Zeitschrift: Neujahrsblatt / Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel

Herausgeber: Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige Basel

Band: 163 (1985)

Artikel: Ein halbes Jahrhundert unter der Bundeshauskuppel : über Herkunft und Tätigkeit von 71 Basler und Baslerbieter Parlamentariern, 1920-1970

Autor: Grieder, Fritz

Kapitel: 2.3.: Finanzhaushalt und Währungsfragen

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1006842

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Miville, sondern Sie und Ihre Parteigenossen, und zwar, weil Sie einmal mehr mit aller Deutlichkeit ihre Hefte aufgedeckt und auch dem blindesten Schweizer gezeigt haben, was Sie eigentlich anstreben.»[10)]

Gegen den *Ausbau von zentralen Polizeiorganen* erhoben sich in den folgenden Jahrzehnten in den Eidgenössischen Räten und in der Öffentlichkeit immer wieder schwere Bedenken, hauptsächlich bei der von Misstrauen erfüllten Linken, aber auch im föderalistischen Lager. Selbst die Terroraktionen im Zusammenhang mit dem Jura-Konflikt und dann die verbrecherische Tätigkeit internationaler Terroristenorganisationen auf schweizerischem Boden vermochten das tiefwurzelnde Misstrauen gegen Polizeiorganisationen in der Hand des Bundesrates nicht zu zerstreuen. Dies belegen die Diskussionen um die Unterstützung des *Konkordates für die Schaffung einer Interkantonalen Mobilen Polizei* (IMP) im Jahre 1969 und schliesslich der beinahe fanatische Widerstand gegen eine Bundessicherheitspolizei, der in einem negativen Volksvotum (1978) ausmündete.

2.3. Finanzhaushalt und Währungsfragen

Im Mittelpunkt schweizerischer Finanzpolitik steht der *Haushalt der öffentlichen Gemeinschaften,* im besonderen des Bundes. Im ersten Drittel des laufenden Jahrhunderts beschränkte sich allerdings die finanzpolitische Aufmerksamkeit auf die Gestaltung des Staatshaushaltes im engsten Sinne des Wortes, später, d.h. mit zunehmender Zahl der Staatsinterventionen in die Angelegenheiten der Wirtschaft, begann der Bund mehr und mehr auch das Finanzgebaren der Wirtschaft und des Einzelnen durch direkte und indirekte Massnahmen zu beeinflussen (z.B. Währungsabwertung 1936, Bankengesetz). Heute betreibt er über Währungsmassnahmen Konjunkturpolitik. Die finanzpolitischen Diskussionen in den Eidgenössischen Räten beziehen sich nicht mehr nur auf das Budget, die Sach- und die Nachtragskredite, die Gestaltung von Zöllen und Steuern, sozusagen alle Geschäfte der Räte erhalten einen finanzpolitischen Aspekt, und das Finanzdepartement ist zu einem eigentlichen Schlüsseldepartement geworden.

Genügten bis zum 1. Weltkrieg im wesentlichen die *Zolleinnahmen* zur Dekkung der Bundesausgaben, so warf der Krieg dann erstmals die Frage auf, wie die für jene Zeit ungeheuren Kosten der Mobilisation durch zusätzliche finanzielle Mittel gedeckt werden könnten. Mit ausserordentlichen und zweckgebundenen Steuern, also mit als vorübergehend bezeichneten Abgaben, hoffte man auf dem Vollmachtenweg der ausserordentlichen Belastung gerecht zu werden; doch zeigte die Nachkriegszeit ein wesentlich anderes Gesicht, als man zuvor erwartet hatte. Als Folge der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch der zunehmenden Bequemlichkeit des einzelnen Bürgers erhielt der Bund immer mehr Aufgaben zugewiesen. Es ging recht lange, bis der Bürger endlich einsah, dass diese

Übertragungen mit bedeutenden Kosten verbunden waren und man diese nur über zusätzliche Abgaben finanzieren konnte. Es genügte nicht, die Zollansätze zu erhöhen.

Das altbekannte Sprichwort «Point de Suisses, point d'argent» sollte sich schon vor dem 2. Weltkrieg und nachher erst recht bewahrheiten. Durch Jahrzehnte hindurch stritt man sich im Parlament und in der Öffentlichkeit über die Frage, ob man dem Bund zusätzliche Mittel bewilligen wolle und gegebenenfalls, wie hoch diese Mittel sein und auf welche Weise sie aufgebracht werden sollten. Die *Bundessteuern* wurden zu einem höchst unerquicklichen Dauertraktandum der Bundesversammlung, das bis heute noch nicht erledigt ist.

Da solche Steuern zum Teil auf Kosten der kantonalen Finanzhoheit gehen mussten, wurden sie zum wichtigsten *Streitobjekt* zwischen *Föderalisten und Zentralisten* aller Färbungen. Als weitere Konstante kam die ständige Auseinandersetzung zwischen Anhängern von *direkten* und von *indirekten* Steuern, lange Zeit gleichbedeutend mit dem Kampf zwischen Linksparteien und bürgerlichen Gruppierungen, hinzu. Galten die direkten Steuern den sozialistischen Parteien als Mittel, um Einkommensverschiebungen zugunsten der ärmeren Volksschichten zu erreichen, so wurden die Zölle auf dem Wege über die konsumbelastende Schutzzollpolitik für die Bauern zum Instrument für den *Schutz ihrer Preispositionen.* Umstritten blieb im übrigen auch der Ausgleich zwischen *finanzstarken und -schwachen Kantonen.*

Es versteht sich, dass die Region Basel als bedeutendes Konsumentenzentrum und Basel selber als Handelsstadt und als Sitz des Zentralverbandes der Schweizerischen Konsumvereine in allen diesen Auseinandersetzungen finanzpolitischer Art in den Eidgenössischen Räten eine bedeutende Rolle zu spielen hatten. Unter den Parlamentariern aus den beiden Basel sind in diesem Zusammenhang zu nennen: SR *G. Schneider,* Bankensachverständiger in der kleinen Kammer, SR *E. Rudin,* Direktor des ACV beider Basel, die Nationalräte *E. Dietschi,* Präsident des Verbandes schweizerischer Kantonalbanken, *O. Schär,* Präsident der Verwaltungskommission VSK, *E. Herzog,* Direktionspräsident VSK, *F. Hauser,* Finanzreferent der sozialdemokratischen Fraktion, *R. Suter,* Direktor der Migros-Genossenschaft Basel, *A. Seiler,* zeitweise Präsident der kantonalen Finanzdirektoren-Konferenz und *J. Tschopp,* Finanzsachverständiger der katholisch-christlichsozialen Fraktion.

Bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges war die Schweiz ein traditionelles *Niedrigzoll-Land.* Nach Kriegsende wurde der *Generalzolltarif* durch Vollmachtenbeschluss des Bundesrates im Sinne einer provisorischen Massnahme erheblich erhöht (1921). Einerseits sollte der neue Tarif für die durch hohe ausländische Zollmauern behinderte Exportindustrie zu einem Kampftarif werden, anderseits sahen die Bauern in ihm einen Schutzzoll gegen die Unterbietung der Preise landwirtschaftlicher Inlandprodukte durch fremde Nahrungsmittel. Schliesslich waren

die Zollerhöhungen auch als *fiskalische Massnahme* gedacht, hoffte man doch, auf diese Weise die dringenden Finanzbedürfnisse des Bundes einigermassen decken zu können, ohne direkte Bundessteuern fordern zu müssen. Gegen den neuen Zolltarif liefen die Konsumenten Sturm, im wesentlichen vertreten durch die Sozialdemokraten und die den Konsumentenorganisationen verpflichteten linksbürgerlichen Gruppen. Als es um Kenntnisnahme des bundesrätlichen Berichtes zum neuen Generalzolltarif ging, stimmte im Nationalrat die ganze bürgerliche Abordnung aus Basel-Stadt mit Ausnahme von *Gelpke* dagegen, von den Baselbieter Nationalräten bekannte sich neben *Brodtbeck* auch der Freisinnige *Stohler* als Gegner, während die den Bauern näherstehenden Freisinnigen *Tanner* und *Seiler* für die Erhöhung der Zollansätze eintraten.[1)]

Eine von Konsumentenseite lancierte *Zollinitiative,* die den neugeschaffenen Tarif wieder beseitigen und dem Volk das Mitspracherecht bei der zukünftigen Regelung der Zollansätze garantieren wollte, erzielte mit über 180 000 Unterschriften einen beträchtlichen Erfolg. Bei der Begutachtung dieser Initiative erklärte NR *O. Schär,* dass die Initianten ein Verdikt des Volkes über die von den Eidgenössischen Räten gebilligten Änderungen der Zollpolitik herbeiführen wollten. Er beklagte sich darüber, dass niemand derart exorbitante Erhöhungen der Zölle erwartet habe, die bis zum 24fachen der früheren Ansätze gingen. Für die Annahme der Zollinitiative stimmten im Nationalrat *A. Belmont, K.A. Brodtbeck, F. Schneider* und *O. Schär,* dagegen *R. Gelpke, R. Miescher, A. Seiler, K. Stohler, A. Ast* (abwesend waren *Hauser* und *Zgraggen*). Im *Ständerat* sprach *V.E. Scherer* für die Initiative, übte aber dann Stimmenthaltung. Er nahm die Initianten gegen den Vorwurf in Schutz, sie möchten die Schweiz wieder zu einer Freihandelsinsel machen. Es handle sich eindeutig um eine demokratische Bewegung, die sich gegen die Veränderung des Zolltarifs zugunsten der Landwirtschaft und gegen die Beschränkung gewisser Einfuhren, letztlich vor allem aber gegen die Vollmachtenbeschlüsse und die Entmündigung des Volkes in der Zollangelegenheit wende.[2)]

Eben als in den Räten die Generaldebatte über ein *Bundesgesetz zu einem neuen Generalzolltarif* aufgenommen wurde, durch den der provisorische Gebrauchszoll zu einem definitiven hätte werden sollen, bewirkten sich häufende Schutzzollmassnahmen der wichtigsten Handelspartnerstaaten Gegenmassnahmen der Schweiz. Man rutschte zu Beginn der dreissiger Jahre immer mehr in einen *ungesunden Protektionismus* hinein und half mit schlechtem Gewissen durch Zollzuschläge und Einfuhrbeschränkungen mit, die ungute Entwicklung in den Handelsbeziehungen zu fördern.

Im Zusammenhang mit einer grossen Rede, welche Bundesrat *Schulthess* in Aarau über die schweizerische Wirtschaftspolitik gehalten hatte, verlangte NR *V.E. Scherer* die Einführung einer Preiskontrolle und warnte davor, durch Einfuhrbeschränkungen die Preise in die Höhe klettern zu lassen und gleichzeitig

Lohnabbau bei der Exportindustrie zu betreiben, um diese wieder konkurrenzfähig zu machen. Im besonderen wandte sich Scherer gegen einen Lohnabbau in jenen Wirtschaftszweigen, die gar keine Not litten, wie etwa Banken und Versicherungen.[3] NR *F. Schneider* wollte auf dem Wege einer Interpellation erfahren, warum der Bundesrat eine *Erhöhung des Butterzolles* um 50% beschlossen habe.[4]

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass eine bloss auf Erhaltung des Bestehenden ausgerichtete Finanzpolitik die Aktionsmöglichkeiten des Bundes stark einschränkte und sich schon bei den ersten ausserordentlichen Anforderungen, die an den Staat gestellt würden, als ungenügend hätte erweisen müssen. Bundesrat *Musy,* der in den Augen der Öffentlichkeit dafür in erster Linie die Verantwortung trug, war denn auch schon zu Beginn der zwanziger Jahre Zielscheibe schärfster Attacken der sozialdemokratischen Opposition, aber auch in bürgerlichen Kreisen warf man ihm planloses Wursteln und unverantwortliche Schönfärberei vor.

Bei den *Budgetdebatten* kam es fast regelmässig zu pikanten, manchmal persönlich gefärbten Auseinandersetzungen zwischen NR *F. Hauser,* dem Repräsentanten der sozialdemokratischen Fraktion, und dem Chef des Finanz- und Zolldepartementes. Schon die erste programmatische Erklärung *Musys* vor dem Nationalrat veranlasste Hauser zu einer ebenso grundsätzlichen Gegenstellungnahme, die über eine Stunde Redezeit in Anspruch nahm. Ohne prinzipielle Umkehrung im sozialistischen Sinne gebe es keine Gesundung der Bundesfinanzen, meinte Hauser. Es müssten alle Bevölkerungskreise zu direkten steuerlichen Leistungen herangezogen werden, und zwar aufgrund eines einheitlichen Schatzungsverfahrens. Die von Musy erwähnten Coupon-, Übergewinn- und Nachlasssteuern allein genügten bei weitem nicht, um die künftigen Sozialausgaben zu finanzieren. Gegen eine weitere Erhöhung der Zollbelastungen werde man sich mit allen Mitteln wehren. Hauser war zu sehr Pragmatiker und zu wenig Parteitheoretiker, als dass man diese seine finanzpolitische Absage an Musy einfach auf eine grundsätzliche Ablehnung des bürgerlichen Staates hätte zurückführen können.[5]

Etwas später beklagte sich NR *R. Miescher* als kantonaler Finanzdirektor darüber, dass es angesichts der finanzpolitischen Kurslosigkeit des Chefs des Finanzdepartementes unmöglich sei, irgendwelche Steuerprojekte auf kantonalem Boden vorzubereiten, da man dabei Gefahr laufe, mit dem Bund in steuerpolitische Konflikte zu geraten. Gleichzeitig aber verwahrte er sich gegen die Doktrin der direkten Bundessteuern, die vor allem von den Vertretern der Städte gepredigt würde, dann aber auch gegen den neuen Föderalismus, der darauf ausgehe, die reichen Kantone für die ärmeren bezahlen zu lassen.[6]

Der Erlass einer *neuen (=2.) ausserordentlichen Kriegssteuer* im Sinne einer notbedingten direkten Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen bot den finanzpolitisch kontroversen Lagern für längere Zeit zum letztenmal Gelegenheit

zu einer Auslegeordnung ihrer Steuerpostulate. Während NR *C. Tanner* in der Detailberatung bei der Frage der Ertragswertschätzung für die Belange der Landwirtschaft ins Feld zog, konnte NR *O. Schär* kein Verständnis dafür aufbringen, dass die Vermögenssteuer mehr einbringen sollte als die Erwerbssteuer und dass man den Zinsertrag nicht als Einkommen bezeichne, wie dies im Kanton Basel-Stadt geschehe. Ferner vermisste er die Besteuerung von Gewinnen auf Aktienkursen und Liegenschaftsverkäufen und wies auch hier auf das Vorbild von Basel-Stadt hin. NR *F. Hauser* replizierte darauf, dass der Bund eben, vielleicht zum letztenmal, das System der starken Progression in der Vermögenssteuer gewählt habe, im Gegensatz zum Kanton Basel-Stadt, der das Vermögen mild und dafür zusätzlich die Vermögenserträge besteuere, und dass es unter diesen Umständen gegen das Gewissen jedes in Steuerdingen versierten Bürgers ginge, das gleiche Vermögen auch noch über die Erwerbssteuer (Zinsen) zu belasten.

Auch das *Bankgeheimnis* war bereits damals im Nationalrat Gesprächsgegenstand. Die NR *O. Schär* und *K.A. Brodtbeck* unterstützten den Minderheitsantrag für Aufhebung des Bankgeheimnisses, jener mit dem Argument, die Kantone könnten von sich aus diese Bestimmung nicht aufheben, solange der Bund dies nicht für das ganze Land gleichzeitig tue; dieser verwies darauf, dass das Bankgeheimnis im strengeren Sinne gar nicht berührt sei, wenn die Banken bloss der Steuerverwaltung gegenüber Auskunft erteilen müssten. Der Antrag wurde mit 104:59 Stimmen abgelehnt, wobei die NR *R. Gelpke, A. Seiler, K. Stohler, C. Tanner* und *R. Miescher* dagegen, *A. Belmont, K.A. Brodtbeck, F. Schneider* und *M. Zgraggen* dafür stimmten (*Schär* und *Hauser* waren bei der Abstimmung abwesend).[7)]

Gegen die von den Sozialdemokraten lancierte *Vermögensabgabe-Initiative* («Beutezugs-Initiative»), die in einem gewissen Sinne ein Äquivalent zu den Zollerhöhungen sein sollte, stimmten im Nationalrat sämtliche bürgerlichen Mitglieder beider Halbkantone, dafür die vier Sozialdemokraten. NR *O. Schär* nahm auch hier innerhalb des bürgerlichen Lagers eine Sonderstellung ein, indem er zwar eine Vermögensabgabe als solche nicht ablehnte, die vorgeschlagene Belastung aber als die Grenze des Erträglichen überschreitende Konfiskation bezeichnete und sich vor allem auch daran stiess, dass die Besteuerung keinen Unterschied zwischen den Genossenschaften und den kapitalistischen Unternehmungen machen sollte.[8)] Die Initiative war in der Volksabstimmung sehr umkämpft, fand aber schliesslich keine Mehrheit.

Nicht unbestritten war auch die *Anleihenspolitik* von Bundesrat *Musy*. Dagegen wandte sich NR *F. Hauser* mehrmals, so in einer Interpellation in der Frühjahrssession 1922, in der er kritisierte, dass der Emissionsbetrag der letzten eidgenössischen Anleihe, ohne dass ein günstigerer Zinsfuss erreicht worden sei, von 100 auf 300 Millionen Franken erhöht worden sei. Die mündliche Begründung der Interpellation war ein einziger Vorwurf an die Adresse des Departementschefs. Er

habe den Kapitalisten dazu verholfen, ihr Geld zu vorteilhaften Bedingungen auf Kosten der öffentlichen Interessen anzulegen.[9)]

Viel zu reden gab die Amerika-Anleihe, die der Bund 1924 mit der Begründung, den inländischen Kapitalmarkt schonen zu müssen, aufnahm und wofür er einen für europäische Verhältnisse zu hohen Zins zu bezahlen hatte. NR *F. Hauser* bezeichnete die Anleihe als Spekulationsgeschäft. Musy versuchte, den Vorwurf des hohen Zinsfusses damit zu entkräften, dass er für den Zeitpunkt der Rückzahlung einen niedrigeren Dollarkurs glaubte in Aussicht stellen zu können. Im Ständerat nahm SR *G. Schneider* Musy in Schutz gegen die öffentlichen Angriffe mit dem Hinweis, dass es jetzt darum gehe, den Franken zu stabilisieren. Ob das Geschäft letztlich gut oder schlecht sei, werde man erst in Zukunft beurteilen können.[10)]

Zur gleichen Zeit stand die *Ausdehnung des Alkoholmonopols auf alle gebrannten Wasser* in den Eidgenössischen Räten zur Diskussion (Art. 31 und 32bis der Bundesverfassung). Nachdem die Einführung des Monopols seinerzeit der Bekämpfung der Kartoffelschnapspest gegolten hatte, wollte man nun im Zeichen der starken Ausdehnung des Obstbaues den *gebrannten Wassern aus Kern- und Steinobst* durch eine besondere Verfassungsbestimmung zu Leibe rücken. Dieses Ziel wurde mindestens in den Vordergrund gestellt, doch wollte sich der Bund neue finanzielle Quellen durch die Besteuerung dieser Getränke sichern.

Den Konsum einerseits einschränken, ihn aber auch zu besteuern, um möglichst hohe Einnahmen zu erzielen, das war freilich ein Widerspruch in sich. Durch die Aufhebung der sogenannten Doppelliter-Wirtschaften (Verkaufsstellen für maximal zwei Liter Bier und Wein über die Gasse) wollte der Bundesrat zugleich auch den übermässigen Genuss von nicht gebranntem Alkohol treffen. Die Konsumvereine aber erreichten schon in den Beratungen der vorberatenden nationalrätlichen Kommission, dass der Zweiliter-Verkauf in Verkaufsstätten ausserhalb der Restaurants weiterhin, und zwar von Bundes wegen, zu gestatten sei. Indessen griff dann der Ständerat wieder auf die ursprüngliche Fassung der bundesrätlichen Vorlage zurück, was die Konsumvereine schliesslich ins Lager der Gegner trieb.

Dazu kam auch die Opposition der Bauern, welche nicht bereit waren, den im Hausbrand erzeugten Schnaps an die Alkoholverwaltung zu verkaufen und ihn dann für den Hausgebrauch wieder von dieser zurückzukaufen. An der Ausarbeitung der neuen Alkoholbestimmungen der Bundesverfassung hatte vor allem der spätere Direktor der Alkoholverwaltung, NR *C. Tanner,* ganz bedeutenden Anteil.[11)] Dass die aus der Alkoholbewirtschaftung erzielten Gewinne der zukünftigen Altersversicherung zugute kommen sollten, vermochte die Gegner der Vorlage freilich nicht zu besänftigen, sie ging im Abstimmungskampf am 3. Juni 1923 unter.

NR *A. Ast* reichte wenige Monate später eine Motion ein, mit der er den Bundesrat einlud, die Frage der *Revision der bestehenden Alkoholgesetzgebung* erneut zu prüfen und im Sinne der kontingentierten Freigabe des Hausbrandes von Obst

Adolf Ast

und Obstabfällen eigener Produktion Antrag zu stellen. Man solle den Bauern die Freiheit geben, Kernobst zu brennen, und dann erst den Verkauf besteuern. Die Motion wurde vom Bundesrat ohne Einschränkung entgegengenommen. In der nationalrätlichen Kommission, welche im Jahre 1927 eine zweite Verfassungsvorlage zu diesem Thema vorzuberaten hatte, leisteten NR *A. Ast* als Bauernvertreter und NR *O. Schär* als Repräsentant des VSK hervorragende Arbeit und trugen wesentlich zu einer Verständigungslösung bei, zu der sich neben der Bauernschaft auch die Konsumvereine und die Wirte bekennen konnten. Um das Misstrauen der Landwirtschaft zu beseitigen, mussten allerdings soviele Sicherungen in die Verfassungsartikel eingebaut werden, dass man schliesslich eher von einem Gesetz denn von einer Verfassungsbestimmung reden konnte. Der Streit um die Hausbrennerei wurde, wie der positive Ausgang der Volksabstimmung von 1930 zeigen sollte, zur Zufriedenheit der Bauern gelöst.[12)]

Das *Finanzprogramm I* (1933) brachte im Rahmen einer ganzen Reihe von Finanzmassnahmen (Abbau der Subventionen, Lohnabbau, Getränkesteuer, Erhöhung der bestehenden Verbrauchssteuern und Stempel- und Couponabgaben) eine *eidgenössische Krisenabgabe* auf mittlere und höhere Einkommen und Vermögen (Ertrag 30 Millionen Franken), die erste moderne Bundessteuer in der langen Reihe direkter Abgaben, die bis in die Gegenwart hineinreichen. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Krisensituation, in der sich das Land damals befand, wagte man es nicht, den normalen Weg einer referendumspflichtigen Vorlage zu gehen, sondern man griff zum Mittel des *Dringlichkeitsbeschlusses materieller Art,* d.h. man berief sich auf einen finanziellen Notstand, der ausserordentliche Massnahmen rechtfertige, und erteilte dem Bundesrat die Ermächtigung, im Rahmen der Vorlage die nötigen finanziellen Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes zu treffen.

Die Krisenabgabe als solche war nicht bestritten, umkämpft waren aber das Ausmass der Befreiung von der Steuerbelastung, der Verteilungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen und vor allem die Frage der Dringlichkeit. NR *J. Surbeck* wollte die Abgabepflicht erst auf Einkommen von 7000 Franken und mehr zulassen, worauf ihm NR *A. Seiler* antwortete, dass in diesem Fall im Kanton Baselland von 39 000 Steuerpflichtigen 31 000 keine Krisenabgabe auf ihr Einkommen bezahlen müssten und für den Fiskus wenig bis gar nichts abfallen würde. Beim Vermögen würden ohnehin unter Berücksichtigung der vom Bundesrat beantragten Ansätze 37 000 steuerfrei sein. Seiler trat dann insbesondere für eine bessere Berücksichtigung der Kantone am Ertrag der Krisenabgabe ein. Nach seiner Meinung hätten eigentlich die Kantone gemäss Verfassung den gesamten Ertrag zugute gehabt, was sich um so eher rechtfertigen liesse, als sie durch die Reduktion der Bundessubventionen und durch die Mindereinnahmen beim Ertrag der Alkoholverwaltung finanziell zu Schaden kämen. Mit Anspielung auf seinen eigenen Kanton stellte er fest, dass es in einer ganzen Reihe von Kantonen nicht

mehr möglich sei, weitere Mittel für die notleidenden Staatskassen auf dem Steuerweg hereinzuholen. Seiler hatte mit seinem Klagelied Erfolg, wurde doch der Antrag der Kommissionsmehrheit, den Kantonen statt nur ein Drittel ganze 40% des Ertrages zu überweisen, mit 87:45 Stimmen dem Antrag des Bundesrates und des Ständerates (Erstrat) vorgezogen.

Vor der Anwendung des Vollmachtenrechtes in dieser Finanzfrage warnte NR *V.E. Scherer,* und NR *A. Oeri* ging noch etwas weiter, indem er eine grundsätzliche Lösung des parlamentarischen Notrechtes verlangte: «Wir müssen ein Notrecht für die Zeiten wirklicher Not formulieren, und inzwischen, wenn keine absolute Not vorliegt, der direkten Demokratie die Treue halten, die wir ihr schuldig sind.» Mit 91:66 Stimmen wurde indessen im Nationalrat die Dringlichkeit beschlossen.[13)]

Ein Nachspiel hatte die Beratung dieses Finanzprogrammes in der Herbstsession 1934, als es darum ging, den Bundesratsbeschluss über die *Getränkesteuer,* so wie er gestützt auf das beschlossene Programm erlassen wurde, zu genehmigen. Der Widerstand gegen diese Steuer war in der welschen Schweiz derart allgemein, dass es nicht möglich war, in der nationalrätlichen Kommission einen befürwortenden französischsprechenden Kommissionsreferenten zu finden.

Aufgrund von Verhandlungen, die der Bundesrat mit den Weinbauern geführt hatte, war mit einem so geringen Ertrag dieser Steuer zu rechnen, dass jetzt die welschen Votanten im Nationalrat in langer Reihe den endgültigen Verzicht auf die Getränkesteuer forderten. NR *F. Hauser* ging mit ihnen scharf ins Gericht und stellte fest, dass er seit seiner Zugehörigkeit zum Nationalrat noch nie mit derartiger Leidenschaft und Begeisterung reden gehört habe wie jetzt, da es um den Wein gehe. Das sei offenbar eines der heiligsten Güter der Nation. Wenn man von Verfassungsbruch rede, so antworte er, wo diese Ankläger geblieben seien, als man trotz der negativen Volksabstimmung (28. Mai 1933) dem Bundespersonal den Lohn gekürzt habe, und wo, als die Handels- und Gewerbefreiheit wiederholt verletzt worden sei. Man dürfe nicht vergessen, dass das Finanzprogramm ein Ganzes sei. Man behaupte, die Angelegenheit mache in der Westschweiz einen schlechten Eindruck. Ob auch schon gefragt worden sei, welchen Eindruck sie in der deutschen Schweiz hinterlasse? Es sei doch zu überlegen, ob es nicht eine Unverfrorenheit sei zu erklären, die fünf Rappen Weinsteuer pro Liter könnten keinesfalls getragen werden. Unter dem Druck der Leute von der Strasse dürfe ein einmal gegebenes Wort nicht gebrochen werden. Hauser sprach, durch Lachen und Heiterkeit unterbrochen, beinahe während einer Stunde den Vertretern der welschen Weinbauern ins Gewissen und hatte damit immerhin den Erfolg, dass der Nationalrat die Vorlage mehrheitlich guthiess, allerdings ohne dass die welsche Opposition Einsicht zeigte.[14)]

Noch waren die harschen Töne aus dieser Diskussion nicht verklungen, als auch bereits die Rede von einem *Finanzprogramm II* war, da sich die eben getroffenen

Massnahmen im Hinblick auf die Deckung des Bundesdefizits als ungenügend erwiesen. In Interpellationen verlangten die führenden Köpfe der Sozialdemokraten und der Katholisch-Konservativen, *Robert Grimm* und *Heinrich Walther,* in der Herbstsession 1935 vom Bundesrat Auskunft über die geplanten zusätzlichen Finanzmassnahmen. In der Diskussion sagte NR *A. Seiler* u.a.: «Hunderttausende unserer Bürger sind immer noch der Auffassung, dass man von der Öffentlichkeit alles verlangen kann, und sie denken nicht daran, wie sehr durch die öffentlichen Lasten unter Umständen die Wirtschaft selber eingeschränkt werden muss. Ich glaube, diesen Satz müsste man jedem Schweizer Bürger einhämmern, dass die öffentlichen Finanzen von einer gesunden Wirtschaft abhängen. Aber auch das andere muss gesagt werden, dass dann eben die Wirtschaft geschützt werden muss, so dass sie existieren kann, dass sie behütet werden muss vor untragbaren Lasten. Das gehört in den genau gleichen Zusammenhang.»[15)]

Knapp zwei Monate später legte der Bundesrat den Eidgenössischen Räten das Finanzprogramm II (1935) vor, das weitere Einsparungen bei den Subventionen und den Personalkosten, dann aber die Erhöhung der Einfuhrzölle auf Getreide, Zucker und Benzin, eine höhere Belastung des Tabaks und des Bierkonsums und schliesslich eine Verschärfung der Krisenabgabe für bestimmte Einkommensgruppen vorsah. Im *Ständerat,* der als Erstrat das Geschäft zu behandeln hatte, äusserte sich die Opposition der Sozialdemokraten nachhaltig. Die drei SR *E. Klöti, W. Schaub* und *G. Wenk* wandten sich vor allem gegen einen weiteren Lohnabbau beim Bundespersonal und die Kürzungen der Subventionen für das berufliche Bildungswesen, stiessen aber damit auf taube Ohren. SR *G. Wenk,* der eben erst als Neuling in den Rat eingetreten war, schien von dieser Haltung der Mehrheit besonders betroffen zu sein. Er sagte in der Eintretensdebatte: «Sie müssen entschuldigen, wenn ich Sie noch mit Ausführungen aufgehalten habe, die Sie nicht sehr gerne hören wollen; aber es scheint mir nicht in erster Linie massgebend zu sein, ob Sie das gerne hören wollen oder nicht. Es ist auch für mich nicht immer angenehm anzuhören, was Sie sagen. Aber ich glaube, es ist meine Pflicht, es in Ruhe zu tun; wenn die Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt einen Wechsel in der Besetzung dieses Stuhls vorgenommen hat, hatte sie offenbar doch den Wunsch, dass auch die Ansicht, die ich zu vertreten habe, in der Ständekammer zum Ausdruck kommt. Ich glaube und möchte den Wunsch äussern, dass der Vertreter eines Standes, mit dessen Meinung man vielleicht nicht einverstanden ist, ebenso ruhig angehört wird, wie umgekehrt er sich bemüht, Sie anzuhören.»[16)]

Im *Nationalrat* vertrat *F. Schneider* als Berichterstatter der sozialdemokratischen Kommissionsminderheit einen Nichteintretensantrag mit grundsätzlichen Überlegungen, die sich auf die eben verworfene Kriseninitiative und die unglückliche Deflationspolitik des Bundesrates bezogen. Für Eintreten stimmten 120 Ratsmitglieder, darunter aus Basel-Stadt und Baselland *W. Meile, A. Oeri, V.E. Scherer, R. Scheibler* und *A. Seiler,* dagegen 55 Nationalräte, darunter *M. Boden-*

Wilhelm Meile

mann, F. Hauser, L. Mann, F. Schneider und *E. Herzog.* In der Detailberatung äusserte NR *W. Meile* bemerkenswerte Gedanken zum Subventionswesen. Man sollte endlich Richtlinien über das gesamte Subventionswesen aufstellen, damit überhaupt objektiv beurteilt werden könne, wo abzubauen sei, und überdies müsse auch mehr Sauberkeit bei der Zuteilung von Subventionen verlangt werden. Die junge Generation fordere zu Recht mehr Wahrhaftigkeit und minimale Sicherheiten in der Verwendung der Subventionen im Sinne der Parole: Du sollst den Staat nicht bestehlen.[17)]

In der Abstimmung über die *Erhöhung des Getreidezolles* brachten die Vertreter der Sozialdemokraten, des Landesrings und der Bauernpartei mit 83:78 Stimmen eine negative Mehrheit zusammen. Den fünf bürgerlichen Ja-Stimmen aus Basel-Stadt standen sechs sozialistische und kommunistische Stimmen aus den beiden Halbkantonen Basel gegenüber.

Da nach den Beratungen im Nationalrat feststand, dass gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen des Bundesrates ein Manko von 13 Millionen Franken bleiben werde, schlug NR *V.E. Scherer* für die Jahre 1936/1937 die Durchführung einer Staatslotterie vor, die 8–10 Millionen Franken einbringen sollte. Er wies dabei darauf hin, dass jährlich viele Millionen aus der Schweiz in fremde Lotterien flössen und man deshalb keine Bedenken haben sollte, einen Teil dieser Beträge in die Bundeskasse abzuleiten. Der Antrag fand keine Gegenliebe, wurde immerhin in ein Postulat verwandelt und vom Bundesrat entgegengenommen, aber nie realisiert.

Das *Finanzprogramm II,* das eine Verbesserung des Bundeshaushalts um 235 Millionen (gegenüber 90 Millionen im Finanzprogramm I) erbrachte, sollte zunächst nur für 1936 und 1937 gelten, wurde aber von den Eidgenössischen Räten in der Herbstsession 1937 auf dringlichem Weg noch für das Jahr 1938 verlängert, allerdings unter veränderten wirtschaftlichen Voraussetzungen, da inzwischen (nach der Frankenabwertung) die Deflationspolitik endgültig begraben worden war und die Wirtschaft im Begriffe war, sich vom Krisentief allmählich wieder zu erholen. Gewisse Erleichterungen gegenüber der bundesrätlichen Verlängerungsvorlage fanden in einer etwas entspannten Atmosphäre leichter eine Ratsmehrheit.

Die Beratungen der Finanzprogramme der dreissiger Jahre standen zunächst im Schatten der eigentlichen *Bankenkrise,* später im Zeichen einer *langen Währungsdiskussion.* Die schon zu Beginn dieses Jahrzehnts aufziehende Wirtschaftskrise und in diesem Zusammenhang die Bankenkrache im Ausland und in der Schweiz zwangen den Bürger, sich mit der Sicherheit des Geldes und der Geldinstitute zu befassen, etwas ganz Ungewohntes, Neuland für fast alle. In einer Interpellation hatte NR *F. Schneider* schon im Dezember 1928 anlässlich des Zusammenbruchs von kleineren Banken gesetzgeberische Massnahmen im Sinne von Bundesaufsicht und Bankenkontrolle gefordert.[18)] Die Interpellation

wurde nicht beantwortet und in der Wintersession 1931 vom Nationalrat abgeschrieben, hatte doch in der Herbstsession desselben Jahres schon NR *A. Seiler,* von 40 weiteren Ratskollegen unterstützt, ein Postulat eingereicht, das gesetzliche Massnahmen des Bundes zur Sicherung der Spareinlagen und zur Beschränkung der Tantiemen verlangte. Ausgangspunkt war ein allgemeines Misstrauen gegen die Banken, nicht zuletzt hervorgerufen durch den Zusammenbruch der Banque de Genève.

Am Zustandekommen eines *Bankengesetzes* hatte im Ständerat *E. Thalmann* als Präsident der vorberatenden Kommission einen wesentlichen Anteil. Er setzte es auch durch, dass die Kantonalbanken von der Kontrolle durch die eidgenössische Bankenkommission nicht ausgenommen wurden, wie SR *Amstalden* beantragt hatte, und opponierte mit Erfolg gegen einen Antrag seines basellandschaftlichen Kollegen *E. Rudin* (ebenfalls zur radikaldemokratischen Fraktion gehörend), wonach es nicht verboten sein sollte, Handelsbanken in Form von Genossenschaften zu gründen, wie dies die Vorlage vorsah. Rudin sah in dieser Bestimmung eine klare Diskriminierung der Genossenschaftsbewegung und wurde in seiner Meinung auch von SR *Wettstein* unterstützt. Thalmann machte indessen deutlich, dass sich die Genossenschaften auf das von ihnen gewöhnlich zu bearbeitende Terrain beschränken sollten. Es wäre gefährlich, wenn Unternehmungen, die eigentlich Aktiengesellschaften sein müssten, sich der Form von Genossenschaften bedienen könnten. Der Betrieb einer Handelsbank habe mit der Genossenschaftsidee gar nichts zu tun.[19)]

Besondere Aufmerksamkeit schenkten die Vertreter Basellands in den Eidgenössischen Räten der *Freigeldbewegung,* die gerade in ihrem Kanton eine bedeutende und zum Teil fanatische Anhängerschaft zählte. Für viele notleidende Arbeiter und auch für die arbeitslos gewordenen Posamenter bedeutete die Lehre von *Silvio Gesell* von der indexgebundenen Festwährung als reiner Papierwährung mit Zwangsumlauf gewissermassen der Strohhalm, an den sie sich klammern konnten angesichts der Ratlosigkeit der Behörden gegenüber der Wirtschaftskrise. Verbunden war die Lehre vom Verzicht auf die Goldwährung mit der Forderung nach *Freiland,* d.h. Verstaatlichung des Bodens.

Ernsthaft beunruhigt vom fieberhaften Treiben der Freigeldanhänger, die in Baselland eine eigene politische Partei darstellten und im «Landschäftler» über ein Presseorgan verfügten, reichte NR *A. Seiler* am 6. Oktober 1933 ein Postulat (mitunterzeichnet u.a. von den NR *A. Ast, A. Meyer, R. Gelpke* und *A. Oeri*) ein, mit dem er den Bundesrat ersuchte, seine Währungspolitik dem Volk klarzulegen und im einzelnen auch sich mit der Freigeldbewegung öffentlich auseinanderzusetzen. In seiner Begründung, die fünf Monate später erfolgte, sagte Seiler unter anderem, man erwarte in Baselland und auch anderswo endlich eine klare Haltung des Bundesrates in der Frage der Währungspolitik. Mit Bewunderung verfolge man die Aktivitäten des amerikanischen *Präsidenten Roosevelt* auf dem Währungsgebiet,

seine gigantischen Anstrengungen zur Behebung der Arbeitslosigkeit und bedaure gleichzeitig, dass in der Schweiz in dieser Richtung angeblich nichts geschehe. Die Behörden von Baselland würden von den Freigeldanhängern mit Resolutionen, Protesten und Eingaben geradezu bestürmt. Man solle deutlich erklären, warum die Goldwährung beibehalten werden müsse und ob ein stabiles Preisniveau die wirtschaftliche Rettung des Landes bedeuten könnte. Schliesslich sei auch auf die Frage der Währungsabwertung einzugehen.

Im *Ständerat* setzte sich *E. Rudin* anlässlich der Diskussion der Vorlage über die Erneuerung des Notenbankprivilegs mit der Freigeldbewegung und ganz besonders mit dem führenden Freigeldpolitiker *H.K. Sonderegger,* damals noch Standesvertreter von Appenzell-Ausserrhoden, auseinander. «Wir haben alle die Meinung, dass es eine Aufgabe unserer Geldverfassung sein soll, die Kaufkraft des Frankens möglichst stabil zu halten. Wir sehen aber die Verwirklichung dieser Tatsache darin, dass der an das Gold gebundene Franken bis heute die grösste Gewähr für eine möglichste Stabilität geboten hat, auch wenn zugegeben werden muss, dass er nicht immer und zu allen Zeiten befriedigte. Wir wissen, dass der Franken in seinem Wert wechselte und sich zu Zeiten geändert hat, aber wir sind davon überzeugt, dass der Weg, den uns Herr Sonderegger und seine Freunde vorschlagen, der Weg der Festwährung, eine bessere Geldverfassung unseres Landes nicht gewährleisten würde. Es ist auch ein Irrtum, und zwar der grundlegende Irrtum seiner Theorie, die Umlaufmittel eines Landes als entscheidend für die Geldverfassung dieses Landes anzusehen. Die Umlaufmittel bestimmen nicht über den Wohlstand, sondern der Aufstieg oder Abstieg der Wirtschaft wird nur dadurch begründet, dass das Kapital, das in unserer Volkswirtschaft steckt, wirtschaftlich arbeitet oder in Krisenzeiten weniger wirtschaftlich arbeitet oder Verluste erleidet. Nie aber wird die Summe der im Umlauf liegenden Geldmittel den Wohlstand heben oder verringern. Auf diesen grundlegenden Irrtum hinzuweisen, ist meine Pflicht.»[20)]

Wenn auch der Bundesrat und mit ihm das Parlament von der Freigeldlehre nichts wissen wollten, in einem Punkte bekamen deren Anhänger schliesslich recht, in der Forderung nach Intervention des Staates in den Geldumlauf und dessen Regulierung im Sinne von Massnahmen zur Sicherung einer gewissen Preisstabilität. *H.K. Sonderegger,* nun basellandschaftlicher Nationalrat, forderte in der Herbstsession 1941 in einer Motion eine aktive Währungspolitik als wirksamstes Mittel zur Teuerungsbekämpfung und meinte damit, die Geldversorgung des Landes müsse sich ausschliesslich nach dem Bedürfnis der Wirtschaft und der Festigung der Kaufkraft richten, d.h. der Geldumlauf sei durch geeignete Massnahmen zu regeln, Forderungen, die später im Bereiche der Währungspolitik zur Selbstverständlichkeit werden sollten.[21)]

Zu schwersten Auseinandersetzungen zwischen den nicht an der Regierung beteiligten Linksgruppen und dem Bundesrat, aber auch innerhalb der bürgerli-

chen Parteien selbst führte der Mehrheitsbeschluss des Bundesrates vom 26. September 1936, es sei der *Schweizer Franken abzuwerten.* Die Eidgenössischen Räte hatten nur noch nachträglich die Möglichkeit, von der Abwertung mit oder ohne Zustimmung Kenntnis zu nehmen, da der Bundesrat durch das Finanzprogramm II die Vollmacht zum Handeln erhalten hatte. Nicht nur die parlamentarische Opposition benützte diese Gelegenheit, um deutlich zu machen, dass die Abwertung das Resultat des Versagens der bisherigen Finanz- und Wirtschaftspolitik des Bundesrates sei. Selbst bis weit in bürgerliche Kreise hinein herrschte die Auffassung vor, die, allerdings nicht konsequent betriebene, *Deflationspolitik,* mit dem Ziel, Preise und Löhne herabzusetzen, habe fehlgeschlagen. Schlimmer noch als das Eingeständnis des Versagens war ohne Zweifel die Überzeugung, mit der Abwertung habe der Schweizer Staat, den man über jeden Tadel erhaben glaubte, eine ähnlich unmoralische Tat begangen, wie dies schon früher ausländische Regierungen getan hätten.

Die Ständeratskommission machte zunächst Miene, dem Rat Nichtzustimmung zu beantragen, und war nur durch die Drohung des Bundesrates mit Gesamtdemission zur Änderung ihrer Haltung zu veranlassen. SR *G. Wenk* stellte die (kurz vorher vom Volk verworfene) Kriseninitiative, welche auf einer gerechten Basis eine Lösung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten gesucht hätte, der Abwertungsmassnahme gegenüber, die er als einen ausserordentlich ungerechten Raub am Einzelnen bezeichnete und für die seine Fraktion sich nicht mitverantwortlich fühle. Für die Zukunft entwickelte er ein neues Wirtschaftsprogramm zur Wiederaufrichtung der Schweiz, das der Verhinderung einer gefährlichen Teuerung und der Sicherung der Reallöhne dienen sollte. Mittel zu diesem Ziel waren nach Wenks Ansicht eine straffe Preiskontrolle, die Lockerung der Zollpositionen und der Einfuhrbeschränkungen, die rücksichtslose Bekämpfung der Spekulation und die Verwendung des bei der Nationalbank angefallenen Abwertungsgewinnes auf Goldbeständen für die Unterstützung von Produzenten und Arbeitern.[22)]

Im *Nationalrat* nahm *A. Oeri* den Bundesrat insofern in Schutz, als er ihm bescheinigte, seine Kompetenzen nicht überschritten zu haben, aber «es klingt in der Tat grotesk, wenn aufgrund einer Vollmacht im Finanzprogramm II, die lautet, zur Erhaltung des Landeskredites könne der Bundesrat vorsorgliche Massnahmen treffen, aufgrund ausgerechnet dieser Vollmacht der *schwerste Schlag gegen den Landeskredit* geführt wird, der ihn seit der Helvetik getroffen hat». Die Hauptsorge bei dieser leidigen Sache sei allerdings die Sünde gegen Treu und Glauben, die der Bundesrat die Eidgenossenschaft durch die Abwertung begehen lasse. «Ich will über diese Sünde keine langen Worte machen, ich fühle mich nicht zum Bussprediger berufen; ich halte es mit dem Philosophen Friedrich Theodor Vischer, der gesagt hat: ‹Das Moralische versteht sich von selbst›, und ich füge höchstens bei: ‹Das Unmoralische versteht sich auch von selbst›.» Oeri warf dem Bundesrat Verharmlosung vor. In Wirklichkeit bringe die Abwertung keine

Eigentumsrettung, sondern eine Zerstörung, und die Bürger würden dies sehr bald merken, wenn sie entdecken müssten, wieviel weniger sie mit dem nun kranken Geld kaufen könnten als vorher mit dem gesunden Geld. Herr Schacht (Reichsbankdirektor) werde sich bestimmt freuen, dass die Schweiz den deutschen Schuldnern von den 3–4 Milliarden Franken 30% schenke. Eine ausdrückliche Zustimmung zu dieser Massnahme komme nicht in Frage, da sonst das Ausland glaube, dass in Zukunft Ähnliches wieder passieren werde.[23)]

Währungspolitische Fragen standen, mindestens am Rande, auch zur Diskussion, als die Eidgenössischen Räte die beiden Vorlagen über die *Gründung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich* (BIZ) in Basel zu behandeln hatten.[24)]

Im Vorfeld des 2. Weltkrieges liefen die Finanzprogramme der Eidgenossenschaft aus, und es musste auf den 1. Januar 1939 eine neue Lösung für den zu erwartenden Ausfall von 260 Millionen Franken gefunden werden.

Eine entsprechende Vorlage wurde in der Sommersession 1938 im Nationalrat, nachdem der Ständerat sie bereits verabschiedet hatte, mit dem Zufallsmehr von 62:61 Stimmen als Ganzes abgelehnt, und man musste sofort mit den Vorarbeiten für einen neuen Entwurf beginnen, wenn der Bund nicht am Jahresende unversehens mit leeren Händen dastehen sollte.[25)] Nachdem die Vertreter der vier grössten Landesparteien am 2. August 1938 die Grundzüge einer Neuordnung festgelegt hatten, übrigens die erste solche *interparteiliche Verständigung,* traten in der Herbstsession zuerst der Ständerat und später auch der Nationalrat erneut zu finanzpolitischen Beratungen zusammen. Im Schatten der Sudetenkrise, die sich jeden Augenblick zu einem neuen Weltkrieg auszudehnen drohte, erläuterte NR *A. Seiler* als Kommissionspräsident das geplante Vorgehen: Man verzichtete auf eine Veränderung der bestehenden Finanzartikel der Bundesverfassung, die Bundesversammlung sollte sich in einem Übergangsartikel vom Volk das Recht geben lassen, die Massnahmen der Finanzprogramme I und II ohne wesentliche Änderungen für die Zeit von 1939–1941 verlängern zu lassen.

Da das vom Bundesrat ausgearbeitete Programm offenbar nicht ganz den in der Konferenz vom 2. August erzielten Ergebnissen entsprach, stellte *Robert Grimm* namens der Sozialdemokraten das Scheitern der interparteilichen Bemühungen fest und kündigte die Opposition seiner Partei an. NR *M. Bodenmann* sprach in der Eintretensdebatte für einmal aus, was man angesichts der zutage getretenen Differenzen in weiten Kreisen dachte, nämlich dass angesichts der internationalen Lage der Streit, den man im Parlament führe, bemühend sei. Es könnte von einer Stunde zur andern eine Lage entstehen, in der diejenigen, welche sich mit allen Mitteln gegen eine steuerliche Belastung wandten, froh sein müssten, mit dem davon zu kommen, was jetzt der Staat von ihnen forderte. In namentlicher Abstimmung wurde schliesslich die Vorlage mit 103:56 Stimmen angenommen. Dafür stimmten u.a. die NR *R. Niederhauser, A. Oeri, R. Scheibler, V.E. Scherer, A. Seiler;* dagegen die NR *E. Herzog, L. Mann, F. Schneider, J. Surbeck* (*Hauser* war

als Ratspräsident nicht stimmberechtigt).[26] Die Vorgänge an der Münchner Konferenz, die schwere diplomatische Niederlage des Westens gegen Hitler und Mussolini, trugen zweifellos das Ihre dazu bei, dass die Bevollmächtigungsvorlage am 27. November von Volk und Ständen gutgeheissen wurde.

Die nächste grosse Finanzdebatte der Eidgenössischen Räte – und es war von Basel aus gesehen eine besonders folgenschwere Auseinandersetzung – fiel bereits in die Kriegszeit, allerdings in die erste Kriegszeit, in die Tage der «Drôle de guerre». Schon wenige Monate später wären wahrscheinlich die damals gefallenen Voten unausgesprochen geblieben.

Da aber das Finanzprogramm III als Ganzes 1940 letztlich an den unüberwindbaren Differenzen in den Eidgenössischen Räten scheiterte, genügt es, hier auf wenige für Basel wesentliche Streitpunkte hinzuweisen. Von besonderer Bedeutung war der für die *Verteilung der Kantonsanteile* an der Wehrsteuer vorgesehene Schlüssel, ein Kriterium, das auch später immer wieder herangezogen wurde, wenn es galt, irgendwelche Bundesleistungen unter die Kantone zu verteilen. Hier beantragte der Bundesrat, die Anteile nach der Bevölkerungszahl, nicht etwa nach der finanziellen Leistungskraft der Kantone zu verteilen. Damit wurden eindeutig die Kantone mit hoher Kopfquote zugunsten der ärmeren benachteiligt.

Schon bei den Eintretensberatungen im *Ständerat* erklärte *G. Wenk,* gestützt auf eine entsprechende Eingabe der Basler Regierung, man weigere sich in Basel, Steuern zugunsten der Bewohner anderer Kantone zu erheben, die von ihren Steuerpflichtigen keine oder nur geringe eigene Abgaben verlangten. In der Einzelberatung prangerte Wenk die steuerliche Schmutzkonkurrenz anderer Kantone an: «Ich muss noch einmal sagen: Solange diese Kantone wesentlich niedrigere Steuern für sich erheben, solange der Unterschied in den Steuern zwischen Basel und Stans ein ganz gewaltiger ist, solange können wir den Ausführungen in bezug auf die Auslagen der Bergkantone nicht das Gewicht beimessen, das Herr Amstalden wünscht.»[27]

Im *Nationalrat,* wo die Eingaben von Basel-Stadt und Zürich in dieser Angelegenheit ziemlich ungnädig aufgenommen wurden, begründete NR *V.E. Scherer* den Antrag, die Wehrsteueranteile seien im Verhältnis zu dem bei der Erhebung deklarierten Einkommen aus Vermögen, welches der Ertragssteuer unterliege, zu verteilen, wogegen die vorberatende Kommission im vermittelnden Sinne vorschlug, 50% im Verhältnis zur Wohnbevölkerung und die andern 50% im Sinne des Antrages von Scherer zu verteilen. V.E. Scherer bemerkte gegenüber den Kritikern der baslerischen Haltung: «Wir stehen auf dem Standpunkt, dass im föderativen Staat jeder einzelne Kanton seine eigenen Rechte unantastbar besitzt und dass er es sich verbitten darf, wenn einer kommt und ihm das, was auf seinem eigenen Grund und Boden gewachsen ist, nehmen will. Wenn ich meine Stimmung ausdrücken darf: Ich komme mir vor wie der Mann, der von Jerusalem nach Jericho ging und unter die Räuber fiel. Das ist vielleicht etwas scharf ausgedrückt, nach der

Victor Emil Scherer

andern Richtung hin, Herr Rossi, aber wenn Sie derart Steine werfen, wie Sie es vorhin getan haben, dann müssen Sie entschuldigen, wenn wir uns dementsprechend ausdrücken, damit Sie uns verstehen.»

Der Walliser *J. Escher* replizierte damit, dass er allen Kantonen vorrechnete, wieviel weniger sie gemäss dem Antrag Scherer vom Bund beziehen könnten und wieviel die Kantone Basel-Stadt, Zürich und Genf dabei gewinnen würden. Das Votum Scherers und sein Antrag wurden nacheinander von den NR *A. Gfeller, E. Herzog, W. Muschg* und *A. Oeri* unterstützt. NR *F. Hauser* nahm besonders den Ratskollegen *Keller-Reute* (Appenzell-Ausserrhoden) aufs Korn, der mit Leidenschaft seine Rolle als Verteiler der Steuerbeute spiele, die man den wohlhabenderen Kantonen abgenommen habe. Man solle nicht Steuergelder verteilen, die andern nicht zukämen. Das habe in Basel zum politischen Schulterschluss geführt. Man habe in Basel-Stadt immer seine Pflicht gegenüber dem Bund getan, und niemand könne diesem Kanton den Vorwurf machen, jemals einen Rappen zu wenig bezahlt zu haben.

Sehr umstritten war auch die Frage, ob die Räte in Zukunft bei Finanzbeschlüssen, die über den Antrag des Bundesrates hinausgingen, in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt werden sollten. Der Bundesrat wollte in solchen Fällen die Beschlüsse dem Referendum unterstellt sehen, die nationalrätliche Kommission verlangte ein qualifiziertes Mehr. Die Sozialdemokraten, vertreten durch NR *F. Hauser* als Minderheitssprecher, lehnten eine Einschränkung überhaupt ab: «Das Parlament ist in der Meinung der Öffentlichkeit gerade so viel wert, wie es aus sich selbst macht, und es ist nicht wahr, dass das Volk in seiner Mehrheit eine derartige Bestimmung verlangt. Letzten Endes hat es diejenigen Leute ins Parlament geschickt, die sein Vertrauen geniessen. Das Parlament wird dann Vertrauen geniessen, wenn es dem Volke sagt, dass es von seinen Befugnissen in richtiger Weise Gebrauch macht.» Für die Streichung traten ein *F. Hauser, E. Herzog, L. Mann, V.E. Scherer* und *H.K. Sonderegger,* für die Vermittlungslösung der Kommission stimmten die NR *A. Gfeller, W. Muschg, R. Niederhauser, A. Oeri, A. Seiler* und *H. Gschwind.*

Dass die Sozialdemokraten auch die *Warenumsatzsteuer* bekämpften, lag auf der Linie ihrer bisherigen Steuerpolitik, die zum Ziele hatte, möglichst keine zusätzlichen indirekten Steuern, dafür aber direkte Steuern zu befürworten. Hier setzte sich NR *E. Herzog* in vorderster Front gegen diese Neuerung ein und befürwortete für den Fall der Annahme des Projektes mit Nachdruck die Befreiung aller lebenswichtigen Waren von der Steuer. NR *H.K. Sonderegger* benützte die Gelegenheit, unterstützt vom Jungbauernführer NR *H. Müller,* ausgiebig die Freigeldtheorie vor dem Nationalrat zu propagieren. «Die Sache ist nicht so humoristisch, wie ich auf einigen Gesichtern ablesen zu können glaube. Die führenden Kreise werden sich mit dem Gedanken einer Geldsteuer (Umlaufgebühr auf Banknoten) noch genau so vertraut machen müssen, wie mit dem von ihnen ursprünglich be-

kämpften Gedanken einer Abwertung.»[28] Was blieb schliesslich übrig von all den Finanzbeschlüssen, welche die beiden Kammern in der Frühjahrssession 1940 beschlossen hatten?

Der Bundesrat musste auf dem Vollmachtenweg die bestehende *Finanzordnung 1939–1941* für die Jahre 1942–1945 verlängern, da eine grundsätzliche Neuordnung auf dem ordentlichen Verfassungsweg angesichts der Differenzen zwischen den einzelnen Interessengruppen unmöglich war. Ausserhalb der bestehenden Finanzordnung wurden dann, ebenfalls auf dem Vollmachtenweg, die *Wehrsteuer,* das *Wehropfer* und die *Umsatzsteuer* in der vorgezeichneten Form eingeführt, und zwar mit Wirkung bis 1949.

Damit begab sich das Parlament der Möglichkeit, auf einem Gebiet, das von der Sache her nicht unbedingt dem Vollmachtenregime hätte unterstellt werden müssen, frei zu legiferieren. Es blieb nur noch der Weg über die Vollmachtenkommission und über die Behandlung der verschiedenen Vollmachtenberichte. 1945, einige Monate nach Kriegsende, entschloss man sich, die *Vollmachtenfinanzordnung,* diesmal auf dem Dringlichkeitsweg, für die Jahre 1946–1949 zu verlängern. Diesmal erhoben sich wenig Einwendungen. Vor allem machte sich die Tatsache bemerkbar, dass im Bundesrat seit 1943 ein Sozialdemokrat *(Nobs)* Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes war, was zur Beruhigung seiner Fraktion wesentlich beitrug. Einiges Interesse erweckte bei dieser Gelegenheit ein Vorstoss des Baselbieter Erziehungsdirektors NR *L. Mann,* der ein Postulat des inzwischen verstorbenen NR *W. Hilfiker,* seines Amtsvorgängers, wieder aufnahm, indem er verlangte, dass die Primarschulsubventionen des Bundes, wie sie seit 1930 bestanden hatten (30%), in Zukunft nicht mehr gekürzt, sondern voll ausbezahlt würden. Ein entsprechender Antrag des Bündner NR *Gadient* wurde indessen mit 74:44 Stimmen abgelehnt.[29]

Das geltende Finanzprogramm genügte indessen bei weitem nicht, um die Ausgaben des Bundes zu decken. Dieser stand schon unmittelbar nach Kriegsende vor leeren Kassen. Bei der Budgetberatung in der Wintersession 1947 äusserte NR *E. Dietschi* namens der radikaldemokratischen Fraktion schwerste Bedenken gegenüber dem Budget 1948 und bezeichnete als neuralgische Punkte die steigenden Aufwendungen für die Verwaltung und für die Subventionen und die Verbilligungsaktionen. Es sei nicht zu bestreiten, dass sich in vielen Amtsstuben ein unguter bürokratischer Geist ausgebreitet habe. Ein radikaler Abbau der Verbilligungsaktionen würde sich zwar sozialpolitisch gefährlich auswirken, aber ein temperierter Abbau wäre immerhin zu verantworten.[30]

1949 wurde für die *Bundesfinanzen zu einem Schicksalsjahr,* liefen doch auf Ende dieses Jahres nicht nur die durch die Finanzprogramme geregelten Massnahmen zugunsten der Bundeskasse ab, sondern auch die ausserhalb davon fixierten zusätzlichen Steuern. Überdies bestand keine Möglichkeit mehr, auf Vollmachtenbeschlüsse auszuweichen. Es fehlte der Druck äusserer Ereignisse, der in der

Vergangenheit zuweilen eine Verständigung unter den hadernden Interessengruppen erzwungen hatte.

Man übertreibt nicht, wenn man feststellt, dass 1949 die Parlamentarier den weitaus grössten Teil ihrer Arbeit der eidgenössischen Finanzfrage widmen mussten, allerdings nützten sie ihre Zeit schlecht. Der Bundesrat wünschte die bisherigen Einnahmequellen, ergänzt durch eine Getränkesteuer, verfassungsmässig zu verankern, den interkantonalen Finanzausgleich zu verbessern und ein Verbot von Steuerabkommen zu erlassen. Für die Tilgung von rund fünf Milliarden Franken Bundesschulden (Gesamtbetrag: 9,5 Milliarden) sollte die Wehrsteuer unter dem Namen Tilgungssteuer weitergeführt werden.

Gegen die heftige Opposition der Sozialdemokraten und eines Teils der bürgerlichen Ständeräte beschloss die Mehrheit in der kleinen Kammer, die Bundessteuer überhaupt zu streichen und gleichzeitig die Ausgaben (mit Ausnahme der Landesverteidigung) stark zu kürzen. SR *G. Wenk* verwies auf die zukünftigen Bundesausgaben auf dem Gebiete des Familienschutzes und der Sozialgesetzgebung, für die nach der vorgesehenen Ausgabenkürzung überhaupt keine Mittel mehr übrig sein würden. Ganz besonders aber lehnte er namens seiner Fraktion jede Lösung ab, welche einerseits die Umsatzsteuer als nichtprogressive indirekte Steuer beibehalten, hingegen aber auf die Tilgungssteuer, welche die höheren Einkommen betroffen hätte, verzichten wolle. «Die Verteidigung der Interessen des Besitzes, wie sie in der Vorlage der Mehrheit zum Ausdruck kommt, nennen wir Klassenkampf. Das ist Klassenkampf von oben. Er wird nicht mit Revolver und Pistole geführt, sondern wie ihn das Büro Büchi betreibt, mit bedeutenden Geldmitteln unter dem Deckmantel der Anonymität. Mit Trumpfbuur oder Elefant wird das arbeitende Volk durch die Presse irregeführt und verleitet, seine Solidarität zu brechen, und der Geldsack wird verteidigt.» SR *P. Brodbeck* bekannte sich als Gegner der direkten Bundessteuer, wollte ihr aber, soweit sie zweckgebunden zur Tilgung war, gleichwohl zustimmen und sogar höhere Tilgungsquoten einsetzen. *G. Wenk* ergriff nochmals das Wort, um gegenüber seinem Ratskollegen *Ackermann* (Appenzell-Ausserrhoden) festzuhalten, dass es gar nicht richtig sei zu behaupten, den Kantonen gehörten die direkten Steuern, dem Bund die indirekten. Die Kantone seien gar nicht mehr imstande, zum Rechten zu sehen, und die hohen Einkommen könnten daher schlüpfen. Als Beispiel seien die Steuerflüchtlinge aus Basel-Stadt zu erwähnen, die in Baselland mit offenen Armen empfangen würden. Dort richte man die Steuergesetze danach ein, dass man gegenüber Basel-Stadt immer konkurrenzfähig sei.

Als der *Nationalrat* am 31. Januar 1949 zur Beratung der Finanzvorlage zusammentrat, stellte NR *E. Dietschi* als einer der ersten Votanten fest, dass die Arbeiten an der Bundesfinanzreform unter dem Unstern vorgefasster Meinungen stehe, die zur Zeit jede Einigung auf eine der Mehrheit des Volkes und der Stände annehmbare Lösung verhindere. Man müsse sich unter diesen Umständen fragen, ob

Ernst Herzog

es überhaupt noch einen Sinn habe, während zwei Wochen über die Angelegenheit zu diskutieren in der Gewissheit, dass die Schwierigkeiten im Augenblick unüberwindbar seien. Der Rat tat es doch, obgleich schon die ersten Äusserungen der Sozialdemokraten die pessimistischen Voraussagen Dietschis eigentlich nur bestätigen konnten.

NR *E. Herzog* warnte davor, *die Umsatzsteuer* und andere indirekte Steuern zu beschliessen und gleichzeitig auf die *direkte Bundessteuer* zu verzichten. Hier gebe es nur beides oder gar nichts. Bei der Behandlung der Tilgungssteuer wollte er als Genossenschafter auf die ungerechte Regelung der *Besteuerung der genossenschaftlichen Rückvergütungen* hinweisen, die den Rabatten in andern Geschäften gleichgestellt wurden, obwohl sie nach seiner Ansicht kein Gewinn aus einer Kapitalbeteiligung, sondern ein eigentlicher Anteil aus den Bezügen, aus den Einkäufen der Mitglieder seien. Er hatte damit keinen Erfolg: 97 Nationalräte stimmten für die Gleichstellung, darunter *E. Boerlin, W. Degen, K. Leupin* und *A. Oeri,* 80 waren für eine Befreiung der Rückvergütungen, darunter *H. Bernoulli, Th. Brogle, E. Dietschi, E. Herzog, L. Mann, C. Miville, A. Schaller* und *F. Schneider. Herzog* sollte in den folgenden Jahren noch manchmal Gelegenheit erhalten, sich für die Befreiung der Rückvergütungen einzusetzen. Für die Tilgungssteuer mit einer weit erstreckten Progressionsskala, wie sie von E. Dietschi vorgeschlagen worden war, stimmten im Nationalrat mit Ausnahme von *A. Oeri* und *Th. Brogle* alle bürgerlichen und sozialdemokratischen Repräsentanten aus den beiden Basel und auch die NR *K. Leupin* und *H. Bernoulli.*

Nachdem der *Nationalrat* die Vorlage, inbegriffen die Tilgungssteuer, diese im Gegensatz zum *Ständerat,* gutgeheissen hatte, beharrte der Ständerat in der Differenzberatung auf dem Verzicht auf eine direkte Bundessteuer. NR *E. Dietschi* forderte daraufhin in einer Motion den Bundesrat auf, sofort eine *Übergangslösung* für die Zeit nach dem 1. Januar 1950 vorzuschlagen, da es angesichts der gegensätzlichen Haltung der beiden Kammern nicht möglich sein werde, rechtzeitig eine bereinigte Vorlage vors Volk zu bringen, dies in der Meinung, dass die Beratungen über die vorliegende Reform zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen und zu einem glücklichen Ende gebracht werden könnten. Diese Motion wurde in der Frühjahrssession mit 71:47 Stimmen angenommen.[31)]

Der Bundesrat brachte daraufhin eine *Übergangsordnung* ohne eigentliche Veränderungen des status quo im Parlament ein, und zwar für die Zeit von 1950–1951. Die Hauptvorlage hingegen mündete schliesslich in einen mühsamen Kompromiss der Einigungskonferenz der beiden Räte. An die Stelle der Tilgungssteuer sollten kantonale Kontingente im Sinne von Vorschlägen des Basler Rechtsanwaltes *L. Fromer* als Zuschläge zu den kantonalen Steuern oder als selbständige Kantonssteuern treten. Mit Nein stimmten im Nationalrat geschlossen die Sozialdemokraten, ferner aus den Delegationen von Basel-Stadt und Baselland *W. Degen* und *C. Miville. A. Schaller* enthielt sich der Stimme. Mit Ja stimmten sozusagen ge-

schlossen die Freisinnigen, die Katholisch-Konservativen und die Liberalen (Gesamtergebnis 95 Ja:68 Nein). Das Volk lehnte indessen in der Abstimmung vom 4. Juni 1950 die Vorlage ab. Für die Ausarbeitung einer neuen Vorlage reichte die Zeit nicht aus, so dass für die Jahre 1951–1954 wieder eine an sich unbestrittene Übergangslösung beschlossen werden musste, erneut also ein Provisorium.

1953 stand man dann wieder vor der Aufgabe, die Bundesfinanzen für 1955 und später endlich in einen definitiven verfassungsmässigen Zustand zu bringen. Der Bundesrat schlug als zeitlich unbeschränkt zur Verfügung stehende Einnahmen die traditionellen Bundeseinnahmen vor und dazu als zusätzliche Massnahme zeitlich beschränkte Steuern: *Wehrsteuer* mit stärkerer Progression als bisher, *Umsatzsteuer* (darin eingebaut Luxussteuer und Biersteuer); die *Ausgleichssteuer* zum Schutz des Mittel- und Kleingewerbes und die *Ergänzungssteuer auf Vermögen* sollten fallengelassen werden. NR *A. Schaller* hatte als Kommissionspräsident und Berichterstatter der Mehrheit, die im wesentlichen der bundesrätlichen Vorlage folgte, auf Betreiben des Gewerbes allerdings die Ausgleichssteuer wieder ins Programm aufnahm, einen schweren Stand gegenüber den verschiedenen oppositionellen Strömungen, die sich im Plenum geltend machten.

Gegen die Weiterführung der Progression bei der Wehrsteuer stimmte eine Mehrheit im Nationalrat (die *Skala Dietschi* von 1949 wurde wieder als Kompromissmöglichkeit erwähnt), gegen die Weiterführung der Ausgleichssteuer im Rahmen der Finanzvorlage liefen die Vertreter der Konsumvereine Sturm (*E. Herzog* fand in seinem Kampf Unterstützung bei der gesamten baselstädtischen Delegation, ausgenommen *F. Berger,* und bei seinem basellandschaftlichen Parteifreund *L. Mann*), die kantonalen Finanzdirektoren sträubten sich gegen die Herabsetzung des Kantonsanteils bei der Wehrsteuer von 30 auf 20%. NR *E. Dietschi* stellte auch hier den Vermittlungsantrag 25%, aber erfolglos. Schliesslich summierten sich die Widerstände derart, dass die Vorlage im Nationalrat nur noch mit dem Zufallsmehr von 72:71 Stimmen angenommen wurde.[32)]

Im *Ständerat* charakterisierte *P. Brodbeck* die Situation mit einfachen Worten sehr treffend: «Bei der Diskussion, die wir immer haben, will niemand zahlen. Alle wollen nur nehmen, damit kommt der Bund nie aus seinen Schulden heraus. Man kann nicht von Amortisation der bestehenden Schulden reden, wenn trotz der Gelder, die der Bund bekommt, um seine Aufgaben zu erfüllen, die ordentliche Rechnung schon Defizite aufweist. Wir sollten uns besinnen, was wir als Pflicht in dieser Hinsicht haben und dass wir dem Bund die Einnahmen geben, die er nötig hat.» SR *G. Wenk* musste sich einmal mehr gegen die Begehrlichkeit der ärmeren Kantone wehren, deren Vertreter im Begriffe waren, einen Fischzug in die Kassen der finanzstärkeren Kantone zu tun. Der Kantonsanteil an der Wehrsteuer sollte zwar 25% betragen, aber ein Fünftel davon musste für den Finanzausgleich nach Massgabe der Bevölkerungszahl und der Steuerkraft verwendet werden, auf diese Weise würde, so Wenk, auch der Kanton Zürich noch zu einem Stipendiaten von

Basel-Stadt werden. Dass in einer solchen Atmosphäre die ganze Finanzvorlage schliesslich vom Volke verworfen wurde (6. Dezember 1953) und der Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes, Bundesrat *Weber,* verärgert seinen Rücktritt aus dem Bundesrat erklärte, kann kaum verwundern.[33)]

So stand man wieder an der gleichen Stelle wie schon 1950, es blieb nichts anderes übrig, als die immer noch geltende Übergangslösung von damals erneut aus der Schublade zu ziehen und für die Zeit von 1955–1958 zu verlängern. Welch ein bemühender parlamentarischer Leerlauf! Der Bund erhielt durch die Volksabstimmung vom 24. Oktober 1954 erneut die verfassungsmässige Kompetenz zur Weitererhebung der Wehrsteuer, der Warenumsatzsteuer, der Luxussteuer, der Verrechnungssteuer, der Biersteuer und der zusätzlichen Stempelabgaben, ebenso zur Fortführung der Sparmassnahmen, wie sie schon in der Finanzordnung 1939–1941 vorgesehen worden waren.

Der grosse Schritt zur Stabilisierung der Bundesfinanzlage konnte endlich 1957 getan werden, als es gelang, eine als Dauerlösung gedachte Finanzordnung mit allen detaillierten Bestimmungen (z.B. Steuerskala) wenigstens für die Jahre 1959–1964 in die Verfassung einzubauen. Dabei kamen dem Bundesrat ohne Zweifel die durch die günstige wirtschaftliche Lage reichlich fliessenden Einnahmen aus der bestehenden Regelung weit entgegen, konnte er doch nach allen Seiten Geschenke in Aussicht stellen, ohne damit das Budgetgleichgewicht zu gefährden. So verzichtete er auf die Bier- und auf die Luxussteuer, ebenso auf die Wehrsteuer auf Vermögen und war auch bereit, die Freilisten für die Umsatzsteuer ganz erheblich zu vergrössern. Neu war auch der Vorschlag, die Kantons- und Gemeindesteuern an der Wehrsteuer als abzugsfähig zu bezeichnen. Dazu kamen wesentliche Reduktionen der Wehrsteuer auf Einkommen, 350 000 bisher Steuerpflichtige wurden aus der Wehrsteuerpflicht entlassen. Wie weit der Bundesrat hier unter dem Druck bereits eingereichter Initiativen und parlamentarischer Vorstösse von sozialdemokratischer und bürgerlicher Seite handelte, ist nicht ersichtlich. Auf jeden Fall war die Vorlage von der Hoffnung getragen, eine ganze Reihe Steuern, die ursprünglich nur als Ausnahmen vom Bund hatten erhoben werden dürfen, in der Verfassung vorerst für kürzere Zeit, dann über eine langfristige Verlängerung endgültig zu verankern und schliesslich die Befristung ganz aufzuheben. Der jährliche Finanzbedarf wurde mit 2,4 Milliarden angegeben.

Im Nationalrat beantragte *E. Dietschi* namens der radikaldemokratischen Fraktion Eintreten. NR *E. Herzog* bestätigte, dass die Kommissionsverhandlungen vom Wunsch nach einer allgemeinen Verständigung beherrscht gewesen seien, beklagte sich indessen gleichzeitig einmal mehr über die Sondersteuer auf die Rückvergütungen der Genossenschaften. Als kantonaler Finanzdirektor votierte NR *A. Schaller* für die Möglichkeit, bei der Wehrsteuer die kantonalen Steuern abziehen zu können, was von der Kommissionsmehrheit abgelehnt worden war. Dabei verwies er auf die sehr unterschiedliche Steuerbelastung und die ebenso

unterschiedlichen Veranlagungen in den Kantonen. Ein entsprechender Antrag *Schaller-Dietschi* wurde mit 85:53 Stimmen auch im Plenum abgelehnt.

NR *J. Tschopp* ging so weit, die Wehrsteuer als Reservesteuer zu bezeichnen, die nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, welche jetzt nicht bestünden, hätte erhoben werden dürfen. Der Bund sollte wieder zum Prinzip direkte Steuern für die Kantone, indirekte Steuern für die Eidgenossenschaft zurückkehren. Heute sei der Bund nicht mehr auf die Wehrsteuer angewiesen, und man sollte sie nicht bloss aus politischen Gründen, nämlich um den Sozialdemokraten für die Umsatzsteuer ein Gegengeschenk zu machen, weiterführen. Der Antrag *Tschopp* wurde vom Rat mit 103:19 Stimmen abgelehnt. Das waren die letzten Rückzugsgefechte der Gegner einer Bundessteuer im Nationalrat. Nicht mehr Erfolg hatten die NR *E. Herzog* und *L. Lejeune* mit ihren Anträgen, es seien die Rückvergütungen und die Rabatte von der Wehrsteuer auszunehmen, obgleich vor allem Lejeune dem Rat sehr gewandt und sachlich versiert den wirtschaftlichen Unterschied zwischen den Genossenschaften und dem gewerblichen Detailhandel auseinandersetzte.[34)]

Dass in der Zwischenzeit, nicht zuletzt im Zeichen des Bundesratsproporzes, eine gewisse Versachlichung und Entpolitisierung in der Finanzfrage eingetreten war, zeigte die Diskussion über die Verlängerung der 1957 beschlossenen Finanzordnung um zehn Jahre, die sich 1963 aufgrund eines bundesrätlichen Antrages ergab. Der *Ständerat* genehmigte die Vorlage ohne Gegenstimme, alle Abänderungsanträge wurden abgelehnt, niemand sprach mehr von der Beseitigung der Wehrsteuer. Im Nationalrat drängte *E. Herzog*, übrigens vergeblich, darauf, das Verbot über die Erweiterung der Freiliste bei der Umsatzsteuer, das seit 1959 bestand, sei aufzuheben. NR *R. Suter* wünschte, die Biersteuer wieder auf ihre früher höheren Sätze zu heben und mit den Mehreinnahmen den Absatz von Milch und Milchprodukten zu fördern, ebenfalls ohne Erfolg. Für einen Verzicht auf die Besteuerung der genossenschaftlichen Rückvergütungen setzte sich diesmal NR *F. Waldner* ein, begegnete aber auch hier der üblichen Opposition dagegen. Mehr Erfolg hatte NR *J. Tschopp* mit der Anregung, den Kinderabzug bei der Wehrsteuer vom 18. bis zum 22. Altersjahr zu verlängern. Kommission und Bundesrat nahmen den Wunsch entgegen.[35)] Erstmals wurde die bestehende Finanzordnung auf eine Dekade hinaus (1965–1974) verlängert, freilich mit dem Nachteil der geringen Flexibilität, indem die eigentlichen Ausführungsbestimmungen, die in Gesetze und Verordnungen gehört hätten, jetzt in der Verfassung fixiert waren.

Dies zeigte sich schon bald als Erschwerung, präsentierte doch der Bundesrat den Räten nach einer Reihe von Überschussjahren bereits 1966 eine Vorlage zur Beschaffung zusätzlicher Einnahmen, musste sie dann aber im Hinblick auf einen unerwartet guten Rechnungsabschluss wieder zurückziehen und kam erst 1969 wieder darauf zurück, diesmal verbunden mit dem Hinweis auf den Ausfall von

Josef Tschopp

Zöllen im Rahmen der EFTA und des GATT und im Hinblick auf die neuen Ausgaben, wie Hochschulbeiträge, erhöhte Ausgaben für die Landesverteidigung. Die Bundesausgaben waren inzwischen bis gegen 7 Milliarden gestiegen, also bis zum dreifachen Betrag der noch 1959 budgetierten Ausgaben. Auf den 1. Januar 1971 sollten Art. 41 der Bundesverfassung (Steuersätze) und Art. 8 der Übergangsbestimmungen geändert werden, d.h. man wollte den Endtermin 1974 schon gar nicht abwarten, sondern eine Änderung mit erhöhten Steuersätzen und stärkeren Abgaben bei der Umsatzsteuer, neuen Verbrauchssteuern vorzeitig erreichen und zugleich noch die bisherige zeitliche Begrenzung der Finanzordnung fallen lassen, also einen Dauerzustand in der Verfassung festhalten.

Nachdem der *Ständerat* als Erstrat der Aufhebung der zeitlichen Begrenzung der Bundessteuern zugestimmt hatte, nahm im Nationalrat *J. Tschopp* das Postulat der konsequenten Föderalisten, im Namen einer Kommissionsminderheit, wieder auf, indem er bestritt, dass bereits eine finanzielle Notlage des Bundes und damit die Notwendigkeit von erhöhten und zugleich unbefristeten Bundessteuern bestehe. Er wies auf die Ergebnisse der Vernehmlassung bei den Kantonsregierungen hin, die alle ohne Ausnahme eine bloss befristete Vorlage verlangt hätten, und warf dem Bundesrat vor, noch immer kein Konzept zum finanzpolitischen Verhältnis Bund–Kantone entwickelt zu haben. Der Antrag der Kommissionsmehrheit (keine Befristung) fand mit 114:43 Stimmen die Mehrheit des Rates. Namens der Sozialdemokraten sprach NR *E. Wyss* zugunsten der Vorlage und bezeichnete die föderalistischen Erwägungen als blossen Vorwand für eine unsoziale und unzeitgemässe Steuerpolitik. Man dürfe nicht, weil die Staatsrechnung mit einem kleinen Überschuss abgeschlossen habe, aus allen Rohren gegen die vorgeschlagene Minireform schiessen.[36)] Es ist anzunehmen, dass für den verwerfenden Volksentscheid vom 15. November 1970 die Tatsache der Steuererhöhung an sich stärker ins Gewicht fiel als der Wegfall der bisherigen Steuerbefristung.

Nur indirekt wurden die Bundesfinanzen berührt vom immer wiederkehrenden *Streit um den Finanzausgleich* zwischen den Kantonen und in diesem Zusammenhang um die *Berechnung der Finanzkraft* der Kantone wie auch der Feststellung des Verteilungsschlüssels für Kantonsanteile aus Bundeseinnahmen und Bundesbeiträgen. Angriffig zeigten sich in diesem Punkt immer wieder die ärmeren Kantone, die weitgehend identisch waren mit den Kantonen mit schlechter Steuererfassung; in der Defensive blieben die reichen Kantone, meist identisch mit den Kantonen mit strenger Steuerveranlagung. Es ging hier um eine *Kernfrage im Verhältnis Bund–Kantone*, die sich seit 1848 immer wieder stellte und von Fall zu Fall, je nach der politischen Konstellation immer wieder unterschiedlich beantwortet wurde. Für die Bemessung der Kantonsanteile an Bundesbeiträgen schrieb die Verfassung schon seit längerer Zeit vor, die Gewährung von Bundesbeiträgen sei der Finanzkraft der Kantone anzupassen. Nach der Bevölkerungszahl der Kantone wurden die Kantonsanteile an Stempelabgaben, an Couponsteuer, am Alkohol-

monopol und am Ertrag der Nationalbank bemessen, nach dem Steueraufkommen der Kantone hingegen die Kantonsanteile am Ertrag von Bundessteuern.

Mit einer Interpellation verlangte NR *A. Schaller* in der Wintersession 1950 von Bundesrat *Nobs* Auskunft darüber, nach welchen Gesichtspunkten die Kantone bei der Verteilung der Bundesbeiträge differenziert behandelt würden. Man spreche davon, die Kantone seien nach ihrer Finanzkraft unterschiedlich zu behandeln, benachteilige aber damit offensichtlich die Kantone mit gut ausgebautem Steuersystem. Mit der Berechnung der Finanzkraft der Kantone befasste sich 1957 auch eine Motion von Ständerat *Danioth* (Uri), welche forderte, dass für diese Grösse nicht mehr bloss der Wehrsteuerertrag der einzelnen Kantone, sondern zugleich auch die Bevölkerungsdichte der Kantone entscheidend sein solle, eine für den Vertreter eines Bergkantons typische Einstellung. Er rief damit SR *H.P. Tschudi* auf den Plan, der als Vertreter von Basel-Stadt schwerste Bedenken gegen ein solches Begehren anmeldete. Er habe zwar nichts dagegen einzuwenden, wenn der geltende Koeffizient überprüft werde, aber der Vorschlag von Danioth werde zum ganz extrem übertriebenen Resultat führen, dass der für die Bemessung der Finanzkraft massgebende Koeffizient von Basel-Stadt etwa 1500mal höher sein werde als derjenige von Graubünden und immer noch 20mal höher als derjenige des reichen Kantons Zürich.[37)]

Das *Gesetz über den Finanzausgleich*, eine Folge der Bestimmungen der Finanzordnung 1959–1964, sah dann unter sechs Komponenten, welche mit verschiedener Gewichtung kombiniert den Schlüssel für die Bemessung der Finanzkraft bilden sollten, auch die Bevölkerungsdichte (Gewicht 10%) gemäss Antrag Danioth vor. NR *A. Schaller* bezeichnete die Wirkung dieses Teils des Schlüssels für Basel-Stadt als geradezu grotesk, anerkannte aber im Prinzip die Pflicht zur Förderung des Finanzausgleichs unter den Kantonen im Sinne einer Solidaritätsleistung. Im Ständerat setzte sich SR *H.P. Tschudi* erneut mit der Lieblingsidee seines Kollegen *Danioth* auseinander und wies nach, dass gerade durch eine grosse Bevölkerungsdichte den Kantonen besondere Ausgaben und Kosten, z.B. im Zusammenhang mit den Verkehrsproblemen, erwüchsen und dass es daher nicht gerechtfertigt wäre, die Dichte in den Index einzubeziehen.[38)]

Trotz dem Erlass dieses Finanzausgleichsgesetzes kehrte die Frage der eidgenössischen Solidarität mit den ärmeren Kantonen auch in Zukunft in den Parlamentsdiskussionen immer wieder. Über den Grundsatz war man sich einig, nicht aber über die Vorbedingungen, welche die Empfängerkantone zu erfüllen hatten, und über das Ausmass der Opfer der finanzstärkeren Kantone. Die zu suchende Lösung gleicht der Quadratur des Zirkels, solange die kantonale Steuerhoheit nicht angetastet werden darf. Basel-Stadt stand als Kanton, den manche Miteidgenossen traditionellerweise als Inbegriff des Reichtums ansehen, natürlich von jeher in vorderster Front der Stände, gegen welche die Beutezüge geführt wurden. Seine Vertreter waren sich dieser Situation durchaus bewusst und hielten auch

Alfred Schaller

über die Parteigrenzen hinaus in zahlreichen Fällen zusammen, aber mit ganz wenig Erfolg. Der politische Einfluss der baselstädtischen Vertreter im Parlament stand hier wie auf andern Sachgebieten in gar keinem Verhältnis zur wirtschaftlichen Stellung des Kantons. Man hätte sich wohl viel leichter ins Unvermeidliche gefügt, wenn man wirklich die Überzeugung hätte gewinnen können, dass in den ärmeren Kantonen die Steuerkraft im gleichen Ausmass ausgeschöpft würde wie eben in Basel.

Dass ein auf zwanzig Jahre befristetes einmaliges nationales Bauwerk, nämlich der *Bau der Autobahnen*, durch eine besondere Finanzquelle ausserhalb des Normalbudgets finanziert werden sollte, war schon unbestritten, lange bevor die Baupläne feststanden. Es lag nahe, dabei nach dem Verursacherprinzip die Treibstoffzölle, die es schon seit 1925 gab, für diesen Zweck auszubauen und damit die Automobilisten das gewaltige technische Werk selber tragen zu lassen. 1960 wurden die Kosten für den Bau eines Netzes von 1700 km Länge mit 5,7 Milliarden Franken berechnet. Die *Treibstoffzölle* waren schon lange Zeit zu einem Viertel, von 1950–1958 zu 50% und seit 1959 sogar zu 60% den Kantonen für den Bau und den Unterhalt öffentlicher Strassen überlassen worden. Nun glaubte man, mit einem Zuschlag von 7 Rp. pro l importierten Benzins bei gleichbleibendem Verteiler den Bund 80%, die Kantone 20% der Neubaukosten tragen lassen zu können. SR *E. Müller* wollte sich nicht ohne weiteres damit einverstanden erklären, dass eine Generation die Kosten des ganzen Werkes allein übernehmen müsse, und vertrat auch die Meinung, dass die Kosten des Ganzen noch gar nicht zu übersehen seien und dass es aus diesem Grund nötig sei, eine elastischere Finanzierungslösung vorzusehen. In diesem Sinne beantragte er, den Zollzuschlag für die Jahre 1961–1963 auf maximal 6 Rp., für die folgenden Jahre dann aber auf 8 Rp. anzusetzen. Auch SR *E. Dietschi* gab dieser Lösung den Vorzug und hätte es überdies gerne gesehen, wenn der Schwerverkehr als grösster Nutzniesser der Autobahnen stärker als vorgesehen belastet worden wäre. Der Antrag Müller unterlag in der Abstimmung mit 38:3 Stimmen. Es blieb vorerst bei 7 Rp. Zollzuschlag.[39)]

Schon 1964 lautete indessen die Kostenschätzung 12,2 Milliarden Franken, und man sprach da und dort von einer Parallele zur Mirage-Affäre. SR *E. Dietschi* verlangte mit einem Postulat vom 18. Dezember 1963 Abklärung der Verantwortlichkeiten[40)]; dies änderte nichts an der Tatsache, dass nun eine wesentliche Erhöhung der Treibstoffzollzuschläge unumgänglich wurde. Man betrachtete damals den Ansatz von 12 Rp. pro l als ausserordentlich hoch; niemand ahnte, wie weit dieser Zuschlag in Zukunft werde gesteigert werden müssen, um den Bau der geplanten Autobahnstrecken sicherzustellen.