

Hans Letsch



er ist zu teuer!





CONFEDERATIONIS HELVETICAE

Hans Letsch



er ist zu teuer!

Eine freiheitliche Position
zur Finanz- und Steuerpolitik

Herausgeberin und Copyright:



Aargauische Stiftung
für Freiheit und Verantwortung
in Politik und Wirtschaft, 5001 Aarau

Gestaltung, Grafik: S. Einfalt, ZSD AG, Stäfa
Satz, Lithos, Druck: Zürichsee Druckereien AG, 8712 Stäfa

1996 Th. Gut Verlag, 8712 Stäfa
ISBN 3-85717-103-0

Masshalten!

« Man kann es nur als einen Wahnsinn bezeichnen, die vermeintliche Ungerechtigkeit der Vermögensverteilung durch eine Politik der Überforderung der Volkswirtschaft heilen zu wollen. Dieses Verhalten führt vielmehr unausweichlich zu einer fortdauernden Schwächung unserer Leistungs- und Wettbewerbskraft, zu einer Minderung der volkswirtschaftlichen Aktivität, zu einer anhaltenden Schmälerung der Erträge, zu einer rückläufigen Investitionsneigung und -fähigkeit, zur Gefährdung eines ausreichenden Steueraufkommens und am Ende zur Zerstörung der Vollbeschäftigung und zur Gefährdung der Arbeitsplätze. Auf solche Weise kann man den arbeitenden Menschen nicht nutzen. So wenig ich die Erscheinungen und bedenklichen Entwicklungen über Gebühr dramatisieren möchte, so pflichtvergessen würde mein Schweigen sein. »

« Wir haben offenkundig das Gefühl für das Mögliche verloren und schicken uns an, eine Sozialpolitik zu betreiben, die vielleicht das Gute will, aber mit Gewissheit das Böse – nämlich die Zerstörung einer guten Ordnung – schafft. »

*Ludwig Erhard, ehemaliger deutscher Bundeswirtschaftsminister,
der das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft erfolgreich durchgesetzt hat,
in seiner Rundfunkansprache vom 21. März 1962.*

Vorwort

Auf dem «Marsch durch die Institutionen» 6

1. Im Würgegriff des Fiskus

Der Schwindel vom ausgehungerten Staat	
Die Steuer- und Abgabenlawine	8
Steueroase Schweiz – aus der Traum!	11
Flucht in die Verschuldung	13
Wo bleiben soziale Ausgewogenheit, Marktverträglichkeit und Rechtssicherheit?	
Umverteilung bis zum Gehnichts mehr	17
Verwirrspiel um das Verursacherprinzip	20
Kalte Enteignung in Raten	23
Grenzen der Fiskalbelastung	
Vernachlässigtes Belastungsgefühl	25
Fiskalische und volkswirtschaftliche Zerstörungseffekte	26
Nach der Steuer- die Staatsverdrossenheit	28

2. Wie es dazu kam

Kalte Sozialisierung	
Fatale Staatsgläubigkeit	30
Sehnsucht nach dem Paradies auf Erden	
Der sozialstaatliche Gemischtwarenladen	33
Subventionen – teure Instrumente der Staatsintervention	38
Der Staat als «Wirtschaftsförderer»	40
Überforderung des Staatshaushalts	45
Wer regiert die Schweiz?	
Pluralität der Gesellschaft als Ausgangslage	48
Kompromisse im Konkordanzgetriebe	50
Bürgerliche Politik – wohin?	51
Kraftlose Finanzpolitik	
Nebel im Zielgebiet	53
Mutige Worte – wo bleiben die Taten?	54
Zersplitterung der Kräfte	58

3. Was ist zu tun?

Ja und Nein zu unserm Staat – Grundfragen freiheitlicher Ordnungspolitik	62
Finanz- und steuerpolitischer Kurswechsel	
Grundlegende Erkenntnisse	67
Sofortmassnahmen	70
Mit strukturellen Reformen zum Erfolg?	
New Public Management (NPM)	72
Aufgabenteilung und Finanzausgleich	75
Schuldenbremse	78
Die Legislaturplanung 1995 bis 1999 – nichts gelernt!	81

Schlusswort

Renaissance von Freiheit und Verantwortung 86

Auf dem «Marsch durch die Institutionen»

Schon vor zwei Jahrzehnten haben Prominente aus den verschiedensten politischen Lagern erkannt und klar zu verstehen gegeben, wohin der Weg der Schweiz führt.

Für den damaligen Präsidenten der SPS, Nationalrat Helmut Hubacher, war es das erklärte Ziel, im «beharrlichen Marsch durch die Institutionen» unser politisches und wirtschaftliches System so zu verändern, dass «die Schweiz nicht mehr zu den kapitalistischsten aller kapitalistischen Länder» gehört.

Die Linke hat den Weg vorgezeichnet, und wir «Bürgerlichen» marschieren stramm mit. Freiheit und persönliche Verantwortung sind Schritt um Schritt zurückgedrängt, Macht und Einfluss des Staates sukzessive ausgeweitet worden. Wir sind auf dem von Friedrich August von Hayek vorgezeichneten «Weg zur Knechtschaft» auf jener Zwischenstation gelandet, die der deutsche Zeitkritiker William S. Schlamm als den «Morast der Mitte» bezeichnet hat.

Ich habe den Marsch durch die Institutionen im eidgenössischen Parlament miterlebt, allerdings als «Unbequemer im Konkordanzgetriebe» (wie sich das «Aargauer Tagblatt» im Zusammenhang mit der ersten Mehrwertsteuervorlage im Jahre 1977 ausgedrückt hat), oder als «Würger von Aarau» (ein mir von Nationalrat Helmut Hubacher zugesprochener Ehrentitel!). Nicht die Linken haben mich im Einsatz für Freiheit und Verantwortung geärgert. Sie bekennen sich zu andern Ordnungsprinzipien als ich, und das ist ihr gutes Recht.

Es waren die «Netten» in den eigenen freisinnigen und andern bürgerlichen Reihen, die sich zwar in Sonntagsreden und Parteiprogrammen zu «Mehr Freiheit und weniger Staat» bekannten, im politischen Alltag aber den Einfluss des Staates laufend verstärken. Bereits Ende der 70er Jahre fühlte ich mich durch einen Aufsatz des damals bekannten deutschen Finanzwissenschaftlers und Finanzpolitikers Prof. Dr. Günter Schmolders in der «Frankfurter Allgemeinen Zeitung» angesprochen. Sein Appell «Stoppt den Staat – er wird zu teuer» verhallte jedoch in der BRD ebenso wie die zahlreichen Hinweise auf die Notwendigkeit eines Umdenkens in unserem Land. Inzwischen *ist* der Staat zu teuer geworden und die Gefahr eines Kollapses nähergerückt. An Vorschlägen für eine Kurskorrektur fehlt es nicht. Was fehlt, sind Einsicht, Mut und Entschlossenheit.

Die *wichtigsten Anliegen* der vorliegenden Schrift bestehen deshalb nicht in der Anreicherung der «Rezepte»-Sammlung, sondern darin,

- das *Bewusstsein* für die ordnungs- und finanzpolitische Verwahrlosung, der Bundesrat und Parlament in den letzten Jahrzehnten verfallen sind, zu *schärfen*;
- die *Dringlichkeit* einer echten Sanierung der Bundesfinanzen zu *begründen*;

— die *positiven Signale* aus dem Eidgenössischen Finanzdepartement sowie aus einzelnen Parteizentralen, wie sie in letzter Zeit sichtbar geworden sind, *aufzunehmen*, aus freiheitlicher Sicht *Prioritäten* zu setzen und die *Stossrichtung* aufzuzeigen.

Was vorliegt, ist keine wissenschaftliche Abhandlung, sondern eine auf Erkenntnissen und Erfahrungen basierende politische Standortbestimmung, die bei allem Bestreben nach Sachbezogenheit persönliche Überzeugungen zum Ausdruck bringt und sich nicht auf das sogenannte Konsensfähige beschränkt. Das Schwergewicht liegt auf dem Bundeshaushalt. Dort, wo es die Gesamtschau erfordert, werden auch Kantone und Gemeinden miteinbezogen. Die Publikation richtet sich an politisch interessierte und engagierte Bürger, nicht zuletzt an Exponenten in der Wirtschaft, die sich um den Standort Schweiz, insbesondere die staatlichen Rahmenbedingungen, sorgen.

Das Manuskript wurde Mitte Juni 1996 abgeschlossen.

Juni 1996

Hans Letsch

Im Würgegriff des Fiskus

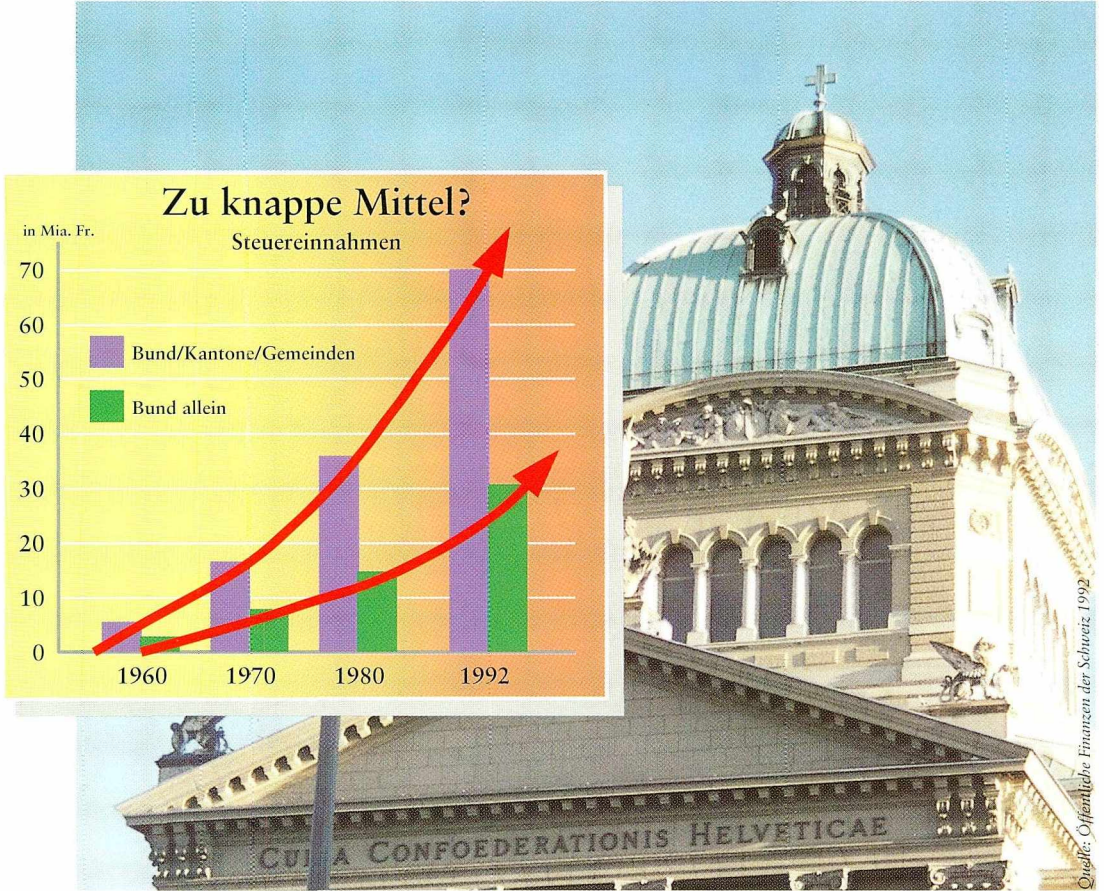
Entscheidende Voraussetzung für den notwendigen finanz- und steuerpolitischen Kurswechsel ist die Einsicht, dass der Staat während Jahrzehnten bestehende Steuern und Abgaben im Übermass und unausgewogen erhöht, andere neu eingeführt hat. Die Einnahmen flossen (zu) reichlich. Regierung und Parlamentarier aller politischen Schattierungen wurden übermütig. Verbale Beteuerungen zum Trotz blieb Sparen ein Fremdwort. Bis heute richten sich die Ausgaben nicht nach den Einnahmen. Insbesondere auf Bundesebene greifen Politiker nach den Sternen, unbekümmert um die inzwischen nicht mehr verantwortbaren Schulden. Jetzt rufen sie bereits wieder nach zusätzlichen Einnahmen. Sowohl die Höhe der gesamten Fiskalbelastung als auch Besonderheiten unseres Steuersystems deuten indessen unmissverständlich darauf hin, dass Grenzen erreicht sind.

Der Schwindel vom ausgehungerten Staat

Die Steuer- und Abgabenlawine

Staatsgläubige Macher aller parteipolitischen Schattierungen werden nicht müde, bei jeder passenden und unpassenden Gelegenheit das Jammerlied vom ausgehungerten Staat anzustimmen. Sie sehen grosszügig darüber hinweg, dass nicht mangelnder Mittelzufluss, sondern wenig haushälterische, ja allzu grosszügige Mittelverwendung zu Engpässen und Defiziten in unsern öffentlichen Haushalten geführt haben. Die Steuer- und Abgabenlawine, die seit Jahrzehnten, bis heute, über unser Land rollt, ist in der Tat erdrückend.

Aus der *Sicht der Haushalte* sind die Fiskaleinnahmen entscheidend. Sie haben langfristig, wenn auch mit unterschiedlichem Tempo, stärker zugenommen als die Teuerung und das Bruttoinlandprodukt (BIP). 1960 flossen 5,7 Mia., 1980 bereits 35,5 Mia. und 1992 (dem letzten für alle öffentlichen Körperschaften statistisch ausgewerteten Jahr) 70 Mia. Franken in die Kassen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Ebenso eindrücklich ist die Ent-

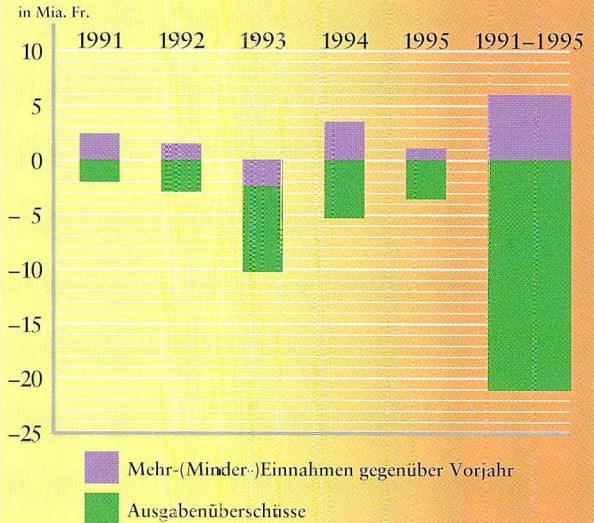


wicklung *im Bund allein*. Die Fiskaleinnahmen stiegen von 2,8 Mia. 1960 auf 14,5 Mia. 1980 und 30 Mia. Franken 1992. Ausser dem Wirtschaftswachstum und der Inflation wirkte sich die schrittweise Einführung neuer oder (und) die Erhöhung bestehender Steuern und Abgaben aus. Während Jahren

spiegelte sich im höheren Steuerertrag zusätzlich die illegale Bereicherung des Fiskus durch die kalte Progression, insbesondere bei den Einkommenssteuern. Sogar seit 1991, als sich im Bundeshaushalt Defizite in Milliardenhöhe häuften, gingen die Fiskaleinnahmen nicht etwa zurück. Sie stiegen von

Volle Bundeskasse, aber sie wird «geplündert»!

Mehr-Einnahmen und Ausgabenüberschüsse
der Finanzrechnung seit 1991



Quelle: Staatsrechnung 1995

29 Mia. auf 35 Mia. Franken im Voranschlag 1996.

Das Parkinsonsche Gesetz der Verschwendung hat sich in der Schweiz bis zum Überdross bestätigt: «Die Ausgaben steigen stets bis an die Grenze der Einnahmen, meistens aber über sie hinaus. Bei Mehreinnahmen wird das Loch im Staats- oder Haushaltsäckel nie kleiner, sondern grösser als zuvor.» Doch wo bleiben die Konsequenzen?

Aus der *Sicht der Bürger und der Wirtschaft* sind die Struktur des ganzen Steuersystems und die Ausgestaltung der

einzelnen Steuern (vgl. dazu S. 17 ff.) sowie mindestens zwei aussagekräftige Kennziffern wichtig. Diese entkräften auch den Einwand, die starke Zunahme der Einnahmen sei ja einfach die Folge der gleichzeitig gestiegenen Bevölkerungszahl. So haben sich allein seit 1980 die *Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung* von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen verdoppelt, nämlich von rund 5500 auf gegen 11 000 Franken. Die Zuwachsraten liegen deutlich über der Teuerung. Ferner dürfen die zahlreichen *Abgaben im Sozialbereich*,

die – gleich wie Steuern – das Einkommen der Arbeitnehmer schmälern oder (und) als sogenannte Lohnnebenkosten die Unternehmungen belasten, nicht unberücksichtigt bleiben. Wohl sind Lohnnebenkosten – und dasselbe gilt natürlich für die hohen Arbeitskosten insgesamt – nicht ausschliesslich staatlich verordnet. Vieles vereinbaren die Sozialpartner unter sich, und die Arbeitgeber waren bzw. sind bis heute nicht etwa knausrig. Werden jedoch zu den gesamten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden nur schon die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge hinzugezählt und die so ermittelte gesamte Fiskalbelastung ins Verhältnis zum BIP gesetzt, so zeigt diese sogenannte *Fiskalquote*, welcher Teil des von uns allen erwirtschafteten Kuchens durch staatlich verschriebene «Zwangsabgaben» abgeschöpft und nach staatseigenen Gesetzmässigkeiten umverteilt wird. Die Fiskalquote ist in der Schweiz zwischen 1960 und 1980 von 21 auf 31 Prozent gestiegen. Zur Zeit liegt sie bei rund 34 Prozent – innert 35 Jahren also eine Verschärfung der Fiskalbelastung um über 60 Prozent!

Steueroase Schweiz – aus der Traum!

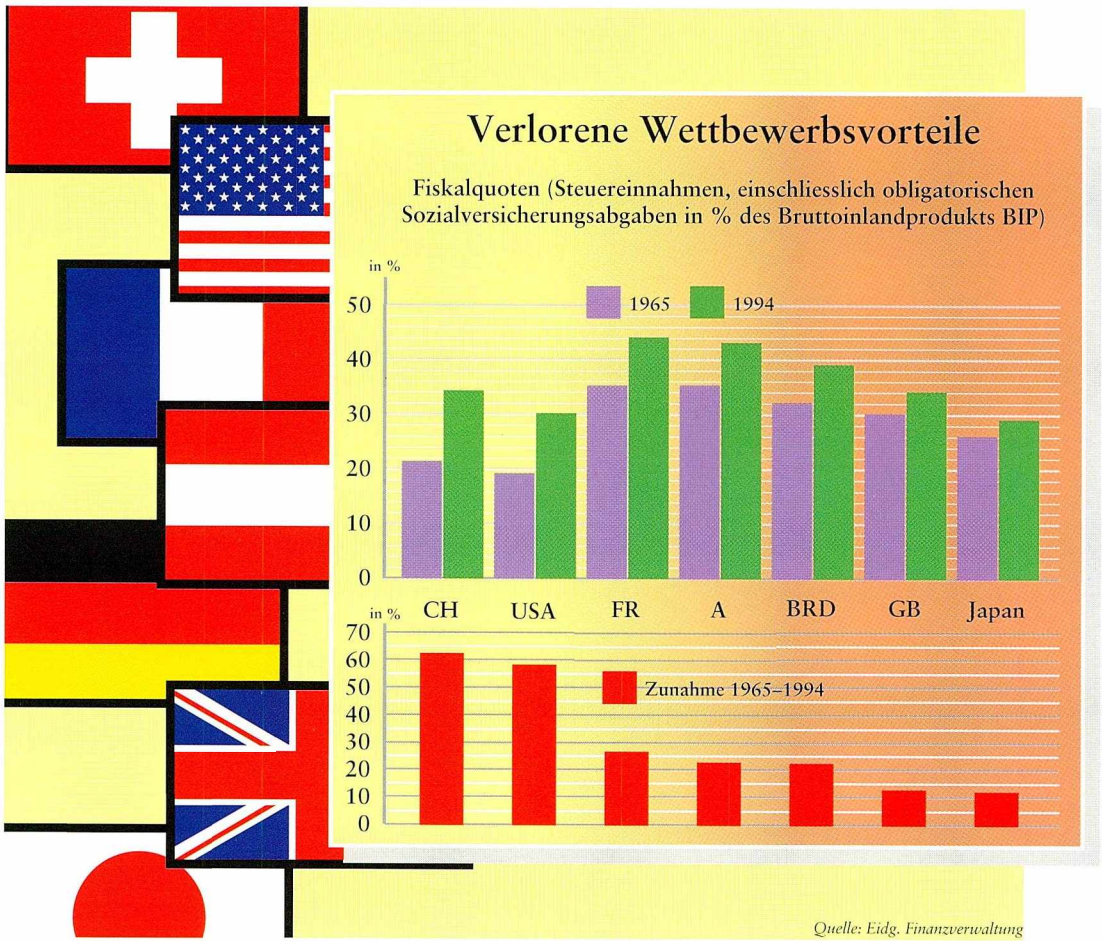
Kein Wunder, dass im Zuge dieser Entwicklung fiskalische Wettbewerbsvorteile gegenüber andern Staaten verloren gingen. Trotzdem weisen Politiker auch in aktuellen Diskussion um fiskalische Mehrbelastungen gerne in satter Selbstzufriedenheit auf unser vergleichsweise tiefes Belastungsniveau hin. Sie wollen damit die Gefahren weiterer Steuer- und Abgabenerhöhungen verniedlichen. Man wird in guten Treuen darüber streiten können, welches Belastungsniveau als tief, welches als angemessen und welches als übersetzt bezeichnet werden will (vgl. dazu auch die folgenden Überlegungen auf den S. 17 ff. und 25 ff.). Auch wäre es naiv zu behaupten, Steuern seien der einzige entscheidende Standortfaktor für Unternehmungen. Indessen lässt sich nicht bestreiten und ist es bedenklich, dass sich die fiskalische Position der Schweiz im internationalen Vergleich deutlich verschlechtert hat. Diese Aussage stützt sich insbesondere auf folgende gesamtwirtschaftliche Erkenntnisse (für einzelne Gruppen von Steuer- und Abgabepflichtigen ist der «Leidensdruck» noch intensiver):

Die gesamte Fiskalquote gehörte Anfang der 60er Jahre mit 21 Prozent weltweit zu den tiefsten. Nur die USA

lagen damals knapp unter 20 Prozent. Heute sind die USA und Japan, neu aber auch andere aussereuropäische Staaten wie Kanada und Australien in einer günstigeren Position als die Schweiz. Zu unsern europäischen Partnern hat sich das Gefälle zu unsern Ungunsten verkleinert

(so etwa gegenüber der Bundesrepublik und Grossbritannien).

Sowohl bezüglich Entwicklung als auch heutigem Stand kommt ein anderer Gesichtspunkt hinzu. Für den Wirtschaftsstandort Schweiz wiegen nämlich *direkte Steuern* besonders schwer, und



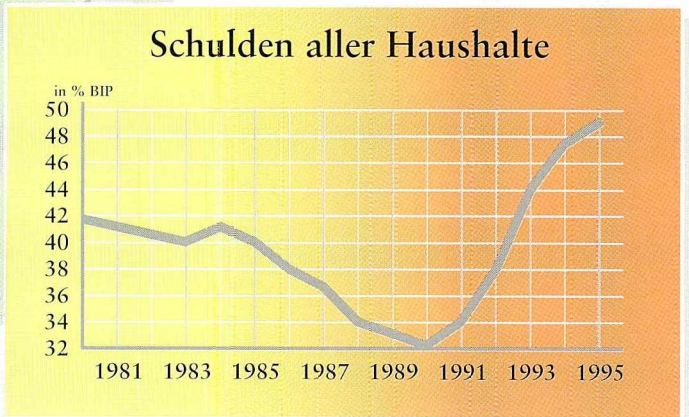
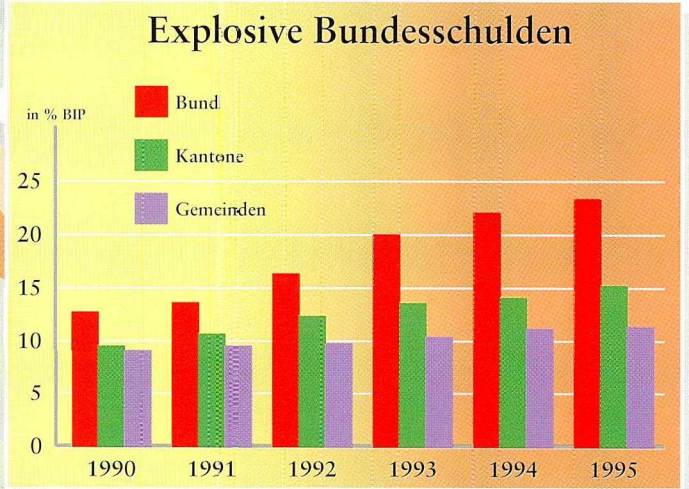
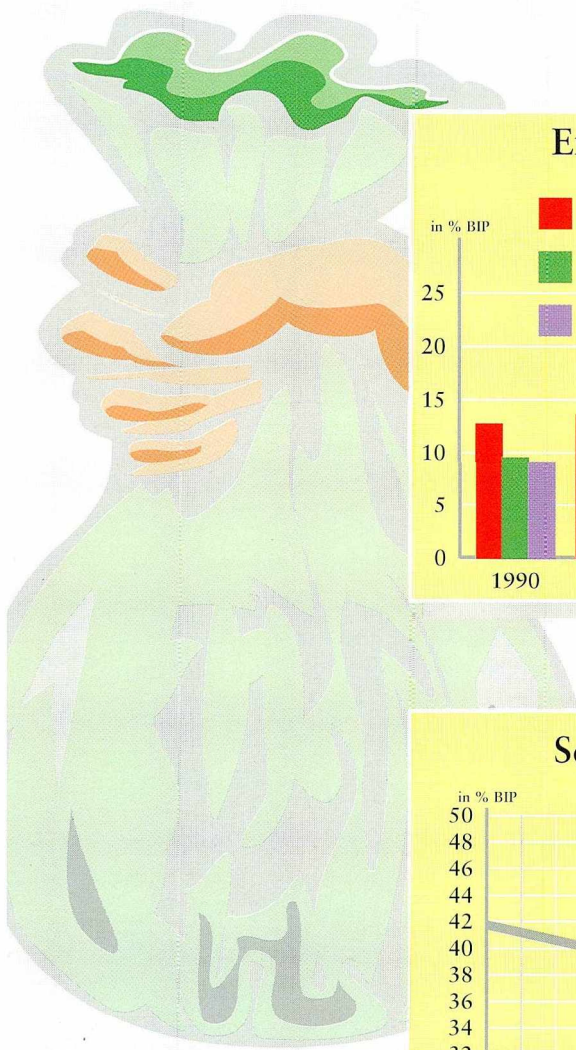
genau auf diese entfällt – im Gegensatz zu den meisten andern Staaten – der grösste Teil der gesamten Fiskalbelastung. Dementsprechend gehört die auf die indirekten Steuern beschränkte Steuerquote in der Schweiz zwar bis heute zu den tiefsten. Bezüglich der Belastung durch direkte Steuern und Abgaben hingegen liegen wir über dem Mittel der OECD-Staaten.

Dieser Aspekt hat für die *Bundes-Steuerpolitik* sehr aktuelle Bedeutung: Sogar im Bund, geschweige denn gesamtschweizerisch, verschiebt sich das Gewicht der Steuerbelastung mehr und mehr auf die direkten Steuern (vgl. dazu S. 17 ff.). Der Bund sollte deshalb nicht bloss seinen unverzichtbaren Beitrag zur Senkung der gesamten Fiskalquote leisten, sondern, weil er im Gegensatz zu Kantonen und Gemeinden auf die indirekten Steuern ausweichen kann, sich bewusst aus der Besteuerung von Einkommen und Vermögen zurückziehen.

Flucht in die Verschuldung

Trotz rücksichtslosem Würgegriff des Fiskus durch Steuern und Abgaben verschiedenster Art flossen nicht genügend Mittel in die öffentlichen Kassen, um die unersättlichen Begehrlichkeiten schuldenfrei zu finanzieren. Lange Zeit hielten sich Verschuldung und Zinsbelastung in Grenzen. Seit einigen Jahren explodieren sie.

Die Schulden des Staates haben sich in der Nachkriegszeit vorerst zurückgebildet. Doch erreichten sie 1980 einen neuen (vorläufigen) Höhepunkt. Bund, Kantone und Gemeinden wiesen damals rund 77 Mia., der Bund allein 32 Mia. Franken Schulden aus. Dann gelang es, trotz nominell weiter wachsender Schuldenlast, die Schuldenquote zurückzuführen, und zwar bis 1990 auf 32 bzw. 12 Prozent. In den letzten Jahren eskalierte die Entwicklung, hauptsächlich im Bund. Dieser verdoppelte den Schuldenberg zwischen 1990 und 1995, also innert der letzten fünf Jahre, von 40 Mia. auf über 80 Mia. Franken. (Pro memoria: Sogar in dieser Zeitspanne nahmen die Fiskaleinnahmen um rund 6 Mia. Franken zu!) Seine Schuldenquote erhöhte sich von 12 auf rund 22 Prozent! Wir haben damit auch international Vorsprung verloren und sind nicht mehr



Quelle: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, Bd. 6/1995

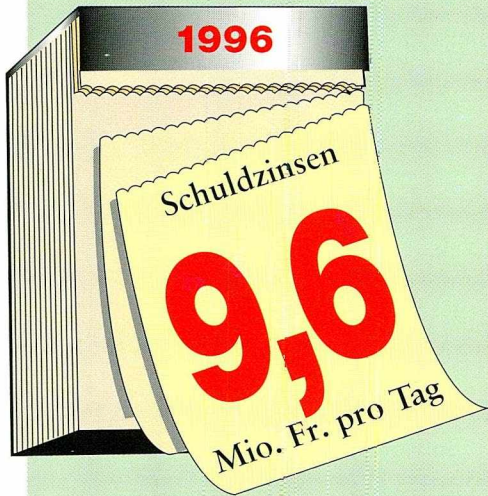
der «Musterknabe», der wir einmal waren.

Grosse finanzpolitische Bedeutung kommt der *Zinsbelastung* zu. Die Aufnahme fremder Mittel löst Passivzinsen aus. Sie belasteten den Bund Anfang der 90er Jahre mit jährlich rund 1,8 Mia. Franken; gemäss Voranschlag 1996 sind es 3,5 Mia. Franken. Den Passivzinsen stehen zwar Kapitalerträge und Aktivzinsen gegenüber. Dennoch bleibt eine Netto-Zinslast von zur Zeit etwas über 2 Mia. Franken. Sie beansprucht immerhin rund 5,5 Prozent der Gesamteinnahmen des Bundes, muss also wiederum durch Steuern aufgebracht werden und schränkt in diesem Ausmass den Spielraum in der Finanz- und Steuerpolitik ein. So ist in den letzten Jahren eine unheilvolle Spirale in Gang gekommen: Neue Schulden lösen höhere Zinsen, und diese höhere Steuern oder gar neue Schulden aus. Dazu kommen politisch-psychologische Gefahren, gelten Schulden doch als Ausdruck einer wenig seriösen Haushaltspolitik.

Ohne das volks- und finanzwirtschaftlich gleichermaßen komplexe Problem der Staatsverschuldung hier auszubreiten, mag die *Erkenntnis* wegleitend sein, die der damalige Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, Dr. Fritz Leutwiler, im Jahre 1984 anlässlich eines Vortrages an der Hochschule St. Gallen wie folgt ausgedrückt hat:

«Ein Staat, der sinnvolle zukunftsorientierte Investitionen unterlässt aus Angst vor roten Zahlen in der Staatsrechnung, tut den kommenden Generationen den schlechtesten Dienst. Es ist vertretbar, dass an langfristig ausgerichtete Investitionen nach dem Grundsatz «pay as you use» auch kommende Steuerzahler finanziell beitragen. Der deutsche Finanzwissenschaftler Lorenz von Stein drückte diese Zusammenhänge provokativ aus: «Ein Staat ohne Defizit tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder er verlangt zu viel von seiner Gegenwart.» »

Diese Aussage stellt keinen Freibrief für eine unbeschwerte Schuldenwirtschaft dar. Unabdingbares und *minimales Gebot für eine verantwortungsbewusste Finanzpolitik* ist und bleibt *die volle Finanzierung der laufenden Konsumausgaben, einschliesslich Zinsen und zwingender ausreichender Abschreibungen für Investitionen, durch laufende Einnahmen*. So wird in einer Publikation «Öffentliche Haushalte in der Schuldenfalle?» (Schriftenreihe der Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, Nr. 6, November 1995) als «Goldene Finanzierungsregel» die Forderung aufgestellt, «dass die Höhe des Budgetdefizits den Umfang der öffentlichen Investitionen nicht übersteigen dürfe». Diese Regel



Quelle: Pressegrafik Wf

wurde vom Bund in den letzten Jahren klar missachtet. Im Gegensatz zu den Kantonen und Gemeinden sank im Bundeshaushalt die Selbstfinanzierung in Prozent der Nettoinvestitionen unter Null! Der Bundesrat spricht in seiner Botschaft zur Staatsrechnung 1995 Klarheit: «Die negative Selbstfinanzierung bedeutet, dass nicht nur keine eigenen Mittel für die Investitionsfinanzierung zur Verfügung standen, sondern sogar Konsumausgaben über Schulden gedeckt werden mussten.» 1994 wurden laufende Ausgaben im Betrag von 1,3 Mia., 1995 solche von 0,8 Mia. Franken fremdfinanziert. Die Politiker machen es sich indessen zu leicht, wenn sie daraus ableiten, man müsse jetzt zur Finanzierung neuer Investitionsprojekte erneut in höhere Steuern und Abgaben flüchten. *Gefragt sind vielmehr massive Abstriche im Bereich der laufenden*

Konsumausgaben, um Spielraum für eine vertretbare Fremdfinanzierung langfristiger Investitionen zu gewinnen.

Dieser Imperativ wird noch zwingender, weil der Würgegriff des Fiskus ja nicht bloss gemessen an der gesamten Fiskalbelastung unerträglich geworden ist. Auch Besonderheiten unseres Steuersystems und einzelner Steuern verstossen gegen elementare Anforderungen an eine ausgewogene Finanzierung.

Wo bleiben soziale Ausgewogenheit, Marktverträglichkeit und Rechtssicherheit?

Umverteilung bis zum Gehnichtmehr

Das schweizerische Steuersystem weist einige *Besonderheiten* auf. Sie zeigen, dass uns eine grundlegende Erkenntnis des bekannten deutschen Finanzwissenschaftlers Fritz Terhalle noch fremd ist: «*Eine wirtschaftliche Steuerpolitik hat jedenfalls das verteilungspolitisch Erwünschte hinter das ordnungspolitisch Gebotene zurückzustellen.*» Auch wer zugibt, dass in der Steuerpolitik nicht ausschliesslich wirtschaftliche Überlegungen bestimmend sein dürfen, sondern dass auch nach sozialer Ausgewogenheit zu trachten ist, wird nicht über schwerwiegende Mängel in unserer Steuerordnung hinwegsehen können.

Zunächst deutet in Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen das *Verhältnis zwischen den direkten Steuern einerseits, den indirekten Steuern andererseits* auf eine gemessen an den Leitplanken eines «rationalen Steuersystems» unausgewogene Verteilung der Steuer-

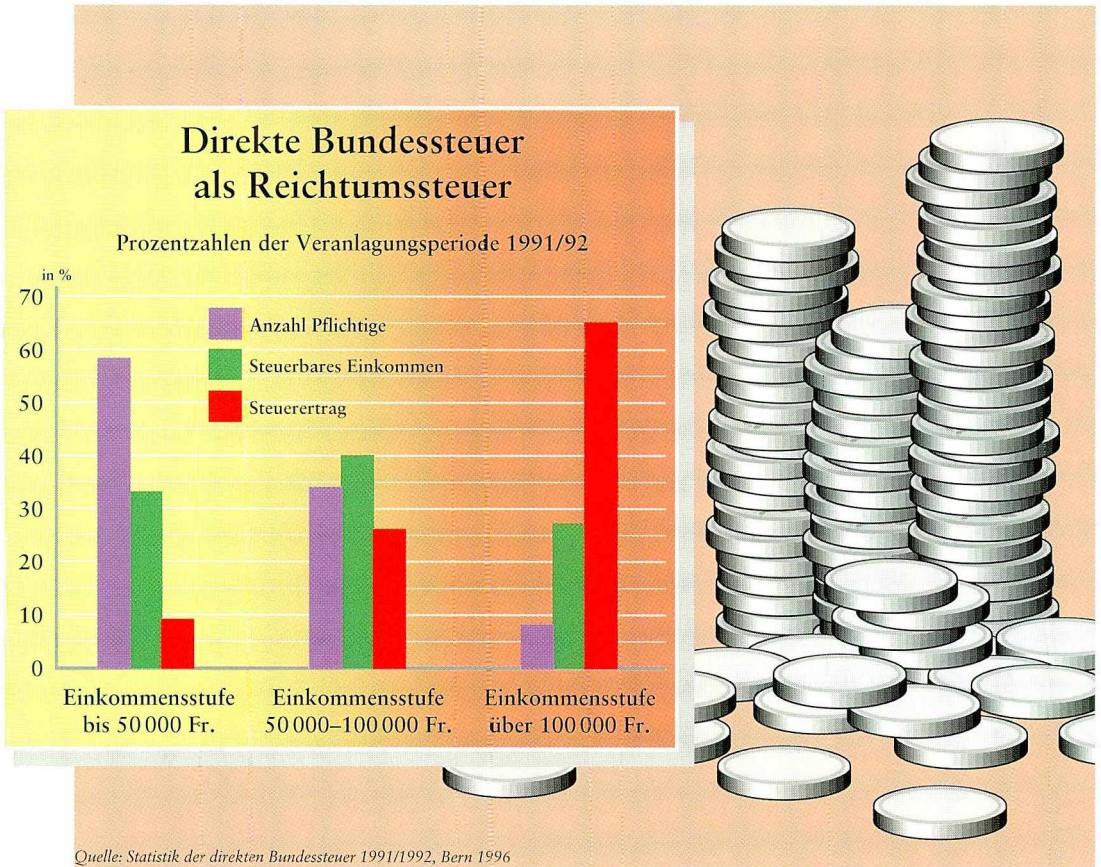
lasten hin. Gesamtschweizerisch holt der Fiskus (ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge) 75 Prozent aus Einkommen und Vermögen bzw. Erträgen und Kapital, nur 25 Prozent aus dem Verbrauch. 1960 waren es noch 62 Prozent. Unser Anteil direkter Steuern am gesamten Steueraufkommen zählt heute weltweit zu den höchsten und liegt über dem OECD-Mittel (58 Prozent). Doch auch *im Bundeshaushalt allein* wird das Gewicht der direkten Steuern immer grösser. Sie standen 1960 mit knapp 30 Prozent zu Buch; heute sind es rund 45 Prozent. Im Gegensatz zu Kantonen und Gemeinden, die stärker als der Bund auf direkte Steuern angewiesen sind, könnte dieser – wenn er wollte – vermehrt auf indirekte Steuern ausweichen und so deren gesamtwirtschaftliches Gewicht herabsetzen. Vor allem aber drängen sich, bei voller Anerkennung des Grundsatzes der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, Korrekturen generell im *Bereich der direkten Steuern*, speziell bei der direkten Bundessteuer auf. *Die starke Progression* lähmt die Leistungs- und Risikobereitschaft. Sie ist aus wirtschaftlichen Gründen zu glätten. *Zudem vermöchte eine gleichmässigerer Verteilung der Steuerlast in breiteren Kreisen der Steuerpflichtigen das Bewusstsein zu schärfen, dass der Staat zu teuer geworden ist und gestoppt werden muss.* Merkliche Steuern, die einbezahlt werden müssen, die also

nicht, wie die meisten Verbrauchssteuern, unmerklich mit dem Preis einer Ware verschmelzen, wirken auch staatspolitisch disziplinierend; sie sollten nicht allzu einseitig bloss die «oberen Zehntausend» treffen. Ausser mit der steilen Progression schlägt der Fiskus mit andern Mitteln über Gebühr zu, so etwa mit der *Mehrfachbelastung der Ersparnisse* im Rahmen der Einkommens- und Vermögenssteuern (nämlich wenn sie entstehen, auf der Substanz und dann nochmals auf deren Erträgen) oder mit den über das rentenbildende Einkommen hinaus *unbegrenzten Abzügen für die Sozialversicherung*. Nicht von ungefähr hat der frühere Ordinarius für Finanzwissenschaft an der Universität Zürich, Prof. Heinz Haller (sogar ehemaliger Staatssekretär im deutschen Bundesfinanzministerium unter sozialdemokratischen Finanzministern), vor den Gefahren gewarnt, «die für die Wirtschaftsordnung auftreten können, wenn bei den auf bessere Verteilung zielenden Steuerreformmassnahmen der Bogen überspannt wird». In der Schweiz haben wir ihn offensichtlich überspannt.

Weitere Besonderheiten liegen in der dem Wirtschaftsstandort Schweiz nicht förderlichen *Unternehmensbesteuerung*. Korrekturbedürftig sind hier z. B. die doppelte Erfassung des ausgeschütteten Gewinns, vorerst bei der Gesellschaft und hierauf beim Aktionär, die Emissionsabgabe auf Risiko- und

Fremdkapital sowie die Steuerfolgen bei unternehmerischen Umstrukturierungen. In einer diesbezüglichen Motion, die der Nationalrat in der Frühjahrsession 1996 überwiesen hat, werden weitere konkrete Forderungen, vor allem im Interesse von Klein- und Mittelunternehmen, gestellt, so etwa die renditeunabhängige, proportionale Besteuerung und die Abschaffung der Kapitalsteuer. Da auch der Bundesrat – übrigens in Übereinstimmung mit seinen Richtlinien zur Regierungspolitik 1995 bis 1999 – von der Dringlichkeit einer Reform der Unternehmensbesteuerung überzeugt war, sich lediglich nicht mit jedem Punkt der Motion identifizieren wollte, ist anzunehmen, dass noch im Laufe dieses Jahres konkrete Anträge folgen.

Schliesslich gilt es, der weitverbreiteten, aber trotzdem irrigen Meinung entgegenzutreten, unsere *Verbrauchssteuern* seien unsozial. Selbst angenommen, nicht zugegeben, es würde in jedem Fall gelingen, diese Steuern auf die Preise und damit den Konsumenten zu überwälzen, sind sie es aus zwei Gründen nicht. Einmal bewirken die zahlreichen Steuerbefreiungen oder reduzierten Steuersätze, dass die ehemalige Warenumsatzsteuer (Wust) wie auch die heutige Mehrwertsteuer für sich allein betrachtet *gar nicht regressiv* wirkt, d. h.: Die unteren und mittleren Einkommen werden prozentual kaum stärker belastet als die Bezüger hoher Einkommen. Die diesbe-



züglichen früheren Untersuchungen wurden kürzlich durch neue Studien bestätigt. Dazu kommt eine zweite Besonderheit. Im Gegensatz zur Einführungsphase der Wust, als diese auch rein äusserlich nicht in den Preis der Waren einging, sondern separat ausgewiesen wurde und deshalb nicht Bestandteil des Indexes der Konsumenten-

preise war, verschmelzen bei der heute üblichen *verdeckten Überwälzung* der Preis und die Steuer. Beide schlagen sich im Lebenskostenindex nieder. Dieser «Unsinn von monumentalem Ausmass» (wie sich die NZZ einmal treffend ausgedrückt hat) führt dazu, dass das Bewusstsein, Steuern zu zahlen, also die Mercklichkeit, schwindet und dass über-

all dort, wo sich Lohnerhöhungen am Index orientieren, die Steuer, wenn auch mit gewisser zeitlicher Verzögerung, dem Konsumenten mindestens teilweise wieder zurückerstattet wird. Diese Fehlkonstruktion wirkt sich in letzter Zeit weniger stark aus, weil bezüglich automatischer Lohnanpassungen unter dem Druck wirtschaftlicher Zwänge ein Umdenken im Gange ist. Trotzdem sind heute schon Korrekturen einzuleiten, damit in einem wieder günstigeren Umfeld die genannten Mängel nicht erneut sichtbar werden.

Verwirrspiel um das Verursacherprinzip

Bisher waren (und sind) Einkommens- und Vermögenssteuern sowie allgemeine und spezielle Verbrauchssteuern die tragenden Pfeiler unseres Steuersystems. Die Frage stellt sich, ob diese Belastungen nicht gemildert werden könnten, wenn für staatliche Dienstleistungen vermehrt die Verursacher zur Kasse gebeten würden. Ansätze dazu sind die Tarife im öffentlichen Verkehr, Treibstoffzollzuschläge und besondere Abgaben der Strassenbenützer (wie Autobahnvignette und Schwerverkehrsabgabe), ferner etwa Gebühren für Abfallbeseitigung, für den Bau und den Betrieb von Kläranlagen oder Sondermülldeponien usw. Für die Anwendung und Ausgestaltung des Verursacherprinzips sind insbesondere folgende Überlegungen wichtig.

Entscheidend ist *die Unterscheidung zwischen sogenannten Kostenanlastungs- und Lenkungssteuern*. Wem es wirklich «nur» darum geht, den Verursacher zur Finanzierung heranzuziehen, dem muss Kostendeckung genügen. Vielleicht bewirkt schon eine solche Abgabe eine Veränderung des Verhaltens. Will aber eine Verhaltensänderung mit einer höheren als kostendeckenden Abgabe erzwungen werden (beispielsweise das Umsteigen von der Strasse auf die

Schiene), so wird die Kostenanlastung zur Lenkungssteuer. Die Unterscheidung ist *ordnungspolitisch von grundlegender Bedeutung*. Solange nämlich der Staat Verursacher zwecks Kostendeckung zur Kasse bittet, solange handelt er marktverträglich. Dabei muss versucht werden, die sozialen oder externen Kosten (beispielsweise von Umweltschäden) sowie Erträge bzw. Nutzen (beispielsweise gemeinwirtschaftliche Leistungen) zu definieren, zu quantifizieren und angemessen einzubeziehen bzw. abzugelten – alles im Bestreben, Kostenwahrheit zu erzielen. Wird der Verursacher darüber hinaus zusätzlich belastet, in der Absicht, sein Verhalten durch künstliche Verteuerung des Marktpreises zu beeinflussen, so sendet der Staat ein politisch motiviertes Lenkungssignal aus.

Leider setzen sich die Politiker – z. B. in den Diskussionen über die *Finanzierung des Schienen- und Strassenverkehrs* – über diese Unterscheidung hinweg. Sie orientieren sich kaum mehr an den fundierten Grundsätzen für eine marktwirtschaftliche Verkehrspolitik, wie sie im Schlussbericht der eidgenössischen Kommission für eine Gesamtverkehrskonzeption (GVK) im Dezember 1977 formuliert und begründet worden waren. *Mit Sozialtarifen und Bundes-subsidien wird das Verursacherprinzip im öffentlichen Verkehr missachtet*. Dafür soll der Automobilist (insbesondere der Schwerverkehr) laufend mehr

geschöpft werden, weil ja angeblich «das Geld auf der Strasse liegt». Bis fundierte Anhaltspunkte über den Einbezug (die sogenannte Internalisierung) der externen Kosten und Nutzen des Strassen- und Schienenverkehrs zur Verfügung stehen und der Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit aller Verkehrsträger konsequent durchgezogen wird, lassen sich weitere Belastungen des Strassenverkehrs nicht mehr rechtfertigen. An dieser Haltung ändert auch das makabere, einseitige Gutachten über die Kosten der verkehrsbedingten Luftverschmutzung nichts, das im Auftrag des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes erstellt und am 20. Mai 1996 der Presse vorgestellt worden ist.

Damit ist *die generelle politische Stossrichtung* vorgezeichnet: Wir brauchen vorerst keine Lenkungssteuern im oben definierten Sinn. Es bleibt genügend Raum für den *gezielten Ausbau des Instruments der Kostenanlastungssteuern* (soweit möglich einschliesslich einer begründ- und quantifizierbaren Internalisierung externer Kosten und Nutzen). Im Bereich des Verkehrs hat dieser Ausbau für Strasse und Schiene im Gleichschritt und nach denselben Grundsätzen zu erfolgen. Nur so bewegen wir uns auf dem Boden nicht nur der «ökologischen Wahrheit», sondern auch der «marktwirtschaftlichen Redlichkeit». Wird damit dann indirekt und zusätzlich ein

Lenkungseffekt erzielt, so ist dieser die Folge eines marktwirtschaftlichen Prozesses und nicht politischer Willkür. Schon erste Schritte in diese Richtung haben sich allerdings streng an den vorläufig unverzichtbaren Grundsatz zu halten, dass mit der Heranziehung der Verursacher *keine Verschärfung der gesamten Fiskalbelastung* verbunden sein darf. Die Erhöhung schon bestehender oder die Einführung neuer Kostenanlastungssteuern müssen folglich durch Steuer-«Ersparnisse» anderer Art kompensiert werden.

Zusätzliche Fragen stellen sich, wenn weitergegangen und das ganze traditionelle Steuersystem im Sinne einer «*Ökologischen Steuerreform*» umgestaltet werden möchte. Sogenannte Öko-Steuern sollen bisherige Steuern ersetzen oder ergänzen. Gedacht wird etwa an die steuerliche Erfassung knapper Ressourcen oder von Umweltbelastungen, z. B. durch eine allgemeine Energiesteuer oder eine CO₂-Abgabe. Die grundsätzliche Problematik solcher Steuern und Abgaben (Sind sie überhaupt ökologisch begründbar? Sind es effiziente Instrumente der Umweltpolitik? Sind sie ordnungspolitisch Verbieten und Geboten wirklich überlegen?) muss hier unberücksichtigt bleiben. Finanz- und steuerpolitisch, aber auch aus volkswirtschaftlichen Überlegungen hat die allfällige Einführung von Öko-Steuern jedoch klare *Bedingungen* zu erfüllen:

Es geht nicht an, unter dem Deckmantel der Ökologie fiskalische Zwecke anzustreben. Lenkungs- wie Kostenanlastungssteuern dürfen also nicht zu einer generellen Verschärfung der gesamten Fiskalbelastung führen. *Mehreinnahmen sind zu kompensieren oder zurückzuerstatten.*

Wer den Verursacher treffen will und sich einen Lenkungseffekt verspricht, darf *nicht zulassen, dass solche Steuern in den Index der Konsumentenpreise eingehen*. Andernfalls erfolgt mit gewisser zeitlicher Verzögerung über Lohnerhöhungen eine Rückerstattung, die den Zwang zur Verhaltensänderung mindert, die ökologische Zielsetzung also verfehlt.

Einzelstaatliche Aktivitäten zur Einführung von Öko-Steuern sind *international aufeinander abzustimmen*. Die globale, weltweite Umweltproblematik erfordert Absprachen und Koordination über die Landesgrenzen hinaus. Andernfalls drohen Wettbewerbsverzerrungen, ja sogar umweltpolitisch kontraproduktive Auswirkungen.

Nur schon diese Mindestanforderungen einzuhalten, wird sich politisch als schwierig und zeitraubend erweisen. Ein strenger Massstab und ein bedächtiges Vorgehen sind jedoch unerlässlich, wenn vermieden werden will, dass unter dem Deckmantel des Umweltschutzes primär andere als ökologische, nämlich vorab fiskalische Ziele angestrebt wer-

den und der Staat damit noch teurer wird. Da die Schweiz zudem im Vergleich mit andern Staaten keinen umweltpolitischen Nachholbedarf aufweist, hat sie auch keinen Anlass, ihre internationale Vorreiterrolle durch ökologische Massnahmen mit teils fragwürdigen Nebenwirkungen auszubauen. Erinnern wir uns an ein kompetentes Urteil aus der BRD. In der Anfang 1996 publizierten Studie «Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt» warnt das Frankfurter Institut für Marktwirtschaft und Politik (Kronberger Kreis):

«Umweltpolitisch begründete neue Abgaben sind eine ernstzunehmende Möglichkeit, das Steuersystem fortzuentwickeln. Aber bei einem Alleingang sind die Risiken für die Beschäftigung gross. *Und allemal ist zu warnen vor der Gefahr, dass unter dem Deckmantel grosser ökologischer Ziele dem Bürger letztlich nicht andere, sondern zusätzliche Steuern abverlangt werden.*»

Kalte Enteignung in Raten

Neben der sozialen Ausgewogenheit und der Marktverträglichkeit sollte der Fiskus auch der Rechtssicherheit die gebührende Aufmerksamkeit schenken. Insbesondere stellt sich die Frage, ob und wann die Besteuerung dem Grundsatz der *Eigentumsgarantie*, wie sie in Art. 22^{ter} der Bundesverfassung verankert ist, widerspreche. Wohl können gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung Bund und Kantone «im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen». Doch sind sich Lehre und Bundesgericht heute darüber einig, dass die Eigentumsgarantie (als sogenannte Institutsgarantie) den Bürger insbesondere auch gegen eine *konfiskatorische Besteuerung* zu schützen hat, dass sie also eine rechtliche Schranke der Besteuerung darstellt. So hat das Bundesgericht in einem konkreten Fall argumentiert, dem Gemeinwesen sei es verwehrt, «den Abgabepflichtigen ihr privates Vermögen oder einzelne Vermögenskategorien (z. B. das Immobilienvermögen) durch übermässige Besteuerung nach und nach zu entziehen. Das gleiche Ergebnis kann eine Häufung verschiedener Steuern zur Folge haben, z. B. durch Kumulierung von Einkommens- und

Vermögenssteuern und steuerähnlichen Sozialabgaben, Konsumsteuern usw., die der Bürger nur bezahlen kann, wenn er nach und nach sein Vermögen veräussert. ... Die Gewährleistung des Eigentums verpflichtet mithin das Gemeinwesen, die bestehenden Vermögen in ihrer Substanz zu bewahren und die Möglichkeit der Neubildung von Vermögen in dem Sinn zu erhalten, dass das Einkommen nicht dauernd und vollständig wegbesteuert werden darf.» Das tönt recht allgemein und unverbindlich. Insbesondere Politiker werden sich denn auch leicht mit der anschliessenden Feststellung trösten: «Wo die Grenzen zwischen einer zulässigen steuerlichen Belastung und einem konfiskatorischen Eingriff zu ziehen sind, lässt sich nicht in allgemein gültiger Weise beantworten.» Doch nur schon die Tatsache, dass – entgegen der früheren Praxis – das Bundesgericht heute und grundsätzlich einräumt, Art. 22^{ter} BV schütze den Bürger gegen die Belastung mit konfiskatorischen Steuern oder andern Abgaben, ist ermutigend. Der Kampf gegen die kalte Enteignung durch den Fiskus ist legitim und dürfte angesichts pender Forderungen nach Verschärfung der Steuerbelastung, sei es im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern oder der Erbschafts- und Schenkungssteuern, noch an Aktualität gewinnen.

Während Jahren hat der Fiskus unrechtmässig Mehreinnahmen kassiert,

indem er die *Auswirkungen der kalten Progression* einfach hinnahm. Wenn also Steuerpflichtige infolge nomineller Einkommenssteigerungen in eine höhere Progressionsstufe aufstiegen, obwohl ihr reales Einkommen nicht Schritt hielt, wurde «auf kaltem Weg» die vom Gesetzgeber gewollte Belastung für grosse Teile der Steuerzahler willkürlich verschärft und die mit dem Steuertarif vorgegebene Verteilung der Steuerlasten geändert. Inzwischen ist diese störende Ungerechtigkeit in den Gesetzen mehr oder weniger eliminiert worden. Wie unterentwickelt jedoch das Rechtsempfinden in steuerpolitischen Diskussionen noch heute ist, zeigte sich in der Frühjahrssession 1996 des Nationalrates, als es um die vielleicht nicht weltbewegende, aber berechnete Frage ging, ob es nicht fair wäre, *Verrechnungssteuerguthaben*, bzw. den Rückerstattungsanspruch, *marktkonform zu verzinsen* oder mindestens den heutigen Zinsverlust mit einer Pauschale abzugelten. Das überzeugende Argument, dass der Staat für verspätete Steuerzahlungen Zinsen fordere, folglich auch solche Rückerstattungsansprüche verzinsen sollte, unterlag dem Wehklagen des Finanzministers und der Mehrheit des Rates über die nicht vertretbaren Einnahmefälle für den Bund. Da nützte selbst der Hinweis darauf nichts, die heutige Praxis stelle eine illegale Bereicherung des Fiskus dar und schade dem guten Leumund des Bundes.

Grenzen der Fiskalbelastung

Vernachlässigtes Belastungsgefühl

Es ist das Verdienst des italienischen Finanzwissenschaftlers Puviani, in seinem bereits 1903 erschienenen Werk «Die Illusionen in der öffentlichen Finanzwirtschaft» die Bedeutung des stark psychologisch bedingten Verhaltens der Bürger gegenüber dem Steuer-Staat erkannt zu haben. Als *Steuerwilligkeit* bezeichnete er «die moralische Kraft, die zur Zahlung der Steuer drängt und die abhängig ist von dem besonderen Urteil eines jeden Steuerzahlers darüber, ob sein Steuerleid von einem grösseren Vorteil kompensiert wird. ... Ist das befürchtete Leid grösser als die erwartete Genugtuung, so besteht eine Kraft, die gegen die Bezahlung der Steuer wirkt und die man *Steuerwiderstand* nennen kann.»

Wir täten gut, neben rationalen Überlegungen, welche auf Grenzen der Fiskalbelastung hindeuten, auch irrationale Reaktionen miteinzubeziehen.

Das subjektive Belastungsgefühl kann letztlich sogar den Ausschlag darüber geben, ob eine bestimmte Steuer oder die gesamte Steuerbelastung noch als tragbar

empfundener wird oder nicht. Und dieses subjektive Belastungsgefühl prägt nicht nur das Verhalten von «Kapitalisten» oder Millionären, sondern ebenso jenes «gewöhnlicher» Bürger. An Möglichkeiten der legalen Steuervermeidung fehlt es keinem. Zudem darf Steuerausweichung ja nicht mit Steuerhinterziehung oder Steuerbetrug, die beide verwerflich und zu ahnden sind, gleichgesetzt werden. Trotzdem ist nicht auszuschliessen, dass legaler Steuerwiderstand – leider – zum Wegbereiter des Steuerbetrugs wird. So hat der schwedische Ökonomeprofessor Gunnar Myrdal, selber ein führender Architekt des schwedischen Wohlfahrtsstaats, einmal gestanden: «Unter all den Defekten unseres Steuersystems ist für mich das schwerwiegendste, dass die Gesetze direkt zur Steuerumgehung und zum Steuerbetrug einladen. Die schwedische Ehrlichkeit war für mich und meine Generation ein richtiger Stolz. Jetzt habe ich das Gefühl, dass wir wegen der schlechten Steuergesetze ein Volk von Betrügern werden.»

Wovon hängen das subjektive Belastungsgefühl und ein allfälliger Steuerwiderstand ab? Natürlich spielt die absolute Höhe der Fiskalbelastung eine wichtige Rolle. Je höher diese ist, um so besser gedeiht der Nährboden für Steuerausweichungen irgendwelcher Art. Doch auch dann, wenn die Fiskalquote verglichen mit andern Ländern noch als relativ erträglich erscheint, wird

die Steuermentalität, und damit die Bereitschaft, weitere Belastungen hinzunehmen, leiden, wenn beispielsweise Tempo und Mass von Steuer- und Abgabenerhöhungen überborden, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der staatlichen Ausgabenpolitik zu wünschen übrig lassen und die Bürokratie zum Perfektionismus neigt (vgl. dazu auch S. 30 ff.).

Welches sind wichtige Auswirkungen einer als übermässig empfundenen Fiskalbelastung?

Fiskalische und volkswirtschaftliche Zerstörungseffekte

Vordergründig sichtbar sind die *fiskalischen Auswirkungen*. Das musste auch der Bund schon erfahren. Als Beispiel sei die Erhöhung der Stempelabgaben erwähnt, von denen der damalige Finanzminister bereits in der zweiten Hälfte der 70er Jahre zugeben musste, sie seien zwar jetzt zu den höchsten in Europa aufgerückt, hätten aber nicht den erwarteten Ertrag abgeworfen. «Über das Anlageverbot hinaus», sagte er anlässlich der Pressekonferenz zur Staatsrechnung 1978, «hat eine sektorielle Steuer der Banken oder ihrer Kunden eine abschreckende Wirkung auf die

Geschäfte, denn die steuerbaren Operationen lassen sich mit Leichtigkeit verlegen.» Generell bestätigen sich eben immer wieder altbekannte *Gesetzmässigkeiten*. So hat der englische Publizist und Politiker Jonathan Swift bereits im 18. Jahrhundert das nach ihm benannte Swiftsche Steuereinmaleins präsentiert. Danach lässt eine bestimmte Erhöhung des Steuermasses nicht unbedingt einen entsprechend höheren Steuerertrag erwarten. Steuerausweichungen verschiedenster Art können zu einer langsameren Zunahme oder gar zu einer Abnahme führen. Mit den von Arthur Laffer, einem amerikanischen Ökonomen, in den 70er Jahren dieses Jahrhunderts vorgestellten Thesen wurde in den USA eine eigentliche Steuerrevolte ausgelöst. Die sogenannte Laffer-Kurve zeigt, dass mit steigendem Steuersatz die Steuereinnahmen bis zu einem bestimmten Maximum zwar zunehmen, nachher aber – vorwiegend wegen Steuerausweichungen – wieder fallen.

Nicht immer sind die fiskalischen Auswirkungen einer als übersetzt empfundenen Steuerbelastung rasch und leicht zu erkennen. Vor allem inflationäres Wachstum kann Einbrüche überdecken. Vielleicht ist es gerade darauf zurückzuführen, dass in den Jahren der Hochkonjunktur alles als machbar erschien.

Noch tiefer als die fiskalischen greifen *volkswirtschaftliche Zerstörungs-*

Auch Lohnprozente sind Steuern!

Belastung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer für gesetzliche Sozialversicherungen in Lohnprozente

	1970	1980	1995
AHV	5,2	8,4	8,4
IV	0,6	1,0	1,4
EO	0,4	0,6	0,3
ALV	—	0,5	3,0
Zusammen	6,2	10,5	13,1

Quelle: Zahlenpiegel BSV, 1995

effekte des strapazierten Belastungsgefühls und des Steuerwiderstandes. «Strafexpeditionen» gegen sogenannte Reiche (wie diese auch immer definiert werden) können sich leicht kontraproduktiv auswirken, dann nämlich, wenn – alles Formen des Steuerwiderstands – der wirtschaftliche Leistungswille, die Risikobereitschaft oder die Kraft zur Eigenfinanzierung erlahmen. Hohe Einkommen und Gewinne dienen ja in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht oder nur in bescheidenem Mass der Finanzierung persönlicher Liebhabereien. Sie werden als (Risiko-)Kapital eingesetzt, ermöglichen Forschung, Investitionen und Reserven. Sie schaffen die Voraussetzung für Arbeitsplätze und eine leistungs-

fähige Volkswirtschaft. Schwinden der Leistungswille und die Risikobereitschaft, so schrumpft früher oder später die Substanz. Der Fiskus wundert sich dann, wenn die Steuereinnahmen weniger reichlich fliessen. Um die Kassen zu füllen, greift er zu neuen Satzerhöhungen, ohne Rücksicht darauf, ob der zusätzliche Druck genau jene Spiralwirkung verstärke, die bereits in der vorangegangenen Phase an der Substanz zehrte.

Aber auch *Verbrauchssteuererhöhungen* folgen unter bestimmten wirtschaftlichen Bedingungen dem Swiftschen Steuereinkommens und bedrohen die Ertragskraft. In Zeiten grosser wirtschaftlicher Unsicherheiten und erbitterten Wettbewerbs dürfte die volle Überwälzung auf die Preise kaum gelingen. Verbrauchsteuererhöhungen sind dann Kosten und schmälern den Ertrag. Unmittelbar schrumpfen die Steuereinnahmen und mittelbar – weil die für das wirtschaftliche Wachstum notwendigen Investitionen erschwert werden – die Substanz.

Die skizzierten Wechselwirkungen zwischen Steuern und Wirtschaft zeigen schliesslich, dass eine wenig wirtschaftsfreundliche Steuerpolitik auch unsern *Sozialwerken* das Fundament entziehen kann. Diese vermögen ihre Leistungen ja nicht dank Gesetzesparagrafen und Bundesämtern zu erbringen. Auch Politiker, vorab jene, die sich in Forderungen übertreffen, tragen nichts Entscheidendes dazu bei, dass wir uns als Sozialstaat

rühmen dürfen. Im Gegenteil: Allzu lange haben sie verkannt, dass auch in der Schweiz kein Manna vom Himmel fällt. Auch Lohnprozente sind Steuern. Rechtzeitige Warnungen von Wissenschaftern und einzelnen Politikern wurden in den Wind geschlagen. Heute lassen die bevölkerungs- und wirtschaftspolitischen Zukunftsperspektiven keinen Zweifel darüber offen, dass nicht einmal die Aufrechterhaltung des jetzigen Leistungsniveaus, geschweige denn ein Weiterausbau, volkswirtschaftlich gesichert sind. Ob nämlich dieser Staat und seine Sozialwerke langfristig tragen, hängt einerseits vom Willen zur Solidarität, andererseits von der Ertragskraft der Wirtschaft ab. Beides wird durch ein günstiges Steuerklima mitgeprägt, und beides kann durch eine unvernünftige, masslose Steuerpolitik bzw. den davon ausgehenden Steuerwiderstand gefährdet, ja zerstört werden. Es ist deshalb keine Schande, auf dem Schnelzug, der ausser Kontrolle geraten ist, ein Bremsen zu sein. Bremsen bedeutet nicht den Rückwärtsgang einschalten, kann aber Unheil vermeiden. Wir wollen ja wohl alle nicht, dass jener deutsche Zeitkritiker recht erhalte, der sagte: «Ökonomisch sind wir bei einer zivilisierten Art von Kannibalismus angelangt: Wir fressen zwar nicht mehr einander, aber unsere Urenkel!»

Nach der Steuer- die Staatsverdrossenheit

Steuern sind Abgaben, die wir dem Staat vorbehaltlos und ohne Anspruch auf adäquate Gegenleistung schulden. Sie schmälern in irgendeiner Form, direkt oder indirekt, Einkommen bzw. Ertrag sowie Vermögen bzw. Kapital natürlicher bzw. juristischer Personen. Ohne zu bestreiten, dass der Staat mit den abgeschöpften Mitteln auch die Voraussetzungen für private Eigentumsbildung auf mannigfaltige Art schaffen und erleichtern kann (z. B. durch die Bereitstellung einer zeitgemässen Infrastruktur im weitesten Sinn oder durch Gewährleistung der inneren und äusseren Sicherheit), beschneiden Fiskalabgaben die persönliche Verfügungsfreiheit über Einkommen, Ertrag und Vermögen. In diesem Sinn *zerstören sie privates Eigentum*. Auch wer Umverteilung nicht grundsätzlich ablehnt, wird sich staatspolitischer Grenzen dieser «*sanften Enteignung*» bewusst sein müssen (vgl. auch S. 23 ff.). Je mehr der Private durch Steuern und Abgaben enteignet wird (höhere Fiskalquote!), über je mehr Mittel dementsprechend der Staat verfügt und diese nach seinen eigenen Gesetzmässigkeiten umverteilt, desto stärker wird das Kollektiv (höhere Staatsquote!). Diese kalte Sozialisierung vollzieht sich schrittweise und deshalb unmerklich. Dennoch ver-

folgen viele Bürger kritisch, oft mit *Argwohn*, wie im «Bundeshaus» (wo Verwaltung, Regierung, Parlament und Medien unter einem Dach vereint sind!) stets nach Neuem, sogenannt Fortschrittlichem gesucht wird, ohne zu fragen, ob dieses Neue auch wirklich nötig und besser sei als Bewährtes und ob es einem echten Bedürfnis entspreche. Der Argwohn verdichtet sich zu echtem *Misstrauen*, wenn nach «geschlagener Schlacht», d. h. nach Volksabstimmungen, der Souverän das eine Mal (nämlich dann, wenn er Bundesrat und Parlament zustimmt) als weise und gut informiert Beifall erhält, das andere Mal aber (nämlich dann, wenn er, vielleicht nur ein halbes Jahr später, Nein sagt) als dumm, schlecht informiert und ewiggestrig abgekanzelt wird. Wir nähern uns jenem Zustand, den ein deutscher Politikwissenschaftler mit Blick auf die BRD wie folgt umschrieben hat: «Die Politiker und die politische Klasse entfernen sich von den Bürgern, *wobei der Bürgerferne der Politiker die Politikverdrossenheit der Bürger entspricht.*» Nichts wirkt sich aber für die Demokratie, vor allem die direkte Demokratie, verheerender aus als die Staatsverdrossenheit der Bürger. Treibt sie eine verfehlte Steuer- und Finanzpolitik in die Resignation oder gar die Frustration, so werden nicht bloss wirtschaftliche, sondern auch staatspolitische Eckpfeiler unserer freiheitlichen Staats- und Wirtschaftsordnung morsch.

Sind diese nicht mehr intakt, *bleiben negative Rückwirkungen auf die Steuermentalität nicht aus.*

Zusammenfassend kommen wir um die Erkenntnis nicht herum, dass unsere Fiskalbelastung unter fiskalischen, volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Gesichtspunkten an Grenzen stösst. Missachten wir diese, so drohen *ökonomische Verarmung mit sinkendem Wohlstand* (als Folge des schwindenden Leistungsanreizes, der mangelnden Risikobereitschaft und unausreichender Ertragskraft der Unternehmungen) sowie ein von staatlicher *Bürokratie* und einer machthungrigen *classe politique* beherrschtes Klima der *Unsicherheit* und der *Unfreiheit*. Alle Anzeichen, welche in diese Richtung deuten, sagen über die Grenzen der steuerlichen Belastbarkeit mehr aus als kleine prozentuale Veränderungen oder Unterschiede in der «Fiskalquote» zwischen einzelnen Staaten. Heute ist das Mass voll. Der Staat ist unter allen Titeln zu teuer geworden.

Wie es dazu kam

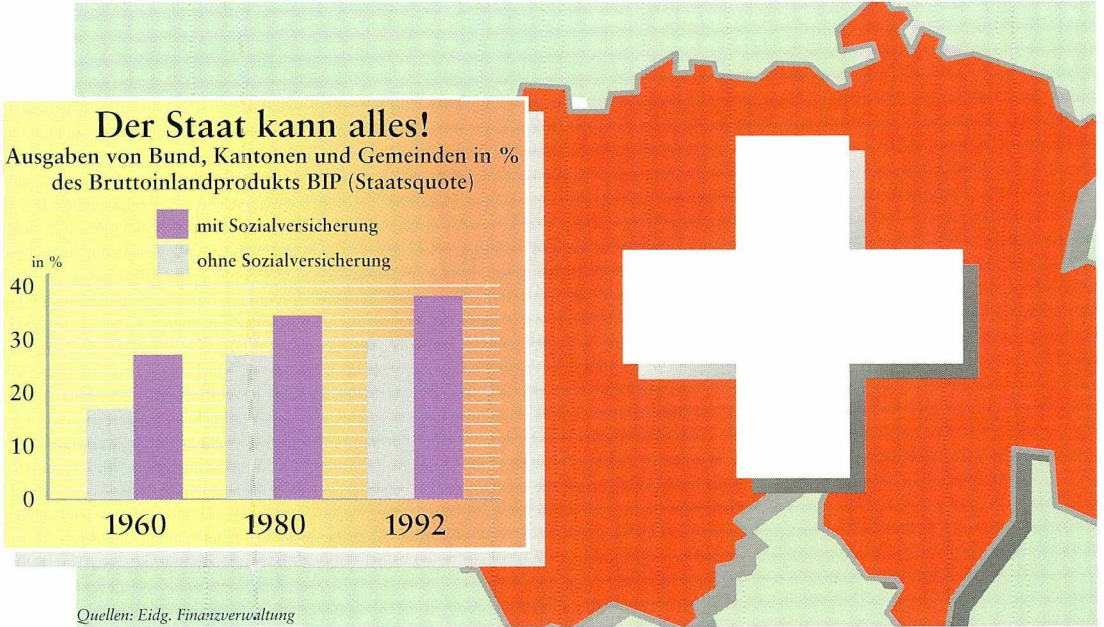
Wichtige Ursachen der aufgezeigten Entwicklung sind der Wertewandel in Teilen unserer Gesellschaft, insbesondere der trügerische Glaube, der Staat könne alles, wenn er nur wolle. Freiheit und persönliche Verantwortung, Leistungs- und Risikobereitschaft ersticken im Sog bürokratischer, vom Drang zum Perfektionismus diktiert Hemmnisse, die Innovationen und Produktivitätssteigerungen abträglich sind. Sie werden erdrückt unter der Last überrissener sozialstaatlicher Ansprüche, die auch Missbräuchen Tür und Tor öffnen. Sie werden verdrängt durch eine lähmende Subventionsmentalität, der mehr und mehr sogar Unternehmer erliegen. So schreitet, trotz sogenannt bürgerlicher Mehrheiten in Regierungen und Parlamenten, die kalte Sozialisierung voran. Letztlich ist es diese ordnungspolitische Verwahrlosung, die einer echten Sanierung der Staatsfinanzen im Wege steht.

Kalte Sozialisierung

Fatale Staatsgläubigkeit

Weshalb kam es dazu, dass die Fiskalbelastung in der Schweiz, wie aufgezeigt, während Jahrzehnten verschärft und die Fiskalquote massiv erhöht worden ist? Weshalb liessen die Politiker die Einnahmen des Staates ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Tragbarkeit übermässig ansteigen, so dass heute sowohl die volkswirtschaftlichen als auch die staatspolitischen Grenzen der Fiskalbelastung näher sind als je zuvor? Drei Ursachen halte ich für entscheidend.

Erstens: Freiheit und Eigenverantwortung, denen in unsern Breitengraden lange Zeit ein hoher Stellenwert auf der Werteskala zukam, wurden mehr und mehr durch *Ansprüche an den Staat*, insbesondere das *Streben nach staatlich garantiertem materiellem Wohlstand und sozialer Sicherheit* verdrängt. *Der Glaube an die staatliche Machbarkeit* paart sich mit Illusionen über «grenzenlose Möglichkeiten des rationalen Denkens und der Wissenschaft», nicht zuletzt zwecks Planung der Zukunft. An die Stelle der Bescheidenheit (auch der intellektuellen Bescheidenheit) tritt die Überheblich-



keit jener Übermenschen, die das Paradies auf Erden ersehnen und erst noch wännen, es mit Hilfe der staatlichen Macht erzwingen zu können. Man will mit Planungen, Konzepten und Programmen «die Zukunft buchstäblich machen» (Karl Schmid).

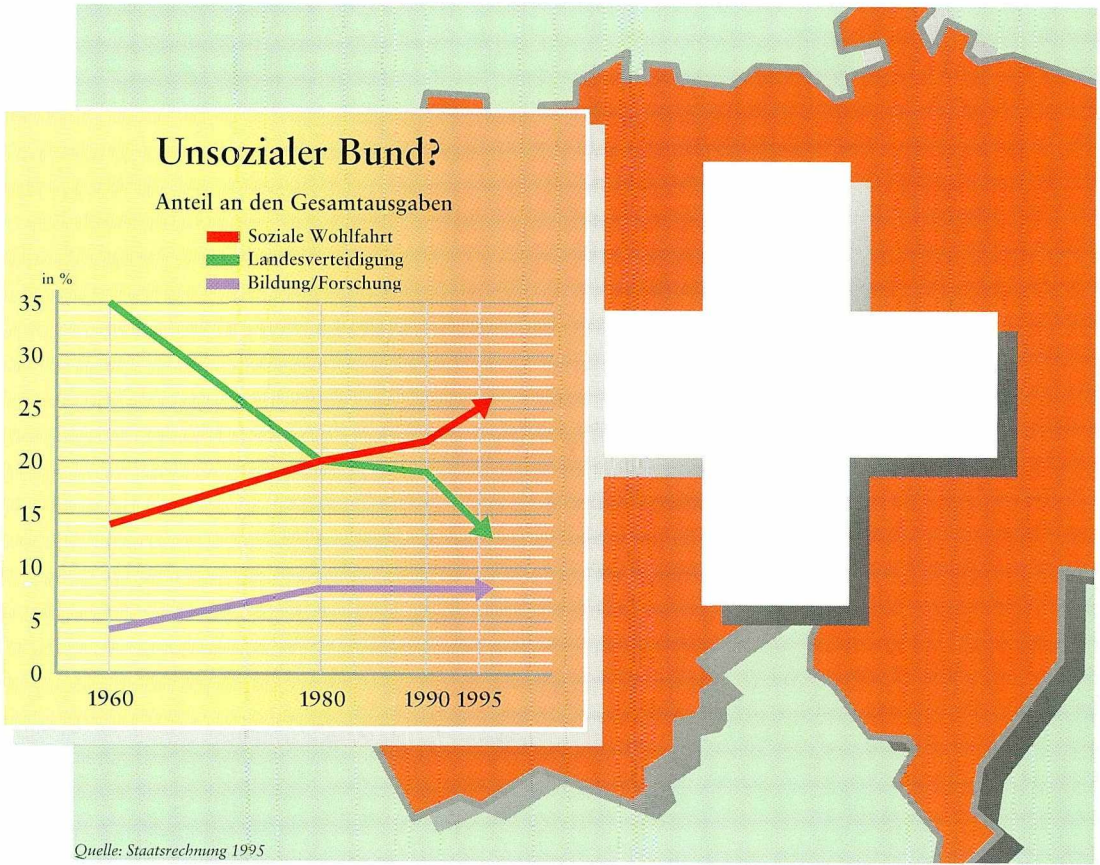
Zweitens: Zum Wertewandel kommt als weitere Ursache die *Eigendynamik* der einmal übernommenen Staatsaufgaben hinzu. Triebkraft waren allzu lange und sind zum Teil heute noch die zahlreichen *Index- und andern Automatismen*, welche Löhne, Renten und Subventionen «ein-

fach so», ob echter Bedarf besteht oder nicht, laufend in die Höhe jagen. Die Eigendynamik erfasst zudem, je länger, je mehr, auch Bereiche, die nicht durch Index-, sondern durch *andere vermeintliche Zwänge* geprägt sind, in jüngster Zeit vor allem internationale «Verpflichtungen» verschiedenster Art. Die Gefahr ist gross, dass Eiferer sogar dort auf Grosszügigkeit und Nachvollzug drängen, wo wir die Freiheit hätten, unsere Verantwortung eigenständig wahrzunehmen. Damit ist eine weitere Triebkraft angesprochen, nämlich der *Staatsapparat*. In

der Absicht, es immer perfekter zu machen, im Bestreben auch, sich nicht mit dem Aufgabenvollzug zu begnügen, sondern eigentliche Führungsverantwortung wahrzunehmen und selber Initiativen zu ergreifen, wachsen Gewicht und Einfluss der «Bürokratie» in unserer Gesellschaft unaufhaltsam an. Insbesondere solche Übertreibungen tragen nicht dazu bei, das Steuerklima zu verbessern. Sie lähmen die Steuerwilligkeit und belasten die Wirtschaft mit unnötigen Kosten. Eine letztes Jahr in der Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Mittelstandsforschung in Bonn erschienene Studie (NF Nr. 66) kommt diesbezüglich zu Erkenntnissen, die auch Rückschlüsse auf schweizerische Verhältnisse erlauben. Es wurde insbesondere untersucht, welche Kosten anfallen, weil Selbständigerwerbende und Unternehmen im Rahmen des Gesetzesvollzugs (also nicht durch die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben an sich) allzu aufwendige administrative Leistungen zu erbringen haben. Das gilt für Steuern (die schweizerischen Mehrwertsteuer-«Schikanen» lassen grüssen!) ebenso wie für die Bereiche Arbeits- und Sozialrecht, Umweltschutz, Baupolizei u. a. Sie spiegeln sich im Dschungel von Formularen und Statistiken, in zeit-

und arbeitsintensiven Bewilligungs- und Einsprachemechanismen, in aufwendigen Melde-, Abrechnungs- und Kontrollverfahren usw. Die entsprechenden Kosten belasten die kleinen und mittelständischen Unternehmen am härtesten.

Drittens: Die Eigendynamik staatlicher Aufgaben und der Bürokratie wird durch die *Lust an der Macht* vieler Politiker verstärkt, sitzen diese nun in der Regierung oder im Parlament. Sie wollen zeigen, wer sie sind und was sie können. Mit jenen, die sich ihrem Führungsanspruch widersetzen (z. B. mit der Mehrheit der Stimmbürger nach verlorenen Abstimmungen) gehen sie nicht eben zimperlich um. Im Gegenteil: Sie stürzen sich in neue *Betriebsamkeit*, um sich vielleicht doch noch zu bestätigen. Sie tarnen sich als Menschen guten Willens, die sich für das sogenannte Gemeinwohl einsetzen. Wie liest es sich doch bei Friedrich August von Hayek: «*Die grössten Gefahren für die Freiheit lauern in heimtückischen Eingriffen durch Eiferer mit gutem Willen, aber ohne Verständnis.*» Und eben diese Eiferer möchten mit sogenannten Regierungs- und Parlamentsreformen ihren eigenen Apparat ausbauen, die Führung verstärken, und gleichzeitig die Entscheidungsrechte des Souveräns einschränken.



Sehnsucht nach dem Paradies auf Erden (Beispiele)

Wie auf den S. 30 ff. bereits angedeutet wurde, ist die Überforderung des Staates auf den trügerischen Glauben zurückzuführen, mit Gesetzen, Geld und einem auf das «Gemeinwohl» bedachten Apparat könne gewissermassen das Paradies auf Erden geschaffen werden. An drei Beispielen soll skizziert werden, wie sich dieser Wahn der unbegrenzten staatlichen Möglichkeiten auswirkt und schrittweise zur finanz- und ordnungspolitischen Verwahrlosung führt.

Der sozialstaatliche Gemischtwarenladen

Anhaltspunkte über Art und Ausmass der sozialstaatlichen Aktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden finden sich in den nach Funktionen gegliederten Staatsrechnungen, und zwar in den Rubriken «Soziale Wohlfahrt» (wo die Sozialversicherungen dominieren) und «Gesundheit» (wo sich vor allem die Kosten der Krankenanstalten niederschlagen). *Entwicklung und heutiges Gewicht* sind eindrücklich. Für die *Soziale Wohlfahrt* gaben Bund, Kantone und Gemeinden zusammen im Jahre 1980 6,7 Mia., 1992 16,8 Mia. Franken aus.

Sogar pro Kopf der Bevölkerung hat sich in diesem Zeitraum der Aufwand mehr als verdoppelt, und der Anteil dieser Gruppe an den Gesamtausgaben stieg von 12,5 auf 16,4 Prozent. Überdurchschnittlich hat sich der Bund für die Soziale Wohlfahrt engagiert. Er erhöhte insbesondere seine Zuwendungen an die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung von 360 000 Franken im Jahre 1960 auf 3,6 Mia. 1980 und 12 Mia. Franken im Voranschlag 1996. Heute entfällt mehr als ein Viertel seiner Gesamtausgaben auf diesen Bereich. Das erinnert doch auffallend an die Worte des Architekten und Bauherrn der Sozialen Marktwirtschaft in der BRD, Ludwig Erhard, der es schon vor mehr als 30 Jahren als «das überraschende Phänomen unserer Zeit» bezeichnet hat, «dass im gleichen Mass, in dem durch die Mehrung des Wohlstandes die Soziale Sicherheit aus eigener Kraft sich verbessert ..., der Schrei nach noch mehr kollektiver Sicherheit immer lauter erschallt». Ähnlich entwickelten sich die Aufwendungen für *Gesundheit*, die gegenwärtig mit rund 13 Mia. Franken 12,5 Prozent der Gesamtausgaben aller Haushalte betragen. Soweit diese in Krankenanstalten anfallen, müssen sie allerdings nur zum Teil durch den Steuerzahler berappt werden.

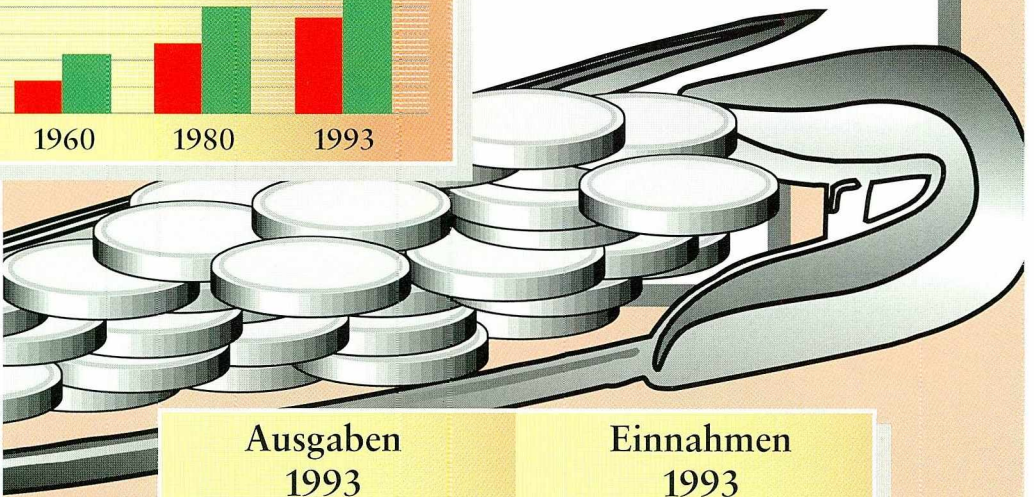
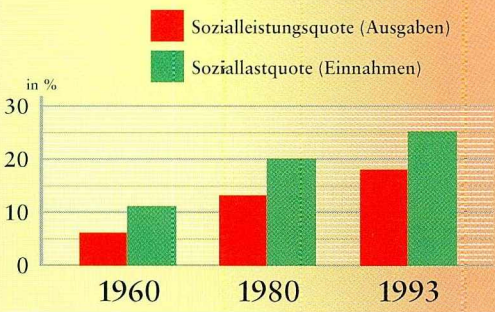
Hauptstützen des Sozialstaates sind indessen die verschiedenen Zweige der *Sozialversicherung* (insbesondere AHV,

Ergänzungsleistungen, Invalidenversicherung, berufliche Vorsorge, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Ersatzordnung, Arbeitslosenversicherung, Familienzulagen). Diese leben teils aus den oben ausgewiesenen staatlichen Zuschüssen, also aus Steuergeldern, teils jedoch von Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber, die hierfür mit Lohnprozenten aufzukommen haben. Was die Sozialversicherungen einnehmen (was also wiederum zuerst «verdient» werden muss), spiegelt sich am eindrucklichsten in der sogenannten *Soziallastquote*. Diese ist das Verhältnis der Sozialversicherungseinnahmen zum BIP. Sie betrug 1960 11,5, 1980 19,6 und 1994 24,7 Prozent. Gesamthaft werden heute pro Jahr von den Sozialversicherungen rund 100 Mia. Franken umgesetzt, wovon der Staat rund 12 Mia., die Versicherten und die Arbeitgeber rund 70 Mia. Franken leisten (der Rest entfällt auf Zinseinnahmen, vor allem in der beruflichen Vorsorge).

Wer annimmt, dass angesichts des bis heute ungebrochenen Ausbaus unseres Sozialstaates nunmehr eine Konsolidierung folgen müsse und vertretbar wäre, täuscht sich. Noch in den Voranschlägen 1995 und 1996 des Bundes wurden die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt um 11 bzw. 10 Prozent gegenüber den Vorjahren angehoben! Die *Zukunftsperspektiven* sind düster. Die demographischen Realitäten und wirt-

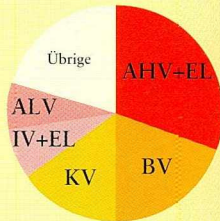
Teure soziale Sicherheit

Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungen
in % des Bruttoinlandprodukts BIP



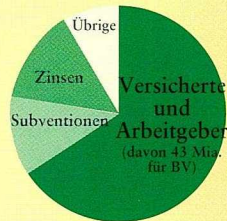
Ausgaben 1993

80 Mia. Fr.



Einnahmen 1993

105 Mia. Fr.



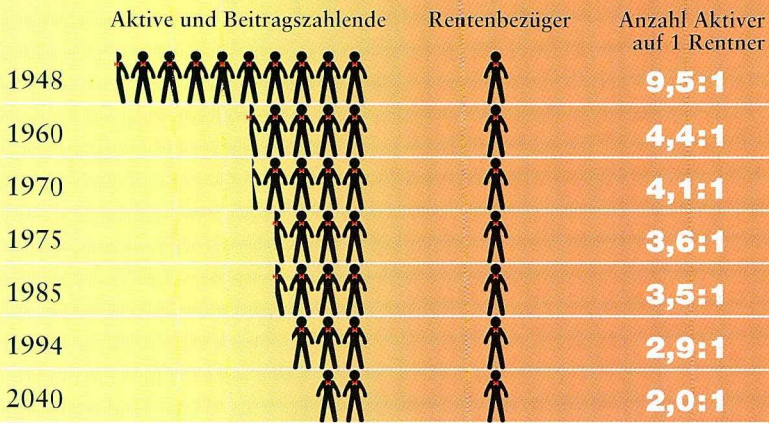
Quelle: Zahlenspiegel BSV, 1995

schaftlichen Unsicherheiten führen den (weitgehend auf dem Umlageverfahren basierenden) Finanzhaushalt der AHV unweigerlich in tiefrote Zahlen. Doch vermögen nicht einmal solche Perspektiven zu verhindern, dass neue Wunschzettel zum weiteren Ausbau des Sozialstaates präsentiert, aber auch Missbräuche in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung und der Sozialhilfe (einschliesslich des Asylbereichs) weiterhin geduldet werden. Stichworte für neue Forderungen sind die Mutterschaftsversicherung, der automatische Teuerungsausgleich für die berufliche Vorsorge, eidgenössischer Einheitsbrei für Familien- und Kinderzulagen, Verankerung sogenannter Sozialrechte in der Verfassung (einschl. eines garantierten Mindesteinkommens). Nicht gering ist die Zahl jener politischen Schlitzohre, die internationale Übereinkommen, wie z. B. die UNO-Konvention «Rechte des Kindes», die europäische Sozialcharta u. a., anfänglich als harmlos anpreisen. Im nachhinein setzen sie dann alles daran, gut schweizerischem Perfektionismus folgend, dass im Vollzug Richtlinien voll beachtet, besser natürlich übertroffen werden. Erst kürzlich wurden zudem weitere Initiativen zur AHV-Revision eingereicht, und als neueste «Innovation» im Sozialbereich wusste die Presse von der Forderung nach einer bundesrechtlich geregelten Jugendhilfe zu be-

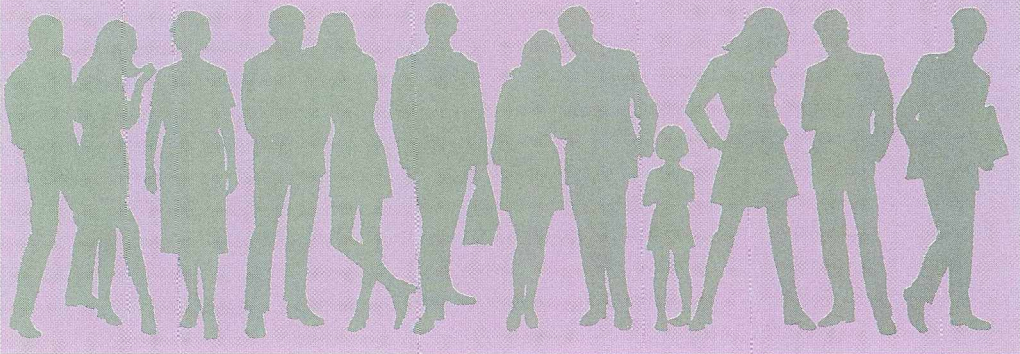
richten, deren Kosten über die Mehrwertsteuer oder/und «aus der Bundeskasse» zu finanzieren wären!

Ohne *Gegensteuer* ist der Kollaps unseres Systems der sozialen Sicherheit ebenso vorprogrammiert wie der «Abschied vom Sozialpatriotismus» in der BRD (so die «Frankfurter Allgemeine Zeitung» vom 18. April 1996 zu den neuesten Sparbeschlüssen der Bonner Koalition). Wir können nicht auf der einen Seite hinnehmen, dass, zwecks Finanzierung weiterer sozial- und gesellschaftspolitischer «Fortschritte», Steuern und Lohnprozente erhöht werden, auf der andern Seite aber die finanz- und volkswirtschaftlich, ja sogar die staatspolitisch negativen Auswirkungen unaufhaltsam steigender Fiskal- und Sozialkostenbelastungen beklagen. Der Wirtschaftsstandort Schweiz leidet schon heute unter teils prohibitiven Steuern und Arbeitskosten, insbesondere Lohnnebenkosten. Diese zählen international zu den höchsten. Es ist bezeichnend, aber unverständlich, dass ein ökonomisch geschulter Sprecher der sozialdemokratischen Bundeshausfraktion ein neues, durchaus lesenswertes Buch, das konzeptionell neue Wege zur «Vision einer sozialen Schweiz» aufzeigt, mit der despektierlichen Bemerkung anpreist: «Wir sind der fruchtlosen Diskussion um Sozial- und Soziallastquoten überdrüssig.» Im Gegenteil: Wir sollten diesen Zeitzünder endlich entschärfen. Der

Überalterung hat ihren Preis!



Quelle: ZSAO



Weg aus der sozial-(und finanz-)politischen Sackgasse führt nur über ganzheitliches, langfristiges Denken, d.h. über die Erkenntnis, dass auch gesetzliche Ansprüche und sogenannte Sozialrechte nichts taugen, wenn das wirt-

schaftliche Fundament fehlt, und dass es ohne Marktwirtschaft keinen tragfähigen Sozialstaat gibt. Es geht also um die Sicherung eines angemessenen Netzes sozialer Sicherheit, nicht um deren Auflösung.

Subventionen – teure Instrumente der Staatsintervention

Die Subventionen sind in besonderem Masse Ausdruck jener Wahrheit, die der französische Sozialökonom und Soziologe Frédéric Bastiat schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit den Worten ausgedrückt hat: «L'état, c'est la grande fiction, à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépenses de tout le monde.» Deshalb wird der Staat als Subventionsgeber – so sagte ein grosser Soziologe des 20. Jahrhunderts, nämlich Alexander Rüstow – «wie ein Spielball in der Arena von widerstreitenden Interessen herumgewirbelt». Und so erstaunt es nicht, dass am Schluss eines Anfang der 90er Jahre von der Ludwig-Erhard-Stiftung in Bonn durchgeführten Streitgesprächs über «Subventionsabbau: Sozial geboten und wirtschaftlich vernünftig?» der Vorsitzende feststellen musste: «Wir haben keinen Konsens gefunden!» Für die Beurteilung der «Subventions»-Problematik empfiehlt es sich, zwischen dem weitgefassten (eher staatsrechtlich und budgettechnisch gebräuchlichen) Begriff der «Übertragungen» und dem engeren (eher ökonomisch und ordnungspolitisch bedeutsamen) Begriff der «Subventionen» i. e. S. zu unterscheiden.

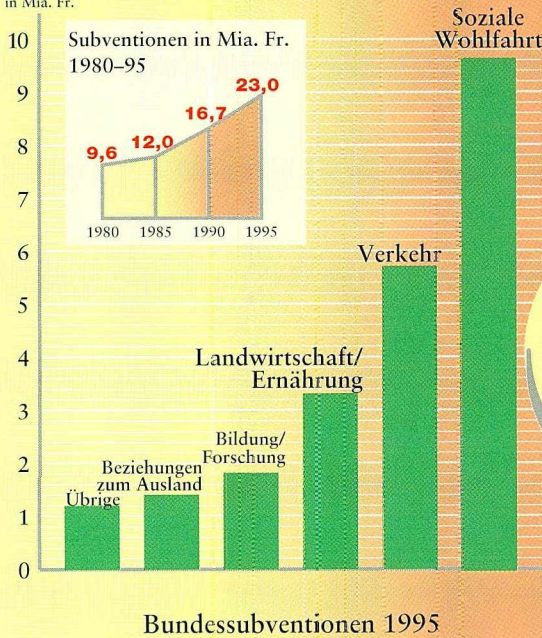
Unter *Übertragungen* (die den sogenannten Transferbereich des Bundeshaushaltes ausmachen) versteht der Gesetzgeber Finanzhilfen und Abgeltungen

(vgl. Art. 3 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990). Wichtigster Bestandteil sind die Bundesbeiträge. Zusammen mit den Anteilen der Kantone an Bundeseinnahmen kommt ihnen für den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen grosse staats- und finanzpolitische Bedeutung zu. An dieser Stelle interessiert ein anderer, nämlich ein *volkswirtschaftlicher und ordnungspolitischer Aspekt* mehr. Wenn nämlich der Bund den Kantonen Beiträge gewährt, die beispielsweise der Mitfinanzierung kantonaler Infrastrukturprojekte dienen (wie Strassen, Hochschulen, Gewässerschutzanlagen, Strafvollzugsanstalten u. a.), so wird, volkswirtschaftlich gesehen, genau gleich ein Gegenwert geschaffen, wie wenn der Bund selber, für seinen Eigenbedarf, Investitionen vornimmt. Es findet vorerst nichts anderes als ein Handwechsel öffentlicher Gelder statt. Zu *Subventionen i. e. S.* werden Übertragungen erst dann und dort, wenn bzw. wo die Zahlungen aus der Staatskasse

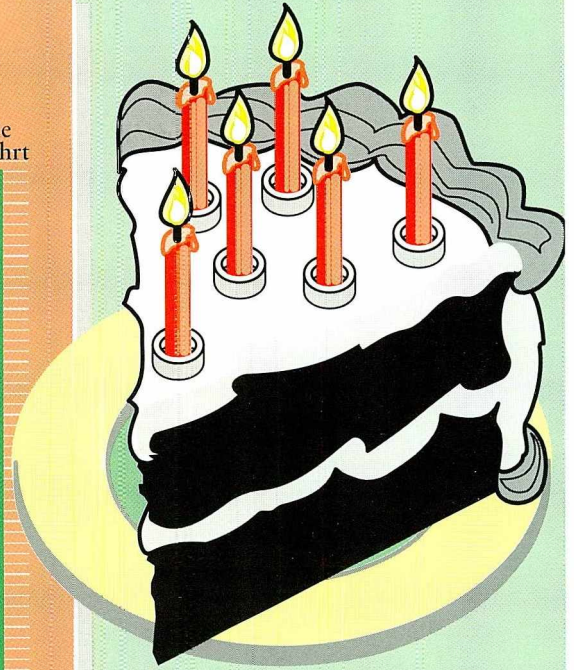
- marktwirtschaftlich unentgeltlich sind, d. h. ohne oder jedenfalls ohne gleichwertige Gegenleistung des Empfängers erfolgen, und dadurch
- die Einkommensverteilung (z. B. über Sozialversicherungen) oder die Zuteilung wirtschaftlicher Ressourcen (z. B. über struktur- und regionalpolitische Massnahmen) oder das Konsumverhalten (z. B. über

So wird der Subventionskuchen verteilt

in Mia. Fr.



Quelle: Pressegrafik Wf



die Verbilligung von Preisen und Tarifen) beeinflussen.

Dementsprechend hat der Wissenschaftliche Beirat beim Deutschen Bundesfinanzministerium *die wichtigsten Merkmale* der Subventionen einmal treffend wie folgt umschrieben:

« Subventionen verschaffen denjenigen, denen sie zugute kommen, finanzielle Vorteile, über die sie sonst nicht hätten verfügen können. Werden die Subventionen mit genau spezifizierten Verwendungsbindungen gewährt, so verändern sie die

Nachfrage nach bestimmten Konsumgütern, Produktionsmitteln und Arbeitsleistungen. Aber auch wenn die Verwendung der Subventionen weniger genau vorgeschrieben ist, führen sie dazu, dass Produktionsfaktoren in bestimmten Betrieben oder Standorten gebunden werden, aus denen sie sonst abwandern würden. So beeinflussen Subventionen die sektorale und regionale Produktions- sowie die Betriebsgrößenstruktur, den Konjunkturverlauf und das volkswirtschaftliche Wachstum, aber auch

die Einkommens- und Gewinnverteilung bei den Haushalten und Unternehmungen. >>

Daraus werden *Gefahren* deutlich: Subventionen i. e. S. lähmen den Willen zur Selbsthilfe, sie verfälschen den Leistungswettbewerb, hemmen den Strukturwandel und das gesamtwirtschaftliche Wachstum, und sie verführen Unternehmer wie Konsumenten zur *Subventionsmentalität* (vgl. auch die nachfolgenden Hinweise im nächsten Abschnitt). Es sind denn auch weit mehr Einzel- und Gruppeninteressen und nicht das viel beschworene «Gesamtinteresse», die den Ruf nach Subventionen auslösen. In weiser Voraussicht warnte der Bundesrat selber, und zwar bereits vor mehr als 40 Jahren, davor, diesen Begriff zu strapazieren und ihn als Freibrief für stets neue Forderungen zu missbrauchen:

«Es war bis jetzt noch niemand in der Lage, den Begriff des allgemeinen Interesses hinlänglich klar zu umschreiben. Aber es ist offensichtlich, dass die Entwicklung auf eine Ausweitung tendiert, und es muss der Auffassung entgegengetreten werden, dass Subventionen in allen Fällen unerlässlich sind, wo etwas im allgemeinen Interesse geschieht. Der demokratische Staat ist mehr denn jede andere Regierungsform darauf angewiesen, dass nicht nur er selbst im Landesinteresse tätig

ist, sondern dass dies auch die Gliedstaaten, die Gemeinden, die verschiedenen Organisationen und schliesslich auch der einzelne Bürger ohne finanzielle Mitwirkung des Bundes tun. Kein Land der Welt kann es sich leisten, alle an und für sich verdienstlichen Bestrebungen mit Staatszuschüssen zu fördern. >>

Trotz dieser Erkenntnis hat sich seither der Subventionsdschub ausgeweitet und verdichtet. Er wuchert mehr und mehr auch in früher staatsfreien Sphären unserer Marktwirtschaft. Entscheidende Korrekturen wären nicht nur finanzpolitisch unerlässlich, sondern auch staatspolitisch und volkswirtschaftlich heilsam.

Der Staat als «Wirtschaftsförderer»

Wer der Marktwirtschaft vertraut und sich zu den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft, wie sie Ludwig Erhard konzipiert hat, bekennt, wird dem Staat nur eng begrenzte Möglichkeiten zur Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels zugestehen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Strukturänderungen für dynamische Volkswirtschaften unabdingbar sind und dass die laufende Anpassung an veränderte Marktverhältnisse in den Verantwortungsbereich des Unterneh-

mers gehört. Er ist das Pferd, das den Karren zieht, und zwar auch in unwegsamem Gelände und bei schlechten Witterungsverhältnissen. Der Staat kann (und soll) lediglich die Voraussetzungen für die Bewältigung des Strukturwandels beeinflussen, also vor allem eine zeitgemässe Infrastruktur bereitstellen, die Wettbewerbsordnung sichern, Schranken des internationalen Handels und Hemmnisse der Mobilität beseitigen sowie den Steuer- und Abgabendruck mässigen. In den Grundtexten zur Sozialen Marktwirtschaft (hrsg. von der Ludwig-Erhard-Stiftung in Bonn, Band 3, 1994) schreibt Egon Görgens treffend: «Da die Soziale Marktwirtschaft nicht als Veranstaltung zur Besitzstandswahrung konzipiert ist, sondern die Übernahme von *Risiken* des Strukturwandels ebenso wie dessen *Vorteile* den Wirtschaftssubjekten zuweist, erscheint die Ordnungskonformität von Verteilungszielsetzungen im Rahmen der Strukturpolitik höchst fragwürdig. Dass Einzelnen oder Gruppen, die infolge von Strukturänderungen in Not geraten, Hilfen gewährt werden, ist für die Soziale Marktwirtschaft selbstverständlich. Dies ist aber Gegenstand der (gezielten) Sozialpolitik.»

Aus dieser Optik ergeben sich klare Positionen für die Wirtschafts-(und Finanz-)Politik des Bundes. Was zunächst die Voraussetzungen für die Bewältigung des Strukturwandels, die sogenannten Rahmenbedingungen, anbetrifft, sind in

den letzten Jahren einige Massnahmen zur *marktwirtschaftlichen Erneuerung* (zur «Revitalisierung») eingeleitet und durchgeführt worden (vgl. z. B. die vom Bundesamt für Konjunkturfragen im November 1995 vorgenommene Zwischenbilanz). Im Vordergrund standen die Verwirklichung eines vom Wettbewerb geprägten, eurokompatiblen Binnenmarktes Schweiz, die Höherqualifizierung und der flexiblere Einsatz von Arbeitskräften sowie die Straffung und Beschleunigung staatlicher (Bewilligungs-)Verfahren, sowie weitere Deregulierungen. Anderes bleibt noch zu tun, vorab in den Bereichen Landwirtschaft, Infrastruktur, Sozial-, Finanz- und Steuerpolitik.

Was bisher leider fehlt, ist die konsequente Absage an die staatliche Struktur- und Förderpolitik.

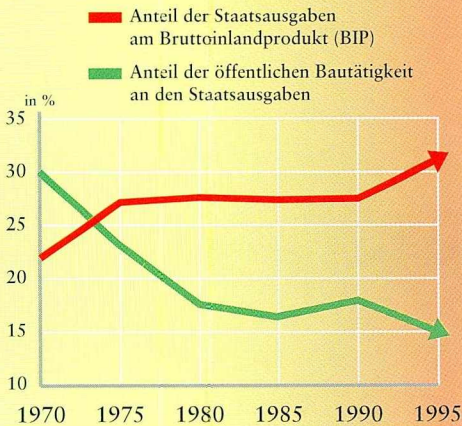
Der Souverän hat zwar Mitte der 80er Jahre der «wirtschaftspolitischen Lust am Absurden» (so die NZZ), die damals in der von Bundesrat und Parlament empfohlenen Innovationsrisikogarantie ihren Ausdruck fand, eine klare Absage erteilt. Seither geht jedoch die ordnungspolitische Verwehrlosung mit ihren auch finanzpolitisch unnötigen Auswirkungen weiter. Stichworte aus der letzten Zeit sind die Massnahmen zur angeblichen Stärkung der regionalen Wirtschaftsstrukturen, die überrassene Erhöhung der Wasserzinsen zugunsten der *Gebirgskantone*, Hilfen für die

Hotellerie, insbesondere der ihr zugeordnete Sondersatz für die Mehrwertsteuer, vor allem aber die anhaltende Förderung und der Ausbau der sogenannten *praxisorientierten Forschung*. Die vom Bund mitfinanzierten einzelbetrieblichen, für die Vermarktung bestimmten Entwicklungsprojekte verschaffen gewinnorientierten Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber inländischen Konkurrenten; sie verlagern die unternehmerische Verantwortung teilweise auf staatliche Instanzen, und sie begünstigen eine Eigendynamik, die auch finanzpolitisch unerwünschte Dimensionen annehmen kann. Vorbehalte sind darüber hinaus gegenüber wenig selektiven *Forschungsprogrammen des Bundes* und (generell) gegenüber einer Forschungspolitik angebracht, der «implizite die Vorstellung der «Machbarkeit» der industriellen Wettbewerbsfähigkeit zugrunde liegt, wenn nur genügend staatliche Mittel für die Förderung von Forschung und Technologie zur Verfügung gestellt werden» (so schreibt sogar der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins in einem Memorandum zur integralen Beteiligung der Schweiz an den Forschungs- und Bildungsprogrammen der EU vom September 1994). Trotz solch warnender Stimmen hat sich das Parlament in den letzten Jahren in einen eigentlichen «Forschungsrausch» hineingesteigert, der

noch in der Dezembersession 1995 anhält (vgl. S. 56). Dieser Rausch macht auch blind gegenüber offensichtlichen Missbräuchen, die beispielsweise im Rahmen der sogenannten Nationalen Forschungsprogramme (NFP) Millionen verschlingen. Was hier zum Teil «erforscht» wird, hat mit angewandter Forschung wenig, mit professoraler Profilierungssucht und Bereicherung sowie politischem Kalkül dafür um so mehr zu tun.

Zur Begründung dieser und anderer wirtschaftspolitischer Aktivitäten überzeugt der Hinweis auf die Notwendigkeit *international gleich langer Spiesse* nicht. Es ist ökonomisch nicht zur verantworten, eine bisher starke Volkswirtschaft durch staatliche Eingriffe und Subventionen zu schwächen, nur weil andere diesen Weg zum Schaden ihrer Volkswirtschaften schon gegangen sind. Daraus mögen einzelnen Unternehmungen vorübergehend Vorteile erwachsen, allerdings nicht nur zulasten anderer Unternehmungen im Inland, sondern zulasten des gesamtwirtschaftlichen Wachstums der weltweit immer enger verbundenen Volkswirtschaften. Es wird «der internationale Subventionenwettbewerb begünstigt (wie Görgens schreibt), der in weltweite Überkapazitäten einmünden kann, die dann ihrerseits internationale Mengenregulierungen notwendig machen». Ein pikantes Detail in der Bundesverwaltung lässt diesbezüg-

Muss das so sein?



Quelle: Bauwirtschaftsspiegel 74/1995

lich Schlimmes ahnen. Ende 1995 war der Presse zu entnehmen, dass die bisherige Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (KWF) in «Kommission für Technologie und Innovation (KTI)» umbenannt worden sei. Zweifellos geht es hier um mehr als um Koordination. Es wird eine Stossrichtung markiert, die ordnungspolitisch, volks- und finanzwirtschaftlich ins Abseits führt. Warum nimmt man eigent-

lich in diesem Land die Erfahrungen anderer nicht zur Kenntnis? Warnungen und Appelle aus der BRD mehren sich. Sogar die wahrlich nicht EU-feindliche in Hamburg herausgegebene «Zeit» vom 2. Mai 1996 weist unter dem Titel «Zuviel des Guten» auf eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft hin. Danach habe die regionale Förderpolitik der EU «offensichtlich nicht auf die Arbeitsmärkte durchgeschlagen». Trotz milliardenschwerer Programme habe sich von 1983 bis 1994 «die Arbeitsmarktsituation in den EU-Förderregionen noch viel stärker verschlechtert als in den andern Gebieten der Union». Die «Zeit» fährt fort: «Inzwischen betrifft die Strukturförderung schon jeden zweiten Bürger in der Union. Entweder wohnt er in einer Gegend, die als unterentwickelt oder krisengeschädigt eingestuft ist, oder er profitiert von einer andern Wohltat aus den Strukturfonds, etwa von deren Beitrag zur Chancengleichheit von Männern und Frauen.»

Ähnliche, wenn auch etwas differenziertere Skepsis besteht schliesslich gegenüber staatlichen *Beschäftigungsprogrammen*, die kurzfristig Einbrüche auf dem Arbeitsmarkt mildern sollen. Es stellt sich hier insbesondere die Frage, ob der Staat nicht dort, wo er ohnehin Verantwortung trägt, so etwa als Träger von Investitionen, flexibel sein könnte. Investitionen beleben vordergründig zwar «nur» die Bauwirtschaft. Positive Sekun-

därwirkungen auf andere Branchen bleiben jedoch nicht aus.

Solche Impulse sind zudem ordnungspolitisch unverdächtig, weil sie im angestammten eigenen staatlichen Aufgabenbereich Signale setzen.

Die Entwicklung der Staatsausgaben einerseits, jene der öffentlichen Bautätigkeit andererseits lässt zudem erkennen, dass der Staatshaushalt durch ganz andere als Investitionsausgaben aufgebläht und in die «Schuldenfalle» getrieben worden ist. Jedenfalls überzeugt es nicht, wenn staatliche Infrastrukturprojekte, die einem dringenden Bedürfnis entsprechen, wirtschaftlich konzipiert und baureif sind, mit der Begründung zurückgestellt werden, es fehle an Geld. Zum Teil trifft diese Ausrede gar nicht zu. So standen dem Bund im Jahre 1995 für den Strassenbau und -unterhalt 300 Mio. Franken mehr zur Verfügung, als beantragt wurden. Der Stand der Spezialfinanzierung belief sich Ende des Jahres auf 1,1 Mia. Franken! Für nicht speziell finanzierte Infrastrukturprojekte gelten die Überlegungen von S. 13 ff. Eine angemessene Fremdfinanzierung ist vertretbar, sofern der erforderliche Spielraum *durch Einsparungen bei den laufenden Konsumausgaben geschaffen wird*. Indessen geht es nicht an, dass der Bund mit einem Investitionsbonus oder mit andern zusätzlichen Hilfen die Kantone oder andere Subventionsempfänger anspricht, aktiv zu werden. Die Verant-

wortung muss bei den Bauträgern bleiben, und die verglichen mit dem Bund gesamthaft bessere Finanzlage von Kantonen und Gemeinden (vgl. S. 13 ff.) lässt keinen zusätzlichen Ansporn zu. Sobald es um solche und andere Impulse geht, ist den Autoren einer 1994 von der Bertelsmann-Stiftung publizierten Studie zuzustimmen, wonach *die zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik ein «sich selbst beschränkender Staat»* ist, welcher der privaten Initiative und den Märkten genügend Spielraum zur Entfaltung lässt. Die Autoren bezeichnen eine «stabilitätsorientierte Marktwirtschaft» (einschliesslich konsolidierter Staatsfinanzen!) als «Königsweg», räumen aber gleichzeitig ein, dass sogar «Spitzenreiter» auf diesem Königsweg, wie etwa die Schweiz, Gefahr laufen, «zunehmend in den Treibsand des Wohlfahrtsstaates zu geraten» (vgl. NZZ vom 3. Juni 1994).

Überforderung des Staats-(insbesondere des Bundes-)haushalts

Die Auswirkungen der fatalen Staatsgläubigkeit schlugen sich vordergründig in der Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben nieder. Im Überblick kommt drei *Merkmale* besondere Bedeutung zu.

Erstens: In den letzten Jahrzehnten sind – von einigen kurzfristigen Ausnahmen abgesehen – die *Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden* stets schneller gewachsen als das BIP. Daraus erklärt sich die sukzessiv höher gewordene *Staatsquote*. Die Schwergewichte der staatlichen Aktivitäten liegen (in dieser Reihenfolge) in den Bereichen Bildung, Soziale Wohlfahrt, Gesundheitswesen und Verkehr. Gemäss geltender Aufgabenteilung im Bundesstaat sind die Schwergewichte in den Haushalten der drei staatlichen Ebenen nicht deckungsgleich. Im Bund dominierte während Jahrzehnten die Landesverteidigung. Sie wurde inzwischen durch die Soziale Wohlfahrt verdrängt. In den Kantonen und Gemeinden stehen traditionell und

eindeutig die Bildung, dann die Soziale Wohlfahrt und das Gesundheitswesen an der Spitze. Trotzdem gibt es Leute, die uns als «Nachtwächterstaat» deklassieren! Unerfreulich ist das abnehmende Gewicht der Investitionen gegenüber den laufenden Konsumausgaben. So sind die Investitionsausgaben des Bundes (eigene Investitionen und Investitionsbeiträge) im Jahre 1995 gegenüber dem Vorjahr von 5,5 Mia. auf 4,2 Mia. Franken, d. h. von 13,2 auf 10,4 Prozent der Gesamtausgaben zurückgegangen. 1993 hatte der Anteil noch 16,3 Prozent betragen. Diese volkswirtschaftlich bedauerliche und finanzpolitisch unnötige Entwicklung – es sei wiederholt – stellt dem langfristigen Denken unserer Politiker ein schlechtes Zeugnis aus.

Zweitens: Im *Bundeshaushalt* fällt der hohe Anteil (rund zwei Drittel der Gesamtausgaben) der sogenannten Übertragungen auf. Empfänger sind teils Private, teils Institutionen, teils öffentliche Unternehmungen und Sozialversicherungen, vor allem aber die Kantone. Nur rund ein Drittel der Gesamtausgaben dienen dem Eigenbedarf (Personal-, Sach- und Rüstungsausgaben, bundeseigene Investitionen, Zinsen). Der sogenannte *Transferbereich* ist es denn auch, der einerseits die Explo-

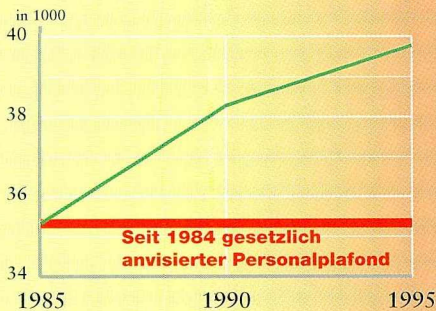
sion der Bundesaussgaben in entscheidendem Mass ausgelöst hat, die heutige Misere verursacht, und andererseits die grössten Verzichte bei der unerlässlichen Sanierung zu leisten haben wird. Dazu zwingen ordnungspolitische Überlegungen und finanzpolitische Notwendigkeiten gleichermaßen (vgl. die Beispiele auf S. 33 ff.). Schon vor einigen Jahren wurde im Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen (Nr. 1/1990) überzeugend *der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Subventionen und jener des Saldos der Finanzrechnung* dargestellt: Schnellem Wachstum der Subventionen folgt jeweils eine Verschlechterung der Rechnungsergebnisse. Die Stabilisierung bzw. Rückbildung schlug sich rasch in besseren Abschlüssen nieder. Leider haben Bundesrat und Parlament die damalige Warnung nicht beachtet: «Statt zu warten, bis strukturelle Defizite eine restriktivere Politik verlangen – zu einem Zeitpunkt, wo die konjunkturelle Lage vielleicht eine andere Richtung erheischen würde –, sollte man sich sofort und in einer mittelfristigen Perspektive dieser Problematik annehmen.»

Drittens: Die dominierende Bedeutung des Transferbereichs darf nicht dazu verleiten, die Kosten eines weite-

ren Auslösers der Ausgabenflut zu vernachlässigen, nämlich jene des *Staatsapparates*. Zugegeben: Der Personalaufwand für die Verwaltung i. e. S. ist – und das gilt sowohl für den Bund als auch für Kantone und Gemeinden – eher unterdurchschnittlich gewachsen; sein Anteil an den Gesamtausgaben geht, mindestens seit 1980, leicht zurück. Er liegt heute bei 11 Prozent. Diese globale Kennziffer darf indessen nicht als «Freibrief für Unwirtschaftlichkeit» und eine allzu grosszügige Anstellungs- und Lohnpolitik missdeutet werden. Im Gegenteil: Beispielsweise steigen *die Personalbestände in der allgemeinen Bundesverwaltung* bis in die jüngste Zeit unaufhaltsam an. 1980 wurden 35 000 Stellen ausgewiesen, 1990 waren es 38 160 und 1995 39 870. Immerhin fehlte es in diesen Jahren nicht an teils erfolgreichen, teils jedoch unausreichenden Aktionen zur Effizienzsteigerung. Als wirkungsvoll darf die seinerzeitige Gemeinkostenwertanalyse im Eidgenössischen Militärdepartement (das Projekt GRAL) eingestuft werden. Demgegenüber brachte das unter der Federführung des Eidgenössischen Finanzdepartementes gestartete Programm zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung, einschliess-

Personalplafonierung – eine Worthölse!

Die Personalbestände der allgemeinen Bundesverwaltung ohne Regiebetriebe und Alkoholverwaltung



Quelle: Staatsrechnung 1995

ohne zusätzliche Stellen bewilligen zu müssen – dort einzusetzen, wo es zwingend neue Aufgaben zu bewältigen galt. So versickerte der grösste Teil der «Einsparungen», und die *Personalbestände* wurden weiter aufgestockt. Dass, unter Einbezug der Aufgaben- und Effizienzüberprüfung sowie bei ausreichendem Durchsetzungswillen, Erfolge möglich sind, hat das Eidgenössische Militärdepartement in den Jahren nach 1990 bewiesen. Im Zuge der Armereform sind in diesem Departement (ohne Rüstungsbetriebe) innert fünf Jahren bereits rund 1700 Stellen eingespart worden – und trotzdem stieg der Personalbestand der Allgemeinen Bundesverwaltung im selben Zeitraum um nahezu gleich viele Stellen an!

lich des Anschlussprogramms (das sogenannte EFFI-QM-BV) wenig. Nicht dass sich die Beteiligten unzureichend engagiert hätten. Was fehlte, war der Führungswille des Bundesrates. Dieser versäumte es, aus den theoretisch freigesetzten Stellen in den Departementen rechtzeitig eine ausreichende *zentrale Reserve* zu schaffen, um diese –

Wer regiert die Schweiz?

Wer aber ist denn der «Staat», der die kalte Sozialisierung fördert oder duldet? Wer glaubt an den Staat, der das Paradies auf Erden schaffen könnte, wenn er nur wollte? Wer ruft nach dem Staat als «Wirtschaftsförderer, als Planer und Macher der Zukunft»?

Pluralität der Gesellschaft als Ausgangslage

«Es gibt kein homogenes Volk mit einheitlichen Interessen, sondern laufend mehr Gruppen mit unterschiedlichen Anliegen und zum Teil auseinanderstrebenden Werterhaltungen, die sich entsprechend politisch vertreten lassen. Kein einzelner Parlamentarier kann die Interessen des ganzen Volkes wahrnehmen» (NZZ vom 15./16. April 1989). Diese Vielgestaltigkeit, eben die Pluralität unserer Gesellschaft, muss durch unsere politischen Institutionen und Entscheidungsmechanismen irgendwie eingefangen werden, sicher aber nicht durch politische «Führer» oder zentralstaatliche Diktate!

Art. 71 der *Bundesverfassung* sagt es klar: «Unter Vorbehalt der Rechte des

Volkes und der Kantone (Art. 89 und 121) wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt.» Entscheidendes hängt also davon ab, wie die *Bundesversammlung* diesen Staat gestalten will. *Schranken* setzen der *föderative Staatsaufbau* sowie die Institutionen unserer *direkten Demokratie*. Der Souverän ist teils obligatorisch, teils fakultativ auch für Sachentscheide zuständig. Hier liegt der grundlegende und oft verkannte Unterschied zu repräsentativen Demokratien, wie sie andere «demokratische» Staaten kennen. Trotzdem kann die Bundesversammlung jedenfalls dort, wo die Verfassung nur Grundsätze enthält und die Ausführung dem Gesetzgeber überlässt (was häufig der Fall ist), ihre Verantwortung für Art, Ausmass und Zeitpunkt bestimmter Aktivitäten nicht einfach auf den Souverän abwälzen.

Ein treffendes Stimmungsbild über die *tatsächliche Entwicklung* vermittelte die «Appenzeller Zeitung» bereits im Zusammenhang mit der vom Souverän verworfenen Mehrwertsteuervorlage im Jahre 1977:

«Solange der Bund seine mehr als grosszügige Ausgabenwirtschaft dank der Hochkonjunktur durch steigende Einnahmen zu decken vermochte, hat sich der Bürger, der ja vom spendefreudigen Bund in mancher Hinsicht profitieren durfte, wenig um die grundsätzliche

Gestaltung dieses Staates gekümmert; er liess den Staat nach dem Willen der vier konkordierenden Bundesratsparteien unablässig, und wenn er gefragt wurde, mehrheitlich zustimmend in Richtung sozialer Leistungsstaat wachsen und mit diesem Staat einen entsprechenden Gesetzes- und Verwaltungsapparat. Heute jedoch ist dieser bürgerliche, dieser eher konservative, dieser solide und jeder ideologischen Schwärmerei abholde Schweizer Bürger aufgeschreckt. Was ihm von links als sozialer Leistungsstaat angepriesen und von den eigenen bürgerlichen Fraktionen in der Regel recht mühelos verkauft wurde, will ihm nicht mehr recht gefallen; der soziale Leistungsstaat will sich ihm mehr und mehr als autonom gewordener Verwaltungsstaat entpuppen, der nach dem Parkinsonschen Gesetz immer mehr Geld verschlingt, nicht nur um es umzuverteilen, sondern auch um seinen eigenen Apparat zu unterhalten. So fragt sich denn heute dieser Bürger allen Ernstes, ob er diesen Staat je so gewollt habe, wie er sich ihm heute präsentiert. »

Regierung und Parlament haben von diesem Stimmungsbild allzu lange nicht Kenntnis genommen. So kam es seither wiederholt vor, dass etwa Steuervorlagen des Parlamentes oder auch Volksinitia-

tiven, die dem Bund immer noch mehr Mittel zugeschwemmt und damit die Ausgabeneuphorie zusätzlich angeheizt hätten, in obligatorischen Urnengängen verworfen wurden. Darüber hinaus sind mittels des fakultativen Referendums Parlamentsentscheide angefochten und hierauf in der Volksabstimmung abgelehnt worden. Meistens handelte es sich um missachtete ordnungspolitische Grundsätze. Beispiele sind die Verwerfung der Innovationsrisikogarantie (1985), der Mutterschaftsversicherung (1987), des Verfassungsartikels über die koordinierte Verkehrspolitik (1988), der Parlamentsreform (1992), des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR (1992), verschiedener landwirtschaftlicher Vorlagen (1995) sowie als jüngstes Beispiel von nicht zu unterschätzender grundsätzlicher Tragweite der Regierungsreform mit Staatssekretären (1996). Wiederholt galt das Nein auch ersten, überrissenen Vorlagen, die dann den Weg zu einer zweiten, weniger weit gehenden Lösung öffneten, wie etwa im Falle des Konjunkturartikels oder der Hochschulförderung.

Die ordnungs- und finanzpolitische Verwahrlosung, der das Parlament mehr und mehr erliegt, ist also durch die direktdemokratische Mitwirkung des Souveräns mindestens gebremst worden.

Das eigenständige Urteil erstaunt um so mehr, als die politische «Prominenz» im

Vorfeld von Abstimmungen die von der offiziellen Doktrin abweichenden Argumente und Parolen vielfach als verantwortungslos, kurzsichtig, populistisch oder gar demagogisch verunglimpft. Erfreulich ferner, dass auf kantonaler Ebene da und dort, und bis in die Gegenwart, beispielsweise sogenannte Reichtumssteuerinitiativen oder staatliche Beschäftigungsprogramme von den Bürgern nicht akzeptiert worden sind.

Solche *Sternstunden der direkten Demokratie* verlieren auch dadurch nicht an Glanz, dass die Stimmbeteiligung meistens schlechter war, als wir gerne möchten. Das Ergebnis von Volksabstimmungen ist nämlich selbst bei tiefer Stimmbeteiligung repräsentativer als jenes professioneller und nicht selten manipulierter Meinungsumfragen durch sogenannte Forschungsinstitute oder sogar der Entscheid von etwas über 200 Abgeordneten, die wähnen, die Weisheit für sich gepachtet zu haben. Leider reagieren Bundesrat und Parlament oft mit wenig schmeichelhaften Qualifikationen sowie mit Trotzreaktionen und Neuauflagen durch die Hintertür auf nicht genehme Entscheide des Souveräns. Sie leisten damit, professionell und nachhaltig unterstützt durch einen Teil der Medien, der Politikverdrossenheit Vorschub und leiten einen *Zermürbungsprozess* ein, der früher oder später die kalte Sozialisierung begünstigen und beschleunigen könnte.

Kompromisse im Konkordanzgetriebe

Damit sind die Parlamentarier jener Bundesratsparteien angesprochen, die sich verbal zu den Grundsätzen von Freiheit und persönlicher Verantwortung bekennen, praktisch aber dem Wahn der unbegrenzten staatlichen Möglichkeiten huldigen. Sie stellen ja in den meisten Regierungen und Parlamenten unseres Landes die Mehrheit und haben die aufgezeigte finanz- und steuerpolitische Entwicklung mit zu verantworten. Natürlich erfordert die Pluralität unserer Gesellschaft, dass wir aufeinander zugehen und nicht «mit dem Feuer Polarisierung der Gegensätze spielen». Es stimmt, was der bekannte Historiker und Philosoph Karl Schmid geschrieben hat: «Wir wissen alle, dass es Demokratie ohne Kompromiss nicht gibt. Aber es muss *ein Kompromiss zwischen Positionen* sein, nicht der Kompromiss als Position.» Gerade an diesem Demokratieverständnis fehlt es dem grossen Teil der bürgerlichen Parlamentarier. Sie schliessen zu früh und zu leicht Kompromisse, die weit links der Mitte liegen und deshalb in Volksabstimmungen häufig nicht mehrheitsfähig sind.

Wie erklärt sich diese *Scheu vor klaren Positionen*? Teils mag tatsächlich der gute Wille zur Verständigung den Ausschlag geben. Er verdrängt die oben

zitierte Erkenntnis von Friedrich August von Hayek, dass «in heimtückischen Eingriffen durch Eiferer mit gutem Willen die grössten Gefahren für die Freiheit lauern». Manchmal sind es jedoch mangelnder Mut, der Hang zum Nett-Sein, verbunden mit handfesten eigenen Interessen, die zur Selbstverleugnung führen. Dem Aufstieg zu Ämtern und Ehren in der eigenen Fraktion oder in den Räten ist es eben nicht förderlich, wenn man sich gegen die eigenen Bundesräte stellt oder politischen Gegnern «an den Karren fährt». Nicht selten wird ordnungspolitische Grundsatztreue auch wirtschaftlichen Sonderinteressen der eigenen Branche oder Region geopfert. Welch verheerenden Machtanspruch das Kartell unserer Bundesratsparteien geltend macht, zeigte sich beispielsweise im Vorfeld der letzten Mehrwertsteuer-Abstimmung. Damals stand auch ein sogenanntes Impulsprogramm zur Diskussion, das sogar von der eidgenössischen Kommission für Konjunkturfragen abgelehnt worden war. An der Delegiertenversammlung der FDP der Schweiz vom 23. Januar 1993 setzte sich der Parteipräsident ebenfalls kritisch mit diesen Forderungen auseinander. Das hinderte ihn indessen nicht daran, einige Minuten später den erstaunten Delegierten mitzuteilen, dass der Freisinn «auf Wunsch unserer bürgerlichen Partner» (!) und weil die SP ihre Zustimmung zur Mehrwertsteuer von kurzfristigen beschäfti-

gungspolitischen Massnahmen abhängig gemacht habe, «in den sauren Apfel beissen und ein einmaliges Impulsprogramm ... nicht verhindern werde»!! Wer ob solcher Grundsatzlosigkeit staunt, wird natürlich gleich als «Fundamentalist» angeprangert. Das sollte indessen jene nicht irritieren, die vermeiden wollen, dass wir mehr und mehr im «Morast der Mitte» versinken.

Bürgerliche Politik – wohin?

Heute wird sich der unvoreingenommene Beobachter des politischen Geschehens im Bundeshaus, der von der Notwendigkeit ordnungspolitischer Grundsatztreue überzeugt ist, der Einsicht nicht verschliessen können, dass auch die Parlamentsfraktionen der bürgerlichen Bundesratsparteien von staatsgläubigen Machern, wohlfahrtsstaatlichen Illusionisten sowie macht- und prestigelüsternden Gernegrossen durchsetzt sind. Es fehlt ihnen das Vertrauen in die Kraft der Freiheit und der persönlichen Verantwortung, der freiwilligen Solidarität und des selbstlosen Dienens ebenso wie die Einsicht in die Überforderung und die Grenzen des Staates und seiner Institutionen. Darüber können auch gelegentliche Kraftakte des mehrheitlich bürgerlichen Parlaments nicht

hinwegtäuschen, mit denen es, meist sogar auf Nebenkriegsschauplätzen, den Anschein erweckt, zu wissen, was freiheitliche Ordnungspolitik sei. Noch bis vor wenigen Jahren galt die Schweiz – jedenfalls im Urteil prominenter ausländischer Beobachter – als «Leitstern für Ordnungspolitik» (so Gerd Habermann in den Orientierungen der Ludwig-Erhard-Stiftung in Bonn). Trotz zaghafter sogenannter Revitalisierungsbemühungen nähert sie sich seither langsam, aber sicher dem europäischen Mittelmass. Das gilt nicht zuletzt für die Finanz- und Steuerpolitik, der es vorläufig – wie gleich zu zeigen sein wird – an klaren Zielen, Kraft und Konsequenz fehlt.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob unsere heutige *Parteienstruktur* noch zeitgemäss sei oder ob nicht mit weniger Parteien klarere Fronten geschaffen werden könnten bzw. sollten. Natürlich sind unterschiedliche Zielvorstellungen in unserer pluralistischen Gesellschaft zu respektieren. Wer sich aber zu bestimmten Ordnungsprinzipien bekennt, der sollte diese diszipliniert und konsequent umsetzen. Deshalb wäre mindestens *ein engerer Schulterschluss* zwischen jenen Politikern, die Ordnungspolitik nicht als Reizwort, sondern als Verpflichtung empfinden, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, anzustreben. Das könnte systematischer und intensiver als bisher in parlamentarischen und ausserparlamentarischen Gruppierungen geschehen.

Vor allem aber sollten Parteien, die sich von der Sache her nahestehen (wie etwa FDP und SVP), in der Gewichtung von Gemeinsamem und Trennendem die Verhältnismässigkeit wahren, also nicht das äussere Auftreten zur alles entscheidenden Frage hochstilisieren. Manchmal scheint es, dass heute einige Pharisäer der politischen Kultur allzu leicht über Splitter in den eigenen Augen, d. h. über wenig stilvolle Aktionen im eigenen Lager, grosszügig hinwegsehen.

So werden Grabenkämpfe innerhalb der bürgerlichen Parteien wichtiger als klare Abgrenzungen gegenüber der Linken.

Und genau das stärkt deren Position. Es erleichtert ihr den weiteren «Marsch durch die Institutionen».

Kraftlose Finanzpolitik

Nebel im Zielgebiet

Seit Jahren verkünden Bundesrat und Parlament, Parteien und Verbände aller Schattierungen ihr finanzpolitisches Ziel: die sogenannte *Sanierung der Bundesfinanzen*. Die Einmütigkeit schwindet rasch, wenn es darum geht, zu konkretisieren, was das heisst und wie es geschehen soll. Es ist müssig, allzu weit in die Vergangenheit zurückzugreifen. Damals, in den 70er Jahren, gab es noch einen Finanzminister, dem ökonomische Zusammenhänge eher fremd waren und der glaubte, «*le fonctionnement de l'Etat*» primär über die *Erschliessung neuer Einnahmen* sicherstellen zu können. Ihm und vielen andern mit ihm blieb verborgen, dass es eine wesentliche Voraussetzung für gesunde Staatsfinanzen und einen funktionierenden Staat gibt, nämlich «*le fonctionnement de l'économie*». Genau zur Schaffung dieser Voraussetzung taugt der Würgegriff des Fiskus nicht. Dennoch beherrschten während Jahren die Beschaffung zusätzlicher Einnahmen und nicht die Eindämmung des Ausgabenwachstums die finanzpolitischen Diskussionen. Bis Anfang der 90er Jahre gaben sich sogar

bürgerliche Spitzenpolitiker gelassen. Sie begnügten sich damit, die *Stabilisierung der Staatsquote* zu fordern, nachdem diese im Bund allein seit 1960 von 7 auf 10 Prozent, also um über 40 Prozent, angestiegen war, und deshalb eine Senkung angezeigt gewesen wäre. Kein Wunder, dass nicht einmal das Stabilisierungsziel eingehalten werden konnte und dann – weil allmählich Grenzen der Fiskalbelastung sichtbar wurden – die Schuldenquote astronomische Ausmass annahm (vgl. S. 13 ff.).

Die Unentschlossenheit spiegelt sich ferner darin, dass verschiedenen sogenannten *Sparpaketen* der sichtbare Erfolg versagt blieb, weil gleichzeitig neue Aufgaben übernommen wurden. So kam es, dass z. B. die Einsparungen des Sparpakets 1992 im Ausmass von rund 1,5 Mia. Franken innert drei Jahren durch Aufstockungen in andern Bereichen vollständig konsumiert waren. Ferner täuschen *Begriffsverwirrungen* über die effektiven Auswirkungen angeblicher Einsparungen hinweg. Der Bund kann zwar Ausgaben senken, wenn er beispielsweise seine Beiträge an die Institutionen der Sozialversicherung senkt, diesen aber die entgangenen Bundesmittel durch Erhöhung der Beiträge der Versicherten wieder zufließen lässt. Eine Steuer- bzw. Abgabenerhöhung hat den Bundeshaushalt entlastet, dafür Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusätzlich belastet. Volkswirtschaftlich eingespart

wurde nichts, und die Grenzen der Fiskalbelastung rückten näher – eine doch offensichtlich verfehlte Zielsetzung! Ähnlich verhält es sich dann, wenn der Bund seine Beiträge an Gewässer-schutzanlagen senken will und die Träger solcher Einrichtungen auffordert, diese vermehrt durch Verursacherabgaben zu finanzieren. Geradezu grobfahr-lässig wird der Begriff Sparen in *Budget-debatten* verwendet. Wenn ein Departement in seinem Budgetentwurf einen gegenüber dem Vorjahr um beispielsweise 8 Mio. Franken höheren Kredit einsetzt, der Bundesrat diese Erhöhung dann um 2 Mio. zurücknimmt und das Parlament nochmals 2 Mio. streicht, klagen Politiker und Medien, der Staat werde zu Tode gespart und die «Spar-wut» habe zu einer Kreditkürzung um 4 Mio. Franken geführt. In Tat und Wahrheit steht nach wie vor ein um 4 Mio. Franken höherer Kredit zur Verfügung – gespart wurde nichts!

Ohne echtes Sparen, d. h. ohne Verzichte, lassen sich die Bundesfinanzen nicht mehr sanieren, denn sowohl mit weiteren Steuererhöhungen als auch mit zusätzlichen Schulden würde das *übergeordnete Ziel der Finanz- und Steuerpolitik*, nämlich *«das Gedeihen der Volkswirtschaft zu bewirken und aufrechtzuerhalten»*, verfehlt.

Mutige Worte – wo bleiben die Taten?

An Warnungen und frühen Erkenntnissen hat es im Bund nicht gefehlt. Doch mutige Taten blieben aus. Die folgenden Hinweise sollen zur Veranschaulichung dienen und gleichzeitig zeigen, wo es anzusetzen gilt.

Warnungen vor der Überforderung des Bundeshaushalts und der unbedachten «Fortentwicklung des sozialen Rechtsstaates Schweiz» (unter diesem Motto standen die Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode 1975 bis 1979) *gehen in die 70er Jahre zurück*. Sie finden sich in verschiedenen Publikationen und parlamentarischen Vorstössen, so etwa in einem vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement in Auftrag gegebenen *Gutachten «Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft»* aus dem Jahre 1977. Bezüglich der *Sozialpolitik* schrieben die Experten des Bundes: «Angesichts der heutigen ökonomischen Bedeutung und der künftigen ökonomischen Probleme der Sozialpolitik kann ein Weiterausbau der sozialen Sicherung in den bisherigen Bahnen ohne eine gründliche Abklärung der längerfristigen volkswirtschaftlichen Aspekte nicht verantwortet werden. Die zeitlichen Verzögerungen, die durch eine solche Abklärung in Kauf genommen werden müssen, sollten bei dem heute

bereits erreichten Stand der sozialen Sicherung tragbar sein. Spätere Generationen können damit von für sie unlösbaren Problemen befreit werden.» Trotz dieses Appells hielt der «Schlaf der Gerechten» an, und es wirkt reichlich komisch, wenn sich der Bundesrat in seinem Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 damit brüstet, Arbeiten zur Klärung der Finanzierungsperspektiven zwecks Sicherung der finanziellen Grundlagen der AHV seien «in der vergangenen Legislaturperiode» (also zwischen 1991 und 1995!) aufgenommen worden. Generell wurde in der Debatte über die *Haushaltsperspektiven 1984 bis 1986* im Ständerat u. a. wie folgt argumentiert: «Nur mit anhaltender, teils noch verstärkter Ausgaben- disziplin sowie unter Beachtung unübersehbarer Grenzen der Steuerbelastung haben wir die Chance, nicht in jene finanz- und wirtschaftspolitische Sackgasse zu geraten, aus der andere Länder den Ausweg kaum mehr finden. Wenn wir zugeben, dass Staat und Wirtschaft während Jahrzehnten überfordert worden sind und dass gegen Mitte der 70er Jahre ein markanter wirtschaftlicher Trendbruch eine Phase der Stagnation mit harten Strukturmassnahmen eingeleitet hat, dann darf sich die Diskussion nicht primär um die Finanzierung von Staatsaufgaben drehen, sondern dann müssen wir in den Forderungen das richtige Mass finden.»

Der *Bundesrat* selber mahnte in seiner Botschaft zum Voranschlag 1992 vom 30. September 1991, dass «die Überschussperiode des Bundeshaushaltes bereits im laufenden Jahr ihr Ende finde». An erster Stelle der Ursachen nannte er «die ungebrochene Ausgabendynamik»; Budgetpolitik allein reiche nicht mehr aus; «Eingriffe in die gesetzlichen Aufgaben und Verpflichtungen des Bundes» seien unerlässlich. Es müsse rasch und entschlossen Gegensteuer gegeben werden, denn: «Gesunde Staatsfinanzen sind nicht Selbstzweck, sondern Grundvoraussetzung unserer Wohlfahrt.» Den Nagel auf den Kopf traf der Fraktionssprecher der CVP im *Nationalrat* bei der Diskussion über die Legislaturplanung 1991 bis 1995: «Angesichts knapper Bundesfinanzen vermissen wir den Willen zu einer griffigen Verzichtplanung. Wir fordern den Bundesrat einmal mehr mit Nachdruck auf, dieses Anliegen zu einem Schwerpunkt der Legislatur zu machen.» Trotz dieser klaren Diagnose begnügten sich Bundesrat und Parlament mit Kosmetik. Und noch im Herbst 1995 entschuldigte sich der Präsident der ständerätlichen Finanzkommission vor der Presse damit, die prekäre Haushaltlage lasse sich auf dem Budgetweg nicht entscheidend korrigieren! Natürlich nicht! Aber wie war doch schon im Dezember 1991, diesmal aus den Reihen der SVP, argumentiert worden: «Das Defizit ist nicht entstanden,

weil man beim Budget zu wenig hart gewesen ist, sondern es ist entstanden, weil allen diesen Begehren, allen diesen Vorlagen in den vergangenen Jahren zugestimmt worden ist. Nicht alle haben zugestimmt. Die ewigen Neinsager haben nicht zugestimmt. Sie sind als Neinsager verteufelt worden ... und jetzt haben wir eben das Resultat.» So muss heute die Frage erlaubt sein, wo denn in den letzten vier Jahren die damals schon geforderten massiven Eingriffe und die Verzichtplanung geblieben sind? Zur Beseitigung eines strukturellen Defizitsockels in der Grössenordnung von 4 Mia. Franken braucht es eben mehr als einige dürftige, im Parlament oft noch verwässerte Gesetzesänderungen.

In Tat und Wahrheit zeigt eine sogenannte Sündenliste des Eidgenössischen Finanzdepartementes, dass das Parlament auch in den letzten Jahren immer wieder höhere Ausgaben oder geringere Einsparungen beschlossen hat, als sie vom Bundesrat vorgeschlagen worden waren. Im kleinen wie im grossen, bei jährlich wiederkehrenden und einmaligen Krediten, sowohl im Konsumals auch im Investitionsbereich, einfach immer und überall, *kannte die Grosszügigkeit des Parlamentes gegenüber den wahrlich nie kleinlichen Anträgen des Bundesrates keine Grenzen*. Sie hielt sogar im Jahre 1995, vor und nach den Nationalratswahlen, an, in einer Zeit also, da die Notwendigkeit einer «Sanie-

rung der Bundesfinanzen» in aller Leute Mund und Bestandteil praktisch aller Wahlprogramme gewesen war. Beispiele sind die Sanierungsmassnahmen 1994, wo das Parlament Verbesserungen auf der Ausgabenseite in der Grössenordnung von über 200 Mio. Franken ablehnte, ferner die vom Bundesrat nicht vorgesehene Verlängerung der Brotpreisverbilligung bis 1998, die Aufstockung der Kredite für die Schwerpunktsprogramme der Forschung bis 1999, die Erhöhung der Bundesleistung an HIV-Infizierte sowie Zinskostenbeiträge in wirtschaftliche Erneuerungsgebiete. Schliesslich trat der Ständerat und damit das Parlament nach langem Hin und Her in der Dezember-Session 1995 auf die vom Bundesrat beantragten dringlichen Massnahmen zur Entlastung des Voranschlags gar nicht ein. Der Appell des Finanzministers, dass es gerade auch im Forschungsbereich «nicht um einen Abbau, sondern um die Rücknahme eines Zuwachses geht», in einem Bereich übrigens, dessen Ausgaben sich in den letzten zehn Jahren verdoppelt haben (!), fruchtete nichts.

Mit «Nichts gelernt» möchte man auch die Liste der *persönlichen Vorstösse* kommentieren, die in den vergangenen Sessionen eingereicht worden sind und deren Umsetzung vielfach finanzielle Belastungen für den Bund oder die Wirtschaft auslösen würde. So forderten Ratsmitglieder aller parteipoli-

tischen Schattierung z. B. Massnahmen gegen die Rezession (u. a. durch Wiedereinführung des Investitionsbonus), Bundesdarlehen an die schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit, ein Impulsprogramm zugunsten der welschen Schweiz und des Tessins, den Ausbau der schweizerischen Diplomatie (namentlich der «grauen» Diplomatie), den Einbezug des Hundesports in die Förderung von Turnen und Sport, die Aufstockung der finanziellen Mittel für die Hilfe in Osteuropa, die Schaffung eines Bundesamtes für Sport, weitere Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung usw. Insgesamt erreichte die Zahl der in der Legislaturperiode 1991–1995 deponierten persönlichen Vorstösse (Motionen, Postulate, Interpellationen, Einfache Anfragen und Parlamentarische Initiativen) mit ca. 3000 einen neuen Höchststand. Persönlicher Rekordhalter war mit 73 Vorstössen ein Mitglied der PdA-Fraktion, dicht gefolgt von einem freisinnigen Kollegen mit 68 Vorstössen!

Es überrascht kaum, dass dann, wenn trotz prekärer Finanzlage Worte und Taten zur Sanierung nicht übereinstimmen, bei Bundesräten und Parlamentariern das schlechte Gewissen sich regt und irgendwie nach Luft schnappt. So erklärt sich die Flucht in Institutionelles, d. h. der *Ruf nach neuen verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufträgen*. Es wird verkannt oder verschwiegen, dass Verfassung und Gesetze schon seit Jahren

den Bund verpflichten, «den Fehlbetrag der Bilanz abzutragen, dabei auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen» sowie «den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu führen». Was will man eigentlich noch mehr? Ebenso ist der Zwang zur periodischen Überprüfung der Subventionen seit Jahren gesetzlich verankert, und der in einem Bundesgesetz formulierte Imperativ zur Stellenplafonierung heisst seit 1984 (!) klar: Die Personalbestände in der Bundesverwaltung dürfen nur erhöht werden, «wenn der Stellenbedarf nicht durch Massnahmen der Rationalisierung, durch den Abbau bestehender Aufgaben oder durch Stellenverschiebungen innerhalb der Verwaltungseinheiten aller Stufen oder zwischen den Departementen gedeckt werden kann». Obwohl bisher nicht alle diesbezüglichen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, wurden die Personalbestände laufend angehoben (s. Grafik S. 47).

Eine eigentliche Schlüsselstellung zur Durchsetzung einer wirtschaftlichen Haushaltführung und zur Schärfung des finanzpolitischen Gewissens könnte der *Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte* zukommen, wenn diese von ihren Kompetenzen noch vermehrt Gebrauch machen würde. Art. 12 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der Eidgenössischen

Räte vom 29. März 1963 gibt ihr nämlich die Möglichkeit, über ihre engeren Finanzaufsichtsverpflichtungen hinaus «auch Vorlagen des Bundesrates an die Räte in Beratung zu ziehen und ihre Ansicht oder ihre Anträge schriftlich oder mündlich den Finanzkommissionen oder andern Kommissionen der Räte zur Kenntnis zu bringen». Auch diesbezüglich fehlt es also nicht an gesetzlichen Aufträgen, Möglichkeiten und Instrumenten.

Mit der militärischen Quittung «Verstanden» bringt der Befehlsempfänger zum Ausdruck, dass er weiss, um was es geht, und dass er nun zur Tat schreitet. Von diesem Verständnis ist in der Bundesverwaltung, vor allem aber im Parlament, noch wenig zu spüren.

Die Befehle sind längst erteilt. Es wäre höchste Zeit, sie zu befolgen, anstatt nach stets perfekteren Aufträgen zu rufen.

Zersplitterung der Kräfte

Schliesslich ist die kraftlose Finanzpolitik des Bundes Ausdruck mangelnder Konzentration der Kräfte. Aus der Geschichte der Kriegsführung hat der frühere Divisionär Edgar Schumacher «*eine einzige Forderung von absoluter Gültigkeit für jedes willensbetonte Handeln*» (also nicht bloss für die militärische Führung) abgeleitet, nämlich jene nach Konzentration. «Alle andern Prinzipien erleiden Einschränkungen und haben ihre Ausnahmefälle – das der Konzentration ist vorbehaltlos und von keiner Zeit und Wandlung beeinflusst. ... *Konzentration anzustreben, ist in jedem Fall richtig, sie zu missachten, ist immer falsch.*» Der Zwang zur Konzentration der Kräfte ergibt sich im wesentlichen daraus, dass die verfügbaren Mittel begrenzt sind. Das wissen und spüren Führer an der militärischen und wirtschaftlichen Front meist besser als staatliche Macher. Diese frönen – wie jedenfalls die Erfahrung auf Bundesebene zeigt – allzu lange dem Wahn der unbegrenzten Möglichkeiten.

Zwar wurde im *Parlament* bereits im Jahre 1974 versucht, mit einer Interpellation den Bundesrat zu veranlassen, seine Prioritätsvorstellungen kundzutun. Die Interpellation hatte folgenden Wortlaut: «Angesichts der schwierigen finanz- und wirtschaftspolitischen Situation

sowie der Zukunftsperspektiven wirkt es sich je länger, je mehr als Mangel aus, dass klare Prioritätsvorstellungen des Bundesrates, auch als Entscheidungsgrundlage für die politische Konfrontation im Parlament, fehlen. ... Der Bundesrat wird deshalb gebeten, im Zusammenhang mit der Budgetberatung für das Jahr 1975 folgende Fragen zu beantworten:

- Welches sind die finanz- und steuerpolitischen Prioritätsvorstellungen des Bundesrates?
- Ist sich der Bundesrat der volkswirtschaftlichen Gefahren bewusst, die nicht ausbleiben, wenn das finanzielle und wirtschaftliche Gleichgewicht einseitig über die Beschaffung von Mehreinnahmen, also die stete und massive Verschärfung der Besteuerung, angestrebt wird?
- Hält er nicht dafür, dass die vermehrte Ausgabendisziplin Priorität beanspruchen müsste, und welche konkreten Möglichkeiten nimmt er in Aussicht – ohne blosser Verlagerungen auf Kantone und Gemeinden vorzunehmen sowie die Investitionen einseitig und über Gebühr einzuschränken –, das Ausgabenwachstum rasch und spürbar zu verflachen? >>

Die im Rahmen der Budgetberatung erteilte «Antwort» beschränkte sich auf ein paar beschönigende Sätze, ohne konkrete Stellungnahme.

Noch heute, mehr als 20 Jahre später, verraten sowohl die *Jahresplanung 1996* des Bundesrates als auch sein *Bericht vom 18. März 1996 über die Legislaturplanung 1995 bis 1999* weiterhin wenig bis keinen Sinn für die dringende Konzentration der Kräfte. Ein geradezu *klassisches Beispiel seiner Führungsschwäche* hat der Bundesrat mit seinem *NEAT-Entscheid* vom 24. April 1996 geboten. «Regieren wäre anders» – so kommentierte z.B. das «Badener Tagblatt» vom 25. April 1996 die Absicht, die sogenannte Netzvariante (Gotthard und Lötschberg), unter Verzicht auf einen Teil der Zufahrtsstrecken, jedoch ergänzt durch den TGV-Anschluss der Westschweiz sowie die beiden ersten Etappen der Bahn 2000, in einem Zug zu realisieren. Zur Finanzierung der Gesamtkosten von über 30 Mia. Franken sollen vorläufig u. a. (und einmal mehr!) der Treibstoffzollzuschlag erhöht sowie der Ertrag der Schwerverkehrsabgabe von der Strasse auf die Schiene umgepoolt und nötigenfalls verdoppelt sowie Vorschüsse aus der allgemeinen (leeren) Bundeskasse gewährt werden. Es waren nach den Worten des zuständigen Verkehrsministers vor allem staats- bzw. *regionalpolitische Rücksichten*, welche den Ausschlag zugunsten

dieses Projekts gaben. Gemäss inzwischen publizierten Umfrageergebnissen soll allerdings nicht einmal in der Westschweiz eine Mehrheit dazu stehen. Aber sogar angenommen, es wäre anders, stellt sich nun doch die Frage, ob in der heutigen Situation und mit Blick auf die Herausforderungen an der Schwelle des nächsten Jahrhunderts nicht *andere Prioritäten* gesetzt werden müssten. Selbst wer die Notwendigkeit einer neuen Alpentransversale bejaht, wird ja nicht einen Freibrief für ein überdimensioniertes, unwirtschaftliches und damit zu kostspieliges Projekt ausstellen wollen. Vielmehr zwingen finanz- und wirtschaftspolitische Realitäten, sich auf das verkehrspolitisch Dringendste zu konzentrieren. Dieses übergeordnete, langfristige und für alle Landesteile prioritäre Anliegen müsste es doch eigentlich ermöglichen, regionalpolitische Rücksichten zurückzustellen und *Gesamtverantwortung* wahrzunehmen. *Führen mit begrenzten Mitteln und Konzentration der Kräfte* erfordert im vorliegenden Fall insbesondere drei *Grundsatzentscheide*:

Erstens: Klärung der *Tonnagelimiten*, die man dem Schwerverkehr setzen will.

Zweitens: Für die *Bahnprojekte*: Überkapazitäten vermeiden und Wirtschaftlichkeit verbessern, was so oder so die vorläufige Konzentration auf eine Achse und den Ver-

zicht auf weiteren Ballast bedeuten müsste. (Im Info-Blatt vom März/April 1996 stellt der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins beispielsweise die Beschränkung auf eine redimensionierte Gotthardachse, die erste Etappe von Bahn 2000, den TGV-Anschluss Westschweiz sowie ein reduziertes Programm zur Lärmsanierung auf den Bahnnetzen zur Diskussion; das ergäbe Gesamtkosten in der Grössenordnung von 17 Mia. Franken.)

Drittens: Für die *Finanzierung*: Vorläufiger Verzicht auf die Erschliessung zusätzlicher Einnahmen im Sinne der auf den Seiten 25 ff. herausgearbeiteten Erkenntnis, wonach die Fiskalbelastung jetzt an Grenzen gestossen ist. Das unterentwickelte *volkswirtschaftliche Denken* war ja auch in den Vorschlägen der von den Bundesratsparteien eingesetzten Arbeitsgruppe zur Finanzierung der NEAT mit geradezu erschreckender Deutlichkeit zum Ausdruck gekommen. Bekanntlich wollte diese die von einer Aufhebung der 28-Tonnen-Limite erwarteten Produktivitätsgewinne des Schwerverkehrs abschöpfen und so – wie sie glaubte – gegen 2 Mia. Franken zugunsten des öffentlichen Verkehrs kassieren. Entgegen der Meinung der NZZ, die darin eine

«kreative Idee und den wahrscheinlich politisch interessantesten und geschicktesten Vorschlag» sah, verriet dieser rein fiskalisches Denken bzw. Unverständnis für gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge. Es mutet doch grotesk an: Zuerst bestraft der Staat das Transportgewerbe mit einem ökologisch und ökonomisch unsinnigen Verbot (28-Tonnen-Limite); er verhindert damit wirtschaftliches Fahren. Dann setzt sich langsam die Erkenntnis durch, dass diese Limite aufgehoben werden sollte. Anstatt nun aber dem Transportgewerbe die wegen staatlicher Vorschriften während Jahren entgangenen Möglichkeiten höherer Wirtschaftlichkeit zurückzugeben und so einen Beitrag zur Stärkung der Ertrags- und Wettbewerbskraft zu leisten, schöpft man die erwarteten «Produktivitätsgewinne» gleich wieder ab! Die ungerechtfertigte Bestrafung wird von einem staatlichen Verbot einfach auf eine Steuer umgelagert. Zwar hat der Bundesrat diesen Vorschlag nicht übernommen. Doch wurden die sachlich zwingenden Prioritäten nicht gesetzt. Alles starrt nach wie vor wie gebannt auf Möglichkeiten zusätzlicher Einnahmen, anstatt sich voll darauf zu konzentrieren, wie das gigantische «staatspolitische Prestige-

projekt» auf das verkehrs- und volkswirtschaftlich Unerlässliche redimensioniert und so die Wirtschaftlichkeit verbessert werden kann. Nur mit einer solchen Haltung würde es gelingen, wie es übrigens im ursprünglichen Projekt von 1992 vorgesehen war, auf zusätzliche fiskalische Belastungen zu verzichten und die gerechtfertigte angemessene Mitfinanzierung durch fremde Mittel, ohne Aufstockung des gesamten Schuldenplafonds, sicherzustellen. Dazu müsste allerdings der erforderliche Spielraum – wie auf S. 16 ausgeführt – durch Abstriche bei den heute teils kreditfinanzierten laufenden Konsumausgaben geschaffen werden.

Nummehr ist das Parlament aufgerufen, den Grundsatz der Konzentration der Kräfte durchzusetzen.

Was ist zu tun?

Die zahlreichen und mannigfaltigen «Rezepte» zur Sanierung der Staatsfinanzen sind letztlich Ausdruck dessen, was die Absender vom Staat erwarten. Wer jener Staatsgläubigkeit frönt, die in den bisherigen Ausführungen an Beispielen veranschaulicht worden ist, bekundet verständlicherweise mit echtem Sparen Mühe. Verzichte sind ihm ein Greuel. Er sucht das Heil primär in zusätzlichen Steuern und Abgaben, vorzugsweise in solchen, die ihn selber nicht belasten. In dieser Publikation wird eine andere Philosophie vertreten. Sie lehnt den Staat und seine Institutionen nicht ab, räumt indessen dem Individuum gegenüber dem Kollektiv Priorität ein. Das grundsätzliche Ja zu unserm Staat weicht dort einem Nein, wo ordnungspolitische Leitideen Grenzen setzen. In diesem differenzierten Ja und Nein wurzeln die für einen finanz- und steuerpolitischen Kurswechsel wegweisenden Erkenntnisse. Weil es heute vorab im Bundeshaushalt brennt, wird rasch wirksamen Sofortmassnahmen gegenüber grundlegenden Reformen Priorität eingeräumt. Eine knappe Würdigung der Legislaturziele des Bundesrates für die Jahre 1995 bis 1999 unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten schliesst das Kapitel ab.

Ja und Nein zu unserm Staat – Grundfragen freiheitlicher Ordnungspolitik

Man kann es nicht genug betonen: *Freiheitliche Ordnungspolitik ist mehr als Wettbewerbspolitik.* Markt und Wettbewerb sind wichtig, genügen aber nicht. Es geht auch um mehr als um die Privatisierung von Staatsbetrieben oder den Verzicht auf Handelsbeschränkungen irgendwelcher Art.

Unter Ordnungspolitik wird alles Denken und Handeln verstanden, das auf die Schaffung eines umfassenden freiheitlichen Ordnungssystems in Staat und Wirtschaft zielt.

Weil die menschliche Freiheit unteilbar ist, bedingen sich politische und wirtschaftliche Freiheit gegenseitig. Staats- und wirtschaftspolitische Ordnungen müssen in ihren Grundsätzen übereinstimmen. *Ebenso sind Freiheit und Verantwortung unteilbar.* Wer Freiheit für sich beansprucht, übernimmt die Verpflichtung, mit ihr verantwortungsbewusst umzugehen, und zwar gegenüber den Mitmenschen, der Um- und Nachwelt gleichermaßen.

Drei *Voraussetzungen* entscheiden darüber, ob sich diese Grundhaltung im politischen Alltag durchzusetzen vermag. Leider fehlt es daran bis weit ins sogenannt bürgerliche Lager hinein, vorab im Parlament.

Erstens: Der Wille jedes Einzelnen zu persönlicher Freiheit und Unabhängigkeit, freiwilliger (nicht vom Staat verordneter) Solidarität, freiwilliger (nicht vom Staat erzwungener) Verantwortung sowie Toleranz Andersdenkenden gegenüber; ferner der Wille, von den politischen Rechten verantwortungsbewusst Gebrauch zu machen und den Rechtsstaat zu respektieren.

Zweitens: Der Wille insbesondere der Unternehmer, erfolgreich zu wirtschaften und Gewinne zu erzielen, ihre Freiheit aber nicht zu missbrauchen, sondern ihre Verantwortung umfassend, d. h. gegenüber Kapitalgebern, Mitarbeitern und einer weiteren Umwelt wahrzunehmen; sie müssen bereit sein, auch unter schwierigen äusseren Bedingungen das Pferd zu bleiben, das den Karren zieht, und zwar aus eigener Kraft, ohne staatliche Krücken.

Drittens: Der Wille aller Beamten, Regierungsmitglieder und Parlamentarier, sich nicht als Übermenschen, als Macher und Führer, sondern als Diener des Staates, als «Freund und Helfer» der Bürger zu profilieren.

Dann werden sie zu Repräsentanten einer wirklichen Elite, deren Haltung «nur die jedem Schein abholde Demut sein kann» (*Robert Holzach*).

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so müsste es relativ leicht fallen, einige *Leitideen* für das Ja und das Nein zum Staat umzusetzen: Auch wer eine freiheitliche Position einnimmt, bejaht grundsätzlich *die Notwendigkeit einer vom Staat gesetzten Ordnung*. Doch muss diese in einer pluralistischen Gesellschaft breit abgestützt sein. Deren Probleme lassen sich nicht durch das Diktat politischer Führer lösen. Die *classe politique* hat Verstand und Verantwortung nicht für sich gepachtet. Die «sachlich besten» Lösungen sollen sich – professoralen Unkenrufen zum Trotz – im Rahmen des direktdemokratischen Willensbildungsprozesses herauschälen. *Die repräsentative Demokratie genügt nicht*. «Das Wohl des Volkes» erträgt keine Abstriche an den Entscheidungsmechanismen der direkten Demokratie. Deshalb gilt das Nein allen Tendenzen, welche diese in ihrem Kern schwächen und unsern Rechtsstaat mit illegalen Mitteln aushöhlen.

Was den *Inhalt* der staatlichen Ordnung anbetrifft, lautet die Antwort: Ja zu unserer «*schweizerischen Kleinwelt*» (Rudolf von Salis), in der Freiheit und persönliche Verantwortung dominieren, also Ja zu einer föderalistischen Staats-

ordnung, einer von Klein- und Mittelbetrieben dominierten Wirtschaftsstruktur und zur Sozialpartnerschaft. Noch konkreter: Ja zu einem Staat, der *günstige Voraussetzungen für Lebensqualität und erfolgreiches Wirtschaften* schafft, einem Staat, der den Unternehmern und den Sozialpartnern die Verantwortung für ihr Tun und Lassen nicht abnimmt, sondern sich auf die Bekämpfung von offensichtlichen Missbräuchen beschränkt. Zu diesen sogenannten Rahmenbedingungen gehören im wesentlichen

- Rechtssicherheit, Ruhe und Ordnung im Innern sowie Unabhängigkeit nach aussen;
- Eigentumsgarantie und Vertragsfreiheit;
- eine gut ausgebaute, zeitgemässe Infrastruktur i. w. S., jedoch ohne Luxus- und Prestigeprojekte;
- ein angemessenes Netz sozialer Sicherung mit Rechtsansprüchen auf gezielte Hilfe für unverschuldet in Not geratene Mitmenschen;
- eine ausgewogene Geldmengenpolitik, eine liberale Aussenhandelspolitik, vor allem aber ein
- günstiges Innovations- und Investitionsklima für Unternehmer.

Das Ja zu einem in seinen Ordnungsfunktionen starken Staat bedeutet gleichzeitig ein Nein zu allem, was den Staatsapparat unnötig aufbläht, die Unternehmerinitiative, die Leistungs- und

Risikobereitschaft lähmt, veraltete Strukturen zementiert, die Verantwortung zwischen Unternehmern und Staat verwischt, anstelle vertraglicher immer mehr gesetzliche Ordnungen setzt und die Wirtschaft überfordert (wie insbesondere zu weit getriebene Fiskalbelastungen, Subventionen und Einkommensumverteilungen, staatliche Impuls- und Förderprogramme, einseitige und trügerische Zugeständnisse an Arbeitnehmer, Mieter, Konsumenten), kurz: zu allem, was den Weg in die wirtschaftliche Sackgasse und die Knechtschaft programmiert.

Die Beispiele im zweiten Kapitel machten bereits deutlich, dass und wie mancherlei *Gefahren* die Durchsetzung eines solchen Staatsverständnisses erschweren, und zwar sogar in den Reihen politischer Gruppierungen, die Freiheit und persönliche Verantwortung auf ihr Banner schreiben. In jüngster Zeit geben zwei Tendenzen Anlass zu Besorgnis. Einerseits feiert der «*lärmig-trügerische Revisionismus*» (Kurt Eichenberger) *im Bundeshaus* Orgien. Politik konzentriert sich nicht auf ordnungspolitisch Wesentliches. Im Gegenteil: Gerade in kritischen Phasen, welche die Sozialpartner (Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Produzenten und Konsumenten) in besonderem Masse fordern, werden diese durch staatliche Macher aus ihrer Verantwortung entlassen. Wenn wichtige unternehmerische Entscheide vor der Tür stehen,

fordert sogar ein freisinniger Ständerat «den Primat der Politik vor dem Markt». Und Sozialdemokraten wünschen in solchen Fällen «zur Rettung der Wirtschaft», wie sie sagen, eine Meldepflicht an die Bundesbehörden mit auf-schiebender Wirkung! Andererseits erliegen *Unternehmer* da und dort der Versuchung, den Wettbewerb (der ja nicht Selbstzweck sein sollte) zu verabsolutieren und *sich selber aus ihrer umfassenden Verantwortung zu stehlen*. Sie drängen zur Staatskrippe, wo ihnen unter Hinweis auf Präzedenzfälle bereitwillig Futter angeboten wird. Andere – es sind glücklicherweise wenige – erliegen der Gefahr, sich auf kurzfristige Gewinnmaximierung anstatt auf die langfristige Stärkung des Unternehmens zu konzentrieren. Das wiederum kann früher oder später Forderungen verschiedenster Art an den Staat provozieren.

Exkurs

An zwei Beispielen von grundsätzlicher Bedeutung mit langfristigen staats- und wirtschaftspolitischen Auswirkungen wird uns das gegenwärtige *ordnungspolitische Manko* schmerzlich bewusst. Im eigenen Land deutet die Stossrichtung des Entwurfs zu einer *neuen Bundesverfassung* nicht auf ein ausgesprochen freiheitliches Staatsverständnis hin. Natürlich segelt die ganze Übung unter dem Motto «Nachführung» oder «mise à jour». Nach dieser Zielsetzung würde dann materiell alles so bleiben, wie es ist. Immerhin räumte Bundesrat Arnold Koller an der Pressekonferenz vom 31. Mai 1996 über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens ein, dass «schon die Nachführung, das liegt in der Natur der Sache, nicht frei von politischen Wertungsentscheiden ist». Solche Wertungsentscheide prägen in der Tat eine Anzahl Artikel des Verfassungsentwurfes. Doch in welcher Richtung zielen sie? Auf einen kurzen Nenner gebracht: Sie nehmen praktisch – trotz der gegenüber damals völlig veränderten Ausgangslage – die Legislaturziele des Bundesrates 1975 bis 1979 wieder auf, die unter dem Motto standen «*Fortentwicklung des sozialen Rechtsstaates Schweiz*». Darauf deuten etwa das Recht auf Existenzsicherung (Art. 9), das Streikrecht (Art. 22), einige Grundsätze der Wirtschaftsordnung (im 6. Abschnitt), insbesondere aber die Sozialziele (Art. 31). Selbst das bequeme Schlagwort, es handle sich hier einfach um die heutige «Verfassungswirklichkeit», kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass damit teils illusionäre Erwartungen geweckt, zuhanden des Gesetzgebers nicht finanzierbare Ansprüche angemeldet und in den weiteren Verfassungsdiskussionen zusätzlichen Begehrlichkeiten Tür und Tor geöffnet werden. Dazu kommt die Sorge um eine Verwässerung der Volksrechte, die letztlich die direkte Demokratie aushöhlt, teils auf Kosten neuer richterlicher Entscheidungsbefugnisse.

Es erstaunt deshalb nicht, dass von den Spitzenverbänden der Wirtschaft (und nicht nur von ihnen) *die grundsätzliche Frage* aufgeworfen wurde, ob es sich angesichts der Fülle wichtiger und dringender Sachprobleme (wie z. B. Sanierung der Bundesfinanzen, Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Schaffung einer wettbewerbsfreundlichen Steuerordnung, Konsolidierung der Sozialwerke) überhaupt rechtfertige, soviel Zeit und Kraft von Behörden und Institutionen aller staatlichen Ebenen in eine Übung zu investieren, mit der bestehende Gräben im politischen Umfeld vertieft und die ordnungspolitische Verwahrlosung tendenziell eher weitergetrieben als gebremst wird. Diese Zersplitterung der Kräfte ist zwar Ausdruck der im Bundeshaus üblichen «sterilen Betriebsamkeit». Sie erschwert oder verunmöglicht aber die Konzentration auf die wirklich prioritären Probleme, die zwecks Behauptung des Standortes Schweiz dringend gelöst werden müssten. Dazu zählt eine neue Bundesverfassung nicht. Das hat übrigens der Bundesrat selber in seinem Vernehmlassungsschreiben zugegeben, wo er sagt, dass sich die heutige Verfassung «als Fundament unseres Bundesstaates bewährt habe und im Kern nach wie vor gesund sei».

Vollends im ordnungspolitischen Abseits bewegen sich die Diskussionen um einen allfälligen *Beitritt der Schweiz zur EU*. Weder im Bundeshaus noch in Äusserungen prominenter Wirtschaftsführer findet, von ganz vereinzelt Ausnahmen abgesehen, die zentrale Frage gebührende Beachtung, welches denn die staats- und wirtschaftspolitischen Merkmale dieser supranationalen Institution seien, in die wir uns mit einem Anschluss allenfalls einbinden möchten. Wo sie ausnahmsweise und in Ansätzen gestellt wird, spiegelt sie eine sprachliche Verwirrung mit fatalen politischen Auswirkungen. So hat beispielsweise Bundesrat Arnold Koller in der ausserordentlichen Frühjahrssession 1993 im Zusammenhang mit der

Beratung der Swiss-Lex-Vorlagen im Nationalrat erklärt:

«Die EG steht ordnungspolitisch alles in allem genommen — vor allem wenn wir das Wettbewerbsrecht ansehen — mindestens so gut da wie unsere schweizerische Rechtsordnung.»

Bezüglich des Wettbewerbsrechts wird es der Justizminister wissen; «alles in allem genommen» trifft seine Aussage nicht zu. Vielmehr sind die heutige EU und ihre Mitgliedstaaten interventionistischer (Industriepolitik), sozialistischer (Sozialrechte und Sozialschutz), zentralistischer und bürokratischer (Kompetenzen der EU-Kommission, von direkter Demokratie gar nicht zu reden), als die Schweiz auch heute noch ist. Die EU verschliesst sich dem «Wettbewerb der Systeme», schottet sich gegenüber der übrigen Welt sogar protektionistisch ab und lässt durch Massnahmen gegen das sogenannte Sozialdumping in Tarifverträgen dem Wettbewerb ausgerechnet dort keinen Raum, wo er am nötigsten wäre. Ihr Finanzhaushalt gleicht einem Fass ohne Boden. «In der EU grassiert die Subventionitis», kommentierte sogar der «Tages-Anzeiger» vom 15. Oktober 1994 die heutige Praxis. Die ordnungspolitischen Bedenken gegenüber der EU, insbesondere den Geist von Maastricht, entspringen nicht einem engstirnigen, rückwärtsgewandten Réduit-Denken einiger alter Eidgenossen. Sie finden sich vorwiegend in kompetenten, auf Erkenntnissen und Erfahrungen beruhenden Äusserungen prominenter ausländischer Beobachter. Solche Stimmen anerkennen sogar unumwunden — ich wiederhole es —, dass die Schweiz auch heute noch, trotz zunehmender Verwahrlosung, als «Leitstern für Ordnungspolitik» gelte (Gerd Habermann). Anstatt Vorbildern nachzueifern, die keine sind, täten wir besser, unsere eigenen Stärken zu festigen. Dazu gehört mit oberster Priorität ein entschlossener finanz- und steuerpolitischer Kurswechsel.

Finanz- und steuerpolitischer Kurswechsel

Grundlegende Erkenntnisse

Aufgrund des soeben umrissenen Ja und Nein zu unserem Staat einerseits, der finanz- und wirtschaftspolitischen Lagebeurteilung im ersten und zweiten Kapitel andererseits müssen (zusammenfassend) drei grundlegende Erkenntnisse den Weg zur Sanierung der Bundesfinanzen und der Staatshaushalte generell weisen.

Erstens: Der Staat ist zu mächtig und (politisch wie fiskalisch) zu teuer geworden. Überfordert sind die Haushalte aller staatlichen Ebenen, hauptsächlich aber im Bund. Weil sowohl die Fiskal- als auch die Sozillast- und die Schuldenquote aus volkswirtschaftlichen Gründen in engere Grenzen gewiesen werden müssen, gewinnt *die Senkung der Staatsquote oberste Priorität.* Verteilungspolitische Anliegen haben in der Steuer- und Ausgabenpolitik zurückzutreten. Wichtiger sind die Stärkung der Eigenverantwortung, der Leistungs- und Wettbewerbs-

kraft unserer Volkswirtschaft sowie die Konzentration auf gezielte Hilfen, wie sie zum Konzept der Sozialen Marktwirtschaft i. S. von Ludwig Erhard gehören.

Zweitens: Ansprüche an den Staat müssen eingeschränkt werden. Diesem Diktat haben sich grundsätzlich alle Aufgabenbereiche und insbesondere alle Subventionsempfänger zu unterziehen. Verzichtete können lediglich dort an Grenzen stossen, wo mit Einsparungen die zeitgemässe Erfüllung prioritärer und auch ordnungspolitisch unbestrittener Aufgaben des Staates in Frage gestellt würde, wie vor allem die innere und äussere Sicherheit sowie die Bereitstellung einer zeitgemässen Infrastruktur. Doch selbst hier, wie in der gesamten Aufgabenerfüllung, gilt *das Gebot höchster Wirtschaftlichkeit.* So sollen eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ebenso wie wirkungsvolle Wege der Verwaltungsführung den effizienten, bürgernahen Vollzug der Staatsaufgaben sicherstellen. Insbesondere ist die weitverbreitete Eigendynamik (nicht nur jene, die sich auf Indexautomatismen stützt) zu brechen.

Drittens: Neue bzw. zusätzliche Steuern und Abgaben ermöglichen keine echte, volkswirtschaftlich abgestützte Sanierung des Bundeshaus-

haltes. Sie erschweren die Ausgabendisziplin, fördern die Steuer- und Staatsverdrossenheit und schwächen unsere Position im internationalen Wettbewerb. Was wir brauchen, ist jetzt ein Steuer- und Abgabestopp ohne Wenn und Aber. In dieser Phase der Steuerruhe soll das Steuersystem so umstrukturiert werden, dass der Anteil leistungs- und risikohemmender Steuern und Abgaben sinkt. Selbst zur Finanzierung dringender Investitionsprojekte drängen sich zusätzliche Abgaben, die zu einer Verschärfung der gesamten Fiskalbelastung führen, nicht auf. Für solche Vorhaben wäre eine angemessene Fremdfinanzierung ökonomisch vertretbar. Um eine Neuverschuldung zu vermeiden, ist der erforderliche Spielraum dadurch zu schaffen, dass laufende Konsumausgaben, die ja die heutige Finanzierungslücke im Bundeshaushalt mit ausgelöst haben, massiv gesenkt werden.

Alle bisherigen Hinweis sollten deutlich gemacht haben, dass, weshalb und wie der Bundeshaushalt ausser Kontrolle geraten ist. Ferner steht aus ordnungspolitischer Sicht der Kompass für einen freiheitlichen Positionsbezug zur Verfügung. (Wer diese Sicht nicht teilt, wird den Kompass anders stellen.) Die sich aufdrängenden materiellen Folgerungen

im einzelnen bedürfen deshalb keiner nochmaligen Begründung. Vorher ist indessen zu prüfen, *in welchen Schritten* der gebotene Kurswechsel vorgenommen werden soll. Nach dem vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) im März 1996 präsentierten Gesamtkonzept für die Sanierung der Bundesfinanzen möchte in einem sogenannten *Sanierungsartikel der Bundesverfassung* der Auftrag zum Haushaltsausgleich bis ins Jahr 2001 verankert werden. Gleichzeitig würden Regierung und Parlament mit einem klar geregelten Sanktionsmechanismus zur Zielerreichung gezwungen. Ein *zweistufiger Sanierungsplan* legt das Schwergewicht bis 1999 auf gezielte Ausgabenkürzungen, Einsparungen im Personalbereich und ein Aufgabenmoratorium bis Ende 1997. Zur vollständigen Beseitigung des strukturellen Defizits bis 2001 werden dann grundlegende Reformen in Aussicht genommen (z. B. Einführung des New Public Management NPM, Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Schuldenbremse).

Dieses Vorgehen würde (unnötige) *Gefahren* in sich bergen. Insbesondere werden Vorbereitung, Beratung und Durchsetzung eines Sanierungsartikels einen unverhältnismässigen Kraft- und Zeitverschleiss auslösen. Das blockiert oder verhindert zügige und griffige Sofortmassnahmen auf der Ausgabenseite ebenso wie die Hoffnung bzw. das War-

ten auf grundlegende Reformen. Schon der Sanierungsartikel wird im Parlament staatsrechtlich heikle Kontroversen provozieren, mit denen erst noch kein Franken eingespart ist. Was Bundesrat Kaspar Villiger im Ständerat gesagt hat, weckt tatsächlich *Bedenken*. Nach seinen Worten möchte «die Defizitbeseitigung quasi erzwungen werden, wenn wir mit den strukturellen Massnahmen nicht durchkommen». Selbst Verfechter einer harten Sanierungslinie werden sich gut überlegen müssen, ob der staatspolitische Preis, nämlich ein Diktat des Bundesrates, das sich offenbar über die geltenden demokratischen Spielregeln hinwegzusetzen gedenkt, nicht zu hoch sei. Wäre es deshalb nicht effizienter und erfolgversprechender, auf diese Verfassungsübung zu verzichten und sich dafür sofort voll auf materielle Entscheide zu konzentrieren?

Schon heute bestehen ja auf Verfassungs- und Gesetzesstufe klare Aufträge, wenn auch in allgemeiner Form, zum Rechnungsausgleich (Art. 42^{bis} BV, Art. 2 des Finanzhaushaltgesetzes). Sie wurden bisher – leider – missachtet. Ebenso haben sich Bundesrat und Parlament über den gesetzlichen Auftrag zur Personalplafonierung hinweggesetzt. Es gäbe weitere Beispiele fahrlässiger Gesetzesinterpretationen. Technokraten mögen an einen Sanierungsartikel glauben. Mit irgendeiner Kompromissformel wird er vielleicht sogar einmal Rechts-

kraft erlangen. Ob sich Regierung und Parlament daran halten, ist im Bundeshaus – wiederum leider – nicht selbstverständlich. Inzwischen aber verstreicht wertvolle Zeit, und die hausgemachte Überlastung des Gesetzgebers verstärkt sich weiter.

Es wirkt nachgerade peinlich, wie sich im Bundeshaus Absichtserklärungen und Motionen zur Haushaltsanierung jagen.

Seit Jahren sind wir Zeugen desselben Trauerspiels: Es werden für das Budget Ziele gesetzt, bei der Budgetberatung wird Entscheiden ausgewichen, weil dazu Gesetzesänderungen nötig seien, und während des folgenden Jahres werden neue Gesetze produziert und Vorstösse eingereicht, vorwiegend solche, die mehr Geld benötigen.

Priorität erhalten müssen jetzt konkrete Sofortmassnahmen, nicht neue Vorsätze und auch nicht ein Sanierungsartikel in der Bundesverfassung. Das schliesst spätere strukturelle Reformen nicht aus.

Sofortmassnahmen

In seiner Antwort auf eine Interpellation im Ständerat hat der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes in der Juni-Session 1996 zugegeben, die Lage der Bundesfinanzen sei immer noch «dramatisch» und er sei der Meinung, «dass wir nicht mehr lange so weiterfahren können». Gerade aus dieser Sicht enttäuscht das *Sanierungskonzept* des Bundesrates. Erstens ist das haushaltpolitische Ziel, «das Defizit der Finanzrechnung im Jahre 2000 auf 3 Mia. Franken zu begrenzen», sowohl in zeitlicher als materieller Hinsicht zu bescheiden. Zweitens erweisen sich die zur Zielerreichung vorgesehenen Massnahmen als wenig verlässlich. Ob sie wirklich greifen, lässt sich nämlich nicht laufend, sondern erst am Schluss der Planungsperiode beurteilen, weil ja ein *durchschnittliches* Ausgabenwachstum von 1,5 Prozent pro Jahr zugestanden werden will. Zudem nimmt das ebenfalls in Aussicht genommene Aufgabenmoratorium das vom Bundesrat verabschiedete Regierungsprogramm ausdrücklich aus! Drittens sind gegenüber dem vom Bundesrat zur Absicherung seiner Strategie vorgesehenen Sanierungsartikel in der Bundesverfassung die bereits skizzierten staatsrechtlichen und staatspolitischen Bedenken angebracht. Alle diese Gründe bestätigen die *Notwendigkeit*,

zu versuchen, *rascher greifbare Sofortmassnahmen* im Rahmen der geltenden Rechtsordnung durchzusetzen.

Deren *Ziel* muss darin bestehen, bereits im Jahre 1997 den heute überhöhten Ausgabenplafond wenigstens auf den Stand der Rechnung 1995 (rund 40 Mia. Franken) herunterzuholen und ihn auf diesem Niveau dann vorläufig zu stabilisieren. Eine solche Zielsetzung ist höher und konkreter als jene in der vom Nationalrat in der Juni-Session überwiesenen Motion. Diese genügt ganz einfach deshalb nicht, weil auch gemäss ihren Vorgaben in den nächsten Jahren ein zu hohes Ausgabenwachstum zugelassen wird.

Der Bundesrat neigt zur Ausrede – und der Finanzminister ist dieser Neigung in seiner Beantwortung der genannten Interpellation im Ständerat ebenfalls erlegen –,

«er höre viele markanten Aussagen zum Handlungsbedarf, aber relativ wenig *konkrete Vorschläge*, wo man was tun müsste. »

Auch weist er verständlicherweise auf Niederlagen hin, die er mit mutigen Anträgen (z. B. für dringliche Massnahmen in der Dezember-Session 1995) im Parlament erlitten hat. Den Mut aufgeben sollte eine Regierung natürlich nie. Mit einer grundsätzlichen Klärung in der nun doch entscheidenden Phase des angestrebten Kurswechsels könnte sogar im

unrühmlichen Schwarzpeter-Spiel zwischen Exekutive und Legislative nochmals ein deutliches Zeichen gesetzt werden. Was konkrete Vorschläge anbetrifft, müsste der Bundesrat vielleicht seine Ohren einmal über das Bundeshaus hinaus öffnen und sich mit den sehr zahlreichen, substantiellen Postulaten aus bürgerlichen Parteizentralen sowie Spitzenverbänden und Branchenorganisationen der Wirtschaft auseinandersetzen. So erhielten wir endlich Klarheit darüber, was er denn ausser neuen Verfassungs- und Gesetzesaufträgen überhaupt will. Bis jetzt begnügte er sich – beispielsweise in der Beantwortung der neuesten Motionen im Nationalrat – mit der Feststellung, er beurteile sie als «zu weitgehend» oder deren Durchsetzung als «nicht möglich». Fast schon überheblich mutet es an, wenn dann eine – zugegeben etwas hochgreifende – Zielvorgabe in der vom Plenum des Nationalrates abgelehnten Motion einer Minderheit der Finanzkommission nach einer «ausgeglichenen Staatsrechnung innert zwei Jahren» zum Anlass genommen wird, ganz generell zu behaupten:

«Zum bundesrätlichen Sanierungsplan 2001 gibt es keine taugliche Alternative. »

Warum soll es sie nicht geben? Anstatt jetzt Zeit und Kraft in gutgemeinte und absolut diskussionswürdige visionäre Reformprojekte zu investieren (vgl.

S. 72 ff.), hätten sich Verwaltung, Bundesrat und Parlament auf ein *absolutes* Aufgabenmoratorium für einige Jahre zu verpflichten. Zusätzlich müssten in einem

dringlichen Bundesbeschluss die Ergebnisse der in hervorragenden bundesrätlichen Reden wiederholt geforderten und im Parlament schon vor Jahren vermissten Verzichtspannung (insbesondere im Subventionsbereich) umgesetzt werden.

Ohne solche Sofortmassnahmen besteht – wie gleich noch zu zeigen sein wird – die Gefahr, dass einmal mehr endlose Diskussionen über grosse Reformprojekte geführt werden, der Bundeshaushalt aber noch tiefer in die Schuldenfalle absackt.

Mit strukturellen Reformen zum Erfolg?

New Public Management (NPM)

NPM wird als «wirkungsorientierte Verwaltungsführung» übersetzt. Was ist darunter zu verstehen? *In einem engern Sinn definiert*, soll die Tätigkeit des Staates effizienter, kunden- und qualitätsorientiert, letztlich kostengünstiger werden. So gesehen richtet sich das Augenmerk primär auf flexiblere Organisationsstrukturen, unbürokratische, bürgernahe und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung mit einfachen, beschleunigten Entscheidungsmechanismen. Dabei stösst man bald einmal auf die grundsätzliche Frage, welche Aufgaben der Staat im Zuge seines vermehrt unternehmerisch ausgerichteten Handelns dann überhaupt noch selber erfüllen oder an Private abtreten oder einfach nicht mehr wahrnehmen soll.

Hier liegt die Wurzel des wesentlich *weitergefassten Begriffs* des NPM, wie ihn zahlreiche Autoren in Wissenschaft und Politik definieren: Es kann darunter eben auch eine konsequente Politik der Liberalisierung, die Reduktion des öffentlichen Dienstes auf die eigentlichen Kernaufgaben des Staates, wie innere und äussere Sicherheit sowie Korrektur des Marktversagens, verstanden werden.

Das klingt an sich für viele Ohren sympathisch. Doch möchten dann folgerichtig zwecks konsequenter Durchsetzung dieses Konzepts (das gilt auf allen staatlichen Ebenen) *Zuständigkeiten neu zugeordnet* werden. Davon wäre nicht nur die Kompetenzverteilung zwischen Verwaltung, Regierung und Parlament, sondern ebenso das Entscheidungsrecht des Souveräns betroffen. Etwas extrem ausgedrückt: Das Diktat von Managern würde direktdemokratische Entscheidungsmechanismen sprengen. Wie die Abgrenzungen im einzelnen erfolgen sollen, ist vorderhand wenig transparent. Der Trend geht offensichtlich hin zu mehr (unternehmerischem) Handlungsspielraum für Regierung und Verwaltung. Bedenken weckt in diesem Zusammenhang die klare Aussage eines prominenten Verfechters des NPM, nämlich von Prof. Dr. Ernst Buschor, Erziehungsdirektor des Kantons Zürich. Der hohe Stellenwert, den das NPM im Sinne vermehrt kundenorientierten Handelns z. B. professionell durchgeführten Meinungsumfragen als Ausdruck des Bürgerwillens beimisst, veranlasste die Zeitschrift «Cash» in einem Interview zur Feststellung bzw. Frage:

«Die direkte Demokratie wird also durch Marktforschung ersetzt. »

Worauf Herr Buschor antwortete:

«Das ist ein Vorwurf, der teilweise ins Schwarze trifft, wird doch die Demoskopie tatsächlich im Ver-

gleich zu demokratischen Spielregeln aufgewertet. »

Wie ist demnach unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten und mit Blick auf die rasche Sanierung der Bundesfinanzen das NPM zu beurteilen? Erwünscht, ja *notwendig und dringend* sind die *Zielsetzungen im engern Sinn*. Erfreulicherweise orientiert sich auch die Bundesverwaltung schon heute – wie der Bundesrat in einem Bericht vom 10. Mai 1995 schreibt – «an leitenden Ideen des NPM». Die geltenden Gesetze verpflichten sie ja – gleich übrigens wie den Bundesrat und die Bundesversammlung – auf die Grundsätze von Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (so das Finanzhaushaltgesetz). Der Bundesrat hat «die zweckmässige und leistungsfähige Tätigkeit der gesamten Bundesverwaltung sicherzustellen». Er kann Stabsstellen schaffen, wird zur Koordination verpflichtet, und: «Die Departemente sowie die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten sind nach den Grundsätzen einer rechtmässigen, zweckmässigen und leistungsfähigen Verwaltung zu organisieren und zu leiten» (so heisst es im geltenden Verwaltungsorganisationsgesetz). Das alles ist und bleibt auch nach der vom Volk am 9. Juni 1996 verworfenen Gesetzesrevision ein permanenter Auftrag, der viel Raum für weitere Fortschritte sowie die Anwendung jeweils zeitgemässer Methoden zur Zielerreichung bietet. Wenn also das Eidgenössische Finanzdepartement in seinem

Gesamtkonzept zur Sanierung der Bundesfinanzen vom März 1996 unter «Verwaltungsreform» und NPM solche Bestrebungen versteht, verdienen sie volle Unterstützung. Nötigenfalls unerlässlichen, auf diese Ziele gerichteten Änderungen von Rechtsgrundlagen wird sich niemand widersetzen. Die Zahl der Bundesräte muss deswegen nicht erhöht werden.

Indessen provozieren natürlich weitergehende Neuerungen, wie etwa die angestrebte Einsetzung von Staatssekretären, die Frage, ob es der Landesregierung und Teilen des Parlaments mit der Forderung nach wirkungsorientierter Verwaltungsführung nicht um mehr als um Effizienz und Wirtschaftlichkeit gehe, nämlich um

die Stärkung der politischen Führung als wesentlicher Bestandteil des NPM im weiteren Sinn.

Diese Vermutung ist sowohl aufgrund von Äusserungen im Abstimmungskampf und nach geschlagener «Schlacht» als insbesondere angesichts der sich bereits über Jahre hinziehenden Bestrebungen zur Reform unseres Regierungssystems (Regierungs- und Parlamentsreform) nicht aus der Luft gegriffen. Schon im Zwischenbericht einer Arbeitsgruppe vom November 1991 war eine «wirksame und effektvolle Führung» als Ziel bezeichnet worden. So weit, so gut. Doch dann unterscheidet der Zwischenbericht subtil zwischen der «Führbarkeit in bezug auf den Staat schlechthin (Staatsleitung), das

Regierungsorgan selbst (Führung der Führung) sowie die Verwaltung als Gesamtheit und in den Ressorts (Verwaltungsführung)». Selbstverständlich sind, je nachdem, welche Führung verstärkt werden soll, unterschiedliche Konsequenzen für institutionelle Neuerungen zu ziehen. Promotoren der Reform, der Bundesrat selber und zahlreiche Parlamentarier liessen wiederholt erkennen, dass sie «grundlegende umfassende Neuerungen» anstreben. Sie begnügen sich offensichtlich nicht mit einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die wichtig ist, sondern sie streben eine *effektvolle Staatsführung* an. Genau hier setzen nun die Bedenken jener ein, die sich von einem freiheitlich geprägten Staatsverständnis leiten lassen. Schritte in Richtung einer effektvollen Staatsführung beflügeln unweigerlich die staatlichen Macher, sitzen diese nun in der Verwaltung, der Regierung oder im Parlament. Sie fühlen sich in ihrem Machtanspruch bestätigt und neigen noch mehr zu Überheblichkeit. Entsprechend beleidigt reagieren sie, wenn ihnen Steine in den Weg gelegt werden, wie es der Souverän am 9. Juni 1996 getan hat. Ob diese «Helden» nun Morgenluft wittern, mit Hilfe des NPM ihre Ziele doch noch zu erreichen, werden die weiteren Diskussionen zeigen.

Es wäre erwünscht, wenn künftig neben der positiv zu wertenden betriebswirtschaftlichen Dimension des NPM *die staatspolitische und staatsrechtliche*

Problematik vermehrt beachtet würde. Mit dieser befasst sich der Bericht des Regierungsrates des Kantons Zug vom 23. April 1996 zu einer Motion, welche die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bzw. des NPM in der kantonalen Verwaltung fordert. Auch wer sich nicht mit jeder einzelnen Aussage identifizieren will und kann, wird sich mindestens den darin aufgezeigten Gefahren nicht verschliessen. Es muss doch zu denken geben, wenn nach gewissen NPM-Vorstellungen

«die bisherige Prinzipienfrage, ob der Staat oder die Privatwirtschaft eine Aufgabe erfüllt, ... künftig nicht mehr vom Gesetzgeber, sondern durch das Verwaltungsmanagement beantwortet werden soll. »

Bundesrat und Parlament täten gut, sich jetzt auf die enger gefassten Zielsetzungen des NPM zu konzentrieren.

Alles, was darüber hinausgeht, wird tendenziell die Machtkonzentration in Verwaltung und Regierung beschleunigen und so langfristig nicht nur staats-, sondern ebenso finanzpolitisch einen zu hohen Preis erfordern. Für die rasche und griffige Sanierung der Bundesfinanzen wäre damit nichts gewonnen.

Im übrigen lassen sich die positiven Auswirkungen des NPM im engern Sinn durch *flankierende Massnahmen* verstärken. So müssen von Fall zu Fall, im

Rahmen der geltenden Rechtsordnung, Möglichkeiten zur ganzen oder teilweisen *Privatisierung* staatlicher Aufgaben geprüft werden. Ferner stünde es dem Parlament gut an, *mehr Selbstdisziplin* zu üben. Heute treibt Profilierungssucht zahlreiche Parlamentarier oft zu «Heilsversprechen, die statt Klarheit eher Turbulenzen schaffen», oder zu «Schnellschüssen bei komplexen Problemen und rhetorischen Selbstdarstellungen» (Kurt Eichenberger). Die Volksvertreter haben es weitgehend selber in der Hand, durch Konzentration auf Wesentliches (im Sinne der genannten ordnungspolitischen Prioritäten) ihre angebliche Überbeanspruchung einzudämmen. Gleichzeitig würden Regierung und Verwaltung spürbar entlastet. So grotesk es im Zeitalter sogenannter Deregulierungen tönt: Die Gesetzes- und Regulierungssucht hat im Jahre 1995 mit über 5000 Seiten in der Sammlung des Bundesrechts (gegenüber je rund 3000 in den drei vorangegangenen Jahren) einen traurigen Rekord erreicht.

Aufgabenteilung und Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen

Aufgabenteilung sowie Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen gehören zu den wichtigsten staats- und finanzpolitischen Problemen im Bundesstaat. Das Eidgenössische Finanzdepartement

misst ihnen in seinem Gesamtkonzept zur Sanierung der Bundesfinanzen denn auch einen hohen Stellenwert bei. Ein substantieller Bericht vom 1. Februar 1996, der vom Departement und der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation wurde Mitte März 1996 der Öffentlichkeit vorgestellt. Ausgehend von Mängeln der heutigen Ordnung werden die Grundzüge einer Reform skizziert und sowohl das staats- als auch das finanzpolitische «Gewinnpotential» ermittelt. Grundsätzlich erscheint die folgende *Beurteilung des Ist-Zustands* durch die Arbeitsgruppe als wichtig und richtig:

«Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen ist zu einem unübersichtlichen Geflecht von Massnahmen geworden. Er erreicht die anvisierten Ziele nicht, belastet aber den Bundeshaushalt immer stärker. Gleichzeitig geraten die Kantone in zunehmende Bundesabhängigkeit und verlieren ihren Handlungsspielraum: Die Subsidiarität bleibt auf der Strecke, die zentralistische Reglementierung bedrängt den Föderalismus.» Zusammengefasst lautet das Ergebnis: «Heute wird mit verhältnismässig viel Geld relativ wenig erreicht. »»

Ebenso knapp und klar werden die *Grundzüge der Neuordnung* umschrieben: «Das vorliegende Modell eines

neuen Finanzausgleichs soll die ineffiziente, unübersichtliche und kostenintensive Verflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströmen zwischen Bund und Kantonen entwirren. Bund und Kantone erhalten stufengerechte Aufgaben, die Kantone werden finanziell gestärkt und ihr Handlungsspielraum wird beträchtlich erweitert.» Dementsprechend gehören zu den wichtigsten Elementen die weitgehende *Aufgabenentflechtung* zwischen Bund und Kantonen (vollständige Zuweisung der Verantwortung entweder an den Bund oder die Kantone) sowie die *Kompetenzentflechtung* dort, wo beide gemeinsam an Aufgaben beteiligt bleiben. Subventioniert würden ganze Programme statt Einzelobjekte, und zwar vermehrt über Global- und Pauschalbeiträge anstelle prozentualer Kostenbeteiligungen. Insgesamt soll die *Eigenfinanzierungsbasis der Kantone* deutlich gestärkt werden, indem einerseits dann, wenn der Bund eine Aufgabe voll übernimmt, den Kantonen entsprechende Einsparungen bleiben und ihnen andererseits anstelle heute zweckgebundener Bundesbeiträge frei verfügbare Mittel zufließen.

Damit stellt sich natürlich sofort die Frage nach den *finanziellen Auswirkungen*. Hier ist deutlich zu unterscheiden zwischen dem, was aufgrund eines Vergleichs zwischen Ist- und Soll-Zustand frankenmässig geschätzt werden kann, und dem zusätzlichen, allerdings schwer

fassbaren Einsparungs- bzw. Synergiepotential des neuen Systems. Nach Berechnungen und Schätzungen der Arbeitsgruppe ergäbe sich durch den Umbau des Finanzausgleichs im engeren Sinn sowie der Aufgaben- und Kompetenzentflechtungen zunächst eine Mehrbelastung des Bundes in der Grössenordnung von 600 Mio. Franken. Dieser Betrag würde «am zweckmässigsten» mit einer Reduktion von Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen voll kompensiert, so dass per Saldo vorläufig ein «Nullsummenspiel» bleibt. Wenn die Arbeitsgruppe dennoch (und zwar «ohne vorgegebene Abstriche bei den staatlichen Leistungen») ein *Einsparungspotential* von insgesamt jährlich mindestens 3 Mia. Franken (für den Bund 1,8 Mia., für die Kantone 1,2 Mia.) erwartet, so schreibt sie dieses «einem effektvolleren und effizienteren Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen» zu. Beispielsweise und zu Recht erwartet sie einiges von den klareren Verantwortungen als Folge der Entflechtung. Das Leistungsangebot wird bedarfsgerechter und kostengünstiger, «weil die Kontrolle der Staatsausgaben durch den Souverän auf der unteren Staatsebene stärker ausgebaut ist und weil die Kantone untereinander im Wettbewerb stehen» (immerhin eine bemerkenswerte Feststellung!). Ferner werden im Zuge der Aufgabenentflechtung Parallelverwaltungen und administrativer Aufwand abgebaut werden können usw.

Im Rahmen der vorliegenden Publikation bleiben trotz grundsätzlich positiver Würdigung des Berichts der Arbeitsgruppe *drei Vorbehalte*.

Erstens: Grossanläufe zur Aufgaben-Neuverteilung und zur Reform des Finanzausgleichs gab es immer wieder, auf parlamentarischer Ebene zuletzt in den 80er Jahren. Der neue Versuch zeichnet sich durch seine ganzheitliche Betrachtung aus und ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Arbeitsgruppe liess sich offensichtlich auch von den bisherigen Erfahrungen leiten, wonach sich die Kantone insgesamt und jeder Kanton allein gegen Reformen wenden, die sie finanziell mehr belasten als der Ist-Zustand. Deshalb bringen ihre Umbau- und Entflechtungsvorschläge zunächst einmal *spürbare Mehrbelastungen für den Bund*. Was das Ringen um Kantonsanteile an Bundeseinnahmen zwecks Kompensation dieser Mehrbelastung schliesslich bringen wird (nicht zuletzt auch unter Berücksichtigung der auf den S. 17 und 68 begründeten Wünschbarkeit einer schrittweisen Reduktion der direkten Bundessteuer) und ob das «Nullsummenspiel» dann schliesslich aufgehen wird, steht vorläufig in den Sternen.

Zweitens: Das eigentliche *Einsparungspotential* in der Grössenordnung von 3 Mia. Franken ist noch nicht

erhärtert. Es stützt sich zudem, wie die Arbeitsgruppe selber schreibt, «auf die – allerdings wenig zahlreichen – Untersuchungen aus dem Bereich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung», was nach den Überlegungen im vorausgehenden Abschnitt zusätzliche Fragen offen lässt. Schliesslich wird es teils mit Erwartungen begründet, die nicht echte Einsparungen, sondern neue Abgaben bringen würden und die letztlich doch wieder irgend jemanden belasten. Das gilt für «vermehrte Verursacherfinanzierungen, wodurch die öffentliche Hand zusätzliche Einsparungen erzielen kann» ebenso wie für die «Erschliessung neuer Ressourcen durch einzelne Kantone» (z. B. Wasserzinsen). Solche Absichten stehen im Widerspruch zu der hier vertretenen Notwendigkeit eines totalen Steuer- und Abgabestopps. Abstriche am gesamten Leistungsangebot, d. h. Verzichte, werden kaum zu vermeiden sein.

Drittens: Die bisherigen Vorbehalte schmälern die positive Gesamtbeurteilung nicht. Indessen ist sogar die Arbeitsgruppe realistisch genug, den *Zeitbedarf* für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen in Rechnung zu stellen. Sie schreibt: «Mit der Neuordnung des Finanzausgleichs werden verschiedene Ver-

fassungsartikel und Bundesgesetze zu revidieren sein, einzelne müssen neu geschaffen werden. Um die bestmöglichen Voraussetzungen für eine zügige Realisierung des neuen Finanzausgleichs zu schaffen, plädiert die Projektorganisation deshalb für ein schrittweises Vorgehen.» Als Zeithorizont für «erste Realisierungen» (was immer das heissen möge) nennt sie das Jahr 2000.

Zusammenfassend wird man sich somit der Erkenntnis nicht verschliessen können, dass auch dieses Grossprojekt, selbst unter optimistischen Annahmen, keinen substantiellen Beitrag zum Rechnungsausgleich des Bundes auf mittlere Sicht leisten können. *Mit andern Worten gesagt, dürfen wir uns durch solche Zukunftsvisionen nicht von der Dringlichkeit und Priorität griffiger Sofortmassnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes ablenken lassen.* Im Rahmen dieser Sofortmassnahmen müssen auch Kantone und Gemeinden «Haare lassen», denn ihre heutige Finanzlage und ihre Zukunftsperspektiven sind – gesamthaft betrachtet – besser als jene des Bundes.

Schuldenbremse

In seinem *Vernehmlassungsbericht* zu einer sogenannten Schuldenbremse vom Oktober 1995 zeichnet das Eidgenössische Finanzdepartement ein treffendes, einlässlich dokumentiertes Bild der staatlichen Verschuldungssituation in der Schweiz. Der Bericht weist, ohne zu dramatisieren, auf Grenzen hin und zeigt angesichts der «bedenklichen Verschuldungsdynamik», insbesondere beim Bund, Verständnis für politische Reaktionen, wie sie in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen und einer Volksinitiative ihren Niederschlag fanden. Trotz positiver Wertung der Stossrichtung äussert sich der Bericht zu einzelnen Forderungen kritisch. Im Vernehmlassungsverfahren wurden dann zwei eigene Varianten für eine eigentliche Schuldenbremse zur Diskussion gestellt. *Das Ziel* besteht darin, nach erreichtem Haushaltsausgleich *den erneuten Absturz in die Schuldenfalle*, wie ihn der Bund in den Jahren nach 1990 erlebt hat, *zu vermeiden*. Ohne hier in Details zu gehen, werden nach der einen Variante (der sogenannten *Saldoregel*) Bundesrat und Bundesversammlung «bei wirtschaftlicher Normallage» zu einer ausgeglichenen Finanzrechnung verpflichtet. Je nach Konjunktur wird eine bestimmte Zielgrösse für den Saldo der Finanzrechnung vorgegeben. Die zweite Variante (die sogenannte *Ausgabenregel*) setzt nicht beim Saldo, son-

dern bei den Ausgaben an. Bundesrat und Bundesversammlung haben sich, wiederum je nach Konjunktur, an eine Zielgrösse für die zulässigen Gesamtausgaben zu halten. Bei beiden Varianten sollen allfällige Überschreitungen der Zielgrössen in der Rechnung auf das neue Jahr übertragen werden. Ebenso enthalten beide Gesetzesentwürfe gewissermassen einen Notausgang, um *die Flucht in Mehreinnahmen* zu ergreifen. Die entsprechenden Bestimmungen haben folgenden Wortlaut: «Genügen Sparmassnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts nicht, so beantragt der Bundesrat den Eidgenössischen Räten die befristete Erhebung ausserordentlicher Steuerzuschläge» (Variante Saldoregel) bzw.: «Bleiben die Einnahmen des Bundes mittelfristig hinter den ... zulässigen Ausgaben zurück, so beantragt der Bundesrat den Eidgenössischen Räten dauerhafte Mehreinnahmen» (Variante Ausgabenregel).

Nach abgeschlossenem Vernehmlassungsverfahren hat das Eidgenössische Finanzdepartement die Schuldenbremse zwar in sein Gesamtkonzept zur Sanierung der Bundesfinanzen vom März 1996 aufgenommen, gleichzeitig aber festgestellt: «Da sie nicht zur Sanierung des Bundeshaushaltes beitragen kann, sondern nur ein einmal erreichtes Gleichgewicht sichern kann, soll sie erst in Kraft gesetzt werden, wenn der Haushalt saniert ist.» Mit andern Worten ge-

sagt, will das Departement die Priorität jetzt dem raschen *Haushaltausgleich* einräumen. Das ist gut so und unterstreicht die Dringlichkeit rasch greifender Sofortmassnahmen. Gleichzeitig aber bleibt der Wille, zur *dauerhaften Sanierung der Bundesfinanzen* nach Möglichkeit ein Instrumentarium im Sinne der Schuldenbremse bereitzustellen. Im Hinblick auf ein solches Projekt drängen sich einige *grundsätzliche Überlegungen* zu möglichen Instrumentarien auf.

Erstens: Mit seinen beiden Varianten zur Schuldenbremse setzt das Eidgenössische Finanzdepartement trotz begrüssenswerter Zielsetzung ein *äusserst gefährliches Signal*, und zwar mit dem genannten Notausgang zur *Flucht in Mehreinnahmen*. Rechtlich können solche im Rahmen der geltenden Kompetenzordnung ohnehin jederzeit vom Bundesrat zuhanden des Parlaments und des Souveräns beantragt werden. Wird diese Selbstverständlichkeit in einem Gesetz ausdrücklich festgehalten, so wirkt sie als Einladung und Legitimation an die zuständigen Organe, diesbezüglich aktiv zu werden. Genau das sollte aus den in dieser Publikation zur Genüge dargelegten Gründen vermieden werden. Wer Staats-, Steuer- und Schuldenquote endlich wieder senken will, der darf zwecks Vermeidung zusätzlicher Schulden nicht einen Anreiz

schaffen, erneut in höhere Steuern zu flüchten. Solche Zeichen wirken der gebotenen Ausgabendisziplin entgegen.

Zweitens: Auch die in der Ausgabenregel vorgesehene *Begrenzung des Ausgabenzuwachses auf das mittelfristige Wirtschaftswachstum* strahlt ein schillerndes Signal aus. Sie bewirkt zwar nicht unbedingt, aber sie begünstigt einen *untauglichen Automatismus*, die Ausgaben auch dann weiter wachsen zu lassen, wenn eine Stabilisierung oder gar eine Senkung des Plafonds angezeigt wäre. Solche Zurückhaltung kann eben auch dann nötig sein, wenn sich der Haushalt nicht mehr in einem derart desolaten Zustand befindet wie heute.

Drittens: Wer nach wirksamen institutionellen Bremsen zwecks Durchsetzung einer ordnungspolitisch konsequenten Finanz- und Steuerpolitik sucht, müsste deshalb zu schärferen Instrumenten greifen, als sie die zur Diskussion gestellte Schuldenbremse bietet. Andernfalls bleibt – wie schon die zahlreichen heute rechtskräftigen gesetzlichen Aufträge und verbindlichen Motionen zeigen – die Versuchung allzu gross, dass sich Regierung und Parlament nicht daran halten. Zielkonform, aber wohl juristisch und technisch nicht einfach definierbar,

wäre entweder der Zwang zu einer bedeutend strengeren Ausgabendisziplin, oder aber *die Kombination einer strikten Begrenzung der Steuerbelastung mit einer ebenso strikten Begrenzung der Schulden* (allerdings bei klarer Differenzierung zwischen laufenden Konsumausgaben einerseits, Ausgaben mit Investitionscharakter anderseits).

So oder so bleibt der Erfolg institutioneller Bremsen so lange ungewiss, bis jene, die die entsprechenden Mechanismen umsetzen sollten, selber *umdenken*. Anders ausgedrückt:

Mit noch so ausgeklügelten gesetzlichen Mechanismen und Zielvorgaben wird letztlich nichts erreicht, wenn die Einsicht in die Notwendigkeit und der politische Wille zur Durchsetzung fehlen.

Einsicht und Willen zu stärken, ist deshalb wichtiger als Zeit- und Kraftverschleiss für perfektionistische Reformen.

Die Legislaturplanung 1995 bis 1999 – nichts gelernt!

Das Geschäftsverkehrsgesetz verpflichtet den Bundesrat, nach Beginn jeder Legislaturperiode einen Bericht über die *Richtlinien der Regierungspolitik* und in Verbindung damit die *Legislaturfinanzplanung* vorzulegen. Das Parlament diskutiert, setzt eigene Akzente, hat aber nichts zu entscheiden, sondern kann lediglich davon Kenntnis nehmen. Auch im neuesten Bericht vom 18. März 1996 erinnert der Bundesrat daran, er wolle über die Gesamtheit der Regierungsaufgaben sowie über die Ziele Auskunft geben, die er in der neuen Legislaturperiode erreichen möchte. «Anhand dieser Ziele sind die Aufgaben nach Bedeutung und Dringlichkeit zu ordnen.» Der *Überblick* ist umfassend und darf als *geglückt* bezeichnet werden. Hingegen vermissen jedenfalls jene eine *Dringlichkeits- oder Prioritätenordnung*, die der Überzeugung sind, die ordnungspolitische Verwahrlosung müsse nun gestoppt und der Staat schlanker werden. 21 praktisch gleichgewichtete Ziele, die mit 42 Reformprojekten innert vier Jahren erreicht werden wollen, sind nicht Ausdruck der gebotenen Konzentration

der Kräfte, sondern gleichen eher einem *Wunschskatalog*.

Um was müsste es gehen? Nach allem, was in dieser Publikation herausgearbeitet worden ist, hätte der Bund jetzt, und zwar als Voraussetzung für die erfolgreiche Zukunftsbewältigung an der Schwelle zum neuen Jahrtausend, *drei Anliegen Priorität* einzuräumen: Erstens wäre ohne Verzug der *Bundeshaushalt*, im Sinne der oben umschriebenen Erkenntnisse, *zu sanieren*. «Finanzpolitik ist nicht alles, aber ohne Finanzpolitik ist alles nichts.» Dieser hervorragende Wahlslogan der Freisinnig-demokratischen Partei im Herbst 1995 müsste dazu führen, alle andern Anliegen dem Sanierungsziel unterzuordnen. Als zweiter Schwerpunkt drängt sich die Ausschöpfung weiterer Möglichkeiten auf, um den *Standort Schweiz im internationalen Wettbewerb zu stärken*. Langfristig gesehen taugen dazu ausschliesslich ordnungspolitisch unverdächtige Massnahmen. Drittens erscheint die *Konsolidierung unseres Systems der sozialen Sicherheit* als dringend, und zwar ohne die Steuer- und Abgabenschraube über die nach heutigem Recht zugelassene Flexibilität hinaus weiter anzuziehen. Das erfordert ein absolutes Moratorium, einen Marschhalt, bezüglich Ausbauprojekten und automatischen Leistungsverbesserungen sowie die konsequente Abkehr vom Giesskannenprinzip bzw. den Übergang zu angemessener gezielter

Hilfe. Alles, was diese Prioritäten gefährdet und übersteigt, hat in einem Schwerpunktsprogramm für die laufende Legislaturperiode keinen Platz.

Ein Blick in die *Legislaturplanung des Bundesrates* lässt rasch erkennen, dass eine Reihe von Reformprojekten die genannten Kriterien nicht erfüllen und somit zurückzustellen, zu streichen oder mindestens von interventionistischen Elementen zu läutern wären. Unter Hinweis auf Beispiele, die in andern Zusammenhang bereits erwähnt wurden (vgl. insbesondere S. 30 ff.), genügen an dieser Stelle einige Stichworte für nicht prioritäre Absichten: Neue Bundesverfassung, effektivere Staatsführung, Technologie- und Innovationspolitik, einseitige Umsetzung des Grundsatzes der sogenannten Kostenwahrheit zu Lasten des Schwerverkehrs, Aufstockung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit und andere internationale Engagements, neue Steuern und Abgaben. Wie sehr der Bundesrat dazu neigt, sich selber immer wieder zu übertreffen, veranschaulichen zwei weitere Beispiele. In der Botschaft über die Volksinitiative «Für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» vom 17. November 1982 schrieb er, dass «bereits heute, wenn auch nicht dem Namen, so doch der Sache nach, eine *Mutterschaftsversicherung* besteht. ... Die oft vorgebrachte Behauptung, der Verfassungsauftrag von Art. 34^{quinquies}, Abs. 4 sei in keiner Weise

erfüllt worden, ist daher nicht zutreffend.» Heute wird die Legislaturplanung dennoch mit einer Mutterschaftsversicherung geziert, womit «der seit 50 Jahren bestehende Verfassungsauftrag erfüllt werden soll»! Inzwischen ist in einer Art Torschlusspanik das Mutterschaftskonzept der Sozialministerin formell abgesegnet, die Frage der Finanzierung jedoch bis nach den Sommerferien zurückgestellt worden! In einem undatierten, aber erst kürzlich verfassten Erläuternden Bericht zu einem Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im *Tourismus* offenbart der Bundesrat seine anhaltende Grosszügigkeit mit folgendem Satz:

«In der Legislaturplanung 1996 (?) bis 1999 wurde ein Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes angekündigt. Das vorliegende Impulsprogramm geht über diesen Tourismusbericht hinaus! »

Schon dieses Beispiel erhellt, dass die Beateuerung der Landesregierung, sie wolle «im Rahmen der Regierungstätigkeit klare Prioritäten setzen und einem weiteren Ausbau der Staatstätigkeit entgegenreten», eher in die Kategorie von Lippenbekenntnissen gehört als den entschlossenen Willen markiert, zu ihren eigenen Worten zu stehen. Es scheint den Bundesrat auch nicht sonderlich zu beeindrucken, dass nach dem gleichzeitig mit den Richtlinien verabschiedeten Legislaturfinanzplan *die Bundesstaats-*

quote zwischen 1990 und 1995 von 10 auf gegen 12 Prozent gestiegen ist *und sich in den nächsten Jahren nicht zurückbilden wird*. Noch immer lässt man sich im Bundeshaus von der allzu lange gehätschelten Vorstellung leiten, Ansprüche an den Staat, seine Aufgaben und Ausgaben seien gewissermassen gottgewollt, irgendwie finanziert würden sie dann schon. Der Bericht räumt immerhin ein, dass in jüngerer Vergangenheit verschiedene Mehreinnahmen gesichert werden konnten. Gleichzeitig wird aber bedauert, dass «die Steuereinnahmen ... die Leistungen des Bundes für Gesellschaft und Wirtschaft bei weitem nicht zu finanzieren vermögen». Soll damit etwa doch die Notwendigkeit weiterer Steuererhöhungen signalisiert werden, obwohl die beigelegte Grafik eigentlich nahelegen müsste: Jetzt gilt es, endlich die Ausgaben den reichlich fliessenden Einnahmen anzupassen. Zu Recht hat neben andern «Rufern in der Wüste» der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen in einem Kommentar zu den Regierungsrichtlinien die Senkung der Staatsquote gefordert, weil nur so (und nicht durch Staatskrücken) «wieder mehr Raum für Innovationen und Investitionen geschaffen werden kann».

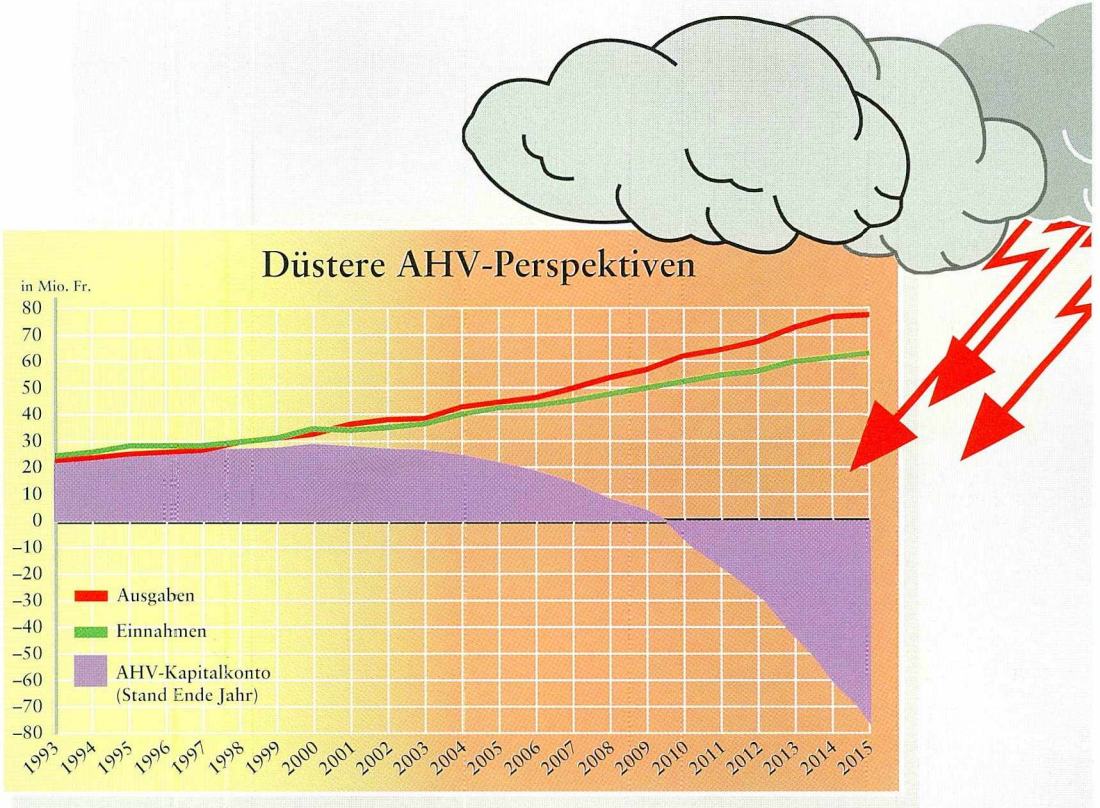
Was aber sagten die *Eidgenössischen Räte* in der Juni-Session 1996 zu den Absichtserklärungen des Bundesrates? Im wesentlichen markierte wenig-

stens der Nationalrat den Wunsch, etwas ehrgeizigere Ziele für die Sanierung des Bundeshaushalts zu setzen. Wie diese erreicht werden sollen, blieb indessen weitgehend offen oder war widersprüchlich. Zum Teil wurde die Regierung sogar zu weiteren (unnötigen) Aktivitäten ermuntert, wie etwa, «Massnahmen zu treffen zur Stärkung der Einsichten in der Bevölkerung über die Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen schweizerischen, europäischen und weltweiten Entwicklungen». Andere Aufträge waren aus Sicht der Wirtschaft gut gemeint, wie etwa die «Reformen bei der Besteuerung von Aktien- und Holdinggesellschaften, um die fiskalischen Rahmenbedingungen für Schweizer Unternehmen zu verbessern.» Gerade ein solcher Vorstoss hätte es freilich nahegelegt – und zwar wiederum im Interesse der auch für die Wirtschaft wichtigen Gesundung des Finanzhaushalts –, dem Bundesrat gleichzeitig mit Steuererleichterungen konkrete *Abstriche am Forderungskatalog* sowie *echte Verzichte* zu empfehlen. Doch diesbezüglich war Schweigen Trumpf. Mehr zu reden gab *die Erschliessung weiterer Einnahmen*. Es darf dem Finanzminister hoch angerechnet werden, dass er den Nationalrat diesbezüglich warnte: «Wir müssen nur bei den vielen neuen Steuerideen aufpassen, dass in unserem Volk nicht doch noch eine totale Antisteuerhaltung entsteht, wenn man gleichzeitig

von Energiesteuern, CO₂-Steuern, Transitabgaben, Schwerverkehrssteuern, Mehrwertsteuerzuschlägen usw. spricht. Das führt zu einem Klima, in dem Bürgerinnen und Bürger glauben, man wolle in Bern eigentlich nichts anderes, als immer wieder in ihre Tasche langen.»

Diese Warnung hat mit dem wenige Tage später publizierten Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe über «*Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen*» noch mehr Gewicht und Aktualität erlangt. Es wird nun offiziell zugegeben, was ausserhalb des Bundeshauses bereits in den 70er Jahren absehbar war (vgl. S. 54). Aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen zeichnet sich bis ins Jahr 2010 für alle Versicherungszweige zusammen ein ungedeckter Mehrbedarf in der Grössenordnung von 14 Mia. Franken ab, der trotz Beschwichtigungsversuchen der zuständigen Departementsvorsteherin schon heute zum Handeln zwingt. Handlungsbedarf besteht allerdings nicht in der Präsentation einer breiten Steuerpalette, wie sie von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz an ihrer Pressekonferenz vom 13. Juni 1996 angepriesen worden ist. Die Parteistrategen denken insbesondere an eine Energiesteuer, eine eidgenössische Erbschafts- und Schenkungssteuer und weisen – eine immerhin bemerkenswerte Feststellung – der Mehrwertsteuer eine zentrale Funktion zu: «Ungeachtet der Europa-Szena-

rien ist damit zu rechnen, dass sich das schweizerische Mehrwertsteuerniveau dem europäischen (15 Prozent) angleichen wird. Wir reservieren deshalb diese Finanzierungsquelle für die Sozialversicherungen und werden so – gewissermassen auf einem Nebengeleise – in bezug auf den sozialpolitischen Standard als auch auf die Höhe der gesamten Mehrwertsteuerbelastung europatauglich.» Der geneigte Leser merkt etwas! Handlungsbedarf ist in einer ganz andern Richtung gefragt, nämlich – wie die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz in einer Stellungnahme zu Recht schreibt – im *Einbezug der Leistungsseite in die Überlegungen zu den langfristigen Perspektiven* der Sozialversicherungen. Mit andern Worten gesagt: Nicht neue Finanzierungsquellen, sondern Leistungskorrekturen sind gefragt. Die Partei drängt darauf, dass ein diesbezüglicher bereits formulierter Anschlussauftrag «innert kürzester Frist» erfüllt werde. Erfreulich deutlich fährt sie fort: «Bevor nicht Klarheit über die Leistungsseite sämtlicher bestehender Sozialversicherungen herrscht, können wir nicht über die Einführung weiterer Verpflichtungen diskutieren. Dies gilt auch für das aktuellste Projekt des Eidgenössischen Departements des Innern für eine Mutterschaftsversicherung, welches Mehrkosten von rund 700 Mio. Franken jährlich zur Folge haben würde. »



Quelle: Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung, 26/1994 (Stand Mai 1994)

Leider haben es Bundesrat und Parlament versäumt, im Zusammenhang mit den Richtlinien zur Regierungspolitik und dem Legislaturfinanzplan dem anvisierten finanzpolitischen Kurswechsel eine klare Richtung zu weisen.

Schade, dass nur ein Häufchen als «Populisten» verschrieene Rechtsausen-

Parlamentarier vom Finanzplan «im ablehnenden Sinn» Kenntnis nehmen wollte! Ob nun nach Vorliegen der Sozialversicherungsperspektiven vielleicht Grenzen staatlicher Aktivitäten sorgfältiger bedacht werden und ob sich so der gebotene finanz- und steuerpolitische Kurswechsel beschleunige, dürften schon die nächsten Monate zeigen.

Renaissance von Freiheit und Verantwortung

Das überzeugende *Konzept der Sozialen Marktwirtschaft*, wie es Ludwig Erhard durchgesetzt hat, ermöglichte nach dem Zweiten Weltkrieg in der BRD ebenso wie in andern westlichen Industriestaaten einen grossartigen Aufschwung. Der Blick auf die seitherige Entwicklung und die heutige wirtschaftliche und politische Situation könnte, darf aber nicht, zur Resignation verleiten. Woran aber liegt es, dass die einst zündende und erfolgreiche Idee nicht Bestand hatte? Sowohl in der BRD als auch in der Schweiz gingen – dort unter wechselnden Koalitionen, hier unter bürgerlich dominierten Regierungen und Parlamenten – Grundsätze und Mass verloren.

Der Trend zum «Wohlfahrtsstaat, der menschliche Verantwortung erschaffen und die individuelle Leistung absinken lässt» (Ludwig Erhard) führte an Grenzen, die lange verdeckt blieben, heute aber unübersehbar sind. In den 70er Jahren hätte ein *Marschhalt* zwecks Besinnung auf den künftig einzuschlagenden Weg genügt. Schon harmlose Appelle wurden jedoch teils als Sozialabbau verschrien, teils mitleidig belächelt. Heute stösst die Forderung nach einem *Marschhalt* auf mehr Verständnis. Dieser muss aber – zwingender als damals – genutzt werden, um zuerst einmal Ballast abzuwerfen, damit das Gepäck für die Reise, die weitergeht, leichter wird. Dazu braucht es Sofortmassnahmen. Erst dann sind die Voraussetzungen für die Zukunftsbewältigung erfüllt.

Abwerfen von Ballast heisst verzichten. Dagegen wehren sich alle Betroffenen. Ihr Unmut ist nachvollziehbar. Da zieren und übertreffen sich bürgerliche Mehrheiten während Jahrzehnten mit Zugeständnissen und fahrlässiger Geldverteilung auf alle Seiten; plötzlich erwarten dieselben Kreise Verständnis für mehr Mass, da und dort sogar Verzichte. Dennoch: Ein «Marsch nach Bonn», wie ihn die BRD kürzlich erlebt hat, oder Demonstrationen von Gewerkschaften, Frauenorganisationen und Bauern in Zürich, Bern und anderswo lösen keine Probleme. Selbst die Drohung des SPS-Präsidenten am Schluss einer «Arena»-

Sendung «Wir lassen uns den Sozialstaat nicht kaputtmachen» hilft nicht weiter. Wir wissen nämlich nur eins: Die meisten der uns von den Demonstranten angebotenen Rezepte haben dort, wo sie befolgt wurden, versagt. Trotzdem stehen heute nicht etwa die Auswüchse von einigen Jahrzehnten Konsens- und staatlicher Interventionspolitik, auch nicht die überrisene Fiskalbelastung, am Pranger, sondern die angeblich versagende Marktwirtschaft.

Es wird deshalb höchste Zeit, dass wir uns von Erfahrungen anderer sowie von neuesten Erkenntnissen leiten lassen, wie sie z. B. in der kürzlich publizierte Bewertung des Genfer World Economic Forum über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von immerhin gegen 50 Ländern zum Ausdruck kommen. Länder, in denen ein relativ freiheitliches Staats- und Wirtschaftsverständnis dominiert, schneiden besser ab als solche mit stärker interventionistischen Tendenzen. An dieser Stelle interessieren speziell einige Aussagen der in der NZZ vom 30. Mai 1996 auszugsweise wiedergegebenen Analyse der Harvard-Universität, wie etwa: «*Ein schlanker Staat mit tiefen Steuersätzen dürfte denn auch eine wichtige Voraussetzung zur Sicherung des künftigen Wachstums sein.*» Mit Blick auf die EU heisst es, diese scheine «unter dem Gewicht des Sozialstaates langsam einzubrechen. ... Sie leidet im Vergleich mit andern Regionen unter den Folgen einer hohen Steuerlast

und eines hohen Staatsanteils, unter einem inflexiblen Arbeitsmarkt sowie unter einem zu geringen Sparaufkommen.» Die Leitidee ist also klar. Doch was braucht es zur Durchsetzung? Nach den Worten von Detmar Doering (heute Wirtschaftsminister von Baden-Württemberg) im 1995 von Roland Baader herausgegebenen Sammelband «Die Enkel des Perikles» muss «bei jenen, die die Freiheit wollen, eine entsprechende Grundeinstellung vorherrschen. Je früher dies bewirkt werden kann, um so besser ist es. ... Geschieht das Umdenken zu spät, so wird die Eigendynamik des Staates irgendwann zum Zusammenbruch führen. Autoritäre Lösungen werden möglicherweise Konjunktur haben. ... Die Perspektiven sind daher alles andere als rosig.» Sie sind auch in der Schweiz nicht rosig!

Dennoch: Wagen wir eine entschlossene Renaissance von Freiheit und Verantwortung, bemühen wir uns um die Wiederentdeckung von Genügsamkeit und Bescheidenheit, stoppen wir den finanz- und staatspolitisch zu teuer gewordenen Staat, und beherzigen wir im politischen Alltag den Rat unseres Finanzministers Kaspar Villiger:

«*Wir müssen uns dazu aufrufen, vermehrt Nein zu sagen.*

Das braucht politischen Mut.

»





Hans Letsch war nach dem Abschluss der volkswirtschaftlichen Studien an der Universität Zürich während 18 Jahren in der öffentlichen Verwaltung tätig, grösstenteils als Chef der Finanz-

verwaltung des Kantons Aargau. Er übernahm 1970 geschäftsleitende Funktionen sowie einige Verwaltungsratsmandate in der Industrie, wurde Titularprofessor an der Hochschule St. Gallen und in den 80er Jahren Präsident des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen. Von 1971 bis 1987 gehörte er als aargauischer National-, später Ständerat der Bundesversammlung an. Er war u. a. Mitglied der Finanzkommissionen und Präsident der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte. Im Jahre 1987 wurde ihm der Freiheitspreis der Max-Schmidheiny-Stiftung an der Hochschule St. Gallen, 1994 der Jahrespreis der Stiftung für Abendländische Besinnung zugesprochen. Im Jahre 1992 erschien sein Buch «Soziale Marktwirtschaft als Chance – Die Schweiz auf dem Prüfstand».



Aargauische Stiftung
für Freiheit und Verantwortung
in Politik und Wirtschaft

ISBN 3-85717-103-0

