
Hans Letsch

**Überforderter Staat –
überforderte Wirtschaft**

Staat und Politik

Herausgegeben von Richard Reich in Verbindung mit Prof. Marcel Bridel, Prof. Kurt Eichenberger, Prof. Willi Geiger, Prof. Erich Gruner, Prof. Max Imboden †, Prof. Roland Ruffieux und Prof. Dietrich Schindler.

Bisher sind erschienen:

- 1 Prof. Dr. Max Imboden
Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft
32 Seiten. 1966. Kartoniert Fr. 4.80
- 2 Dr. Karl Obrecht — Peter Dürrenmatt —
Dr. h. c. Ludwig von Moos
Motionen zur Totalrevision der Bundesverfassung
Antworten des Bundesrates
58 Seiten. 1967. Kartoniert Fr. 5.80
- 3 Prof. Dr. Hans Huber
Weltweite Interdependenz
Gedanken über die grenzüberschreitenden gesellschaftlichen
Verhältnisse und die Rückständigkeit des Völkerrechts
36 Seiten. 1968. Kartoniert Fr. 4.80
- 4 Dr. Rolf Deppeler
Die schweizerische Universität im Kreuzfeuer
Mit einem Vorwort von Prof. Dr. Max Imboden
60 Seiten. 1968. Kartoniert Fr. 8.80
- 5 Prof. Dr. Max Weber
Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen
Mit einem Geleitwort von Bundesrat Nello Celio
55 Seiten. 1969. Kartoniert Fr. 5.80
- 6 Dr. Marga Bührig — Dr. Anny Schmid-Affolter
Die Frau in der Schweiz
Herausgegeben im Auftrag der Pro Helvetia
Mit einem Vorwort von Bundesrat H. P. Tschudi

Fortsetzung auf der dritten Umschlagseite

Prof. Dr. Hans Letsch

Überforderter Staat – überforderte Wirtschaft

**Eine finanz- und steuerpolitische
Lagebeurteilung**

Verlag Paul Haupt Bern

Erweiterte Fassung eines Referates, gehalten an der
Mitgliederversammlung der Gesellschaft zur Förderung der
schweizerischen Wirtschaft
vom 18. September 1974 in Zürich

ISBN 3-258-01059-5
Alle Rechte vorbehalten
© 1975 by Paul Haupt Berne
Printed in Switzerland

Einleitung

Nietzsche hat den Staat als «das kälteste aller kalten Ungeheuer» bezeichnet! Als Ungeheuer begegnet er uns zweifellos dann und wann. Wenn man indessen die finanz- und steuerpolitischen Diskussionen als Gradmesser nehmen wollte, so wäre es zum mindesten in den letzten Jahren um dieses kalte Ungeheuer gelegentlich recht heiss geworden. Tatsächlich steuert die Entwicklung einem Wendepunkt zu: Nach Jahren der vermeintlich grenzenlosen Möglichkeiten werden Grenzen plötzlich auch für jene sichtbar, die vorher nicht müde wurden, die Rufer in der Wüste der Schwarzmalerei und der Rückständigkeit zu bezichtigen. «Reaktionäre» könnten heute versucht sein zu triumphieren. Die Situation ist jedoch zu ernst, als dass sich irgend jemand der Schadenfreude hingeben sollte. Vielmehr drängen sich eine nüchterne Lagebeurteilung und hierauf Konsequenzen auf. Das vorliegende Referat gliedert sich demnach in drei Teile. Der erste Teil will die Ausgangslage umreissen, also Entwicklungstendenzen aufzeigen und diese analysieren. Gestützt darauf werden sich einige Hauptprobleme abzeichnen, die im zweiten Teil zu diskutieren sind. Schliesslich soll im dritten Teil versucht werden, grundsätzliche und konkrete Folgerungen für die Finanz- und Steuerpolitik zu ziehen. Auf diesen, also den finanz- und steuerpolitischen Problemen, liegt das Schwergewicht. Es können demnach zahlreiche volkswirtschaftliche, staatspolitische, philosophische und andere Aspekte nur angedeutet oder überhaupt nicht einbezogen werden, obwohl auch sie zu einer umfassenden Würdigung der Überforderung unserer Zeit gehören würden.

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil: Ausgangslage

1. Entwicklungstendenzen	9
2. Ursachen	11
3. Bedeutung	16

Zweiter Teil: Hauptprobleme

1. Politik als Freibrief für Unwirtschaftlichkeit?	21
2. Die Steuer- und Soziallasten	25
3. Verteilungsgerechtigkeit als Illusion?	32

Dritter Teil: Folgerungen

1. Priorität volkswirtschaftlicher Ziele	37
2. Die Notwendigkeit eines Marschhaltes	40
3. Schlussbemerkungen	41

Zusammenfassung	45
----------------------------------	-----------

Anmerkungen	51
Tabellen 1—8	56
Graphiken 1—13	64

1. Entwicklungstendenzen

a) Sogar im Rahmen dieser finanz- und steuerpolitischen Lagebeurteilung müssen wir uns darauf beschränken, einige Beispiele herauszugreifen, die einerseits bezeichnend sind für die generellen Entwicklungstendenzen, und die uns andererseits bereits Anschauungsmaterial liefern für die im zweiten Teil zu skizzierenden Hauptprobleme. *Das entscheidende Merkmal* praktisch aller volks- und finanzwirtschaftlich bedeutsamen Trends (sei es Energieverbrauch, Verkehr, Bautätigkeit, Staatsausgaben usw.) besteht darin, dass die jährlichen Zuwachsraten nicht in absoluten Grössen gleich geblieben sind. Das Wachstum verlief nicht gleichmässig, linear, sondern in einem bestimmten, meist sogar steigenden Prozentsatz gegenüber der jeweils vorangegangenen Periode. Es vollzog sich in einer sogenannten exponentiellen Wachstumskurve. Im Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit werden Bedeutung und Auswirkungen des exponentiellen Wachstums anschaulich dargestellt. *Graphik 1* und *Tabelle 1* sind diesem Bericht entnommen (1). Je höher die jährliche Zuwachsrate ist, um so rascher verdoppelt sich eine bestimmte Grösse, bei 7 % Zuwachsrate beispielsweise in 10 Jahren. Exponentielles Wachstum bedeutet somit nichts anderes, als dass die Zukunft kürzer wird als die Vergangenheit. Schon daraus wird ersichtlich, dass je nach der Höhe der jährlichen Zuwachsrate und dem Beschleunigungsprozess Probleme der Überforderung von Staat und Wirtschaft entstehen *müssen*.

b) *Graphik 2* lässt nun erkennen, dass diese allgemeinen Hinweise auch für die schweizerischen Staatsfinanzen mehr als graue Theorie, nämlich harte Wirklichkeit sind. *Die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden* stiegen in der Nachkriegszeit eben nicht bloss linear, sondern prozentual mehr und mehr an. Wohl hat in derselben Zeit auch das *Bruttosozialprodukt* als

Ausdruck des schweizerischen Wirtschaftspotentials zugenommen (2). *Graphik 3* und *Tabelle 2* zeigen indessen, dass die Staatsausgaben in ihrem Entwicklungstempo das Bruttosozialprodukt hinter sich gelassen haben. Dementsprechend ist jener Teil, den der Staat für seine Zwecke vom schweizerischen «Wirtschaftskuchen» beansprucht, sukzessive grösser geworden. Waren es 1960 noch 17 %, so sind es heute nahezu 25 %. Interessant ist ferner die mittlere Linie auf *Graphik 3*, welche die Entwicklung der *Steuereinnahmen* spiegelt: Der vom Staat in Form von Steuern irgendwelcher Art beanspruchte Teil des Bruttosozialprodukts (jedoch noch ohne die Sozialversicherungsbeiträge) wird zwar ebenfalls grösser und grösser — er stieg von 1960 bis 1972 von 15 % auf 18 % —; doch reichte selbst diese beachtliche Mehrbelastung der Wirtschaft im weitesten Sinne nicht aus, um das übermässige Ausgabenwachstum zu finanzieren. So sind — wie *Graphik 4* veranschaulicht — die *Defizite* und dementsprechend die festen Schulden, vorweg jene der Kantone, in letzter Zeit aber auch diejenigen des Bundes, grösser geworden (vgl. auch *Tabelle 3*).

c) Diese Entwicklungstendenzen mögen vielleicht jene nicht erschrecken, die mit dem Hinweis auf das *Ausland* wännen, der schweizerischen Wirklichkeit entfliehen zu können. Doch sind höhere Anteile der Staatsausgaben und der Steuereinnahmen am Bruttosozialprodukt (wie wir sie tatsächlich in andern Ländern feststellen) noch lange keine Garanten eines besseren und auch nicht eines gerechter verteilten materiellen Wohlstandes. Ferner können — es wird darauf später zurückzukommen sein — von einer schlagartigen und massiven Verschärfung des Steuerdrucks nachteilige Schockwirkungen ausgehen, ganz gleichgültig, ob diese Mehrbelastung auf einem etwas tieferen oder einem etwas

höheren aktuellen Stand aufbaut. Jedenfalls haben wir keinen Grund, die aufgezeigten Entwicklungstendenzen mit dem Hinweis auf das Ausland zu bagatellisieren.

2. Ursachen

Nachdem einige Tendenzen vorerst einfach registriert worden sind, soll nunmehr nach den wichtigsten Ursachen, insbesondere der Ausgabenexplosion im Staatshaushalt, gefragt werden. Sicher werden die Entwicklungskurven allein schon durch die grössere *Bevölkerungszahl* sowie durch die *Geldentwertung* geprägt. Doch selbst unter Ausschaltung dieser beiden Faktoren bleiben die Zuwachsraten beachtlich. Auch real und pro Kopf der Bevölkerung leistet somit der Staat laufend mehr (vgl. *Tabelle 4*).

a) Zur Erklärung ist zunächst daran zu erinnern, dass im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums nach dem Zweiten Weltkrieg dem Staat Aufgaben zufielen, die unmittelbar oder mittelbar mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung zusammenhingen. Es handelt sich um Ausgaben zur Anpassung und zum Ausbau der sogenannten *Infrastruktur*, welche gewissermassen den Unterbau der Wirtschaft darstellt (3). Zur Veranschaulichung diene die Entwicklung der privaten und öffentlichen Bautätigkeit in der Schweiz seit 1948 (vgl. *Graphik 5*). Nachdem anfänglich die private Bautätigkeit — als Ausdruck des wirtschaftlichen Aufschwungs — den öffentlichen Arbeiten davoneilte, setzte anfangs der 1960er Jahre ein Schrittwechsel ein, indem die öffentliche Bautätigkeit seither rascher zunimmt. In absoluten Zahlen entfielen im Jahre 1973 9,1 Milliarden Franken auf öffentliche, 16,9 Milliarden Franken auf private Bauten. Prof. Kneschaurek versuchte, diese Entwicklung, insbesondere den Schrittwechsel zu Beginn der 1960er Jahre, wie folgt zu erklären:

«Erstens hat man in der Schweiz viel zu spät mit dem Ausbau der Infrastruktur und ihrer Anpassung an den sich ungeheuer rasch ausweitenden privaten Wirtschaftssektor begonnen. Dies rührt einmal daher, dass die Kapazität des öffentlichen Dienstleistungsapparates sowie der von der öffentlichen Hand geschaffenen Infrastruktur bemerkenswert elastisch ist und bei wachsender Beanspruchung länger und leichter als die Kapazität privater Betriebe ‚nach oben‘ gestreckt werden kann. Die Folge ist — und die Erfahrung bestätigt es immer wieder —, dass im Verlauf eines länger andauernden wirtschaftlichen Wachstums der an sich notwendige Ausbau der Infrastruktur sowie des öffentlichen Verwaltungsapparates anfänglich nur zögernd und mit etlicher Verspätung in Angriff genommen wird, eben weil man auf Grund der fließenden Kapazitätsgrenzen in allen Wirkungsbereichen der öffentlichen Hand eine Zeitlang den Eindruck haben mag, der bestehende Apparat könne den vermehrten Anforderungen, die an ihn gestellt werden, noch genügen. Damit ist aber automatisch die Gefahr verbunden, dass der wachstumsnotwendige Ausbau der öffentlichen Dienste sowie der Investitionen in der Infrastruktur zu lang hinausgeschoben wird und erst dann an die Hand genommen wird, wenn die Zustände die Grenze des Erträglichen überschreiten und zu überproportional steigenden volkswirtschaftlichen Kosten führen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn sich auf den Strassen kilometerlange Autokolonnen anstauen und die Verkehrsgeschwindigkeit auf ein lächerliches Mass herabsinkt, in den Zügen Reisende keinen Sitzplatz mehr finden, vor den Schaltern der öffentlichen Ämter die Leute Schlange stehen oder im schriftlichen Verkehr mit den Behörden wochen- oder monatelang auf die Erledigung ihrer Anliegen warten müssen, die Schulen überfüllt sind und die Lehrerschaft überfordert wird, die Versorgungsbetriebe nicht mehr in befriedigender Weise funktionieren, der Güterverkehr auf Schiene und Strasse mit zu langen und kostspieligen Transport- und Verlade-

fristen belastet ist, die Autofahrer ohne Erfolgchancen nach Parkplätzen Ausschau halten und die bedenklichen Folgen eines zu klein gewordenen Apparates auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und der Hygiene immer offensichtlicher zutage treten.

Diese Tendenz, dass der Staat seinen Apparat und seine Infrastrukturleistungen nicht gemäss den Anforderungen einer wachsenden Wirtschaft kontinuierlich ausbaut, sondern nur mit einer sich auf lange Sicht sehr nachteilig auswirkenden zeitlichen Verzögerung, ist in den Nachkriegsjahren in der Schweiz noch verstärkt worden, nämlich:

2. durch die Tatsache, dass *sich die öffentliche Hand in ihrer Ausgaben- und Investitionspolitik viel zu lange von allzu kurzfristigen, konjunkturpolitischen Überlegungen leiten liess*, gemäss der These, man müsse in Zeiten wirtschaftlicher Blüte mit der Realisierung wichtiger Investitionsvorhaben zurückhalten, um damit genügend Reserven für spätere Konjunkturrückschläge aufbauen zu können. Kein Wunder, dass der nunmehr seit 20 Jahren andauernde und von keinem einzigen Rückschlag unterbrochene Wachstumsprozess der Nachkriegsjahre eine *riesenhafte Aufstauung von Investitionsbedürfnissen im Bereich der öffentlichen Hand bewirkte*. Die gegenwärtig mit wachsender Besorgnis beobachtete und von verschiedenen Seiten als Ausfluss eines bedenklichen Ausgabenrausches des Parlamentes und der Verwaltung betrachtete Tendenz zur «Ausgabenexplosion» erklärt sich wenigstens zum Teil aus der Notwendigkeit, die seit Kriegsende aufgestauten und nun endlich auf eine Lösung drängenden *wachstumsnotwendigen Ausgaben* in einer Zeit an die Hand zu nehmen, in der an den Staat aus dem weiter fortschreitenden wirtschaftlichen Wachstumsprozess noch zusätzliche und immer grösser werdende Anforderungen gestellt werden. Wohl konnte der Staat durch das Hinausschieben zahlreicher Investitionsvor-

haben während einiger Jahre einen gewissen Beitrag zur Konjunkturdämpfung leisten; er hat jedoch mit diesen im Grunde genommen nur kurzfristigen Erfolgen das Grundproblem nicht gelöst, sondern lediglich hinausgeschoben und damit die Schwierigkeiten in den späteren Jahren noch akzentuiert» (4).

Es bleibe dahingestellt, wie weit diese Erklärung zwar den Schrittwechsel, nicht aber unbedingt den auch in den letzten Jahren anhaltenden relativen Boom der öffentlichen Bautätigkeit überzeugend zu begründen vermag. Dieser dürfte wohl durch einen weiteren Faktor mitverursacht worden sein, der im übrigen auch für andere Bereiche der staatlichen Tätigkeit Beachtung verdient.

b) Es sind die ungeahnten und oft grenzenlos scheinenden *technischen Möglichkeiten*, die, koste es, was es wolle, zum *Perfektionismus* drängen. Bund, Kantone und Gemeinden liefern genügend Beispiele solcher Monumente, die jenen Wahn der unbegrenzten Möglichkeiten spiegeln, von dem sich der Staat — übrigens nicht nur der Staat! — leiten liess, und der eben jene Entwicklung ausgelöst hat, die wir heute «in den Griff zu bekommen» suchen. Wie sehr auch andere Bereiche der staatlichen Tätigkeit in denselben Sog geraten sind, hat der Aargauische Regierungsrat Dr. B. Hunziker, immerhin kantonaler Gesundheitsdirektor, in einer eindrucklichen Broschüre «Die Kehrseite des medizinischen Fortschritts — Einsichten und Aussichten» gezeigt (5). Das Problem der Prioritäten stellt sich deshalb nicht bloss für die Staatsausgaben als Ganzes, sondern ebenso innerhalb jeden Aufgabengebietes, und zwar selbst dort, wo es um Gesundheit, um Bildung und Forschung, um internationale Beziehungen, den Kampf gegen die Umweltverschmutzung und andere edle Ziele geht.

c) Schliesslich aber haben *ideologische und politische Faktoren*

die aufgezeigten Entwicklungstendenzen in starkem Masse ausgelöst bzw. begünstigt. Prof. Bickel führte in seiner Rektoratsrede an der Universität Zürich im Jahre 1966 dazu u. a. folgendes aus:

«Die Demokratisierung der politischen Willensbildung ermöglichte es den minderbemittelten Schichten der Bevölkerung, ihre Interessen in steigendem Masse durchzusetzen . . . War die Entwicklung zum Sozialstaat einmal in Gang gekommen, so führte ihre Eigendynamik zur Ausdehnung auf immer neue Gebiete und neue Bevölkerungskreise.»

In den öffentlichen Haushalten kommt diese Eigendynamik in Form absolut und relativ höherer Ausgaben vor allem in den Bereichen Soziale Wohlfahrt, Unterricht und Forschung sowie Gesundheitswesen zum Ausdruck. Sie verstärkte sich durch einige Exzesse in der privaten Wirtschaft, die — obwohl seltene Ausnahmen — hochgespielt und verallgemeinert wurden sowie den Ruf nach «Gleichheit» und «Fortschritt» in breitesten Kreisen akzentuierten. Anschaulich verlief die Entwicklung im Bundeshaushalt (vgl. *Graphik 6*). Während im Jahre 1960 die Aufwendungen für die Landesverteidigung (also eine ausschliessliche Bundesaufgabe, an der die Kantone praktisch nicht beteiligt sind) mit Abstand dominierten, holten seither ausser dem durch den Nationalstrassenbau «aufgewerteten» Verkehr insbesondere die soziale Wohlfahrt sowie Unterricht und Forschung stark auf. Die absoluten und relativen Zahlend sind aus *Tabelle 5* ersichtlich. Bereits nach dem Voranschlag 1974 ist der Gleichstand der beiden «Spitzenreiter», also der Landesverteidigung und der Sozialen Wohlfahrt, erreicht, und in den nächsten Jahren wird sich die Gewichtsverlagerung — wenn nicht bewusst andere Akzente gesetzt werden — fortsetzen. Hinter diesen Stichworten verbergen sich die Übernahme neuer Aufgaben einerseits und der Aus-

bau bestehender Verpflichtungen andererseits. So ist im Zeitraum 1960—1973 beispielsweise die Entwicklung der Sozialversicherung nicht bloss durch den ständigen Ausbau der AHV und der Krankenversicherung, sondern durch die Einführung der Invalidenversicherung sowie der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV gekennzeichnet. Im Bereich Unterricht und Forschung sind die Zuwendungen an die ETH in Zürich, den Nationalfonds und das berufliche Bildungswesen gestiegen, die Ausgaben für die Hochschulförderung und die ETH Lausanne neu hinzugekommen.

3. Bedeutung

Diese Beispiele lassen denn auch bereits die mannigfaltige Bedeutung und die Problematik des «Gesetzes der wachsenden Staatsausgaben» erkennen. Sie sind staatspolitischer, volkswirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Art (6).

a) *Unter staatspolitischen Gesichtspunkten* ist die Ausgabenflut im Staatshaushalt einerseits Ausdruck einer veränderten Haltung des Bürgers gegenüber dem Staat; andererseits prägt sie diese Haltung mit. Je mehr das persönliche Verantwortungsbewusstsein schwindet, Sicherheit mehr wiegt als Freiheit, und der Drang zum Perfektionismus die Bescheidenheit verdrängt, um so mehr tritt der Staat an die Stelle der eigenen Initiative, um so aufwendiger wird die Verwaltung, um so drohender wächst die Ausgabenflut. Umgekehrt wirken gerade die Komplizierung und Spezialisierung der Staatsgeschäfte auf die Einstellung des Bürgers gegenüber dem Staat zurück. «Wer sich von der eigenen Berufsarbeit her darüber klar ist, wieviel dazu gehört, eine Sache fach-

männisch zu beurteilen — schreibt Freyer in seiner Arbeit über ‚Die Situation der Bürokratie in der Mitte des 20. Jahrhunderts‘ — fühlt sich den zuständigen Ämtern und schon den einschlägigen Bestimmungen gegenüber als blutiger Laie. Und so ergibt sich anstelle des Willens zur Mitarbeit eine Art bewusster und nüchterner Arbeitsteilung zwischen der privaten Sphäre und dem öffentlichen Apparat. Ob das mehr Lethargie oder Resignation ist, lässt sich oft schwer entscheiden.» Je mehr nun aber an die Stelle des «Bürgers» der «man on the street» tritt, um so leichter wird die *Machtentfaltung* kleiner und grosser Könige innerhalb der Verwaltung. Diese ihrerseits gehört mit zu den besten Voraussetzungen für die Wirksamkeit des hinlänglich bekannten Parkinson'schen Gesetzes, auf das im zweiten Teil noch zurückzukommen sein wird. Die Macht und die mit dieser verbundene Intervention des Staates treffen verschiedene «Opfer». Primär denken wir an den einzelnen Bürger sowie an die auf freier Initiative und Wettbewerb basierende Wirtschaft. Doch wirkt sich die staatliche Macht auch im Verhältnis der übergeordneten zu den untergeordneten Gebietskörpern unseres Bundesstaates aus. Der föderalistische Staatsaufbau, die Idee der Autonomie im kleinen, überschaubaren Raum, die den Bürger wohl am besten vor der Willkür einer zentralistischen Bürokratie zu schützen vermag, wird bedroht, wenn diese untergeordneten Gebietskörperschaften nur noch durch «Bluttransfusionen» grössten Ausmasses lebensfähig sind. *Die Übertragungen des Bundes an die Kantone* haben in den letzten Jahren in einem Ausmass zugenommen — die Anteile an Bundeseinnahmen und die Bundessubventionen stellen im Kantonshaushalt die Kehrseite der Medaille dar —, das Beachtung verdient (vgl. *Tabelle 6*). Wenn es heute Kantone gibt, von deren Einnahmen mehr als die Hälfte, ja mehr als drei Viertel aus Bundesquellen fliessen (vgl. *Graphik 7*), so wird nicht zuletzt unter staatspolitischen Gesichtspunkten die Notwendigkeit einer klareren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

sichtbar, ein Problem, das nur durch *vollständige Entflechtungen* in Teilbereichen und nicht durch stets neue «Bluttransfusionen» sinnvoll gelöst werden kann.

b) Um die *volkswirtschaftliche Bedeutung* der wachsenden Ausgabenflut zu erkennen, ist davon auszugehen, dass es einen autonomen Staatshaushalt überhaupt nicht gibt. Der Staat lebt von der Wirtschaft und für sie. Die Mittel, die er zur Finanzierung seiner Leistungen einsetzt, müssen in Form von Steuern und Abgaben irgend welcher Art vorerst von der privaten Wirtschaft erarbeitet werden. Ulrich Dürrenmatt hat diesen Sachverhalt in seinem Gedicht «Der Staat kann alles» treffend mit folgenden Worten umschrieben:

«Nur eines Freund, das kann er nicht,
 obgleich an Macht ihm nichts gebricht:
 Nichts schenkt er uns zu unsern Frommen,
 was er zuvor uns nicht genommen.
 Mag er mit tausend Werken prahlen,
 wir wissens's wohl, wir müssen zahlen.
 Verspricht er dir die halbe Welt,
 den Beutel zu — er will dein Geld.»

Die Grenzen der staatlichen Tätigkeit werden also in erster Linie durch die Leistungsfähigkeit und die Leistungswilligkeit jener Volkswirtschaft gesetzt, die den Staatshaushalt trägt. Wird ihr durch eine verfehlte Steuerpolitik, einschliesslich der unter dem Deckmantel der Teuerungsbekämpfung durchgesetzten, kurz-sichtigen Änderung der Abschreibungspraxis, das Atmen mehr und mehr erschwert, und werden Art und Ausmass der staatlichen Ausgaben fragwürdig, so schwindet die Leistungsfähigkeit und leidet die Leistungswilligkeit der Wirtschaft. Alle Unkenrufe über staatliche Defizite nützen dann nichts, wenn sie über diese

fundamentalen Zusammenhänge hinwegsehen und das Heil ausschliesslich oder vorwiegend darin suchen, die Steuerschraube noch mehr anzuziehen. Auf diese Illusionen wird im zweiten Teil zurückzukommen sein.

c) Schliesslich darf *der gesellschaftspolitische Aspekt* der skizzierten Entwicklungstendenzen nicht übersehen werden. Es mag Gründe geben, die es als verständlich erscheinen lassen, dass auch in der Schweiz der Anteil des Staates am Bruttosozialprodukt steigen musste und wahrscheinlich immer noch nicht seinen Höchststand erreicht hat. Aber selbst angenommen, nicht vorbehaltlos zugegeben, der öffentliche Sektor sei tendenziell «unterentwickelt», so bleibt die Frage offen, welcher Art die öffentlichen Güter sein sollen, und wie sie finanziert werden. Die Entwicklung weist deutlich darauf hin, dass sowohl über die Steuer- als auch über die Ausgabenpolitik die *Einkommensumverteilung* forciert wird. Der zweite Teil wird hierüber ebenfalls nähere Anhaltspunkte vermitteln. Was bei diesen Bestrebungen allzuoft vernachlässigt wird, sind indessen die kontraproduktiven Effekte, die von solchen Umverteilungsaktionen ausgehen können. Anstatt den die Produktivität fördernden Ausgaben und den Leistungswillen schonenden Abgaben die Priorität einzuräumen und damit die Voraussetzungen zu schaffen, damit der zu verteilende Kuchen als Ganzes grösser wird, prägen der Neid in breiten Bevölkerungskreisen und der Mangel an volkswirtschaftlichen Überlegungen die Ausgaben- und Steuerentscheide im politischen Alltag. Selbst der Blick auf die stets steiler ansteigenden Kurven in den verschiedenen Graphiken hat der Erkenntnis noch nicht zum Durchbruch verholfen, dass die Bäume auch bei uns nicht in den Himmel wachsen können, die künftigen Entwicklungstendenzen sich also verflachen müssen.

Aufgrund dieser allgemein umrissenen Ausgangslage soll nun versucht werden, einige Hauptprobleme etwas zu vertiefen.

Zweiter Teil: Hauptprobleme

1. Politik als Freibrief für Unwirtschaftlichkeit?

a) Ein viel zu wenig beachtetes Phänomen ist die Expansion der Staatsverwaltungen im Bund und in den Kantonen. *Graphik 8* zeigt die *Entwicklungstendenzen*. Da die Ergebnisse der Volkszählung 1970 noch nicht vollständig ausgewertet sind, beschränkt sie sich auf eine Auswahl von Kantonen. Das Bild ist jedoch klar: Zwischen 1960 und 1970 war die Zuwachsrate der unselbständig Berufstätigen in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben durchwegs, ob wir nur die Schweizer oder alle in- und ausländischen Arbeitskräfte betrachten, höher als jene in der Wirtschaft als Ganzes. Gegenüber dem Jahrzehnt 1950—1960 fällt zudem auf, dass damals lediglich die Zuwachsrate der Schweizer, nicht aber jene der in- und ausländischen Arbeitskräfte zusammen in der Staatsverwaltung grösser war. Schon damals aber haben die öffentlichen Verwaltungen und Betriebe mehr Schweizer zusätzlich engagiert als die privaten Betriebe. Daraus ergibt sich doch wohl zwingend, dass die *Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt* in starkem Masse durch den Staat verursacht und verschärft wird. Es verlassen eben nicht bloss Beamte den Staatsdienst, um eine Stelle in der Privatwirtschaft anzutreten. Vielmehr rekrutiert derselbe Staat Jahr für Jahr eine noch grössere Zahl neuer Arbeitskräfte auf demselben Arbeitsmarkt. Wer deshalb laufend neue Stellen in der Staatsverwaltung verursacht, anfordert und bewilligt — es sind also verschiedene Organe angesprochen —, der kann sich einer ganz entscheidenden Mitverantwortung an der gegenwärtigen Konjunkturüberhitzung nicht entziehen.

b) Damit ist bereits angedeutet, welche *Auswirkungen* diese Expansion der Staatsverwaltung hat. Neben der vom Staat mitverursachten angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt sind die *Lohnerhöhungen* unter volks- und finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht problemlos. *Graphik 9* zeigt die Entwicklung

des Personalaufwandes pro Mitarbeiter, also unter Ausschaltung des gestiegenen Personalbestandes, beim Bund. Ein Teil der Lohnerhöhung galt dem Ausgleich der *Teuerung*. Zusätzlich aber wurden die Bezüge *real* ganz beachtlich verbessert. Es ist eben trügerisch und sachlich nicht haltbar, in den öffentlichen Lohn-diskussionen jeweils nur die sogenannten generellen Reallohn-erhöhungen in die Waagschale zu werfen. In den öffentlichen Verwaltungen aller Stufen werden neben diesen allgemeinen Anpassungen laufend zusätzliche reale Verbesserungen gewährt, angefangen bei den jährlichen Dienstalterszulagen, über die mehr oder weniger automatischen, d. h. nicht durch eine neue Funktion bedingten Beförderungen in eine höhere Besoldungs-klasse, bis zu den Vergütungen verschiedenster Art. Fest steht, dass *die Lohnerhöhungen des Bundespersonals in den letzten Jahren* — und die Entwicklung in den Kantonen verläuft ähnlich — *die gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsgewinne hinter sich gelassen und damit ebenfalls die inflationären Auftriebstendenzen verschärft, teilweise auch die Lohnentwicklung in anderen öffentlichen Körperschaften sowie in Teilen der privaten Wirtschaft angeheizt haben*. Bedenkt man ferner, dass die Arbeitsproduktivität im tertiären Wirtschaftssektor, zu dem die öffentlichen Verwaltungen zählen, geringer ist als jene in den anderen Sektoren, und dass sie selbst dort durch die effektiven Lohn-erhöhungen übertroffen wurde, so ist die volkswirtschaftliche Problematik dieser Entwicklung unverkennbar. Hier liegt — und zu dieser Folgerung kamen Gasser und Kneschaurek bereits auf-grund einer umfassenden Untersuchung im Jahre 1956 — «eine der wesentlichen Ursachen für den langfristigen inflatorischen Trend der modernen Volkswirtschaften» (7). Schliesslich fallen daraus in den öffentlichen Haushalten aller Stufen jährlich wiederkehrende Belastungen von absolut und relativ grossem Ge-wicht an, Belastungen zudem, die wenig elastisch, also im Zeit-ablauf, unbekümmert um den Rechnungsausgleich, recht starr

sind. Sie verdienen unter finanzpolitischen Gesichtspunkten besondere Beachtung.

c) Es stellt sich deshalb die Frage nach den *Ursachen und den Konsequenzen* dieser Entwicklung. Auf jede Intervention zugunsten einer Limitierung des Personalzuwachses oder eines Personalstopps wurde bis vor kurzem selbst von bundesrätlichen Sprechern mit bemühender Monotonie die doch recht phantasievolle Platte von den *neuen Aufgaben* aufgelegt, die angeblich zwingend neue Stellen erfordern, und die meistens durch das Parlament ausgelöst würden — als ob nicht Umstrukturierungen und Rationalisierungen verschiedenster Art reichlich Möglichkeiten zur Leistungssteigerung bieten könnten. Die da und dort eingeleiteten Regierungs- und Verwaltungsreformen stellen sicher ernsthafte Versuche dar, die Effizienz des Staatsapparates zu steigern (8). Doch ersticken sie leider allzuoft in der *Aufblähung von Stäben*, die zwar unter bestimmten Voraussetzungen unerlässlich sind, häufig aber nur zum guten Ton gehören und den Entscheidungsprozess nicht erleichtern und beschleunigen, sondern komplizieren und verzögern (9). Wohl kaum in einem andern Bereich wuchert heute Parkinson derart wie gerade in den Stäben unserer öffentlichen Verwaltungen. Man vergisst, dass sich nicht in Zeiten des Überflusses, sondern der Knappheit, nicht im Fordern, sondern in der Beschränkung zeigt, wer ein guter Führer ist, gehöre er nun dem Regierungskollegium oder dem vornehmen Stand der Chefbeamten an. Natürlich können Beschränkungen Härten auslösen. Doch hat man die Industrie und das Gewerbe auch nicht gefragt, welche Härten für sie aus der Plafonierung des Ausländerbestandes erwachsen. Diese waren aber nötig, und man muss sich heute danach richten. Aufgrund langjähriger Erfahrung in der öffentlichen Verwaltung bin ich überzeugt, dass diese Beschränkung nur durch die *Plafonierung des Personalbestandes erzwungen* werden kann. Ap-

pelle und Kurse, institutionelle Reformen u. a. werden damit — weise dosiert — nicht überflüssig. Doch verpuffen solche Bestrebungen leicht, weil im Gegensatz zur privaten Wirtschaft der rauhe Wind der Konkurrenz und die Rendite als Massstab und Existenzbedingung fehlen. Der Beamte an sich — Ausnahmen mögen die Regel bestätigen — ist weder fauler noch fleissiger als sein Berufskollege in einer privaten Unternehmung. Doch wird man ihn in der Verwaltung eher und länger als in der Privatwirtschaft gewähren lassen, Gewohntes liebevoll zu pflegen, mehr als notwendig zu repräsentieren (und sei es auch nur als Statist in parlamentarischen Kommissionen!), wenig selektiv, dafür perfekt zu sein — solange eben für neue Aufgaben auch neue Stellen bewilligt werden, und die Politik als Freibrief für Unwirtschaftlichkeit offiziell anerkannt wird. Nicht weil der Beamte schlecht ist (wir verfügen im Gegenteil auf allen Stufen über gut qualifizierte öffentliche Bedienstete), sondern weil der Staatsapparat als solcher dazu neigt, in Trägheit und Kompliziertheit zu erstarren, müssen *Wirtschaftlichkeit und kostenbewusstes Denken* soweit möglich erzwungen werden. Selbstverständlich wäre es erwünscht, diesen Zwang durch Masshalten in den Forderungen an den Staat zu unterstreichen. Doch baut diese Hoffnung, wenigstens vorläufig noch, auf Sand. Solange nämlich breiten Kreisen mehr oder weniger alles im staatlichen Bereich als machbar erscheint — davon zeugen die ungebrochene Planungseuphorie, die Vielzahl höchst problematischer Volksinitiativen, aber auch sogenannte Regierungsprogramme auf den verschiedensten politischen Ebenen —, solange ferner der Blick für das Wesentliche und klare Prioritätsvorstellungen fehlen, solange dürfte sich die aus volkswirtschaftlicher und staatspolitischer Sicht dringend notwendige Bremswirkung nur mit gewissen *Holzhammer-Methoden* erzielen lassen. Selbst rechtlich einwandfrei verankerte und personell gut dotierte Kontrollinstrumente, wie die Eidgenössische Finanzverwaltung und die Eidgenössische

Finanzkontrolle, waren diesbezüglich bisher wenig erfolgreich (10). Unter Holzhammer-Methoden verstehe ich beispielsweise den vom Parlament in der Herbst-Session 1974 beschlossenen Personalstopp sowie die sogenannte Ausgabenbremse, d. h. die institutionelle Erschwerung für die Beschlussfassung über bestimmte neue Ausgaben. Schade, dass der Bundesrat in solchen Bemühungen nur recht harzig spurt und seiner Phantasie nach wie vor primär in der Beschaffung neuer Einnahmen Raum lässt. Diese einseitige Optik ist um so schwerer verständlich, als die Steuer- und Soziallasten in den letzten Jahren spürbar angewachsen sind, die Ausgabenflut aber praktisch ungebremst weiter wütet.

2. Die Steuer- und Soziallasten

a) Die Diskussion der steuerpolitischen Hauptprobleme soll sich wiederum auf einige *Entwicklungstendenzen* und Vergleiche stützen. *Graphik 10* zeigt, wie die Maximalbelastung *natürlicher Personen* durch Bundes-, Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern in einigen Kantonshauptorten seit 1970, also innert kürzester Frist, angestiegen ist. Gleichzeitig wurden die von einem Selbständigerwerbenden aufzubringenden Abgaben für AHV, IV und EO hinzugezählt. Unter Berücksichtigung des vom Bundesrat ab 1975 beantragten und vom Parlament inzwischen beschlossenen neuen Maximalsatzes für die Wehrsteuer von 12 % gegenüber heute 10,5 % zeichnet sich zwischen 1970 und 1975 eine Erhöhung der Maximalbelastung beispielsweise in

Zürch	von 32,6 % auf 51,2 % oder um 57 %
Bern	von 34,9 % auf 48,7 % oder um 40 %
Liestal	von 28,9 % auf 44,6 % oder um 54 %
Aarau	von 30,6 % auf 46,6 % oder um 52 %

ab. Die sogenannte *marginale Belastung*, also der für ein Zusatzeinkommen von 100 Fr. geltende Steuerfuss, liegt schon bei einem Einkommen von 150 000 Fr. sogar über den oben ausgewiesenen Maximalsätzen. Noch drückender ist die Belastung des *Vermögensertrages* durch Einkommens- und Vermögenssteuern, erreicht diese beispielsweise bei einem Vermögen von 5 Millionen Franken und einer Rendite von 3 % in der Stadt Zürich doch bereits eine Höhe von über 60 %. Aber nicht nur die natürlichen, sondern auch die *juristischen Personen* sind in den letzten Jahren sukzessive härter angefasst worden. Wegen der sehr unterschiedlichen Systeme und den ebenso unterschiedlichen Unternehmensstrukturen wird die Entwicklungstendenz an einem willkürlich gewählten Beispiel aus der Stadt Zürich veranschaulicht. *Graphik 11* lässt erkennen, dass wiederum innert weniger Jahre die Belastung — je nach der Beziehungsbasis (Belastung des Ertrages vor oder nach Abzug der Steuern) — um rund 25 % bzw. 50 % gestiegen ist — wahrlich kein Ausweis für eine Steuerpolitik, die sich vom Motto leiten lassen müsste: «Der Staat soll die Kuh, die er melken will, gut pflegen»! Dazu kommt, dass in der Schweiz (im Gegensatz zu zahlreichen anderen Staaten) der von einer Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit erarbeitete Ertrag zunächst bei der Gesellschaft selbst und anschliessend — nach der Gewinnausschüttung — nochmals beim Gesellschafter besteuert wird. Diese wirtschaftliche Doppelbesteuerung wirkt sich um so stossender aus, je höher die Belastungen der juristischen und der natürlichen Personen werden. Wie wenig wirtschaftsfreundlich unser Steuersystem ist, geht im übrigen aus *Graphik 12* hervor. Der *Anteil der indirekten Steuern*, die den wirtschaftlichen Leistungswillen eher schonen und den Steuerwiderstand weniger provozieren als die direkten Steuern, nimmt in der Schweiz seit Jahren ab und ist heute ausgesprochen bescheiden (vgl. auch *Tabelle 7*). Dafür wiegen die Einkommens- und Vermögenssteuern, insbesondere aber die Ertrags- und Ka-

pitalsteuern entsprechend schwer. Deren Anteil am gesamten Steueraufkommen ist höher als in den meisten vergleichbaren Staaten.

Die *Zukunftsperspektiven* erscheinen sowohl im Bereiche der Steuern im engeren Sinn als insbesondere im Bereiche der Sozialabgaben als recht düster. Schon das gegenwärtig im Bund zur Diskussion stehende Steuerprogramm, ferner die landauf landab hängigen Steuerinitiativen und Steuergesetzrevisionen lassen nichts Gutes erwarten. Selbst wenn die eine oder andere Initiative abgelehnt werden wird, so zeichnet sich deutlich ab, dass Gegenvorschläge nicht wesentlich Besseres enthalten.

Die Tendenz ist eindeutig: Entlastungen für untere und mittlere Einkommen, die laufend in irgendeiner Form gewährt werden, glaubt man in erster Linie durch weitere Verschärfung der Progression sowie durch Mehrbelastungen der juristischen Personen kompensieren zu müssen. Dazu kommen die zunehmenden *Kosten der Sozialen Sicherheit*, also für Alter, Tod und Invalidität, Unfall, Krankheit, Familienzulagen, Erwerbsausfall und Militärversicherung. Aufgrund der bekannten Vorstellungen über den Ausbau der Versicherungsleistungen und je nach den zugrunde gelegten Annahmen bezüglich der künftigen Preis- und Lohnentwicklung, der Bevölkerungsprognosen, Spitalbehandlungskosten usw. ergeben sich die aus *Graphik 13* ersichtlichen Gesamtbelastungen für Arbeitgeber, Versicherte und öffentliche Hand in Prozenten des AHV-pflichtigen Erwerbseinkommens. Nach den Perspektivstudien des Instituts für Versicherungswirtschaft an der Hochschule St. Gallen, auf die sich diese Angaben stützen, würden die Belastungen von gegenwärtig knapp 31% bis zum Jahre 1990 auf 62 % im teuersten bzw. 43 % im billigsten Fall ansteigen.

b) Wer die *Problematik* dieser Entwicklungstendenzen und Zukunftsperspektiven aufzuzeigen sucht, stösst leider nach wie vor

auf eine erschütternde Naivität — sogar in sogenannten bürgerlichen Kreisen! Es sind zur Hauptsache der Hinweis auf noch höhere Belastungen im Ausland, ferner die Entschuldigung, dass höhere Maximalsätze ja nur wenige treffen, und schliesslich die Notwendigkeit, Defizite einzudämmen, ohne den sogenannten Fortschritt in Frage zu stellen, welche zur Rechtfertigung weiter steigender Steuer- und Soziallasten ins Feld geführt werden.

Was erstens die *Vergleiche mit dem Ausland* anbetrifft, so leiden diese wegen völlig unterschiedlicher Verhältnisse und erhebungstechnischer Mängel oft an der erforderlichen Aussagekraft. Wenn aber schon zugegeben werden wollte, dass ein Gefälle zwischen der Schweiz und anderen Staaten besteht, das zeige, wie die «Reichen» in der Schweiz geschont werden, so wirkt dieser Hinweis trotzdem hilflos. Einmal besteht dieses Gefälle in den unteren und mittleren Einkommensschichten ebenso wie bei den höheren Einkommen, und gerade der Vergleich mit dem Ausland müsste uns zum Ausbau ganz anderer Quellen als der Einkommens- und Ertragssteuern veranlassen, nämlich der Verbrauchssteuern (vgl. Graphik 12). Ferner werden Steuerwiderstände mit ihren mannigfaltigen wirtschafts-, finanz- und steuerpolitischen Nachteilen bekanntlich weit mehr durch das subjektive Empfinden als durch eine in Prozenten oder Franken ausgedrückte Grenze der Steuerbelastung ausgelöst (11). Dieses subjektive Empfinden wiederum wird nicht zuletzt durch schlagartige, massive Mehrbelastungen, wie sie einzelne Reichtumssteuer-Initiativen, aber auch regierungsrätliche Gegenvorschläge anstreben, geprägt, und zwar eben unabhängig vom aktuellen Stand der Steuerbelastung (12). Wenn schliesslich auch in «wissenschaftlichen Abhandlungen» höhere Maximalsätze u. a. zur Kompensation der angeblich regressiv wirkenden Umsatzsteuer gefordert werden, so scheint man nicht zur Kenntnis nehmen zu wollen, dass unsere Umsatzsteuer gar nicht regressiv wirkt, sondern — soweit Berechnungen überhaupt möglich sind — sich sogar

durch eine leichte Progression auszeichnet (13). Im übrigen mutet es doch eigentlich merkwürdig an, dass oft versucht wird, einen Zustand, um den uns andere beneiden, nämlich eine noch einigermaßen vernünftige Steuerbelastung, fast gewaltsam und ohne zwingende Notwendigkeit schlagartig zu verschlechtern. *Die gesamtwirtschaftlich grossen Vorteile eines günstigen Steuerklimas werden ebenso geflissentlich verschwiegen wie jene der Gewinne in unserer privaten Wirtschaft.* Und doch haben beide entscheidend zum wirtschaftlichen Aufschwung, den niemand missen wollte, und zu jener bemerkenswerten Steigerung der Realeinkommen breitester Schichten beigetragen, um die uns gerade Länder beneiden, in denen die Steuerbelastung höher und der Einfluss des Staates auf die Wirtschaft grösser ist als bei uns. Ob diese Vorteile, die doch wohl im besten Sinne des Wortes im allgemeinen Interesse liegen, auch dann noch beibehalten werden könnten, wenn die Leistungen und Abgaben für die erhoffte Soziale Sicherheit stets drückender werden, scheint man nicht zu überlegen. Und doch handelt es sich dabei für unsere Wirtschaft zunächst einmal um Kosten, die aus den Erlösen gedeckt werden müssen, also *nicht als «Manna vom Himmel» fallen.* Wenn aber die Kostensteigerungen sich weder durch Preisanpassungen, noch durch Rationalisierungen, noch durch höhere Umsätze auffangen lassen und damit den Ertrag und die Weiterexistenz in Frage stellen, so schwinden ganz einfach die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die weitere sozialpolitische Aktivität — und zwar unbekümmert um versicherungsmathematische Expertisen und gesetzliche Ansprüche, und ganz gleichgültig, ob es andere Staaten gibt, für welche die Statistik noch höhere Sozialleistungen und Belastungen vorgaukelt. Unter den soeben skizzierten Gesichtspunkten vermag auch das zweite Argument, wonach *die wachsenden Steuer- und Soziallasten nur wenige spürbar treffen,* nicht zu überzeugen. Ganz abgesehen davon, dass es wiederum auf dem Neid basiert und

staatspolitisch anfechtbar wäre, zählen zu diesen wenigen die eigentlichen Promotoren und Risikoträger des wirtschaftlichen, technischen und sozialen Fortschritts. Sie sind es auch, die heute schon einen gemessen an ihrer Zahl unverhältnismässig grossen Teil der Steuern in Bund, Kantonen und Gemeinden aufbringen (vgl. *Tabelle 8*). Wird für sie aus steuerlichen Gründen Musse wertvoller als Leistung und Risiko, oder weichen sie der Steuer auf andern durchaus legalen Wegen aus, so leiden viele — nicht zuletzt der Fiskus, für den sich dann die erhofften Mehrerträge gar nicht einstellen. Wir haben es schon erlebt und werden es, sollte die Strafexpedition gegen die höheren Einkommen anhalten, noch mehr zu spüren bekommen, welches die Konsequenzen sind, wenn der wichtigste Steuerzweck vergessen und die *Steuerpolitik mehr und mehr im Dienste der Einkommensumverteilung missbraucht* wird (14).

Wenn sich zur *Eindämmung staatlicher Defizite* — um noch kurz auf das dritte Argument einzugehen — Mehreinnahmen zwingend aufdrängen, so hat der Bund die Möglichkeit, andere, bisher vernachlässigte Quellen im Bereiche der *Verbrauchssteuern* heranzuziehen und nötigenfalls rechtzeitig die erforderlichen Verfassungsgrundlagen für den Umbau der schweizerischen Warenumsatzsteuer zu schaffen. Mit dieser grundsätzlichen Haltung werden weder Zeitpunkt und Ausmass der im Spätsommer 1974 vom Bundesrat vielleicht doch etwas überstürzt beschlossenen Zollzuschläge gutgeheissen, noch eine Mehrwertsteuer nach ausländischem Muster postuliert, also Fragen beantwortet, die im Rahmen dieses Referates offen bleiben müssen. Ebenfalls nur stichwortartig kann die Forderung auf *Ausklammerung der Verbrauchssteuern aus dem Index der Lebenshaltungskosten* begründet werden. Die heutige Praxis, wonach Verbrauchssteuererhöhungen sich in den Preisen niederschlagen und dann automatisch den Lebenskostenindex ansteigen lassen, Lohnerhöhungen auslösen und so die Teuerung weiter anheizen, ist sachlich

unhaltbar. Werden nämlich Steuern, gesamtwirtschaftlich betrachtet, als Preis für die staatlichen Leistungen aufgefasst, so ist nicht einzusehen, weshalb ein den laufend steigenden Anforderungen angepasster Preis dem Nutzniesser teilweise wieder zurückerstattet werden soll. Hier drängt sich rasch eine Korrektur auf, wenn die staatliche Steuer- und Konjunkturpolitik nicht auch diesbezüglich das Prädikat «widersprüchlich» auf sich laden will (15). Im übrigen aber muss *der entscheidende Kampf gegen die staatlichen Defizite*, soweit diese aus konjunkturpolitischen Gründen reduziert werden müssen, nicht primär durch Beschaffung zusätzlicher Einnahmen, also Mehrbelastungen des Steuerpflichtigen, sondern — und diese Therapie ist nicht primär politisch, sondern volkswirtschaftlich betrachtet die erfolgversprechendste — *durch vermehrte und entschlossene Ausgabendisziplin* geführt werden. Dieser Weg drängt sich angesichts der Gefahren der stets drückender werdenden Steuer- und Soziallasten, aber auch aus kreislauftheoretischen Erwägungen, auf (16). Mit Steuererhöhungen irgendwelcher Art wird nämlich die wirtschaftliche Gesamtnachfrage nicht — wie es in Zeiten des Nachfrageüberhangs nötig wäre — eingedämmt, sondern lediglich umgeleitet: Über die privaten Haushalte fließt weniger, über die öffentlichen Haushalte entsprechend mehr; die Gesamtnachfrage aber bleibt praktisch unverändert. «Wenn man das Ziel einer elastischen Steuerung der Gesamtnachfrage verfolgt — schreibt Prof. Haller —, gibt es kein besseres Mittel als die Anpassung der Staatsausgaben. Man nimmt hier eben unmittelbar Einfluss auf die Grösse der Gesamtnachfrage, was man weder mit der Einnahmenpolitik, . . . noch mit der Geldpolitik, . . . tun kann.» (17)

c) So bleiben als vorläufige *Konsequenzen* der steigenden Steuer- und Soziallasten die Gefahr einer Überforderung unserer Wirtschaft, die Warnung vor einfach scheinenden und politisch leicht durchsetzbaren Rezepten zur Beschaffung neuer Einnah-

men, und die näher rückenden Grenzen für den weiteren Ausbau unseres Sozialstaates. Weder Versicherungsmathematiker noch staatliche Gesetze, selbst wenn sie sich auf die Verfassung stützen, sind in der Lage, Soziale Sicherheit auf lange Sicht zu gewährleisten. Der einzige Garant ist eine gesunde, leistungsfähige und leistungswillige Volkswirtschaft. Gerade diese Voraussetzungen werden aber mit dem in den letzten Jahren vorgelegten und für die Zukunft beabsichtigten Ausbau-Tempo in Frage gestellt. Die Unsicherheit wächst wegen der verschlechterten wirtschaftlichen Randbedingungen sowie wegen der Verschiebung im Altersaufbau unserer Bevölkerung: Es wird eine immer kleinere Schicht Aktiver die für die längere und bessere Ausbildung der Jungen sowie für das längere und schönere Leben der Alten erforderlichen Leistungen zu erbringen haben. Prof. Atteslander hat denn auch in seinem Buch «Die letzten Tage der Gegenwart» für unsere Generation das eindrückliche Wort vom «sozialen Lastesel» geprägt — und Esel können bekanntlich störrisch werden!

3. Verteilungsgerechtigkeit als Illusion?

Die sogenannte Verteilungsgerechtigkeit wird in der Finanz- und Steuerpolitik grösser und grösser geschrieben. Ohne jetzt den Versuch zu wagen, den Begriff unter Anwendung philosophischer Höhenflüge verständlich zu definieren, zeigt eine Arbeit von Basler Ökonomiestudenten, *um was es offenbar geht*: «Aus dem wirtschaftspolitischen Ziel ‚Verteilungsgerechtigkeit‘ — heisst es dort — lässt sich die Forderung ableiten, diese Umverteilung habe insgesamt (d. h. über den gesamten Staatshaushalt) so zu erfolgen, dass die Reichen netto belastet, die Armen netto begünstigt werden.» (18)

a) Diese Zielsetzung führt dazu — wenn sie dominiert —, dass beispielsweise der fiskalische Steuerzweck trotz leerer Staatskassen mehr und mehr zurücktritt. Umverteilung, eben auch *über Steuern*, gilt als übergeordnetes Ziel. Man nimmt sogar in Kauf, dass allenfalls wegen Abwanderung oder anderer Steuerausweichungen höhere Steuersätze gar keinen oder jedenfalls keinen entsprechenden Mehrertrag abwerfen. Hier liegt denn auch — neben staatspolitischen Nachteilen — die ökonomische Gefahr der durch verschiedene Initiativen unter dem harmlosen Motto «Steuerharmonisierung» angestrebten ganzen oder teilweisen Vereinheitlichung der Steuerbelastung (19). Ausgehend von der Feststellung, dass «das nationale Umverteilungsziel durch die Konkurrenz unter den Kantonen beeinträchtigt wird» (20), strebt man eine Nivellierung auf höchstem Stand an, was auf weiten Strecken nichts anderes als Verschärfung der Progression bedeutet. Übrigens sind es gerade die so oft angeprangerten sogenannten Steuer-Oasen, die auch den Bürger in den umliegenden Kantonen vor noch schärferen Zugriffen des Fiskus zu schützen vermögen. Je mehr nämlich hier der Steuerdruck erhöht werden möchte, um so eher droht die Gefahr der Abwanderung, was zur Zurückhaltung zwingt. Das Wort «Steuer-Oase» ist ohnehin mit Vorsicht zu gebrauchen. Man gibt damit nämlich zu — sonst hätte das Wort ja keinen Sinn —, dass rundherum eine Steuer-Wüste besteht. Kann es aber wirklich das Ziel der Steuerpolitik sein, Oasen, d. h. fruchtbares Land, zur Wüste zu machen? Täten wir nicht im Interesse des ganzen Landes besser, solche Oasen statt einzuschränken auszuweiten, also zu einem einigermaßen vernünftigen Steuerklima Sorge zu tragen? Jedenfalls sollten jene, die sich in ihren steuerlichen Umverteilungsforderungen als Apostel des Fortschritts gebärden, nicht vergessen, dass es in einer Wüste auch nichts mehr zu verteilen gibt. Diese Kritik richtet sich nicht gegen die Progression und gegen eine Milderung der Steuerbelastungsunterschiede als solche. Sie richtet sich

aber gegen überspitzte Forderungen bezüglich Mass und Häufigkeit, weil damit die Voraussetzungen für eine harmonische Entwicklung entfallen.

b) Doch nicht nur über die Steuern, sondern auch *über die Staatsausgaben* wird der «Verteilungsgerechtigkeit» nachgejagt. Ein beliebtes Instrument ist die *Sozialpolitik*, einschliesslich der Sozialversicherung, von der bereits die Rede war. Hier wirkt sich das Solidaritätsprinzip klassisch aus: Leistung und Gegenleistung stimmen im Einzelfall nicht überein; der wirtschaftlich Leistungsfähigere trägt mehr, der wirtschaftlich Schwächere weniger oder nichts bei, während umgekehrt der «Reiche» wenig oder nichts, der «Arme» jedoch viel oder alles erhält. Auch in der Sozialpolitik stehen indessen nicht das Prinzip, sondern Ausmass und Tempo zur Diskussion. Ähnliche Überlegungen gelten für *Bundessubventionen* irgendwelcher Art. Unter Ausklammerung vorerst der Übertragungen des Bundes an die Kantone bestehen die wichtigsten Merkmale einer Subvention bekanntlich darin, dass es à fonds perdu Leistungen des Bundes ohne oder jedenfalls ohne gleichwertige Gegenleistung des Empfängers sind. Sie verändern demnach die Einkommens- und Gewinnverteilung bei den begünstigten Haushaltungen und Unternehmungen (die übrigen Wirkungen bleiben im folgenden unberücksichtigt). Das Ergebnis ist ein «politisches Einkommen, das sich seiner Natur nach von einer marktmässigen Entschädigung unterscheidet» (21). Die Gefahr besteht darin, dass Schlendrian belohnt, Einsatz und Leistungswille bestraft werden können. Tendenziell, ohne damit die Berechtigung von Subventionen unter bestimmten Voraussetzungen in Frage zu stellen, droht wegen der nicht marktkonformen Umleitung von Produktionsfaktoren, wegen der Wettbewerbsverzerrung und der Lähmung des wirtschaftlichen Leistungswillens eine Wohlstandsminderung. Bastiat hat sich in diesem Zusammenhang treffend ausgedrückt, wenn er — auch im

Hinblick auf andere Umverteilungsforderungen, die an den Staat gestellt werden — sagte: «*L'état c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépenses de tout le monde!*» (22)

c) Einen besonderen Teil der Umverteilungsproblematik stellt der *bundesstaatliche Finanzausgleich* dar. Es müsste den Rahmen dieser Ausführungen sprengen, hier in die Details zu gehen (23). In einem bezüglich Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur so differenzierten Bundesstaat wie der Schweiz stellen sich indessen ganz besondere staatspolitische und volkswirtschaftliche Probleme. Die wichtigsten *staatspolitischen Anliegen* lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. Erstens bilden das Selbstbestimmungsrecht der Gliedstaaten im Rahmen des Ganzen und deren Mitbestimmungsrecht an der Willensbildung des Ganzen die Eckpfeiler des föderalistischen Ordnungsprinzips. Die Steuerhoheit und möglichst weitgehende finanzpolitische Autonomie sind eine wesentliche Voraussetzung der Autonomie überhaupt. Zweitens begründen primär staatspolitische Erwägungen, Motive der «*Steuergerechtigkeit*», die Milderung übermäßiger Steuerbelastungsunterschiede unter gleichzeitiger Sicherstellung einer den regionalen und lokalen Verhältnissen angemessenen Versorgung mit Staatsleistungen. Drittens erheischt der Grundsatz der Subsidiarität, dass irgendwelche Hilfe des Bundes oder «*begüterter*» Gliedstaaten erst dann einsetzt, wenn der Empfänger die ihm zumutbaren Selbsthilfemöglichkeiten ausgeschöpft hat. So erstrebenswert diese Ziele sind, dürfen nun aber *volkswirtschaftliche Überlegungen* nicht unterbleiben. Klare Zuständigkeiten und Verantwortungen im Bereich der Aufgabenteilung und der Steuerkompetenzen mit dem Ziel eines effizienteren Mitteleinsatzes im weitesten Sinn, ferner Kriterien für die Beurteilung der Finanzlage, die sich weniger an kameralistischen als vielmehr an volkswirtschaftlichen Daten orientieren, und die

nicht nur Sonderlasten der Gebirgskantone, sondern auch jene der Grossagglomerationen vermehrt berücksichtigen, sind unerlässliche Voraussetzungen, um den finanziellen und wirtschaftlichen Ausgleich zwischen den Regionen und Kantonen weiter zu verbessern. Wenn es diesbezüglich nicht gelingt, sich von überholten Vorstellungen zu lösen, könnte sich auch der bundesstaatliche Finanzausgleich bald als Illusion im Sinne der oben zitierten Worte Bastiats erweisen (24).

Zusammenfassend muss sich somit das an sich unbestrittene Anliegen stets höherer Verteilungsgerechtigkeit auf allen Gebieten unseres staatlichen und sozialen Lebens einer übergeordneten Zielsetzung unterordnen. Diese übergeordnete Zielsetzung — es ist wohl die beste Leitidee für die staatliche Finanz- und Steuerpolitik überhaupt — hat Masoin so umschrieben, dass es gelte, «*das Gedeihen der Volkswirtschaft zu bewirken und aufrecht zu erhalten*» (25). Nur dann, wenn wir diesem Ziel Priorität einräumen, wenn wir durch Ausgabendisziplin der Überforderung unserer wirtschaftlichen Produktivkräfte Herr zu werden suchen, bauen andere Anliegen nicht auf Sand, erweist sich insbesondere die Verteilungsgerechtigkeit nicht als Illusion. Prof. Marbach gab seinerzeit treffend zu bedenken, dass unter Umständen ein kleines Stück eines grossen Kuchens (gemeint ist das Volkseinkommen) grösser sein kann als das grosse Stück eines kleinen Kuchens, dann nämlich, wenn dieses kleine Stück absolut grösser ist als das grosse Stück. Heute, da das weitere Wachstum des ganzen Kuchens durch verschiedene Hemmnisse in Frage steht, erhält diese Feststellung neue Aktualität. Damit ist denn auch die Brücke zum dritten Teil geschlagen, in dem versucht werden soll, einige Folgerungen zu ziehen.

Dritter Teil: Folgerungen

1. Priorität volkswirtschaftlicher Ziele

Der Staat muss soziale, kulturelle u. a. Aufgaben wahrnehmen, die nicht rentabel sein können, und sich nicht oder nur schwer mit Kosten-Nutzen-Analysen messen lassen. Dennoch erfordern die Entwicklung unserer Wirtschaft als Ganzes und unserer öffentlichen Haushalte aller Stufen, dass in der Finanz- und Steuerpolitik den volkswirtschaftlichen Überlegungen vermehrt Beachtung geschenkt, ja Priorität eingeräumt wird. Auf gut Deutsch heisst das nichts anderes, als dass *das Ausgabenwachstum gebremst und die exponentiellen Wachstumskurven der letzten Jahre verflacht werden müssen*. Um diesen Schrittwechsel einzuleiten, wären nicht primär stets noch perfektere Finanzplanungen und Regierungsprogramme in Form politischer Wunschzettel, sondern endlich eine *nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten erarbeitete Prioritätsordnung der staatlichen Aufgaben nötig*. Seit drei Jahren liegt in den Schubladen des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes ein recht interessantes Gutachten über «Entscheidungskriterien zur Prioritätssetzung in der Finanzplanung» (26). Es ist den Finanzkommissionen erst auf Drängen und zögernd vor einigen Wochen ausgehändigt worden. Die Frage, was denn damit in der Zwischenzeit geschehen sei, blieb leider unbeantwortet. Wohl bietet das Gutachten primär methodische Anregungen. Die Gewichte zu setzen, ist hierauf eine politische Aufgabe. Doch sollte diese politische Konfrontation nicht länger verzögert werden. Sie stellt dann die Politiker vor die Gewissensfrage, ob sie die Notwendigkeit der Priorität volkswirtschaftlicher Ziele einsehen, oder ob sie nach wie vor meinen, unsere Wirtschaft ertrage alles. Solange wir dieser Konfrontation ausweichen, schweben wir gewissermassen in einem staatlichen Prioritäten-Vakuum, in dem einfach jede politische Tagesfrage Dringlichkeit beansprucht, und jeder Versuch, mit Masshalten irgendwo einen Anfang zu machen, als zufällig und

mit der Frage: «Warum gerade hier?» abgetan wird. Ich habe deshalb am 24. September 1974 zusammen mit 24 Mitunterzeichnern die folgende Interpellation eingereicht:

«Angeichts 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. Nachdem die Finanzplanungen stets verfeinert worden sind und auch ein wertvolles wissenschaftliches Gutachten über die Möglichkeiten einer Prioritätsordnung seit Jahren vorliegt, dürfte der Zeitpunkt für eine grundsätzliche Besinnung gekommen sein. Ich bitte deshalb den Bundesrat, im Zusammenhang mit der Budgetberatung für das Jahr 1975 folgende Fragen zu beantworten:

1. Welches sind die finanz- und steuerpolitischen Prioritätsvorstellungen des Bundesrates?
2. 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?
3. Hält er nicht dafür, dass die vermehrte Ausgabendisziplin Priorität beanspruchen müsste, und welche konkreten Möglichkeiten nimmt er in Aussicht — ohne blosse Verlagerungen auf Kantone und Gemeinden vorzunehmen sowie die Investitionen einseitig und über Gebühr einzuschränken — das Ausgabenwachstum rasch und spürbar zu verflachen?
4. Ist der Bundesrat bereit, ab sofort sowie bei der Formulierung

seiner Ziele für die Legislaturperiode 1975/79 den veränderten Verhältnissen Rechnung zu tragen und anstelle eines politischen Wunschzettels auch dort klare Prioritäten vorzuschlagen?»

Die Priorität volkswirtschaftlicher Ziele führt aber auch zu einer differenzierteren als der offiziellen *Haltung gegenüber staatlichen Defiziten*. Ohne einer übermässigen Schuldenwirtschaft das Wort zu reden und Grenzen der Staatsverschuldung zu verkennen, ist der Rechnungsausgleich nicht ein Ziel sui generis; er ist nicht Selbstzweck. Liessen wir beispielsweise die Ausgabenflut ungebrochen weiter sprudeln, und würde das Loch in der Staatskasse durch zusätzliche Abschöpfungen irgendwelcher Art zwangsweise ganz gestopft, so wäre damit in einer Zeit der Überforderung von Staat und Wirtschaft nicht viel gewonnen. Im Gegenteil: Weil Steuern und Abgaben nur einen Händewechsel vom Privaten zum Staat darstellen, blieben die wirtschaftliche Gesamtnachfrage und die Überforderung unserer Produktivkräfte unverändert. Aus der verschärften Belastung hoher Einkommen und juristischer Personen entstünden vielmehr zusätzliche volkswirtschaftliche Schäden. Weniger drastisch, aber ebenfalls nicht unproblematisch, sind die Auswirkungen dann, wenn die Mittel durch Konsumsteuern aufgebracht werden. Priorität volkswirtschaftlicher Ziele gilt also nicht bloss für die Gewichtung staatlicher Ausgaben, sondern sie erfordert vermehrte Ausgabendisziplin schlechthin. Es mutet doch einfach grotesk an, dass derselbe Staat, der die Wirtschaft — teilweise sicher zu Recht — an die Zügel zu nehmen sucht und ihr Mässigung auferlegt, für sich selber nach wie vor einen anderen Massstab anwendet: Er bittet zur Kasse und wurstelt weiter! Die in den Budgetentwürfen des Bundes für 1975 sowie in der Finanzplanung für die nächsten Jahre eingesetzten Zuwachsraten für die Gesamtausgaben, nicht zuletzt auch jene für konsumtive Zwecke (Soziale Wohlfahrt, Un-

terricht und Forschung usw.), sind jedenfalls unannehmbar. Sie erfordern gebieterisch einen Marschhalt.

2. Die Notwendigkeit eines Marschhaltes

Marschhalt bedeutet weder Rückschritt noch Stillstand. Man setzt sich vielmehr einen Moment zur Ruhe, *um für die Reise, die weitergeht, neue Kraft zu schöpfen* und sich — als Führer — auf den einzuschlagenden Weg zu besinnen. Je grösser der Truppenverband ist, schliessen sich sogar Bewegung am einen, Marschhalt am andern Ort nicht aus. Die aufgezeigten Entwicklungstendenzen deuten an, in welchen Bereichen der staatlichen Ausgabenpolitik und der Mittelbeschaffung das Tempo in den letzten Jahren besonders forciert worden ist, und wo deshalb ein Marschhalt als vordringlich erscheint. Natürlich verleitet die Kurzlebigkeit unserer Zeit zur Effekthascherei; man möchte den Erfolg nicht bloss vorbereiten und einleiten, sondern ihn sehen — ohne Rücksicht auf den Kräfteverschleiss. So kann man als Politiker — um ein Beispiel herauszugreifen — die Soziale Sicherheit als ein «faszinierendes Ziel» bezeichnen und sich hier ein Denkmal setzen wollen. Gerade wenn es uns darum geht, dieses Ziel auch tatsächlich zu erreichen, das Denkmal nicht auf Sand zu bauen, müssen wir aber einsichtig und mutig genug sein, das Schritt-Tempo den äusseren Verhältnissen, den wirtschaftlichen Möglichkeiten, anzupassen. Wenn jemand glaubt, nicht rasch genug zum Ziel zu gelangen und sich keine Atempause gönnt, so mag er unterwegs Vorsprung gewinnen; doch läuft er Gefahr, einen Kollaps zu erleiden, also das Ziel nicht zu erreichen. Noch haben wir Gelegenheit, und zwar schon in den nächsten Wochen und Monaten, auch auf dem Weg zur Sozialen Sicherheit uns diese Atempause zu verschaffen, nicht um selbstzufrieden auszuruhen, sondern um nicht einem Kollaps zu erlie-

gen. Leider steht das mutige Wort von Bundesrat Chevallaz vorläufig im luftleeren Raum. An der Sitzung der Finanzkommission des Nationalrates vom 13. August 1974 sagte er u. a. «Il serait regrettable — plus: intolérable à nos budgets publics comme à notre économie — que nous poursuivions par vitesse acquise cette dynamisation sociale.» Der Bundesrat hat die erforderlichen Konsequenzen bisher nicht gezogen.

3. Schlussbemerkungen

a) Die heutige Situation ist einerseits bedrückend, andererseits jedoch — wie mir scheint — nicht hoffnungslos. Als *bedrückend* empfinde ich zunächst die belegbare Tatsache, dass es der schweizerischen Wirtschaft zwar gelungen ist, Wohlstand für breiteste Schichten in einem noch vor wenigen Jahrzehnten nicht für möglich gehaltenen Ausmass aufzubauen (27), dass diese Leistungen heute aber allzu leichtfertig verketzert werden, und die Anforderungen an den privaten Unternehmer und den Staat ohne Rücksicht auf die Tragfähigkeit der Volkswirtschaft zu überborden drohen. Bedrückend ist weiter die wachsende — oder soll ich vielleicht sagen: die manipulierte — Unzufriedenheit, das Hochspielen und Verallgemeinern von unschönen Auswüchsen, die auch in unserem Lande — wo nicht! — vorkommen, gleichzeitig aber das bewusste Schweigen über den harten und redlichen Kampf, den der weitaus grösste Teil unserer Unternehmer und Unternehmungen an der wirtschaftlichen Front im wohlverstandenen Gesamtinteresse führen. Bedrücken muss uns schliesslich die Haltung des Bundesrates und des Parlamentes, die gerade in finanz- und steuerpolitischen Fragen die «Arglist der Zeit» noch nicht klar genug verstehen. Typisch hierfür sind u. a. eine Äusserung des früheren und die daraus gezogenen Konsequenzen des neuen Finanzministers. Herr Bundesrat Celio mach-

te einmal die Feststellung, dass man unmöglich einen Wohlfahrtsstaat à la Schweden mit schweizerischen Steuern aufbauen könne. Worauf prompt die landauf landab ohnehin ständig steigenden Steuerlasten durch das bundesrätliche Massnahmenpaket und neuerdings die zusätzlichen Massnahmen zur Einnahmenbeschaffung ergänzt wurden. Man überlegt also nur noch (was zwar richtig, aber eben einseitig ist), wie die Mittel beschafft werden sollen. Die grundsätzliche Frage, welchen Standard öffentlicher Leistungen im weitesten Sinn sich dieses Land ohne Schaden für die Wirtschaft und damit für uns alle überhaupt leisten kann, wird kaum noch gestellt. Solange im Bundeshaus diese einseitige Optik dominiert und die Priorität volkswirtschaftlicher Zielvorstellungen fehlt, haben wir Grund, bedrückt zu sein.

b) Umgekehrt bleibt aber doch die *Hoffnung*, dass jene Wirtschaft und jener Staat, die seinerzeit gemeinsam die wirtschaftliche Krise überwunden haben, auch in der Lage sein werden, das wirtschaftliche Wachstum zu bewältigen. Unser Volk war bisher immer wieder besonnen genug, opferbereit und einsatzwillig, um schwierige Situationen zu meistern. Wenn wir nachhaltig und sachlich in der Wirtschaft — wo die Proportionen vielerorts auch erst wieder gefunden werden müssen — und im Staat auf die Grenzen unserer Leistungsfähigkeit hinweisen und die erforderlichen Prioritäten setzen, dann sollte es den gemeinsamen Anstrengungen von Staat und Wirtschaft gelingen, den drohenden Kollaps abzuwenden. Alexander Rüstow hat nach dem letzten Weltkrieg in seiner universalgeschichtlichen Kulturkritik eine «Ortsbestimmung der Gegenwart» vorgenommen. Er kommt zum Schluss, dass «auf wirtschaftlichem Gebiet die freie Welt über den ungeheuren Vorsprung der Marktwirtschaft und ihrer Leistungskonkurrenz verfügt». Beide haben den Leistungsnachweis erbracht. Trotzdem sind sie heute angefochten, aber auch an-

spruchsvoll; anspruchsvoll vor allem deshalb, weil sie im Ethischen wurzeln, und damit rein rationalen Überlegungen nur beschränkt zugänglich sind. So brauchen wir nicht bloss Verstand, sondern Mut und Kraft, um «in der äussersten Kampflege einer gespaltenen Welt» — wie es Rüstow nennt — diese Ziele unentwegt anzustreben.

Zusammenfassung

1. Eine finanz- und steuerpolitische Lagebeurteilung hat von den *Entwicklungstendenzen* auszugehen und die *Zukunftsperspektiven* mitzuberoücksichtigen. Entscheidendes Merkmal ist zunächst das verglichen mit dem Bruttosozialprodukt übermässige Ansteigen der Steuereinnahmen und (in noch stärkerem Mass) der Staatsausgaben. Deren Anteil am Bruttosozialprodukt macht heute knapp 25 % aus gegenüber noch 17 % im Jahre 1960. Der Staat schöpft denn auch einen immer grösseren Teil des von der Wirtschaft erarbeiteten Ertrages in Form von Steuern und Abgaben irgendwelcher Art ab. Trotzdem reichen diese Mittel nicht aus, um die Ausgaben zu finanzieren. Es verbleiben wachsende Defizite in den öffentlichen Haushalten aller Stufen. Die *Ursachen* liegen teils in einem gewissen Nachholbedarf (vor allem im Bereich der Infrastruktur), teils im Drang zum Perfektionismus, vorab jedoch im Wahn der unbegrenzten Möglichkeiten, der dem Staat wenig selektiv stets neue Aufgaben übertragen und insbesondere den Ausbau des Sozialstaates forciert hat. So nahmen im Bundeshaushalt allein in den Jahren 1960—1973 die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt von 0,3 auf 2,5 Milliarden Franken zu. Sie beanspruchten damals 12,5 %, heute 22 % der Gesamtausgaben des Bundes. Die *Auswirkungen* der regeren staatlichen Aktivität zeigen sich u. a. in der Expansion der öffentlichen Verwaltungen und einer entsprechend stärkeren Machtposition des Staates, vor allem aber in einer eigentlichen Eskalation der Besteuerung, verbunden mit der sukzessiven Verlagerung der Steuerlasten auf höhere Einkommen und juristische Personen. Vorläufig deuten keine Anhaltspunkte auf eine Wende hin. Die Anforderungen an den Staat sind ungebrochen, und das Gleichgewicht wird nach wie vor primär durch Steuererhöhungen anstatt durch vermehrte Ausgabendisziplin angestrebt.

2. Daraus werden drei *Hauptprobleme* sichtbar. Erstens sind das Wachstum der Staatsverwaltung und der Glaube an die Allmacht

des Apparates staatspolitisch und volkswirtschaftlich bedenklich. Es ist eine viel zu wenig beachtete Tatsache, dass die Zahl der unselbständig Berufstätigen in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben im Jahrzehnt 1960—1970 stärker gestiegen ist als jene in der Wirtschaft als ganzes. Es verlassen eben nicht bloss Beamte den Staatsdienst, sondern derselbe Staat rekrutiert Jahr für Jahr eine noch grössere Zahl neuer Mitarbeiter und verschärft damit die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt entscheidend. Auch die Lohnentwicklung übersteigt die Produktivitätsfortschritte unserer Wirtschaft und begünstigt damit die inflationären Auftriebskräfte. Da die Eigenart des Staatsapparates (der sich nicht an der Rendite orientieren kann) gut gemeinten Rationalisierungsbestrebungen Grenzen setzt, und da Verwaltungsreformen sich allzuleicht im Aufblähen der Stäbe erschöpfen, müssen höhere Wirtschaftlichkeit und kostenbewusstes Denken erzwungen werden. Wohl mögen beispielsweise aus einem befristeten Personalstopp gewisse Härten entstehen. Doch wurden Industrie und Gewerbe auch nicht gefragt, ob ihnen die notwendige Plafonierung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften gelegen komme. Die mit bemühter Monotonie vorgetragene Platte von den neuen Aufgaben, die zwingend neue Stellen erfordern, verfängt nicht. Ein Personalstopp schliesst nämlich interne Umstrukturierungen nicht aus, wird diese aber eben — weil sie ohne Druck von aussen nur zögernd angegangen werden — erzwingen. Zweitens erscheint unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten die Belastung durch *Steuern und Sozialabgaben* nachgerade als beängstigend. Insbesondere der Umstand, dass die direkten Steuern in Bund, Kantonen und Gemeinden in den letzten Jahren schlagartig und massiv erhöht worden sind, löst mehr und mehr Steuerwiderstände aus. Art und Ausmass von Steuererhöhungen bestimmen denn auch die volkswirtschaftliche Tragbarkeit viel entscheidender als Vergleiche mit dem Ausland, wo die Steuersätze zum Teil noch höher sein mögen. Wenn in der

Schweiz die Maximalbelastung sowohl natürlicher als auch juristischer Personen innert weniger Jahre vielerorts um mehr als 50 % zugenommen hat, so werden legale Steuerausweichungen irgendwelcher Art verständlich. Sie wirken sich kontraproduktiv aus und prellen den Fiskus oft um die erhofften Mehrerträge. Weder der Wirtschaft noch dem Staat ist mit solchen «Rosskuren» auf lange Sicht gedient. Wer damit spekuliert, einseitige Steuererhöhungen würden nur wenige treffen (nämlich die Bezüger höchster Einkommen und juristische Personen), vergisst, dass Strafexpeditionen gegenüber den Promotoren des wirtschaftlichen und technischen Fortschritts sowie den grössten Risikoträgern bald einmal die Tragfähigkeit und das gesunde Wachstum auch einer leistungsfähigen Volkswirtschaft in Frage stellen müssen. Dann wäre aber auch die Soziale Sicherheit auf lange Sicht — Versicherungsmathematik und gesetzliche Ansprüche hin oder her — nicht mehr gewährleistet. Es kann nicht genug betont werden, dass staatliche Leistungen irgendwelcher Art nicht wie «Manna vom Himmel» fallen, sondern zuerst erarbeitet sein wollen. Wenn den Unternehmungen — und zwar nicht zuletzt den Klein- und Mittelbetrieben in Industrie und Gewerbe — unter ohnehin stets härteren wirtschaftlichen Randbedingungen das Atmen mehr und mehr erschwert wird, wenn sie also durch die staatliche Steuer- und Sozialpolitik ganz schlicht und einfach überfordert werden, so erweist sich zudem *die Hoffnung auf einen ausgeglichenen Staatshaushalt*, der ja nicht Selbstzweck sein darf, *als trügerisch*. Der Kampf gegen die Überforderung unserer Wirtschaft und der öffentlichen Haushalte muss in erster Linie an der Ausgabenfront geführt werden. Nicht primär höhere Einnahmen, sondern vermehrte Ausgabendisziplin sind nötig, um das Gleichgewicht wieder zu finden.

Es ist deshalb — drittens — eine Illusion, trotz den unverkennbaren Anzeichen der Überforderung nach stets noch mehr sogenannter Verteilungsgerechtigkeit zu rufen. Wenn es der Schweiz

bisher gelang, wie kaum in einem andern Land den materiellen Wohlstand breiter Schichten zu heben, so waren dafür neben dem Fleiss der Bevölkerung und dem Arbeitsfrieden nicht zuletzt die relativ freie Initiative der Unternehmer sowie ein relativ günstiges Steuerklima verantwortlich. In dieser Sicht verrät beispielsweise die Kampfansage an die sogenannten Steuer-Oasen, verbunden mit der Forderung nach *Nivellierung der Steuerbelastungen* wenig Sinn für das Mass. Tendenziell würde dadurch das Belastungsniveau nämlich angehoben, während ein gewisses Steuergefälle den Bürger vor noch schärferen Zugriffen des Fiskus besser zu schützen vermag als eine einheitliche Belastung im ganzen Land. Grenzen der Umverteilung werden ferner in der staatlichen *Ausgabenpolitik*, vor allem im Bereich der Sozialen Wohlfahrt und der Subventionen schlechthin, leicht übersehen. Die Zuwachsraten gerade dieser Ausgabengruppen erinnern an die Worte Bastiats: «L'état c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépenses de tout le monde.»

3. Zwei *Folgerungen* sollten aus diesen Entwicklungstendenzen und Hauptproblemen gezogen werden. Erstens müssen angesichts der heutigen Überforderung von Staat und Wirtschaft die *volkswirtschaftlichen Überlegungen und Ziele* in allen Fragen der Finanz- und Steuerpolitik *Priorität* erlangen. Das bedeutet zunächst — es wurde schon angedeutet —, dass die Ausgaben- disziplin dringlicher ist als die Beschaffung von Mehreinnahmen. Steuererhöhungen, richtig ausgewählt und dosiert, sind nötig. Doch verkennt die heutige Taktik der Bundesbehörden, nach der sich Anträge auf Beschaffung zusätzlicher Einnahmen nachgerade jagen, sowohl deren volkswirtschaftliche Fragwürdigkeit als auch die Gefahr, dass damit der Druck auf die Ausgabendisziplin nachlässt. Wir werden der Überforderung unserer wirtschaftlichen Produktivkräfte nur dann Herr und leisten nur dann einen

echten Beitrag zur Lösung des Inflationsproblems, wenn wir nicht primär die Eskalation der Besteuerung fortführen, sondern dafür sorgen, dass sich das Wachstum der Staatsausgaben — und zwar nicht primär im Investitionsbereich — rasch und spürbar verflacht. Diese Aufgabe wird leider noch dadurch erschwert, dass der Bund auch heute noch in einem eigentlichen Prioritäten-Vakuum lebt. Die Finanzplanungen werden zwar liebevoll gepflegt und von Jahr zu Jahr perfekter. Die politische Konfrontation darüber, was sich dieses Land tatsächlich noch leisten kann, wird indessen geflissentlich vermieden. So kommt es, dass praktisch jedes Anliegen Dringlichkeit beansprucht, und jeder Versuch, am konkreten Beispiel Prioritäten zu setzen, als zufällig und mit der Frage: «Warum gerade hier?» abgetan wird.

In dieser Situation dürfte — und das ist die zweite Folgerung — ein eigentlicher *Marschhalt* das erforderliche Umdenken erleichtern. Marschhalt bedeutet nicht Rückschritt oder Stillstand. Man setzt sich vielmehr einen Moment zur Ruhe, um für die Reise, die weiter geht, neue Kraft zu schöpfen und sich — als Führer — auf den einzuschlagenden Weg zu besinnen. Je grösser der Truppenverband ist, schliessen sich sogar Bewegung am einen und Marschhalt am andern Ort nicht aus. Es gibt Aufgaben, und zwar sind es jene, welche «das Gedeihen der Volkswirtschaft bewirken und aufrechterhalten» (Masoin), die gerade heute nicht vernachlässigt werden dürfen. Umgekehrt deuten die aufgezeigten Entwicklungstendenzen an, welche Bereiche der staatlichen Ausgabenpolitik und der Mittelbeschaffung in den letzten Jahren die Überforderung ausgelöst haben. Sie zeigen, wo ein Marschhalt als vordringlich erscheint. Selbst jene, die beispielsweise in der Sozialen Sicherheit ein «faszinierendes Ziel» sehen — und wer wollte sich nicht dazu zählen —, sollten heute einsichtig und mutig genug sein, das Schritt-Tempo den äusseren Verhältnissen, d. h. den wirtschaftlichen Gegebenheiten, anzupassen. Wenn jemand glaubt, nicht rasch genug zum Ziel zu gelangen und sich

keine Atempause gönnt, so mag er zwar unterwegs Vorsprung gewinnen. Doch läuft er Gefahr, einen Kollaps zu erleiden, also das Ziel nicht zu erreichen. Einen Kollaps unserer Volkswirtschaft zu verhüten, ist heute die dringendste Aufgabe auch der staatlichen Finanz- und Steuerpolitik.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Meadows: Die Grenzen des Wachstums; Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972.
- 2 Das Bruttosozialprodukt stellt den Gesamtwert der von der Volkswirtschaft im Laufe eines Jahres erzeugten Güter und erbrachten Dienstleistungen zu Marktpreisen dar (Wertschöpfung). Enthalten sind darin auch die indirekten Steuern, nicht aber die Subventionen zur Verbilligung der Produktenpreise. Die Berechnung des Bruttosozialprodukts erfolgt ohne Abzug des durch den Verschleiss der Produktionseinrichtungen entstehenden Kapitalverzehrs.
- 3 Der Begriff der Infrastruktur wird verschieden definiert:
Kneschaurek z. B. versteht darunter
«den strukturellen Unterbau der Volkswirtschaft, der in einer freien Erwerbswirtschaft wegen seines besonderen Charakters und seiner Funktion vom Staat bereit gestellt werden muss, und der die Gesamtheit der ordnungspolitischen und organisatorischen Regelungen sowie der sachlichen Anlagen und Einrichtungen umfasst, die das Funktionieren einer Marktwirtschaft erst ermöglichen, und von deren Beschaffenheit zugleich auch das wirtschaftliche Entwicklungsniveau sowie das wirtschaftliche Wachstum eines Landes massgeblich abhängen» (Wirtschaftliches Wachstum und öffentliche Finanzwirtschaft, Wirtschaft und Recht, 1966, S. 222/23).
Paul Wiel bezeichnet als Infrastruktur
«die Gesamtheit aller für das Funktionieren und die Entwicklung der Wirtschaft erforderlichen Einrichtungen, die nicht aus Gründen privatwirtschaftlicher Rentabilität geschaffen werden» («Infrastruktur», in: Neues Evangelisches Soziallexikon, 4. Auflage, Stuttgart 1963, Seite 586).
Schliesslich definiert *Boesler* die Infrastruktur als
«die Ausstattung eines räumlichen Bereichs — einer Gemeinde oder einer Region — mit öffentlichen Einrichtungen aus Mitteln des Sozialkapitals, die der Sicherung bzw. Erhöhung der Produktivität sowie der sozialen Sicherheit und damit im weitesten Sinne der Schaffung optimaler Wettbewerbs- und sozialer Lebensbedingungen dieses Bereichs und seiner Bewohner dienen» (Der Infrastrukturbedarf und die Möglichkeiten seiner Deckung, in: Finanzpolitik und Raumordnung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1964, Seite 8).
Trotz Verschiedenheiten dürfte ein wesentliches Merkmal all dieser

Definitionen doch darin liegen, dass der *Produktivitätsgedanke* im Vordergrund steht. Es geht darum, die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Wirtschaft funktionieren, sich optimal entfalten und so den Volkswohlstand fördern kann. Entscheidendes Kriterium sollte also nicht die Wachstumsabhängigkeit, sondern die Wachstumsförderung sein. Dabei ist jedoch eine weitere Präzisierung erforderlich. Es dürfen — und zwar immer im Bestreben, den Katalog der sogenannten Infrastrukturausgaben im Interesse der Erarbeitung einer Dringlichkeitsordnung möglichst einzuschränken — lediglich die *unmittelbar wachstumsfördernden* Ausgaben eingeschlossen werden. Nur das, was das Funktionieren der Marktwirtschaft unmittelbar ermöglicht, was unmittelbar das wirtschaftliche Wachstum gewährleistet, was einen unmittelbaren Produktivitätseffekt auszulösen vermag, dient der Bereitstellung bzw. Festigung des Unterbaus unserer Volkswirtschaft und zählt damit zur Infrastruktur im engeren Sinne.

- 4 Kneschaurek: Wirtschaftliches Wachstum und öffentliche Finanzwirtschaft; Wirtschaft und Recht, 1966, S. 228/29.
- 5 Hunziker: Die Kehrseite des medizinischen Fortschritts — Einsichten und Aussichten, Aarau 1973.
- 6 Vgl. z. B. Timm: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, Finanzarchiv NF 21, 1961; Schmidt: Zu einigen Theorien über die relative Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, Finanzarchiv NF 24, 1965.
- 7 Gasser/Kneschaurek: Geldentwertung, Produktivität, Löhne; Industrielle Organisation 1956.
- 8 Vgl. z. B. Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Aargau, Bericht der Arbeitsgruppe an den Regierungsrat vom November 1968; Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom September 1971.
- 9 Vgl. z. B. Ernst: Stäbe in der öffentlichen Verwaltung? Verwaltungspraxis 1968, Seite 336 ff.; Letsch: Rationalisieren — eine zwingende Notwendigkeit, Band 17 der Veröffentlichungen der Schweizerischen Studiengesellschaft für rationelle Verwaltung 1973.

- 10 Vgl. Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 und Bundesgesetz über den Eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18. Dezember 1968.
- 11 Vgl. z. B. Schmid: Der Steuerwiderstand als Funktion des Steuersystems? Wirtschaft und Recht 1973.
- 12 Zur Problematik der auf Bundesebene eingereichten (Reichtums-) Steuerinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vgl. z. B. die vom Institut für Sozialwissenschaften der Universität Basel im Jahre 1974 publizierte Analyse «Reichtumssteuer auf Bundesebene?».
- 13 Vgl. einerseits Frey: Das schweizerische Steuersystem, wie es sein könnte, Zürich 1973; andererseits die Untersuchungen von Keller in seinem Gutachten über «Die Frage der Berechtigung der Warenumsatzsteuer» (Schriftenreihe zur Neuordnung der Bundesfinanzen, Basel 1956), die seither durch Gerber bestätigt worden sind (z. B. Steuer-Revue, Heft 2/1967).
- 14 Vgl. z. B. Auer: Baselland nach der Reichtumssteuer, Liestal 1973.
- 15 In seiner Antwort vom 14. August 1974 auf eine diesbezügliche Kleine Anfrage ist der Bundesrat ausgewichen.
Er verwies auf die bevorstehende Gesamtrevision, für welche er dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit zusätzliche Hilfskräfte zur Verfügung gestellt habe! Als ob diese grundsätzliche Frage von Hilfskräften beantwortet werden könnte.
- 16 Vgl. z. B. Letsch: Probleme der Staatsverschuldung, Wirtschaft und Recht, Heft 3, 1974.
- 17 Haller: Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobelme, Tübingen/Zürich 1957, Seite 185.
- 18 Frey: a. a. O., Seite 11.
- 19 Vgl. z. B. Letsch: Probleme der Steuerharmonisierung und der Steuerreform in der Schweiz; Heft 17 der Veröffentlichungen der Aargauischen Handelskammer 1974.

- 20 Bieri: Die Steuern als wirtschaftliches Instrument im Föderalismus, Wirtschaft und Recht 1973, Seite 203.
- 21 Küng: Wirtschaftspolitische Gegenwartsfragen, 1962, Seite 57.
- 22 Zur Problematik der Subventionspolitik vgl. z. B. Letsch: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in der Schweiz, § 11; Band 6 der Schriftenreihe «Finanzwirtschaft und Finanzrecht», Bern 1972 (mit zahlreichen Literaturangaben).
- 23 Vgl. z. B. Lehner: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen im Hinblick auf eine Bundesfinanzreform, Zürcher Diss. 1971; Wittmann: Bundesstaatlicher Finanzausgleich: eine Globalbilanz, Zeitfragen der schweizerischen Wirtschaft und Politik, Nr. 101, 1971; Spiess: Der Finanzausgleich im Lichte volkswirtschaftlicher Ziele, Basler Diss. 1973.
- 24 Von den verschiedenen Interventionen auf Bundesebene, die eine Klärung all dieser Fragen anstreben, seien die von beiden Räten als Postulate überwiesenen und vom Bundesrat entgegengenommenen Motionen Letsch/Luder erwähnt. Sie haben folgenden Wortlaut:
«Die Erkenntnis setzt sich immer mehr durch, dass ein Verzicht auf die direkte Bundessteuer — so erwünscht er vor allem unter staatspolitischen Gesichtspunkten wäre — auch langfristig gesehen, als wenig realistisch erscheint. Trotzdem ist es sowohl unter finanzwirtschaftlichen als auch unter staatspolitischen Gesichtspunkten notwendig, eine Flurbereinigung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzordnung anzustreben. Zu diesem Zweck sind verschiedene Eckpfeiler, die — um tragfähig zu sein — aufeinander abgestimmt sein müssen, gleichzeitig aufzubauen. Der Bundesrat wird deshalb beauftragt, parallel mit den bereits eingeleiteten Studien über die Einführung einer Mehrwertsteuer schweizerischer Prägung (die mit zu diesen Eckpfeilern zählt) die Vorarbeiten für folgende Verfassungsgrundlagen einzuleiten:
1. Umwandlung der direkten Bundessteuer in eine Finanzausgleichsteuer, deren Ertrag vollumfänglich, nach einem noch festzulegenden Schlüssel, den Kantonen rückvergütet wird, unter gleichzeitiger Streichung gewisser Bundessubventionen;

2. Bundeskompetenz zur Durchsetzung eines bundesrechtlich zu verankernden Pflichtpensums für die Kantone bezüglich der Steuerharmonisierung, jedoch ohne einheitliche Steuertarife, Sozialabzüge u. dergl.;
3. klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in ersten, grossen Bereichen, wie beispielsweise in der Sozialversicherung und dem Nationalstrassenbau (als Bundesaufgabe) bzw. dem Gesundheitswesen (als Kantonale Aufgabe).

Ferner haben National- und Ständerat in der Sommer- bzw. Herbstsession 1974 den Bundesrat in einer Motion beauftragt, «den Eidgenössischen Räten sobald als möglich, spätestens jedoch im Jahre 1976, zu den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen, Einzel-, Volks- und Standesinitiativen betreffend eine umfassende Finanz-, Finanzausgleichs- und Steuerreform Bericht zu erstatten und Anträge zu unterbreiten.»

- 25 Masoin: Die öffentlichen Ausgaben, Handbuch der Finanzwissenschaft, Zweite Auflage, Band 2, 1956, Seite 41.
- 26 Frey: Entscheidungskriterien zur Prioritätssetzung in der Finanzplanung, Gutachten, erstattet der Eidgenössischen Finanzverwaltung, August 1971.
- 27 Vgl. z. B. Giger: Der schweizerische Wohlstand, Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Heft 2/1974.

Tabelle 1: Die Auswirkungen des exponentiellen Wachstums

Jährliche Zuwachsrate in %	Verdoppelungszeit in Jahren
0,1	700
0,5	140
1,0	70
2,0	35
4,0	18
5,0	14
7,0	10
10,0	7

Tabelle 2: Bruttonsozialprodukt, Steuereinnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden

Jahr	Bruttonsozial-	Steuereinnahmen		Ausgaben	
	produkt	Mia. Fr.	Mia. Fr.	%	Mia. Fr.
1960	37,1	5,7	15,4	6,5	17,4
1961	41,5	6,4	15,4	7,6	18,4
1962	46,0	7,4	16,1	8,7	18,8
1963	50,4	7,9	15,7	10,0	19,7
1964	55,5	9,1	16,4	11,4	20,5
1965	60,0	9,6	16,0	12,4	20,2
1966	64,6	10,7	16,6	14,0	21,7
1967	68,8	11,5	16,8	14,9	21,7
1968	74,2	13,0	17,5	16,4	22,1
1969	80,9	14,4	17,9	18,1	22,4
1970	88,9	16,2	18,2	20,3	22,9
1971	100,8	18,1	18,0	24,2	24,0
1972	116,1	21,0	18,1	27,8	24,0

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden; Statistische Quellenwerke der Schweiz.

Tabelle 3: *Feste Schulden des Bundes und der Kantone
in Millionen Franken*

	Jahre			
	1965	1970	1971	1972
1. <i>Bund</i>	4746	5266	5775	6100
2. <i>Kantone</i>				
ZH	505	618	732	954
BE	396	823	906	935
LU	182	345	404	460
UR	35	41	43	46
SZ	34	59	65	93
OW	28	30	31	33
NW	32	50	60	60
GL	5	9	9	9
ZG	46	87	92	92
FR	236	324	349	381
SO	98	116	120	127
BS	394	798	905	1005
BL	145	265	351	435
SH	59	86	84	109
AR	8	8	13	13
AJ	5	5	8	8
SG	134	242	272	294
GR	115	231	260	265
AG	93	281	324	403
TG	49	122	158	221
TI	161	206	220	254
VD	461	647	680	731
VS	153	188	194	192
NE	133	210	229	258
GE	551	629	675	687
<i>Total</i>	<i>4056</i>	<i>6419</i>	<i>7186</i>	<i>8067</i>

- Quellen: – Staatsrechnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft
– Finanzhaushalt der Kantone 1930–1971, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 520
– Angaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Sektion Finanzausgleich und Statistik

Tabelle 4: Die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden

Jahr	Nominell Mio. Fr.	Real * Mio. Fr.	Real * pro Kopf Fr.
1960	6 478	6 478	1 193
1961	7 652	7 509	1 366
1962	8 710	8 194	1 448
1963	9 920	9 026	1 559
1964	11 435	10 093	1 714
1965	12 374	10 558	1 777
1966	14 021	11 427	1 906
1967	14 869	11 644	1 921
1968	16 399	12 537	2 045
1969	18 074	13 488	2 171
1970	20 285	14 604	2 329
1971	24 230	16 361	2 587
1972	27 796	17 604	2 757
1973	31 938	18 601	2 892

* bereinigt aufgrund des Indexes der Konsumentenpreise.

Quelle: Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Tabelle 5: Schwerpunkte im Bundeshaushalt

Aufgaben	1960		1973	
	Mio. Fr.	% *	Mio. Fr.	% *
Landesverteidigung	969	37,3	2 555	22,0
Soziale Wohlfahrt	326	12,5	2 457	21,1
Verkehr	160	6,2	1 743	15,0
Unterricht und Forschung	113	4,3	1 195	10,3

* in % der Gesamtausgaben.

Quelle: Staatsrechnungen der Schweiz. Eidgenossenschaft.

*Tabelle 6: Übertragungen des Bundes an öffentliche Haushalte
1960—1973*

Jahr	Beiträge an lauf. Ausgaben in Mio. Fr.	Anteile an Steuern in Mio. Fr.	Beiträge an Investi- tionen in Mio. Fr.	Total in Mio. Fr.	in % der Ge- samtausgaben des Bundes
1960	189	170	91	450	17,3
1961	218	120	352	690	21,1
1962	261	232	495	988	26,8
1963	264	147	763	1174	28,8
1964	288	277	789	1354	27,9
1965	330	191	860	1381	28,1
1966	443	325	902	1670	29,4
1967	529	249	977	1755	29,9
1968	597	377	1019	1993	30,9
1969	643	362	1079	2084	29,4
1970	698	474	1234	2406	31,0
1971	881	478	1430	2789	31,1
1972	987	679	1680	3346	32,3
1973	991	692	1737	3420	29,4

Quelle: Angaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

*Tabelle 7: Struktur der Steuereinnahmen
von Bund, Kantonen und Gemeinden*

Jahr	Einkommens- und Vermögenssteuern %o *	Verbrauchssteuern %o *
1955	61,0	39,0
1960	61,8	38,2
1965	62,3	37,7
1970	66,4	33,6
1971	67,2	32,8
1972	67,0	33,0

* Anteil an den gesamten Steuereinnahmen.

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden;
Statistische Quellenwerke der Schweiz.

**Tabelle 8: Steuerpflichtige und Steueraufkommen ¹
Wehrsteuer 15. Periode (1969/70)**

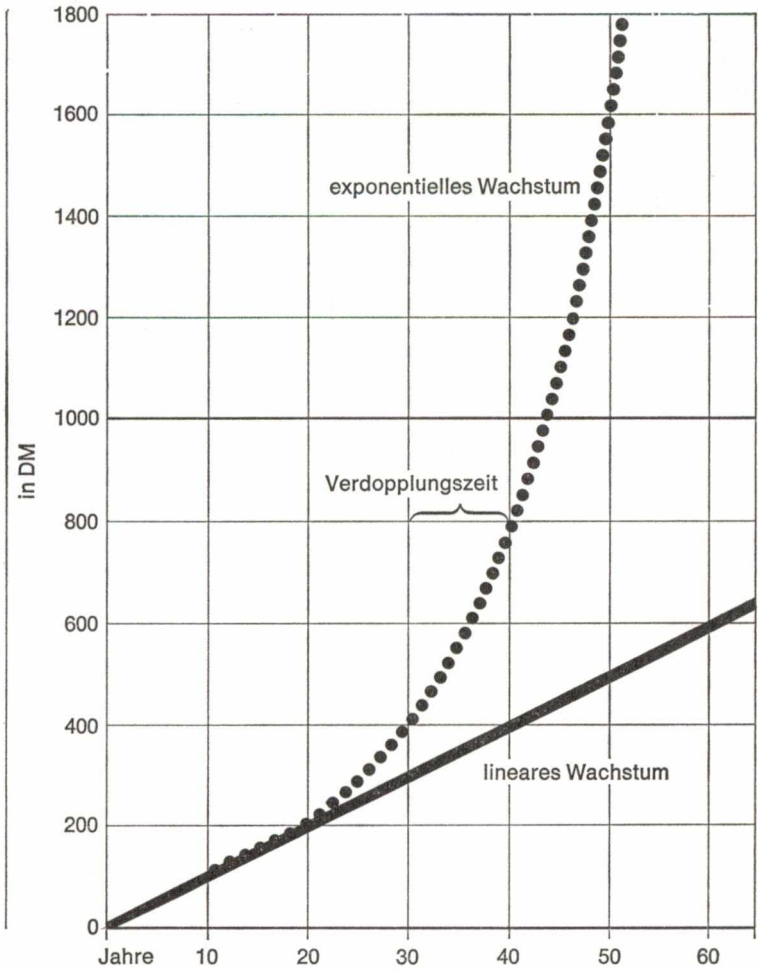
Einkommensstufe ²	Pflichtige	Steuerertrag
1000 Fr.	%	%
—19,9	75,4	12,6
20—49,9	20,9	25,0
50—99,9	2,6	20,0
100 und mehr	1,1	42,4
	100,0	100,0

¹ Natürliche Personen; Normal- und Sonderfälle, ohne an der Quelle besteuerte Fremdarbeiter.

² Steuerbares Einkommen.

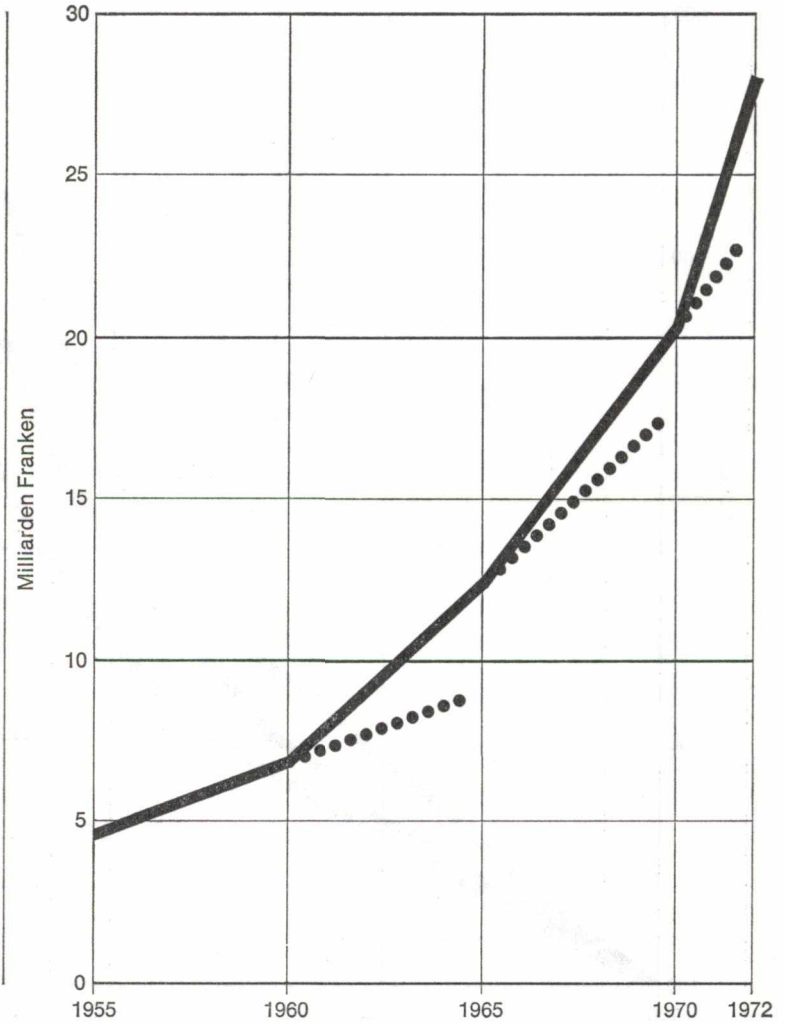
Quelle: Eidg. Wehrsteuer, Statistik der 15. Periode; Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 492, November 1973.

1: Exponentielles und lineares Wachstum

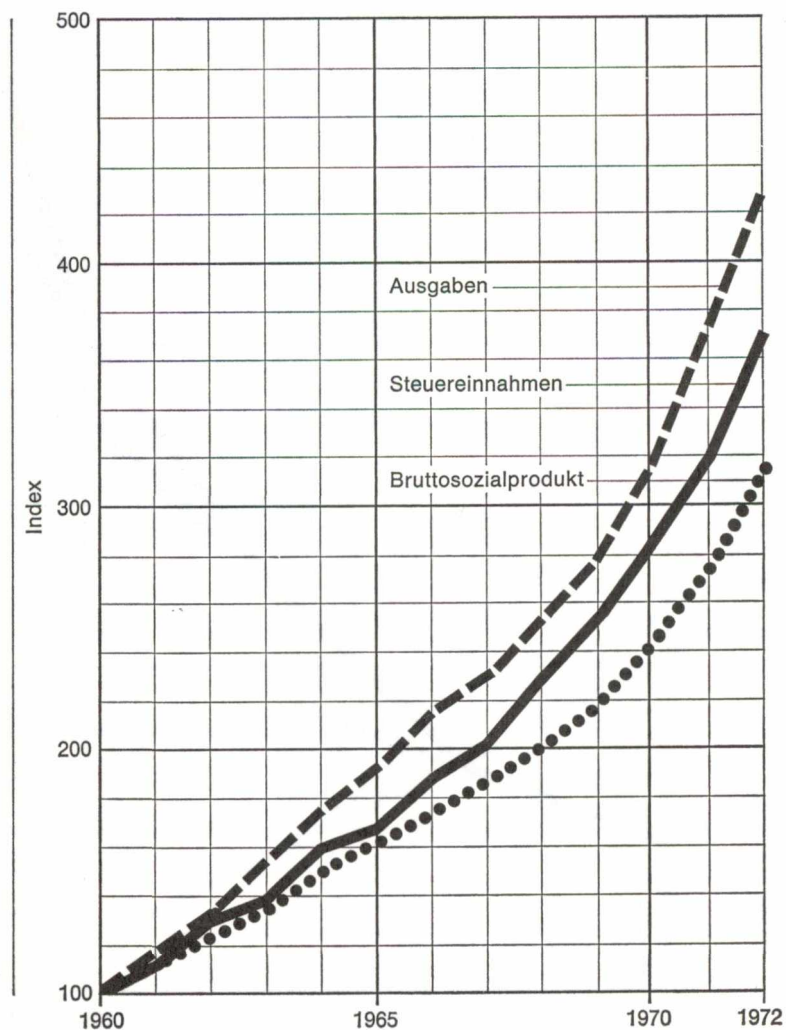


Quelle: Meadows / Die Grenzen des Wachstums

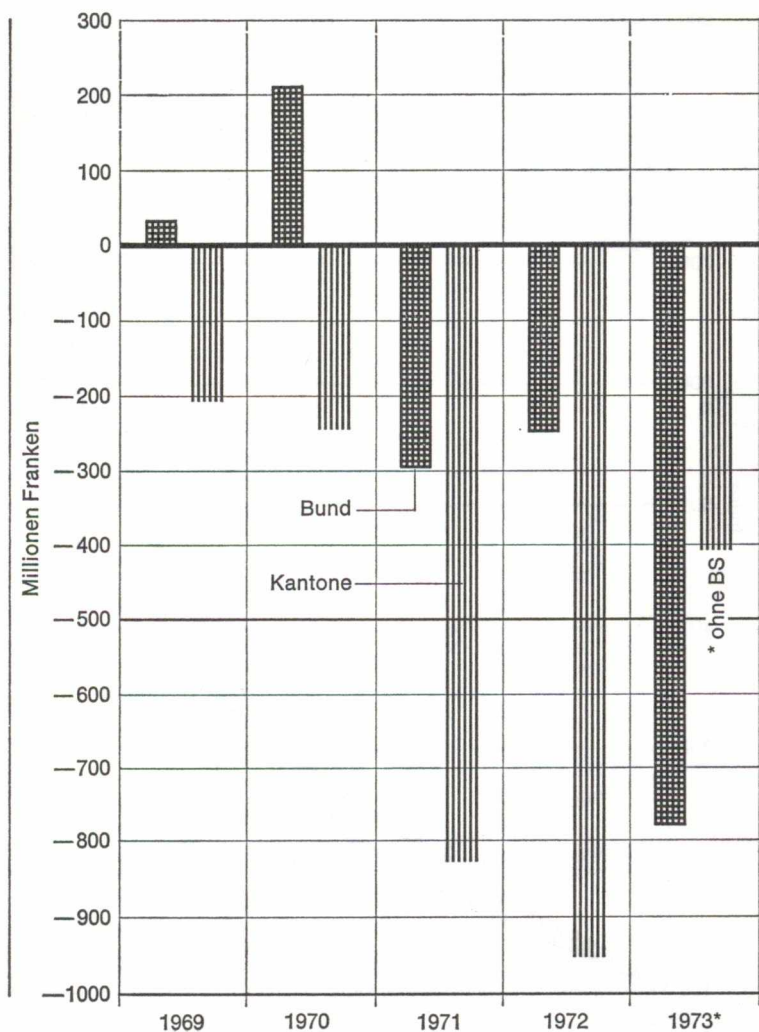
2: Entwicklungstendenzen der Staatsausgaben
(Bund, Kantone, Gemeinden)



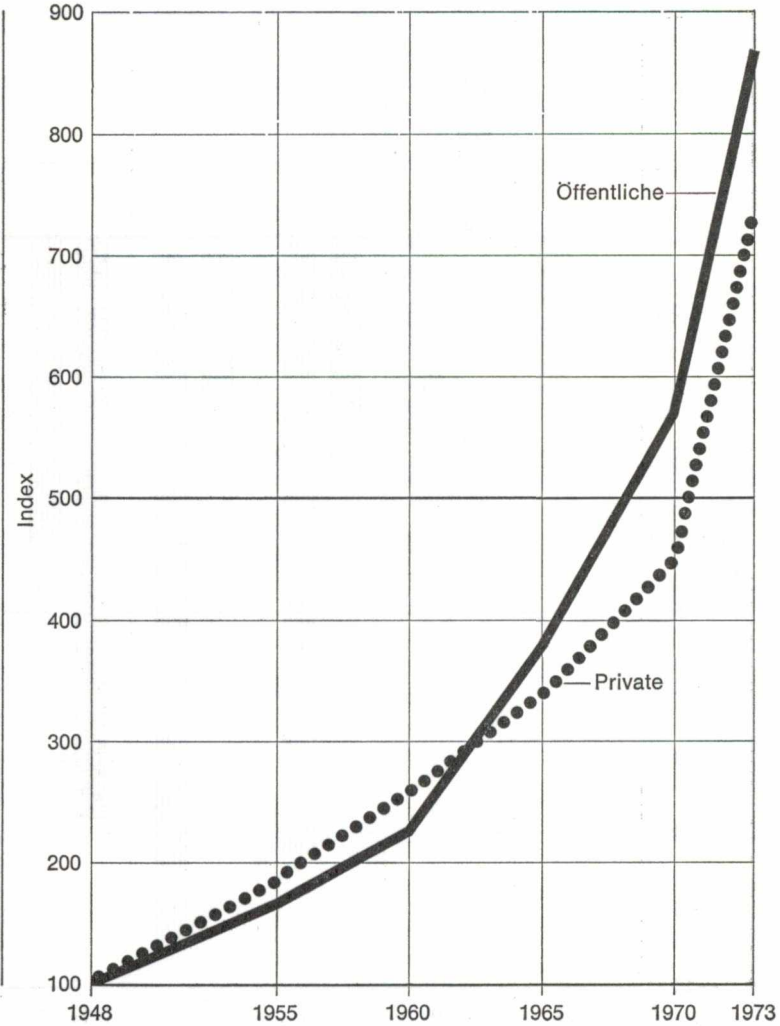
3: *Bruttosozialprodukt, Steuereinnahmen und Ausgaben*
(Bund, Kantone, Gemeinden)



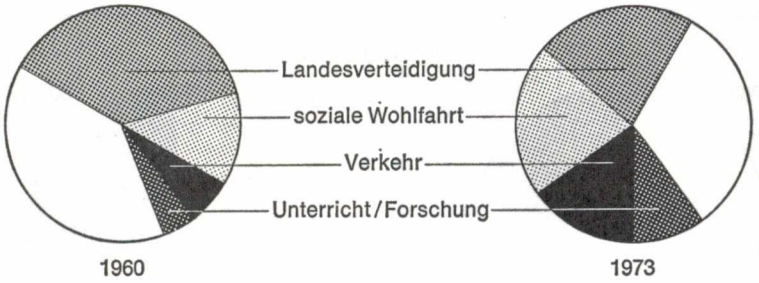
4: Rechnungsabschlüsse des Bundes und der Kantone (Finanzrechnungen)



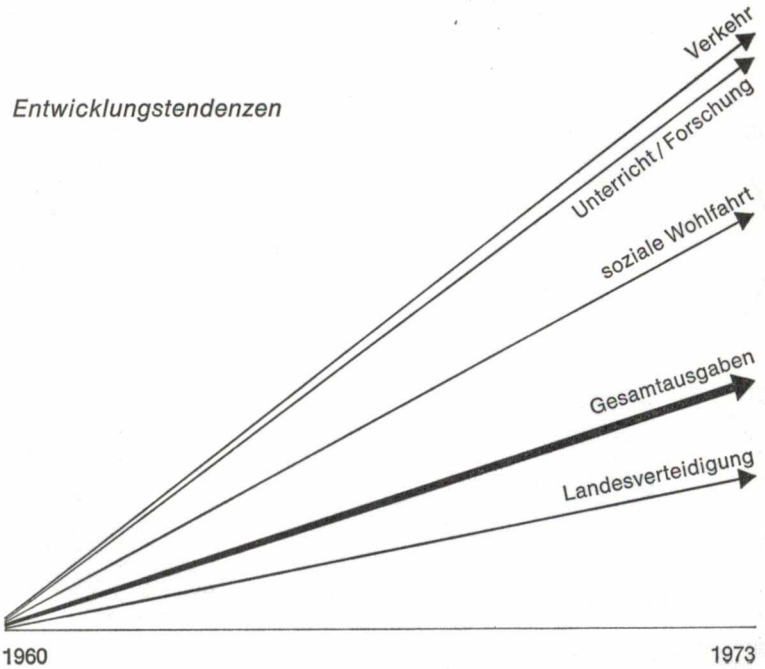
5: Bautätigkeit in der Schweiz



6: Schwergewichte im Bundeshaushalt

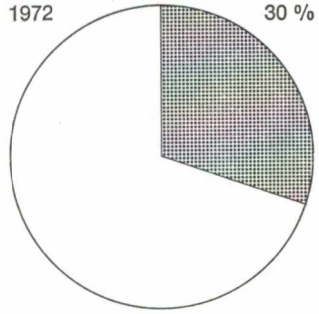
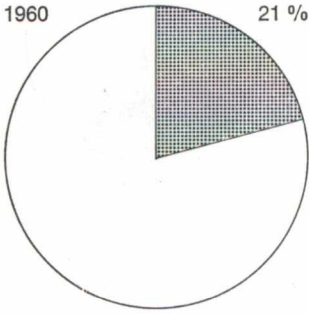


Entwicklungstendenzen

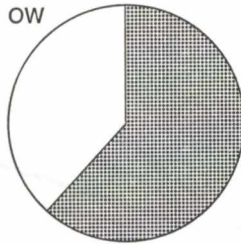
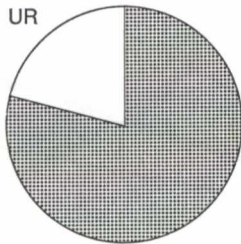
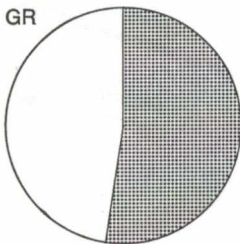
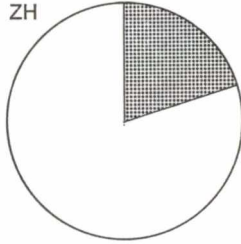
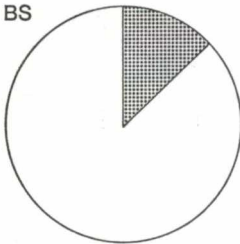


7: Die finanziellen Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen

Kantone insgesamt

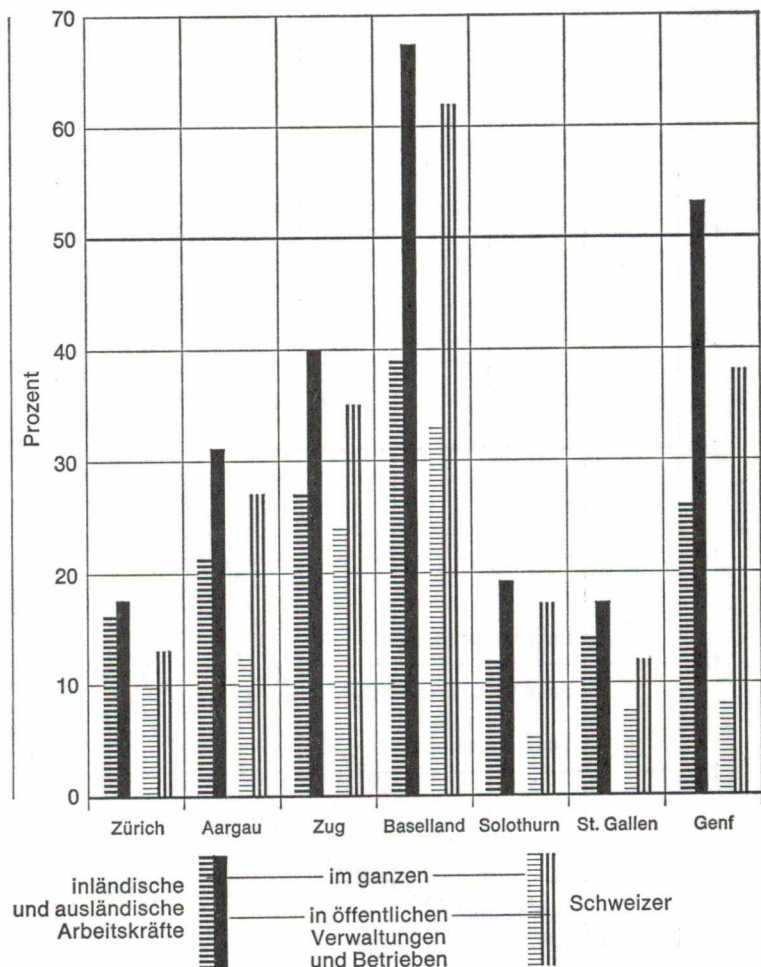


Einzelne Kantone 1972



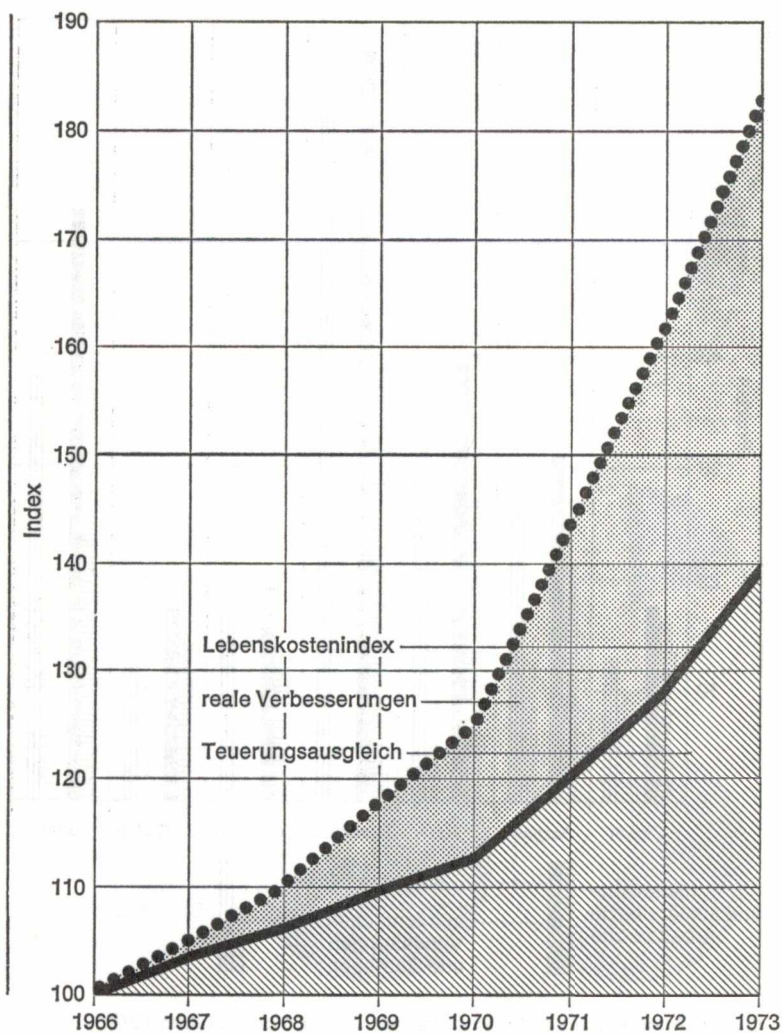
 Anteile und (Bundes-) Beiträge als Einnahmen der Kantone

8: Zuwachsrate der unselbständig Berufstätigen 1960—1970

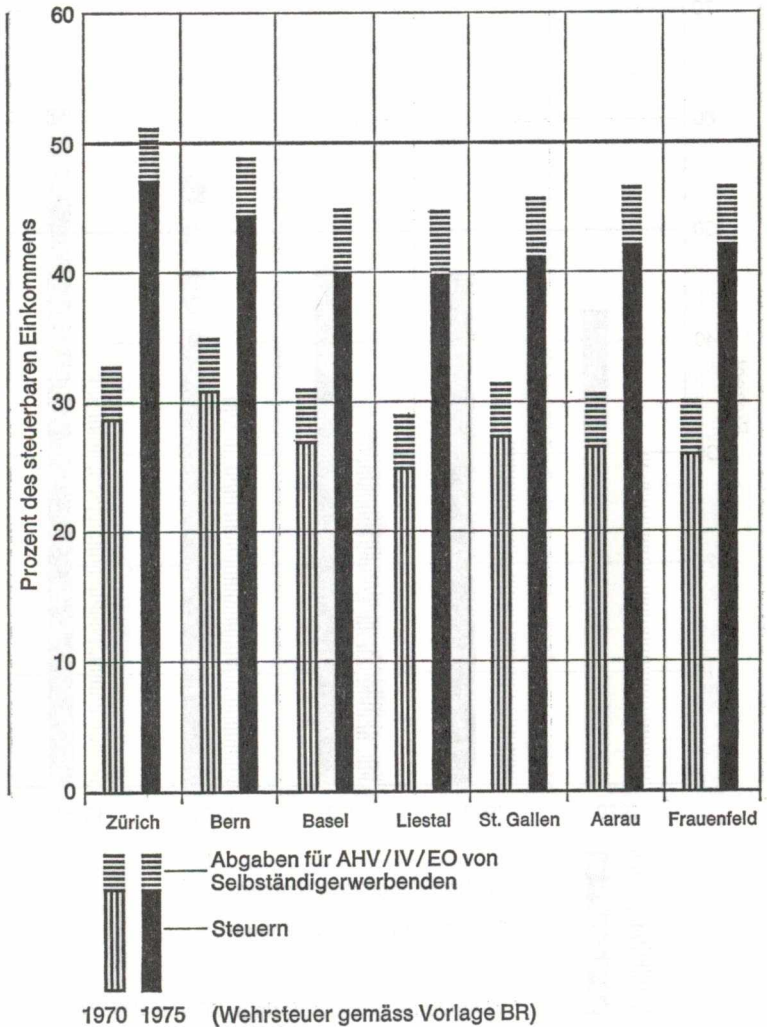


Quelle: Angaben des Eidg. Statistischen Amtes, Volkszählung 1970

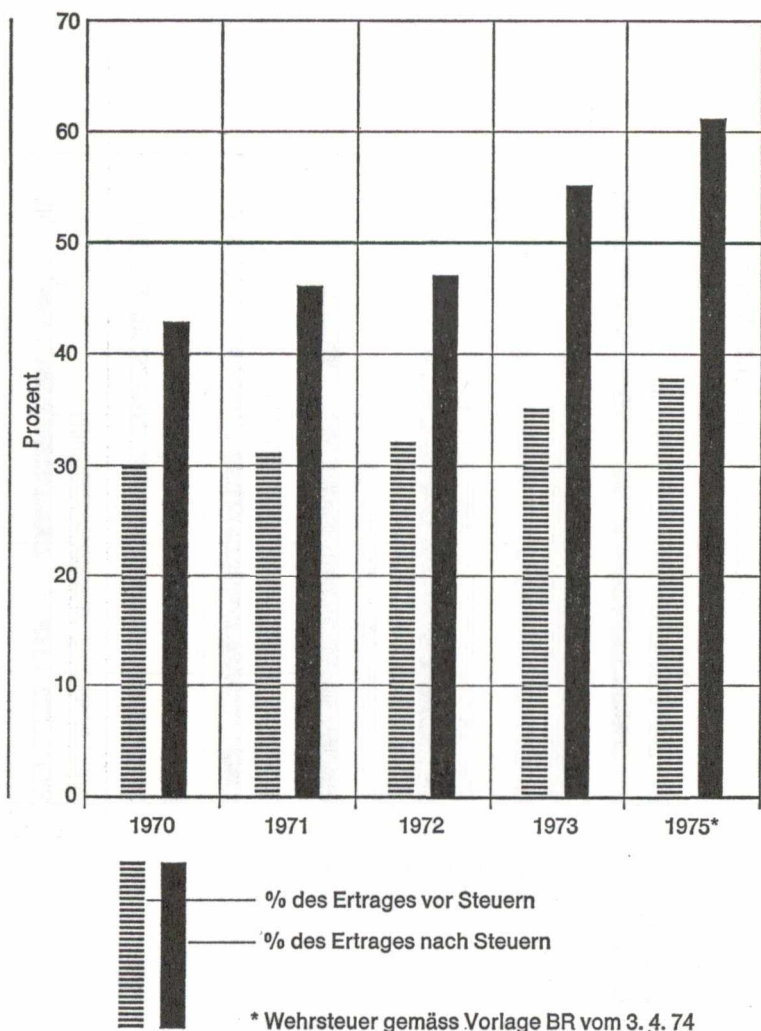
9: Personalbezüge der Bundesverwaltung, PTT, SBB pro Mitarbeiter



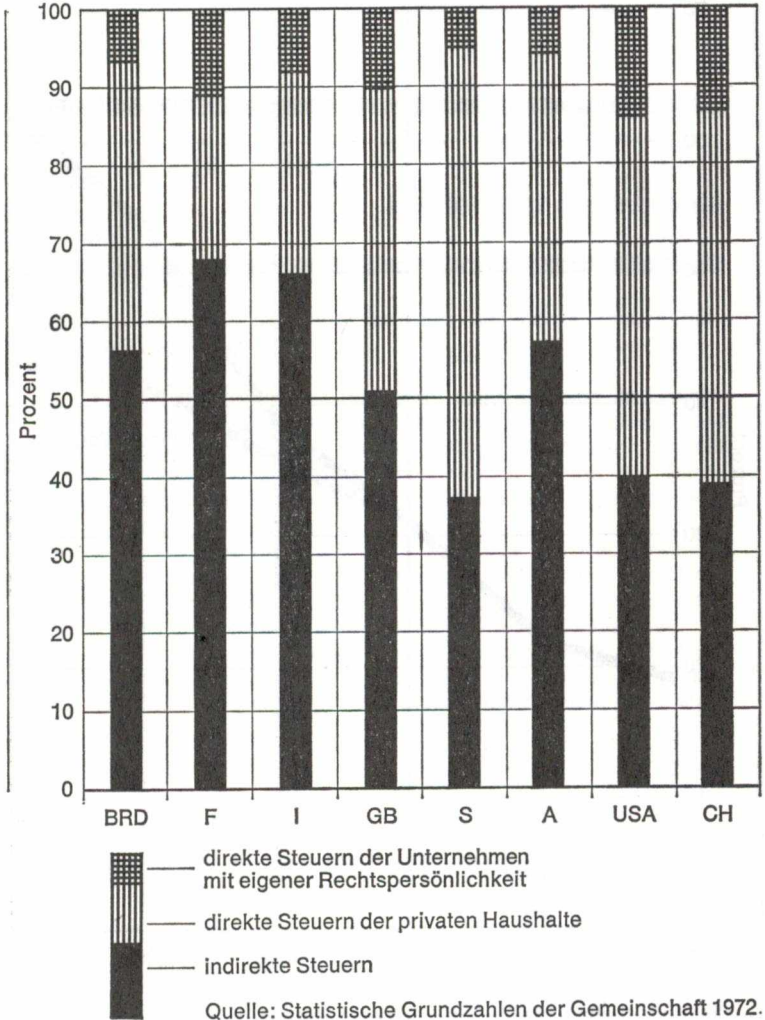
10: Maximalbelastung durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern sowie die Wehrsteuer in ausgewählten Kantonshauptorten



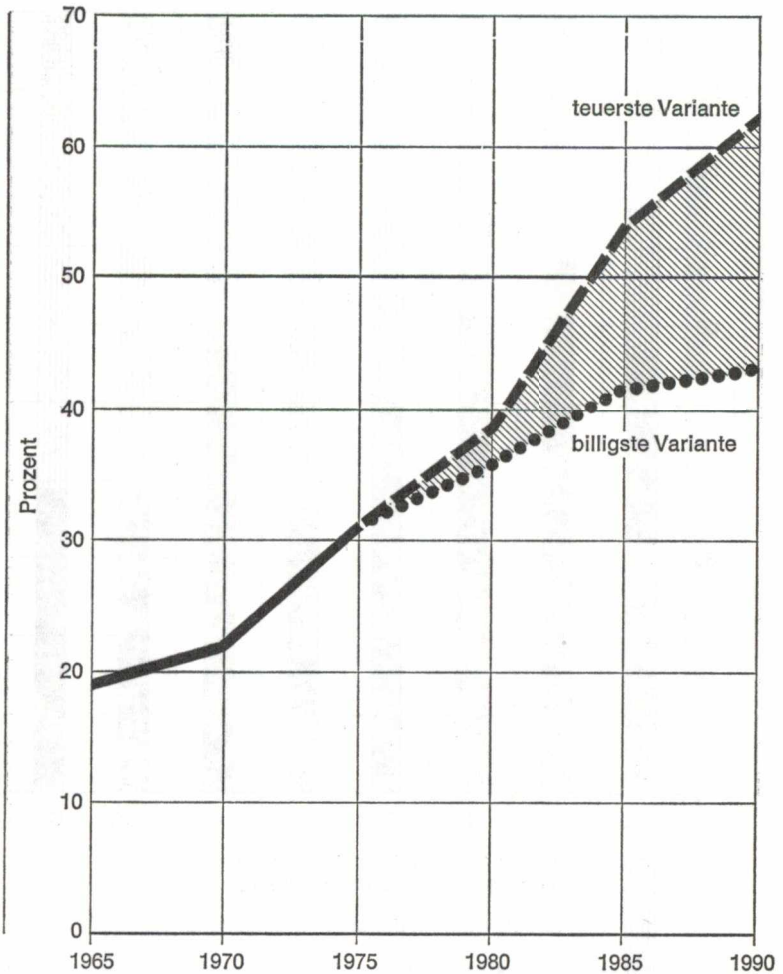
11: Gesamtbelastung juristischer Personen durch Staats-, Gemeinde- und Wehrsteuer (Beispiel aus der Stadt Zürich)



12: Aufteilung der gesamten Steuereinnahmen 1970



13: Die Kosten der sozialen Sicherheit in der Schweiz
(Gesamtbelastung der Arbeitgeber, der Versicherten und der
öffentlichen Hand in Prozent des AHV-pflichtigen Erwerbseinkommens)



Quelle: Wirtschaftspolitische Mitteilungen 1, Januar 1974

Dr. Anton Egli

Die Kontrollfunktion kantonaler Parlamente

Veranschaulicht an Beispielen aus den Kantonen Luzern, Aargau und Freiburg.

In dem Masse, in dem das Parlament seine Stellung im Gesetzgebungsverfahren einbüsst, gewinnt seine Kontrollfunktion über Regierung und Verwaltung an Bedeutung. Doch worin besteht diese Kontrolle? Über welche Möglichkeiten verfügt das Parlament? Wie werden Kontrollen tatsächlich vorgenommen und welche Wirkungen erzeugen sie?

Der Autor lässt es nicht bei der Darstellung der Rechtsnormen bewenden, sondern untersucht den konkreten Ablauf von Kontrollhandlungen, die praktische Handhabung der Kontrollmittel durch den Parlamentarier sowie deren politische Wirksamkeit.

Die Bedeutung dieses Buches besteht darin, dass für einmal die Problematik in den Kantonen beleuchtet wird, obgleich sie, was das Grundsätzliche anbetrifft, den kantonalen Rahmen bei weitem sprengt.

«Res publica helvetica» Band 5. 232 Seiten, kart. Fr./DM 28.—

Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart

Dr. Balz C. Hosang

Parteien und Presse

Die Beziehungen zwischen den politischen Parteien und der politischen Presse.

Ein Beitrag zum Problem der Meinungsbildung durch die politische Presse im Kanton Zürich.

Die Diskussion um aktuelle Probleme der Presse ist nicht zuletzt deshalb so schwierig, weil ein ausgesprochener Mangel an tragfähigen Basisuntersuchungen herrscht. Begriffe, die zum Alltagswortschatz eines Journalisten gehören, sind wissenschaftlich kaum geklärt und noch seltener in einem weiteren Zusammenhang erforscht worden.

Der Autor analysiert für das Gebiet des Kantons Zürich das Meinungsspektrum, welches von der politischen Presse wiedergegeben wird. Sie wendet sich den Beziehungen zwischen den politischen Parteien und der politischen Presse zu und versucht den Beziehungswandel während der letzten fünfzig Jahre nachzuweisen. Sie zeigt, dass die Loslösung der Zeitung von den Parteien recht weit gediehen ist, dass andererseits aber diese Umstrukturierung noch keineswegs eine seriöse Basis für die Meinungsbildung garantiert.

«Communicatio publica» Band 2. 192 Seiten, kart. Fr./DM 28.—

Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart

Eidgenössische Zukunft

Bausteine für eine kommende Schweiz
ausgewählt und zusammengetragen von Friedrich Salzmänn

- 1 Friedrich Salzmänn
Kleiner Staat — was nun?
Eidgenössische Zukunft zwischen Ost und West
- 2 Dr. Ernst Jaggi
Bauer aus eigener Kraft
Aktuelle Aufgaben der Agrarpolitik im industriellen Kleinstaat
- 3 Prof. Dr. Hugo Sieber
Was sagt der Nationalökonom dazu?
Antworten auf umstrittene Fragen aus dem
Bereich der Volkswirtschaft
- 4 Richard Reich
Politische Toleranz
- 5 Dr. Hans W. Kopp
Rechtsprobleme der nächsten Generation
- 6 Markus M. Ronner
Aktive Neutralität
- 7 Dr. Marc Virost
Vom Anderssein zur Assimilation
Merkmale zur Beurteilung der Assimilationsreife der Ausländer in
der Schweiz
- 8 Prof. Dr. Rudolf L. Bindschedler
Die Schweiz in der Völkergemeinschaft von morgen
- 9 Dr. Arnold Jaggi
Die Schweiz — gestern, heute und morgen
- 10 Andreas Blum
Ist unser Parlament überfordert?
- 11 Dr. Hans W. Kopp
Krise und Demokratie

VERLAG PAUL HAUPT BERN UND STUTTGART

Res publica helvetica

Die Reihe «Res publica helvetica» steht grösseren Arbeiten auf dem Gebiet der gesamten Staatswissenschaften, insbesondere aber breiter ausgelegten wissenschaftlichen Untersuchungen zur schweizerischen Politik offen. Sie bildet damit die sinnvolle Ergänzung zur Reihe «Staat und Politik», die einem weiteren Kreis der Öffentlichkeit kleinere Schriften namhafter Autoren zu grundsätzlichen Fragen der Politik, der gesellschaftlichen Struktur, der wirtschaftlichen Ordnung und der Staatslehre zugänglich macht.

Bisher sind erschienen:

Band 1

Erwin Bucher

Der Gemeinderat der Stadt St. Gallen

Analyse eines schweizerischen Stadtparlamentes

333 Seiten, kartoniert Fr. 24.80

Band 2

Jürg Steiner

Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt

Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz

Mit einem Vorwort von Stein Rokkan

365 Seiten, kartoniert Fr. 48.—

Band 3

Dionys Lehner

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen im Hinblick auf eine Bundesfinanzreform

156 Seiten, kartoniert Fr. 27.80

Band 4

Gerhard Schmidtchen

Schweizer und Entwicklungshilfe

Innenansichten der Aussenpolitik

Band I: 170 Seiten, davon 79 Tabellen und 10 grafische Darstellungen.

Kartoniert Fr. 5.—

Band II: Tabellensammlung, 118 Seiten, davon 108 Tabellen.

Kartoniert Fr. 16.—

Band 5

Anton Egli

Die Kontrollfunktion kantonaler Parlamente

232 Seiten, kartoniert Fr. 28.—

Staat und Politik

Herausgegeben von Richard Reich in Verbindung mit Prof. Marcel Bridel, Prof. Kurt Eichenberger, Prof. Willi Geiger, Prof. Erich Gruner, Prof. Max Imboden †, Prof. Roland Ruffieux und Prof. Dietrich Schindler.

- 7 Prof. Dr. Erich Gruner
Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat
Alte und neue Opposition in der Schweiz und ihre Funktion
in einem modifizierten Regierungssystem
71 Seiten. 1969. Kartoniert Fr. 6.80
- 8 Prof. Dr. Fritz Marbach
Der Generalstreik 1918 — Fakten, Impressionen, Illusionen
Mit einem Geleitwort von Dr. h. c. Willy Bretscher
79 Seiten. 1969. Kartoniert Fr. 8.80
- 9 Prof. Dr. Hans Würgler
Konzept einer neuen Agrarpolitik
51 Seiten. 1969. Kartoniert Fr. 6.80
- 10 Dr. Gerhard Kocher — Prof. Dr. Bruno Fritsch
Zukunftsforschung in der Schweiz
Mit einem Beitrag von Prof. Dr. Bruno Fritsch
«Kann die Zukunft erforscht werden?»
54 Seiten. 1970. Kartoniert Fr. 5.80
- 11 Prof. Dr. Hans Huber — Prof. Dr. Egon Tuchtfeldt
Wirtschaftspolitische Ziele in der Verfassung?
76 Seiten. 1970. Kartoniert Fr. 7.80
- 12 Dr. Pius Bischofberger — Dr. Raimund E. Germann —
Prof. Dr. Roland Ruffieux
Verwaltung im Umbruch
Mit einem Vorwort von Prof. Dr. Willi Geiger
135 Seiten. 1972. Kartoniert Fr./DM 13.80
- 13 Dr. Kurt Müller
Zukunft ohne Freiheit?
Politische Folgen des geistigen Wandels
Mit einem Vorwort von Prof. Dr. Karl Schmid
65 Seiten. 1973. Kartoniert Fr./DM 8.80
- 14 Prof. Dr. Hans Letsch
Überforderter Staat — überforderte Wirtschaft

Ausgehend von den Entwicklungstendenzen unserer öffentlichen Finanzen, deren Ursachen und Bedeutung, werden drei Hauptprobleme behandelt. Zunächst zeigt der Autor, welche staatspolitischen und volkswirtschaftlichen Gefahren mit der Expansion der Staatsverwaltung verbunden sind. Alsdann würdigt er die sukzessive und massiv gestiegenen Steuer- und Soziallasten, insbesondere deren Auswirkungen auf die Wirtschaft. Schliesslich wird die Frage nach den Grenzen der Einkommensumverteilung gestellt. Die insgesamt recht kritische Analyse führt zur Folgerung, dass in der Finanz- und Steuerpolitik vermehrt volkswirtschaftliche Ziele Priorität beanspruchen müssten.

Der Autor

Prof. Dr. oec. publ. Hans Letsch, 31. 3. 1924. Titularprofessor mit ständigem Lehrauftrag an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Studium der Nationalökonomie an der Universität Zürich; Studienaufenthalte in Stockholm, London (London School of Economics and Political Science) und Köln (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut Prof. Schmölders).

1952—1970 Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung (Chef der kantonalen Finanzverwaltung Aarau; Generalsekretär des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements, Bern); seit 1970 Direktionspräsident der Verzinkerei Zug AG und (im Nebenamt) Leiter der Koordinations- und Beratungsstelle der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren.