

# Finanzpolitische Probleme der Schweiz in den achtziger Jahren : Visionen für die Zukunft

Autor(en): **Stich, Otto**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue - Profil : Monatszeitschrift**

Band (Jahr): **64 (1985)**

Heft 6

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-340253>

## **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.

formprojekte in der Sozialpolitik, im Umweltschutz und im öffentlichen Verkehr in zufriedenstellender Art und Weise durchzuführen. Andererseits muss der Bund im Falle eines Konjunkturrückganges über die nötigen Reserven verfügen können, um gegebenenfalls Programme zur Ankurbelung der Wirtschaft realisieren zu können.

Zweitens macht die Erhöhung der Leistungen des Bundes an die AHV/IV eine Neuverteilung

des Reingewinns der Alkoholverwaltung notwendig. Die 110 Mio. Franken zur zusätzlichen Finanzierung der AHV dürfen nicht vernachlässigt werden.

Drittens sind die Kantonsanteile an den Stempelabgaben nicht mehr gerechtfertigt, da es sich um eine reine Bundessteuer handelt, auch was den Einzug anbetrifft.

Schliesslich können wir einen echten Beitrag zur Entbürokratisierung leisten, wenn wir der

Aufhebung der mehr als bescheidenen Unterstützung für Mahllohn zustimmen, und zwar ohne damit der Landwirtschaft zu schaden.

Mit den Finanzvorlagen, die am 9. Juni dieses Jahres zur Abstimmung gelangen, steht also einiges auf dem Spiel. Es geht um die letzten Bausteine am sorgfältig geplanten Gebäude der Sanierung des Bundeshaushaltes. Es wäre ein Fehler, dies zu unterschätzen.

*Finanzpolitische Probleme der Schweiz in den achtziger Jahren*

# Visionen für die Zukunft

*Von Bundesrat Otto Stich, Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes*

*Ende April hat Bundesrat Otto Stich an der Basler Senioren-Universität in einer Vorlesung über die finanzpolitischen Probleme der achtziger Jahre auch seine Visionen für eine neue Finanzordnung dargelegt. Darin plädierte er für eine gerechtere und erst noch praktikable Neuordnung der Bundesfinanzen. Otto Stich sprach aber auch über die gegenwärtige Situation, die sich chaotisch ausnimmt. Hier sollte etwas Ordnung hineingebracht werden – aber die sonst ordnungsliebenden Schweizer haben noch allemal Schwierigkeiten gemacht, wenn es um die Finanzpolitik des Bundes ging. Ob es gelingt, der Schweiz zu ihrem 700jährigen Geburtstag eine neue Finanzordnung zu schenken, hängt nicht nur von Otto Stich ab, dessen Vorlesung wir hier im Wortlaut drucken.*

## 1. Einleitung

Das Thema meines Referats lässt mir etwelche Freiheit in der Wahl der Fragestellungen, die ich vor Ihnen und mit Ihnen erörtern möchte. Unmissverständlich zwingt es mich jedoch, nicht nur zurück, sondern auch in die *Zukunft zu blicken*. Dass dies vor Ihnen geschehen soll, die Sie – wie ich selber – in der zweiten Lebenshälfte stehen, erfüllt mich mit besonderer Genugtuung.

Von der Sache her verpflichtet mich das Thema, als Finanzminister des Bundes zu den *Finanzen der öffentlichen Gemeinwesen insgesamt* zu sprechen. Da-

mit gebebe ich mich auf Glatteis. Denn eine allseits abgestimmte Interessenlage kann es zwischen dem Bundeshaushalt, 26 kantonalen Haushalten und über 3000 Gemeindehaushalten höchstens in einigen Grundsätzen geben. In der konkreten Tagespolitik sind die Probleme naturgemäss von unübersehbarer Vielfalt, ist demnach auch die Optik von Standort zu Standort und von Fall zu Fall verschieden.

Eine national koordinierte Finanzpolitik auf allen Stufen mit einheitlichen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen ist für unser Staatswesen eine utopische Vorstellung. Das ist allerdings kein Unglück, sondern vielmehr

ein anschauliches Beispiel für den Föderalismus. Die Kantone sind souveräne Staaten mit eigenen Aufgaben und eigener Finanzhoheit. Auch die Gemeinden verfügen über einen hohen Grad an Selbstverwaltung. Bei dieser weiten Streuung der Entscheidungsbefugnisse und den grossen Unterschieden von Kanton zu Kanton, von Gemeinde zu Gemeinde, gibt es nicht *eine* Finanzpolitik, sondern deren viele. Diese Eigenständigkeit bedeutet allerdings nicht, dass die politischen Ebenen nicht miteinander reden können.

Wirkungsvolle, von Leerläufen freie Zusammenarbeit dreier Ebenen in der Finanzpolitik setzt eine lagegerechte *Aufgabenverteilung* und eine klare *Zuteilung der Finanzquellen* voraus. Überdies sollten die *Steuersysteme* zweckmässig und gerecht ausgestaltet sein.

Diese Themenbereiche sind in der derzeitigen Diskussion brandaktuell. Einmal hat die durch hohe Defizite erzwungene Sanierungspolitik des Bundes seit 1975 zu Belastungen der Kantone geführt. Die Gespräche

mit den kantonalen Finanzdirektoren über den tragbaren Umfang solcher Lastenverschiebungen sind noch nicht abgeschlossen. Eng damit verknüpft ist ferner die vom Bundesrat vorgeschlagene *Neuverteilung der Aufgaben* zwischen Bund und Kantonen. Erste Massnahmen werden auf Beginn des kommenden Jahres in Kraft treten. Das zweite Massnahmenpaket wird uns jedoch noch bis in die neunziger Jahre beschäftigen. Dasselbe gilt für die Vorlage des Bundesrates zur *Harmonisierung der direkten Steuern zwischen Bund und Kantonen*. Und schliesslich müssen wir uns im Bundesrat schon bald einmal darüber Gedanken machen, wie die bis Ende 1994 befristete *Finanzordnung des Bundes* weitergeführt werden soll.

Ich werde mich also nicht scheuen, das Glatteis zu betreten und zu diesen Themenkreisen meine Vorstellungen erläutern. Bevor ich darauf eintreten kann, muss ich darlegen, in welcher Verfassung sich die Finanzen der öffentlichen Haushalte zu Beginn der achtziger Jahre darboten und wie es dazu gekommen ist.

## 2. Die öffentlichen Finanzen zu Beginn der achtziger Jahre

### 2.1 Lastenverschiebung auf den Bund zwischen 1950 bis 1975

Das starke Wachstum der Wirtschaft und der Bevölkerung nach dem Zweiten Weltkrieg liess die während der Vorkriegs- und Kriegszeit strapazierten öffentlichen Haushalte wieder erstarren. Gleichzeitig entstand eine *massive Nachfrage nach öffentlicher Infrastruktur* (Verkehrswege, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, Schulhäuser, Spitäler, Sozialversicherungen). Bei der in den fünfziger Jahren bestehenden Aufgabenverteilung schlug sich dies zuerst in den Gemeinde-

und Kantonshaushalten nieder. Die Lasten der Kantone und Gemeinden entwickelten sich in der Folge derart rapide, dass ihre Finanzhaushalte gegen Mitte der sechziger Jahre in die roten Zahlen abglitten. Es war deshalb nur logisch, dass der Bund um Hilfe angegangen wurde. Mit der Inangriffnahme und weitgehenden Finanzierung des Nationalstrassenbaus und der Einrichtung der Invalidenversicherung 1960/61 übernahm er zwei Aufgaben von überragender nationaler Bedeutung. Bald einmal folgten weitere Verpflichtungen in bisher vorwiegend den Kantonen und Gemeinden überlassenen Aufgaben, z.B. *neue oder stark erhöhte Beiträge*

- an die Ergänzungsleistungen der Kantone zur AHV/IV seit 1966,
- an den Bau und Betrieb kantonalen Universitäten seit 1966,
- an die Stipendienaufwendungen der Kantone seit 1965,
- an die Berufsbildung 1963/72,
- an den Gewässerschutz 1972,
- an die Unterstützung der Privatbahnen 1957 usw.

Neben dem verstärkten Engagement zugunsten der Kantone baute der Bund seine Leistungen an die AHV aus – erinnert sei an die zahlreichen AHV-Revisionen. Ferner investierte er grosse Summen in die Bundeshochschulen und Forschungsstätten (Ausbau der ETH Zürich, Übernahme der ETH Lausanne 1969 und des Instituts für Reaktorforschung in Würenlingen 1960, Errichtung des Instituts für Nuklearforschung in Villigen 1966 usw.).

Gleichzeitig wurde in den fünfziger und sechziger Jahren die *Einnahmenseite* beim Bund geschwächt:

- Errichtung der EFTA (Zollabbau 1960–62);
- Zollabbaurunde im Rahmen der GATT (Zollabbau 1968–70);

- Aushöhlung der Gewichtszollerträge durch die Inflation;
- Ermässigungen der Sätze bei der Warenumsatzsteuer (1956) und der Wehrsteuer (1955/1958 und 1963/64).

### 2.2 Krise der öffentlichen Haushalte und Neuorientierung der Finanzpolitik in den siebziger Jahren

Die Übernahme neuer Aufgaben bei gleichzeitigen Steuer- und Zollsensungen musste auch den Bund in finanzielle Nöte bringen. Der Bundesrat sah diese Entwicklung schon Mitte der sechziger Jahre voraus – davon zeugen die in Auftrag gegebenen Gutachten Jöhr und Stocker von 1966.

Da die Staatsrechnungen vor derhand jedoch noch positiv abschlossen, unterblieben einschneidende Massnahmen. Die Defizitperiode setzte beim Bund 1971 ein und wurde durch die seit 1973 defizitäre SBB verstärkt. Sie fällt zeitlich zusammen mit dem sich zu Beginn der siebziger Jahre verlangsamenden Wirtschaftswachstum. Indessen ist die *Finanzkrise des Bundes nicht rezessionsbedingt*, sondern im Gegenteil eine Folge des durch den Aufschwung verursachten Mehrbedarfs an öffentlichen Gütern. Die Rezession von 1975/76 hat die Lage nur verschärft und drastisch sichtbar gemacht.

Der Höhepunkt der finanziellen Anspannung bei den öffentlichen Haushalten entfällt auf Mitte der siebziger Jahre. 1976 erreichte die Staatsquote mit 42 Prozent ihren höchsten Wert und ist seither rückläufig. Mit der Botschaft über die Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt vom 3. April 1974 leitete der Bund eine *Sanierungspolitik* ein, die einen Trendbruch in einer 30jährigen stetigen Entwicklung markierte. Erinnert sei etwa an die Plafonierung der Krankenkassensub-

ventionen, die Aufhebung der Brotverbilligung und zahlreicher anderer Subventionen, die lineare Kürzung der Bundesbeiträge um 10 Prozent, den Personalstopp usw. Gleichzeitig wurden alle wichtigen Fiskaleinnahmen angehoben. Nur die Mehrwertsteuer blieb trotz ihrer allseits anerkannten Vorteile gegenüber der Warenumsatzsteuer in zwei Volksabstimmungen auf der Strecke.

### 2.3 Verbesserte Haushaltslage in den achtziger Jahren

Die Sanierungsmassnahmen des Bundes brachten eine gewisse Rückverschiebung von Lasten auf nachgeordnete öffentliche Haushalte. Dies war indessen zumutbar, weil sich deren Finanzlage nach der Rezession 1975/76 deutlich verbesserte. Grund dafür:

- Der Hauptteil ihrer Einnahmen fliesst im Gegensatz zum Bund aus progressiv ausgestalteten Steuern.

- Die Bundesübertragungen bilden heute einen tragenden Pfeiler der Kantonseinnahmen.

- Der Investitionsbedarf war rückläufig.

Die verbesserte Finanzlage ermöglichte Kantonen und Gemeinden eine beachtliche Selbstfinanzierung der Investitionen (zu  $\frac{1}{2}$ – $\frac{3}{4}$ ), was eine geringe Neuverschuldung zur Folge hatte. Im Verhältnis zum Ertrag gingen die Kapitalkosten bei den Kantonen praktisch seit 1970 ständig leicht zurück, während sie bei den Gemeinden seit 1976 ziemlich unverändert geblieben sind. Alles in allem haben es die Kantone und Gemeinden verstanden, ihre Haushalte trotz der seit 10 Jahren auftretenden grösseren Schwankungen des Wirtschafts- und Währungsgeschehens im Griff zu behalten. Aber auch die Bundesfinanzen sind zu Beginn der achtziger Jahre in deutlich besserer Verfassung als im Jahrzehnt zuvor.

Das durchschnittliche Defizit betrug 1971 bis 1980 7 Prozent der Ausgaben, während es 1980 bis 1984 auf 3 Prozent sank (zum Vergleich: BRD 1980 bis 1984: 14 Prozent). Das Ausgabenwachstum hat zwar gegenüber den ersten Sparjahren nach 1975 wieder leicht zugenommen, liegt aber mit durchschnittlich 5,5 Prozent pro Jahr unter dem Bruttoinlandprodukt (+ 6,3 Prozent). Die Zinslast ist seit 1981 dank tieferen Zinssätzen rückläufig, obwohl die Verschuldung noch immer leicht zugenommen hat. Der Geldbedarf war in den achtziger Jahren bescheiden. Der Bund beanspruchte summenmässig nur 2,4 Prozent aller öffentlich aufgelegten Obligationen- und Aktienemissionen.

Diese Verbesserungen auf allen Ebenen sind einmal die Früchte einer beharrlichen Sanierungspolitik. Sie umfasst echten Abbau der Staatstätigkeit ebenso wie massvolle Belastungsverschiebungen zwischen den Gemeinwesen und Steuererhöhungen. Zur Entspannung der Finanzlage hat aber auch die stetige, wenn auch nur noch langsam wachsende Wirtschaft mit nach wie vor günstiger Beschäftigung beigetragen. Beim Bund hatten zudem Einflüsse von aussen, wie hoher Dollarkurs und hohe Zinssätze 1981/82, positive Auswirkungen auf die Einnahmen.

### 2.4 Der Bundeshaushalt heute

Die Finanzrechnung 1984 hat mit einem Defizit von 448 Millionen, die Gesamtrechnung mit einem solchen von 812 Millionen abgeschlossen. Der im vergangenen Dezember von der Bundesversammlung verabschiedete Voranschlag für 1985 rechnet mit einem Ausgabenüberschuss der Finanzrechnung von 683 Millionen (Gesamtrechnung 803 Millionen). Die Darstellung der heutigen Lage wäre

unvollständig ohne einen Hinweis auf die zurzeit laufenden Arbeiten für den Voranschlag 1986 und die Finanzplanung 1987 bis 1989.

Mit dem *Legislaturfinanzplan 1985 bis 1987* vom 18. Januar 1984 verbanden sich erstmals seit langer Zeit begründete Hoffnungen, dass der Bundeshaushalt ins Gleichgewicht übergeführt werden kann. Die erste Überarbeitung dieses Planes im vergangenen Herbst, aber auch neueste interne Analysen bestätigen diese These zwar, doch sind mittlerweile einige Wolken am finanzpolitischen Horizont aufgetaucht.

Zwar dürfte die günstige Wirtschaftsentwicklung vorläufig noch andauern, doch scheint der Sanierungswille als weitere zentrale Voraussetzung des Haushaltsausgleichs zu erlahmen.

Leider gibt es zurzeit deutliche Anzeichen einer sich ausbreitenden Sparmüdigkeit. Nachholbedarf aus früheren Jahren bahnt sich mit Macht einen Weg durch alle Instanzen und konkurriert mit dringenden neuen Vorhaben. Beispielsweise haben die in den letzten Jahren explodierenden Gesundheitskosten die Krankenkassenprämien derart in die Höhe getrieben, dass sie für kleinere Einkommen vor allem in städtischen Gebieten fast nicht mehr tragbar sind. Entsprechend gross ist der Druck auf den Bund, die schon heute beachtlichen Subventionen von etwas weniger als einer Milliarde pro Jahr reichlicher fliessen zu lassen. Diesem verständlichen Anliegen stehen andererseits neue Aufgaben gegenüber, die wie z. B. der Kampf gegen das Waldsterben und die Förderung des öffentlichen Verkehrs keinen Aufschub dulden und je nach Ausgestaltung ohne weiteres Hunderte von Millionen pro Jahr kosten könnten.

Leider wird auch das vom Bundesrat im Finanzplan vorgelegte Massnahmenpaket zur Haus-

haltsentlastung immer leichter. Erinnert sei an das *Anschlussprogramm*, das die bis Ende dieses Jahres befristete lineare Beitragskürzung ablösen soll. Die von der Bundesversammlung beschlossenen Abstriche vermindern den Sparerfolg dieser Vorlage um rund 40 Millionen pro Jahr. Sie sind einzeln gesehen zwar vertretbar, handelt es sich doch um für unser Land zentrale Bereiche wie Berufsbildung und Forschungsförderung. Aber sie bedeuten einen Schritt weg vom Sanierungsziel. Dieselbe Wertung gilt für den Volksentscheid vom 10. März dieses Jahres. Der Verzicht auf eine *Kostenbeteiligung des Bundes an den Stipendienbeiträgen der Kantone* hätte den Bundeshaushalt im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen um 70 Millionen pro Jahr entlasten sollen. Die Kantone haben sich bereit erklärt, die bestehende Stipendienordnung auch ohne Bundeshilfe mit eigenen Mitteln weiterzuführen. Das Volk hat es jedoch anders gewollt, sicher zum Wohle der jungen Leute in Ausbildung, was mich sehr freut, aber zum Wehe der Bundeskasse, was mich schmerzt. Auch ein Bundesrat hat mitunter zwei Seelen in seiner Brust. Was die *Einnahmenseite* anbetrifft, so ist die vom Volk beschlossene *Schwerverkehrsabgabe* – eine verkehrspolitisch begründete, tendenziell verursachergerechte und niemanden diskriminierende Belastung – *unter massiven Beschuss geraten*. Ihr Ertrag dürfte wegen gewisser Tarifiermässigungen etwas schmaler ausfallen als erwartet. Und schliesslich darf nicht vergessen werden, dass bei der direkten Bundessteuer in Zukunft die Folgen der kalten Progression regelmässig ausgeglichen werden. Diese Regelung und die durch das neue Gesetz über die berufliche Vorsorge geschaffene Abzugsmöglichkeit

von Pensionskassenbeiträgen von den Steuern werden das Aufkommen der direkten Bundessteuer stark schmälern. Anhand dieser wenigen Beispiele ist ersichtlich, wie schwer wir uns mit der Haushaltsanierung tun. Wenn natürlich an allen Fronten die Schleusen geöffnet werden, dann kann das Budgetziel des Bundes für 1986 – Erzielung des ersten Überschusses in der Finanzrechnung seit 15 Jahren – nicht erreicht werden.

Noch bin ich allerdings *optimistisch*. Ich glaube, dass das Volk geordnete Finanzen will und Schuldenwirtschaft ablehnt. An der *kommenden Abstimmung vom 9. Juni* hat der Stimmbürger einmal mehr Gelegenheit, dies mit einem Ja zu den Vorlagen über die Abschaffung der Mahllohnreduktion und über die Kantonsanteile an den Stempelabgaben und am Reingewinn der Alkoholverwaltung unter Beweis zu stellen. Im Rahmen der Sparmassnahmen 1980 hat das Volk eingewilligt, diese beiden Kantonsanteile in den Jahren 1981 bis 1985 (mit Ausnahme von 5% des Reingewinns zur Alkoholismusbekämpfung) nicht mehr auszurichten. Bei der Juni-Abstimmung geht es uns darum, diese auch von den kantonalen Finanzdirektoren gutgeheissene Regelung in unbefristetes Recht überzuführen, wobei der Anteil der Kantone zur Suchtmittelbekämpfung auf 10 Prozent des gesamten Reingewinns ausgedehnt werden soll. Die Vorlage bringt also *keine Verbesserung der aktuellen Finanzlage*, sondern ermöglicht es dem Bund, eine seit 1981 wirksame, bis 1985 befristete Entlastung weiterzuführen. Insgesamt geht es um rund 420 Millionen Franken. Es braucht einer kein Prophet zu sein, um zu erkennen, dass bei Ablehnung dieser Vorlage der Budgetausgleich erneut in unbestimmte Ferne rücken müsste.

### 3. Überlegungen zur Finanzordnung der Zukunft

#### 3.1 Finanzordnung und Aufgabenverteilung

Mit diesem Ausblick auf die Abstimmung möchte ich Darstellung und Analyse der heutigen finanzpolitischen Lage abschliessen und einige Überlegungen zur *künftigen Entwicklung der Finanzordnung* machen.

Anlass dazu geben mir nicht nur die eingangs erwähnten hängigen Vorlagen zur Aufgabenneuverteilung und Steuerharmonisierung, sondern auch zahlreiche *Forderungen* verschiedenster Kreise auf Revision des Steuersystems beim Bund einerseits und auf die Übernahme neuer Aufgaben durch den Bund andererseits. *Einnahmenseitig* werden Änderungen bei der Warenumsatzsteuer, z.B. die Beseitigung der Taxe occulte, verlangt. Unter dem Stichwort «Erhaltung des Finanzplatzes Schweiz» sollen ferner Stempel- und Verrechnungssteuer revidiert werden. Auch stehen Zweck und Ausgestaltung der direkten Bundessteuer immer wieder zur Diskussion. *Ausgabenseitig* muss sich die öffentliche Hand in jüngster Zeit vor allem beim Umweltschutz und im Verkehrssektor vermehrt engagieren (Stichwort: Waldsterben).

Es versteht sich, dass die Erfüllung solcher Forderungen nicht gratis sein kann. Ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind sorgfältig zu prüfen. Was und wieviel können wir uns leisten? – das ist hier die Frage. Deshalb mein Anliegen, die künftige Entwicklung der Finanzordnung zu beleuchten.

Unter diesem Begriff versteht man die Zuteilung öffentlicher Abgaben auf Bund, Kantone und Gemeinden, die Umschreibung der Kompetenzen jeder Stufe und die Regelung des Finanzausgleichs unter den öf-

fentlichen Haushalten. Die Finanzordnung soll es jedem Gemeinwesen ermöglichen, seine verfassungsmässigen Aufgaben *eigenständig* zu erfüllen. Daraus wird klar ersichtlich, dass *Finanzordnungen* auf die *Aufgabenverteilung* zwischen den Gemeinwesen abgestimmt sein müssen. Diese orientiert sich zwar vorrangig an staatspolitischen Grundsätzen wie Bürgernähe, Überschaubarkeit, Selbstbestimmung, doch spielen Überlegungen zur finanziellen Tragbarkeit (Stichwort: Finanzausgleich) durchaus ihre Rolle. *Finanzordnung und Aufgabenverteilung sind untrennbar miteinander verknüpft und gehören zu den Pfeilern des Staatswesens.*

Sowohl Aufgabenverteilung wie Finanzordnung sind heute *erneuerungsbedürftig*.

### 3.2 Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

Bei der *Aufgabenneuverteilung* zwischen Bund und Kantonen sind wir mitten drin. Im März wurden über drei Verfassungsvorlagen abgestimmt. Von Bedeutung war dabei die Kantonalisierung der Stipendien. Diese Vorlagen bilden Bausteine eines ersten Massnahmenpaketes, das zum Teil auf den 1. Januar 1986, zum Teil ein Jahr später in Kraft treten soll. Die Vorarbeiten für diese Aufgabenneuverteilung reichen zurück in die frühen siebziger Jahre. Ich habe geschildert, wie der Bund in der Zeit des Wirtschaftsaufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr Lasten auf sich genommen hat. Gegen Ende der sechziger Jahre verdichtete sich das Unbehagen über die zunehmende Verflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen, über die schlechende Auflösung einer föderalistischen Ordnung. Eine Motion des damaligen Nationalra-

tes Binder vom Dezember 1971 brachte schliesslich die Arbeiten an einer Aufgabenneuverteilung in Gang. Eine vom Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Arbeitsgruppe legte 1979 – auf umfangreichen Vorarbeiten aufbauend – erste konkrete Vorschläge vor, die der Bundesrat nach einem Vernehmlassungsverfahren in einer Botschaft vom 28. September 1981 den eidg. Räten unterbreitete.

Um Ihnen einen Eindruck zu vermitteln, worum es dabei konkret geht, möchte ich kurz den Inhalt des ersten Pakets in Erinnerung rufen. Es umfasst beispielsweise

- den Straf- und Massnahmenvollzug: Reduktion der Betriebsbeiträge und Straffung der Baubeiträge des Bundes an Erziehungseinrichtungen, Verzicht auf Ausbildungsbeiträge;
- den Zivilschutz: Verzicht auf Bundesbeiträge an die Errichtung von Schutzräumen in öffentlichen Gebäuden, Reduktion der Ausbildungsbeiträge;
- die AHV: Übernahme der Kantonsbeiträge an die AHV durch den Bund;
- die Altersheime: Verzicht auf Beiträge des AHV-Fonds;
- die Ergänzungsleistungen an die AHV/IV: geringere Bundesbeiträge; verstärkte Verantwortung der Kantone für individuelle Unterstützung und Betreuung.

Alle diese Bereiche sind durch *Bundesgesetze* geregelt. Da gegen diese Vorlagen kein Referendum ergriffen worden ist, steht ihrem Inkrafttreten nicht mehr viel im Wege. Zum ersten Paket gehört ferner auch die Krankenversicherung, die zurzeit als besondere Vorlage dem Parlament zur Behandlung vorliegt.

Die Vorschläge betreffend Aufhebung von Bundessubventionen an den Primarschulunterricht, die kantonale Lebensmittelkontrolle und die Stipendien-

aufwendungen an die Kantone betrafen *Verfassungsrecht*. Damit war eine Volksbefragung notwendig. Die Stimmberechtigten haben in der Volksabstimmung vom 10. März 1985 den beiden ersten Vorlagen zugestimmt, die Kantonalisierung der Stipendien hingegen verworfen.

Auch für das *zweite Paket der Aufgabenneuverteilung* – es betrifft den Bildungsbereich, die Invalidenversicherung, die Land- und Forstwirtschaft, den Gewässerschutz usw. – liegen bereits konkrete Vorschläge vor. Zurzeit läuft ein Vernehmlassungsverfahren. Danach wird der Bundesrat eine Botschaft ausarbeiten. Das zweite Paket wird in den neunziger Jahren verwirklicht werden können.

Dem Bundesrat und der Bundesversammlung ist es mit der Aufgabenneuverteilung ernst. Dabei sollen die Leistungen des Staates nicht abgebaut werden. Die Reformen möchten vielmehr die Verantwortungen klarer zuordnen, unnötige administrative und finanzielle Verflechtungen abbauen und mehr Effizienz in der Aufgabenerfüllung sicherstellen. Dadurch werden letztlich Bund und Kantone beide gestärkt.

Durch die Neuverteilung werden natürlich *finanzielle Lasten* verschoben. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Aufgabenteilung den Bund bei voller Realisierung aller Vorschläge um rund 200 Millionen pro Jahr entlasten soll. Um finanzielle Härten gegenüber einzelnen Kantonen zu vermeiden, wird der Finanzausgleich über den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer wesentlich verstärkt.

### 3.3 Finanzordnung – wie sie ist und wie sie sein sollte

Damit wären wir bei der *Finanzordnung* angelangt, die wir ja ebenfalls als *erneuerungsbedürftig* bezeichnet haben.

Die Geschichte der Finanzordnungen in der schweizerischen Eidgenossenschaft kennzeichnet sich durch ein waches Misstrauen der Bürger und der Stände gegen den Bund. Wer heute auszieht, um die Finanzordnung zu modernisieren, sollte sich stets daran erinnern,

● dass die wichtigsten Bundessteuern (Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer, aber auch die Verrechnungssteuer) unter *Notrecht* während des Zweiten Weltkriegs eingeführt wurden und erst 1958 Eingang in die Bundesverfassung fanden;

● dass die Erhebung der Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer bis 1994 befristet ist und die Höchstsätze in der Verfassung geregelt sind.

Wer sich zudem noch die vielen verworfenen Finanzvorlagen vor Augen hält, den wird es nicht gelüsten, einen grossen Wurf zur Neugestaltung unserer Finanzordnung zu tun. *Trotzdem ist es den Versuch wert* – zu offensichtlich sind die Mängel des bestehenden Systems. Wenigstens darüber besteht weitgehend Übereinstimmung.

So hat die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung vor wenigen Jahren das folgende vernichtende Urteil über die im wesentlichen heute noch gültige Finanzordnung gefällt:

«Der heutige, teils überholte, teils chaotische Rechtszustand eignet sich gemäss der festen Überzeugung der Kommission nicht einmal mehr als Variante» (Verfassungsentwurf 1977, Bericht S. 121).

*Kritisiert* werden folgende Aspekte:

● die von Kanton zu Kanton, von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Steuerbelastung und die uneinheitliche Ausschöpfung des Steuersubstrats durch die Kantone;

● die mangelnde Wettbewerbsneutralität des Steuersystems;

● die undurchschaubaren Finanzausgleichsregelungen;

● die zeitliche Befristung der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer und die Regelung der Steuersätze auf Verfassungsebene.

Wie sieht nun aber die *ideale Finanzordnung* aus? *Der wichtigste Grundsatz tönt recht trivial:*

● Der Bund erhebt soviel Steuern, wie er zur Aufgabenerfüllung *nötig* hat; er überlässt den Kantonen und Gemeinden *genügend Steuersubstrat* zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Diese Forderung setzt eine bereinigte Aufgabenteilung voraus. Eine ideale Finanzordnung genügt ferner folgenden Forderungen:

● Die Steuern sind *nicht befristet*, und die *Steuersätze* werden *im Gesetz* (nicht in der Verfassung) geregelt. Damit kann die Besteuerung den sich ändernden Aufgaben ohne Verfassungsrevision angepasst werden, mit anderen Worten: Die Spiesse auf Einnahmen- und Ausgabenseite sind einigermassen gleich lang.

● Das Steuersystem soll *ausgewogen* sein, d.h. es besteht ein vernünftiges Verhältnis zwischen Einkommens- und Verbrauchsbesteuerung, und die Steuern sind so ausgestaltet, dass sie mit der Wirtschaftsentwicklung Schritt halten. Unser Gewichtszollsystem beispielsweise wurde durch die Inflation ausgehöhlt.

● Das Steuersystem soll *gerecht* sein, d.h.

– dass jeder nach seiner *wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* steuert,

– dass Steuern von *allen* Bürgern entrichtet werden (Allgemeinheit),

– dass die Steuerlast in *wirtschaftlich gleichen Verhältnissen gleich gross* ist (Gleichmässigkeit).

● Das Steuersystem soll die *Konjunktur-, Wirtschafts- und Sozialpolitik* unterstützen oder zumindest nicht behindern.

Dieses Erfordernis kann vereinfachend wie folgt konkretisiert werden:

● Das Steuersystem soll *wettbewerbsneutral* sein; dies ist dann der Fall, wenn durch die Einführung einer Steuer die relativen Preise im Markt nicht verändert werden. Bekanntlich ist die Warenumsatzsteuer nur bei einem ganz bestimmten Margenverhältnis zwischen Grossisten und Detaillisten wettbewerbsneutral. Die Freiliste und die Steuerfreiheit von Dienstleistungen bewirken ebenfalls Wettbewerbsverzerrungen.

Dasselbe gilt für Steuerbelastungsunterschiede zwischen Kantonen und zwischen Gemeinden, die nicht im Angebot öffentlicher Leistungen begründet sind. Sie führen zu Wanderungen von Produktionsfaktoren, die bei gleicher Steuerbelastung unterbleiben würden.

● Die *Steuerbelastung* soll sich rasch und *elastisch* veränderten Einkommen und Erträgen anpassen. Die heute bei der direkten Bundessteuer praktizierte Vergangenheitsbesteuerung – 1985 werden Steuern auf der Basis von Einkommen der Jahre 1981/82 erhoben – verstösst gegen dieses Prinzip.

● Das Steuersystem soll nach Möglichkeit die *Kapitalbildung* in der Volkswirtschaft, d.h. das Sparen und Investieren, nicht behindern.

● Die Finanzordnung soll die Einführung von *Lenkungssteuern* vorsehen. Solche Steuern sollen den Bürger zu Verhaltensweisen ermuntern, die im allgemeinen Interesse erwünscht sind (z.B. durch Besteuerung des Schadstoffausstosses von Anlagen und Fahrzeugen). Heute fehlt in der Verfassung eine solche generelle Kompetenz.

Allein dieser umfangreiche Katalog von Kriterien rechtfertigt die Vermutung, dass es *kaum möglich sein wird, eine ideale Finanzordnung zu entwickeln*, die vor dem Parlament und dem

Volk Gnade finden würde. Der Schweizer neigt in der Politik zu kleinen, zögernden Schritten. Das hat uns das Schicksal früherer Finanzordnungen oder dasjenige der Gesamtenergiekonzeption gezeigt. Von grossen Wurfen findet letztlich nur wenig Eingang in die Rechtssetzung. Bei allen künftigen Bemühungen um Neuerungen der Finanzordnung ist dieser durch Nüchternheit und etwas Kleinmut geprägte Charakterzug in unserer Politik nicht aus den Augen zu verlieren. Das ist schade. Denn wir hätten zurzeit neben guten Gründen auch ein prächtiges *Gefäss* und einen *seltene Anlass*, um eine neue Finanzordnung zu propagieren:

● Es liegen Entwürfe für eine *neue Bundesverfassung* vor, zu denen politisch Stellung zu nehmen ist.

● 1991 feiert die Eidgenossenschaft ihr *700jähriges Bestehen*. Was wäre verlockender, als auf diesen Zeitpunkt eine *neue Bundesverfassung mit einer neu gestalteten Finanzordnung* in Kraft zu setzen? 1994 läuft das bestehende Regime ohnehin aus. Vorarbeiten zu seiner Ablösung oder blossen Verlängerung müssen von langer Hand vorbereitet werden. Steuersysteme haben ein grosses Beharrungsvermögen, und Revisionen dauern sehr lange. Wenn wir hartnäckig und zielstrebig auf diesen Zeitpunkt hin disponieren und in kleinen Schritten vorwärtsschreiten, dann dürfen wir *wenigstens im Hinblick auf die Finanzordnung* gewisse Hoffnungen auf ein gutes Gelingen hegen.

### 3.4 Ansätze zu einer Reform der Finanzordnung

Im folgenden geht es mir darum, skizzenhaft anzudeuten, *wo* die Reform der Finanzordnung ansetzen muss und *in welche Richtung* die Arbeiten gehen sollten. Neben der Aufgabenverteilung

hat zurzeit ein Geschäft von grosser finanz- und staatspolitischer Tragweite die Phase der parlamentarischen Behandlung erreicht. Ich meine damit die *Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden*.

Am 12. Juni 1977 hat das Volk dem Bund die Kompetenz zur Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden eingeräumt. Artikel 42quinquies BV beschränkt diese Befugnis auf die Grundsatzgesetzgebung (Regelung von Steuerpflicht, Steuergegenstand, zeitlicher Bemessung, Verfahrens- und Steuerstrafrecht). Die *Harmonisierung* ist also nur eine *formelle*; Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge sollen weiterhin Sache der Kantone bleiben. Sechs Jahre später, nach intensiven Kommissionsarbeiten und Vernehmlassungen, legte der Bundesrat mit Botschaft vom 25. Mai 1983 die Ausführungsgesetzgebung vor, nämlich Entwürfe

● zu einem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden;

● zu einem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer.

Beide werden zurzeit von der Kommission des Ständerats (Erstrat) beraten. Es ist abzusehen, dass das Parlament an diesen Vorlagen noch einiges verändern wird.

Das *Steuerharmonisierungsgesetz* bestimmt die von den Kantonen und Gemeinden zu erhebenden direkten Steuern und legt die Grundsätze fest, nach denen die Abgaben in der kantonalen Gesetzgebung auszugestalten sind.

Ferner werden Steuerpflicht (Frage nach dem Wer) und Steuergegenstand (Frage nach der *Quelle*) über die ganze Schweiz einheitlich geregelt, ebenso das Verfahrens- und Steuerstrafrecht. Wichtig ist auch die vor-

gesehene Vereinheitlichung der zeitlichen Bemessung für natürliche und juristische Personen durch einen Übergang auf die *Gegenwartsbesteuerung im einjährigen Rhythmus*. Dies bedeutet, dass z.B. die für 1984 geschuldete Steuer aufgrund der Einkommen *desselben Jahres* im darauffolgenden Jahr (1985) veranlagt und bezogen würde. Nach dem heutigen System werden die Einkommenssteuern für 1985 beim Bund und in vielen Kantonen aufgrund der Einkommen von 1983/84 ermittelt und bei den Kantonen 1985, beim Bund gar erst 1986 bezogen. Die Gegenwartsbesteuerung hätte den Vorteil, dass aktuelle, nicht frühere Einkommen besteuert werden, Zwischenveranlagungen wegfallen und die Steuerbelastung sich den effektiven Einkommens- und Ertragsveränderungen anpasst. Allerdings bedingt dieses System, dass alle Jahre eine Steuererklärung ausgefüllt werden muss. Dass dies durchaus praktikabel ist, zeigt gerade der *Kanton Basel-Stadt*, der als einziger Kanton in der Schweiz dieses System sowohl für natürliche wie für juristische Personen anwendet.

Bei den *natürlichen Personen* hält die Steuerharmonisierung an der herkömmlichen *Familienbesteuerung* fest. Allerdings sollen Familien gegenüber dem heutigen Recht steuerlich entlastet werden. Da den Kantonen die Steuertarife nicht vorgeschrieben werden können, kann der Bund diese Entlastung nur für die *direkte Bundessteuer* regeln. Schliesslich sollen auch die Steuervorteile von Konkubinatspaaren gemildert werden. Dies ist ein Gebot rechtsgleicher Behandlung. Bei seiner Verwirklichung drohen indessen gewichtige Steuerausfälle.

Auch bei den *juristischen Personen* kann der Bund nicht in die Tarifhoheit der Kantone eingreifen, also nur formell harmo-



nisieren. Hingegen möchte er den bisherigen Tarif bei der *direkten Bundessteuer* neu gestalten. Die juristischen Personen wurden bisher nach einem sog. *Dreistufentarif* besteuert. Bei Eigenkapitalrenditen bis vier Prozent ist die Besteuerung proportional zum steuerbaren Reinertrag (Steuersatz 3,63 Prozent), bei Renditen zwischen 4 bis über 23 Prozent *progressiv* und danach wieder proportional (Steuermaximalsatz nach Bundesverfassung 9,8 Prozent). Dieses System führt dazu, dass eine Unternehmung mit viel Eigenkapital weniger Gewinnsteuern zu bezahlen hat als eine Unternehmung mit dem gleichen steuerbaren Reinertrag, aber mit weniger Eigenkapital. Dadurch wird zwar die Eigenfinanzierung steuerlich bevorteilt, doch wird dem gegeben, der das Eigenkapital (und satte Reserven) schon hat. *Gerade neuen Unternehmen mit vorerst in der Regel knapper Eigenkapitalbasis wird das Leben sauer gemacht.* Dies ist volkswirtschaftlich nicht unbedenklich, weil heute gerade neu gegründete kleinere Unternehmen oft eigentliche Träger der Innovation sind und neue, international konkurrenzfähige Produkte schaffen.

Diese unerwünschten Belastungsverteilungen sollen im neuen Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer durch einen *proportionalen Tarif für juristische Personen* korrigiert werden. Damit der Steuerertrag ungefähr gleich bleibt, soll ein Steuersatz von 8 Prozent angewendet werden. Ich brauche kaum zu erklären, dass diese Neuerung bei eigenkapitalstarken Unternehmungen nicht auf grosse Sympathie stossen wird.

#### *Wust, Mehrwertsteuer, Taxe occulte*

Bereits zweimal, nämlich 1977 und 1979, haben Bundesrat und

Parlament die Einführung einer Mehrwertsteuer anstelle der Warenumsatzsteuer vorgeschlagen. Obwohl die Mehrwertsteuer als einzige praktisch allen Anforderungen einer modernen Verbrauchsbesteuerung entspricht und von fast allen westeuropäischen Ländern erhoben wird, hat das Schweizervolk sie zweimal deutlich verworfen. Damit bleibt uns vorläufig nichts anderes übrig, als mit den *Nachteilen der Warenumsatzsteuer* zu leben – Nachteile, die durch höhere Steuersätze immer ausgeprägter werden, nämlich die berühmte *Taxe occulte* und die fehlende Wettbewerbsneutralität.

– Weil alle Investitionsgüter (Werkhallen, Maschinen, Fahrzeuge) auch der Warenumsatzsteuer unterliegen, werden die mit ihrer Hilfe produzierten und verkauften Erzeugnisse entsprechend versteuert, ohne dass diese steuerliche Vorbelastung im Preis sichtbar wird (deshalb *Taxe occulte*, verborgene Steuer). Beim Verkauf an Detaillisten oder Letztverbraucher wird dann auf den Gestehungspreis noch die ordentliche Warenumsatzsteuer zugeschlagen. Das führt zu einer unerwünschten Kumulation der Besteuerung. Im Konkurrenzkampf mit Produkten aus Mehrwertsteuerländern (ohne *Taxe-occulte*-Belastung) erleidet unsere Wirtschaft dadurch einen gewissen Konkurrenznachteil, und zwar sowohl auf Inlandmärkten mit starkem ausländischem Konkurrenzdruck als auch im Export. Obwohl Exportgüter der Warenumsatzsteuer *nicht* unterstellt sind, bleibt natürlich die *Taxe occulte* als Kostenfaktor in deren Preisen enthalten. Der Steuernachteil wird auf 1,6 bis 1,7 Prozent beziffert.

– Ein weiterer Nachteil in den *Belastungsunterschieden* zwischen Grossisten und Detaillisten bei demselben Produkt je nach den herrschenden Margen-

verhältnissen. Wettbewerbsneutral ist die Warenumsatzsteuer bei der verfassungsmässig gegebenen Staffelung der Steuersätze – 9,3 Prozent für Engroslieferungen, 6,2 Prozent für Detaillieferungen – nur bei einer Detailhandelsmarge von 33,3 Prozent. Bei kleineren Margen kann der Detaillist die an den Grossisten bezahlte Steuer nur teilweise auf die Konsumenten überwälzen. Diesen Nachteil vermag er indessen durch Selbstdeklaration zum Grossisten, das heisst durch freiwillige Unterstellung unter die Steuerpflicht, zu umgehen. Bei Detailhandelsmargen *über* 33,3 Prozent hingegen ist der Grossist gegenüber dem Detaillisten benachteiligt, weil in diesem Fall der Detaillist beim Weiterverkauf mehr an Steuern überwälzen kann, als er dem Grossist a conto Warenumsatzsteuer abliefern muss – alle geschilderten Fälle unter der Voraussetzung, dass die Marktverhältnisse Steuerüberwälzungen zulassen.

Zweifellos ist die *steuerliche Belastung von Investitionen* (*Taxe occulte*) ein grober *Mangel der Warenumsatzsteuer*. Abgesehen von fiskalischen Überlegungen hat man ja gerade auch deshalb die Mehrwertsteuer gewollt. Volkswirtschaftlich gesehen soll die *Kapitalbildung* gefördert, nicht bestraft werden. Auch sind die *Wettbewerbsverzerrungen* unerwünscht. Nur sind Korrekturen ohne Übergang zur Mehrwertsteuer schwierig. Je nach der zu treffenden Lösung kostet die Beseitigung der *Taxe occulte* den Bund zwischen 1000 bis über 2000 Millionen Franken an Steuerausfällen pro Jahr. Selbstverständlich kann ein solcher Aderlass für die Bundeskasse nicht zugelassen werden. Im Bestreben, diesen drohenden Steuerausfall ohne Verfassungsänderung wettzumachen, hat die durch das Finanzdepartement seinerzeit eingesetzte Stu-

ASTAG,  
BLICK + BANKEN:  
NIE WIRD

OTTO  
WANKEN !



dienkommission zur Revision der Warenumsatzsteuer folgende Massnahmen vorgeschlagen:

● Besteuerung der *Energieträger* (Streichung von Gas, Elektrizität sowie festen und flüssigen Brennstoffen von der Freiliste; Mehrertrag etwa 500 Millionen);

● Besteuerung der *marktfähigen Leistungen für den eigenen Bedarf* bei öffentlichen Betrieben und nichtsteuerpflichtigen Unternehmen; Mehrertrag etwa 200 Millionen);

● *Aufhebung des reduzierten Satzes für baugewerbliche Leistungen* (bisher: 3/4 des Normalsatzes, d.h. 4,65 Prozent; neu: voller Satz; Mehrertrag etwa 500 Millionen);

● Besteuerung des *Zollzuschlags auf Treibstoffen* (Mehrertrag knapp 90 Millionen).

Mit diesen und einigen weiteren kleineren Änderungen wäre eine Kompensation des Einnahmefalls theoretisch möglich.

Gegen diese auf den ersten Blick elegante Lösung habe ich schwere Bedenken. Die Beseitigung der *Taxe occulte* würde kaum auf Widerstand stossen, hingegen sind alle Kompensationsmassnahmen umstritten. Die Kantone und Gemeinden würden es wohl kaum ohne weiteres hinnehmen, dass die Eigenleistungen ihrer Werkhöfe, Betriebe usw. besteuert würden. Und die Energie-Wust kann nicht ein zweites Mal verkauft werden. Der Bundesrat hat die Besteuerung der Energieträger schon 1980 dem Parlament als *Sanierungsmassnahme* beantragt und betrachtet sie nach wie vor als Bestandteil des Legislaturfinanzplans 1985 bis 1987 – wohlwissend, dass die vorberatende Kommission des Nationalrats fast fünf Jahre nach Erscheinen der Botschaft Nichteintreten beschlossen hat – unter anderem, weil die Grundlagen überholt seien. *Die Besteuerung des Energieverbrauchs ist nicht nur fiskalisch begründet, sondern ebenso*

*eine Massnahme der Energiepolitik: Sie schafft einen Anreiz zum Energiesparen.* Und den haben wir nach wie vor dringend nötig.

Darüber hinaus darf eine grundlegende Umgestaltung der ergiebigsten Einnahmenquelle des Bundes nicht zur Lösung eines, wenn auch wichtigen Einzelproblems (*Taxe occulte*) vorgenommen werden, ohne dass die Entwicklung der Finanzordnung und der Haushaltslage insgesamt im Auge behalten wird. Eine *umfassende Bewertung der Umsatzsteuerproblematik* gibt mir Anlass zu folgenden Bemerkungen:

Eine gewisse Mehrbelastung des Verbrauchs liesse sich in der Schweiz durchaus rechtfertigen. Im Vergleich zum Ausland haben wir die tiefste Verbrauchsbelastung weit und breit. In den letzten 15 Jahren hat sich die Einkommens- und Vermögensbelastung im Vergleich zur Verbrauchsbesteuerung deutlich verschärft. So ist auf Bundesebene der Anteil der Verbrauchsbelastung an den Fiskaleinnahmen von 69 Prozent im Jahr 1970 auf 57 Prozent im vergangenen Jahr zurückgegangen. Es empfiehlt sich jedoch, ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen Einkommens- und Verbrauchsbesteuerung aufrechtzuerhalten. Allzu hohe Einkommens- und Ertragssteuern mildern die Leistungsanreize und sind damit dem Leistungswillen und dem Investitionsklima abträglich. An einer schrumpfenden Volkswirtschaft mit entsprechendem Verlust von Arbeitsplätzen kann aber niemand ein Interesse haben.

Ich will damit nicht sagen, dass bei uns die Grenze der direkten Besteuerung bereits erreicht oder überschritten sind. Noch haben wir vor allem bei der Unternehmungsbesteuerung Steuervorteile im Vergleich zum Ausland. Meines Erachtens sollte aber die direkte Besteuerung

auf Bundesebene *insgesamt* nicht mehr entscheidend verschärft werden. Gewisse sektorielle Umschichtungen der Belastung (z.B. Familienentlastung zu Lasten von Konkubinatspaaren oder hoher Einkommen) sind dadurch selbstverständlich nach wie vor möglich. Keinesfalls sollten jedoch die direkten Steuern erhöht werden, um allfällige Ausfälle bei der Warenumsatzsteuer aus der Beseitigung der *Taxe occulte* aufzuwiegen oder um den Konsum allgemein steuerlich zu schonen.

Im Gegenteil: Es wäre an der Zeit, im Zuge der Beseitigung der *Taxe occulte* die Warenumsatzsteuer zu einer *allgemeinen Verbrauchssteuer auf Waren und Dienstleistungen* auszubauen. Es entspräche dies den zuvor erwähnten Geboten einer idealen Finanzordnung. Angesichts der seit längerer Zeit zu beobachtenden Verschiebung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung vom Güter- auf den Dienstleistungsbereich würde sich der Bund dadurch eine Einnahmenquelle sichern, die auch längerfristig mit dem Wirtschaftswachstum Schritt halten könnte.

Eine solche Ausweitung des Steuergegenstandes auf *Dienstleistungen* bedürfte allerdings einer *Verfassungsrevision*, und es versteht sich, dass gewisse Bereiche – etwa der Gesundheits- und Bildungssektor – von der Umsatzsteuer ausgenommen würden.

Auch sollte man sich keine übertriebenen Vorstellungen vom Mehrertrag einer derart umgestalteten Warenumsatzsteuer machen. Bei der Befreiung der Investitionen von der Warenumsatzsteuer wäre die Besteuerung von Dienstleistungen, zu deren Erbringung es hoher Investitionen bedarf oder die weitgehend von Grossisten nachgefragt werden, nicht allzu ergiebig (Beispiele dafür: Beratun-

gen, Datenverarbeitungsleistungen, Gütertransporte).

Auch die Problematik der Verbrauchsbesteuerung ist unerhört komplex. Die Studienkommission hat zweifellos wertvolle Vorarbeiten geleistet und ist ihrem Auftrag vollauf gerecht geworden. Der Bundesrat hat von ihrem Bericht und der darüber durchgeführten Vernehmlassung Kenntnis genommen und das Finanzdepartement beauftragt, die Möglichkeiten einer umfassenden Verbrauchsbesteuerung abzuklären. Diese Arbeiten, von denen ich zuvor einen Vorgeschmack gegeben habe, sind zurzeit im Gang.

### Der Finanzplatz Schweiz

Reformen der Finanzordnung werden schliesslich auch unter dem Stichwort «*Finanzplatz Schweiz*» verlangt. Gewisse Steuererleichterungen und ein Abbau von Vorschriften auf ausländischen Finanzplätzen (vor allem London und New York) haben Befürchtungen laut werden lassen, die Attraktivität unseres Finanzplatzes sei im Schwinden begriffen und die Geschäfte verlagerten sich zusehends ins Ausland. Angesichts der Jahr für Jahr saftigeren Rechnungsabschlüsse der Banken, aber auch im Hinblick auf die Ablehnung der Bankkundenbesteuerung und der Bankeninitiative, die auch im Ausland registriert worden sind, muten solche Kassandrarufer als übertrieben an. Der Bundesrat hält die Lage zurzeit keineswegs für besorgniserregend. Selbstverständlich sind wir um die Erhaltung eines leistungsfähigen Finanzplatzes bemüht. Das Finanzdepartement hat deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Probleme des Finanzplatzes Schweiz prüfen soll. Dabei werden auch die *fiskalischen Rahmenbedingungen* unter die Lupe genommen.

Da die Bundesfinanzen erst

nach und nach einem labilen Gleichgewicht zustreben und noch keineswegs als saniert gelten können, setzen allerdings Steuererleichterungen *Kompensationen* voraus. Dies bedeutet keineswegs, dass damit alles beim alten bleibt. Das Steuersystem ist ein ausbalancierter Mechanismus von Leistungsanreizen und Belastungsverteilungen. Wenn man ihn sorgsam umbaut, ist es durchaus möglich, bei insgesamt *unverändertem Steueraufkommen* dank günstigerer Steuerstruktur bessere Voraussetzungen für die Kapitalbildung zu schaffen als zuvor.

Was den Finanzplan anbetrifft, so wird in erster Linie zu prüfen sein, ob die Umsatzabgabe auf Geldmarktpapieren mit Laufzeiten bis zu zwölf Monaten durch eine Pro-rata-Besteuerung gemildert werden könnte. Mit dieser Massnahme würde der Handel mit Geldmarktpapieren in der Schweiz rentabler, und es bestünde die Chance einer gewissen Kompensation der Einnahmefälle durch einen wachsenden Umfang der Transaktionen.

Die Arbeitsgruppe wird darüber hinaus zahlreiche weitere Massnahmen prüfen, die für die Attraktivität des Finanzplatzes von Bedeutung sind. Bei allem wird darauf zu achten sein, dass die *Verrechnungssteuer* ihre Funktion als *Sicherungssteuer* gegen die Steuerhinterziehung nicht verliert.

Über *Kompensationen* für Steuerausfälle kann ich mich an dieser Stelle nicht aussprechen. Es wird schwer halten, etwas Gleichwertiges zu finden, es sei denn, man komme auf Massnahmen zurück, die im Zusammenhang mit der Bankkundensteuer bereits geprüft und vom Parlament verworfen worden sind (z.B. die Ausdehnung der Umsatzabgabe auf Treuhandanlagen oder ähnliches). Allein darauf zu hoffen, dass dank ge-

steigerter Attraktivität des Finanzplatzes die Banken in die Lage kämen, vermehrt direkte Steuern abzuliefern, wäre allerdings auf Sand gebaut. Und dies wiederum ist nicht die Art des Finanzministers.

### Schlussfolgerungen

Während die Kantons- und Gemeindehaushalte recht solide dastehen, zeigt der *Bundeshaushalt* zwar Besserungstendenzen, ist jedoch *noch keineswegs saniert*.

Andererseits harren dem Staat *zahlreiche neue Aufgaben* der Erledigung: Bekämpfung der Waldschäden, Umweltschutz, Technologieschübe mit Folgen für die Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Erhaltung und Verstärkung des sozialen Netzes usw.

*Alte Aufgaben abzubauen ist rascher gesagt als getan*. In zehnjähriger hartnäckiger Sparpolitik ist beim Bund Überflüssiges gestutzt worden. Sicher hat der Personalstopp seine Wirkung getan. Auch die Aufgabenteilung und das Anschlussprogramm sowie die zurzeit laufende Rationalisierung der ganzen Bundesverwaltung (Stichwort EFFI) und ähnliche Aktionen in anderen öffentlichen Verwaltungen haben ihren Beitrag zur Straffung des Aufgabenkatalogs geleistet oder werden es noch tun. Kurz gesagt: Ein einschneidender Abbau von Bestehendem ist nach alledem kaum noch zu erwarten.

Unter diesen Umständen betrachte ich die *Neugestaltung der Finanzordnung als ein Kernproblem der Finanzpolitik in den achtziger Jahren*. Die Ansätze zu einer Reform und deren Marschrichtung habe ich Ihnen bei den wichtigsten Steuern erläutert. Der Zeithorizont ist mit der 700-Jahr-Feier 1991 und dem Ablauf des zurzeit gelten-

den Regimes im Jahr 1994 vor-  
gezeichnet.

Mit einer derart umgestalteten  
Finanzordnung wären zweifel-  
los die so oft beschworenen

*Rahmenbedingungen für unsere  
Wirtschaft grundlegend verbes-  
sert. Und eine als vernünftig  
empfundene Finanzordnung  
hebt – gemäss einer weitverbrei-*

teten These – die *Leistungskraft*  
und die *Steuer-moral*. Es lohnt  
sich also, auf dem eingeschlage-  
nen Weg hartnäckig vorwärts zu  
schreiten.

*Volksabstimmung vom 9. Juni: Das sogenannte «Recht auf Leben»*

## Überflüssig, unredlich, unmenschlich

*Anne Marie Rey schreibt, warum wir diese Initiative ablehnen*

Das Leben auf dieser Welt ist be-  
droht. Die Nachrichten über  
Unfälle, Katastrophen, Terror,  
Folter, Hunger, Kriege jagen  
sich. Nicht nur der Mensch, die  
ganze Kreatur, die Umwelt sind  
in Gefahr. Vor diesem Hinter-  
grund ist man gefühlsmässig  
versucht, der Initiative «Recht  
auf Leben» spontan zuzustim-  
men. Und überhaupt: Wer ist  
schon gegen das Recht auf Le-  
ben?

### *Überflüssig*

Beim näheren Hinsehen ent-  
puppt sich die Verankerung des  
Rechts auf Leben in der Verfas-  
sung allerdings als völlig über-  
flüssig: Längst ist dieses Recht in  
unserem Land als ungeschriebenes  
Grundrecht anerkannt und  
garantiert. Das geben selbst die  
Initianten zu.

Zur Lösung der eingangs er-  
wähnten weltweiten Probleme  
vermag die Initiative «Recht auf  
Leben» nicht das geringste bei-  
zutragen. In weiteren Bereichen,  
die von den Urhebern angespro-  
chen werden, wie Strassenver-  
kehr, Umweltschutz, Mutter-  
schutz, Strafvollzug – und auch  
die neuerdings in den Vorder-  
grund gestellte Genmanipula-  
tion –, hat der Bund längst auf-  
grund von Verfassung und Ge-  
setz die notwendigen Kompe-

tenzen, um Massnahmen zu  
treffen und Regelungen zu erlas-  
sen.

### *Unredlich*

In diesem Zusammenhang fällt  
auf, dass die Befürworter der In-  
itiative in den meisten konkreten  
Fragen, wo es – auch – um den  
Schutz des Lebens ging oder  
geht, geteilter Meinung sind. So  
gibt es unter ihnen solche, die ge-  
gen Temporeduktion im Stras-  
senverkehr, gegen das Gurten-  
obligatorium, gegen die Sen-  
kung der Alkoholpromille am  
Steuer, gegen eine Verbesserung  
der Mutterschaftsversicherung,  
gegen griffige Umweltschutzbe-  
stimmungen, für die Kürzung  
von Entwicklungshilfegeldern  
oder für erleichterte Waffenaus-  
fuhr oder gar für die Wiederein-  
führung der Todesstrafe eintra-  
ten.

Einzig in zwei Punkten sind sich  
die «Lebensschützer» einig: Sie  
möchten

– die Regelung des Schwanger-  
schaftsabbruches weitgehend  
einschränken und

– das Recht auf einen würdigen  
Tod beschneiden.

Diese Ansinnen kommen im Ab-  
satz 2 der Initiative zum Aus-  
druck, welcher das eigentliche  
Kernstück des Volksbegehrens  
darstellt. Die Initianten nehmen

also ein verbreitetes Malaise  
zum Vorwand, um unter dem  
Deckmantel eines unbestritte-  
nen Grundrechtes ihre ganz  
konkreten Ziele zu verfolgen.  
Sie müssen sich daher den Vor-  
wurf der Unredlichkeit gefallen  
lassen.

### *Recht auf einen würdigen Tod*

«... und endet mit seinem na-  
türlichen Tod.» Damit ist die  
Sterbehilfeproblematik ange-  
sprochen. Zur Klärung dieser  
Problematik trägt allerdings die  
Initiative nichts bei. Mit ihren  
unklaren Begriffen – was heisst:  
«natürlicher Tod»? – würde sie  
im Gegenteil Rechtsunsicherheit  
schaffen. Im Einzelfall bietet sie  
keinerlei Entscheidungshilfe; in  
der Tendenz will sie Arzt und  
Patient bevormunden.

Es ist weder möglich noch im In-  
teresse des Schwerkranken und  
Sterbenden wünschbar, die  
Sterbehilfe im Detail zu regle-  
mentieren. Wo ist die Grenze  
zwischen «natürlichem» Ster-  
benlassen und Lebensverkür-  
zung? Wo die Grenze zwischen  
künstlicher Lebensverlängerung  
und sinnloser Verlängerung des  
Leidens? Die bestehenden  
Richtlinien der Schweizerischen  
Akademie der Medizinischen  
Wissenschaften zur Sterbehilfe  
genügen vollauf; eine darüber