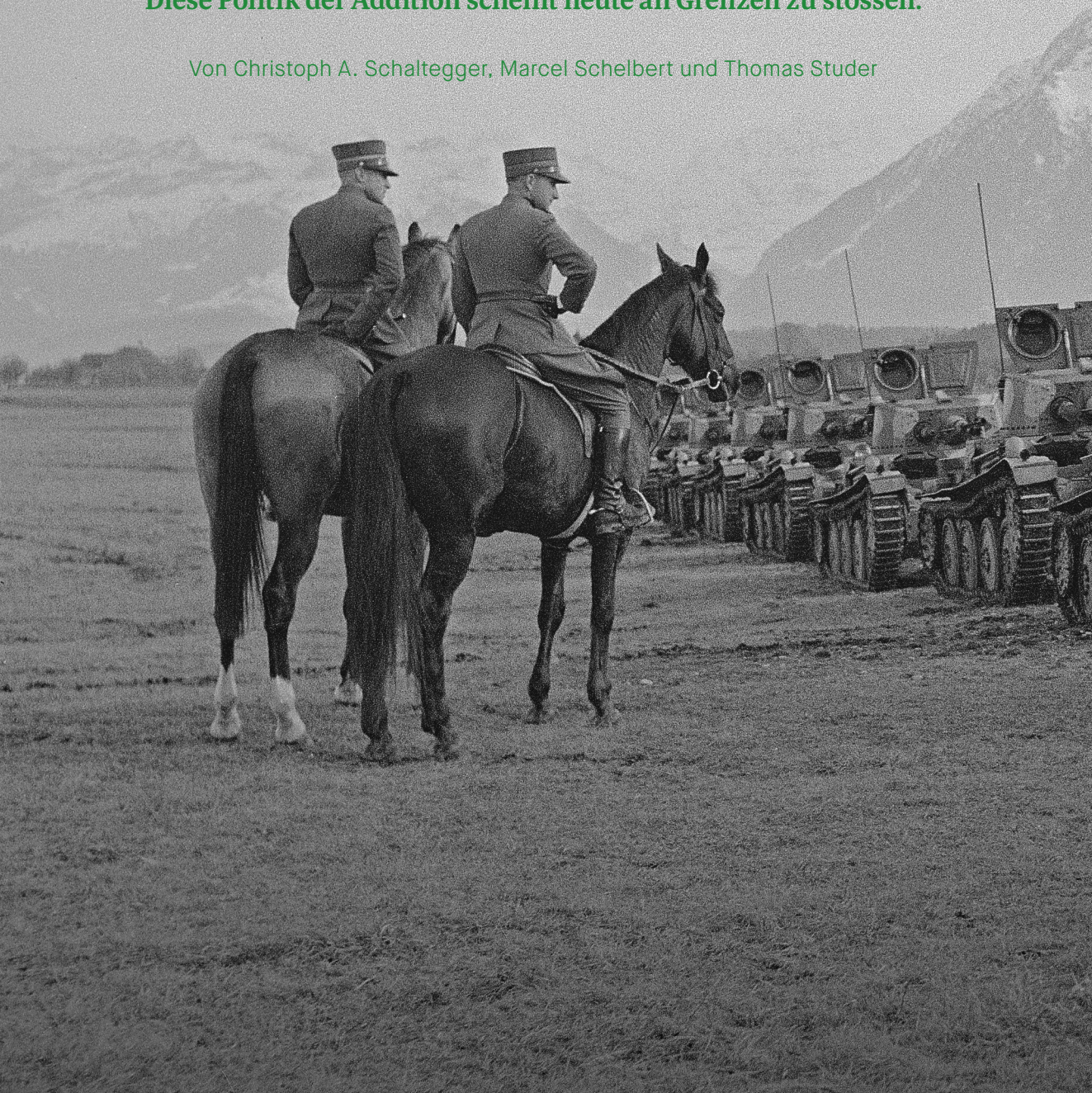


Wie finanziert man eine Armee?

Bisher gab es eine Regel: Um das Militär auf Vordermann zu bringen, erhob der Bund in Kriegszeiten neue Steuern. Er behielt sie auch danach bei und verwendete sie vor allem, um den Sozialstaat auszubauen. Diese Politik der Addition scheint heute an Grenzen zu stossen.

Von Christoph A. Schaltegger, Marcel Schelbert und Thomas Studer

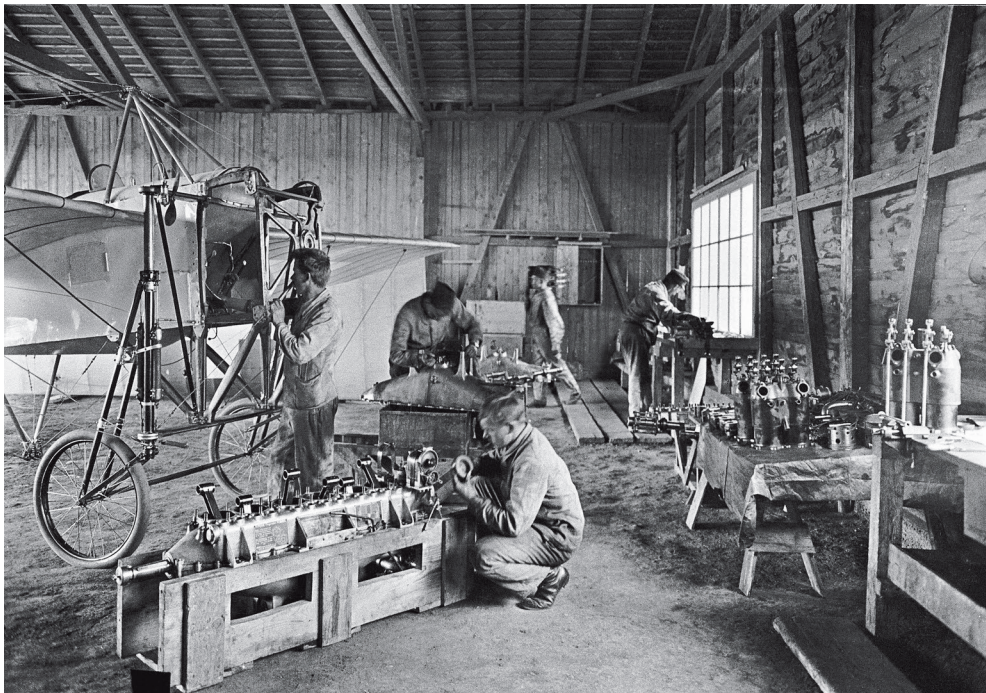




Thun, 1939: Kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs erhält die Schweiz die in der Tschechoslowakei bestellten Panzer des Typs Praga. Sie dienen der Aufklärung – Kampfpanser werden erst nach dem Krieg angeschafft.



Der Erste Weltkrieg wird auch in der Luft geführt, doch als er 1914 ausbricht, ist die Schweizer Armee dafür nicht bereit – das Geld für den Kauf von Flugzeugen treibt die Offiziersgesellschaft mit einer Sammelaktion auf. Oben: Verschiffung eines Ballons über den See nach der Füllung im Gaswerk Biel (1915). Unten: Motorenwerkstatt der Militärflugzeugabteilung auf dem Flugplatz Dübendorf (1915, links eine Maschine des Typs Blériot).



Asyl für 90 000 Soldaten? Von den Deutschen in die Enge getrieben, stand die französische Ostarmee unter General Charles Bourbaki im Jura an der Grenze und suchte Zuflucht in der Schweiz. Nach der Abgabe ihrer Waffen konnten die erschöpften Truppen die Grenze passieren. Auch wenn die Internierung nur anderthalb Monate währte und Frankreich für die Kosten aufkam: Die Aufnahme der Bourbaki-Armee ging als humanitäre Grosstat in die Geschichte ein.

Die Geschehnisse im Januar und im Februar 1871 waren aber noch anderweitig bedeutsam für die Schweiz: Die Grenzbesetzung während des Deutsch-Französischen Kriegs offenbarte die Schwächen der jungen eidgenössischen Armee. General Hans Herzog hatte nach den Niederlagen Frankreichs eilig Truppen in den Neuenburger und den Waadtländer Jura geschickt, um den Schutz der Grenze zu verstärken. Und doch standen dort nur 21 000 Schweizer Soldaten den 90 000 Mann der Bourbaki-Armee gegenüber.

Schon im November 1870, nach der Kriegsmobilmachung, hatte der General Alarm geschlagen. «Es sind Übelstände zutage getreten, deren Beseitigung man seit Jahren bewerkstelligt wählte», erklärte Herzog im *Bericht über die Truppenaufstellung*. Er meinte die Ausbildung, aber auch die Versorgung der Armee: «Vollkommen im Argen liegen unsere Einrichtungen in Betreff des Gepäcks und der Lebensmittel.» Einzig der Motivation stellte Herzog ein gutes Zeugnis aus.

Die Probleme gaben den Anstoss zu einer Reform, zur Zentralisierung des Militärwesens. Bundesrat Emil Welti, Vertreter des liberalen Zentrums, setzte sie gegen den Widerstand der Kantone durch. So machte die Verfassung von 1874 Militärgesetzgebung, Bewaffnung und Ausbildung zur Bundessache. Zudem wurden die kantonalen Truppen zu einem Bundesheer fusioniert. Und schliesslich trieb Welti die einheitliche Bewaffnung mit dem «Vetterli-Gewehr», der damals modernsten Infanteriewaffe in Europa, voran.

Die Armee reform war allerdings nicht gratis. Darum stellte der Bund die Entschädigungszahlungen an die Kantone ein, die er ihnen ausrichtete, seit sie ihm 1848 das Zoll- und Postwesen abgetreten hatten. Zudem gelang es Welti, dem

Bund die Hoheit über die Militärpflichtersatzsteuer zu übertragen. Die neuen Finanzquellen brachten dennoch weniger ein, als die neue Armee kostete. So erhöhte der Bund die Zölle, die damals noch drei Viertel seiner Einnahmen ausmachten, dreimal hintereinander (1878, 1884, 1887). Hinter späteren Erhöhungen (1891, 1902) standen dann auch handelspolitische Überlegungen.

Die zusätzlichen Gelder kamen aber nicht nur dem Militär zugute: Sie weckten bald auch andere Begehrlichkeiten. Im Jahr 1894 lancierten die katholisch-konservativen Kantone die Zollinitiative, von den Gegnern spöttisch «Beutezug-Initiative» genannt: Die Stände sollten einen Anteil an den Zolleinnahmen des Bunds erhalten. Sie scheiterten damit an der Urne, fanden aber einen neuen Weg, um von den wachsenden Bundeseinnahmen zu profitieren: Sie sicherten sich Subventionen für ihr Bildungs- und Gesundheitswesen oder den Ausbau der Eisenbahn. Der Anteil der Subventionen an den Bundesaussgaben stieg zwischen 1895 und 1910 von 8 auf 25 Prozent – und das ohne Widerstand des Bunds. Im Gegenteil: 1899 berichtete die Landesregierung, «angesichts des progressiven Anwachsens unserer Zolleinnahmen» sei es «begreiflich, wenn man allseitig geneigt war, den vermeintlichen Überfluss in vielen und breiten Kanälen in die Kantone hinausgleiten zu lassen».

Damit kam ein bemerkenswerter Mechanismus in Gang: die Politik der Addition. Das heisst: Ausserordentliche Aufgaben wurden mit neuen Einnahmen finanziert. Doch während die Aufgaben bald wegfielen, blieben die Einnahmen erhalten. Der Staat wuchs so Schritt um Schritt, und Taktgeber dieser Entwicklung war die Landesverteidigung. In Kriegszeiten erhöhte der Bund die Ausgaben für die Armee, und die Mittel dafür nutzte er nach dem Krieg hauptsächlich, um den Sozialstaat auszubauen.

Wozu braucht es den Bund? Der Staat von 1848 war ein Kompromiss, der die Gräben zwischen den liberal-radikalen und den katholisch-konservativen Landesteilen einebnen und zugleich die Souveränität der Kantone hochhalten sollte. Als Hauptaufgabe wurde dem Bund die Landesverteidigung übertragen. Er sollte sich in erster Linie mit

Zöllen finanzieren; direkte Steuern – Abgaben auf Einkünfte und Vermögen – blieben den Kantonen vorbehalten. Dieses Prinzip blieb sechs Jahrzehnte lang gewahrt, bis zum Ersten Weltkrieg.

Damals stellte die Landesverteidigung die Finanzen des Bundes vor grundlegende Probleme. Er fand einen Ausweg, indem er 1915 erstmals überhaupt eine direkte Steuer erhob, die «Kriegssteuer». Sie war als Ausnahme gedacht, wurde aber zu einer Wende, denn sie blieb kein Einzelfall: In der Wirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit und im Zweiten Weltkrieg griff der Bund erneut zu direkten Steuern. Sie blieben auch über den Krieg hinaus erhalten und bilden heute, gemeinsam mit der Mehrwertsteuer, das Fundament, auf dem der Bundeshaushalt steht.

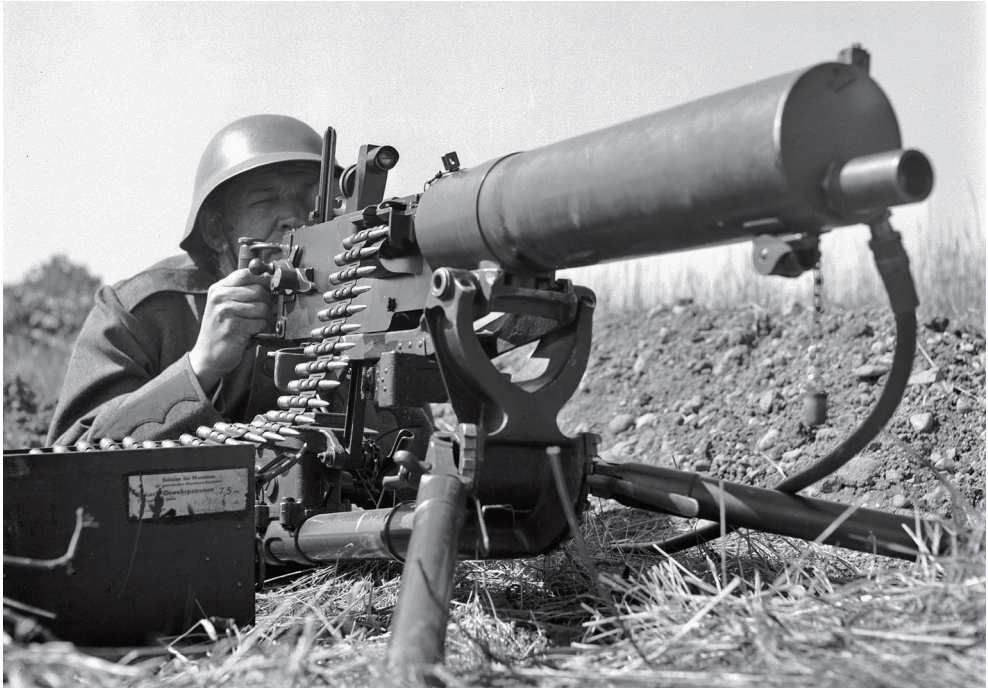
Kurzum: Aus ausserordentlichen Aufwendungen für die Armee ging der Sozialstaat hervor, den wir heute kennen. Und eine neue Art und Weise, wie der Bund sich finanziert. Doch davon ist er im späten 19. Jahrhundert noch weit entfernt. Bundesrat Weltis Militärreform wird nicht mit Steuergeldern bestritten, sondern mit Einnahmen aus Zöllen. Und auch wenn diese Reform einiges bewirkt: Die Armee bleibt schwerfällig und schlecht ausgerüstet. Als der Erste Weltkrieg vor der Tür steht, versucht man noch, die nötigen Neuerungen nachzuholen; so sammelt die Schweizerische Offiziersgesellschaft 1914 im Eiltempo 1,75 Millionen Franken für den Kauf von Flugzeugen. Doch die Defizite wiegen schwer, zumal dieser Krieg eine Zeitenwende bringt: Die gewaltige Feuerkraft und die industrielle Massenproduktion moderner Waffen verändern die Kriegsführung grundlegend. Derweil fehlt es der Schweizer Armee an schwerer Artillerie und an Maschinengewehren, und die technischen Fortschritte passen schlecht in ihre organisatorischen Strukturen.

Der Krieg trifft den Bundeshaushalt dann mit voller Wucht. Die Kosten der Mobilisierung lassen die Ausgaben sprunghaft ansteigen, während die Zolleinnahmen ebenso drastisch schwinden. Ab 1915 schreibt der Bund Defizite, die mehr als 2 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP), also der ganzen Wirtschaftsleistung, ausmachen. Die Schulden explodieren – von 2,8 Prozent des BIP im Jahr 1913 auf rekordhohe 25,6 Prozent 1922.

Was aber wäre, wenn sich der Bund nicht mehr auf seine bisherigen Einnahmequellen beschränken müsste? Bereits im September 1914 hat der Vorsteher des Finanz- und Zolldepartements, der katholisch-konservative Giuseppe Motta, eine Expertenkommission mit dem Projekt einer Kriegssteuer beauftragt – einer direkten Steuer, die der Bund «einmalig» einziehen soll. Sie ist für die «teilweise Deckung der Kosten des Truppenaufgebotes während des europäischen Krieges» gedacht, und sie soll auf Vermögen und Erwerb natürlicher sowie auf das Kapital juristischer Personen erhoben werden.

Das Vorhaben verletzt das föderalistische Prinzip, dass direkte Steuern den Kantonen zustehen, dem Bund dagegen die indirekten, also die Abgaben auf dem Verbrauch von Gütern oder dem Verkehr von Werten. Doch von allen grossen Parteien getragen und gepriesen als patriotisches Opfer im Ernst der Stunde, resultiert am 6. Juni 1915 an der Urne ein Ja von 94,3 Prozent – die höchste Zustimmung in der Geschichte der eidgenössischen Volksabstimmungen. Allerdings genügen auch diese ausserordentlichen Einnahmen nicht. Im September 1916 greift der Bundesrat zu Notrecht und führt eine weitere direkte Steuer ein, die Kriegsgewinnsteuer. Sie wird rückwirkend ab 1915 bis 1920 bei Unternehmen und Privaten und auf Profiten erhoben, die über dem Vorkriegsniveau liegen. 1918 wird die Stempelsteuer hinzukommen, eine indirekte Steuer, die bei der Ausgabe von Checks, Wertpapieren oder Wechseln fällig wird.

Die Sozialdemokraten wollen die Gunst der Stunde nutzen und lancieren noch im Herbst 1916 eine Initiative, um eine dauerhafte direkte Bundessteuer einzuführen. Sie soll die Wohlhabenden stärker belasten und so die Bürden der Kriegszeit gerechter verteilen. Die Bürgerlichen wie auch der Bundesrat lehnen die Initiative ab: Direkte Steuern – jedenfalls dauerhafte – sollen weiter den Kantonen gehören. Die Regierung stellt aber eine Neuauflage der «einmaligen Kriegssteuer» von 1915 in Aussicht, um die Ausgaben für die Armee zu decken. Das Volk stellt sich auf seine Seite: Am 2. Juni 1918 verwirft es die SP-Initiative mit 54,1 Prozent. In den katholischen Kantonen und in der Westschweiz gibt vor allem der Umstand den Ausschlag,



Anders als im Ersten ist der Bundesrat im Zweiten Weltkrieg zu massiven Investitionen in die Armee bereit. Einen Grossteil davon absorbiert das Bauprogramm des Reduits, jener Alpenfestungen, in die sich die Armee im Fall einer Invasion zurückziehen soll. Oben: Mitrailleur bei einer Schiessübung am Maschinengewehr, 1940. Unten: Zugang zum Bundesratsbunker im Brindlistollen bei Amsteg (Uri), aufgenommen während des Kriegs.



dass die Kantone nicht an den neuen Einnahmen beteiligt worden wären.

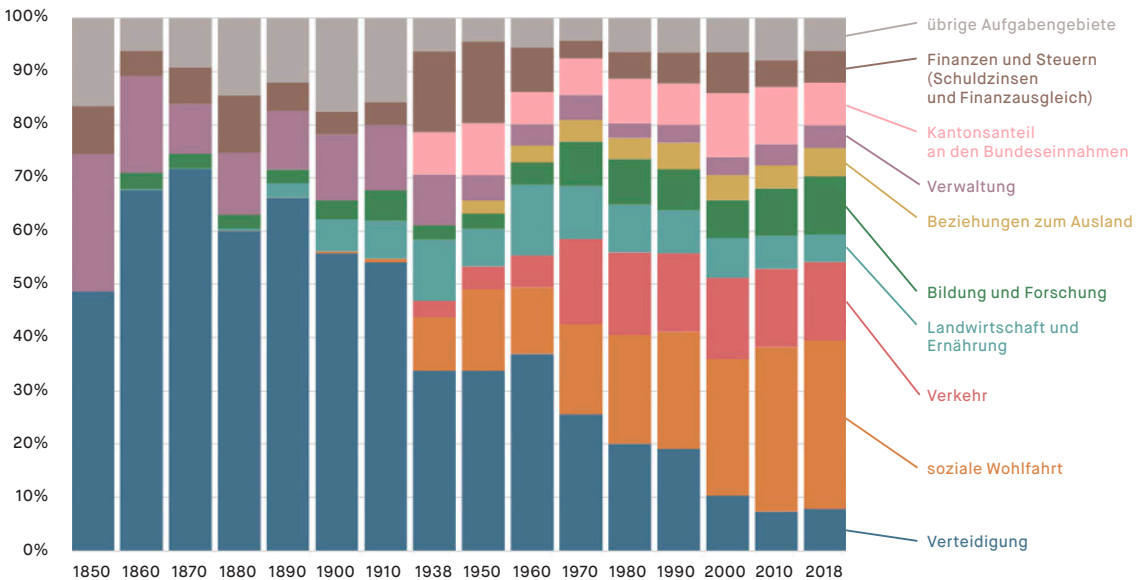
Während das Parlament in der Folge die zweite Kriegssteuer ausarbeitet, endet der Erste Weltkrieg. Damit lassen sich die Ausgaben für die Mobilisierung zuverlässig beziffern: Die verbliebenen Verpflichtungen betragen 500 Millionen Franken. Die neue Kriegssteuer soll so lange erhoben werden, bis dieser Betrag gedeckt ist. Sie ist noch progressiver ausgestaltet als die erste. Zugleich sollen auch diesmal 20 Prozent der Erträge in die Kassen der Kantone fließen. Vom Stimmvolk wird die Neuauflage der Kriegssteuer am 4. Mai 1919 mit 65,1 Prozent deutlich gutgeheissen.

Der Abbau der Kriegsschulden kommt dann aber nur langsam voran. Die «ausserordentliche» Steuer wird bis 1932 erhoben, und entgegen ihrem ursprünglichen Zweck muss sie auch für laufende Ausgaben verwendet werden, denn der Haushalt ist aus dem Lot. Trotz grossen Anstrengungen gelingt die Rückkehr zu den Vorkriegsverhältnissen nicht. Zudem führen die sozialen Spannungen in den Zeiten des Landesstreiks dazu, dass der Bund die Ausgaben für die Verbilligung der Lebenshal-

tung stark erhöht. Und als die Schweiz Anfang der 1920er Jahre in eine Rezession gerät (in die «Nachkriegskrise»), ergreift der Bund Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Unterstützung verschiedener Branchen.

Dieses Engagement kommt nicht von ungefähr. Rund um den Ersten Weltkrieg hat die Sozialpolitik als neues Aufgabenfeld an Bedeutung gewonnen. Angesichts von Mobilmachung, fehlendem Lohnersatz und existenzieller Not der Familien ist der Druck auf den Staat gewachsen – der Ausbau des Wohlfahrtsstaats hat begonnen, wenn auch langsamer als etwa in Deutschland. So entstehen nach der Militärversicherung (1902) die Kranken- und die Unfallversicherung (1914 und 1918). 1925 beschliesst das Volk dann die Verfassungsgrundlage für eine kommende AHV.

Wie weit die Eidgenossenschaft auf die Kriegssteuer angewiesen bleibt, zeigt sich, als sie 1932 ausläuft. Sie hinterlässt eine Lücke, die in der damaligen Weltwirtschaftskrise besonders spürbar wird: Um keine Abwertung des Frankens zu riskieren, will der Bund Defizite unbedingt vermeiden. Darum greift er zu Notrecht und führt schon



Wofür braucht es die Eidgenossenschaft? Vergleicht man den Anteil der einzelnen Aufgabengebiete am ganzen Haushalt (1850 bis 2018), zeigt sich die Entwicklung: Die Aufgaben haben sich vervielfältigt. Und während sich der Bund lange hauptsächlich um die Landesverteidigung kümmerte, ist es heute die soziale Wohlfahrt.

1934, zwei Jahre nach dem Ende der Kriegsteuer, wieder eine direkte Steuer ein: die «Krisenabgabe». Sie belastet Vermögen und Kapitalerträge stärker als zuvor die Kriegsteuer. Zudem fliessen Einsparungen im ordentlichen Haushalt in ausserordentliche Massnahmen. So kann der Bund über 700 Millionen Franken für die Arbeitslosenversicherung, die Arbeitsbeschaffung und für Wirtschaftshilfen einsetzen. Und so wird auch der Anteil der Sozialausgaben am Bundeshaushalt deutlich wachsen, von unter 1 Prozent vor dem Krieg auf 10,1 Prozent im Jahr 1938 (Grafik auf Seite 92).

Derweil wird die Modernisierung der Armee vertagt, jedenfalls fürs Erste. In seinem *Bericht über den Aktivdienst 1914/18* hat General Ulrich Wille neue Truppengattungen, wie sie sich in Nachbarländern bewährt haben, für unabdingbar erklärt: Maschinengewehrformationen, verstärkte Artillerie, eine Fliegerabteilung und einen «Automobildienst». Zudem hat er, wie schon sein Vorgänger Herzog, eine längere und gründlichere Ausbildung verlangt. Doch wie überall in Europa ist auch in der Schweiz die Nachkriegszeit von der Sehnsucht nach Frieden geprägt, die Bereitschaft zu höheren Militärkrediten schwindet rasch. Die Schweizer Armee kommt über die Anschaffung leichter Maschinengewehre nicht hinaus, und sie fällt international erneut zurück.

Aufrüstung wird erst wieder ein Thema, als sich die internationale Lage verschärft, mit dem Aufstieg des Nationalsozialismus ab 1933 und dem Angriff des faschistischen Italien auf Äthiopien 1935 (*NZZ Geschichte* Nr. 61, Dezember 2025). Im Herbst 1936 setzt der Bundesrat die «Wehranleihe» auf, um das Geld für ein ausserordentliches Armeeprogramm zu beschaffen. Von einer aufwendigen Werbekampagne begleitet, werden innerhalb eines knappen Monats Kreditpapiere im Gesamtwert von 335 Millionen Franken gezeichnet – 100 Millionen mehr als nötig. Mittlerweile hat auch die SP ihren prinzipiellen Widerstand gegen die militärische Landesverteidigung aufgegeben. Und im Rahmen einer Politik der Verständigung zwischen den Sozialdemokraten und den Bürgerlichen wird die Aufrüstung mit Arbeitsbeschaffungsmassnahmen verknüpft. Trotzdem ist die Armee kaum einsatzbereit, als der Zweite Weltkrieg 1939 ausbricht. Die

Reform von Organisation und Ausbildung, etwa mit der Verlängerung der Rekruten- und der Kaderschulen, ist erst im Jahr zuvor angelaufen. Und die eilig in grosser Zahl bestellten Waffen sind erst teilweise oder noch nicht geliefert. So müssen Feldkanonen mit Jahrgang 1879 mobilisiert werden.

Anders als im Ersten Weltkrieg ist der Bundesrat nun aber zu massiven Investitionen bereit. Während des Kriegs belaufen sich die Armeeaussgaben auf 2,5 Milliarden Franken, was heute inflationsbereinigt über 18 Milliarden entspräche. Ein Grossteil davon wird für das gewaltige Bauprogramm des Reduits aufgewendet: Am Alpenordhang entsteht ein «Feuervorhang» aus Festungswerken, die mit Artilleriegeschützen, Panzerabwehrwaffen und Maschinengewehren bestückt werden. Zudem werden im Alpenraum sechzehn Flugplätze angelegt. Und auch die Luftwaffe wird mitten im Krieg massiv verstärkt – mit 379 Flugzeugen für 257 Millionen Franken.

Auch finanzpolitisch reagiert der Bundesrat nun schneller. Dazu greift er auf die Vollmachten zurück, die ihm das Parlament bei Kriegsausbruch übertragen hat (*NZZ Geschichte* Nr. 28, Mai 2020). So lässt er 1940 auf die Krisenabgabe eine Wehrsteuer folgen. Hinzu kommen eine Kriegsgewinnsteuer sowie eine Vermögensabgabe, Wehropfer genannt. Und damit nicht genug, 1941 folgen der Auswandererwehrbeitrag (eine Vermögenssteuer für Bürger, die das Land im Krieg verlassen) und die Warenumsatzsteuer (die spätere Mehrwertsteuer). 1942 wird ferner eine Luxussteuer auf ausgewählte Waren eingeführt, 1944 die Verrechnungssteuer, eine Abgabe auf Kapitalerträge. Und 1945 bis 1947 wird das Wehropfer wiederholt.

Die Einnahmen aus all diesen Steuern, die der Bund direkt oder indirekt erhebt, können jedoch nicht verhindern, dass die Defizite im Zweiten Weltkrieg doppelt so hoch ausfallen wie im Ersten. Sie betragen nun durchschnittlich 7,2 Prozent des BIP. Und auch die Verschuldung erreicht diesmal von Beginn an neue Rekorde: Zwischen 1939 und 1945 steigt sie von 30 auf 65 Prozent des BIP.

Hätte es geholfen? Laut dem Militärhistoriker Rudolf Jaun kam das Reduit zu spät: Als die Gefahr einer deutschen Invasion im Sommer 1940 ihren Höhepunkt erreicht, sind grosse Teile der Befes-

tigungen erst im Bau. Nach dem Krieg zeigt sich General Henri Guisan dennoch überzeugt, dass sich die finanziellen Anstrengungen gelohnt hätten: «Ohne dieses Befestigungssystem kann ich mir eine starke schweizerische Armee nicht vorstellen», schreibt er in seinem Bericht ans Parlament. Gleichzeitig macht er sich über die Ausrüstung der Armee keine Illusionen, beispielsweise in Sachen Motorisierung. «Unsere motorisierten Truppen entsprechen in keiner Weise dem, was man bei den kriegführenden Armeen unter wirklichen motorisierten Truppen versteht.»

In seiner Stellungnahme bestätigt der Bundesrat die Mängel, doch eine rasche Modernisierung lehnt er ab. «Während des Krieges sind 2,5 Milliarden Franken für Bewaffnung und Ausrüstung ausgegeben worden, und trotzdem besitzen wir heute noch keine Panzerwaffe, keine Radargeräte und keine Raketengeschosse. Unsere Mittel sind zu beschränkt, als dass wir nun in kurzer Zeit uns alle Neuerungen leisten könnten.» Zudem verweist die Regierung auf die Stimmung in der Bevölkerung – sie habe nach den langen Kriegsjahren wenig Verständnis für neue Belastungen.

Zugleich verfügt der Bund über eine stabile finanzielle Basis; schon im ersten Nachkriegsjahr erreicht er einen Überschuss. Dahinter stehen die im Krieg eingeführten Steuern. Nur die Kriegsgewinnsteuer läuft 1946 aus – die übrigen Steuern werden weiterhin erhoben. Das ist keine schweizerische Spezialität, sondern eine Regel. So haben die Ökonomen Alan T. Peacock und Jack Wiseman einen «Sperrklinkeneffekt» bei Staatsfinanzen beobachtet. Demnach bewegen sich öffentliche Haushalte nur in eine Richtung: In Krisen und Kriegen nehmen sie zu, danach aber nicht wieder ab, denn die neu erschlossenen Einnahmen bleiben bestehen. Das lässt sich dadurch erklären, dass in Ausnahmesituationen höhere Steuern eher durchzusetzen sind – und dass sich die Steuerzahler an die neue Belastung ebenso gewöhnen wie an die neuen Leistungen des Staats.

So gehen die Ausgaben der Eidgenossenschaft ab 1945 nicht mehr aufs Vorkriegsmass zurück, sondern bewegen sich auf deutlich höherem Niveau (plus 3,1 Prozentpunkte im Verhältnis zum BIP). Vor allem der Anteil der Sozialpolitik am Bun-

deshaushalt wächst dabei weiter, von 10 Prozent im Jahr 1938 auf 15 Prozent 1950. Seit 1948 gibt es die AHV, die im Jahr zuvor 80 Prozent der Stimmdenden angenommen haben. Anders als nach dem Ersten Weltkrieg profitiert nun aber auch die Verteidigung. Politik der Addition heisst in den Wirtschaftswunderjahren: Die Schweiz baut den Sozialstaat aus – und zugleich die Armee.

Unmittelbar nach dem Krieg hat der Bundesrat eine weitere Aufrüstung zwar noch abgelehnt. Doch als sich der Kalte Krieg zuspitzt und 1950 der Koreakrieg ausbricht, kommt es zu einer Wende: Unter dem freisinnigen Bundesrat Karl Kobelt verlässt die Armee das Reduit, um sich zu einer modernen Streitkraft zu entwickeln. Das Rüstungsprogramm von 1951 setzt neue Massstäbe: Erstmals erhält die Schweizer Armee düsengetriebene Kampfflugzeuge, total 588 Maschinen für über eine Milliarde Franken. Parallel dazu entsteht eine Panzertruppe mit 658 Fahrzeugen im Wert von 520 Millionen Franken.

Allerdings beruhen die eidgenössischen Finanzen nach wie vor auf einem Provisorium aus Kriegs- und Krisenzeiten: auf einer direkten Besteuerung, die der Bund im Ersten Weltkrieg befristet einführte (in Form der Kriegsteuer) und danach per Notrecht fortsetzte (als Krisenabgabe und als Wehrsteuer). Welche Einkünfte stehen dem Bund regulär zu, und wie lassen sie sich in der Verfassung verankern? Im Lauf der 1950er Jahre braucht es drei Anläufe, um das zu klären.

Zuerst probiert es der sozialdemokratische Finanzminister Ernst Nobs (*NZZ Geschichte* Nr. 60, September 2025). Er will den Haushalt künftig zum einen mit der bestehenden Warenumsatzsteuer finanzieren, zum anderen neu mit Beiträgen der Kantone. Im Gegenzug soll der Bund auf direkte Steuern verzichten und diese Einkünfte wieder ganz den Kantonen überlassen. Aber 1950 sagen 64,5 Prozent des Stimmvolks dazu Nein.

Den zweiten Versuch, eine reguläre Bundesfinanzordnung einzurichten, unternimmt Max Weber, ebenfalls ein SP-Bundesrat. Anders als sein Vorgänger hält er nicht nur an der Warenumsatzsteuer fest, sondern auch an der Wehrsteuer als direkter Steuer. Allerdings soll sie nur befristet gelten, für zwölf Jahre. 1953 stimmt das Volk mit



Ist Angriff die beste Verteidigung? Der Kalte Krieg wird zur Ära der Modernisierung, die Militärs setzen auf mechanisierte Verbände und eine starke Luftwaffe. Oben: Panzer des Typs M 113 (links), Centurion (Mitte) und AMX 13, allesamt beschafft in den 1950er und 1960er Jahren, in den Wintermanövern 1970. Unten: Autobahn zwischen Thun und Bern als Ersatzflugplatz im Rahmen einer Übung 1982; links ein Tiger-, rechts ein Hunter-Jet.



58 Prozent dagegen. Eines der Argumente: keine direkte Steuer für den Bund.

Was nun? Weber sieht das ganze Projekt in der Sackgasse und tritt entrüstet aus dem Bundesrat zurück. Im dritten Anlauf gelingt der Durchbruch unter dem Freisinnigen Hans Streuli – und zwar mit Rabatten bei der Wehr- und der Warenumsatzsteuer. Zudem werden beide stärker befristet (auf sechs Jahre), und die Kantone erhalten einen höheren Anteil der Einnahmen aus der Wehrsteuer. Das Resultat von 1958: 54,6 Prozent Ja zur «verfassungsmässigen Neuordnung» des Bundeshaushalts.

Das bedeutet, dass der Bund die Steuern aus den Kriegs- und Krisenjahren befristet weiterhin erheben kann. Und so erhält die Finanzordnung die Gestalt, die sie bis heute hat, denn fortan versucht niemand mehr, die direkte Bundessteuer

1990 gibt der Bund für das Militär noch gleich viel aus wie für die Sozialpolitik. Danach halbiert sich der Anteil der Armee am Budget.

wieder abzuschaffen. Vielmehr wird die Befristung Mal um Mal verlängert. Und so bilden die Wehr- und die Warenumsatzsteuer nach wie vor die wesentlichen Säulen der Bundesfinanzen, wenn auch unter neuen Namen: 1982 wird die Wehr- in direkte Bundessteuer umbenannt, 1995 die Warenumsatz- von der Mehrwertsteuer abgelöst.

Wohin steuern die Bundesfinanzen nach all den gesetzgeberischen Mühen? Ab 1960 zeichnen sich zwei wesentliche Tendenzen ab. Die erste ist eine Verschiebung der Gewichte. Die Armee bleibt der grösste Budgetposten, doch im Lauf der 1960er Jahre geht ihr Anteil am Haushalt von 37 auf 26 Prozent zurück. Dagegen gewinnen andere Aufgaben an Bedeutung: Die Ausgaben für soziale Wohlfahrt legen im selben Zeitraum von 17 auf 20 Prozent zu, jene für den Verkehr von 6 auf 16 Prozent, jene für die Bildung von 4,3 auf 8,4 Prozent.

Die Armee lässt sich dennoch weiter modernisieren. Paul Chaudet, der ebenfalls freisinnige Nachfolger von Bundesrat Kobelt ab 1955, vertritt wie Generalstabschef Jakob Annasohn die Idee, für die Schweiz sei Angriff die beste Verteidigung. In Sachen Aufrüstung heisst das: mechanisierte Verbände, eine starke Luftwaffe und – falls möglich – Atomwaffen (*NZZ Geschichte* Nr. 60, September 2025). Die Pläne treffen auf finanzielle Limiten und politischen Widerstand, doch mit der Truppenordnung von 1961 wird ein Kompromiss erreicht: Sie verbindet eine statische Verteidigung mit offensiven Gegenschlägen. Die «Armee 61» wird zum Massenheer, das bis zum Ende des Kalten Kriegs auf 800 000 Angehörige anwächst.

Die zweite entscheidende Tendenz: Die Ausgaben wachsen, die Einnahmen stagnieren. Das liegt auch daran, dass die Schweiz 1960 der Efta beitrifft, der Europäischen Freihandelsassoziation, wodurch die Zolleinnahmen sinken. So rutscht der Bund 1971 in eine Defizitperiode, und als die Hochkonjunktur mit dem Ölpreisschock 1973 endet, nimmt das Defizit nochmals sprunghaft zu. Zwischen 1976 und 1979 erreicht es bis 1 Prozent des BIP – damals Rekord in Friedenszeiten.

Die grössten Ausgabentreiber sind die Sozialpolitik und der Nationalstrassenbau. Derweil geht der Anteil der Landesverteidigung am Haushalt weiter zurück, bis 1980 auf 20,3 Prozent. Angesichts der Bedrohung im Kalten Krieg investiert der Bund aber weiter in die Armee, im grossen Stil werden Waffensysteme angeschafft. 1972 sind es 110 Jets vom Typ Tiger F-5 im Wert von 1,9 Milliarden Franken, 1984 folgen 380 Leopard-II-Panzer für etwas mehr als 3,3 Milliarden.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre gleicht ein konjunktureller Aufschwung den Haushalt vorübergehend aus, doch danach gerät die Schweiz neuerlich in eine Rezession. 1993 erreicht die Defizitquote 2 Prozent des BIP und ist damit doppelt so hoch wie in den 1970er Jahren. Auch die Verschuldung steigt markant, von 10,7 Prozent 1990 auf über 25 Prozent des BIP 1996. Zugleich ergibt sich mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende des Kalten Kriegs die Möglichkeit, die Militärausgaben reell zu kürzen. Mit der «Armee 95» sinkt der Sollbestand auf 400 000 Mann,

zwischen 1990 und 2000 halbiert sich der Anteil der Verteidigung am Haushalt von 19,1 auf 10,6 Prozent. Die frei werdenden Mittel werden allerdings nicht verwendet, um Schulden oder Steuern abzubauen: Alle anderen Aufgabengebiete legen zu, und die «Friedensdividende» fliesst zu einem grossen Teil in die weitere Entwicklung des Sozialstaats – in höhere AHV-Leistungen, wachsende IV-Ausgaben und die 1996 eingeführte obligatorische Krankenversicherung. Die soziale Wohlfahrt, für die 1990 noch gleich viel ausgegeben wurde wie für die Verteidigung, etabliert sich endgültig als grösster Budgetposten.

Mit dem russischen Angriff auf die Ukraine 2022 ist die Armee wieder in den Fokus gerückt. Welche Aufrüstung ist wie schnell nötig? Und wie lässt sie sich finanzieren? Verteidigungsminister Martin Pfister (Mitte) hat eine vorübergehende Erhöhung der Mehrwertsteuer vorgeschlagen.

Die historische Erfahrung zeigt, dass sich befristete Steuern oft verewigen. Doch offen ist vor allem, ob die Politik der Addition – weitere Einnahmen für weitere Aufgaben – noch funktioniert. Zwar lassen sich Steuern in bedrohlichen Zeiten leichter einführen oder erhöhen, und doch ist diese Logik schon an Grenzen gestossen. So setzte Finanzminister Georges-André Chevallaz (FDP) mitten im Kalten Krieg auf zusätzliche Einnahmen, um gegen die Haushaltsdefizite vorzugehen; die Ausgaben wollte er nur schrittweise drosseln. 1974 verwarf die Bevölkerung eine erste Steuererhöhung, 1977 und 1979 dann auch die Überführung der Warenumsatz- in die Mehrwertsteuer.

Damit zeigte sie sich fiskalisch konservativer als Regierung und Parlament: Zuerst sollten Ausgaben reduziert und erst dann neue Einnahmen generiert werden. Chevallaz wechselte enttäuscht ins Militärdepartement – sein Nachfolger, der Sozialdemokrat Willi Ritschard, lancierte Sparmassnahmen und kürzte auch bei der AHV und bei den Subventionen. Nun liess der Souverän auch neue Steuern zu.

Heute könnte das heissen: Die Ära des finanzpolitischen Sowohl-als-auch wäre vorbei, um die Setzung von Prioritäten käme man nicht herum. Wer die Armee stärken wollte, müsste auch über den Umfang des Sozialstaats sprechen. | G |



Weiterführende Literatur

- Urs Altermatt (Hg.): Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon. Zürich 1991.
- Peter Braun: Der Schweizerische Generalstab. Band X. Von der Réduitstrategie zur Abwehr. Baden 2006.
- Hans Rudolf Fuhrer und Paul Meinrad Strässle (Hg.): General Ulrich Wille. Zürich 2003 (darin die Aufsätze von Hans Senn und Gerhard Wyss).
- Rudolf Jaun: Geschichte der Schweizer Armee. Vom 17. Jahrhundert bis in die Gegenwart. Zürich 2019.
- Wolf Linder u. a. (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007. Bern 2010.
- Alan T. Peacock and Jack Wiseman: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Oxford 1961.
- Markus Somm: General Guisan. Widerstand nach Schweizerart. Bern 2010.
- Thomas Studer und Christoph Schaltegger: Die Finanzgeschichte der Schweiz. Von der Gründung des Bundes bis heute. Freiburg i. Br. 2025.



Christoph A. Schaltegger, Jahrgang 1972, ist Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Luzern. Er beschäftigt sich hauptsächlich mit wirtschaftspolitischen Fragen der Schweiz.



Marcel Schelbert, Jahrgang 1992, hat in Zürich und Berlin Geschichte sowie Wirtschaftsgeschichte studiert. Er ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Produktion am Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik tätig.



Thomas Studer, Jahrgang 1981, ist Wirtschaftshistoriker und Produktionsleiter am IWP. Er hat seine Doktorarbeit über die Bundesfinanzen geschrieben und 2025 das Buch *Die Finanzgeschichte der Schweiz* publiziert (mit Christoph A. Schaltegger, Verlag Herder).