

Grundsatzfragen einer föderalistischen Finanzordnung

Autor(en): **Letsch, Hans**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **50 (1970-1971)**

Heft 5

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162488>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Grundsatzfragen einer föderalistischen Finanzordnung

HANS LETSCH

Grundlagen

Anforderungen an eine ökonomisch sinnvolle Steuerordnung

Am Anfang jeder Diskussion um eine Steuerordnung muss die Besinnung darauf stehen, welches überhaupt der *Zweck der Steuern* ist. Gerloff definiert sie als «die andern Wirtschaften seitens öffentlicher Körperschaften entweder zur Bestreitung des Finanzbedarfs oder behufs Verwirklichung anderer Verwaltungszwecke, insbesondere wirtschafts- und sozialpolitischer, zwangsweise und ohne besonderes Entgelt auferlegten Leistungen»¹. Danach können zwei Ziele im Vordergrund stehen: die Deckung des Finanzbedarfs und die Verwirklichung nicht fiskalischer Zwecke. Sollte sich die Alternative in dieser scharfen Form stellen, so ist eindeutig Günther Schmölders zuzustimmen, «dass der fiskalische Steuerzweck gegenüber den verschiedenen wirtschaftspolitischen Nebenzwecken den Vorrang besitzen muss»². Die aktiv-gestaltende Einflussnahme auf die Wirtschaft soll also nicht in erster Linie Sache der Steuer-, sondern – wenn schon – der Ausgabenpolitik sein. Daraus folgt, dass die Steuerpolitik primär die – volle oder teilweise – Finanzierung der öffentlichen Aufgaben sicherstellen soll, allerdings so, dass Art und Ausmass der Mittelbeschaffung den Anforderungen der Konjunktur-, Struktur- und Wachstumspolitik möglichst weitgehend Rechnung tragen, dass sie insbesondere auch den wirtschaftlichen Leistungswillen und Sparwillen schonen. Es muss darum gehen – um nochmals Schmölders zu zitieren – «aus den Steuergesetzen und dem ganzen Steuersystem diejenigen Bestandteile zu entfernen oder sie wenigstens zu mildern, die der Marktwirtschaft, der Steigerung des Sozialproduktes und der Kapitalbildung hindernd im Wege stehen»³. Diese Zielsetzung mag bescheiden anmuten. Sie ist aber nicht bloss realistisch, sondern sie verhütet auch eine Überforderung der Steuerpolitik durch artfremde Aufgaben, eine Überforderung, die gesamtwirtschaftlich und auf die Dauer gesehen leicht zu einem Substanzverlust führt, also nicht eine Wohlstandssteigerung, sondern eine Wohlstandseinbusse bewirkt. Sie schliesst auch nicht aus, dass auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen angemessen Rücksicht genommen wird, und sie schliesst die For-

derung nach einer für den Fiskus und den Zensiten «billigen» Steuererhebung ein.

Es versteht sich von selbst, dass es keine Allein-Steuer gibt, die den mannigfaltigen Anforderungen gerecht zu werden vermöchte. Vielmehr bedarf es einer Kombination mehrerer Abgaben zu einem *Steuersystem* mit einer allgemeinen Umsatzsteuer und einer Einkommenssteuer als Hauptpfeilern. Der Umsatzsteuer sind Wirkungsbreite und Unausweichlichkeit eigen. Sie ist schon bei kleinen Sätzen ergiebig und zeichnet sich – allerdings je nach Ausgestaltung – durch Unmerklichkeit, Einfachheit, Billigkeit und Wettbewerbsneutralität aus. Umgekehrt vermag die Einkommenssteuer – durch Freigrenzen, Sozialabzüge und einen progressiven Tarif – in besonderem Masse auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Rücksicht zu nehmen. Sie gilt als verteilungs- und konjunkturpolitisch besonders effizient. Welches Gewicht jeder dieser beiden Hauptsteuern im ganzen Steuersystem eingeräumt werden will, hängt deshalb wiederum davon ab, was man erwartet. Stehen die oben skizzierten Ziele im Vordergrund, wird also primär eine Steuerordnung angestrebt, die langfristig betrachtet wirtschaftskonform ist, so dürften die Umsatzsteuern, die besser sind als ihr Ruf, den ihnen gebührenden Platz da und dort – so auch in der Schweiz – noch kaum erreicht haben.

Besondere Probleme im föderalistischen Staat

Der Begriff «Föderalismus» kennzeichnet ein bestimmtes staatliches Ordnungsprinzip. Es ist «jenes ordnende Prinzip der freien Zusammenarbeit, der lebendigen Selbstverwaltung, das von unten nach oben, vom kleinen Raum in den grossen wuchs»⁴. Dieser organische Staatsaufbau äussert sich vor allem in einem grossen eigenen Wirkungskreis der dem Staat eingliederten Gebietskörperschaften, das heisst der Gemeinden im Kanton und der Kantone im Bund. Der eigene Wirkungskreis ist Ausdruck der Eigenständigkeit, eben der Autonomie. Damit soll der einzelne Bürger vor der Allmacht einer ihm fremden Bürokratie geschützt werden, andererseits aber doch die Dienste eines starken, leistungsfähigen Ganzen beanspruchen können. *Selbstbestimmungsrecht im Rahmen des Ganzen und Mitbestimmungsrecht an der Willensbildung des Ganzen sind die wichtigsten Merkmale der föderalistischen Staatsordnung.*

Welche *Konsequenzen* ergeben sich daraus für ein föderalistisches Finanzsystem? Erstens ist dem eigenen Wirkungskreis der Gliedstaaten der Nährboden möglichst weitgehender *finanzieller Autonomie* zu gewährleisten. In der 1946 vom Aktionskomitee für die Bundesfinanzordnung herausgegebenen Schrift «Der föderalistische Weg zur Bundesfinanzreform» hat E. Huguenin darauf hingewiesen, dass ohne finanzielle Autonomie auf die

Dauer keine politische Unabhängigkeit denkbar ist. «Finanzielle Autonomie besteht dann – schrieb er –, wenn der Kanton seine Aufgaben mit eigenen Mitteln erfüllen kann und in keiner Weise auf fremde Hilfe angewiesen ist⁵.» Diese – vielleicht etwas extreme – Feststellung wurzelt in der richtigen Erkenntnis, dass mit Subventionen und Zuweisungen irgendwelcher Art Bedingungen, Aufsicht und Kontrollen verbunden sind, welche die Selbständigkeit einschränken und die Verantwortung verwischen. Wer eine wahrhaft föderalistische Finanzordnung anstrebt, wird deshalb nicht einfach nach immer mehr und immer neuen Bundessubventionen rufen – und damit einen auch ökonomisch völlig unrationellen Verschleiss begünstigen –, sondern primär eine klare Ausscheidung der Aufgaben- und Einnahmenkompetenzen anstreben. Diese Forderung schliesst Bundessubventionen oder Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen nicht aus. Doch sind solche *Hilfen* – und das ist eine zweite Konsequenz – *subsidiär* anzuwenden. Die mannigfaltigen Unterschiede bezüglich Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, öffentlichen Aufgaben usw. verunmöglichen eine Aufgaben- und Einnahmenezuweisung, die – ohne übermässige Steuerbelastungsunterschiede hinzunehmen – für jeden Gliedstaat die Autonomie vollständig zu gewährleisten vermöchte. Hier muss der Finanzausgleich im engeren Sinne einsetzen. Seine Hauptaufgabe besteht aber eben nicht einfach im Geldverteilen. Vielmehr gehört der gezielte Einsatz von Bundesmitteln mit zu den Erfordernissen einer rationellen föderalistischen Finanzordnung.

Die Forderung nach möglichst weitgehender finanzieller Eigenständigkeit der Gliedstaaten kann nun allerdings einen gewissen *Konflikt* zwischen den Anhängern einer föderalistischen Finanzordnung einerseits und den Verfechtern einer *konjunkturgerechten Finanzpolitik* andererseits auslösen. Diesen geht es bekanntlich darum, mit finanzpolitischen Massnahmen wirksam und rasch die Konjunktur zu beeinflussen. Eine hohe Wirkung setzt konzentrierte Aktionen von Bund, Kantonen und Gemeinden voraus. Rasches Handeln erfordert Kompetenzdelegationen. Beides tangiert das Selbst- und Mitbestimmungsrecht der Gliedstaaten und des Souveräns. Wohl ist eine vermehrte Koordination zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften unseres Landes notwendig und möglich, womit sich der Konflikt wenigstens teilweise lösen lässt. Doch wäre es im Zweifelsfall gewagt, bewährte, staatspolitisch unschätzbare Rechte und Freiheiten des Bürgers – die allein der Föderalismus zu garantieren vermag – gewissen konjunkturpolitischen Thesen zu opfern, die weder wissenschaftlich ausreichend geklärt noch praktisch erhärtet sind und die zu eben jener Überforderung der Steuerpolitik führen können, von der einleitend die Rede war. So sind beispielsweise die Diskussionen über das Problem von Steuer-senkungen oder Steuererhöhungen in der Hochkonjunktur oft weit mehr Ausdruck von Illusionen als einer umfassenden, nüchternen Lagebeurtei-

lung. Es ist auch wenig heroisch, wenn der Bund Steuerentlastungen in den Kantonen verurteilt, obwohl er selbst «seine» Einkommenssteuer ebenfalls senken will und nur dank der Beweglichkeit in dem ihm vorbehaltenen Reservat der Verbrauchssteuern gesamthaft keinen Einnahmefall hinnehmen muss. Im übrigen mag in diesem Zusammenhang die Schlussfolgerung von Professor Niehans, einem doch modernen Ökonomen, interessieren, zu der ihn seine Überlegungen über die Steuerpolitik geführt haben, dass es nämlich «vorläufig besser sei, den Gesetzgeber zu hindern, konjunkturpolitisch das Falsche zu tun, selbst wenn man es ihm deshalb gleichzeitig schwerer machen müsste, das Richtige zu tun»⁶.

Anwendung auf die schweizerischen Verhältnisse

Merkmale der heutigen Steuer-«Ordnung»

Die wichtigsten Merkmale des heutigen schweizerischen Steuersystems lassen sich – soweit es unter föderalistischen Gesichtspunkten bedeutsam ist – in drei Punkten zusammenfassen. Erstens besitzen zwar sowohl der Bund als auch die Kantone grundsätzlich die Steuerhoheit, das heisst die Befugnis, Steuern zu erheben. Im Bereich der Einkommenssteuer konkurrenzieren sich Bund, Kantone und Gemeinden gegenseitig. Im Gegensatz zu andern Bundesstaaten, in denen die Gliedstaaten entweder von Überweisungen des Zentralstaates leben oder einfach Zuschläge zur bundesrechtlich abschliessend geregelten Steuer erheben, belässt unser sogenanntes *Konkurrenzsystem* den Kantonen grundsätzlich das *Selbstbestimmungsrecht* im Bereich der Einkommensbesteuerung. Immerhin kann dieses Selbstbestimmungsrecht dann fragwürdig werden, wenn die Belastung durch die Bundeseinkommenssteuer ein Mass erreicht, das den Kantonen faktisch Grenzen setzt. Zweitens verbürgt die heutige Steuerordnung des Bundes wegen der zahlreichen verfassungsmässig verankerten Details zwar keine flexible und damit keine konjunkturpolitisch effiziente Steuerpolitik, jedoch ein recht weitgehendes *Mitspracherecht* nicht bloss des Steuerzahlers, sondern eben auch der Gliedstaaten. Drittens erfordert die heutige Verteilung der Aufgaben- und Steuerkompetenzen zwischen Bund und Kantonen einen zusätzlichen *Finanzausgleich*, der immer mehr ausgebaut und enger, gleichzeitig aber unübersichtlicher geworden ist. Gewisse Fortschritte in der Milderung von Steuerbelastungs- und Finanzkraftsunterschieden sind nicht zu verkennen. Indessen bleibt die Erarbeitung einer rationelleren Konzeption der Zukunft vorbehalten.

Würdigung

Werden nun die soeben skizzierten Merkmale unseres heutigen Steuersystems mit den im ersten Teil umschriebenen Anforderungen verglichen,

so darf vorerst *positiv* festgehalten werden, dass das Selbst- und Mitbestimmungsrecht der Kantone im Rahmen des Ganzen und an der Willensbildung des Ganzen in starkem Masse gewährleistet ist. Auch verfügen sie nach wie vor über einen beachtlichen eigenen Wirkungskreis als Ausdruck ihrer Autonomie. Doch sind diese beiden Eckpfeiler des föderalistischen Staatsaufbaus nicht unbedroht. Der Nährboden ausreichender finanzieller Selbständigkeit ist da und dort ausgetrocknet – es gibt Kantons Haushalte, in denen 50% und mehr der Einnahmen aus Bundesgeldern stammen – und er verliert auch mancherorts an Üppigkeit, wo bisher Überfluss bestand. Der wachsende Strom von Bundessubventionen und andern Beihilfen hat zwar helfend und ausgleichend gewirkt; doch ist die Gefahr nicht zu verkennen, dass die Autonomie eingeengt, die Verantwortung verwischt oder vermehrt der Ruf nach Übertragung neuer Aufgaben auf den Zentralstaat erhoben wird.

Neben diesen latenten Gefahren werden eigentliche *Mängel* der heutigen Steuerordnung sichtbar. Als erster Mangel fällt das *Übereinander und Nebeneinander gleichartiger Steuern* auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene ins Gewicht. Eine klare Ausscheidung der Steuerkompetenzen fehlt. Insbesondere ist die Bewegungsfreiheit der Kantone – nicht rechtlich, aber faktisch – eingeschränkt. Entlastungen bei der Wehrsteuer beispielsweise rufen unweigerlich entsprechenden Forderungen an die Kantone. Dadurch erwachsen diesen Einnahmefälle, die sie – wenn überhaupt – nur durch Verschärfung der Progression wettmachen können. Hier stossen sie aber wiederum auf die Konkurrenz des Bundes. Ferner ist der Veranlagungs- und Erhebungsapparat gesamthaft betrachtet aufwendig, die Übersicht – etwa über die Steuerwirkungen – schwierig und die Gefahr einer steuerlichen Überforderung einzelner Pflichtiger gross.

Ein zweiter Mangel liegt im komplizierten, unübersichtlichen *System des Finanzausgleichs* im engeren Sinn. Wohl belaufen sich die nach Kantonen aufteilbaren Bundessubventionen, Rückerstattungen und Anteile an Bundeseinnahmen auf über 300 Mio. Franken pro Jahr. Die horizontale Ausgleichswirkung ist jedoch eher bescheiden, weil die Subventionssätze zum Teil wenig differenziert sind und eine relativ grosse Quote der Anteile an Bundeseinnahmen – so vor allem $\frac{5}{6}$ des Wehrsteueranteils – nach dem eigenen Aufkommen der Kantone bemessen werden, also gewissermassen im vertikalen Raum verpuffen. Vor allem aber fehlt es nach wie vor an einem objektiven, aussagekräftigen Kriterium für die Bemessung der verschiedenen Beihilfen des Bundes, einem Kriterium, das es auch ermöglichen würde, den Finanzausgleich vermehrt in den Dienst der regionalen Wirtschaftsförderung zu stellen⁷.

Schliesslich muss – und das ist ein dritter, weniger staatspolitisch als volkswirtschaftlich bedeutsamer Mangel – die langsame, aber stete *Ver-*

lagerung der Steuerlast in Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen, vor allem aber im Bundeshaushalt, von den in unserem Land verglichen mit anderen Staaten ohnehin bescheiden bemessenen Verbrauchsabgaben auf die Einkommens- und Vermögenssteuern zu denken geben. So entfielen nach der Botschaft des Bundesrates über die Anpassung der Finanzordnung vom 10. September 1969 von den Haupteinnahmen des Bundes anfangs der sechziger Jahre rund 80% auf die Warenumsatzsteuer und die Einfuhrzölle (ohne Zuschläge), rund 20% auf die Wehrsteuer. Inzwischen ist der Anteil der Verbrauchsabgaben auf rund 70% zurückgegangen, jener der Einkommenssteuer demgegenüber auf rund 30% gestiegen. Wer die Schonung des wirtschaftlichen Leistungswillens sowie des Sparwillens als wichtige Anliegen einer ökonomisch sinnvollen Steuerpolitik anerkennt, der wird es bedauern, dass es bisher nicht gelungen ist, den Verbrauchssteuern ein grösseres Gewicht beizumessen.

Folgerungen

Welche Möglichkeiten bieten sich an, um den Hauptanliegen einer föderalistischen Finanzordnung Rechnung zu tragen?

Im Vordergrund – als Leitbild – steht eine klare *Trennung der Steuerkompetenzen zwischen Bund und Kantonen*, und zwar in dem Sinn, dass der Bund grundsätzlich zugunsten der Kantone auf die Besteuerung von Einkommen und Vermögen verzichtet und sich nötigenfalls durch einen Ausbau der Verbrauchsbesteuerung schadlos hält. Diese These schliesst nicht aus, dass eine Bundeseinkommenssteuer gewissermassen «eingefroren» in Reserve gehalten und – wenn es sein muss – wieder «aufgewärmt» werden kann und dass die Kantone nötigenfalls später einen Anteil am Ertrag der Warenumsatzsteuer beanspruchen. Sie lässt sich auch nicht kurzfristig realisieren, doch sind die Voraussetzungen, diese Leitidee zielstrebig zu verfolgen, heute aus verschiedenen Gründen günstiger denn je: Einmal ist die Diskussion um die Mehrwertsteuer, die wir auch bei uns im Laufe der nächsten Jahre werden führen müssen, geeignet, «das Problem der Neuverteilung der Steuerquellen zwischen Bund und Kantonen in ein neues Licht zu rücken»⁸. Aber selbst dann, wenn wir das heutige Warenumsatzsteuersystem noch auf längere Sicht beibehalten könnten, bietet dieses Reserven genug, um die finanz- und volkswirtschaftlich überfällige Gewichtsverlagerung auf die Verbrauchssteuern anzubahnen. Die fortschreitenden Bemühungen um eine Harmonisierung der kantonalen Steuergesetze entkräften ferner das Argument, die Kantone bedürften des Beispiels des Bundes. Ohne den positiven Einfluss der Bundesgesetzgebung auf gewisse Kantone leugnen zu wollen, sei immerhin daran erinnert, dass einer der wohl besten Kenner des schweizerischen Steuerrechts, der verstorbene Professor Max Imboden, bereits im Jahre 1956 gesagt hat: «Die kanto-

nen Steuergesetzgebungen und die lokalen Erhebungsapparate bedürfen kaum mehr länger der fürsorgenden Führung; sie können auf sich selbst gestellt werden⁹.» Auch der Einwand, eine Bundeseinkommenssteuer sei unerlässlich, um Lücken im gesamten Besteuerungssystem zu schliessen, um insbesondere die angeblich mässigen kantonalen Einkommenssteuern durch eine Art «Supertax» zu überlagern, verliert je länger je mehr an Überzeugungskraft, ist doch – um nochmals Professor Imboden zu zitieren – «in einem seit Jahrzehnten fortschreitenden Prozess die kantonale Steuerprogression immer weiter ausgebaut worden»¹⁰.

Weniger konsequent, auch weniger überzeugend, als Möglichkeit für einen Umbau aber ebenfalls prüfenswert und zudem kurzfristiger realisierbar wäre eine zweite Möglichkeit, nämlich die von Nationalrat Robert Eibel angeregte *Umwandlung der Wehrsteuer in eine Finanzausgleichssteuer*. Dabei würde der volle Ertrag der Bundeseinkommenssteuer nach einem noch zu bestimmenden Schlüssel wieder den Kantonen zufließen, wobei dafür entweder andere Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen und (oder) gewisse Bundessubventionen zu streichen wären. Auch auf diesem Weg liesse sich eine Vereinfachung erzielen. Doch würden in den kantonalen Haushalten die selbst bestimmbaren Einnahmen in noch stärkerem Mass als bisher durch nicht beeinflussbare Anteile an Bundeseinnahmen ersetzt. Ob diese Schmälerung des eigenen Verantwortungsbereiches in der kantonalen Finanz- und Steuerpolitik staatspolitisch erstrebenswert sei, bedarf wohl des sorgfältigen Abwägens. Professor Imboden hat gemahnt: «Die Fähigkeit autonomer Selbstgestaltung in Kantonen und Gemeinden darf nicht durch die Einnahmenbefugnisse des Bundes in Frage gestellt werden. Erforderlich für die lokalen Körperschaften ist ein genügend breiter Bereich selbst bestimmbarer Abgaben¹¹.»

Einige weitere Möglichkeiten des Umbaus – immer mit dem Ziel, eine klarere, föderalistischen Anliegen Rechnung tragende Steuerordnung zu konzipieren – seien nur noch stichwortartig erwähnt: Das schon wiederholt diskutierte *Projekt einer Bundessteuer für juristische Personen* brächte eine Kompetenzausscheidung nach Steuersubjekten zwischen Bund und Kantonen, ferner die Wettbewerbsneutralität in der Besteuerung der juristischen Personen, sowie die Vereinfachung im Steuerveranlagungsverfahren. Die *Abzugsfähigkeit kantonalen und kommunalen Steuern* vom bundessteuerpflichtigen Einkommen vermöchte wenigstens symbolisch die Nachteile der heutigen Überlagerung zu mildern. Und schliesslich könnten mit einem schweizerischen *Rahmen- oder Mustergesetz* die Steuerveranlagung, der Steuerbezug, das Steuerjustizverfahren vereinheitlicht und vereinfacht, der Steuerpflichtige arbeitsmässig entlastet sowie bessere Voraussetzungen für den Finanzausgleich geschaffen werden. Wie weit diese sogenannte Harmonisierung im einzelnen gehen soll, bedarf sorgfältiger Prüfung¹².

Aus den bisher skizzierten Möglichkeiten geht ausreichend hervor, dass sowohl die Verteilung der Aufgaben als auch die Verteilung der Steuerquellen die Ausgangslage für Finanzausgleichsmassnahmen im engeren Sinne (also vor allem für Art, Ausmass und Bemessung von Bundessubventionen, Rückerstattungen und Anteilen der Kantone an Bundeseinnahmen) mitprägen. Je nachdem, ob und wie Aufgaben und Steuerquellen neu verteilt werden, drängen sich mehr oder weniger tiefgreifende Anpassungen auf. Die wichtigsten Anliegen für die *Neuordnung des Finanzausgleichs* sind klar: Die einzelnen Kantone sollen in die Lage versetzt werden, bei der ihnen zumutbaren Ausschöpfung ihrer Steuerquellen und weiterer Finanzierungsmöglichkeiten die notwendigen Aufgaben ohne übermässige Belastung des Steuerzahlers erfüllen zu können. Zu diesem Zweck ist primär zu versuchen, die Wirtschafts- und Steuerkraft zu verbessern und dort, wo übersetzte Steuerbelastungsunterschiede bleiben, diese zu mildern.

Es fehlt nicht an wertvollen Ansatzpunkten zur Lösung dieser Probleme. So hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren im Sommer 1969 vorläufige Anträge zur Verbesserung der Kriterien für die Messung der Finanzkraft gestellt, denen inzwischen der Bundesrat weitgehend zugestimmt hat. Als eigentliche «Perle» dieser Revision darf der neue, umfassendere und aussagekräftigere Steuerbelastungsindex hervorgehoben werden, der besser als bisher zeigt, in welchem Ausmass die Kantone ihre Selbsthilfemöglichkeiten ausschöpfen. Daneben schreiten die Arbeiten zur Harmonisierung der Staatsrechnungen und der Steuergesetze voran. Das Schwergewicht der weiteren Abklärungen wird – abgesehen von der Frage der Aufgaben- und Steuerverteilung zwischen Bund und Kantonen – in drei Bereichen liegen müssen, nämlich erstens in der Aufstellung einer eigentlichen Finanzausgleichs-Bilanz, die den «Dschungel» der finanziellen Wechselwirkungen (einschliesslich der vielen nicht unmittelbar sicht- und fassbaren Transferströme) durchsichtiger, transparent macht; zweitens in der vermehrten Berücksichtigung der Kantone als Wirtschaftsgebiet, das heisst nicht mehr primär als öffentlich-rechtliche Körperschaften (das hätte zur Folge, dass die Wirtschaftskraft, ausgedrückt im kantonalen Volkseinkommen, zum dominierenden Kriterium für die Beurteilung des Bedürfnisses würde); und drittens in der Prüfung von Möglichkeiten, den Finanzausgleich – wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind – in den Dienst der Regionalpolitik zu stellen.

Wenn diese grundsätzlichen Betrachtungen auf die *Anträge des Bundesrates vom 10. September 1969 über die Änderung der Finanzordnung des Bundes* angewandt werden¹³, so erscheinen die Nahziele als erstrebenswert. Die Milderung der kalten Progression gilt als Postulat der Steuergerechtigkeit, das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern wird vorübergehend stabilisiert, und die Mehreinnahmen des Bundes werden nicht aus

dem Steuersubstrat der Kantone «gesogen». Weit problematischer sind demgegenüber die mittelfristigen Ziele. Jede Finanzordnung im Bundesstaat ist gleichzeitig ein wesentliches Stück Finanzausgleich. Die Vorlage des Bundesrates enthielt und enthält heute noch Finanzausgleichselemente von kleinerer und grösserer Tragweite. Die ursprünglich vorgesehene Grundlage für eine Anrechnungssteuer – ein untauglicher Versuch zur Lösung des föderalistischen Problems – ist inzwischen bereits gefallen. Die Erhöhung der Bezugsprovision der Kantone an der Verrechnungssteuer ist willkommen, aber langfristig nicht entscheidend. Von grösster Tragweite sind indessen die Preisgabe der zeitlichen und sachlichen Verfassungsschranken für die Wehrsteuer. Damit wird erstens deren Subsidiarität – ein bisher unbestrittenes und für eine föderalistische Steuerordnung unerlässliches Merkmal – verkannt; zweitens der steuerlichen Überforderung hoher Einkommen Tür und Tor geöffnet; drittens der Weg für eine klare Ausscheidung der Steuerkompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Sinn der oben skizzierten Leitidee verbaut und damit auch den langfristigen Entwicklungstendenzen in der internationalen Steuerrechtsordnung nicht Rechnung getragen.

Zusammenfassend sei unumwunden zugegeben, dass die hier geäusserten Gedanken ein Bekenntnis zum Föderalismus, allerdings zu einem von kantonalem Eigendünkel, Egoismus und Krämergeist geläuterten Föderalismus sind. Dieser bietet den besten Schutz vor zentralstaatlicher Bürokratie und Willkür. Wenn er lebensfähig sein soll, sind ein grosser eigener Wirkungskreis und ausreichende finanzielle Autonomie der Kantone unerlässlich. Glücklicherweise stimmen die Anforderungen an eine föderalistische Finanzordnung mit jenen an eine ökonomisch sinnvolle und rationale Steuerordnung auf weiten Strecken überein. Insbesondere ebnet das volkswirtschaftlich fundierte Postulat nach einer Gewichtsverlagerung von den Einkommens- und Vermögenssteuern auf die Verbrauchssteuern der staatspolitisch und verwaltungsmässig wünschbaren klaren Ausscheidung der Steuerkompetenzen zwischen Bund und Kantonen den Weg. Wohl bleiben gewisse Zielkonflikte bestehen. Doch lassen sich diese weitgehend mildern, sofern der Wille zur und neue Formen der Zusammenarbeit, der Koordination, sich durchsetzen¹⁴. Kooperativer Föderalismus darf kein Schlagwort bleiben, sondern muss sich in der Praxis bewähren. Ansatzpunkte (zum Beispiel zur Harmonisierung der kantonalen Staatsrechnungen und Steuergesetze oder zu gemeinsamen Aktionen im bundesstaatlichen Finanzausgleich) sind vorhanden und ermutigend. Die Kooperationsbemühungen dürfen sich jedoch nicht im mehr Formalen und Rechnungstechnischen erschöpfen. Sie sollten vermehrt auch darauf ausgerichtet werden, ob und wie Aufgaben über Kantonsgrenzen hinaus gemeinsam gelöst – aber eben: von den Kantonen, nicht vom Bund getragen – werden könnten, oder welche Möglichkeiten bestehen, die – grundsätzlich autonome – Haushaltspolitik

wirksamer in den Dienst der Konjunktur-, Struktur- und Wachstumspolitik zu stellen.

Gekürzte Fassung eines Referates, gehalten an der Generalversammlung des Redressement National vom 11. Mai 1970.

¹Wilhelm Gerloff, Steuerwirtschaftslehre; Handbuch der Finanzwissenschaften, 2. Band, Tübingen ²1956, S. 248. – ²Günther Schmölders, Rationalisierung und Steuersystem (Forschungsberichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen), 1957, S. 54. – ³Schmölders, a. a. O., S. 58. – ⁴Adolf Gasser, Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Basel 1947, S. 15. – ⁵Edouard Huguenin, Grundsätze einer Neuordnung, in: Der föderalistische Weg zur Bundesfinanzreform, Basel 1946, S. 63. – ⁶Jürg Niehans: Probleme einer konjunkturgerechten Steuerpolitik (Schriften zum schweizerischen Steuerrecht, Heft 3), Basel 1958, S. 25. – ⁷Vgl. dazu z. B. Hans Letsch, Der kantonale Finanzausgleich im Dienste der Regionalpolitik, Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Nr. 1/2, 1968. – ⁸Ernst Höhn, Das schweizerische Steuersystem als bundesstaatliches Problem, Archiv für schweizerisches Abgaberecht, 31. Band, Heft 1/2. –

⁹Max Imboden, Grundfragen der eidgenössischen Finanzreform, Schriften zum schweizerischen Steuerrecht, Heft 2, Basel 1956, S. 21. – ¹⁰Imboden, a. a. O., S. 24. – ¹¹Imboden, a. a. O., S. 38. – ¹²Vgl. dazu z. B. Eugen Isler, Rationalisierungsmöglichkeiten im schweizerischen Steuerwesen, Steuer-Revue 1968, Heft 4; Bernhard Meier, Aspekte der Steuerharmonisierung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1970, Heft 7/8; Höhn, a. a. O. – ¹³Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung der Finanzordnung des Bundes vom 10. September 1969. – ¹⁴Vgl. dazu z. B. Heinz Haller, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, Finanzarchiv, NF Band 28, S. 249ff.; Alois Oberhauser: Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften, in: Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF 59, S. 118ff.

Das Selbst und der Andere im kritischen Bewusstsein

GEORGES POULET

Das kritische Bewusstsein hängt wesensgemäss vom Denken eines Andern ab; in ihm findet es seine Nahrung und seine Substanz.

Der Kritiker, der zu werden mein Schicksal war, machte diese Erfahrung