

Marktwirtschaft und Steuerreform

von Professor Hans Letsch, Aarau

Erweiterte Fassung des Referates, gehalten anlässlich der Mitstifter-Versammlung der Anlagestiftung Schweizerischer Personalvorsorgeeinrichtungen vom 11. April 1990 in Zürich.

Marktwirtschaft und Steuerreform

Von Professor Hans Letsch, Aarau

Übersicht

	Seite
Einleitung	5
1. Leitideen der Sozialen Marktwirtschaft	5
2. Grundsätze für die Finanz- und Steuerpolitik	6
2.1. Allgemeines	6
2.2. Prioritäten und Effizienz in der Aufgabenerfüllung	7
2.3. Marktkonforme und sozial ausgewogene Finanzierung	9
3. Konsequenzen für eine zeitgemässe Steuerreform	11
3.1. Die Zielsetzungen des Bundesrates	11
3.2. Stossrichtungen für eine neue Finanz- und Steuerordnung	12
3.3. Wie weiter?	14
Schlussbemerkungen	15

Einleitung

Das Wort «Steuer» begegnet uns in verschiedener Form. Als Bürger denken wir zuerst an Abgaben, die wir der Staatskasse schulden. «Das Steuer» ist aber auch eine Vorrichtung, die es erlaubt, ein Gefährt in die gewünschte Richtung zu bringen. Wir täuschen uns kaum, wenn wir sowohl dem als auch der Steuer zubilligen, dass sie Lenkungsfunction hat, selbst wenn bei «der Steuer» der Abgabezweck im Vordergrund steht. Räumt eine Gesellschaft den Grundsätzen der Freiheit Priorität ein, sollte sie sich nicht durch staatliche Organe steuern lassen. Sie wählt eine *Staatsform*, in der sich der Mensch als Persönlichkeit möglichst frei entfalten kann, die entsprechend Eigentum, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und föderalistische Strukturen respektiert. Sie wählt ferner eine *Wirtschaftsordnung*, die dem Unternehmer und den Sozialpartnern eine Schlüsselstellung einräumt, Markt und Wettbewerb als Steuerungselemente garantiert. «Wenn Steuern Unternehmen steuern», hat Stephan Schmidheiny in einem Vortrag einmal gesagt, sind Fehlentwicklungen vorprogrammiert. Damit ist auch der Aufbau des Referates angedeutet. In einem ersten Teil gilt es, einige Leitideen unserer Wirtschaftsordnung, also der Sozialen Marktwirtschaft, in Erinnerung zu rufen. Daraus ergeben sich im zweiten Teil Grundsätze für die Finanz- und Steuerpolitik und im dritten Teil Konsequenzen für eine marktwirtschaftlich orientierte Steuerreform.

1. Leitideen der Sozialen Marktwirtschaft

Als Ludwig Erhard nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik den wirtschaftlichen Wiederaufbau einleitete, ging es ihm «nicht um die Wiederherstellung einer *laissez-faire*-Wirtschaft», sondern darum, «*das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden*». Alfred Müller-Armack, der Idee und Konzept der Sozialen Marktwirtschaft massgebend geprägt hat, wie Ludwig Erhard, dem das Verdienst der politischen Realisierung zukommt, wurden nicht müde, stets die entscheidende Bedeutung der «*Marktkonformität*» als primäres Kriterium allfälligen staatlichen Handelns zu unterstreichen, und dieses damit in enge Grenzen zu weisen. Wir kennen den imposanten Leistungsnachweis dieses Ordnungsprinzips sowohl in der BRD als auch in der Schweiz. Wir waren und sind

aber auch Zeugen, wie trotz erstaunlicher Erfolge das Vertrauen in die Marktkräfte gelitten, und dafür der *Glaube an die staatliche Machbarkeit* zugenommen hat. Mehr und mehr ertönte der Ruf nach umfassenden staatlichen Instrumentarien zwecks *«Global-Steuerung»* der Wirtschaft. Ausdruck dieser Mentalität sind beispielsweise in der BRD das 1967 erlassene «Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft», in der Schweiz der 1978 in der Bundesverfassung verankerte sogenannte Konjunkturartikel 31 quinquies, der 1982 aufgenommene Preisüberwachungsartikel 31 septies oder die zur Zeit aktuellen gesetzlichen Massnahmen im Energiebereich, zur vermeintlichen Technologie- und Wirtschaftsförderung oder zur Reglementierung des Konsumkreditgeschäfts. Kein Wunder, dass zur Steuerung der Wirtschaft auch *mehr Steuern* erforderlich waren, und dass die gesamte Fiskalbelastung, vor allem in den Jahren nach 1965, gewaltig zunahm. Trotz vorläufig ungebrochener Konjunktur hält bei uns der Ruf nach dem Staat sogar in einer Zeit an, da andernorts aufgrund verheerender Erfahrungen mit Staatsintervention und Planwirtschaft eine eigentliche Renaissance der Marktwirtschaft im Gange ist.

Welche Anforderungen müsste die Finanz- und Steuerpolitik erfüllen, damit sie zu einer solchen Renaissance beitragen könnte?

2. Grundsätze für die Finanz- und Steuerpolitik

2.1. Allgemeines

Eine erste Erkenntnis – sie scheint selbstverständlich, ist aber grundlegend – hat der Bundesrat immer wieder, beispielsweise in der Botschaft zur Staatsrechnung 1988 formuliert. Er wies auf den *Zusammenhang zwischen Staatshaushalt und Wirtschaft*, konkret darauf hin, dass «der Bund das Wirtschaftsgeschehen durch seine Ausgabenpolitik und die Beschaffung seiner Einnahmen in vielfältiger Art und Weise beeinflusst». Mit andern Worten gesagt: Der Staatshaushalt darf und kann nicht isoliert betrachtet werden. Er führt kein Eigendasein. Er ist nicht Selbstzweck, sondern Teil unserer Volkswirtschaft. Er lebt von ihr und für sie. An diese Wechselwirkung ist in der Sozialen Marktwirtschaft in besonderem Masse zu denken. So mahnte auch Ludwig Erhard als damaliger Bundeskanzler 1965 die Abgeordneten des Bundestages eindringlich, den Bundeshaushalt nicht bloss unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung zu betrachten, sondern *«die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu bedenken, die von Art und Umfang der Bundesfinanzen ausgehen»*.

Aufgrund der Leitideen der Sozialen Marktwirtschaft ergibt sich daraus als zweite Erkenntnis *das Ziel der Finanz- und Steuerpolitik*. Diese hat in erster Linie «das Gedeihen der Volkswirtschaft zu bewirken und aufrecht zu erhalten» (Masoin). Wenn der Staat jedem Einzelnen und den Unternehmungen Mittel entzieht, und ihnen diese durch verschiedene Kanäle dann wieder zuführt, sollen primär die

Marktkräfte und der Wettbewerb gewährleistet, Leistungs- und Risikobereitschaft geschont und soziale Härten vermieden werden. Langfristiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum unter gebotener Schonung der natürlichen Ressourcen und der Umwelt sind heute die wichtigsten Anliegen der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik gleichermaßen. «Le fonctionnement de l'état», das ein früherer eidgenössischer Finanzminister so oft beschworen hat, wenn es darum ging, mehr Steuern einzutreiben, setzt «le fonctionnement de l'économie» voraus. Es geht also darum, den *grössten gesamtwirtschaftlichen Nutzen, den wir uns von der Sozialen Marktwirtschaft erhoffen, durch finanz- und steuerpolitische Massnahmen nicht zu mindern, sondern nach Möglichkeit sogar zu steigern*. Die Aufgabe ist allerdings nicht leicht, weil verlässliche und messbare Aussagen zur Überwälzung und Wirkung von Steuern und Subventionen äusserst schwierig sind. Diese können und werden sich oft neutralisieren, weshalb mehr Transparenz über die sogenannte Steuer- und Ausgabeninzidenz wichtig und Voraussetzung dafür wäre, das ganze Finanz- und Steuersystem zu vereinfachen und erst noch effizienter zu gestalten.

Im vollen Bewusstsein dieser Schwierigkeiten ergibt sich daraus als dritte Erkenntnis die Notwendigkeit, die *wichtigsten Grundsätze der Ausgabenpolitik einerseits, jene der Steuerpolitik andererseits zu formulieren*. Auf den kürzesten Nenner gebracht, lassen sie sich so umschreiben: Klare Prioritäten und Effizienz in der Aufgabenerfüllung sowie marktconforme und sozial ausgewogene Mittelbeschaffung zwecks Aufgabenfinanzierung. Was heisst das konkret?

2.2. Prioritäten und Effizienz in der Aufgabenerfüllung

Die Ausgabenpolitik steht nicht im Mittelpunkt der heutigen Überlegungen, kann aber nicht vollständig ausgeklammert werden. Abgesehen davon, dass es wesentlich von Art und Höhe der staatlichen Ausgaben abhängt, ob in der Wirtschaft Markt und Wettbewerb oder aber staatliche Instanzen das Sagen haben, lösen die Ausgaben ja jenen Mittelbedarf aus, den es dann durch Steuern und Abgaben oder Schulden zu finanzieren gilt. Ich beschränke mich auf drei Grundsätze.

Erstens: Voraussetzung für die Entfaltung des Einzelnen und der Unternehmungen im Rahmen einer freiheitlichen Staats- und Wirtschaftsordnung ist eine gut ausgebaute *Infrastruktur* im weitesten Sinn. Diese stellt gewissermassen «den Unterbau der Wirtschaft» dar, den der Staat bereitzustellen hat. Darunter fallen nicht etwa bloss Strassen und ein leistungsfähiges Schienennetz, sondern auch Rechtssicherheit, eine zeitgemässe Ausbildung auf allen Stufen, Grundlagenforschung, Gesundheits- und Umweltschutz u.a. Umgekehrt haben *Subventionen* in einer marktwirtschaftlichen Ordnung keinen oder höchstens einen sehr begrenzten Platz, weil sie Angebot und Nachfrage von den Wegen ablenken, die der Markt weist. Oft, z.B. mit den in letzter Zeit mehr und mehr Mode gewordenen Krediten zur Innovations- und Technologieförderung, werden zudem die Verantwortung zwischen Unternehmer und staatlichen Instanzen verwischt, Wettbewerbsverzerrungen ausgelöst und mehr Innovationsmüdigkeit als Innovationserfolge erzielt. Die Erfahrungen in der BRD sind diesbezüglich schlüssig, werden hierzulande aber

schlicht negiert. Prof. Hamm von der Universität Marburg urteilt hart: «Unternehmer unternehmen nur noch dann etwas, wenn sie dafür öffentliche Mittel erhalten.» Und das Kieler Institut für Weltwirtschaft stellt in seinen 1987 erarbeiteten Thesen zur Technologiepolitik die Forderung auf: «Da sich jedes Land bei einem einseitigen Verzicht auf Subventionen Nachteile ausrechnet, sind internationale Verhandlungen nötig, um einen Wettlauf zu beenden, bei dem es nur noch Verlierer und keine Gewinner mehr gibt.»

Zweitens: Die hohe Effizienz der marktwirtschaftlichen Ordnung bringt Risiken für den Einzelnen sowie Einkommens- und Vermögensunterschiede mit sich, die aus sozialen Erwägungen einer Korrektur bedürfen. Deshalb kann sich der Staat der Mitverantwortung für eine angemessene *soziale Sicherheit* nicht entziehen. Sein Engagement im Bereich der AHV, IV, Arbeitslosen-, Kranken- und Unfallversicherung u.a. ist deshalb grundsätzlich gerechtfertigt. Es stösst jedoch dort an Grenzen, wo Anreize zur persönlichen Verantwortung genommen und finanzielle Leistungen ungezielt, allzu grosszügig nach dem Giesskannensystem ausgeschüttet werden. Vor allem aber wird es bedenklich, wenn aus der Gunst des Augenblicks Leistungen ohne ausreichende Berücksichtigung langfristiger Entwicklungstendenzen erbracht, und Finanzierungsfragen ohne Einbezug der Auswirkungen auf Leistungswillen und Risikobereitschaft der Beitragszahler «gelöst» oder – was noch schlimmer ist – einfach vor sich her geschoben werden (10. AHV-Revision!).

Drittens: Bundesrat und Parlament, unterstützt durch eine fleissige Verwaltung, entfalten an sich eine bewundernswerte *Betriebsamkeit*. Möglicherweise sind sie echt überfordert. Der wesentliche Grund liegt indessen nicht darin, dass die Verwaltung personell unterdotiert ist, die Partei- und Fraktionssekretariate über zu wenig Mittel verfügen, und die Parlamentarier zu wenig in Bern sind. Die jährliche Aufstockung der Personalbestände, die höheren Beiträge an die Fraktionen, Sondersessionen und der Ruf nach einem Berufsparlament tragen nichts zu höherer *Effizienz* bei. Sie verstärken vielmehr jene verhängnisvolle Eigendynamik des Apparates, die schon Parkinson diagnostiziert hat, und die unweigerlich den «Steuer-Staat» im doppelten Sinn des Wortes verstärkt. Gemeinkostenwertanalysen oder andere Untersuchungen zur Effizienzsteigerung in der Verwaltung und den Bundesbetrieben kamen bisher nicht über Ansätze hinaus. Und dort, wo konkrete und erfreuliche Ergebnisse vorlagen, zog der Bundesrat leider nicht die erforderlichen Konsequenzen. So wirbt der Staat auf einem ohnehin ausgetrockneten Arbeitsmarkt Jahr für Jahr zusätzliche Arbeitskräfte ab, mit der Begründung zwar, er hätte neue Aufgaben zu erfüllen, mit dem gleichzeitigen Selbstverständnis aber, bisherige Aufgaben auch dann, wenn diese überholt sind, einfach weiterführen zu können. Anstatt seinen eigenen Laden zu führen, spielt sich der Bundesrat nach aussen zum «guten Diktator» auf, der angebliches Marktversagen korrigieren und der Wirtschaft sagen will, was sie tun soll. Anstatt sich auf Wesentliches zu konzentrieren, verliert sich das Parlament in end- und nutzlosen Debatten. Unter dem Eindruck der erheblichen Einnahmenüberschüsse in den Staatsrechnungen der letzten Jahre ist seine Ausgabendisziplin auf einem absoluten Nullpunkt angelangt. Allein in den letzten

vier Jahren hat das Parlament um rund 400 Mio Franken einmalige, und über 500 Mio Franken jährlich wiederkehrende Ausgaben beschlossen, die über den vom Bundesrat beantragten Krediten lagen. Kein Wunder denn auch, dass sich die ursprünglichen Zielsetzungen des Finanzdepartementes für ein *Bundesbudget 1990* mit massvollem Ausgabenwachstum zerschlugen. Stattdessen zeigt es einen Ausgabensprung von über 7,5 Prozent gegenüber dem Budget 1989, was auch höher ist als das mutmassliche nominelle Wirtschaftswachstum. Ohne kräftiges Gegensteuer wird sich also die Bundesstaatsquote nicht einmal stabilisieren, geschweige denn zurückbilden, sondern erneut ausweiten.

Auf dem Hintergrund dieser stichwortartig angedeuteten bedenklichen Ausgabenpolitik sind nunmehr die Finanzierungsfragen anzugehen.

2.3. Marktkonforme und sozial ausgewogene Finanzierung

Zur Deckung des notwendigen Finanzbedarfs stehen im wesentlichen Steuern und Abgaben sowie Darlehen und Anleihen (also gewissermassen fremde Mittel) zur Verfügung. Über rationale und optimale Finanzierungs- bzw. Steuersysteme sind Bände geschrieben worden, die Regale füllen! Ich muss mich deshalb auch hier auf einige *Grundsätze* beschränken und greife drei Schwerpunktthemen heraus, die ich für die Lösung unserer schweizerischen Probleme als besonders wichtig und aktuell betrachte.

Erstens: Nach der übermässigen Steigerung der *gesamten Fiskalbelastung* um über 50 Prozent seit Mitte der 60er Jahre kommt deren *Rückbildung* im Interesse der Leistungs- und Risikobereitschaft sowie der Wettbewerbskraft unserer Wirtschaft oberste Priorität zu. Unsere Politiker müssen es sich immer wieder sagen lassen: Die Fiskalquote in der Schweiz, d. h. der Anteil der Steuern und obligatorischen Sozialabgaben am Bruttoinlandprodukt, zählt zwar weltweit nicht zu den höchsten, ist aber in den letzten 20 Jahren stärker gestiegen als in allen vergleichbaren Staaten. Das hat uns steuerliche Wettbewerbsvorteile gegenüber unsern Konkurrenten auf den Weltmärkten gekostet, der Flucht in Steuerausweichungen verschiedenster Art (was nicht illegal zu sein braucht) Auftrieb gegeben, und zu einer weitverbreiteten Steuer- und Staatsverdrossenheit beigetragen, die wirtschafts- und staatspolitisch gleichermaßen bedenklich ist. Niemand, auch der Fiskus nicht, kann ein Interesse daran haben, wenn sich die Schattenwirtschaft breit macht, wenn sich Leistung und Risiko nicht mehr lohnen, wenn Produktionsstätten und Geschäfte ins Ausland abwandern. Es geht dann Wirtschafts- und Steuerkraft verloren, so dass das Steueraufkommen bei unveränderten Sätzen sinkt, bzw. höhere Sätze nicht zu einer entsprechenden Ertragssteigerung führen (Swift'sches Steuer-einmaleins). Umgekehrt übersehen die mit dem Computer programmierten Ertragsausfälle als Folge von Steuererleichterungen die psychologisch und volkswirtschaftlich günstigen Wirkungen eines wieder besseren Steuerklimas.

Zweitens: In der *Ausgestaltung* des Steuersystems und der einzelnen Steuern sind primär *nachteilige Auswirkungen auf Markt und Wettbewerb* zu vermeiden. Soweit möglich, ist dabei auch den *Anforderungen der Verteilungsgerechtigkeit* Rechnung zu tragen. Die bereits sichtbaren Nachteile unserer heutigen Steuerordnung haben in letzter Zeit teils radikale Forderungen nach einer – wie gesagt wird – marktwirtschaftlichen Finanzierung des Staates ausgelöst. Priorität wird Preisen, also dem sogenannten Äquivalenzprinzip, ferner Gebühren, Beiträgen und Zwecksteuern gegeben. Die bisher dominierenden Einkommens- und Vermögenssteuern folgen an letzter Stelle. Eine solche totale Umkrepelung stösst indessen solange an Grenzen, als nicht grosse staatliche Aufgabenbereiche privatisiert werden. Dennoch ist nicht zu bestreiten, dass unser heutiges Steuersystem *Mängel* aufweist.

Das gilt zunächst für das *Übergewicht der direkten Steuern* am gesamten Steuerertrag von Bund, Kantonen und Gemeinden. Mit über 70 Prozent ist dieser Anteil nicht bloss sukzessive grösser geworden, sondern er liegt auch über jenem in andern westlichen Industriestaaten. Zugegeben: Die Besteuerung nach dem von Finanzwissenschaftlern immer wieder vertretenen Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit war und ist ein Anliegen, mit dem die in einer Marktwirtschaft gewollten grossen Einkommens- und Vermögensunterschiede gemildert werden sollen, und das landläufig als «gerecht» empfunden wird. Dennoch wurde gerade in der Schweiz eindeutig überboten. Nicht nur das Gewicht der direkten Steuern im ganzen Steuersystem ist zu gross. Einige *Besonderheiten* verstärken die marktwirtschaftlich schädlichen Auswirkungen, so insbesondere die steile Progression, die übersetzten Grenzsteuersätze, die Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne bei der Gesellschaft und beim Aktionär, die Mehrfachbelastung der Ersparnisse, die über das rentenbildende Einkommen hinaus unbegrenzten Abzüge in der Sozialversicherung, die Stempelabgaben usw.

Ein weiterer Vorbehalt bezieht sich auf die Verbrauchssteuern, insbesondere die *Warenumsatzsteuer*. Diese verfälscht in ihrer heutigen Ausgestaltung den Wettbewerb, und zwar wegen der schematischen Differenzierung der Steuersätze zwischen Engros- und Detaillieferungen, vor allem aber wegen der berühmterbichtigen *taxe occulte*, der Schattensteuer auf Investitionsgütern und Betriebsmitteln. Die negativen Auswirkungen würden noch deutlicher sichtbar, wenn im Zuge einer Verlagerung des Gewichts von den direkten auf die indirekten Steuern die Steuersätze der Wust (unter Beibehaltung des heutigen Systems) erhöht werden müssten. Darüber hinaus ist vor *verteilungspolitischen Illusionen* zu warnen. An sich wird Verbrauchssteuern generell nachgesagt, sie seien unsozial, weil sie «Arme» prozentual stärker belasten würden als «Reiche». Nicht zuletzt zur Korrektur dieser sogenannt regressiven Wirkung wurde stark progressiven Einkommenssteuern das Wort geredet. Praktisch wird nun aber die angeblich unsoziale Wirkung der Warenumsatzsteuer an sich schon gemildert, wenn nicht aufgehoben, und zwar einerseits wegen der grossen Freiliste, andererseits dadurch, dass sie als Bestandteil des Warenpreises in den Index der Konsumentenpreise eingeht und über die weitgehend an diesen Index gebundenen Lohnerhöhungen dem vermeintlichen Steuerträger wieder zurückerstattet wird. Willi Linder, der frühere Wirtschaftsredaktor

der NZZ, hat diesen Mechanismus einmal zu Recht als «Unsinn von monumentalem Ausmass» bezeichnet. Es blieb mir in meiner langjährigen parlamentarischen Tätigkeit verborgen, weshalb mehrere Vorstösse zur Korrektur dieses Unsinn ins Leere stiessen.

Drittens: Obwohl mindestens vorläufig Einkommens- und Vermögenssteuern sowie eine allgemeine Verbrauchssteuer tragende Pfeiler in unserm Steuersystem bleiben werden, ist die *vermehrte Anwendung des Verursacherprinzips* dort, wo es sich durchsetzen lässt, marktwirtschaftlich geboten. Im Sinne von Beispielen sei die Finanzierung des Baus und Betriebs von Kläranlagen und Sondermülldeponien, von Strassen, aber auch des Schienenverkehrs genannt. Gerade unsere Verkehrspolitik lässt mit der übertriebenen Bevorzugung und Subventionierung des Schienenverkehrs jegliches ordnungspolitische Denken vermissen. Sie verstösst eindeutig gegen die überzeugenden Grundsätze der seinerzeitigen Expertenkommission für eine Gesamtverkehrskonzeption.

Klar zu trennen von Verursacherabgaben (sogenannten Kostenanlastungssteuern) sind eigentliche *Lenkungssteuern*. Mit diesen wollen nicht bloss Kosten durch den Verursacher gedeckt, sondern darüber hinaus das Verhalten von Konsumenten und Produzenten durch übermässige Verteuerung eines bestimmten Gutes oder Produktionsverfahrens beeinflusst, eben gesteuert werden. Es ist schwer einzusehen, weshalb solche Steuern als ordnungspolitisch unbedenklich und als wesentliche Elemente einer sogenannt ökologischen Marktwirtschaft angepriesen werden. Abgesehen davon, dass mit Lenkungsabgaben staatliche Instanzen Preise festsetzen, zum Teil für Güter, die gar keinen Marktwert haben, sind Wettbewerbsverzerrungen, beispielsweise durch eine Energieabgabe, vorprogrammiert. Darüber hinaus entstehen finanzpolitische Probleme. Mit der häufig geforderten Zweckbindung des Ertrages werden meist Aufgaben finanziert, die der Staat schon bisher zu erfüllen und zu bezahlen hatte. Tendenziell besteht deshalb die Gefahr, dass einfach die gesamte Fiskalbelastung verschärft wird, und insgesamt mehr Mittel zur Verfügung stehen. Das kann aber nicht der Sinn einer marktkonformen Steuerpolitik sein.

Welche Konsequenzen ergeben sich nun aus diesen Grundsätzen für eine zeitgemässe Steuer- (und Finanz-) Reform?

3. Konsequenzen für eine zeitgemässe Steuerreform

3.1. Die Zielsetzungen des Bundesrates

Die Zielsetzungen des Bundesrates, die er den eidgenössischen Räten in einer Botschaft vom 5. Juni 1989 unterbreitet hat, bewegen sich grundsätzlich im Rahmen der heutigen Ordnung. Eine eigentliche «Reform» bringen sie nicht. So sollen auch nach 1994 die Haupteinnahmequellen des Bundes, nämlich die direkte Bundessteuer und die Warenumsatzsteuer, teils modifiziert, weitergeführt, die bisherige

zeitliche Befristung aufgehoben, materielle Höchstsätze jedoch in der Verfassung beibehalten werden. *Wichtige Neuerungen* betreffen

- die Umsatzsteuer (Beseitigung der *taxe occulte* und der Staffelung der Steuersätze zwischen Engros- und Detaillieferungen sowie Einbezug von Dienstleistungen, bisher befreiter anderer Leistungen und Energieträger);
- die Kompetenz an den Gesetzgeber zur Erhebung eines begrenzten, für die AHV zweckbestimmten Zuschlages zur Umsatzsteuer;
- die Stempelabgaben (einerseits Entlastungen, andererseits Einbezug neuer Steueratbestände).

Die *finanziellen Auswirkungen* entsprechen dem vom Bundesrat angestrebten Grundsatz der *Haushaltneutralität*. Steuererleichterungen in der Grössenordnung von über 2 Mia Franken (insbesondere durch die Beseitigung der *taxe occulte* und Steuerbefreiungen bei den Stempelabgaben) werden also durch Mehrbelastungen im Rahmen der Warenumsatzsteuer und der Stempelabgaben praktisch voll kompensiert.

Diese Vorschläge tragen den verschiedenen Grundsätzen, wie sie im zweiten Teil herausgearbeitet worden sind, nur teilweise Rechnung. Die *Kritik* richtet sich erstens gegen die unausreichende Verlagerung der Steuerlast von den direkten auf die indirekten Steuern. Zweitens wird mit der Forderung nach Haushaltneutralität und damit nach voller Kompensation von Steuererleichterungen durch zusätzliche Belastungen eine markante Senkung der gesamten Fiskalbelastung verunmöglicht. Damit verzichtet aber der Bundesrat auf einen spürbaren Schritt zu der von ihm selber anvisierten «Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft». Und drittens fehlen jegliche Hinweise, geschweige denn Instrumente, um die Ausgabendisziplin im Bundeshaushalt – eine wesentliche Voraussetzung für marktwirtschaftliche Finanz- und Steuerpolitik – zu verbessern.

3.2. Stossrichtungen für eine neue Finanz- und Steuerordnung

Die Anstrengungen für eine neue Finanz- und Steuerordnung müssten sich dementsprechend auf drei Stossrichtungen konzentrieren.

Erstens: Höchste Priorität hat die *markante Senkung der gesamten Fiskalbelastung*. Sie drängt sich aus den genannten psychologischen und volkswirtschaftlichen Gründen, also aus Respekt vor dem Steuerzahler und im Interesse einer effizienten marktwirtschaftlichen Ordnung, gebieterisch auf und ist auch finanzpolitisch vertretbar. Zum einen hat nämlich unter dem Eindruck der guten Rechnungsabschlüsse der letzten Jahre die Ausgabendisziplin nachgelassen. «Weil es uns gut geht, ist es nicht einfach, Zurückhaltung zu üben. Die Anforderungen an den Bund steigen, die Begehren nehmen zu» – sagte unser Finanzminister in einem Interview mit dem Sonntagsblick vom 30. April 1989. Zum andern ist es volkswirtschaftlich weder nötig noch sinnvoll, alle öffentlichen Aufgaben, d. h. auch solche mit Investitionscharakter, voll mit laufenden Einnahmen zu finanzieren. Die Schulden des Bundes und seine Belastung durch den Schuldendienst konnten spürbar gesenkt werden. So beläuft sich die Nettozinsbelastung noch auf ganze 1,2 Prozent

der Steuereinnahmen! *Die Grenzen der Verschuldung sind damit erfreulicherweise weiter, jene der Fiskalbelastung dafür enger geworden.* Es stellt sich deshalb mehr und mehr die Frage, ob dringende öffentliche Investitionen nicht auch unter Heranziehung von Ersparnissen, die so oder so Anlage suchen, mitfinanziert werden dürfen, wenn dadurch die gesamtwirtschaftlichen und psychologischen Vorteile einer Senkung der Fiskalbelastung genutzt werden könnten. In diesem Zusammenhang wäre etwa zu erwägen, Gross-Projekte, wie beispielsweise die Neue Alpentransversale (NEAT), ganz aus dem Staatshaushalt zu lösen und auf privat- oder gemischt-wirtschaftlicher Grundlage zu realisieren bzw. zu finanzieren.

Zweitens: Der Bund sollte auf die Erhebung der direkten Bundessteuer verzichten und sich schwergewichtig durch eine moderne Umsatzsteuer finanzieren, selbst wenn deswegen die nach wie vor in der Verfassung zu verankernden Höchstsätze gegenüber jenen im bundesrätlichen Vorschlag etwas angehoben werden müssten. *Der Verzicht auf die direkte Bundessteuer und der gleichzeitige Übergang zu einer EG-konformen Mehrwertsteuer* wäre ein entscheidender Schritt hin zu einer marktkonformen, sozial vertretbaren, aber auch bundesstaatlich optimalen Steuerordnung. Das schweizerische Steuersystem als Ganzes enthält nach wie vor derart gewichtige soziale Komponenten, dass – nicht zuletzt unter Berücksichtigung des gut ausgebauten Netzes der sozialen Sicherheit – verteilungspolitische Rücksichten für einmal hinter volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Anliegen ruhig zurücktreten dürfen. «Eine wirtschaftliche Steuerpolitik – schrieb der bekannte deutsche Finanzwissenschaftler Fritz Terhalle – hat jedenfalls das verteilungspolitisch Erwünschte hinter das ordnungspolitisch Gebotene zurückzustellen.» Auch der langjährige Ordinarius für Finanzwissenschaft an der Universität Zürich, Heinz Haller, der übrigens als früherer Staatssekretär im deutschen Bundesfinanzministerium auch nicht den konservativen Kreisen nahestand, warnte vor den Gefahren, «die für die Wirtschaftsordnung auftreten können, wenn bei den auf bessere Verteilung zielenden Steuerreformmassnahmen der Bogen überspannt wird».

Drittens: Gleichzeitig mit der Neuordnung der Steuerordnung und als wesentlicher Bestandteil einer umfassenden Finanz-Ordnung sind Massnahmen zu treffen, um das *Ausgabenwachstum einzudämmen* und die *Staatsquote zurückzubilden*. Es ist doch paradox und kurzfristig zugleich, sich in Jahren bester Konjunktur nur gerade mit einer Stabilisierung der Staatsquote zu begnügen. Wann, wenn nicht heute, sollen denn Entlastungen vorgenommen und damit gleichzeitig die Voraussetzungen verbessert werden, um in ausserordentlichen Zeiten für ausserordentliche Massnahmen auf den good will der Steuerzahler zurückgreifen zu können? Im vollen Bewusstsein, dass Ausgabendisziplin ganz generell primär eine Frage der politischen Grundhaltung und des politischen Mutes ist, könnten institutionelle Möglichkeiten mithelfen, die im Finanzhaushaltsgesetz vorgeschriebenen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit wirklich auch durchzusetzen. Es bleibe dahingestellt, ob dieses Ziel durch die Lockerung von Index-Automatismen im Bereiche von Subventionen, Gehältern und Renten, durch zwingende Gemeinkostenwertanalysen mit entsprechend zwingenden Konsequenzen in der Verwaltung und den Bundesbetrieben, die Verankerung gesetzlicher Ausgabenbremsen für

das Parlament (z.B. in Form eines qualifizierten Mehrs), mehr Kompetenzen für die Finanzkommissionen oder die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte oder auf anderm Weg erreicht werde.

3.3. Wie weiter?

Grosse Reformschritte stossen in einem demokratischen Bundesstaat bekanntlich auf mancherlei Schwierigkeiten. Das ist verständlich und hat auch seine Vorteile. Es blieben uns so schon Experimente erspart, über die wir mit grösster Sicherheit nicht sonderlich glücklich geworden wären (beispielsweise die erste überraschende Mehrwertsteuervorlage in den 70er Jahren oder die Innovations-Risiko-Garantie Mitte der 80er Jahre). Sollte deshalb das oben skizzierte Reformprojekt als unrealistisch empfunden oder innert der verfügbaren Zeit (etwa wegen der Notwendigkeit einer grundlegenden Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs) nicht entscheidungsreif werden, so wäre folgende *Übergangslösung* zu erwägen:

- Revision der Warenumsatzsteuer und der Stempelabgaben im Sinne der vom Bundesrat vorgeschlagenen Entlastungen, jedoch unter Verzicht auf die meisten der gleichzeitig beantragten «Kompensationsgeschäfte».
- Weiterführung der verfassungsmässigen zeitlichen und materiellen Grenzen für die Hauptsteuern und Verzicht auf die Kompetenz, einen Zuschlag zur Wust zu Gunsten der AHV zu erheben.
- Wirkungsvolle Massnahmen zur Verstärkung der Ausgabendisziplin sowie Vorbereitung neuer Finanzierungs- und Organisationsformen für die Realisierung grosser Investitionsprojekte auf privat- oder gemischtwirtschaftlicher Basis.

Die Beibehaltung der zeitlichen Befristung wäre zu nutzen, um innert fünf bis zehn Jahren die grössere Reform vorzubereiten. *Nicht in Frage käme der sofortige Übergang zu einer Mehrwertsteuer ohne gleichzeitigen Verzicht auf die direkte Bundessteuer.* Im Gegensatz zur Wust sind nämlich bei einer Mehrwertsteuer hohen Steuersätzen vom System her praktisch keine Grenzen gesetzt. Die Gefahr ist deshalb offensichtlich, dass der Bund auf seinem fetten Steuerpolster sitzen bliebe, darüber hinaus aber wegen des bequemen neuen Finanzierungsinstruments (Mehrwertsteuer!) sowohl den Forderungen nach Kompensation für gezielte Steuererleichterungen als auch nach neuen Aufgaben leichter nachgäbe, sodass die gesamte Fiskalbelastung tendenziell weiterhin steigen würde. Das Communiqué über die Sitzung der zuständigen Ständeratskommission spricht diesbezüglich für sich (NZZ vom 10./11. Februar 1990): «An Aktualität gewonnen hat die Mehrwertsteuer für die Ständeratskommission auch dadurch, dass noch immer Möglichkeiten zur Kompensation der Einnahmehausfälle bei den Stempelabgaben gesucht werden müssen.» Wachsende Ansprüche an den Bund und damit eine überhöhte Fiskalbelastung wären auch dann vorprogrammiert, wenn die direkte Bundessteuer in eine sogenannte *Finanzausgleichssteuer* umgewandelt, also voll in die Kantone zurückfliessen würde. Obwohl eine solche Lösung gegenüber der heutigen Ordnung Vorteile brächte, trägt sie den Anforderungen an eine marktconforme Steuerordnung unzureichend Rechnung. Zudem würde die Hoffnung, einmal auf die direkte Bundessteuer ganz verzichten zu können, zur Illusion.

Schlussbemerkungen

In einem Vortrag, gehalten anlässlich der Mitgliederversammlung des Instituts «Finanzen und Steuern» am 7. Mai 1987 in Bonn hat der frühere Bundesminister und heutige Wirtschaftspolitische Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion, Dr. Otto Graf Lambsdorff, Gedanken über «Wirtschaftspolitische Weichenstellungen für die 90er Jahre» geäußert. Was er zur Situation in der BRD sagte, gilt auch für uns. Ich greife einige Kernsätze heraus:

«Immer gibt es angebliche politische Zwänge, die für jedes Problem, kaum dass es als solches erkannt ist, auch schon eine staatliche, möglichst sogar gesetzliche Regelung fordern. Solche Eingriffe widersprechen im Einzelfall marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht unbedingt; in ihrer Fülle aber höhlen sie marktwirtschaftliche Substanz aus. Von einem Markt, dem zahllose Fesseln angelegt sind, und der in unzählige Bindungen eingefügt wird, kann man keine Dynamik erwarten. Die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Ordnung über alle andern Wirtschaftssysteme beruht aber schlicht und einfach darauf, dass wettbewerbsbewährte Tüchtigkeit und Einsatzbereitschaft des Einzelnen erfolgreicher ist als jede noch so wohlmeinende staatliche Planungs- und Regelungsbürokratie.»

Dementsprechend sollten nach Auffassung von Graf Lambsdorff die Finanzpolitiker einsehen, dass

«Subventionen, Reglementierungen und erdrückende Abgabelasten die marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesse verfälschen und die innovatorischen Problemlösungskapazitäten des Marktes untergraben».

Wir hätten deshalb allen Grund, auch in der Schweiz jene Forderungen aufzunehmen und durchzusetzen, die in andern westlichen Industriestaaten heute oberste Priorität haben, nämlich

- die Staatsquote zurückzudrängen,
- das Ausgabenwachstum der öffentlichen Haushalte zu bremsen, und
- die Fiskalbelastung markant zu senken.

