

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Band: 73 (1993)
Heft: 5

Rubrik: Blickpunkte

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Mehrwertsteuer – ein hoffnungsloser Fall?

Die Warenumsatzsteuer hat verschiedene *gravierende Mängel*. Der Hinweis auf diesen schlichten Tatbestand enthüllt nichts Neues. Er ist vielmehr seit langem bekannt. Ein Systemwechsel zur *Mehrwertsteuer*, die ordnungskonform wäre, also die Funktionsbedingungen einer Wettbewerbsordnung nicht verzerrt, steht denn auch seit Jahrzehnten auf der finanzpolitischen Traktandenliste des Bundes. Verschiedene Anläufe scheiterten bisher jedoch an der Klippe der Volksabstimmung; und zwar in erster Linie deshalb, weil die dem Bürger vorgelegten Kompromisspakete stets vom Makel behaftet waren, den Systemwechsel gleichzeitig auch noch als Transportmittel für kräftige *Steuererhöhungen* zu missbrauchen. Parteien, die den finanzpolitischen Kompromiss suchen, erliegen zumeist der Neigung, das Abstimmungsfuder zu überladen. Der Bürger reagiert, das sollte sich nun ebenfalls in den «einschlägigen» Kreisen herumgesprochen haben, auf Mogelpackungen dieser Art äusserst missmutig – und dies nicht zu Unrecht. Sie stellen ihn vor eine *unklare Entscheidungssituation*: Soll er einer Systemänderung, die bei nüchterner Betrachtungsweise die Logik für sich hat, zu einem übersetzten Preis in Form von Steuererhöhungen zustimmen, oder soll er dem «kleineren Übel» einer mit Funktionsgebrechen behafteten Warenumsatzsteuer Priorität einräumen? Sie wäre das grössere Übel, da eine unablässig wachsende Steuerquote unter keinem Titel in die gegenwärtige Konjunkturlage passt.

Die Politik verstösst mit dieser Kombination auch gegen den Geist jenes Prinzipes, das mit Blick eben auf die Herstellung unzweideutiger Entscheidungssituationen als *Einheit der Materie* bezeichnet wird. Es sollen nicht Kraut und Rüben zu *einem* Abstimmungspaket verschnürt werden.

Diese Ausgangslage ist eigentlich nicht allzu schwer zu begreifen. Und die Antwort auf die Frage, *wie* sich ein Übergang zur Mehrwertsteuer *möglichst abstimmungssicher* machen liesse, liegt denn auch für alle, welche die Finanzpolitik nicht mit einem Exerzierplatz für realitätsfernes Wunschdenken verwechseln oder ohne Rücksicht auf Verluste Eigeninteressen verfolgen, auf der Hand. Aber einmal mehr sind die finanzpolitischen Kompromissler offenbar nicht in der Lage, die naheliegenden Konsequenzen aus den Fehlschlägen der Vergangenheit zu ziehen und ihre Anstrengungen auf das Wesentliche, die Systemänderung, zu konzentrieren. Für *Bundesrat Stich* und nicht wenige vorwiegend links angesiedelte Volksvertreter ist eine Trennung von Systemwechsel und Beschaffung von Mehreinnahmen ein «Ding der Unmöglichkeit». Weshalb eigentlich? Ein überzeugendes Argument zugunsten dieser Position ist nicht zu finden.

Es ist dieser verworrenen Lage durchaus angemessen, wenn in verschiedenen Medien das Koppelprodukt «Systemänderung und Mehreinnahmen für den Bund» als eine *finanzpolitische Erpres-*

sung bezeichnet wird. In jedem Falle handelt es sich um eine *kurzsichtige Politik*, die glaubt darauf verzichten zu können, die Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen. Und diese Haltung ist um so fataler, als der Systemwechsel bei der Besteuerung von Warenumsätzen zum Kern jener *Revitalisierungsmassnahmen* zu zählen ist, die nach der Abstimmung vom 6. Dezember des vergangenen Jahres allerorten belobigt worden sind. Es zeigt sich nun eben zu niemandes Überraschung, dass die verbale Absichtsbeschwörung, die Wirtschaft aus eigener Kraft durch die Beseitigung von lähmenden Strukturhindernissen einer Fitnesskur zu unterwerfen, und die Be-

reitschaft, die notwendigen Entscheide mit der gebotenen Folgerichtigkeit zu fällen, zwei verschiedene Paar Stiefel sind. Die Wahrscheinlichkeit jedenfalls, dass mit der nun eingeschlagenen finanzpolitischen Marschrichtung der Mehrwertsteuer wiederum eine mehrheitliche Zustimmung des Souveräns *versagt* bleiben wird, ist relativ gross. Und die Jammeriaden über den uneinsichtigen Souverän, die – wie gehabt – das Ende dieses wenig erhebenden Schauspiels begleiten werden, gehören zum Ritual einer Finanzpolitik, die stets und immer wieder über ihre eigenen Unvollkommenheiten stolpert.

Willy Linder

Volksrechte im Prüfstand

Der bevorstehende Urnengang über die zwei Militärvorlagen reizt die politischen Nerven des Schweizervolkes in besonderem Masse. Dies liegt nicht allein an den Projekten, die mit den Volksinitiativen verhindert werden sollten, und auch nicht nur an den unübersehbaren weiterreichenden Konsequenzen für die Landesverteidigung. Vielmehr sind es die *Instrumente der direkten Demokratie* selbst, die einmal mehr zu heftigen Diskussionen Anlass geben. Der Streit dreht sich darum, ob die Volksrechte missbraucht würden und ob dagegen nicht geeignete Vorkehren getroffen werden sollten.

Abstrahiert man vom konkreten Ärgernis, dass Initiativen dazu benutzt

werden, um fehlende Referendumsmöglichkeiten gegen Verwaltungsakte zu kompensieren, für die allein die Bundesversammlung zuständig ist – nämlich Kreditbeschlüsse für die Beschaffung eines Kampfflugzeuges und den Neubau eines Waffenplatzes –, so richten sich die Einwände grundsätzlich *gegen die Rückwirkungen*, die in beiden Initiativen als Übergangsbestimmungen eingebaut wurden. Sie würden bei Annahme durch Volk und Stände bereits rechtens gefasste Parlamentsbeschlüsse aufheben, und sie haben faktisch insofern Vorwirkungen entfaltet, als die Realisierung dieser Beschlüsse – nicht zwingend, sondern aus politischen Gründen – aufgeschoben wurde.

Die Forderung, die beiden Initiativen wegen dieser Rückwirkungsklauseln als ungültig zu erklären, wurde von Bundesrat und Parlament verworfen – in Übereinstimmung mit der Tradition grosszügiger Auslegung der verfassungsmässigen Volksrechte und «*im Vertrauen darauf, dass Volk und Stände bei der Abstimmung zum Rechten sehen werden*», wie der Bundesrat 1948 geradezu klassisch formulierte. In der Fachliteratur und im Parlament ist die Frage *materieller Schranken von Verfassungsrevisionen* immer wieder aufgeworfen, politisch aber stets verneint worden. Einzige formelle Einschränkung ist die Einheit der Materie und der Form zum Schutz der unverfälschten Meinungsäusserung, aber auch diese wird in der Regel grosszügig gehandhabt.

Hingegen steht nun ein *parlamentarischer Vorstoss* zur Debatte, der ein Rückwirkungsverbot als weitere Schranke in die Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung aufnehmen will. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat sich mit knappster Mehrheit dafür ausgesprochen; der Bundesrat rät jedoch davon ab, unter anderem mit dem Argument, dass eine derartige Bestimmung umgangen werden könnte. Betrachtet man diese als materielle Schranke, würde damit an der bisherigen liberalen Auffassung festgehalten, dass Volk und Stände als Verfassungsgeber frei entscheiden sollen. Man kann sich jedoch auch auf den Standpunkt stellen, dass die anvisierte Revisionsbestimmung einer Erweiterung der formellen Schranken gleichkomme, die das Recht auf Verfassungsänderung keineswegs tangiere, aber doch nachträgliche Veränderungen der ebenso demokratisch legitimierten geltenden Rechtsordnung verunmögliche und damit der Rechtssicherheit diene.

Problematisch ist diese an Einzelfällen aufgehängte Operation deshalb, weil sie das Funktionieren der direkten Demokratie nur punktuell angeht und mit dem Odium der Einschränkung der Volksrechte behaftet wäre. Gleichzeitig stehen derzeit *weitere Einzelmassnahmen* zur Diskussion, so auf der einen Seite die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum, auf der andern die Unterstellung von Verwaltungsakten von ausserordentlicher Tragweite unter das Referendum sowie die Einführung eines konstruktiven Referendums, das die Möglichkeit von Gegenvorschlägen zu angefochtenen Gesetzen vorsähe. Schliesslich werden Vorkehren vorgeschlagen, um Missbräuchen bei der Sammlung von Unterschriften entgegenzuwirken. Die angekündigte Revision des Gesetzes über die politischen Rechte wird dem Reformeifer zusätzliche Aktionsfelder eröffnen und gleich auch noch das Wahlrecht einbeziehen.

Die Crux dieser *konzeptlosen Bastelei* an den grundlegenden Institutionen des schweizerischen politischen Systems besteht darin, dass stets irgendwelche Mängel und Missbräuche der direkten Demokratie beklagt werden, dass aber niemand auch nur den Verdacht auf sich ziehen will, die Volksrechte anzutasten. In diesem sensiblen Bereich lassen sich Rechte nicht einschränken oder rückgängig machen. Wer ernsthaft Reformen für wünschbar hält, muss das Kunststück fertigbringen, die Substanz der demokratischen Rechte ungeschmälert in neue, zeitgemässe Formen zu giessen oder zumindest durch Geben und Nehmen einen politischen Ausgleich zu finden. So paradox es anmutet, so könnte beispielsweise die Kombination des Rückwirkungsverbots bei Initiativen mit der Einführung des Ver-

waltungsreferendums ein sachlich begründetes und politisch austariertes Paket darstellen. Vorzuziehen wäre freilich eine *umfassende Überprüfung* des institutionellen Instrumentariums. Da-

mit aber wäre man beim Thema *Totalrevision* angelangt, das bei einer ganzen Generation bald nur noch nostalgische Erinnerungen weckt.

Ulrich Pfister

Soll die Regierung führen?

Auf der Traktandenliste einer Regierungsreform stehen zahlreiche kontroverse Postulate: Abschaffung des Proportional- und Konkordanzprinzips (Zauberformel), Relativierung der «Kantonsklausel», Einführung eines Geschlechterproporz (Frauenquote), Erhöhung der Mitgliederzahl in der Landesregierung, Einführung von zusätzlichen Staatssekretären und andern Stabsorganen und Hilfsdiensten, Übergang zum Präsidialsystem, Übergang zum Konkurrenzprinzip (Regierung und Opposition) sowie Volkswahl des Bundesrates. Dieser bunte Strauss an mehr oder weniger populären Vorschlägen hat zahlreiche Variations- und Kombinationsmöglichkeiten, und dies verspricht vor allem eine lange Debatte. Die Erfahrungen, welche andere Staaten mit andern Systemkombinationen gemacht haben, bieten keine wirklich überzeugende Alternativen zum schweizerischen Regierungssystem. Die Gefahr ist also gross, dass bei allfälligen Reformen bestehende Mängel durch neue Mängel ersetzt werden. Die wesentlichsten Probleme können vielleicht durch eine institutionelle Reform des Systems, die im Bereich der Regierung ansetzt, gar nicht erfasst werden. Eine zentrale Rolle für das gute Funktionie-

ren einer Regierung spielt wohl die persönliche Qualität der Regierenden.

Die zwei Fragen: «Wieviel Führung brauchen wir?» und «Wer soll uns führen?» hängen miteinander zusammen. Sie münden in die Grundsatzfrage nach der Führungsverantwortung im demokratischen Rechtsstaat. Sagt das Volk der Regierung (direkt oder via Parlament), was sie zu tun und zu lassen hat, oder sagt es die Regierung dem Volk oder regieren «die Gesetze»? Je nach dem präsentiert sich die Regierung als demokratisch gewähltes «Management des Grossunternehmens Wohlfahrtsstaat» oder als «Stabsorgan (Rat) des Volkes», wobei letzteres als Souverän die wichtigen Entscheidungen fällt und den Vollzug an verschiedene Staatsorgane delegiert.

Der Ruf nach mehr Führung im politischen System ist heute unüberhörbar. Mit guten Gründen wird der Staat als komplexes Grossunternehmen gedeutet, das seine Handlungsspielräume im Rahmen vielfältigster Vernetzungen bestmöglich zu wahren hat. Auf diesem Hintergrund wird auch der Stellenwert der Repräsentation des Volkes in der Regierung wichtig, obwohl ja diese Funktion eigentlich dem Parlament zukäme. Eine Regierung, die als «Manage-

ment» dem Volk sagen soll, welches der bestmögliche Weg in die Zukunft sei, hat gewiss mehr Chancen, wenn sie repräsentativ zusammengesetzt ist und wenn sie durch starke Präsenz in den Medien den Konsens mit Mehrheiten sowie die Gefolgschaft für ihre Vorlagen immer wieder neu erwirken kann. Ein Gradmesser ist in diesem Zusammenhang die zunehmende Bedeutung der Informationsbeauftragten. In einem plebiszitär-demokratischen System kommuniziert die Regierung über die Medien direkt mit dem Volk und hat so die Chance, die Gunst des Volkes zu gewinnen und das Risiko, sie auch wieder zu verlieren – im Wechselbad der tagespolitischen Stimmungsumschwünge. Die «gute» Regierung ist unter diesen Randbedingungen jene Regierung, welche von Tag zu Tag Mehrheiten erhalten oder gewinnen kann (nötigenfalls durch «Brot und Spiele»), und die ihr Popularitätsmanagement optimal mit Wahlterminen verknüpft. Solche «real existierenden» Regierungsmodelle können sich innerhalb verschiedenster institutioneller Voraussetzungen etablieren, wobei natürlich die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen begünstigend oder bremsend wirken.

Die aktuelle, nicht ungefährliche Mischung von Massen- und Mediendemokratie und Populismus kontrastiert mit dem Modell, in welchem die Regierung nicht *das Volk* repräsentiert und *führt* sondern *die «öffentliche gemeinsame Sache»* (res publica), nach Massgabe von Verfassung und Gesetz bestmöglich *verwaltet*. Eine solche Regierung muss nicht in erster Linie repräsentativ sein, sondern kompetent und integer. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie auch den Mut hat, unpopulär zu sein. Ihre Hauptaufgabe ist nicht die wirksame Werbung für Vorlagen und Grosspro-

jekte und deren mehr oder weniger trickreiche Finanzierung, sondern die Treue zur Verfassung und zu den Gesetzen sowie der sorgfältige Umgang mit den Staatsfinanzen, kurz: die Budgetdisziplin, bei welcher Kostenüberschreitungen eine seltene Ausnahme sind.

Die drei Merkmale eines zivilisierten Staates sind – nach *Adam Smith* – «*peace, easy taxes and tolerable justice*». Um dies zu gewährleisten braucht es keine charismatischen Führer, keine «Supermänner» oder «Superfrauen» und auch keine Medienstars. Es genügen integre Persönlichkeiten, die in der Lage sind, einen grösseren Mitarbeiterstab zu führen, kollegiale Entscheidungen zu fällen, Vertraulichkeit zu wahren und über Projekte offen und ehrlich zu informieren. Unbestechlichkeit – nicht nur gegenüber Geld, sondern auch gegenüber Mediengunst – rückt ins Zentrum der Anforderungen.

Ein Mitglied der Landesregierung muss in einem demokratischen Rechtsstaat in erster Linie sein anvertrautes Ressort gut führen und nicht das Volk. In zweiter Linie muss es in der Kollegialbehörde gut kooperieren, seine Anliegen mit dem richtigen Gewicht versehen und die richtige Mischung von Anpassungsbereitschaft und Durchsetzungsvermögen verkörpern. Gegenüber dem Parlament ist Transparenz und Kompetenz gefragt, in einer Kombination, die Vertrauen weckt und Überzeugungskraft ausstrahlt und somit *gute Kompromisse* ermöglicht. Erst an vierter Stelle kommt der Kontakt mit dem Volk, der vor allem in ausserordentlichen Lagen eine Rolle spielt. Zur Lösung der gängigen politischen Aufgaben brauchen wir keine nationalen Integrationsfiguren, und nichts ist in der Politik gefährlicher als die dauernde Ausrufung irgendwelcher Notstände,

die dann durch «Führer» und «Retter» zu meistern wären.

In der Praxis beginnt der «lange Marsch» eines Regierungsmitgliedes am falschen Ende. Zunächst wird der Erfolg in den Medien bei der «Führung des Volkes» gesucht, später allenfalls im Parlament und im Regierungskollegium, schliesslich – bestenfalls – im an-

vertrauten Departement. Für diese fragwürdigen Prioritäten kann man aber nicht allein das Regierungssystem verantwortlich machen. Die Regierung soll führen, aber sie soll nicht in erster Linie *das Volk* führen, sondern *ihre Sache*, welche Teil der «gemeinsamen Sache» ist, wie es Verfassung und Gesetz vorschreiben.

Robert Nef

Neuer und alter Begriff der Regierung. – Zwischen Regierung und Volk so zu scheiden, als ob hier zwei getrennte Machtsphären, eine stärkere, höhere mit einer schwächeren, niederen, verhandelten und sich vereinbarten, ist ein Stück vererbter politischer Empfindung, welches der historischen Feststellung der Machtverhältnisse in den meisten Staaten noch jetzt genau entspricht. Wenn zum Beispiel Bismarck die konstitutionelle Form als einen Kompromiss zwischen Regierung und Volk bezeichnet, so redet er gemäss einem Prinzip, welches seine Vernunft in der Geschichte hat (ebendaher freilich auch den Beisatz von Unvernunft, ohne den nichts Menschliches existieren kann). Dagegen soll man nun lernen – gemäss einem Prinzip, welches rein aus dem Kopfe entsprungen ist und erst Geschichte machen soll –, dass Regierung nichts als ein Organ des Volkes sei, nicht ein vorsorgliches, verehrungswürdiges «Oben» im Verhältnis zu einem an Bescheidenheit gewöhnten «Unten». Bevor man diese bis jetzt unhistorische und willkürliche, wenn auch logischere Aufstellung des Begriffs Regierung annimmt, möge man doch ja die Folgen erwägen: denn das Verhältnis zwischen Volk und Regierung ist das stärkste vorbildliche Verhältnis, nach dessen Muster sich unwillkürlich der Verkehr zwischen Lehrer und Schüler, Hausherrn und Dienerschaft, Vater und Familie, Heerführer und Soldat, Meister und Lehrling bildet. Alle diese Verhältnisse gestalten sich jetzt, unter dem Einflusse der herrschenden konstitutionellen Regierungsform, ein wenig um: sie werden Kompromisse. Aber wie müssen sie sich verkehren und verschieben, Namen und Wesen wechseln, wenn jener allerneuste Begriff überall sich der Köpfe bemeistert hat! – wozu es aber wohl ein Jahrhundert noch brauchen dürfte. Hierbei ist nichts mehr zu wünschen als Vorsicht und langsame Entwicklung.

Friedrich Nietzsche,
Menschliches, Allzumenschliches; Aphorismus 450