Neuere Tendenzen der Finanzierungspolitik in der Regionalplanung

Autor(en): **Messmer, O.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **26 (1969)**

Heft 1

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-782951

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Hors des agglomérations, seules les communes relativement isolées, conçoivent encore un aménagement local, dans le cadre toutefois d'un aménagement régional plus ou moins ferme dans ses desseins.
Mais, pour que ces activités s'harmonisent et se complètent, pour en assurer la coordination, pour garantir l'intérêt général devant l'emprise dangereuse des intérêts particuliers et du profit, une autorité cantonale sûre saura imposer des vues lointaines, l'équilibre entre les régions, le respect de la législation qu'elle aura élaborée. La tâche du canton, on le voit, ne s'apparente que rarement à l'aménagement régional; elle le dépasse le plus souvent; elle lui est subordonnée parfois, lorsque la région est à cheval sur les frontières cantonales. Elle est, en un mot, tâche de gouvernement.
Comment ne pas voir enfin que cette conception est exactement celle qui doit animer l'aménagement national (à l'échelon duquel il est temps que nous arrivions)?
Comment ne pas voir qu'une action des seuls cantons, sans aucune compétence donnée à la Confédération, n'est pas plus valable qu'une action des seules communes sans intervention du canton?
Mais aussi qu'une administration fédérale élaborant des plans régionaux n'est pas plus admissible qu'un office cantonal disposant lui-même les artères et les quartiers d'une ville.
Les exemples de l'Histoire nous auront permis de constater que le seul pouvoir suffisamment éloigné des intérêts individuels pour permettre à la collectivité de résister à leurs pressions est celui de nos cantons. Il est bon dès lors que les décisions en matière d'urbanisme et d'aménagement, élaborées au niveau communal, soient sanctionnées au niveau cantonal.
D'autre part, l'évolution de la société, la dimension sans cesse croissante de notre horizon, nous font un devoir d'inscrire cet aménagement dans le cadre le plus vaste, national, voire continental. La responsabilité de cette ouverture ne peut se confier à des organes où la voix de la Confédération ne se ferait pas entendre.
Telles sont les conclusions de ce rapide exposé. Elles ne font que confirmer les affirmations répétées depuis longtemps par les urbanistes. Les tâches des communes ne peuvent se concevoir qu'exceptionnellement comme des tâches isolées, mais bien dans le cadre d'associations. Les dispositions des quartiers eux-mêmes, en raison des besoins en équipement et en infrastructure et des répercussions de cet équipement sur la région, devraient être décidées dans le cadre régional. C'est pour cela que les cantons doivent être armés légalement pour sanctionner non seulement la procédure d'adoption des plans communaux mais leur bien-fondé.
Au niveau national, si les cantons doivent demeurer maîtres de leur politique générale, il est nécessaire cependant qu'une confrontation générale et permanente des nécessités et des objectifs s'accomplisse. Il faut donner à la Confédération les moyens de s'assurer que cette confrontation conduise à une coopération pleine et entière.

PD Dr. O. Messmer, Bern

Neuere Tendenzen der Finanzierungspolitik in der Regionalplanung*

Auf dem Wege der öffentlichen Planung über ihre Zielsetzung bis zu deren Realisierung hat man sich mit Schwierigkeiten auseinanderzusetzen, die sachlicher, institutioneller, rechtlicher, psychologischer, politischer und vor allem wirtschaftlicher Natur sein können.
In der heutigen Vorlesung wollen wir uns nur denjenigen Problemen zuwenden, die die Finanzierung von Massnahmen bei der Regionalplanung betreffen. Wir haben uns dabei vorweg Rechenschaft zu geben, dass das Ziel der Regionalplanung die Förderung der Wohlfahrt ganzer Regionen mit öffentlichen Mitteln darstellt. Aehnlich dem Landmann, der die natürliche Produktivität seines Bodens durch dessen Bearbeitung und die Beigabe von natürlichen und künstlichen Wachstumsmitteln aller Art intensiviert, hat auch die öffentliche Hand für das Wachstum der Wirtschaft etwas zu leisten, das man hier zwar nicht als Dünger, sondern mit dem viel anspruchsvolleren Namen Infrastruktur bezeichnet. Es handelt sich dabei um ein Schlagwort, dessen Inhalt nach den kürzesten Begriffsfassungen, die wir kennen, als «Grundausrüstung», als «Siedlungsunterbau», als «Einrichtung der Daseinsvorsorge» oder auch als «public utilities» bezeichnet wird. Wir definieren die Infrastruktur (im Rahmen der öffentlichen Planung) als «diejenigen Güter und Dienstleistungen, die zur Ermöglichung und Förderung aller Lebensäusserungen des Menschen notwendig sind und nicht von ihm selbst, sondern durch die Oeffentlichkeit auf Grund eines politischen Entscheides bereitgestellt werden».
Diese Infrastrukturleistungen sollen die private Vorsorge darin unterstützen, die Befriedigung der Elementarbedürfnisse nach Wohnung, Arbeit, Bildung und Erziehung, Gesundheitspflege, Gefahrenabwehr und Sicherheit zu verbessern. Die handgreiflichsten Mittel zur Bedürfnisbefriedigung sind demnach Wohnungen, Verkehrseinrichtungen, Schulen, Spitäler, öffentliche Verwaltung, Rechtsprechung usw. Die grössten Hindernisse, die sich der Beschaffung dieser Infrastruk-

* Antrittsvorlesung an der Universität Bern am 27. April 1968

turleistungen entgegenstellen, sind, neben der politischen Willensbildung, ihre hohen und stark zunehmenden Kosten.
Das Interesse von Nachbargemeinden an der gemeinsamen Wohlfahrtsförderung führt automatisch zum regionalen Zusammenschluss. Dieser zielt auf eine Ordnung der Planung, des Einsatzes und der Finanzierung der gemeinsamen Förderungsmittel. Wir werden aber sehen, dass die Aufteilung der Kosten auf die Regionspartner bzw. die Finanzierungsregelung in keiner Weise so einfach ist, wie sie uns angesichts der gemeinsamen Ziele als selbstverständlich erscheint. Ja, von der Lösungsmöglichkeit dieser Probleme kann geradezu die Entstehung bzw. die Erhaltung solcher regionaler Zusammenarbeit abhängen.
Als man die Grösse und Komplexität der Planungsaufgaben und der damit verbundenen Finanzprobleme in Verwaltung und Politik gewahr wurde, hatte sich die öffentliche Planung bereits zu sehr von der ökonomischen und juristischen Grundlage ihrer Aufgaben entfernt. Mittlerweile hatten sich fast ausschliesslich Geographen, technisch orientierte Spezialisten sowie Verwaltungspraktiker und Politiker mit der Orts-, Regional- und Landesplanung zu befassen begonnen. Einige Pioniere der Raumordnung haben zwar auf die fehlende Mitarbeit der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft hingewiesen, doch wollte ein interdisziplinäres Gespräch nicht in Gang kommen. Auf Seite der Juristen hat man in dieser Zusammenarbeit mit der Planung die Gefahr einer Zersplitterung ihres einheitlichen Wissensgebietes und ihrer Lehre befürchtet.
Allzu lange sahen auch die Nationalökonomen zu, wie die technischen Planer, wegen der Dringlichkeit ihrer Probleme, vor allem im Verkehrswesen, im Gewässerschutz und in der Bodenpolitik, über das Fehlen wirtschaftswissenschaftlicher Abklärung von Planungsproblemen hinweg, zur praktischen Lösung schreiten mussten. So kam es denn nicht von ungefähr, dass der Ruf nach Planung des Rechts in dem Moment ertönte, in dem man auch die Notwendigkeit der Ordnung der Finanzen bei der Regionalplanung erkannt hatte. Dem Präsidenten des «Regionalplanungsvereins Stadt Bern und umliegende Gemeinden», der diesen Ruf erlassen hat, geht es dabei vor allem um die Sicherung der Durchführbarkeit der Regionalplanung. Die Durchführbarkeit zu erreichen erfordert eine Finanzordnung, die auf einer Rechtsordnung fussen kann, die wiederum ihrerseits die Durchführbarkeit der Planung stützt. Allerdings gibt es Kreise, die von einer solchen Rechtsordnung die Gefahr der allzu starken Einengung der Freiheit des einzelnen befürchten. Es stimmt, dass ein Stück Gewalt in jeder Planung steckt. In unserem demokratisch-föderalistischen Rechtsstaat jedoch ist diese Gewalt durch Politik zu bewältigen. Das gilt auch für die Probleme einer auf eine solche Rechtsordnung abgestützten Finanzordnung bei der Regionalplanung. In jüngster Zeit hat man nun damit begonnen, unter den Gemeinden gewisse Aufgaben durch gemeinsame Finanzierung zu lösen, ohne dass hiefür bereits neues Recht geschaffen worden wäre. Es ist dies aber eher ein Vortasten auf Neuland.
Einige der bedeutendsten Aufgaben, wie zum Beispiel jene der regionalen Verkehrsversorgung und der Dienste der öffentlichen Spitäler, hatten der Gemeinde Bern seit Jahren grosse Defizite beschert. Angesichts der übermässig angewachsenen Lasten sah sich die Kernstadt dieser Region nun gezwungen, mit den umliegenden Gemeinden Verhandlungen aufzunehmen, um solche Aufgaben künftig gemeinsam zu erfüllen und die entsprechenden Lasten in einem mehr oder weniger ausgeglichenen Verhältnis gemeinsam zu tragen. Die nach ihrer wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Bedeutung unterschiedlichen Aufgaben in der Regionalplanung verhindern es jedoch, heute schon für sie die Finanzierung und die Beschaffung der dazu nötigen Geldmittel nach einem eigens hiefür geschaffenen System zu organisieren. Und nun möchte ich Sie auf einige Probleme und Ansätze zu deren Lösung hinweisen, die die bisherigen Finanzierungsmethoden stellen, und die nach einer Ordnung der Finanzierung bei der Regionalplanung verlangen.
Eines der wesentlichen Probleme ist die kurzfristige Entstehung sehr hoher Kosten, denen in der Gemeinderechnung Mittel gegenüberstehen, die nur langfristig eingehen. Ohne Aenderung der bisherigen Gestaltung der Einnahmen bzw. der Finanzierungsmethoden und des Produktionsrhythmus auf dem Gebiet der öffentlichen Vorsorge werden solche Engpässe im Gemeindehaushalt nicht zu umgehen sein. Man wird in Zukunft auch vermehrt dahin tendieren müssen, dass bereits beschlossene Planungsunternehmen nicht allzu stark durch weitere Planungsziele in ihrer Mittelbeschaffung konkurrenziert werden. Das könnte einmal dadurch geschehen, dass die Oeffentlichkeit und auch die privaten Unternehmer mittels einer durchgehenden Orientierung darauf aufmerksam gemacht werden, mit welchen Mitteln und in welchem Ausmass regionale Planungsziele bereits verfolgt werden. Gerade im Wohnungsbau könnten damit eine einseitig forcierte Produktion und entsprechende Fehlinvestitionen verhindert werden. Es wäre auch möglich, die öffentlichen Finanzen in dem Sinne zu schonen, dass ihr Einsatz für Infrastrukturaufgaben zeitlich flexibel gestaltet würde.
Ein weiteres Hilfsmittel, kurzfristig allzu grosse Belastungen der Gemeinderechnungen zu vermeiden, ist eine weitsichtige Bodenpolitik, mit dem Ziel, Ausgaben für die Beschaffung grösserer Infrastrukturteile zeitlich vorzuverschieben. Man wird einer solchen Bodenhortung durch das Gemeinwesen kaum den Vorwurf machen können, dass es den Bodenmarkt in unerwünschter Weise aus spekulativen Gründen beeinflusse, da dieser Boden ohnehin früher oder später in den Besitz der Oeffentlichkeit gebracht werden müsste. Die vorsorgliche Bodenpolitik dürfte in der regionalen Zusammenarbeit auch in der Weise nach finanzpolitischen Zielen ausgerichtet werden, dass eine oder mehrere finanzstarke Gemeinden sich zugunsten weniger begüterter Regionspartner vorsorglich Bodeneigentum sichern, um sie vor einer voraussehbaren kräftigen Bodenpreissteigerung zu schützen.
Der Boden eignet sich überhaupt sehr gut als Instrument der zeitlichen Verteilung von finanziellen Belastungen der öffentlichen Hand. Diese muss allerdings dafür die kommende Entwicklung verschiedener Determinanten, wie Bevölkerungsentwicklung, Siedlungsdruck usw. zum voraus erkennen. Das hat z. B. die Stadt Bern vor rund 15 Jahren veranlasst, sich im Westen vor einer plötzlichen Nachfragesteigerung nach Infrastruktur dadurch zu schützen, dass sie das ganze damals in Frage kommende Gebiet in die anderthalbstöckige Bebauungszone einstufte. Damit hat sie die dortigen angestammten Eigentümer zur Bodenhortung veranlasst, da sie sich durch die prohibitive Herabsetzung der Ausnützungsmöglichkeiten sofort einem Nachfrageschwund nach Boden gegenüberge-

stellt sahen. Durch diese Massnahme hat sich die Stadt der Finanzierungsschlinge entzogen, die ihr eine gefährliche Spekulation bereits um den Hals gelegt hatte.
Damit die öffentlichen Gemeinwesen in Zukunft nicht mehr in derartige Notlagen manövriert werden können, geht man heute immer mehr von der Ueberlegung aus, dass das für öffentliche Zwecke benötigte Land von den Grundeigentümern nicht mehr zu Marktpreisen zu beschaffen sei, sondern dass es als Entgelt für die Aufwertung von schwach genutztem zu intensiv genutztem Bauland gratis oder zu geringem Preis durch die Gemeinde zu erwerben sei. Wohl ist das Recht zur Bebauung des Bodens ein integrierender Bestandteil des Grundeigentums als solchen. Wenn aber die öffentliche Hand für die Ermöglichung des Bauens hohe Aufwendungen zu erbringen hat, dann ist es verständlich, dass sie hiefür primär einmal an den Grundeigentümer eine Gegenforderung stellen darf.
Als Extremfall für solches Vorgehen können wir die an der Zürcher Grenze gelegene aargauische Gemeinde Spreitenbach nennen, die bis vor 15 Jahren noch ein reines Bauerndorf war, heute aber vor den Toren der Stadt Zürich Hochhäuser, ein Einkaufszentrum mit 150 000 m^2 Betriebsfläche und eine grosse Industriesiedlung mit Eisenbahnanschluss, Arbeiterwohnungen und einem ausgedehnten Sport- und Erholungsgelände aufweist, wofür natürlich entsprechend grosse Flächen für Gemeingebrauch notwendig waren. Bisher hat diese Gemeinde keinen Rappen für den hiefür benötigten Boden aufzubringen gehabt, weil sie ihn von den Grundeigentümern gratis erhielt. Die Eigentümer von Wohnungsbauland überliessen der Gemeinde bis zu 5 Prozent, jene in der Gewerbe- und Industrielandzone bis zu 20 Prozent ihres Bodeneigentums gratis. Wo die Verhältnisse jedoch nicht so liegen wie in Spreitenbach, muss die Beschaffung von Geldmitteln für den Kauf des nötigen Bodens geordnet werden. Damit sind wir beim Problem der Beschaffung der Finanzierungsmittel angelangt. In der offiziellen Wohnbaupolitik unseres Landes, um auf Bundesebene zu beginnen, ist man angesichts der geringen Bereitschaft der Gemeinwesen, an der Aktion «Dach über dem Kopf» durch Bausubventionen teilzunehmen, zur Einsicht gekommen, dass die Wohnungsnot eher mit der fehlenden Bereitstellung von Mitteln für die Beschaffung der Grundausrüstung des Bodens als mit dem Mangel an Baukrediten zusammenhängt. Diese laufende Aktion soll, wie Sie wissen, durch eine Aktion «Boden unter die Füsse» ersetzt werden. Bundesrat Schaffner hat deshalb in der Wintersession der eidgenössischen Räte eine neue Konzeption der Bundeshilfe vorgeschlagen, die die Lösung in der Schaffung eines Fonds zur Verbilligung der Landerschliessungskosten durch Zinsbegünstigung sieht. Damit soll eine Entlastung derjenigen Gemeinden erzielt werden, die durch eine kurzfristige starke Ausnützung der Bausubventionen sich vor plötzliche und grosse Ausgaben für die Bereitstellung der Infrastruktur zur Erschliessung des Bodens gestellt sehen.
Bei der Mittelbeschaffung für die Kosten der Förderungsmassnahmen unter den öffentlichen Gemeinwesen selbst stösst man auf den zum Teil konträr gerichteten und damit trennenden Inhalt von Finanzautonomie und Finanzausgleich. Beide Rechtsinstitute müssen deshalb so gehandhabt werden, dass ihre Wirkung die regionale Zusammenarbeit unter den Gemeinden nicht etwa trennt, sondern optimal gestalten kann. Die Autonomie einer Gemeinde kann nur so lange aufrechterhalten werden, wie ihre Finanzautonomie dies gestattet, weshalb diese unter Umständen durch Finanzausgleich zu stützen ist.
Eine weitere grundsätzliche Problematik des Finanzausgleichs tritt gerade da in Erscheinung, wo dieser Ausgleich wirken soll. Es gibt in Regionen und Kantonen neben Gemeinden mit hoher Steuerkraft, die den Förderungsunterbau bei mässiger Steuerbelastung bereitstellen können, auch andere, die wegen mangelnder Steuerkraft ihren Bürgern nur bescheidene öffentliche Dienste bieten, obschon sie einen höheren Steuerfuss zur Anwendung bringen. In dieser Situation liegt die staatspolitische und volkswirtschaftliche Problematik, aber zugleich auch die neue Zielsetzung eines zu modernisierenden Finanzausgleichs.
Der interkommunale Finanzausgleich, wie er kürzlich im Kanton Zürich rechtskräftig geworden ist, nach welchem bekanntlich die steuerstärksten Gemeinden einen Teil ihres Steueraufkommens zugunsten der steuerschwächsten Gemeinden abzuliefern haben, scheint hier eine adäquate moderne Lösung zu sein. Sie wird indessen nur durchführbar sein, wenn eine bestimmte optimale Grösse dieser Ausgleichsregion in bezug auf die Zahl der beteiligten Gemeinden und deren Finanzstruktur gewährleistet ist. Man fühlt heute allenthalben den Wunsch und die Tendenz, den Finanzausgleich zielbewusster und damit wirksamer einzusetzen. Die bisher unter dem Titel Finanzausgleich vielerorts reichlich geflossenen Mittel sind teilweise wirkungslos verpufft, weil es am gezielten Einsatz fehlte. Die Steuer, als Finanzierungsinstrument bei der Regionalplanung, bietet heute ebenfalls zunehmende Schwierigkeiten. Abgesehen davon, dass ihre Heranziehung zur Deckung der Kosten aus der Planungsdurchführung den Privaten eine Umverteilung der Nutzung an öffentlichen Leistungen bringt, entstehen bei deren Erhebung grosse Bewertungsprobleme. Interventionistische Planer und Finanzpolitiker tendieren heute danach, als Steuerwert des Bodens den bei seinem Verkauf realisierbaren Preis als Wertbasis einzusetzen. Wie aber soll dieser Preis festgelegt werden, wenn ein Verkauf erst später überhaupt in Frage kommt? Auch die Einstufung von Boden in verschiedene Nutzungszonen auf Grund von theoretischen Planungsvorschlägen ist von grosser Bedeutung, weil dem Boden dadurch sofort ein fiktiver Wert zugemessen und dem Eigentümer eine entsprechende Steuerlast zugemutet würde. Ferner stellt sich bei der Besteuerung das Problem der Wertsteigerung durch Erschliessung des Bodens mit Infrastruktur. Weitere direkte und indirekte Finanzierungsinstrumente, bei denen sich Anpassungstendenzen an die heutige Bedarfslage und Kassensituation bemerkbar machen, können wir hier nur kurz nennen. Zu ihnen gehört zum Beispiel die Begrenzung des Bedarfs an Infrastruktur.

Das öffentliche Gemeinwesen, das seine finanzielle Entwicklung im Griff behalten will, wird auch dazu übergehen müssen, auf Grund selektiver Beurteilung der Finanzierungsmöglichkeiten ein Dringlichkeitsprogramm aufzustellen. Gesucht ist also ein Förderungsprogramm nach der realen Möglichkeit. Eine realisierbare, zielkonforme Förderungspolitik bedingt die quantitative, qualitative und zeitliche Koordination aller Bedarfsgruppen nach ihrer ökonomischen Auswirkung im Rahmen der gesamten hiefür zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmasse. Sie zu er-

reichen dürfte die schwierigste Aufgabe der öffentlichen Planung sein.
Um eine zeitliche Verteilung der öffentlichen Leistungen nicht allein nach deren Dringlichkeit, sondern nach Berücksichtigung der verfügbaren Finanzen zu erzielen, wird unter dem schlagwortartigen Titel «Heute zahlen, morgen kassieren» die Infrastruktur auch eingeteilt in einen Sektor von Gütern und Dienstleistungen, der zum Verbrauch bestimmt ist, und in einen solchen mit Investitionscharakter. Daraus ergibt sich die bedeutende Konsequenz, denjenigen Teil der Infrastruktur, dem Investitionscharakter zukommt, durch Aufnahme von Schulden zu finanzieren. Die Aufbringung der Zinsen scheint deswegen gesichert, weil in der Folge mit einem grösseren Steueraufkommen gerechnet werden darf, da zum Beispiel besser ausgebildete Leute in der Lage sind, später auch mehr zu leisten und zu verdienen. Die Aufwendung für die Infrastruktur würde damit als Kapitalanlage aufzufassen sein und nicht als Aufwand für Konsumgüter. Es werden damit Werte geschaffen, nicht Werte verbraucht. Als kritisch, wenn nicht gefährlich, erscheint an dieser Beschaffung der Geldmittel, dass, wenn der Staat durch steuerliche Abschöpfung den Kreditmarkt für sich in Anspruch nimmt, er es begreiflicherweise den privaten Kreditnehmern erschwert, diese Quelle in gewohntem Masse anzuzapfen. Es herrscht eine Nachfragekonkurrenz und es ist diese Verdrängung, die in erster Linie Anlass zu berechtigten Einwänden bietet.
Eine andere Art der Beschaffung von Finanzmitteln für die Infrastruktur ist die, durch Errichtung von Zweckfonds entweder für den Lastenausgleich oder direkt für die Infrastrukturaufwendungen zu sorgen. Die Beschaffung der Mittel für diese Zweckfonds kann auf verschiedene Weise geschehen. Sofern sie durch die öffentliche Hand beschafft werden, können sie entweder ebenfalls durch Abschöpfung auf dem Steuerweg erhoben werden, oder durch Zwangssparen mit Fondsbildung, wie zum Beispiel für Sozialversicherungszwecke, die wir ex definitione auch zur Infrastruktur zählen, denn auch diese Dienstleistung wird nicht vom Einzelmenschen allein organisiert und erbracht, sondern von der Oeffentlichkeit auf Grund politischer Entscheide.
Eine weitere Variante der Fondsäufnung zur Mittelbeschaffung ist durch Leber vorgeschlagen worden, der vorsieht, mittels des sogenannten Investivlohnes der Arbeitnehmer die notwendigen Mittel in einem Fonds zusammenzulegen, aus denen die Infrastrukturaufwendungen zu finanzieren wären. Für die Abschöpfung auf dem Wege des Investivsparens kämen nur Reallohnerhöhungen in Frage, die auf Grund erhöhter Produktivität vereinbart werden, nicht aber Teuerungszulagen, weil ein Einfrieren derselben für den Arbeitnehmer eine Senkung seines Lebensstandards bedeutet. Was im Leber-Plan der Kapitalbildung bei Arbeitnehmern dienen soll, sind also zusätzliche Leistungen über den notwendigen Teuerungsausgleich hinaus, so dass davon kaum inflatorische Wirkungen ausgehen würden.
Und nun stellen wir noch einige rechtliche und wirtschaftliche Grundsatzüberlegungen an, die zu neuen Tendenzen in der Finanzierung der Regionalplanung führen. Durch sie soll die Finanzierung besser auf den Rechtstitel der spezifischen Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen abgestützt werden können, als dies bei den Steuern, dem Finanzausgleich und ähnlichen politisch begründeten Arten der Mittelbeschaffung möglich ist. Wir haben dargetan, dass die Ordnung der Finanzierung bei der Regionalplanung und die Planung des Rechts an die Hand genommen werden sollten, ja, dass sie einander gegenseitig bedingen. Huber wies in diesem Zusammenhang in seiner Rektoratsrede vom 28. November 1959 darauf hin, dass sich im Verwaltungsrecht auf eine noch unverdaute Art die neue Struktur der staatlichen Leistungsverwaltung der Struktur der alten Schutzverwaltung überlagert, und dass die staatliche Daseinsvorsorge (in unserem Falle die Beschaffung der Infrastruktur) das Verhältnis von Staat und Gesellschaft umkrempelt. Dazu stellt er fest, dass das Recht zeitlich immer der Entwicklung hintennach zu hinken scheint. Wenn also Probst die Entwicklung des Rechts postuliert und diese als eine Herausforderung zur Ordnung der Finanzen in der Regionalplanung ansieht, so möchte er ein allzu starkes Hintennachhinken, wie es Huber sah, gerade gegenüber der Neuordnung der Finanzierungsfragen bei der Regionalplanung vermeiden. Damit wäre zwar unter den heutigen Umständen auch wieder die Leistungsverwaltung angekurbelt, denn gegenwärtig erzwingt der Bürger für sich von der öffentlichen Verwaltung eher eine wirtschaftsfördernde als eine die Gesamtwohlfahrt schützende Leistung.
Unsere bisherigen Ausführungen haben doch wohl den Eindruck vermittelt, dass die Finanzierungsmethoden bei der Regionalplanung sich zwar bei dieser Leistungsverwaltung eher aus politischen Opportunitäten heraus, als unter Berücksichtigung der Rechtszusammenhänge, oder gar nach einem Leitbild zwischen den öffentlichen Gemeinwesen entwickelten. Deshalb sind sie so vielfältig und unübersichtlich geworden, dass sie einer neuen Ordnung rufen. Es wäre auch wünschenswert, hiefür ein Leitbild zu schaffen, das den Anteil des Staates am Bruttosozialprodukt (von gegenwärtig rund 30 %) auf ein wesentlich geringeres Mass herabsetzt, um damit die von der öffentlichen Hand benötigten Finanzmittel zu reduzieren. Sollte die Politik jedoch nicht in der Lage sein, einem solchen Leitbild der Finanzierung zuzustimmen, dann bleibt nur wieder die Heranziehung der Steuergelder nach bisheriger Art übrig.
Um die dem Staat grundsätzlich nicht wesenseigene Leistungsfunktion zu reduzieren und damit seinen hohen Anteil am Sozialprodukt herabzusetzen, soll die Finanzierung der Infrastruktur mittels echter Ersparnisse der Nutzniesser selbst erfolgen. Wir haben diese Voraussetzung schon als Leitbild im Leber-Plan gefunden. Während jedoch Leber sein Sparkapital durch Konsumverzicht allein der Lohnempfänger äufnen will, stellen andere die Möglichkeit in den Vordergrund, die Finanzierung öffentlicher Förderungsmassnahmen durch Abzweigung des spezifischen Gewinnanteils zu gewährleisten, der bei der Produktion allein dadurch entsteht, dass die Produktivität durch Inanspruchnahme der Infrastruktur erhöht wird. Die Zuführung dieser Gewinnanteile an die öffentliche Hand ist das Entgeld für ihre Infrastrukturleistungen. Dadurch ist es möglich, den Gemeinwesen diejenigen Mittel direkt wieder zur Verfügung zu stellen, die sie für ihre Vorleistungen aufwenden. Die Erhebung dieser Gewinnanteile hätte indirekt, d. h. bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, vor sich zu gehen. Die Funktion dieser Steuer bestünde letztlich darin, den (bei der Produktion irgendwelcher Güter und Dienste) durch Nutzung der Infrastruktur entstandenen Mehrgewinn

abzuschöpfen und dem Gemeinwesen wieder zukommen zu lassen zur Bezahlung der bisherigen und der neuen Infrastrukturaufwendungen und zur Finanzierung eines Nachholbedarfs. Es wird dabei an eine Steuer gedacht, die der deutschen Allphasenumsatzsteuer, auch Mehrwertsteuer genannt, entspricht. Auf diese Weise wäre auch Böhlers Forderung nach Verbindung der Infrastrukturleistungen mit Massnahmen der Abschöpfung echter Ersparnisse zur Verhütung der Inflation Rechnung getragen.

Seit einiger Zeit wird in der Schweiz im Zusammenhang mit der 1974 ablaufenden Finanzordnung die Frage eines Umbaus der geltenden Warenumsatzsteuer vom Brutto- zum Nettoprinzip diskutiert. Einer Allphasen-Nettoumsatzsteuer liegt das Prinzip zugrunde, dass von jedem Umsatz nur jener Teil besteuert werden soll, der dem Mehrwert entspricht, der durch die (auf der betreffenden Stufe) geleistete Arbeit erzielt wurde. Dem System der Mehrwertsteuer wird vorgeworfen, dass bei massiver Erhöhung der schweizerischen Umsatzsteuer der Export und besonders auch der Fremdenverkehr geschädigt würden, es sei denn, die Arbeitnehmer als Verbraucher müssten diese Lasten übernehmen. Es darf natürlich auch darauf hingewiesen werden, dass sich die öffentliche Hand mit der Erhöhung des Aufkommens aus der Umsatzsteuer zum Teil einen Ersatz für andere Steuerarten schaffen könnte, verbunden mit einer Erhöhung des gesamten Steuerertrages. Es ist evident, dass es sich hier um ein politisch ausserordentlich heikles Vorgehen handelt. Es würde politische Entschliessungen herausfordern, deren Diskussion letztlich auf die Beantwortung der Frage hinausführen müsste, wer der öffentlichen Hand die Mittel für die Bezahlung der Infrastrukturkosten zu ersetzen habe und in welchem Ausmass und in welchem Verteilungsmodus das zu geschehen hätte.

Nach einer Meldung im «Berner Tagblatt» vom 26. April 1968 will der Bundesrat vom Ersatz bestehender Bundessteuern durch eine Mehrwertsteuer vorläufig noch nichts wissen. Vor- und Nachteile auf schweizerischem Gebiet seien noch nicht genügend geklärt. Es mehren sich nun aber die Stimmen, die den Verursacher dieser Kosten bzw. den Nutzniesser der daraus entstandenen Gewinne stärker zur direkten Mitfinanzierung des Aufwandes heranziehen wollen. Die praktische Anwendung dieser Auffassung lässt neue Möglichkeiten der Mittelbeschaffung für die öffentliche Hand entstehen. Ausserdem würde sie dem Ausmass der heutigen durch die Besteuerungsmethoden geschaffenen Verzerrung der Gewinnverteilung entgegenwirken. In ihrer Wirkung trifft sie jedoch auf die Grenzauffassungen über Steuergerechtigkeit und politische Zweckmässigkeit sowie auch auf die Frage, wie weit das Privatrecht als Mittel zur Planung durch die öffentlichen Gemeinwesen herangezogen werden kann. Ob eher eine Umsatzsteuer bei der Produktion zu Lasten aller daran Beteiligten erhoben werden soll, die nicht überwälzt werden kann, oder eine Verbrauchersteuer mit Ueberwälzungsmöglichkeit bis auf die letzten Verbraucher, das ist vor allem eine politische Frage. Ihre Lösung muss darüber Klarheit schaffen, wie weit der produzierende Verbraucher durch die Besteuerung seines Nutzens aus der Inanspruchnahme von Infrastrukturleistungen erfasst werden soll. Sie bedeutet Abschöpfung eines zusätzlichen Gewinnes, der nur durch Infrastrukturleistung der öffentlichen Gemeinwesen geschaffen werden konnte. Er ist ein Anteil des Produktionsergebnisses, der gerechterweise nicht dem Unternehmer gehört, sondern der öffentlichen Hand. Dieser Gewinnanteil wird kleiner werden mit fortschreitender Strukturänderung vom Leistungsstaat zum Schutzstaat. Er wird und kann nicht ganz verschwinden, weil auch innerhalb der Schutzfunktion die öffentliche Ordnung und Sicherheit, das Bildungswesen und die staatliche Organisation als Infrastrukturgüter genutzt werden können. Die Finanzierung der Infrastruktur durch den bei der Produktion entstehenden, der Oeffentlichkeit gehörenden Gewinnanteil kann nicht in kurzer Zeit realisiert werden. Vorerst kann man nur weiterhin im Rahmen der geltenden Finanzordnungen und nach geltenden Steuersystemen das Verursacherprinzip bei der Finanzierung der Regionalplanung verstärken.

Eine verschärfte Heranziehung der Verursacher wirft ebenfalls politische Probleme auf und ist heute vorwiegend erst innerhalb von Nutzungsregionen und aus freiwilliger Uebereinkunft unter den Gemeinwesen realisierbar. Zum Schluss stellen wir jedoch fest, dass der Anfang hiefür in einigen Regionen, wie zum Beispiel in derjenigen von Bern, bereits getan ist; wir erinnern an die Defizitdeckung unter den Gemeinden auf dem Gebiet des öffentlichen Verkehrs und der Spitalplanung sowie an eine entsprechende Dezentralisation von realen Leistungen, z. B. im Gymnasiumsbau und in der Abwasserreinigung. Und das ist schon ein recht beachtliches Ergebnis.

Die bisherige Art der Besteuerung wird allerdings für die Finanzierung der Infrastruktur als Ganzes, trotz neu geschaffenen und neu entstehenden Finanzierungstendenzen, vorläufig ihre wesentliche Bedeutung beibehalten. Mit der Zeit wird sich jedoch der Grundsatz der Verteilung solcher Kosten auf mehrere Haushalte einerseits und insbesondere auf jene der Verursacher und Nutzniesser anderseits durchsetzen müssen.