

# Finanzpolitik in der Sackgasse?

Autor(en): **Reich, Richard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **60 (1980)**

Heft 11

PDF erstellt am: **17.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163663>

## **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.

## Finanzpolitik in der Sackgasse?

### *Stimmungswandel*

In seinem «Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979—1983» stellte der Bundesrat anfangs 1980 fest, dass der Handlungsspielraum der politischen Behörden wesentlich «durch die gegenwärtigen finanziellen Möglichkeiten begrenzt» sei. Er leitete daraus die Notwendigkeit ab, die Prioritätslisten von Aufgabenkatalog und Gesetzgebungsprogramm nachhaltig zu straffen. Das waren andere Töne als vier Jahre zuvor; damals war die rasche Weiterentwicklung des Sozialstaats zum Leitmotiv erklärt worden.

Der unmittelbare Anlass zu diesem recht tiefgreifenden Stimmungswandel ist ohne Zweifel die Tatsache, dass in der Zwischenzeit zwei finanzpolitische Sanierungsprogramme relativ kurz nacheinander (1977 und 1979) am *Unwillen des Souveräns* über eine allzu expansive Ausgabenpolitik, aber auch an der weit verbreiteten Abneigung gegen die Ablösung der WUST durch das neue System der Mehrwertsteuer gescheitert waren. Da der Bundeshaushalt seit 1971 durchgehend defizitär ist – die Fehlbeträge bewegten sich zwischen 247 und 1714 Millionen Franken – und da ausserdem die gegenwärtig geltende Finanzordnung Ende 1982 ausläuft, hatte der Bundesrat bei der Formulierung seiner Legislaturziele denn auch allen Grund zur Zurückhaltung.

### *Die Geschichte der Bundesfinanzen – eine Kette von «Provisorien»*

Immerhin muss hier daran erinnert werden, dass die Finanzierung des Bundeshaushalts auch früher immer wieder grossen Schwierigkeiten begegnet war. Die dreissiger Jahre etwa standen im Zeichen ständiger Kämpfe, wobei die Sackgassen wiederholt durch «*dringliche Bundesbeschlüsse*» überwunden werden mussten. Als 1938 der Versuch unternommen wurde, das Finanznotrecht durch eine grössere Finanzreform ab-

zulösen, scheiterte diese schon im Parlament. Danach gab der Souverän grünes Licht für eine weitere «Übergangslösung». Sie wurde 1940 vom Bundesrat auf der Rechtsgrundlage des «Vollmachtenregimes» neben einer «Kriegsgewinnsteuer» und einem «Wehropfer» vor allem durch eine «Wehrsteuer» und eine «Warenumsatzsteuer» (von 3 resp. 2 Prozent) ergänzt – zwei neue «provisorische» Steuern also, die später zu Haupteinnahmequellen des Bundes werden sollten.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass auch die «Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» bereits in den dreissiger Jahren ein Thema für Expertenkommissionen war, denen es jedoch schon damals bei einem weit geringeren Verflechtungsgrad als heutzutage nicht gelang, klarere Trennungslinien herauszuarbeiten, die auch *politisch* realisierbar gewesen wären. Im Klartext heisst dies, dass die Kantone bereits damals zu sehr an das «Schmieröl des Föderalismus» gewöhnt waren, als dass sie sich zu einer ernsthaften Redimensionierung des Subventionswesens bereitgefunden hätten.

### *Hindernisse für eine «definitive» Finanzordnung*

Schon vor Jahrzehnten also zeichnete sich der Trend ab, dem Bundesstaat immer mehr Aufgaben aufzuhalsen – eine Tendenz, die in der Folge vor allem ab 1960 zu überborden begann und damit dem heutigen *Haushalt-notstand* der Eidgenossenschaft wesentlichen Vorschub leisten sollte. Dies um so mehr, als sich Bundesrat und Parlament auch nach dem Zweiten Weltkrieg schwer taten, dem Staatshaushalt eine festere Grundlage zu geben. Ein erster Versuch, das Notrecht der Kriegszeit durch eine verfassungsrechtliche Neuordnung der Bundeseinnahmen zu ersetzen, wurde 1950 nach langem parlamentarischem Seilziehen vom Volke abgelehnt. Seither kam es zu weiteren *sechs gescheiterten Versuchen*, denen fünf Vorlagen gegenüberstanden, die beim Souverän jeweils als Kompromiss- und *Übergangslösungen* Gnade fanden.

Das alles kann und darf die politische Generation der achtziger Jahre selbstverständlich nicht von der Pflicht entbinden, die teilweise jahrzehntealten finanz- und steuerrechtlichen «Provisorien» endlich einer bereinigten, «definitiveren» Ordnung entgegenzuführen. Die Geschichte der Bundesfinanzen zeigt indessen, dass die eidgenössische Finanzpolitik mit *Hypotheken* belastet ist, welche teilweise objektiver Natur sind, teilweise aber auch Verkrustungen pragmatisch-politischer Art verkörpern, die zu beseitigen auch unter besseren Rahmenbedingungen als den heutigen schwerfallen würde.

*Notrecht als Mittel der Steuerreform*

Zum ersten haben wir zur Kenntnis zu nehmen, dass unser *Volk* nicht gerne neue Steuern beschliesst. Übrigens: welches andere Volk der Welt täte dies schon, wenn es ebenfalls über das entsprechende demokratische Mitbestimmungsrecht verfügen würde? Wehrsteuer und WUST, die gegenwärtig mit 7,3 Mia Franken fast die Hälfte der Bundeseinnahmen erbringen, wurden vom Souverän erst nach zehnjähriger «*Angewöhnungszeit*» unter *Vollmachtenregime* sanktioniert. Und die inzwischen erfolgten Erhöhungen wurden praktisch ausnahmslos mit «Kompensationen» in dem Sinne erkaufte, dass bei der direkten Bundessteuer in den unteren bis mittleren Einkommensstufen «*Abstimmungsgeschenke*» eingebaut wurden – zum Schaden der arithmetischen Minderheit mit höheren Einkommen, die gleichzeitig stärker belastet oder zumindest weniger entlastet wurde. Das hat dazu geführt, dass im Lauf der Jahre aus der Wehrsteuer faktisch eine *Reichtumssteuer* geworden ist. Da sich in den meisten Kantonen bei der regelmässigen Ausmerzungen der «kalten Progression» ähnliches abgespielt hat, resultierte aus diesem ganzen Prozess der «kleinen Schritte» schliesslich eine der *steilsten Steuerprogressionen von ganz Europa*.

*Auseinanderklaffende Instanzenzüge*

Eine weitere, finanzpolitisch verhängnisvolle Eigenart unseres politischen Systems liegt darin, dass die eidgenössischen Instanzenzüge für die Ausgabenpolitik einerseits und ihre Finanzierung andererseits *nicht identisch* sind: Das Budget wird durch die Regierung vorbereitet und durch das Parlament geprüft und sanktioniert; die Bundessteuern aber unterliegen dem Entscheid des Volkes – jenes Stimm- und Wahlvolkes, in dessen Namen fortlaufend parlamentarische Vorstösse deponiert werden, für deren Folgekosten später jeweils niemand so recht geradestehen will. Dieses Auseinanderklaffen der Instanzenzüge und damit der unmittelbaren Verantwortlichkeiten ist dem finanzpolitischen Überblick nicht gerade förderlich. Es trägt insbesondere auch zur Verschärfung jenes *Spannungsverhältnisses* zwischen den immer steigenden Forderungen an den Dienstleistungsstaat und dem gleichzeitigen permanenten Abwehrreflex gegenüber neuen staatlichen Interventionismen bei, von dem der Bundesrat in den «Richtlinien» nicht zu Unrecht sagt, es mache das Regieren immer schwieriger.

Auf diesem Hintergrund erscheinen übrigens gegenwärtig aktuelle Bestrebungen in einzelnen Kantonen, dem Vorbild des Bundes nachzueifern und die «Steuerfusshoheit», unter Beibehaltung des *abschliessenden parla-*

*mentarischen* Budgetrechts, ebenfalls dem Stimmbürger zu übertragen, als finanzpolitisch unzweckmässig. Gespaltene Kompetenzen schaffen naturgemäss «halbe» Verantwortlichkeiten und leisten damit jenen verwischten Konturen des Haushaltgebarens Vorschub, die heutzutage allenthalben als Krebsübel beklagt werden.

### *Stabile Verbundwirtschaft*

Ein drittes, fast unverrückbares Element der finanzpolitischen Landschaft ist die eidgenössische «Verbundwirtschaft». Daran ändern auch die gegenwärtig auf Hochtouren laufenden Bemühungen um eine «Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» nichts Entscheidendes. Wie eingangs erwähnt wurde, zieht sich diese Diskussion nun schon über Jahrzehnte hinweg, ohne dass auch nur von der Spur eines Tendenzumschwungs die Rede sein könnte. Zwar fehlt es nicht an tiefeschürfenden Analysen und weit ausholenden Reformkonzepten. Doch die «Verhältnisse» waren letzten Endes immer stärker als der politische Wille zur Umgestaltung.

Die Entwicklung des sogenannten Transferbereichs im Bundeshaushalt, das heisst der «Übertragungen» in Form von Subventionen und Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen, spricht hier eine nur zu deutliche Sprache. Allein in den letzten 20 Jahren ist sein Anteil am Budget von 43 auf 65 Prozent angewachsen. Weit ausholende konzeptionelle Studien der siebziger Jahre für eine Entflechtung und Wiederherstellung klarer Kompetenzabgrenzungen gediehen erst auf dem Hintergrund der jüngsten Finanzklemme in die Nähe politischer Entscheidungsreife. Und nun scheint sich zu wiederholen, was schon mehrmals geschah: Die Verbundwirtschaft weist sich über eine solid ausbalancierte Eigengewichtigkeit aus, an der sich tiefergreifende Strukturreformen letzten Endes weitgehend totlaufen dürften.

Dabei vermischen sich staatspolitisch begründete Forderungen nach möglichst unveränderter Weiterführung all der Umverteilungsmechanismen mit simpler menschlicher Trägheit. Die notwendige Ausnivellierung von allzu grossen Gefällen finanzwirtschaftlicher Leistungskraft wird in diesem Zusammenhang ebenso sehr in die Waagschale geworfen wie der Hinweis auf die Bedeutung arbeitsökonomischer bundesstaatlicher Schrittmacherdienste bei der gesetzgeberischen und planerisch-organisatorischen Bewältigung alter und neuer Probleme der modernen Industriegesellschaft. Nach scheinbar verheissungsvollen «Eintretensdebatten» vor allem auch der verantwortlichen kantonalen Gremien werden damit die politischen und verwaltungstechnischen Bedenken immer deutlicher artikuliert.

*Finanznotstand als konservierender Faktor*

Darüber hinaus erweist sich ausgerechnet jener Faktor, der die Neuverteilung der Aufgaben ins Stadium der Verwirklichung zu drängen schien, nunmehr als grosses Erschwernis für die Strukturreform: Der Finanznotstand des Bundes ruft nach *raschen* Entlastungen, die am ehesten durch blosse Redimensionierungen der Subventionsströme erreicht werden können. Lineare Kürzungen und globale Plafonierungen aber wirken naturgemäss systemerhaltend, ganz abgesehen davon, dass sie bei den Kantonen zugleich Abwehrreflexe gegenüber *strukturellen* Umlagerungen auslösen, die nunmehr ebenfalls in den Geruch kommen, vorab in den Dienst der bundesstaatlichen Haushaltsanierung gezwungen zu werden und damit am ursprünglichen Ziel staatspolitischer Strukturreform vorbeizugehen.

Dieser Gang der Dinge mag zwar rascher zu Teilerfolgen bei der Entlastung des Transferbereiches führen. Langfristig aber dürfte er sich als finanzpolitischer Bumerang erweisen. Die ihrem Wesen nach expansive *Eigendynamik* des gegenwärtigen Umverteilungssystems bleibt prinzipiell unangetastet und wird nur zu rasch wieder den alten Geleisen folgen. Wir haben uns mit andern Worten finanzpolitisch gesehen wohl oder übel darauf einzurichten, dass der Anlauf zur Neuverteilung der Aufgaben nicht in die erwünschte grundlegende Tendenzwende im Transferbereich des Bundeshaushalts ausmünden wird.

*«Definitive Finanzordnung» – ein Wunschtraum*

All diese gewissermassen traditionellen Schwierigkeiten eidgenössischer Finanzpolitik ändern zwar nichts an der Tatsache, dass in den nächsten Monaten die Weichen für die Finanzordnung nach 1982 neu gestellt werden müssen. Sie sollten aber nüchtern ins politische Kalkül miteinbezogen werden, wenn ein vernünftiger Weg aus der verfahrenen Situation herausführen soll. Das heisst wohl zunächst einmal Abschied nehmen vom alten Wunschtraum einer «definitiven» Finanzordnung. Es dürfte in den nächsten zehn Jahren weder eine Mehrwertsteuer noch eine wirkliche Neukonzeption der föderalistischen Strukturen oder gar eine Neuorientierung des Sozialstaats geben. Wir werden das finanzpolitische Spiel im wesentlichen mit jenen Karten weiterspielen müssen, die wir bereits in der Hand haben, so mager sie sich im Vergleich zu den idealtypischen Leitvorstellungen «definitiver Ordnungen» ausnehmen mögen.

Tatsache ist, dass der Bund, bedrängt von vielfältigsten Forderungen verschiedenster Herkunft, in den siebziger Jahren *über seine Verhältnisse gelebt* hat, jedenfalls dann, wenn man davon ausgeht, dass die öffentlichen

Ausgaben grundsätzlich nicht stärker wachsen sollten als das Bruttosozialprodukt. Zwischen 1970 und 1980 stiegen die Bundesausgaben von 7,765 auf 17,342 Mia Franken, also um rund 123 Prozent. Im gleichen Zeitraum nahm das Bruttosozialprodukt nominell lediglich um etwa 81 Prozent zu. (Die Teuerung machte 56,1 Prozent aus.) Dieser Trend zum massiven Auseinanderschren von Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum muss unbedingt gebrochen werden.

### *Ausgeschöpfte Belastbarkeit*

Tatsache ist ferner, dass die *fiskalische Belastbarkeit unserer Volkswirtschaft* praktisch ausgeschöpft ist, wenn diese in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht entscheidend behindert werden soll. Das wird unter anderem auch dadurch illustriert, dass die Fiskalbelastung (d. h. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Prozenten des Bruttosozialprodukts) in der Schweiz seit 1965 deutlich stärker angestiegen ist als in allen andern westlichen Industriestaaten: Die USA weisen 14,7 Prozent aus, Österreich 19, die BRD 20,6; nur Schweden, das ja nicht gerade zum Vorbild genommen werden sollte, wie auch seine neuesten wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten zeigen, kam im gleichen Zeitraum mit 49,2 Prozent nahe an den schweizerischen «Rekord» von 52,2 Prozent heran.

Diese Entwicklung bedeutet nichts mehr und nichts weniger als den Schwund jenes *steuerlichen Standortvorteils*, der es unserer Exportwirtschaft bisher ermöglicht hat, den *Standortnachteil des ausserordentlich hohen Lohnniveaus* einigermassen aufzufangen. Bei der Beurteilung unseres wirtschaftlichen Steuersubstrats darf im übrigen auch nicht ausser acht gelassen werden, dass sich die wirtschaftliche Ertragslage als Folge der weltweiten Konjunktorentwicklung im Vergleich zu den frühen siebziger Jahren deutlich abgeschwächt hat und es nach aller Voraussicht auch bleiben wird – ein Umstand, der in den künftigen Finanzplänen angemessen berücksichtigt werden muss, wenn es nicht zu folgenschweren Fehlprognosen auf der Einnahmenseite kommen soll.

Als weitere Prämisse für die nächste Etappe der Finanzpolitik ist schliesslich auch ein öffentliches Klima in Rechnung zu stellen, das nicht mehr weit von einer offenen Tendenz zur «Steuerverweigerung» entfernt ist. Die Tatsache, dass der Steuerdruck hierzulande in den letzten zwei Jahrzehnten krass überdurchschnittlich zugenommen hat, ist heute bis tief in die Wählerschichten der Linken hinein so sehr präsent, dass wenigstens hierin von einer Art Minimalkonsens unter den politischen Parteien gesprochen werden kann: «Das Fuder nicht nochmals überladen», lautet die Parole.

### *Umstrittenes Sanierungskonzept*

Doch dass sich selbst hinter diesem scheinbar klaren Motto noch grosse Divergenzen verbergen können, zeigte schon das Sanierungskonzept des Bundesrates, wie es in den Richtlinien zur Regierungspolitik 1979/83 signalisiert und inzwischen auch weitgehend konkretisiert worden ist. Es besteht aus *drei Komponenten*:

Die «*Sparmassnahmen 80*», die von den eidgenössischen Räten bereits verabschiedet und dabei noch etwas verstärkt worden sind (zusätzliche Streichung der Bundesbeiträge an private Schutzbauten), sollten 1981 bis 1983 rund 650, respektive 780, respektive 430 Mio Franken an Entlastungen bringen. Verschiedene dieser Massnahmen sind *befristet*, so dass sich schon jetzt die Frage eines Anschlussprogramms stellt. Dieses Sparpaket sollte trotz dem schillernden Schlagwort vom «*Schuldentransfer*» an Kantone und Gemeinden erfolgreich durch die Volksabstimmung gebracht werden können. Wenn es von seiten des Bundesrats mit der Erklärung begleitet wird, dass der bundeseigene Haushalt «wie eine Zitrone ausgepresst» sei und keine weiteren Kürzungen ohne entsprechende Gesetzesänderungen mehr zulasse, so sollte dies allerdings nicht unbesehen hingenommen werden. Wie verschiedene Beispiele kantonaler Sparübungen gezeigt haben, können parlamentarische Kommissionen bei entsprechendem Einsatz und entsprechendem Einstieg *in die Details* meist auch dort noch wesentliche Sparimpulse auslösen, wo die verwaltungsinternen Aufsichtsgremien bereits das Äusserste an Ausgabendisziplin erreicht zu haben glaubten. Bundesrat *und* Parlament sollten deshalb nicht aus der Pflicht entlassen werden, den *Eigenbedarf* weiterhin scharf unter die Lupe zu nehmen.

### *Rauher Wind für neue Steuervorhaben*

Der *zweite Teil* des Sanierungskonzepts der Landesregierung besteht aus *neuen Steuern und Steuererhöhungen*. Die notwendige Verlängerung der geltenden Steuerordnung möchte der Bundesrat zunächst einmal dazu benützen, den gesetzlichen Auftrag einer *Milderung der Kalten Progression* bei der Wehrsteuer zu erfüllen, wobei die Steuerausfälle mit rund 300 Mio Franken deutlich niedriger gehalten würden als bei den beiden verworfenen Vorlagen von 1977 und 1979. Zum Ausgleich sollen die WUST-Sätze erhöht werden, wobei der vom Bundesrat angestrebte Zuschlag von 1 respektive 1,5 Prozent zusätzliche Mehreinnahmen von rund 500 Mio Franken erbringen würde.



Das Vorhaben, die Milderung der Kalten Progression durch eine WUST-Erhöhung auszugleichen, stösst auf weitverbreitetes Verständnis. Doch würde dazu ein Anheben der Sätze um 0,4 resp. 0,6 Prozent völlig ausreichen. Hier setzt denn auch eine breite Welle von Kritik an. Abgesehen von der *Grundsatzfrage*, ob es im heutigen Zeitpunkt richtig sei, aus der Umsatzsteuer per saldo Mehreinnahmen herauszuschlagen, ist daran zu erinnern, dass das Projekt einer Mehrwertsteuer durch einen wesentlichen *strukturellen Mangel der WUST*, die sogenannte «Taxe occulte», ausgelöst worden war: Die Tatsache, dass die schweizerische Warenumsatzsteuer im Gegensatz zu jener unserer Nachbarn auch auf Investitionen und Betriebsmitteln erhoben wird, stellt eine wesentliche Benachteiligung unserer Wirtschaft gegenüber der ausländischen Konkurrenz dar, die gegenwärtig eine – verdeckte – Mehrbelastung von etwa 1,2 Prozent ausmacht. Jede Erhöhung des WUST-Satzes würde diese Wettbewerbsverzerrung verstärken. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer strukturellen *Korrektur der WUST* (die auf Gesetzesstufe möglich wäre), bevor überhaupt an weitere Satzsteigerungen gedacht werden könnte.

Es ist schwer vorauszusehen, zu welchen Beschlüssen das Parlament in diesen Fragen kommen wird. Nach aller bisherigen Erfahrung ist auch die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass entgegen dem Willen des Bundesrates weitere Postulate an Steuererleichterungen in die Verhandlungen eingeschossen werden könnten, wobei «zum Ausgleich» wohl auch der Wehrsteuertarif trotz allem wieder ins Visier genommen würde. Angesichts dieser Unsicherheiten ist es nur zu verständlich, dass die zusätzlichen Steuervorhaben des Bundesrates – die Schwerverkehrsabgabe, die WUST-Unterstellung der Energie sowie die auch ordnungspolitisch ohnehin äusserst fragwürdige Bankkundensteuer – in weiten Kreisen auf grosse Skepsis gestossen sind.

### *Fragwürdige Bankkundensteuer*

Diesen Bedenken hat der Ständerat mit der Rückweisung der Vorlage für eine *Schwerverkehrsabgabe* an den Bundesrat bereits in verbindlicher Form Rechnung getragen, und dies, obwohl offenbar eine Mehrheit der Standesherren materiell für *ein Ja zu gegebener Zeit* zu haben wäre. – Bei der *Bankkundensteuer* liegt der Fall anders, indem sich hier nicht nur Skepsis gegenüber einem zeitlichen Vorziehen von neuen Spezialsteuern, sondern grundsätzliche Opposition manifestiert. Erstens werden Zweifel an der Verfassungsmässigkeit erhoben, da unter anderem ein Zinsschuldner nach bisheriger Rechtsauslegung sein Domizil in der Schweiz haben muss,

um überhaupt steuerpflichtig zu sein. Zweitens würde die Steuer einen Übergriff in fremde Steuerhoheiten darstellen und ausserdem im Widerspruch zu unseren Doppelbesteuerungsabkommen stehen. Drittens scheint erwiesen zu sein, dass eine solche Steuerart Anlass zur Abwanderung von Treuhandgeschäften würde, weil das Konzept auf internationaler Ebene ein absolutes Novum verkörpert.

Viertens könnte die Bankkundensteuer als «Eisbrecher» für weitere Sonderbesteuerungen wirken, die grundsätzlich als systemwidrig empfunden werden. Und fünftens haftet dem Vorhaben der allzu penetrante Geschmack des Versuchs eines *politischen* «Koppelungsgeschäfts» an. Damit soll mit der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz eine politische Gruppe «befriedet» werden, die sich auf bankenpolitische «Strafexpeditionen» spezialisiert und im Vorfeld der Abstimmung von 1979 auch entsprechend fixiert hat. Dass sie damit auf spektakuläre Art eine gegenwärtig politisch-psychologisch besonders exponierte Wirtschaftsgruppe als Zielscheibe gewählt hat, vermag weder am erpresserischen Charakter der parteitaktischen Übungsanlage noch an den materiellen Ungereimtheiten des bundesrätlichen Vorschlags etwas zu ändern.

Das *dritte Element* des bundesrätlichen Sanierungskonzepts schliesslich besteht in der bereits zitierten *Neuverteilung* von Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, wobei alles darauf hindeutet, dass das Endresultat weit hinter den Erwartungen zurückbleiben wird. Eine erste Etappe der Verlagerung von etwa 200 Mio Franken ist zwar in Verwirklichung begriffen. Doch liegt es auf der Hand, dass die Neuverteilung auch unter dem Aspekt der Haushaltsanierung wenig strapazierfähig ist. Solange die Kantone die neuen Lasten zu verkraften und teilweise auch durch eigene Sparprogramme aufzufangen vermögen, erscheint dieser Teil des finanzpolitischen Konzepts weitherum als akzeptabel. Daraus resultierende *kantonale Steuererhöhungen* wären aber schon deshalb unerwünscht, weil dadurch das ohnehin gestörte Verhältnis von direkten und indirekten Steuern (auch im internationalen Vergleich) erneut ungünstiger würde: 1960 betrug der Anteil der indirekten Steuern noch 38 Prozent des gesamten schweizerischen Steueraufkommens. Schon 1978 waren es nur noch 27 Prozent.

*Beschränkung auf das Wesentliche –  
ein Gebot der staatspolitischen Vernunft*

Gesamthaft bietet sich unter all diesen politischen, finanzpolitischen und fiskalischen Aspekten ein *Bild der Verworrenheit*, die leicht zu einem

neuen Scherbenhaufen führen könnte. Es drängt sich deshalb eine Frontbegradigung in dem Sinne auf, dass zunächst einmal die Erneuerung der Verfassungsgrundlage für WUST und Wehrsteuer sichergestellt werden sollte. Es müsste sich mit andern Worten trotz allen Spannungen und Gegensätzen ein genügend breiter Konsens für die Weiterführung der bisherigen Ordnung, unter Einschluss einer Milderung der Kalten Progression und entsprechendem Ausgleich durch eine minimale Anhebung des WUST-Satzes, finden lassen. Damit würde Zeit und Raum für die Fortsetzung der Bemühungen um ausgereifere Sanierungsmassnahmen gewonnen.

Zwar ist *Bundesrat Ritschard* zuzustimmen, wenn er dringend dazu aufruft, der eidgenössischen Schuldenwirtschaft ein Ende zu setzen. Doch täten sich Volk und Behörden einen schlechten Dienst, wenn dies unter ungünstigen klimatischen Vorzeichen mit unausgewogenen Lösungsvorschlägen angestrebt würde. Die Spekulation, dass der Souverän angesichts des Zeitdrucks aus Angst vor notrechtlichen Überbrückungsmassnahmen letzten Endes doch auch ein überladenes Fuder einbringen werde, könnte vollends in die Sackgasse führen. Das Volk hat sich durch solche «Zwangslagen» schon vor dreissig und vierzig Jahren nicht beeindrucken lassen; und es besteht keinerlei Grund zur Annahme, dass es heute anders reagieren würde. Parlament und Regierung müssen – auch hierin hat unser Finanzminister recht – ihre *finanzpolitische Glaubwürdigkeit* wieder zurückgewinnen. Doch nach zwei kurz hintereinander schief gelaufenen Versuchen der Finanzreform kann dies nicht in einem dritten Anlauf geschehen, der sich in den Augen des Stimmbürgers erneut zu komplex, zu problemgeladen und zu kontrovers darbietet.

Mit einem solchen Minimalkonzept könnte das Ziel, den Bundeshaushalt ab 1983 wieder einigermaßen ins Gleichgewicht zu bringen, naturgemäss nicht erreicht werden. Doch eine Verzögerung des Sanierungsablaufs wäre angesichts der düsteren Alternativen, wie sie sich aus einer wirklich realistischen Lagebeurteilung zwangsläufig ergeben, bei weitem das kleinere Übel. Auf dem heiklen Feld der Finanz- und Steuerpolitik haben sich Kraftakte noch selten ausgezahlt, schon gar nicht auf dem besonders glatten *eidgenössischen* Parkett. Wir tun uns sonst immer besonders viel zugute auf unseren pragmatischen politischen Stil. Angesichts der objektiven, zu einem wesentlichen Teil systembedingten Schwierigkeiten finanzpolitischer Entscheidungsfindung in diesem Lande, die in letzter Zeit durch materielle und politische Aspekte noch ganz massiv kumuliert worden sind, ist der Verzicht auf Experimente mit ungewissem Ausgang und die pragmatische Beschränkung auf das wirklich Realisierbare gegenwärtig ganz einfach *das* Gebot staatspolitischer Vernunft.