

# Volkswirtschaftliche und finanzielle Gesichtspunkte in der Landesplanung

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

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **23 (1966)**

Heft 4

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783851>

## **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.

# Volkswirtschaftliche und finanzielle Gesichtspunkte in der Landesplanung\*

Von Dr. Hans Letsch, Aarau

## Ausgangspunkt

a) Unser Land ist in den letzten zwei Jahrzehnten von einer wirtschaftlichen und technischen *Entwicklung* geschüttelt worden, die nicht anders denn als hektisch bezeichnet werden kann. Sie findet ihren Ausdruck u. a. in der rasch wachsenden Bevölkerungszahl, in der fortschreitenden Industrialisierung, dem Ausbau des Dienstleistungsbereiches, im gestiegenen realen Volkseinkommen pro Kopf der Bevölkerung, im grösseren Anteil des Wohlstandes gegenüber des Zwangsbedarfes in den Haushaltrechnungen auch des «Durchschnittsbürgers» sowie in den fast grenzenlos anmutenden, oft gerade aus diesem Wohlstand herauswachsenden Anforderungen an die öffentliche Hand für den Strassenbau, die Gesundheitspflege, die Bildung und Forschung, den Gewässerschutz usw. Nichts deutet darauf hin, dass die Entwicklung abgeschlossen wäre. Vielmehr ist der Wachstumsprozess — wenn auch regional unterschiedlich — im vollen Gang. Was heute aber deutlicher sichtbar wird als vor einigen Jahren, ist der Preis, um den der Wohlstand erkaufte worden ist und erkaufte werden muss:

- der Mangel an einheimischen Arbeitskräften hat zum Beizug eines Heeres von Fremdarbeitern geführt, das seinerseits neue Bedürfnisse auslöst;
- der enorme Investitionsbedarf in Industrie und Staat hat trotz stets grösser werdender Ersparnisse jene Sparlücke geöffnet, die heute unsere Volkswirtschaft vor so schwerwiegende Probleme stellt;
- die eigentlichen Lebenselemente, wie Wasser und Luft, die Energie- und Verkehrsträger drohen überbeansprucht zu werden, und der Run nach Boden hat der Spekulation mit all ihren Aus- und Rückwirkungen wirtschaftlicher, sozialer und staatspolitischer Art Tür und Tor geöffnet.

Aus diesen Entwicklungstendenzen werden Aufgabe und Ziel der Planung deutlich: Es gilt, das Wachstum im Gleichgewicht sicherzustellen. Der Kampf darf sich deshalb nicht bloss gegen Symptome, beispielsweise verstopfte Strassen oder überfüllte Strassenbahnen, richten, sondern es müssen die Ursachen von Gleichgewichtsstörungen erforscht werden. «Immanentes Ziel der Planung bleibt der Selbstverlauf» — schrieb der bekannte Planer Hans Aregger —, «d. h. eine Planung erfüllt sich dann, wenn sie sich selbst überwindet.» Planung ist denn auch nicht bloss das Anliegen des Architekten und des Ingenieurs. Sie stellt sich vielmehr als universelle Aufgabe, welche die Mit-

arbeit der verschiedensten Disziplinen, des Baufachmannes und des Juristen, des Oekonomen und des Soziologen erfordert. Wenn der französische Politiker Georges Clemenceau im Ersten Weltkrieg den Ausspruch tat: «Der Krieg ist eine zu wichtige Angelegenheit, als dass man ihn allein den Generälen überlassen könnte», so darf füglich festgestellt werden, dass die Planung eine zu wichtige Angelegenheit ist, als dass man sie allein den Planern überlassen dürfte.

Die folgenden Hinweise möchten deshalb einige Anliegen und Probleme aufzeigen, die aus volks- und finanzwirtschaftlicher Sicht in der Planung nicht unberücksichtigt bleiben sollten. Sie knüpfen an das Problem der Leitbilder, d. h. optimaler Besiedelungskonzeptionen, an, die als Voraussetzung jeder Planung im Vordergrund stehen. Dabei sollen erst die bei der Erarbeitung, und anschliessend — hierauf wird das Schwergewicht liegen — die bei der Durchsetzung solcher Leitbilder sich stellenden Fragen skizziert werden.

## 1. Probleme bei der Erarbeitung von Leitbildern

In der Phase der Erarbeitung regionaler Leitbilder einer Besiedelungskonzeption kommt finanziellen Fragen kaum entscheidende Bedeutung zu. Wohl muss es ein Anliegen aller Beteiligten sein, dass die finanziellen Mittel nicht zersplittert, sondern konzentriert eingesetzt werden. Die Gefahr ist gross, dass sich z. B. Regionalplanungsgruppen, die der Kanton subventioniert, in der Grundlagenbeschaffung Doppelspurigkeiten leisten, dass sie vielleicht sogar regionale Leitbilder konstruieren, die nicht aufeinander abgestimmt und nicht Teile eines auf höherer Ebene konzipierten Leitbildes sind. Mangelnde Koordination kann in solchen Fällen zu finanziellem Verschleiss führen. Zur Hauptsache aber stellen sich in dieser ersten Phase zwei volkswirtschaftliche Probleme von grosser Tragweite.

a) Die erste Frage geht dahin, ob es eine wirtschaftlich optimale Agglomerationsgrösse — ähnlich etwa der optimalen Betriebsgrösse — gebe. Bekanntlich kennt die Betriebswirtschaftslehre sogenannte Nutzschwelle. Werden diese erreicht, so verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Von einem bestimmten Punkte an kann es wieder günstiger werden, bis es — auf der nächsten Nutzschwelle — ein neues Optimum erreicht. Wohl lassen sich für die Besiedelung derartige Nutzschwelle kaum mathematisch genau berechnen. Doch ist nicht zu verkennen, dass zahlreiche Investitionen (z. B. öffentliche Verkehrsmittel) erst von einer bestimmten Agglomerationsgrösse an nötig oder wirtschaftlich

\* Referat, gehalten im Wintersemester 1965/66 an der ETH, Zürich.

werden und hierauf ein gewisses Fassungsvermögen gewährleisten. Wird diese Grenze gesprengt, so werden neue, vielleicht auch neuartige Investitionen erforderlich, die bis zur Auslastung wieder unwirtschaftlich sein können.

b) Das zweite Anliegen besteht in der Ausrichtung der verschiedenen Teilplanungen auf ein übergeordnetes, interdisziplinäres Leitbild sowie in der *Koordination* zwischen den Einzelplanungen. Sicher bedarf es der Verkehrsplanung, der Schulplanung, der Spitalplanung, der Ausscheidung von Freihaltegebieten, Landwirtschaftszonen usw. Doch gilt das, was Hans Aregger am Beispiel der Stadtplanung veranschaulicht hat, gleichermaßen für die Regional- und Landesplanung: «Städtische Verkehrssanierung zum Beispiel — sagte er — wird heute nahezu mit Stadtplanung gleichgesetzt. Nicht dass sie unnötig wäre. Damit werden aber bloss die Symptome, nicht die Ursachen angegangen. Der Kreislaufstörung des kranken Stadtkörpers wird vergleichsweise mit Koramin nachgeholfen, statt eine echte Entlastung anzustreben.» Ursachenforschung und Orientierung am Leitbild sind auch die besten Garanten dafür, dass öffentliche Investitionen, z. B. die Erschliessung günstiger Verkehrswege, einerseits und Zonenpläne andererseits aufeinander abgestimmt werden. Es ist wenig sinnvoll und bedeutet einen Verschleiss an volkswirtschaftlichen Produktivkräften, wenn eine Region (beispielsweise der Raum Mägenwil) verkehrstechnisch maximal erschlossen wird, gleichzeitig aber grösstenteils als Landwirtschaftszone oder Naturreservat vor der Industrialisierung geschützt werden will.

## 2. Probleme bei der Durchsetzung von Leitbildern

Ist ein Leitbild auf Grund bestimmter Voraussetzungen, Annahmen und Vorstellungen einmal erarbeitet, so ist zu prüfen, wie es sich praktisch durchsetzen lässt. In dieser Phase stellen sich vorab staatsrechtliche und staatspolitische Fragen. Es gilt abzuklären, welche Möglichkeiten die geltende Rechtsordnung bietet, und ob Änderungen dieser Rechtsordnung nötig sind. Diese Seite des Problems wird hier offen gelassen. Hingegen ist vorerst nach dem aus der Durchsetzung eines Leitbildes und aus der Realisierung der Planung überhaupt erwachsenden Aufwand sowie dessen Deckung zu fragen, und alsdann zu prüfen, welche finanzpolitischen Massnahmen die Durchsetzung eines Leitbildes erleichtern können.

### 2. 1. Die Kosten und deren Finanzierung

Ein Leitbild auf lange Sicht — und jedes Leitbild muss langfristig konzipiert sein — erfordert Aufwendungen in der Gegenwart für die Zukunft. Darunter fallen vor allem der vorsorgliche Landerwerb, sei es in den für spätere Investitionen (wie Schulhäuser, Spitäler usw.) bestimmten Räumen, sei es als Realersatz. Ferner gilt es, Freihaltegebiete auszuscheiden oder eigentliche Naturreservate zu sichern. Schon hiefür

sind bedeutende Mittel erforderlich. Dazu kommen die aus der Realisierung baureifer Projekte erwachsenden Kosten für die Erschliessung und den Ausbau der Verkehrswege, für den Schutz der Gewässer, die Sicherstellung der Energieversorgung, kurz: für den Ausbau der Infrastruktur. Es hiesse Wasser in den Rhein tragen, wollte man mit Zahlen und Beispielen die den öffentlichen Körperschaften aller Stufen bevorstehenden Aufgaben und die Schwierigkeiten in der Finanzierung veranschaulichen. Im Hinblick auf die nächsten Jahre gilt jedenfalls die Feststellung Paul Valéry's: «Die Zukunft ist auch nicht mehr das, was sie einmal war!» Wichtig ist deshalb eine Besinnung über die aus diesen Aufgaben erwachsenden Hauptprobleme. Drei Forderungen verdienen besondere Aufmerksamkeit.

a) Zunächst ist beim Steuerzahler ganz allgemein und in den Kreisen der Wirtschaft im besonderen das Verständnis für die *Notwendigkeit des Ausbaues der Infrastruktur* zu wecken. Die private Wirtschaft hat sich während Jahren praktisch ungehemmt entfaltet und — das darf nicht verschwiegen werden — unseren allgemeinen Volkswohlstand auf ein nicht für möglich gehaltenes Niveau gehoben. Doch wurde durch diese Expansion das Fundament, das unsere Wirtschaft trägt, d. h. eben die Infrastruktur, so belastet, dass eine Festigung und ein Ausbau dringend geworden sind. Dieser Ausbau ist nicht bloss nötig, um Zusammenbrüche zu vermeiden, sondern um die weitere Expansion sicherzustellen. Prof. Dr. F. Kneschaurek hat das Problem kürzlich in einem Vortrag treffend wie folgt umschrieben:

«Die Kapazität der öffentlichen Verwaltungs- und Dienstleistungsbetriebe sowie der von der öffentlichen Hand geschaffenen Infrastruktur ist in der Regel bemerkenswert elastisch. Sie kann also bei wachsender Beanspruchung länger und leichter als die Kapazität privater Unternehmungen nach oben gestreckt werden. Das hat zur Folge, dass im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums der an sich notwendige Ausbau der Infrastruktur eher zögernd und mit Verspätung in Angriff genommen wird, eben weil man auf Grund der fliessenden Kapazitätsgrenzen eine Zeitlang den Eindruck haben mag, der bestehende Apparat könne den vermehrten Anforderungen noch genügen.»

So kam es zu einer Häufung von Aufgaben, die — nicht wegen schlechten Willens der zuständigen Behörden, sondern wegen Schwierigkeiten verschiedenster Art — eine längere Vorbereitungszeit erforderten, nunmehr aber ins Stadium der Realisierung getreten sind und — Geld, sehr viel Geld kosten! Die Verlagerung von der privaten auf die öffentliche Bautätigkeit, die sich seit einigen Jahren abzeichnet, bestätigt diese Phasenverschiebung und erklärt die wachsenden Belastungen der öffentlichen Haushalte aller Stufen. Verständnis für diese Zusammenhänge wecken, heisst nicht, einen Freibrief für unbegrenzte Anforderungen an die öffentliche Hand ausstellen. Im Gegenteil: Je mehr die Notwendigkeit des Ausbaues der Infrastruktur eingesehen wird, desto stärker wird der Zwang, mit

ändern, weniger dringenden Forderungen zurückzuhalten. Damit ist bereits das zweite Anliegen angedeutet.

b) Die Durchsetzung eines Leitbildes und die Realisierung aller Planungen haben sich nach einer alle öffentlichen Aufgaben und die öffentlichen Körperschaften aller Stufen umfassenden *Dringlichkeitsordnung* zu richten. Es sind nicht nur die leeren Staatskassen, die die Notwendigkeit des Masshaltens erklären. Es ist die Ueberforderung der Produktivkräfte unserer Wirtschaft ganz allgemein, die zur Beschränkung zwingt. Wenn die laufenden Einnahmen des Staates zu knapp sind, zusätzliche Mittel (seien das Steuern oder Motorfahrzeuggebühren) verweigert werden und die Nationalbank Anleihensgesuche kürzt, so bleibt eben bloss der Verzicht auf die Realisierung dieser oder jener Aufgabe. Die Einsicht in diese Zusammenhänge und in diese Zwangslage fehlt auch heute noch vielerorts. So hat kürzlich ein Abteilungsvorsteher der aargauischen Baudirektion seinem Unwillen in einer Zuschrift an den zuständigen Departementchef wie folgt Ausdruck gegeben:

«Wir haben davon Kenntnis genommen, dass unser Antrag (es ging um vorsorglichen Landerwerb) von der Finanzdirektion abgelehnt wurde, und wir bedauern diese kurzsichtige Einstellung sehr. Es zeigt sich einmal mehr, dass die kantonale Planung zur Hauptsache aus Rhetorik und aus Papier besteht. Sie bleibt in einer freiheitlichen Ordnung erfahrungsgemäss ein eitler Wahn, wenn die Behörde keine aktive Bodenpolitik betreibt, d. h. keine Landreserven auf weite Sicht schafft.»

Zugegeben: Die aktive Bodenpolitik ist ein wichtiges Mittel zur Durchsetzung von Planungen. Wenn aber die Mittel fehlen, so bleibt auch der Ruf nach vorsorglichem Landerwerb «eitler Wahn». Erachtet man aber den Einsatz der verfügbaren Mittel für diesen Zweck als vordringlich, so bleibt eben nur eine Alternative, nämlich die Zurückstellung anderer «Präponderanzen», sei es des Strassenbaues, seien es überspitzte sozialpolitische Postulate oder unzeitgemässe Forderungen über das Anstellungsverhältnis des öffentlichen Personals. Werden die Produktivkräfte unserer Volkswirtschaft als Ganzes überfordert, so entfallen die Voraussetzungen für das weiterhin optimale Wachstum, das seinerseits ja die Grundlage aller Bevölkerungs- und Wirtschaftsprognosen ist, auf denen die Planungen basieren. Entfallen aber diese Voraussetzungen, so werden auch viele der aus der Planung herausgewachsenen Massnahmen bald einmal als Fehlinvestitionen beurteilt werden müssen, und die Planung hat ihr Ziel, nämlich die Gewährleistung des optimalen Wirtschaftswachstums, nicht erreicht.

c) Schliesslich stellt sich die Frage nach dem *Träger* der aus der Planung bzw. deren Realisierung erwachsenden Kosten. Es kann sich hier nicht darum handeln, eine umfassende Theorie der Finanzierung des wachstumsbedingten Ausbaues unserer Infrastruktur zu entwickeln. Lediglich zwei Gedanken sollen in groben Zügen skizziert werden. Ein erstes Anliegen besteht darin, nach Möglichkeit jene heranzuziehen,

die der öffentlichen Hand besondere Lasten auferlegen. Von dieser Möglichkeit wird heute vielerorts noch zu wenig Gebrauch gemacht. Die Gemeinden hätten es vielfach in der Hand, an die Erteilung von Baubewilligungen — insbesondere für neu ansiedelnde Industrie — Auflagen zu knüpfen, die einen wesentlichen Teil der ihnen erwachsenden Kosten, sei es für die Erschliessung, die Abwasserbeseitigung, den Gewässerschutz usw., decken könnten. Aber auch in anderen Bereichen wird es nicht zu umgehen sein, das «Verursacherprinzip» wieder vermehrt zu beachten, mit anderen Worten gesagt: Gebühren und Taxen verschiedenster Art aufzuwerten. Wenn beispielsweise im Kanton Aargau die Motorfahrzeuggebühren seit 1921 praktisch unverändert geblieben sind, so liegen hier Quellen brach, die schleunigst erschlossen werden sollten und eine spürbare Hilfe für eine sachgerechte Finanzierung des Strassenbaues böten. Aber auch die Anpassung von Strom- und Bahntarifen verdient — rein sachlich gesehen — nicht jene schlechte Note, die ihr in der Politik gegeben wird. Es ist jedenfalls aus volks- und finanzwirtschaftlicher Sicht unverständlich, wenn — wie der Direktor der Eidg. Finanzverwaltung kürzlich in einem Vortrag über «Verkehrsinvestitionen aus der Perspektive der Bundesfinanzen» mit Recht betont hat — «die Bahnen in Zeiten blühendster Wirtschaft, da man Kommissionen ausschickt, um die Ueberlastung des Verkehrsapparates zu untersuchen, in besorgniserregenden Defiziten dahinsiechen». Ebenso erscheint es als sehr fragwürdig, öffentliche Mittel in Parkhäuser zu investieren und nicht den Grundsatz durchzusetzen, dass solche Einrichtungen wenigstens selbsttragend zu sein haben. Würde es gelingen, das «Verursacherprinzip» vermehrt anzuwenden, so ergäben sich dadurch auch Konsequenzen — um damit den zweiten Gedanken anzudeuten — für die Lastenverteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften unseres föderalistischen Staates. Die allgemein verbreitete Tendenz, Aufgaben und Lasten dem anderen zuzuschieben, ist wenig heroisch. Drohende Rechnungsdefizite dadurch mildern zu wollen, dass man sich einfach auf Kosten eines anderen zu entlasten sucht, ist Selbstbetrug. Ulrich Dürrenmatt hat in seinem Gedicht «Der Staat kann alles» mit Recht ausgeführt:

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

Und doch darf nicht übersehen werden, dass je nach der Finanzierung der Kreis der Zahlenden, d. h. die Lastenverteilung, verschieden ist. Werden beispielsweise Erschliessungskosten dem Gesuchsteller auferlegt, oder wird ein gegebener Aufwand für den Strassenbau durch den Benzinzoll und durch Motor-

fahrzeuggebühren gedeckt, oder werden die Kosten eines Verkehrsunternehmens durch Taxen finanziert, so ist der Kreis der Zahlenden nicht der gleiche, wie wenn derselbe Aufwand durch die ordentlichen Steuern bestritten wird. Von diesem Gesichtspunkt aus gesehen ist nicht zu leugnen, dass sich die Kantone in der am wenigsten beneidenswerten Lage befinden. Sie sind gewissermassen der Prellbock zwischen Bund und Gemeinden. Ihnen droht die Gefahr, von oben geschmälert und von unten überfordert zu werden. Gleichzeitig stehen ihnen aber als Haupteinnahmequellen lediglich die Einkommens- und Vermögensteuern zur Verfügung. 1964 entfielen über 2,1 Mia Fr. oder rund 84 Prozent der kantonalen Steuereinnahmen auf Einkommens- und Vermögensteuern. Diese wiederum können — vor allem bei überspitzter Progression — sowohl den wirtschaftlichen Leistungswillen als auch den Sparwillen ungünstig beeinflussen. Demgegenüber verfügen die Gemeinden über mehr Möglichkeiten direkter Erfassung der «Verursacher» (z. B. Wasserzinsen, Kanalisationsgebühren usw.) und der Bund besitzt in den Verbrauchssteuern ebenfalls ausbaufähige Quellen, die besser sind als ihr Ruf. Wenn schon den Kantonen in vermehrtem Masse planerische Aufgaben übertragen werden, sei es in der Erarbeitung oder Durchsetzung von Leitbildern, so wird es jedenfalls nicht zu umgehen sein, ihnen auch zusätzliche Mittel zuzugestehen.

## 2.2. Finanzpolitische Möglichkeiten der Einflussnahme

Welche konkreten finanzpolitischen Möglichkeiten bestehen nun aber, um ein als erstrebenswert erachtetes Leitbild durchzusetzen oder mindestens dessen Durchsetzung zu erleichtern?

a) Eine erste Forderung geht dahin, dass die *Standortwahl der Unternehmungen* von steuerlichen Ueberlegungen unabhängig sein sollte. Solange die Steuerbelastung von Gemeinde zu Gemeinde — oder im weiteren Rahmen gedacht: von Kanton zu Kanton — allzu grosse Unterschiede aufweist, wird dieser Faktor bei der Standortwahl mitbestimmend sein. Er kann unter Umständen dazu führen, dass nicht der wirtschaftlich optimale, sondern eben jener Standort gewählt wird, der unter Berücksichtigung der Steuerbelastung günstiger erscheint. Von diesem Gesichtspunkt aus ist die Besteuerung der juristischen Personen beispielsweise in den Kantonen St. Gallen und Aargau günstiger als im Kanton Zürich, weil sie hier den unterschiedlichen Belastungen durch die Gemeindesteuerfüsse unterworfen sind, dort aber unabhängig von diesen erfasst werden. Welch grosse Unterschiede auch zwischen den Kantonen bestehen, zeigt die jährlich erscheinende Statistik über die «Steuerbelastung in der Schweiz». Eine Aktiengesellschaft mit 100 000 Fr. Kapital und Reserven und einem Reingewinn von 20 000 Fr. zahlte 1964 beispielsweise in Chur 3452 Fr., in Sarnen aber 6658 Fr. Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern. Für eine Gesellschaft mit 1 Mil-

lion Fr. Kapital und Reserven und einem Reingewinn von 200 000 Fr. betrug die Steuer in Altdorf 39 005 Fr., in Neuenburg 70 167 Fr. Zusätzlich zu den Belastungsunterschieden im engeren Sinne wirken sich die verschiedenen Systeme der Besteuerung aus. So unterwirft der Kanton Aargau lediglich den ausgeschütteten Gewinn, nicht den ausgewiesenen Reingewinn der Besteuerung. Er nimmt damit eine besonders bevorzugte Stellung ein. So sehr dieses System die Industrialisierung begünstigen kann, weil es jungen Unternehmungen die Konsolidierung erleichtert, so problematisch wird es, sobald das Motto nicht mehr «Industrialisierung um jeden Preis» heisst, sondern sobald das Problem der selektiven Industrialisierung in den Vordergrund tritt.

b) Eine zweite Forderung zielt auf die *Verstärkung des Finanzausgleichs* unter den Gemeinden und — wiederum auf höherer Ebene — unter den Kantonen ab. Um zu fundierten Hinweisen zu gelangen, ist eine kurze Besinnung auf die *Zielsetzungen* unerlässlich; denn so wie der Auftrag für den Feldherrn in allem Auf und Ab der Schlacht wegleitend sein muss, ist es nötig, in den Diskussionen um den Finanz- und Lastenausgleich stets von neuem zu fragen, welches das angestrebte Ziel sei, was man mit Subventionen und Dotationen, mit Anteilen und Kontingenten, mit horizontalem und vertikalem Ausgleich usw. erreichen möchte. Im allgemeinen wird die Angleichung der Steuersätze, also die Durchsetzung eines Grundsatzes der *Steuergerechtigkeit*, als wichtigstes Ziel des Finanzausgleichs gesehen. Tatsächlich mag es als stossend empfunden werden, wenn Einkommen und Vermögen von Individuen gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit hier um einen viel höheren Betrag gekürzt werden als dort, wobei jene, deren finanzielles Opfer gross ist, oft erst noch eine kleinere Gegenleistung in Form öffentlicher Dienste erhalten als jene, deren Opfer klein ist. Etwas drastisch ausgedrückt könnte man sagen: Dem, der viel hat, wird wenig genommen und viel gegeben; dem, der wenig hat, wird viel genommen und wenig gegeben. Die Angleichung der Steuersätze aus Gründen der Steuergerechtigkeit darf deshalb als Ziel des Finanzausgleichs ernst genommen werden, ist aber nicht das einzige. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob ein möglichst ausgeglichenes Niveau oder eine möglichst grosse Streuung der Steuerbelastung den optimalen wirtschaftlichen Wachstumsprozess, also das Wachstum im Gleichgewicht, besser gewährleisten. Diese ökonomische Fragestellung nach der bestmöglichen *Wohlfahrtssteigerung* darf nicht unterbleiben. Es wäre ja denkbar, dass die Steuersätze zwar ganz oder grösstenteils nivelliert werden könnten, dem Postulat der Steuergerechtigkeit damit weitgehend Rechnung getragen wäre, dass damit aber schlechte Voraussetzungen für ein weiteres Wirtschaftswachstum geschaffen würden, vielleicht sogar ein Stillstand hingenommen werden müsste. Eine solche Konsequenz ihrerseits könnte dazu führen, auf eine weitere Angleichung der Steuersätze zu verzichten und die — vermeintliche — Steuergerechtigkeit

dem höheren Ziel der Wohlstandssteigerung zu opfern. Die verfügbaren Untersuchungen und Abhandlungen deuten darauf hin, dass sich die beiden genannten Zielsetzungen nicht ausschliessen. Vielmehr wird je länger je deutlicher, dass Reichtum und Ueberfluss leicht zur Verschwendung verleiten, dass der Zwang zum wirtschaftlichen Einsatz der verfügbaren Mittel in den sogenannten reichen Gemeinden — von Ausnahmen abgesehen — weniger ausgeprägt ist, dass die Anziehungskraft solcher «Wohlstandszentren» oder «Steuerparadiese» bald einmal die wirtschaftlich optimale Agglomerationsgrösse sprengt, und dass die «konzentrierte Dezentralisation» oder — nach der Terminologie des Berichtes der zürcherischen Expertenkommission aus dem Jahre 1958 — die Schaffung von Regionalzentren auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten als die anzustrebende Besiedlungskonzeption erscheint. Eine Angleichung der Steuerbelastung kann mit dazu beitragen, diesem Ziel näher zu kommen.

Welche *Möglichkeiten* stehen im einzelnen zur Verfügung? Es sind allgemeine Massnahmen und gezielte Vorkehren im Dienste der Regional- bzw. Landesplanung auseinanderzuhalten.

Unter den *allgemeinen Massnahmen* ist zwischen den Finanzausgleichsbeiträgen im engeren Sinn (direkter Finanzausgleich) und den zweckgebundenen Staatsbeiträgen auf den verschiedensten Sachgebieten (indirekter Finanzausgleich) zu unterscheiden. Die einen fliessen den berechtigten Gemeinden — es sind in der Regel solche, deren Steuerbelastung ein bestimmtes Ausmass übersteigt — ohne besondere Zweckbindung, einfach als zusätzliche Einnahmen, zu. Die anderen werden an die Kosten bestimmter Aufgaben, sei es im Schulwesen, im Gewässerschutz u. a., und abgestuft nach der Steuerkraft oder dem Steuerfuss oder einem kombinierten Verteilungsschlüssel, gewährt. Die Gefahr bei allen diesen Massnahmen, insbesondere bei den zweckgebundenen Staatsbeiträgen, ist gross, dass sich auch finanziell gut gestellte Gemeinden ihr Scherflein zu sichern wissen, so dass dem Kanton zwar ein recht hoher Aufwand erwächst, dieser aber in erster Linie der Entlastung der Gemeinden unter ihnen dient. Eine finanzwirtschaftlich sinnvolle und in ihren Konsequenzen überaus wirksame Verstärkung liesse sich durch die direkte Beitragspflicht der steuerkräftigen zugunsten der steuerschwachen Gemeinden, also durch die Einführung des sogenannten interkommunalen Finanzausgleichs, erzielen. Der Gemeindepräsident von Männedorf, der frühere Kantonsrat F. Friedli, hat am 19. Juni 1961 dem Regierungsrat eine Einzelinitiative eingereicht, die die Verwirklichung dieses Anliegens zum Ziel hat. Danach wäre von Gemeinden, deren Steuerkraft um mindestens 50 Prozent höher ist als die durchschnittliche Steuerkraft aller Gemeinden, ein Beitrag von 3 Prozent der einfachen Staatssteuer zu erheben. Diese Mittel dürften ausschliesslich zur Senkung des Steuerfusses in solchen Gemeinden verwendet werden, welche die höch-

sten Steuersätze aufweisen. Obwohl der Regierungsrat diese Initiative 1965 ablehnte, ist der ihr zugrunde liegende Gedanke sachlich positiv zu werten.

Was nun aber in diesem Zusammenhang noch grössere Beachtung verdienen muss, sind *gezielte Möglichkeiten* zur Durchsetzung einer bestimmten Besiedlungskonzeption. Es müsste darum gehen, *zweckgebundene Staatsbeiträge* nicht mehr bloss — wie es heute üblich ist — nach der Steuerkraft, dem Steuerfuss oder einer kombinierten Grundlage zu bemessen, sondern sie nach regionalplanerischen Kriterien einzusetzen. Wenn also die Gemeinde X zu einem Regionalzentrum ausgebaut werden möchte und — um die nötige Anziehungskraft ausüben zu können — ihre öffentlichen Dienste, kulturellen Einrichtungen usw. gut ausbauen will, so wären ihr an diese Investitionen mehr Beiträge in Aussicht zu stellen als irgendeiner anderen Gemeinde in steuerlich gleichen Verhältnissen. Ebenso könnten ihr — und nur ihr — Mittel in anderer Form, z. B. billige oder nicht verzinsliche *Darlehen*, zur Verfügung gestellt werden, um die Finanzierung wichtiger Aufgaben zu erleichtern. Ferner wäre zu erwägen, die Ansiedelung von Industrie, selbst wenn die standortsneutrale Besteuerung juristischer Personen bereits Wirklichkeit wäre, durch *Steuererleichterungen* zu fördern. Diese Anregung war auch im Bericht der zürcherischen Expertenkommission vom Oktober 1958 enthalten, vom Regierungsrat in seinem Bericht vom 12. Mai 1960 an den Kantonsrat dann aber abgelehnt worden. Er machte vor allem rechtliche Bedenken geltend, obwohl sich die Kommission damit überzeugend auseinandergesetzt und sie nicht geteilt hatte. Art. 4 der Bundesverfassung, der solchen Erleichterungen entgegenstehen soll, «verlangt vom Gesetzgeber lediglich», heisst es im Expertenbericht, S. 20, «eine relative Gleichbehandlung in dem Sinne, dass gleiche Verhältnisse gleich, ungleiche Verhältnisse ungleich zu behandeln sind. Die Verschiedenheit der Verhältnisse, die eine ungleiche Behandlung gestattet, ist rechtlich erheblich, wenn sie sich innerlich begründen lässt und als gerecht empfunden wird. Wenn der Zürcher Gesetzgeber das Interesse an der Förderung von Regionalzentren höher achtet als die absolute Gleichbehandlung aller Industrieunternehmen, so kann er aus diesem ernsthaften sachlichen Grund Steuererleichterungen gewähren, ohne die Bundesverfassung zu verletzen. Selbstverständlich braucht es aber für solche Massnahmen neue gesetzliche Grundlagen.»

c) Bereits früher wurde darauf hingewiesen, dass die Durchsetzung eines planerischen Leitbildes hohe Kosten verursacht. Auch wenn noch vermehrt der Verursacher zur Finanzierung herangezogen wird, auch wenn die Gemeinden alle ihre Selbsthilfemöglichkeiten ausschöpfen, so werden für die übergeordneten Körperschaften zusätzliche Lasten nicht ausbleiben. Der Einstellung, die beispielsweise in der 1965 erschienenen Zürcher Dissertation von Bataillard über «Die Regionalplanung — ein Problem des Finanzausgleichs» zum Ausdruck kommt, wonach einfach der

Kanton und immer wieder der Kanton finanziell anzutreten habe, ist zwar entschieden entgegenzutreten. Trotzdem sollen abschliessend noch einige Fragen angeschnitten werden, die mit der *Finanzierung* der den Kantonen aus den skizzierten Massnahmen erwachsenden Kosten zusammenhängen.

*Grundsätzlich* sind Spezialfinanzierungen irgendwelcher Art gegenüber begründete Bedenken am Platz. Sie erschweren den Ueberblick über den ganzen Finanzhaushalt und führen leicht zu Zweckentfremdungen oder zum wenig wählerischen Einsatz der verfügbaren Mittel (weil sie einfach zur Verfügung stehen!). Theoretisch ist deshalb die Aeuferung besonderer «Kässelis» oder die Zweckbindung einzelner Quellen an bestimmte Aufgaben nicht erstrebenswert. Und doch kann sich die Notwendigkeit solcher Massnahmen gerade in Zeiten übermässiger Beanspruchung der allgemeinen Staatskasse und wegen der Schwierigkeit, generelle Steuererhöhungen durchzusetzen, aus politischen Gründen aufdrängen. Der Bürger ist — vielleicht — eher bereit, für eine ganz bestimmte Aufgabe ein zusätzliches, spezielles Opfer zu bringen, als dem Staat einfach generell mehr Steuern zuzugestehen. So wird beim Ausbau bestehender und bei der Einführung neuer öffentlicher Leistungen von Fall zu Fall überlegt werden müssen, ob sich brachliegende oder noch ungenügend ausgeschöpfte Quellen heranziehen lassen, wobei dann der Ertrag für die Finanzierung der betreffenden Aufgabe zweckgebunden würde.

Für planerische Aufgaben im weitesten Sinne erscheinen zwei Quellen als besonders geeignet. Zunächst könnte die *Grundstückgewinnsteuer* zweckbestimmt werden. Die zürcherische Praxis bewirkt, dass sich der Finanzhaushalt zahlreicher Gemeinden in starkem Masse auf den Ertrag der Grundsteuern stützt, obwohl diese bekanntlich recht konjunkturrempfindlich sind. Grössere Ertragsschwankungen müssten diese Gemeinden in arge Verlegenheit bringen. Besser wäre es, den Grundsteuerertrag für die Lösung planerischer Aufgaben auszuscheiden, wobei dem Kanton — aus Gründen, die früher dargelegt worden sind — mindestens ein beträchtlicher Anteil zugestanden werden müsste. Im Kanton Aargau beispielsweise teilen sich Kanton und Gemeinden im Verhältnis 1 : 2. Der kantonale Anteil ist für den Finanzausgleich und für die Aufgaben der Siedelungspolitik zweckgebunden.

Als weitere Quelle liesse sich die Einführung eines «*Planungs-Frankens*» denken. Die Bezeichnung darf nicht wörtlich aufgefasst werden. Es ginge nicht darum, von jedem Steuerpflichtigen einen zusätzlichen Franken zu erheben, sondern einen festen, im einzelnen noch zu bestimmenden Kopf-Beitrag. Der Gedanke geht davon aus, dass die Massnahmen der Regional- und Landesplanung in ganz besonderem Masse allen Bevölkerungskreisen dienen, dass sie wirklich für die Allgemeinheit, ja ganz besonders (man denke

an die Ausscheidung von Naturreservaten und dergleichen) für solche Kreise bestimmt sind, die es sich nicht leisten können, in unberührten Erholungslandschaften jenseits unserer Landesgrenzen ein verlängertes Wochenende und Ferien zu verbringen. Warum soll — als bescheidenes Gegengewicht zu den stark progressiven Einkommens- und Vermögenssteuern — unseren Kantonen nicht die Möglichkeit gegeben werden, durch die Erhebung eines solchen Planungsfrankens zusätzliche Mittel für die Realisierung dringender Aufgaben im allgemeinen Interesse zu beschaffen? Das Opfer für den Einzelnen wäre selbst bei einem Ansatz von beispielsweise 10 Fr. bescheiden — es würde ihn den Verzicht auf einige Zigaretten oder Schnäpse pro Jahr kosten —; der Staat aber erhielte grössere Bewegungsfreiheit zur Erfüllung seiner planerischen Aufgaben.

#### *Schlussbemerkungen*

Die einleitenden Bemerkungen haben bereits deutlich zum Ausdruck gebracht, dass es nicht Aufgabe dieses Referates sein konnte, ein umfassendes Plädoyer zugunsten der Planung zu halten, dass die Gesichtspunkte und Probleme zu vielschichtig sind, um gesamthaft dargestellt und gewürdigt zu werden. Sein Hauptanliegen bestand darin, zu zeigen, dass neben vielen anderen auch volks- und finanzwirtschaftliche Gesichtspunkte nicht unberücksichtigt bleiben sollten. Diese zu erforschen und daraus Konsequenzen zu ziehen, ist unerlässlich, wenn Planungen nicht im luftleeren Raum hängen bleiben sollen. Das Verständnis für Planungsfragen hat in den letzten Jahren erfreulich zugenommen. Es darf heute wohl von einem eigentlichen Goodwill gesprochen werden. Dann und wann kann man sich aber als Laie des Eindrucks nicht erwehren, dass vielleicht bald wieder die Gefahr droht, dieser Goodwill könnte schwinden. Der Grund liegt in der Tendenz zum Perfektionismus, nicht etwa bei der wissenschaftlichen Durchdringung der Hauptprobleme, sondern bei der statistischen und zeichnerischen Grundlagenbeschaffung und dergleichen. Der Ruf nach dem Ausbau kantonaler Planungsämter ist wohl begründet, soweit er eine qualitative Verbesserung und nicht bloss die Aufblähung des rein technischen Apparates zum Gegenstand hat. Ein guter Kopf ist mehr wert als 20 Schreiber! Wenn sich jede Planung ihrer Grenzen bewusst bleibt, das Ziel zwar weit steckt, aber immer auf dem Boden der Wirklichkeit bleibt — und diese Wirklichkeit besteht zu einem grossen Teil eben doch aus ökonomischen Gegebenheiten —, dann vermeiden wir gleichzeitig, dass auf unsere Arbeit die Worte Schillers zutreffen:

«Ein feiner Plan! Fein zugespitzt!  
Nur schade, zu fein geschärfet,  
dass die Spitze brach!»