ob der Kanton Bern für sich eine Volkswirtschaft darstellte. Mit dieser Begründung, die sich wohl 1830 sachlich gerechtfertigt hätte, steht auch im Widerspruch die Bewertung nach dem Ertrage, die für die Vermögenssteuer vorgesehen ist. Denn wo die Idee der Nahrung herrscht, gibt es kein Ertragsstreben und keinen nach kapitalwirtschaftlicher Methode zu ermittelnden «Ertrag»; die ertragsgemässe Bewertung des Objektes der Vermögenssteuer in einer auf der Idee der Nahrung beruhenden Wirtschaft ist somit eine steuerpolitische Fiktion und als solche zu bewerten. Da aber andererseits die Bestimmung der Vermögensgrösse ohne Heranziehung des Ertrages nicht möglich ist, so folgt, dass die Vermögensbesteuerung im heutigen rationalen Sinne in einer auf der Idee der Nahrung und nicht auf dem Ertragsprinzip beruhenden Wirtschaft ebensowenig volkswirtschaftlich zweckmässig wäre, wie die Durchführung der allgemeinen Einkommenssteuer in einer solchen Wirtschaft. — Innerlich wahrer als die Begründung des Vermögenssteuerprinzips mit den besondern Verhältnissen der «Volkswirtschaft» des Kantons Bern und der hier angeblich herrschenden Nahrungsidee, — sie trifft zum mindesten für die Agrarwirtschaft hier nicht zu —, scheint uns das psychische Moment, mit welchem die Vermögensbesteuerung ebenfalls begründet wird: «Mit Rücksicht auf das im Kanton Bern von jeher bevorzugte System und auf die Vertrautheit mit der neuen ausserordentlichen Kriegssteuer scheint uns das der letztern ungefähr entsprechende System der reinen Vermögenssteuer und Erwerbssteuer beim Berner Volk grösseres Verständnis zu finden als ein völlig neues System.» Der Grund ist also: Bevorzugung des hergebrachten, bekannten und keine Umstellung erfordernden Systems; Rücksicht auf die Volksabstimmung mehr als auf steuerwirtschaftliche Umstände. Es handelt sich hier um politische Psychologie und nicht um sachlich-steuerwirtschaftliche Prüfung. Diese Ausführungen des Entwurfes aber deuten auf die Macht des traditionellen Denkens hin.

d) Typische Systembildung auf rationaler Grundlage stellt auch die gesonderte steuerliche Erfassung der juristischen Personen, besonders der Aktiengesellschaften, dar. Die Konstituierung eines Steuersubjektes und ihre Begründung entspringen rationalem Fiskaldenken; sie hat die kapitalistische Ertragswirtschaft zur Voraussetzung, im weitern Sinne die konkrete Trennung von privater Erwerbs-

- sich fortwährend Einkommenselemente hineingeschoben; es ist ein unklares Hin- und Herschwanen zwischen Vermögens- und Einkommenssteuerprinzip entstanden.» Schanz, a. a. O. S. 60. — Man denke z. B. an das Vorgehen der Kapitalisierung des Erwerbes zum Zwecke der Erfassung bei der Vermögenssteuer!

und Verbrauchswirtschaft. Wo diese Momente nicht gegeben sind, wird dieser Steuergedanke auch nicht Fuss fassen können. Die Spezialbesteuerung der A.-G. ist daher auch das klassische Beispiel für die Anpassung der Formen der Steuerwirtschaft an die Organisation der Volkswirtschaft.

Die Konstituierung eines besondern Steuerobjektes, die grundsätzliche Unterscheidung von Ertrag der Gesellschaft und Einkommen des Gesellschafters, die steuerliche Heranziehung im System der Personalsteuern, — sei es nach speziellen gesetzlichen Bestimmungen oder unter formaler Gleichsetzung mit den physischen Personen —, all dies wird erst geschehen, wenn nicht allein die freie Wirtschaft die kapitalistische Stufe, sondern auch die Personalbesteuerung eine gewisse formale Höhe erreicht hat. So erscheint denn in bezug auf die Schweiz es eine geschichtliche Folgerichtigkeit, ja Notwendigkeit, dass der Kanton, der als erster die allgemeine Einkommenssteuer einführte — und damit nach seiner Steuerkultur vor andern Kantonen einen jahrzehntelangen Vorsprung gewann —, dass gerade Basel-Stadt auch mit der Besteuerung der juristischen Personen vorangegangen ist. Hier waren die beiden Vorbedingungen: entwickelte Kapitalwirtschaft und Steuererfahrung dank einer den Verhältnissen gut angepassten Personalbesteuerung erfüllt ¹⁾.

Für die Erreichung oder Nichterreichung des steuerpolitischen Zieles fällt der Umstand in Betracht, dass die Sonderbesteuerung der Gesellschaft bei gleichzeitiger Heranziehung des Einkommens des Gesellschafters nur rational-abstraktem Denken verständlich erscheint. Das nur allmähliche Vordringen der Ertragsbesteuerung der Gesellschaften ist bei der grossen Verbreitung dieser Gesellschaftsform in der Schweiz daraus zu erklären, dass dieser Steuergedanke nur da Boden fassen kann, wo rationales Denken eine bestimmte Stufe erreicht hat; und die Mannigfaltigkeit, die hinsichtlich der Besteuerungsformen heute noch besteht, d. h. die zahlreichen Übergangsbehilfen zur eigentlichen Ertragsbesteuerung, besonders die anfänglichen Versuche, die Besteuerung derjenigen der physischen Personen analog zu gestalten, deuten darauf hin, dass auch hier starke traditionale Kräfte als Hemmnis der gedanklichen Differenzierung, ohne welche die Konzeption des Steuerobjektes nicht möglich ist, entgegenstehen — Kräfte deren Quelle eine mehr konkret-anschauliche statt einer begrifflich-abstrakten und der wirtschaftlichen Wirklichkeit daher mehr entsprechende Auffassungsweise ist.

e) Neben der Herausbildung besonderer Steuerarten steht die Ausprägung rationaler Auffassungen innerhalb des durch die Steuerform gegebenen Rahmens, in den Einzelformen der Steuer: Tarifaufbau, Progressionssystem, Abzugssystem — kurz die ganze Sozialpolitik in der Steuergesetzgebung, dann auch das weite Gebiet der Steuerveranlagung und die Steuertechnik, selbst das Strafverfahren hat — besonders auffallend in der deutschen Gesetzgebung und Spruchpraxis — zusehends rationale Durchdringung erfahren.

Auf diese Rationalisierung der strukturellen Einzelheit der Steuer kann hier nicht eingetreten werden; auf einen Punkt nur sei hingewiesen: den

¹⁾ Damit ist selbstverständlich nicht gesagt, dass man andrerorts, wo die Vorbedingungen ebenfalls gegeben sind, nun zur Besteuerung der Gesellschaften übergehen müsste oder faktisch übergeht.

recht krassen Unterschied in der Systemausgestaltung der personalen Steuern bei uns und in andern Staaten. Ein Vergleich der gesetzgeberischen Entwicklung stellt uns vor die Frage: warum der Ausbau, die Verfeinerung der Steuer (besonders in Tarifgestaltung und Steuertechnik) in der Schweiz, trotz des verhältnismässig langen Bestehens der Einkommensbesteuerung in irgendeiner Form und trotz des hier bedeutsamen Mitspracherechtes des Volkes, wenig vorgeschritten ist; warum insbesondere die soziale Ausgestaltung (Abzüge usw.) rudimentär geblieben ist oder völlig fehlt. Denn nicht nur sind die Existenzminima sehr niedrig, gemessen an denen des Auslandes und an den Kosten der Lebenshaltung in der Schweiz, sondern es fehlen auch vielfach, nicht in allen Kantonen, wichtige Differenzierungen überhaupt (Kinderzahl, Berufslasten auch des reinen Arbeitseinkommens, Unterstützungsbeiträge). Es scheint aus den Tatsachen sich zu ergeben, dass der Ausbreitung des sozial-rationalen Gedankens innerhalb unserer Systeme enge Grenzen gesetzt sind; Grenzen die nicht so sehr steuerpolitisch gegeben sind (also im Hinblick auf das Steueraufkommen), sondern die unsern Steuerwirtschaften inhärent sind. Dies ist in der Tat so: diese Grenze wird gesetzt durch die Grösse des Herrschaftsgebietes. Je kleiner der Raum der Herrschaft, um so stärker im allgemeinen die Tendenz zur Bewahrung des Traditionalen. Die Finanzwirtschaft kleiner Staaten ist immer traditionale Finanzwirtschaft im Vergleich zum Stande der Zeit. Auf die eine bedeutungsvolle Ausnahme von dieser Regel, die Stadtstaaten, sei nur kurz hingedeutet. Sie bedingt keine Aufhebung, nur eine Einschränkung des Satzes. Die rationalen Formen dringen hier im Verhältnis zur Landschaft rascher vor — es bedingt die entwickelte Stadtwirtschaft Basels die Einkommenssteuer —; aber dieser zeitlich frühern Entwicklung sind durch den Umfang des Herrschaftsgebietes enge Grenzen gezogen. Wie für die Stadtwirtschaft gilt in ähnlicher Weise für die Steuerwirtschaft der Kantone, dass die Kleinheit des Gebietes der Entwicklung früh Einhalt gebietet. Die Voraussetzungen für die Differenzierung im Sinne des Rationalen, wie wir sie etwa in England oder Frankreich sehen, nämlich die Massenhaftigkeit der Steuerfälle und der Wertumfang der Steuergegenstände, fehlen. So kann die Rationalisierung bei uns — dank unserer politischen Entwicklung — wohl früh einsetzen; aber sie stösst alsbald auf die Gegenkraft der Quantitätsverhältnisse: kleinen Steuergebieten entsprechend geringer Steuerertrag, relativ grosse Ertragsverluste bei weitgehender Differenzierung sozialer Art. Dagegen vermag im grössern Steuerraum die grosse Zahl der Steuerzahler zusammen mit dem Umfang der Steuersubstanz leicht jede Qualitätssteigerung der Besteuerungsmethoden zu tragen und im finanziellen Resultat fast zu verwischen. — Daraus ergibt sich die notwendigerweise verschiedene Beurteilung gleichartiger Steuermassnahmen für kleine und grosse Staatswesen: sozialpolitisch zu rechtfertigende Reformen bedeuten steuerwirtschaftlich betrachtet für den einen grossen Staat eine *quantité négligeable*, für den andern kleinen Staat aber einen Luxus, den man sich nicht leisten kann. — So hat sich die Kleinheit der Steuergebiete in der Schweiz zum Vorteil und Nachteil ausgewirkt, zum finanzwirtschaftlichen Vorteil: setzte sie doch weitgehenden sozialpolitischen Versuchen eine Grenze; zum Nachteil: blieben doch soziale Mängel der Gesetzgebungen, die in der Zeit idyllischer Steuersätze erträglich waren, in einer Zeit erhöhter Steuer-

sätze aber als wirkliche Härten empfunden wurden, bestehen. Nach der sozialpolitischen Ausgestaltung der Einkommensbesteuerung beurteilt, sind wir wohl das rückständigste, d. h. am stärksten im Hergebrachten gebundene Land. An der Spitze der Nationen stehen wir hinsichtlich unserer demokratischen Besteuerungsprinzipien, nicht aber hinsichtlich ihrer Verwirklichung in der konkreten Gestaltung des Lebens.

2. Das Steuersystem des Bundes als Teil des Mittelsystems.

Als der Bund sich anschickte, zur Deckung seines Bedarfes an die Schaffung von Steuerquellen heranzutreten, war das Erbe der Helvetik verteilt: die Anfänge des bundeseigenen Steuersystems in der Helvetik waren aufgelöst worden, die Teile an die Kantone übergegangen, und da insbesondere der Bund vom ganzen Gebiete der direkten Steuern ausgeschlossen blieb, so war zum vornherein die Möglichkeit eines systemhaften Ausbaus eines eignen Mittelsystems genommen.

Die ein halbes Jahrhundert später als in den Kantonen einsetzende, dann allerdings stockende Entwicklung der Steuerwirtschaft verläuft aber in derselben Richtung wie in den Kantonen. Wenn man absieht von der ganz allgemeinen Entwicklungshemmung durch das Bestehen der kantonalen Systeme, so ist auch hier die Entwicklung zu charakterisieren als Übergang von den traditionellen zu den rationalen Formen, vom traditionellen Gehalt, unter möglicher Wahrung dieser Elemente, zur Entfaltung des Zweckmässigen, Rationalen in der Steuerwirtschaft. Auf diesem Wege hat die Finanzwirtschaft des Bundes allerdings erst die ersten Schritte getan. Die Verzögerung, die im Ausbau der Steuerwirtschaft seit 1874 eingetreten ist, ist nicht zuletzt auf die Ertragsfähigkeit des Zolles zurückzuführen. Da die Zollerträge während Jahrzehnten zur Bedarfsdeckung genügten, bestand nicht die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Besinnung darüber, wie gegebenenfalls ein Bundessteuersystem einzurichten sei. Ob der grossen Erträge machte man sich auch keine Gedanken darüber, ob dieses konjunkturrempfindliche und in keiner Weise dem Bedarf anpassungsfähige Finanzmittel einziger Pfeiler des Bundeshaushaltes bleiben solle. Die im Jahrfünft vor Ausbruch des Weltkrieges einsetzenden Bestrebungen, eine zuverlässige Grundlage zu schaffen, waren, wiewohl sie zum Teil andern als finanzpolitischen Motiven entspringen mochten, bei dem Mangel an Voraussicht hinsichtlich der Systemgestaltung doch sachlich berechtigt: die Entwicklung in den ersten Kriegsjahren (Zollerträge) hat ihre Berechtigung erwiesen und selbst dem Laien und dem nur für die nächsten vierundzwanzig Stunden denkenden Politiker die Gefahr dieses einseitig auf den Zoll sich stützenden Systemes aufgezeigt. Die eigentliche Systemerweiterung erfolgte dann mit einer äusserst rationalen Gestaltung: den Stempelabgaben. Wer Typen der Finanzwirtschaft zu sehen vermag, dem wird die Gegensätzlichkeit der zuvor bestehenden Abgaben und dieses neuen Systemteiles auffallen: der Typenwandel ist charakterisiert durch die Militärpflichtersatzabgabe und die — finanzrechtlich bestehenden — Kontingente auf der einen, durch die Stempelabgaben auf der andern Seite, also einerseits durch eine Abgabe, die ihrem Charakter nach nicht einmal als Steuer angesprochen werden kann und andererseits durch eine spezielle Einkommenssteuer in der rationalsten, un-

persönlichen Form einer Abgabe vom Vermögensverkehr. Dieser grundsätzliche Wandel wird noch durch die zeitliche Aufeinanderfolge der zwei Abgaben unterstrichen; denn von der Institution des Militärpflichtersatzes als Bundesabgabe bis zur Einführung der Stempelabgaben ist kein neues Glied dem Steuersystem des Bundes eingefügt worden. Bestände nicht ein drittes Glied — das älteste im Steuersystem —, der Zoll, so ständen mit den beiden andern Abgaben zwei Welten der Finanzwirtschaft sich gegenüber. Dieses dritte Glied aber — uralt und in der frühen Form der «Eingangsgebühr» kaum als Steuer zu betrachten, zugleich aber in der heutigen Form des Fiskalzolles wieder Finanzmittel par excellence — dieses dritte Glied bildet systemmässig gesehen die Basis, bildet wirtschaftlich den Rückhalt dieses eigenartigen Mittelsystems.

a) Der Zoll: Wenn auch hinsichtlich der traditionellen Strukturelemente Zoll und Militärpflichtersatz zusammengehören und gewissermassen im Gegensatz zu den Stempelabgaben stehen, so ist doch in der zeitlichen Aufeinanderfolge der drei Abgaben die zunehmende Rationalität festzustellen: die «Grenzgebühr» der ersten Jahrzehnte des letzten Jahrhunderts, die nach einem von der Tagsatzung festgesetzten Tarif und in limitiertem Betrag in die Bundeskasse floss, war weder von finanzwirtschaftlicher Bedeutung, noch war sie ein zweckmässiges Mittel der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Eine finanzwirtschaftlich rationalere Gestaltung bedeutete dann die Überweisung des Zolles an das Mittelsystem des Bundes. Aber auch diese Grundlegung der Steuerwirtschaft des Bundes 1848 enthielt noch in der Entschädigungsverpflichtung des Bundes ein traditionales Moment. Erst mit der endgültigen (d. h. damals als endgültig gemeinten) Überlassung des Zollertrages an den Bund wurde die Möglichkeit wirklich rationaler Ausgestaltung durch den Bund für die Zwecke der Wirtschafts- wie der Fiskalpolitik geschaffen. Was aber auch hier die traditionellen Tendenzen der Politik heute noch vermögen, zeigt ein Zug aus der Geschichte des Zolles, der die heutige Situation der Bundesfinanzpolitik schlaglichtartig beleuchtet. Den Tendenzen der kantonalen Finanzpolitik, denen zufolge in den 90er Jahren der «Beutezug» auf den Zollertrag unternommen wurde, gebot der Entscheid des Volkes in jenem Augenblick Einhalt; das Volk wollte den Ertrag des einzigen Finanzmittels des Bundes diesem vorbehalten wissen. Nachdem nun aber der Bund eine Erweiterung seiner Steuerwirtschaft durch die Kriegssteuern erstrebt hatte, erfolgte der Gegenschlag der politisch-traditionalen Kräfte mit der Einführung des Benzinzollanteils der Kantone. Diesen zweiten Beutezug — und das ist bezeichnend für den Geist der Zeit — hat kein Entscheid des Volkes verhindert; ja er ist erfolgt, ohne dass das Volk bei dieser grundsätzlichen Änderung des Bundesfinanzsystems seines Mitspracherechtes sich auch nur erinnert hätte. Mit der Statuierung dieses kantonalen Anteils ist nicht allein das traditionale Überweisungssystem erweitert (vgl. im folgenden S. 368), sondern der Bund ist auf die Zeit vor 1874 zurückgedrängt und ein Präjudiz zugunsten weiterer Eingriffe in das Zollsystem geschaffen worden.

b) Die Militärpflichtersatzabgabe. Die Abgabe bedeutete bei ihrer Einführung insofern einen Fortschritt in rationaler Gestaltung des Steuerwesens, als die bundesrechtliche Regelung der bestehenden kantonalen Abgaben dieser Art eine Vereinheitlichung der Besteuerungsgrundsätze brachte. Aber der Abgabe-

gedanke wie auch die konkrete Form seiner Verwirklichung lassen dennoch die bestimmende traditionale Gesinnung erkennen. Einmal wird am Gedanken der «Ersatzleistung» festgehalten — auch heute noch, da der Versuch der Umbildung der Gebühr in eine Steuer gescheitert ist. Zum andern entspringt die Steuerform der festen Taxe traditionalem Denken: «Die Leistung des freien Mannes soll festgesetzt und nicht beliebig veränderlich sein.» Der traditionale Grundsatz der Ersatzleistung aber schliesst die Progression der Belastung aus. Da aber der Zeit, welche die Abgabe schuf, steuerliches Denken recht nahe lag, entstand hier ein Bruch im grundlegenden Gedanken, und das traditionale Element vermochte sich nicht rein zu erhalten, sondern vermischte sich mit dem rationalen Gedanken der Belastung nach der Leistungsfähigkeit. Zur festen Taxe trat ein veränderlicher Zuschlag. Aber gerade in diesem rationalen Formelement der Taxe barg sich wieder traditionale Gesinnung, denn für die Höhe der Zusatzleistung sollte das Anwartschaftsvermögen massgebend sein. Steuerlichem und rationalem Denken muss eine Regelung unverständlich sein, die eine Belastung des Steuersubjektes statt nach dessen tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen in der Gegenwart nach einer möglichen aber doch zweifelhaften, zukünftigen Gestaltung des Einkommens und Vermögens vorsieht. Hier wirkt die patriarchalische Auffassung mit von der Einheit des einer Familie zugehörenden Vermögens; der personale Steuergedanke aber liegt dieser Konzeption noch fern. — So wird hier der rationale Grundgedanke der Belastung nach der Leistungsfähigkeit in völlig traditionaler Form durchzuführen versucht. Diese typische Kompromissbildung besteht noch heute; es ist nicht gelungen, das Entgelt in eine Steuer umzuwandeln. Dass die Abgabe für die Umgestaltung reif ist, ergibt sich nicht allein aus ihrer den heutigen Wirtschaftsverhältnissen nicht mehr adäquaten Struktur, sondern auch aus ihrer geringen Ertragsfähigkeit.

Auf die wenigen Verbesserungen (in Steuerverfahren und Erhebungstechnik), die seit der Militärorganisation von 1878 vorgenommen worden sind, auf die Geschichte der Revisionsbestrebungen, kann hier nicht eingetreten werden. Alle Schwierigkeiten der Revision hängen mit dem traditionellen Charakter der Abgabe zusammen. Die heutige rationale Form, die Wehrsteuer (wie sie Deutschland seinerzeit versuchte), konnte nicht massgebend werden, solange der Entgeltcharakter der Abgabe beibehalten wurde, d. h. die Allgemeinheit der Besteuerung nicht aufgenommen werden sollte. Zudem war dieser Entgeltgedanke bei uns noch spezialisiert, denn der Grundsatz lautete nicht einfach, dass wer nicht Dienst tut, Ersatz zu leisten hat, sondern dass der Dienstpflichtige, der nicht Dienst tue, ersatzpflichtig werde. Der Hauptpunkt der Revision, die Ausdehnung des Kreises der Pflichtigen, konnte innerhalb des gegebenen Rahmens einer Ersatzabgabe überhaupt nicht durchgeführt werden; diesen Rahmen aber wollte und konnte man nicht aufgeben ¹⁾, und damit war die Umgestaltung zur Steuer ausgeschlossen. — Die traditionale Gestaltung hatte sich hier schon so weit von den Forderungen des Heute entfernt, dass eine Anpassung nicht mehr möglich erschien, und so ist die Steuerpolitik heute vor die Alternative gestellt, die alte Form mühselig weiter

¹⁾ Speiser, «Gutachten über die Frage der Umgestaltung des eidgenössischen Militärpflichtersatzes», 1916.

zu schleppen, bis sie völlig zermürbt ist, oder aber in Bälde eine neue Form an die Stelle der alten zu setzen, die dann nicht mehr im Steuergedanken, wohl aber noch in der finanzwirtschaftlichen Funktion als Ersatz der frühern Abgabe erscheint. Denn als lebendiger Bestandteil wird das Bestehende in diesem Falle unserm Finanzsystem nicht mehr eingefügt werden können. In der Zeit gesehen lag der Augenblick, der einer «Reform», d. h. der Umwandlung der traditionellen Strukturelemente in die Form der Steuer, günstig war, im Zeitpunkt des Militärorganisationsgesetzes von 1907. Diese Gesetzgebung hat — da ihr finanzwirtschaftliche Erwägungen fremd waren — den entscheidenden Schritt nicht getan, vielmehr den Gebührencharakter noch betont (Herstellung einer Beziehung zwischen Gebührenaussmass und Instruktionsdauer in der Weise, dass die Ablösungsgebühr mit der Verkürzung der Instruktionsdauer ermässigt wurde); sie hat die hergebrachten Bemessungsgrundlagen unberührt gelassen. Da dieser Augenblick nicht genutzt wurde, so scheint wahrscheinlich, dass das Traditionale in der heute gegebenen Form sich zu Ende leben wird.

c) Die Stempelabgaben. Als Vermögensverkehrssteuern tragen diese Abgaben stark rationale, moderne Züge; dies sowohl hinsichtlich des Steuergedankens, der ein Systemgedanke ist: systematische Zweckmässigkeit im Verhältnis zu den kantonalen Steuersystemen, als auch nach ihrer beabsichtigten sozialwirtschaftlichen Funktion: zusätzliche Belastung von bestimmten Einkommensarten (Rente). Wenn der letztere Zweck auch durch eine direkte Personalsteuer des Bundes vielleicht hätte verwirklicht werden können, so war dies hinsichtlich des Systemgedankens nicht der Fall, und in bezug auf diese Verbindung der beiden Zwecke sind die Stempelabgaben an Rationalität einer ergänzenden Personalsteuer des Bundes überlegen.

Aber nicht allein der Steuergedanke, auch die Konzeption der Steuerobjekte im einzelnen, die Technik ihrer Erfassung und die Steuererhebung charakterisieren die Abgaben — worauf hier im einzelnen nicht eingetreten werden kann — als typisch rationale Steuern.

Die uneinheitliche Haltung unserer Steuerpolitik, die den Widerstreit rationaler und traditionaler Anschauungen und Denkweisen zum Ausdruck bringt, hat nicht nur die polaren Gegensätze von Militärpflichtersatz und Stempelabgaben in zeitlicher Aufeinanderfolge hervorgebracht, aus ihr sind auch die steuerpolitischen Bestrebungen unserer Zeit, die zeitlich begrenzten Massnahmen der Kriegssteuern, wie die Versuche, ein bestehendes Finanzmittel wieder zu beleben, (Kontingentreform) zu verstehen.

d) Die Frage der Kontingentreform. Der Grundgedanke der Kontingente — obgleich bei uns älter als der Bundesstaat selbst — entspricht doch insoweit dem staatsrechtlichen Verhältnis im föderalistisch betonten Bundesstaat, als er die finanzwirtschaftlichen Mittel des Staatenstaates von den Gliedstaaten abhängig sein lässt. Es muss daher nicht verwundern, wenn die hergebrachtermassen traditionale Finanzpolitik der Schweiz das vorhandene, nicht genutzte, aber durch Bundesbeschluss mobilisierbare Finanzmittel des Bundes bei der plötzlichen Bedarfssteigerung zu Anfang des Krieges als geeignet zur Einnahmebeschaffung bezeichnete. Doch zeigte sich bei Prüfung dieses Weges bald, dass sachliche, d. h.

in den volkswirtschaftlichen Verhältnissen und den Finanzwirtschaften der Kantone liegende, Hemmnisse dem entgegenstanden. Die alte Form, generelle Beiträge der Kantone, hatte wenig Sinn da, wo seit Jahrzehnten sehr beträchtliche spezielle Beiträge des Bundes an die kantonalen Wirtschaften geleistet wurden. Die starke Abhängigkeit der kantonalen Finanzwirtschaften von ihrem wirtschaftlichen Unterbau — denn seit der Erhebung der letzten Kontingente waren die Steuerwirtschaften der Kantone herangewachsen — liess die Frage der Aufbringung der Kontingentsbeiträge erstehen. Die schon stark in die volkswirtschaftliche Basis eingreifenden Steuerwirtschaften hätten neue Steuermittel nicht aufzubringen vermocht — zumal in jenem Augenblick. Sollten also die Kantone zur Aufbringung ihrer Leistungen an den Bund den Anleiheweg beschreiten? Musste der Kapitalmarkt in Anspruch genommen werden, so geschah dies zweckmässigerweise durch den Bund selbst. War so keine sachlich-rationale Lösung möglich, so war schliesslich entscheidend die Frage der Revision der sogenannten Skala der Kontingentsbeiträge. Ein neuer Massstab (statt des frühern auf die Bevölkerungszahl abstellenden) war notwendig; er hätte eine Reihe von Faktoren einbeziehen müssen — war also schwierig aufzustellen und «kompliziert», wie es immer heisst, wenn rationale Differenzierungen gemacht werden müssen. So waren hier die beiden sachlichen Faktoren: die Notwendigkeit der Inanspruchnahme des Kapitalmarktes und die Schwierigkeit der Skalarevision, stärker als die politischen Triebkräfte, die sich für die Wiederbelebung der Kontingente einsetzten. Diese Triebkräfte entsprangen traditional-politischen Auffassungen: mit der Waffe der Kontingente sollte die drohende Bundessteuer abgewehrt werden. Der Wandel der Wirtschaft selbst aber stand wie angedeutet dem entgegen; er liess nicht mehr zu, weder eine Abhängigkeit der Bundesfinanzen von den kantonalen Wirtschaften noch eine Tributverpflichtung der Kantone an den Bund. Der Weg der traditionellen Politik wurde zwar verlassen; doch auch die radikale Lösung der direkten bleibenden Bundessteuer wurde nicht gewählt, wohl aber der Kompromiss, die zeitlich beschränkte Steuer des Bundes.

e) Die vorübergehend erhobenen Bundessteuern: Betrachtet man die Kriegsteuern des Bundes im Überblick der Gesamtentwicklung, aus der Perspektive vor allem der schon vor ihrer Einführung als notwendig anerkannten Finanzreform, so wird deutlich, dass auch hier politisch-traditionale Gesinnung gegenüber sachlich-finanzwirtschaftlichen Erfordernissen sich behauptet hat. Die politische Anpassung an das Bestehende ist besonders in der Steuerform, der Kombination von Vermögens- und Erwerbssteuer, zu sehen. Die Übernahme einer der Mehrzahl der Kantone vertrauten Steuerform durch den Bund erfolgte aus der politisch richtigen Erwägung, dass es ratsam sei, unter Hintansetzung der finanzwirtschaftlich zweckmässigen, durch die Doktrin und das Vorbild von Basel-Stadt empfohlenen, Besteuerungsform ¹⁾ (allgemeine Einkommenssteuer) den steuertechnischen Anschluss an die kantonale Gesetzgebung zu suchen, und diesem Bestreben gegenüber musste der Gedanke des steuerkulturellen Fortschrittes durch eine Bundessteuer aufgegeben werden.

¹⁾ Die allgemeine Einkommenssteuer wurde besonders bei der Wiederholung der Kriegsteuer ernstlich erwogen.

Sieht man ab von diesem Verharren im Hergebrachten hinsichtlich der Steuerform und zieht die Durchführung des einmal angenommenen Prinzips in Betracht, so erscheint hier die Sphäre, in welcher der Bund dem Hergebrachten der kantonalen Vorbilder sich nicht mehr fügt. Denn hier werden in den Vorschriften über die Steuerveranlagung und Bemessung — dies besonders im Rahmen der zweiten Steuer — modern-rationale steuerwirtschaftliche Auffassungen zur Geltung gebracht. Hier ist auch das Gebiet, in das die Kantone nun ihrerseits dem Vorbilde der Bundesgesetzgebung gefolgt sind. Im ganzen gesehen brachte die Kriegssteuergesetzgebung des Bundes die weitgehende Rationalisierung des an sich traditionellen Vermögenssteuergrundsatzes und bedingte dadurch einen Fortschritt der kantonalen Gesetzgebung.

Wenn auch die Steuertechnik in vielen Punkten heutigen steuerwirtschaftlichen Auffassungen entspricht, so ist damit eine durchgehende Rationalgestaltung der Steuerform natürlich nicht erreicht. Es sind vielmehr einige typisch traditionale Gestaltungen im System der Kriegssteuern stehen geblieben; zu erinnern wäre an die «Pauschalierung» der I. Steuer (Angebot durch den Pflichtigen einer Steuerleistung, welche den Betrag seiner bisherigen kantonalen Vermögens- und Erwerbssteuer nicht unterschreitet), eine Einrichtung, die der Stand der Steuertechnik in manchen Kantonen notwendig machte; zu erinnern wäre sodann an die Institution der «freiwilligen Steuer» — an sich eine *contradictio in adjecto*. Der Sinn der freiwilligen Steuer lag in dem traditionellen Wunsche, zur Leistung auch Bürger heranzuziehen, die rational-gesetzmassig gesehen nicht Steuerpflichtige waren — es lag also der Gedanke der freiwilligen Hilfeleistung an das Gemeinwesen zugrunde. Und endlich sind auch traditionale Auffassungen zum Ausdruck gelangt in der Bestimmung über die Beteiligung der Kantone am Steuerertrag. Diese Regelung ist nicht restlos aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen heraus zu verstehen, — wenn gewiss auch die Steueranteile den kantonalen Wirtschaften sehr erwünscht waren —, sondern sie trägt den Charakter eines politischen Entgeltes. (Denn finanzwirtschaftlich gesehen hatte der Bund im Augenblick, da er auf die Erhebung der verfassungsmässigen Kontingente verzichtete, keinen Grund, selbst die kantonalen Wirtschaften zu unterstützen.) Vielmehr war die Beteiligung am Ertrag als politisches Entgelt für den Eingriff des Bundes in das Steuergebiet der Kantone gedacht und sollte gleichsam als politisches Symbol zum Ausdruck bringen die stillschweigende Vereinbarung traditionaler Politik, dass am hergebrachten Steuerverhältnis zwischen Bund und Kantonen, das durch diese Kriegsabgaben vorübergehend gestört wurde, grundsätzlich nicht gerüttelt werden sollte.

b) Die Überweisungswirtschaft.

Die Überweisungen (Beiträge, Steueranteile, sonstige Überweisungen) sind die finanzwirtschaftliche Einheit aller Mittel, die aus der Finanzwirtschaft des Bundes in die der Kantone fließen ¹⁾. Ihr System bildet das traditionale

¹⁾ Überweisungswirtschaft ist heute die empfangende Wirtschaft der Kantone. Im Zeitabschnitt 1815—1848 war umgekehrt die Finanzwirtschaft des Bundes Überweisungswirtschaft (Zollerträge der Grenzkantone an den Bund). Die verfassungsmässige Gestaltung seit 1848

Gegenstück zum rational sich entwickelnden Steuersystem der Kantone. Denn nicht nur bestehen von alters her überlieferte Systemteile, die dem Zweckmässigkeitsdenken moderner Finanzwirtschaft widersprechen; auch in neuern Systembildungen wird traditionale politische Gesinnung verkörpert, so dass ein Absterben des traditionellen Denkens in diesem Teil des Mittelsystems nicht zu erkennen ist. Die einzige Konzession, welche die herrschenden Traditionen hier zugestehen, besteht in einer gewissen formalen Anpassung an die rationalen Gestaltungen der übrigen Finanzwirtschaft von heute. Hinsichtlich des faktischen Umfangs der Überweisungen tendiert die Entwicklung zweifellos auf den weitem Ausbau des Systems hin.

Systematisch gesehen gliedert sich die Überweisungswirtschaft wie folgt:

Generelle Beiträge des Bundes, d. h. Überweisungen, die nicht speziell bezeichneten Einnahmequellen des Bundes entstammen, die daher allgemeinen Budgetbedarf des Bundes darstellen, aber für gesetzlich festgelegte Zwecke der kantonalen Finanzwirtschaft bestimmt sind. Es sind dies die in der Schweiz «Subventionen» genannten Überweisungen. Sie gliedern sich weiter in der unter Ziffer 1 genannten Weise.

Steueranteile, d. h. Überweisungen ausschliesslich aus der Steuerwirtschaft des Bundes, die also Bundesbedarf mit spezieller Budgetdeckung darstellen.

Sonstige Überweisungen aus der Erwerbswirtschaft des Bundes, aus speziellen Quellen ausserhalb der Steuerwirtschaft.

1. Die Subventionen (Beiträge): Zuschüsse dieser Art finden sich meist schon in den Anfängen der Finanzwirtschaft; sie erhalten sich trotz der daneben heranwachsenden Steuerwirtschaft. (Wir erinnern an England, das kürzlich sein System der Subventionen durch eine umfassende Reform der heutigen Gestalt seiner Finanzwirtschaft angepasst hat.) Die Beharrungskraft der Subvention speziell in unserem Finanzwirtschaftssystem erklärt sich aus ihrem politischen Charakter, ihrem Sinn und Ursprung. Nicht so sehr finanzwirtschaftliche Notwendigkeit, — denn der Bund hätte die Kantone bei ihren Ansprüchen auf den Umstand verweisen können, dass sie das gesamte System der direkten Steuern besässen —, als vielmehr politische Zweckmässigkeit haben die Subventionen geschaffen und begünstigen auch heute noch ihre weitere Entwicklung, besonders da, wo verfassungsmässige Ansprüche geltend gemacht werden können. Der Sinn der Subvention ist ein politischer und bedeutet die Anerkennung der Kantone als selbständiger, mit eigenem Aufgabenkreis ausgestatteter Staatswesen. Ihre Aufgabenerfüllung besonders in kulturellem Gebiet anerkennt der Bund dadurch, dass er sie dabei materiell unterstützt.

Die Erweiterung des Subventionssystems ist durch die verfassungsrechtlichen Verhältnisse erleichtert worden: die gegenseitigen finanzwirtschaftlichen Kompetenzen von Bund und Kantonen sind nicht fest abgegrenzt; besonders ist — ein Zeichen traditionaler Haltung auch in dieser Sphäre — eine Abgabeteilung (Finanzausgleich) zwischen Bund und Kantonen durch die Verfassung nicht vorgesehen.

schliesst die Überweisung im Mittelsystem des Bundes aus. Interessant ist historisch gesehen die heute erreichte, völlige Umkehrung des Verhältnisses gegenüber der Zeit von 1815. (Heute haben wir Zollerträge des Bundes an die Kantone.)

Es ist die Entwicklung dem politischen Verlauf überlassen. Dieser Zustand der finanzrechtlichen Nichtfestlegung war dazu angetan, eine politische Regelung hervorzurufen. Da die Verfassung alles offen liess, drang die Politik in den offenen Raum ein, und es entstand statt des verfassungsrechtlichen oder gesetzgeberischen Grundsatzes der politische, der das A und O aller Steuerpolitik bei uns bildet: die direkten Steuern den Kantonen, die indirekten dem Bunde. Gleich wie politisch die Basis des Subventionssystems bildet die Absicht, die Kantone als Kulturstaaten leistungsfähig zu erhalten, so ist finanzwirtschaftlich der Kernpunkt der Wille, das bestehende, einmal gegebene Verhältnis der Finanzwirtschaften zu erhalten, und Mittel zu dieser Erhaltung des Gleichgewichtes sind die Subventionen im engeren Sinne (Ziffer 1).

Die eigentlichen Subventionen bilden innerhalb der Überweisungen eine Gruppe für sich, die bei der Vielgestaltigkeit dieser Überweisungen der weitem Differenzierung bedarf. Aber diese Gliederung ist aus dem Grunde schwierig, weil der Gegenstand als ein in ganz verschiedenen Epochen Gewordenes der Systematisierung selten restlos sich fügt. Es scheint uns, dass die folgende Gruppierung der Subventionen den Gehalt an traditionalem und rationalem Denken wiedergibt: 1. Echte Beiträge, 2. Entschädigungen, 3. Vergütungen, 4. Kostenzuschüsse.

a) Echte Beiträge sind die Subventionen im engeren Sinne, d. h. die Beiträge, die, gleichgültig ob endgültig für Dritte bestimmt oder nicht, an die kantonalen Finanzwirtschaften für wirtschaftspolitische Zwecke ausgerichtet werden. Nach dem wirtschaftspolitischen Zweck, den sie erfüllen sollen, erscheinen sie in Übereinstimmung mit heutiger rationaler Finanzwirtschaft. Hierher gehören vor allem die Bundesbeiträge an die Landwirtschaft, sei es für die Führung von Schulen, Veranstaltung von Kursen usw., sei es zur direkten Förderung und Unterstützung der landwirtschaftlichen Produktion (Getreidesubvention).

b) Entschädigungen entstammen der ältern Finanzwirtschaft, der Zeit der Ablösung von frühern kantonalen Einnahmen durch den Bund. Während die Entgelte des Bundes für Post und Zoll der Kantone durch Verfassungsrevisionen dahingefallen sind, blieb das Entgelt für die frühern Wegzölle und Weggelder in der Form der Entschädigung für den Unterhalt der Alpenstrassen bestehen. — Theoretisch erscheint allerdings die «Entschädigung» des einen Staatswesens an das andere Ausdruck einer privatwirtschaftlichen Auffassung des Staates; denn «Entschädigung» gibt es nur da, wo Schaden entstanden ist; heutiger Konzeption des Staates widerspricht es aber, irgendwelche Aufgabenerfüllung des Staates als eine Schädigung aufzufassen. Im Falle der genannten Entschädigung für die Alpenstrassen kann man nur von kantonalen Leistungen sprechen, die nicht nur den leistenden Kantoneh, sondern der Gesamtheit zugute kommen; ein «Schaden» aber entsteht aus solcher Leistung den betreffenden Kantonen nicht.

c) Vergütungen ergeben sich aus dem Umstand des Oberaufsichtsrechtes des Bundes auf der einen, der Aufgabedurchführung im Sinne der Delegation vom Bund an die Kantone auf der andern Seite. Es handelt sich hier um Rückerstattungen für Auslagen, die den Kantonen in Ausführung eidgenössischer Gesetze erwachsen sind (Wasserbau, Jagd- und Forstpolizei, Fischerei, Lebensmittelpolizei). Rationaler Natur ist die «Vergütung» insofern, als sie strikte Rechenhaftigkeit der Wirtschaften voraussetzt (was bei der nach politischen Grundsätzen — nicht Haushaltsberechnungen — festgesetzten Entschädigung nicht der Fall ist).

d) Kostenzuschüsse. Wie die Vergütung der Aufgabedelegation so entspricht der Kostenzuschuss der Teilung der Aufgabe selbst. Kostenzuschüsse ergeben sich solange an den traditionellen Formen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone festgehalten wird. Bei der heutigen politischen Lage, die der ausschliesslichen Übernahme von wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben durch den Bund nicht günstig ist, da vielmehr die gemeinsame Aktion von Bund und Kantonen bevorzugt wird, dürfte diese Gruppe der Überweisungen an Bedeutung gewinnen. — Hierher wären z. B. die Zuschüsse zu rechnen, die nach dem Gesetzesentwurf über die Alters- und Hinterlassenenversicherung der Bund an die Kantone ausrichten wird.

2. Die Steueranteile sind im Gegensatz zu den Beträgen als eminent finanzwirtschaftliches Mittel traditionaler Politik aufzufassen. Es handelt sich

hier um eine Form des Finanzausgleichs, richtiger: um den Ersatz der eigentlichen, immer rationalen, Aufteilung des Besteuerungsbereiches.

Einen eigentlichen, grundsätzlichen, gesetz- oder verfassungsmässigen Finanzausgleich, wie ihn andere Staaten als «Abgabeteilung» oder dgl. aufweisen, kennen wir nicht. An die Stelle der planmässigen Aufteilung der Steuergebiete nach den Steuerquellen tritt bei uns eine Verteilung der Erträge von Fall zu Fall, eine quantitativ verschiedene Anteilnahme am Ertrag. Wie auf andern Gebieten ist auch hier unsere Politik nicht generell-planmässig, sondern auf den speziellen konkreten Fall ausgerichtet, sucht sie nicht einen vorgefassten Plan, sondern das zu verwirklichen, was der Augenblick erheischt. Da nun nie ein geschichtlicher Augenblick eintrat, der die grundsätzliche und vollständige Aufteilung des Steuerbereiches erforderte, konnte der Finanzausgleich im eigentlichen Sinne stets vertagt werden. Der Ausgleich war immer ein gerade geltender, vorläufiger und wandelbarer. (Diese Art Finanzausgleich ist angesichts der deutschen Regelung mit ihren besondern Schwierigkeiten politisch nicht unzweckmässig, aber sie lässt nicht zu oder sie erschwert doch zum mindesten eine Steuerpolitik auf lange Sicht wie auch die Herausbildung eines gesicherten Steuersystems.)

Der Steuerausgleich in den Erträgen war bei Ausbruch des Weltkrieges im Militärpflichtersatz vorgezeichnet. Er ist mit den Anteilen an Kriegsgewinnsteuer, Kriegssteuern und Stempelabgaben fortgesetzt worden (zum Teil zwar trugen die Stempeltragsanteile der Kantone den Charakter von Entschädigungen), und er hat seinen vorläufigen Abschluss gefunden in den Benzinzollanteilen der Kantone. Diese werden unrichtigerweise gelegentlich als eigentliche Subventionen bezeichnet. Der Benzinzollanteil ist seinem Wesen nach, als Leistung aus einer bestimmten Steuerquelle, Steueranteil; aber er unterscheidet sich von andern Steueranteilen — dies ist zuzugeben — dadurch, dass er mit einer besondern Zweckbestimmung gegeben worden ist. Die Zweckbestimmung des Anteils verleiht dieser Überweisung einen Mischcharakter; mit dem Steueranteil hat er die spezielle Quelle, mit der Subvention die Zweckfestlegung gemeinsam. In dieser doppelten Appropriierung, der Bindung des Mittels einerseits an eine Quelle, andererseits an eine bestimmte Verwendung, liegt ein Zug traditionaler Gestaltung.

3. Die sonstigen Überweisungen fliessen weder aus generellen (wie 1. die Beiträge) noch aus speziell-steuerlichen Quellen, (wie 2. die Steueranteile). Sie sind hier der Vollständigkeit wegen aufzuführen. Das Alkoholmonopol, das vor allem hierher zu rechnen ist, trug bis zur Reform von 1930 den Charakter des Traditionalen in besonderm Masse: es stellte eine finanzwirtschaftliche Regelung im Verhältnis von Bundesstaat und Gliedstaaten dar, der zufolge die Institution formal zwar des Staatenstaates, die Erträge aber den Gliedstaaten waren. Auch hier erfolgte mit der Reform die rationale, der Steuerwirtschaft durchaus analoge Lösung: die Teilung der Erträge zwischen Bund und Kantonen. Während das Monopol zuvor als finanzwirtschaftliche Einrichtung der Kantone anzusprechen war, kann heute darüber kein Zweifel mehr bestehen, dass es jetzt ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen des Bundes mit Ertragsanteil der Kantone ist. Ob die Erträge, die aus dieser bundeseigenen Unternehmung an die Kantone fliessen,

den Charakter von Überweisungen (was sie früher nicht waren) oder von Steueranteilen tragen, wird davon abhängen, ob das Unternehmen als Finanzmonopol ausgebildet werden wird, d. h. ob und wie weit der Gesamtertrag Monopolgewinn darstellen, d. h. den ordentlichen Gewinn eines privaten Unternehmers übersteigen wird.

Dass Umfang und Bedeutung eines Überweisungssystems im Bundesstaate notwendigerweise da anwächst, wo der gesetzliche Finanzausgleich fehlt und die Politik der Gliedstaaten nicht die schwer zu überschreitende Schranke der Verfassung zu überwinden hat, liegt auf der Hand. Hier besteht dann grundsätzlich ein labiles Gleichgewicht der Finanzverhältnisse. Dass im Rahmen unseres staatlichen Verhältnisses der Mangel an Stabilität der Einnahmesysteme kaum verspürt wird, ist durch den Umstand bedingt, dass die gegebene Steuer-Verteilung die Kantone bevorzugt, dass der heute gegebene Zustand des labilen Gleichgewichtes dem Interesse der Kantone entspricht und dass bei jedem Versuch, durch einen Finanzausgleich ein stabiles Gleichgewicht zu erreichen, die Gewichte zu Ungunsten der Kantone verschoben werden müssten. Hierin liegt der Grund, dass die Labilität politisch nicht hervortritt, und diese Situation wird gestützt durch die allgemein traditionale Einstellung des Volkes, das in Sachen Finanzen mehr noch als auf andern Gebieten der Politik eine recht unselbständige und inaktive Haltung wahrte. Das Finanzinteresse der Kantone und der Mangel an Einsicht in die finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge beim Volke verleihen schliesslich dem bestehenden, wesentlich labilen Finanzausgleichsverhältnis eine grosse faktische Stabilität und bedingen hier die nicht absehbare Herrschaft des Traditionalen.

* * *

Aus der Darstellung der Entfaltung und der heutigen Gestaltung von Staatsaufgaben und Bedarf auf der einen, des Mittelsystems auf der andern Seite, scheint für unsere Frage, wie weit rationaler und traditionaler Geist in den konkreten Finanzwirtschaften zur Geltung gelangen, folgendes sich zu ergeben:

1. Im Aufgabe- und zugleich im Bedarfssystem verläuft die Entwicklung im ganzen gesehen eindeutig in der Richtung auf die im Vergleich zum Bestehenden rationaleren Gestaltungen. Dies tritt hauptsächlich zutage im Inhalt der Staatsaufgaben einer Zeit, der als Bedingtes und nicht Bedingendes, in Analogie zum Geschehen in Gesellschaft und Wirtschaft sich gestaltet. (Der heutige Sozialstaat z. B. wird, wenn er noch wollte, d. h. wenn er ganz von traditionaler Gesinnung beherrscht wäre, dennoch keine Armenunterstützung einrichten können, sondern das wirtschaftsrationalere Ziel einer Sozialversicherung verwirklichen müssen.) Der Verlauf in der Richtung der Ratio ist in der Sphäre der Staatsaufgaben unwiderruflich, die Entwicklungslinie ist nicht umbiegbar; es gibt kein Zurück in frühere Zustände. Denn der Staat wird nie — ganz ausserordentliche Verhältnisse ausgenommen, die ihn selbst in seinem Bestande bedrohen — eine übernommene Aufgabe wieder aufgeben. — Weist der Kreis der Staatsaufgaben eine eindeutige, einzige Entwicklungsrichtung auf, so kann das Traditionale nur noch innerhalb des durch die Ratio geschaffenen Aufgaberaumes sich entfalten, ohne

aber eine Ausweitung dieses Raumes zu erreichen. So sehen wir, dass in der Art wie der Staat die einzelnen, übernommenen Aufgaben absteckt und wie er ihre Lösung unternimmt traditionale Gesinnung oft weitgehend zum Ausdruck kommt (z. B. die spezielle Form, in der eine Sozialversicherung durchgeführt werden soll). Das Traditionale ist nicht mehr an der Aufgabesetzung beteiligt, sondern hat nur auf das Einzelne ihrer sozialwirtschaftlichen Durchführung Einfluss; die Aufgabebestimmung selbst entspringt in jeder Zeit stets rationalen Forderungen.

Im Gegensatz hiezur ist

2. im Mittelsystem ein einheitlicher Gesamtverlauf nicht zu erkennen. Es sind grundsätzlich Bewegungen in der einen und andern Richtung möglich: die Mittel, selbst ein Relatives, in bezug auf das übergeordnete Aufgabesystem, können traditionaler oder rationaler Art sein, und es ergibt sich daher ein vielgestaltigeres Gesamtbild als bei den Staatsaufgaben. Die Gesamtentwicklung weist zwar auch hier das Vordringen des Rationalen in allen Gestaltungen auf, aber Rückschläge und Rückbildungen ins Traditionale sind zahlreich. Es besteht die Möglichkeit der Richtungsumkehr. Das Ergebnis ist also, statisch betrachtet, ein nach den Formen heterogenes Gesamtbild, entwicklungsmässig betrachtet, der Wechsel der Woge rationaler und traditionaler Einflüsse; eine Welle traditioneller Gesinnung vermag den Damm rationaler Errungenschaften wieder hinwegzuspülen. — Auch sind die verschiedenen Teile des Mittelsystems traditionellen und rationalen Einflüssen verschieden zugänglich; rationale Gesinnung behauptet und breitet sich leichter aus im Steuersystem, traditionale dagegen im System der Überweisungen. Aber auch im Steuersystem ist der traditionale Einfluss nicht ausgeschaltet, wie gerade die Entwicklung der letzten Jahrzehnte uns zeigt: die Wirkung des rationalen Impulses der Kriegszeit (direkte Steuern des Bundes) ist durch einen Rückfluss traditionaler Gesinnung abgelöst worden (Zollertragsanteil der Kantone). Die heutige Gesamtlage der Einnahmewirtschaft des Bundes aber ist durch die Tatsache charakterisiert, dass in den 44 Jahren von 1874 bis 1917 (Zoll bis Stempelabgaben) der Bund nicht eine dauernde Abgabe erhalten hat, dass bei allen Abgaben, die der Bund heute erhebt, eine Ertragsteilung mit den Kantonen stattfindet. Finanzwirtschaftlich, d. h. von der Erwerbswirtschaft des Bundes aus gesehen, gibt es überhaupt keine ausschliesslichen Bundesabgaben (nur in legislatorisch-formaler Hinsicht kann man von solchen sprechen). Dies ist der Zustand seit der Einführung der Zollertragsanteile der Kantone: der Bundesstaat ohne ihm allein zustehende Einnahmen aus Steuern. Mit solcher Gestaltung der bundesstaatlichen Steuerwirtschaft steht unter allen Bundeshaushalten der Welt die Finanzwirtschaft des schweizerischen Bundesstaates in ihrer Art einzig da.