

# Bundesstaatliche Finanzreform

Autor(en): **Schwab, Fritz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **14 (1946-1947)**

Heft 11

PDF erstellt am: **29.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-758551>

## **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.

# BUNDESSTAATLICHE FINANZREFORM

VON FRITZ SCHWAB (Genf)

Das Problem des Finanzausgleiches im schweizerischen Bundesstaat ist so alt wie der Bundesstaat selbst. Seit bald hundert Jahren steht es offen oder verdeckt immer zur Diskussion. Wer die Geschichte der schweizerischen Finanzpolitik aufmerksam verfolgt, findet eine erstaunliche Fülle von einander ablösenden Tendenzen und Gegen Tendenzen, von interessanten Ausgleichsversuchen zwischen volkswirtschaftlichen Postulaten und staatspolitischen Notwendigkeiten; denn Staatspolitik und Volkswirtschaft sind die beiden Gesichtspunkte, die notwendig bei einer Lösung berücksichtigt werden müssen. Aber die Aufgabe wird noch dadurch erschwert, daß weder auf der einen noch auf der andern Seite eine einheitliche und klare Linie festzustellen ist. Staatspolitisch liegen zentralistische und föderalistische Tendenzen in Widerstreit, während volkswirtschaftlich das Ausmaß des staatlichen Interventionismus dauernd zur Diskussion steht.

Gegenwärtig ist für das Problem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wiederum eine neue Lösung zu suchen, wobei die zeitliche Dringlichkeit als Peitsche wirkt. Diese Befristung ist nicht vorteilhaft für eine gründliche Abklärung und politische Vorbereitung, da als schwere Aufgabe gestellt ist, den volkswirtschaftlich günstigsten Interventionismus in einem Bundesstaatsgefüge zu erreichen.

## DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESICHTSPUNKT

In volkswirtschaftlicher Hinsicht kann wohl unbestritten festgehalten werden, daß die Finanzpolitik eine Verbindung interventio nistischer Maßnahmen zur Verteilung des Volkseinkommens und Volksvermögens darstellt. Es ist ohne weiteres klar, daß dieser Interventionismus je nach dem Ausmaß und dem Zeitpunkt den Ablauf des Wirtschaftsprozesses wesentlich beeinflußt. Er kann fördernd oder hemmend wirken. Deshalb ist jede finanzpolitische Maßnahme eine konjunkturpolitische Maßnahme. (Der Begriff Konjunkturpolitik wird nachstehend in der Regel immer im weitesten Wortsinne gebraucht.) Ein Gegensatz zwischen Finanzpolitik und Konjunkturpolitik ist immer schädlich. Den volkswirtschaftlichen Maßstab für jeden finanz-

politischen Interventionismus gibt die Konjunkturpolitik. Diese allgemeine Erkenntnis ist in der Doktrin nicht neu; dagegen scheint sie es für die praktische Politik zu sein.

Aus methodischen Zweckmäßigkeitsgründen soll mit Hilfe eines konkreten, aber schematisierten Beispiels vorerst das Grundproblem beleuchtet werden.

Wir nehmen an, der Bau einer Straße sei vom konjunkturpolitischen Gesichtspunkt als zweckmäßig erachtet worden, zum Beispiel zur Arbeitsbeschaffung im Baugewerbe. Der Staat — vorläufig als Einheitsstaat gedacht — streckt das Geld vor mit der Auflage einer spätern Rückzahlung. Wie er es vorher beschaffte, durch Steuern, Anleihen oder Geldschöpfung, ist wohl wichtig, aber braucht in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt zu werden. Das Geld wird ausgegeben in Form von Arbeitslöhnen und Preisen für gekaufte Waren. Alle möglichen weiteren Ausgaben werden hier bewußt weggelassen. Die beschäftigten Arbeiter erhalten entweder einen höheren Lohn als früher oder einen höhern Lohn als die vorausgehende Arbeitslosenunterstützung oder gar als neues Einkommen den ganzen Lohn. Somit ist ein wesentlicher Teil der Gesamtlohnsumme als zusätzliches Einkommen zu werten. Es ist ferner anzunehmen, daß die Lieferanten von Waren zur Hauptsache zusätzliche und teilweise auch besser bezahlte Lieferungen tätigen können. Somit schaffen auch die Ausgaben für die Warenkäufe über die höhern Betriebsgewinne zusätzliche Einkommen. Diese beiden zusätzlichen Einkommensarten stellen auch zusätzliches Steuereinkommen dar und erwirken für den Staat einen zusätzlichen Steuerrückfluß. Wichtig ist nun weiter, wie diese zusätzlichen Einkommen verwendet werden. Ein kleiner Teil davon wird als Geldkapital gespart, schafft zusätzliches Geldvermögen, also auch Steuervermögen mit dem entsprechenden Steuerrückfluß; aber dieses Geld verschwindet vorläufig aus der volkswirtschaftlichen Zirkulation. Der große verbleibende Rest dieses zusätzlichen Einkommens wird zum Kauf von Konsum- und Produktionsgütern verwendet. Diese Käufe schaffen wiederum zusätzliche Unternehmergewinne, zusätzliche Arbeitslöhne und zusätzliche Sparvermögen und bewirken ebenfalls einen entsprechenden Steuerrückfluß an den Staat. Wenn man das Geld, das zusätzlich durch den Straßenbau in Zirkulation kam, rot färben würde und man ihm auf dem Gang durch die Volkswirtschaft in allen Verästelungen folgen könnte, wäre festzustellen, wie hoch sich die gesamte zusätzliche Einkommenssumme anläuft, nach wieviel Umschlägen rund neunzig Prozent gespart in Geldvermögen ruhen wird und welche Summen in Form von Steuern an den Staat zurückfließen. Nach wissenschaftlicher Terminologie sind diese Größen abhängig vom sogenannten Multiplikatoreffekt (dessen Ausmaß von einer gut aus-

gebauten Wirtschaftsstatistik feststellbar ist). Als günstig kombiniert könnte vorläufig diejenige Maßnahme bezeichnet werden, die dem Fiskus aus dem Steuerrückfluß die Verzinsung und Amortisation des aufgewendeten Geldes erbringt.

Aus dieser absichtlich etwas breiten Darstellung einer bestimmten, ausgewählten, interventionistischen Maßnahme geht deutlich hervor, wie wichtig die vollständige, regional unbeschränkte steuerliche Erfassung sein kann. Zudem ist dem Beispiel auch zu entnehmen, wieviel Steuern zu erheben sind. Mehr als die Verzinsung und Amortisation innert nützlicher Frist zu verlangen, ist volkswirtschaftlich schädlich. Aber auch weniger könnte schädlich sein, wenn damit ein anderes Werk verhindert würde. Daß man dabei alle indirekten Aufwendungen — allgemeine Verwaltung, Erhaltung von Ruhe und Sicherheit nach außen und innen, Schulwesen usw. — entsprechend einzurechnen hat, ist wohl selbstverständlich.

Daraus ergeben sich für den Zentralstaat vorläufig folgende Schlüsse: Zwischen den Ausgaben und den Einnahmen des Staates beruht ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis. Die Einnahmen sollen sich nach den Ausgaben richten und die Ausgaben nach den möglichen Einnahmen. Dabei spielt natürlich der Zeitfaktor eine maßgebende Rolle. Für den Bundesstaat im besondern ergibt sich daraus noch die weitere Schlußfolgerung, daß er eine wirtschaftliche Einheit bilden muß.

#### DER STAATSPOLITISCHE GESICHTSPUNKT

Die letzte Schlußfolgerung, wonach der Bundesstaat uneingeschränkt eine wirtschaftliche Einheit zu bilden habe, ist scheinbar mit dem staatspolitischen Gesichtspunkt nicht vereinbar. Nach der Idee des Bundesstaates behalten die Gliedstaaten ihre volle Selbständigkeit. Sie übertragen dem Zentralstaat nur Einzelaufgaben, die er zweckmäßiger lösen kann, die ihm aber von den Gliedstaaten gemeinsam (nicht einzeln wie im Staatenbund) entzogen werden können. Im hier berührten Problemkreis besteht die Selbständigkeit des Gliedstaates darin, daß er unabhängig vom Zentralstaat sein Volkseinkommen und Volksvermögen nach eigenem Gutdünken intervenierend verteilt, also die besondere wirtschaftliche «Struktur» bestimmt. Wenn er beispielsweise nur den Vermögensertrag oder nur das Erwerbseinkommen mit Steuern belasten will, ist das seine Sache und zu regeln nach seinem politischen Gutdünken. Es treten viele Fälle auf, wo durch Aufgabenübertragungen an den Zentralstaat dieser die Gliedstaaten für die Kosten belasten muß. Wie diese Beiträge aufzubringen sind, steht aber ausschließlich im Kompetenzbereich des Gliedstaates. Steigt

oder sinkt durch solchen gliedstaatlichen Interventionismus das gliedstaatliche Volkseinkommen und Volksvermögen, wird bei Abstimmungen und Wahlen der einzelne Stimmbürger seine Meinung deutlich sagen; denn er spürt die Wirkungen dieser interventionistischen Politik meistens direkt und oft recht empfindlich. Erhebt nun der Zentralstaat beispielsweise eine besondere Steuer, verändert er dadurch die Volkswirtschaft eines Gliedstaates von außen her, ohne daß der Stimmbürger des Gliedstaates sich dagegen wehren kann. So könnte eine Spezialsteuer, die die Uhrenindustrie belastet, leicht eine Mehrheit im Zentralstaate finden gegen den Willen der Bürger der hauptsächlich betroffenen Gliedstaaten. Selbst allgemeine Zwecksteuern, auch wenn sie verbrämt werden mit einer Beteiligung des Gliedstaates am Ertrag, stellen eindeutig einen Eingriff von außen her dar. Der Gliedstaat verliert seine Staatsgewalt und wird zum Verwaltungsbezirk mit besonderen Kompetenzen herabgemindert.

Als Schlußfolgerung ist deshalb festzuhalten, daß im Bundesstaat die steuerpolitische Hoheit uneingeschränkt dem Gliedstaat für sein Gebiet verbleiben muß, da nur er verantwortlich ist für die «Strukturpolitik» seines Gebietes.

#### DIE GRUNDLAGEN ZUR LÖSUNG

Nach dem volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt sollte der Staat eine Einheit bilden mit lückenlos möglichem Steuerrückfluß, und nach dem staatspolitischen Gesichtspunkt verlangt jeder Gliedstaat die volle Steuerhoheit über sein Gebiet. Dieser scheinbare Gegensatz kann im Bundesstaat ohne Schwierigkeiten gelöst werden. Unser Beispiel vom Straßenbau soll hier noch einmal illustrierend einspringen.

Die Straße wurde gebaut aus konjunkturpolitischen Gründen und zwar vom Bund für die Kantone, indem der Bund den Kantonen das Geld vorstreckte. Die Kantone müssen es ihm also später zurückgeben und erhalten die Mittel dazu aus dem Steuerrückfluß. Wenn wir eine einheitliche Steuerpraxis in allen Kantonen annehmen — in der Tendenz je eine einzige Einkommens- und Vermögenssteuer kombiniert — entstehen gar keine Schwierigkeiten in der steuerlichen Erfassung der Mehreinkommen und -vermögen. Dagegen stellt sich als besonderes Problem die genaue Feststellung der zusätzlichen Einkommen und Vermögen in den einzelnen Kantonen. Das ist die Aufgabe einer nach modernen konjunkturpolitischen Gesichtspunkten ausgebauten Wirtschaftsstatistik. Man könnte dies zudem behelfsmäßig vorläufig auch mit Hilfe von Volkseinkommensschätzungen für einzelne Kantone lösen. An Hand so errechneter Zahlen ist ein Verteilungsschlüssel für die Leistungen der Kantone aufzustellen. Daß ferner eine zeitliche

Staffelung für die Rückzahlungen der Kantone aus der zeitlichen Verschiebung der Steuerrückflüsse gegeben ist, liegt auf der Hand. Der Bund spielt hier die Rolle des Bankiers für die Kantone. Diese Rückzahlungen der Kantone sind als Steuerkontingente nach Art. 42 f der Bundesverfassung zu werten. Mit Hilfe dieser Kontingente könnte somit der Finanzausgleich eindeutig und den Verhältnissen voll entsprechend realisiert werden.

Dieses vereinfachte Beispiel stellt einen Interventionsfall zur Erreichung größerer Produktivität dar. In grundsätzlich gleicher Weise wären somit gleichartige Fälle zu behandeln. Besondere Schwierigkeiten entstehen nicht. Aber nicht alle Interventionsfälle wollen eine Mehrproduktivität bewirken. Mit Hilfe eines weitern schematisierten Beispiels soll dies veranschaulicht werden.

Für bestimmte Branchen der Exportindustrie wären wohl, auf lange Dauer gesehen, lohnende Exportmöglichkeiten vorhanden; aber die Risiken sind zu groß für die interessierten Firmen. Andere lohnende Absatzmöglichkeiten bestünden nicht und Arbeiterentlassungen könnten die Folge sein sowie Arbeitslosigkeit wegen mangelnder anderer Arbeitsmöglichkeiten. Um dies und damit eine volkswirtschaftliche Schädigung zu verhindern, tritt der Bund mit Risikogarantien helfend zur Seite. Zusätzliches Einkommen und Vermögen wird dadurch nicht gebildet, bloß Mindereinkommen und eine geringere Vermögensbildung verhindert. Wie ist nun aber hier für die Deckung aufzukommen? Ein direkt ausgelöster, zusätzlicher Steuerrückfluß findet nicht statt. Würde man den Kantonen trotzdem sofort zahlbare Kontingente nach dem Maß ihres verhinderten Mindereinkommens und der geringeren Vermögensbildung auferlegen, hätte das eine größere Steuerbelastung und dadurch eine mögliche tendenzmäßige Schädigung der gesamten Volkswirtschaft zur Folge.

Daraus geht deutlich hervor, daß ein weiterer Gesichtspunkt zur Beurteilung einer interventionistischen Maßnahme herangezogen werden muß: der Konjunkturablauf. Arbeiterentlassungen und keine offenen Arbeitsplätze sind Depressionerscheinungen. In diesem Zusammenhang ist die grundsätzliche Frage zu stellen, wer verantwortlich ist für die Konjunkturpolitik; denn der Verantwortliche hat auch die entsprechenden Lasten zu übernehmen. Die Beantwortung ist grundsätzlich einfach. Im Bundesstaat kann nur der Bund zielbewußt, umfassend und originär den Konjunkturablauf beeinflussen, und er muß es auch, weil ihm die Gliedstaaten die Mittel dazu gaben (zum Beispiel Geld- und Währungswesen, Zollwesen usw.). Bei der Mittelbeschaffung kann er alles aus seinen eigenen Mitteln tragen oder er belastet für einen kleinen Teil auch die Kantone mit Kontingenten. Aus konjunkturpolitischen Rücksichten sollte der Bund die Bezahlung

eventueller Kontingente in Hochkonjunkturzeiten verlangen. In diesem Zeitraum fließen die Steuern reichlich und ihre Erhebung kann zudem auf natürliche Weise die erwünschte Bremswirkung erzeugen. Der Bund schaltet sich auch in diesem Falle als Bankier der Kantone ein.

Andeutungsweise konnte mit diesem Beispiel gezeigt werden, wie die Finanzierung einer fast reinen konjunkturstabilisierenden Maßnahme durchzuführen wäre. Damit sind aber die grundsätzlich wichtigsten Gesichtspunkte für das bundesstaatliche Finanzproblem noch nicht alle beleuchtet. Neben der Förderung der Produktivität (Beispiel Straßenbau) und der Erhaltung der volkswirtschaftlichen Stabilität (Beispiel Exportrisikogarantie) werden der bundesstaatlichen Finanzpolitik auch strukturelle und sozialpolitische Interventionen übertragen.

Aktuell sind gegenwärtig die finanzielle Sicherung einer landwirtschaftlichen Anbaufläche von 300 000 Hektaren und das viel diskutierte Problem der Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Aus weitgehend politischen Gründen wäre also hier intervenierend einzugreifen. Es sollen nach unsern Beispielen Interventionen zugunsten eines Berufsstandes und einer Bevölkerungskategorie sein. Man will bewußt eine grundsätzliche Neuverteilung des Nationalproduktes. Rein schematisch gesehen, erfolgt hier ein klarer Zuschuß für die zu Begünstigten. Dieser politischen Absicht muß natürlich bei der Finanzierung Rechnung getragen werden. Es geht nicht an, entsprechend dem Schema des Straßenbaus die Finanzierung ausschließlich auf den Steuerrückfluß aus Mehreinkommen und -vermögen auszurichten. Damit wäre die politische Absicht illusorisch. Es ist aber auch nicht eine direkte konjunkturstabilisierende Intervention, die ganz oder zu großen Teilen dem Zentralstaat überbunden werden sollte. Sie stellt, wie schon angedeutet, rein schematisch eine Neuverteilung dar, wobei die Nicht-Berücksichtigten die Kosten zu tragen haben, im Falle der Standesbegünstigung die andern Stände, im Falle der Begünstigung einer Bevölkerungskategorie die andern Kategorien. Bewußt einseitig, nur vom Gesichtspunkt des gewollten Zuschusses aus betrachtet, hätten die Gliedstaaten oder die Kantone die Finanzlast vollständig zu tragen. Die Verteilung wäre in diesem Falle nach dem volkswirtschaftlichen Gewicht des nicht landwirtschaftlichen Sektors und für den andern Fall nach dem volkswirtschaftlichen Gewicht der nichtbegünstigten Klassen zu richten, im speziellen Falle der Altersversicherung wohl nach der gesamten Volkswirtschaft eines Kantons.

Ist der Verteilungsschlüssel so festgelegt, und die Kontingente jedes einzelnen Kantons bestimmt, gilt es nun die Frage zu prüfen, wie

und wann die Kantone die Kontingente zu zahlen haben. Es klingt banal wenn man sagt: «Die Kantone sollen zahlen, wenn sie Geld haben.» Aber darin liegt ein konjunkturpolitischer Grundsatz, der in der Regel nicht beachtet wird. Das Geld ist vorhanden in Zeiten der Hochkonjunktur, wenn die Steuergelder reichlich fließen, und es fehlt in der Depression, wenn die Steuern herabgesetzt und die Staatsausgaben erhöht werden sollten. Deshalb hätten die Kantone die Kontingente in Zeiten der Hochkonjunktur zu zahlen. Der Kanton besitzt in der Steuererhebung das wirkungsvolle Bremsmittel für die möglicherweise überbordende Konjunkturentwicklung und in den Kontingentsschulden an den Bund das Gegengewicht gegen zu hohe Ansprüche der Bürger und Volksvertreter an den Staat, also eine doppelte Bremswirkung, die zudem den Vorteil hat, voll wirksam zu sein und doch nicht als Fremdkörper staatlicher Willkür empfunden zu werden. Sie entspricht dem vernünftigen Empfinden jedes denkenden Bürgers. In Depressionszeiten dagegen leistet der Kanton selbstverständlich keine Kontingents-Zahlungen oder solche nur bei besonders günstigen Umständen. Es liegt im Ermessen des Bundes und des einzelnen Kantons, gemeinsam diese Zahlen Jahr für Jahr festzulegen. Somit besitzt der Bundesstaat im Steuerkontingent des Gliedstaates und der Bankierfunktion des Zentralstaates das leistungsfähige Mittel zur Konjunkturkoordinierung zwischen dem Bundesstaat und den selbständigen Gliedstaaten. Daß nach diesem Grundsatz alle Kontingentszahlungen zu leisten wären, ist wohl klar.

Wenn man die erwähnte, bewußt gewollte Einseitigkeit verläßt und die beiden letzten angeführten Beispiele im Lichte der Wirklichkeit betrachtet, kommt deutlich zum Vorschein, daß sie praktisch alle drei Gesichtspunkte, die Mehrproduktivität, die Konjunkturverstetigung und den Zuschuß vereinigen. Der Hauptakzent liegt auf der gewollten Begünstigung. Daneben geht besonders im Falle der Sicherung der bestimmten Anbaufläche deutlich die Absicht zu Mehrproduktivität hervor. Beim Beispiel der Altersversicherung tritt das volkswirtschaftliche Postulat einer Konjunkturverstetigung mit dem fast idealen Mittel der Verstetigung des Massenkonsums deutlich zutage. Daß hiedurch ebenfalls die Mehrproduktivität gefördert wird, ist unbestreitbar wie beim Anbauplan die Konjunkturstabilisierung. Daraus ergibt sich die gegebene Finanzierung. Die Ausgaben für die Konjunkturstabilisierung hat der Bund ganz oder zum größten Teil zu tragen. Den andern Teil tragen die Kantone. Die festgesetzte Kontingentsumme wird auf sie verteilt nach dem Gesichtspunkt des Mehreinkommens beziehungsweise ihres zusätzlichen Steuerrückflusses oder nach ihrer volkswirtschaftlichen Struktur allgemein. Wie hoch die einzelnen Teile sind, ist eine Ermessensfrage, wie hoch die kanto-



nalen Kontingente, hauptsächlich eine statistische Frage. Ganz allgemein kann gesagt werden, daß wohl jede interventionistische Maßnahme alle drei Gesichtspunkte, die Mehrproduktivität, die Konjunkturstabilisierung und den Zuschuß in sich vereinigt.

#### DER LÖSUNGSVORSCHLAG

Die vorstehenden Darlegungen zeigen wohl deutlich, daß die Finanzpolitik kein Eigenleben führt, sondern Konjunkturpolitik im weitesten Sinne des Wortes ist. Diese Erkenntnis bildet die Voraussetzung für jede Finanzreform. Weiter wurde klar, daß unabdingbar von jeder Finanzordnung im Bundesstaat zwei Postulate zu erfüllen sind: die volkswirtschaftliche und die föderalistische Ausrichtung. Endlich erwies es sich, daß die Finanztechnik als Technik nur eine untergeordnete Rolle zu spielen hat. Ist so einmal die Wertordnung klargelegt, muß nun gefragt werden, in welcher Form dieser Stoff zu realisieren sei, in welchem Umfang Bestimmungen aufzustellen sind und wie technisch die Aufgabe bewältigt werden könne.

Die Beantwortung der Formfrage ist für den schweizerischen Bundesstaat glücklicherweise leicht. Die nötigen Verfassungsbestimmungen sind vorhanden sowohl für die Kompetenz- wie für die Verfahrensordnung.

Durch die Uebertragung des Geld- und Währungswesens, des Zollwesens sowie des Rechtes auf Erhebung von Steuerkontingenten auf den Bund gibt die Verfassung diesem die Mittel zur Konjunkturpolitik, insbesondere zur Konjunkturstabilisierung. Damit überbindet sie ihm auch die Verpflichtung und Verantwortung zur entsprechenden Politik. Die «Struktur-Politik» dagegen ist Sache der Kantone. Die Produktionsmittel wie der Wirtschaftsertrag liegen in ihrem Hoheitsgebiet. Ihnen untersteht der staatliche Interventionismus und je zweckmäßiger er ausgestaltet ist, um so höher steigt der volkswirtschaftliche Reichtum. Aus der Idee des Bundesstaates heraus ist es ohne weiteres denkbar, daß — wie schon früher angedeutet — die Gliedstaaten einzelne Aufgaben dem Zentralstaate übertragen oder übertragene Aufgaben auch wieder abnehmen. Die Kosten solcher übertragener Funktionen haben natürlich die Gliedstaaten zu tragen beziehungsweise dem Bund zurückzuerbüßen, im schweizerischen Bundesstaate in der Form der Kontingente. Dieser bundesstaatliche Gedanke ist leider in der Schweiz seit langer Zeit unberücksichtigt geblieben, da man sich staatspolitisch fast ausschließlich einheitsstaatlich orientierte. Nur so sind eine Reihe, glücklicherweise untergeordneter, eigentlich bundesstaatswidriger Verfassungsbestimmungen zu erklären. Sie sind eine Tatsache und mit ihnen ist zu rechnen; aber

ihre Gültigkeit braucht nicht ewig zu sein. Zudem ist oft auch eine zeitgemäßere, bundesstaatliche Auslegung möglich.

Als Grundzüge der Verfahrensordnung sind noch einmal zusammengefaßt festzuhalten, daß der Bund verantwortlich ist für die Konjunkturstabilisierung, da ihm die Verfassung die nötigen Mittel übertrug und künftig auch zuweisen sollte. Die Kantone sind ausschließlich verantwortlich für die «Struktur-Politik», was ihnen die Verfassung mit der Uebertragung der Gebietshoheit zuordnete.

Nach dem Grundsatz, keine neue Ausgabe ohne Deckung, ist zu untersuchen, wieweit eine vorgesehene interventionistische Maßnahme der Konjunkturstabilisierung oder der Mehrproduktivität dient und wieweit sie einen Zuschuß zugunsten eines Teils der Volkswirtschaft darstellt. Die Schlüsse sind zugleich die Leitsätze für die Finanzierung, sowohl für die Festlegung der Höhe des Bundesbetrages als auch für die Berechnung der kantonalen Kontingente. Der Einzelbeschluß — in welcher Rechtsform er gefaßt wird, ist hier nicht von Bedeutung — muß zudem noch weitere Angaben aufweisen, zum Beispiel über den Zahlungsmodus für die Kontingente, ob den Kantonen volle Freiheit gelassen werde oder ob die Zahlung innert einer bestimmten Zeit und in bestimmter Staffelung zu erfolgen habe sowie ob bei Nichteinhalten des Zeit- und Staffelungsplanes Verzugszinse zu leisten seien oder nicht. Alle diese Zusatzbestimmungen sollten reiner Ausdruck konjunkturpolitischer Erwägungen sein. Vorschriften aber, wie die Beiträge aufzubringen sind, dürfen in diesem (Bundes-) Beschluß nicht stehen; denn diese Vorschriften stehen ausschließlich den Kantonen zu. Sie sind auf ihrem Gebiet kraft ihrer Hoheit zuständig, aber auch verantwortlich für alle interventionistischen Eingriffe «struktureller» Art in ihr Wirtschaftsleben. Dabei werden einzelne Kantone kaum allzulange an starren und überlieferten Formen kleben; denn die volle Verantwortlichkeit und die Beispiele anderer Kantone wirken sicher anfeuernd. (Besondere Beachtung verdient der Vorschlag von Dr. M. Regamey und seines Kreises — «Der föderalistische Weg zur Bundesfinanzreform», Schriften des Aktionskomitees für die Bundesfinanzreform, Basel 1946 —, der die Vorteile der Quellenbesteuerung mit der individuellen Veranlagung durch den Einbau einer Art Verrechnungssteuer verbindet.)

Eine bundesstaatliche Volkswirtschaft muß notwendig ein wirkungsvolles Bindeglied zwischen der Konjunkturpolitik des Zentralstaates und den Wirtschaftskörpern der einzelnen Gliedstaaten aufweisen. Die Gliedstaaten müssen aktiv und passiv mit der Politik des Zentralstaates verbunden sein. Sie sollen die produktivitätsfördernden Vorschüsse und die ausgleichenden Zuschüsse erhalten, den Vorteil der konjunkturpolitisch orientierten Rückzahlung genießen

können, aber auch die Politik des Bundes nicht direkt stören dürfen. Es ist deshalb als Glücksfall zu werten, daß die Institution des Kontingentes bei der letzten Revision der Bundesverfassung bloß in die «historische Rumpelkammer» (Großmann: «Bundesstaatliche Finanzpolitik», in «Schriften für Schweizerart und Kunst», 59/60) und nicht hinausgeworfen wurde. Das Kontingent, sinngemäß ausgebaut und angewendet, ist das fast ideale Bindeglied zwischen dem Bund und den Kantonen. Leider basierte die erste Realisierung auf einem Ueberlegungsfehler, der seither nicht ausgemerzt wurde. Die Kontingente wurden nur einmal erhoben, um die Grenzbesetzungskosten von 1849 zu decken. Statt diese Beschränkung auf die Mobilisationskosten zu lassen und für jede neue Kontingentserhebung einen besondern Verteilungsschlüssel aufzustellen, wurde ein Generalkontingent, das sogenannte Geldkontingent, statuiert, das für jeden Fall Geltung haben sollte. Daß diese rein finanztechnische Institution weder volkswirtschaftlich befriedigt noch den konkreten Verhältnissen entspricht, braucht nicht besonders begründet zu werden. Auch die Verbesserungsvorschläge von Higy («Bundesfinanzreform und Art. 42 Lit. F. BV» in der Festgabe Fritz Fleiner 1937), Regamey («Von der Verrechnungssteuer zu den kantonalen Geldkontingenten» in «Der föderalistische Weg zur Bundesfinanzreform», Schriften des Aktionskomitees für die Bundesfinanzreform) und Schmutz («Auf neuen Wegen zum Ziel der Bundesfinanzreform» in «Steuer-Revue» Nr. 8 und 9, Bern 1946) haften noch im Gedanken des Generalkontingentes, einer fast reinen finanztechnischen Geldübertragung zwischen Kantonen und Bund und weisen dem Kontingent vor allem die Stellung als konjunkturpolitisches Bindeglied nicht zu. Solange im Bundesstaat gerade dieses Bindeglied fehlt, solange wird auch die Finanzreform zur Diskussion stehen bleiben.

Man wird sicher mit Recht die Frage aufwerfen, ob nicht an Stelle der Kontingente auch Bundessteuern diese Bindegliedfunktion übernehmen könnten. Eine solche Lösung ist sowohl volkswirtschaftlich wie staatspolitisch abzulehnen. Das Nebeneinander von verschiedenen, nicht voll aufeinander abgestimmten Steuern verursacht Störungen im Wirtschaftsablauf, die den realen Ertrag der Volkswirtschaft wie auch den Steuerertrag selbst wesentlich vermindern können; denn eine vollständige Abstimmung der Bundessteuern auf die kantonalen ist ausgeschlossen und umgekehrt die Abstimmung der kantonalen Steuern auf die Bundessteuern gesetzgebungstechnisch sozusagen unmöglich und zudem noch bundesstaatswidrig. Daß die kantonalen Steuerordnungen keine Idealgesetze sind, ist eine Tatsache, die in Kauf genommen werden muß. Jedes ungünstig wirkende Steuergesetz

schädigt zur Hauptsache aber die Wirtschaft des eigenen Kantons. Wenn die Kantonsbürger das tragen wollen, ist das ihre Sache. Der Bund kann mit der Ordnung der Kontingentserhebung wohl einiges korrigieren und auf die Dauer wenigstens tendenzmäßig Abhilfe schaffen; aber für die konkrete Ordnung sind die Kantone allein zuständig und auch verantwortlich. Die Steuerkontingente stellen deshalb gegenwärtig wohl das beste konjunkturpolitische Bindeglied zwischen Bund und Kantonen dar.

Die technischen Probleme, die sich bei der Durchführung ergeben, sind einfach zu lösen; aber sie verlangen für mehrere Aufgaben eine grundsätzliche Neuordnung. Alle finanzpolitischen Interventionen sind nach volkswirtschaftlichen Erwägungen vorzunehmen und bei rein politisch bedingten sind die volkswirtschaftlichen Wirkungen angemessen zu berücksichtigen. In der Hauptsache werden sie antizyklisch sein müssen. Der Bund muß daher das bisherige fast rein finanztechnische Budget durch ein volkswirtschaftliches ersetzen, etwa im Sinne des Vorschlages von Beveridge («Full employment in a free society»). Auch die Kantone werden ihre Budgets etwas volkswirtschaftlicher ausgestalten müssen, entsprechend ihrer Sonderstellung in einer bundesstaatlichen Volkswirtschaft, was aber sukzessive geschehen kann und ohne plötzliche Aenderung ihrer traditionellen Finanz- und Budgetpolitik.

Die Festsetzung der einzelnen Kontingente und die Festlegung eines eventuellen besondern Zahlungsmodus stellt eine schwere Aufgabe dar, da nicht mechanisch immer gleich, sondern von Fall zu Fall individuell vorzugehen ist. Dieses Verfahren stellt an die kantonalen Finanzdirektoren sicher hohe Anforderungen; aber ihre Aufgabe kann durch die notwendige statistische Vorarbeit zum allergrößten Teil objektiv gelöst werden. Zu diesem Zwecke wäre der längst fällige Ausbau der Wirtschaftsstatistik nun beschleunigt vorzunehmen. Das Eidgenössische Statistische Amt ist sicher schon jetzt in der Lage, gute Annäherungszahlen zu beschaffen. Je eher und gründlicher der Ausbau stattfindet, um so besser kann der gesamten Volkswirtschaft gedient werden. (Es ist eine volkswirtschaftliche Verschwendung, wenn zum Beispiel große, für eine zeitgemäße Marktforschung aufgeschlossene Firmen eigene Volkseinkommensschätzungen für einzelne Kantone und Gebiete erstellen müssen und kleine Firmen sich mit ungenügendem Ersatz oder zweifelhaften Schätzungen zu begnügen haben, während ein eidgenössisches Amt diese Arbeit mit größter Sachkenntnis und allen notwendigen Angaben für alle machen könnte).

Die vorgeschlagene Regelung besitzt, verfahrensmäßig gesehen, den Vorteil, daß nicht die gesamte Volkswirtschaftspolitik des Bundes und der Kantone mit einem Schlag geändert werden muß. Sie wird

laufend, von Einzelfall zu Einzelfall realisiert. Ihre Wirkungen breiten sich ohne Friktionserscheinungen wellenförmig auf die ganze Volkswirtschaft aus, und Stufe um Stufe wird fast unbemerkt erklommen.

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der hier dargestellte Vorschlag der Bundesfinanzreform ist eine reine bundesstaatliche Ordnung. Für die Konjunkturpolitik des Bundes sowie auch für die volkswirtschaftliche «Strukturpolitik» nach dem Willen der Kantone bietet er fast unbeschränkte Möglichkeiten. Er verlangt auch keine besondere, ideell begrenzte Wirtschaftspolitik als Grundlage. Seine Durchführung erfolgt unbemerkt für den einzelnen Bürger, ohne direkten interventionistischen Einfluß auf die Konjunkturpolitik des Bundes. Grundsätzlich neue politische Kompetenzausscheidungen verlangt er nicht, ebenso keine neuen Amtsstellen. Der Ausbau der Wirtschaftsstatistik müßte auch sonst erfolgen und die Verwirklichung der neuen Budgetpolitik ist auf jeden Fall nur eine Frage der Zeit.