

Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 72 (1994)
Heft: 2

Artikel: Finanzpolitik : eine Auslegeordnung
Autor: Bauer, Tobias / Gaillard, Serge / Hänsenberger, Urs
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-341079>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 12.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Finanzpolitik - eine Auslegeordnung

Ist der (Sozial-) Staat finanziell am Ende? Wenn es nach dem Grossteil von Medien und PolitikerInnen ginge, wäre alles klar. „Altersvorsorge, Arbeitslosenkassen, Gesundheitswesen und Fürsorge fressen bereits über 30 Prozent des Bruttoinlandpro-

Tobias Bauer
Serge Gaillard
Urs Hänsenberger

duktes weg“ schreckt uns Cash (14.1.94). Wen wundert's, dass wir somit „plötzlich an der europäischen Spitze“ in Sachen Sozialkosten sind und wir uns „auf schwedische Verhältnisse“ zubewegen (Arbeitgebervertreter Peter Hasler in Bund vom 29.1.94).

Derartige Schreckensmeldungen über den gefräßigen Moloch Staat jagen sich derzeit in den Medien. Während sie über den effektiven Zustand der staatlichen Finanzen wenig aussagen, belegen sie eines mit aller Deutlichkeit: Mit kaum einem wirtschaftspolitischen Thema lässt sich derart leicht und ungestraft Schindluderei betreiben wie mit den Fragen, die sich um die Finanzen des Staates drehen. Solche Schindluderei wird durch drei Umstände erleichtert. Erstens fliesst unbestreitbar viel Geld durch die öffentlichen Hände. Wird dann mit nominalen Summen gefochten, so lässt sich leicht der Eindruck einer ungebremsten Ausgabenflut erzeugen. Zweitens ist eine Vielzahl von finanzpolitischen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen von Bund, Kantonen

und Gemeinden über die öffentlichen Betriebe wie PTT und SBB bis zu den Sozialversicherungen betroffen. Je nachdem, wer in welcher Rechnung miteinbezogen oder vernachlässigt wird, lässt sich nahezu jede gewünschte Entwicklung belegen. Drittens wird fast immer unterschlagen, dass die unterschiedlichen Ausgaben von unterschiedlicher finanzpolitischer Bedeutung sind und dass insbesondere reine Umverteilungsmassnahmen wenig über das Gewicht des Staates aussagen.

Wer sich mit den Möglichkeiten (und Grenzen) einer linken Finanzpolitik befassen will, kommt also nicht darum herum, zuerst im Gestrüpp der aktuellen Diskussion einmal eine nüchterne Auslegeordnung vorzunehmen.

Die staatlichen Aufgaben, die Ausgaben nach sich ziehen, können grob in vier Kategorien unterteilt werden. Im Rahmen der *Ordnungsaufgabe* ist der Staat für Ruhe, Ordnung und Sicherheit als Grundlage für die Funktionsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft besorgt. Die *Versorgungsaufgabe* umfasst die Bereitstellung von Waren und vor allem Dienstleistungen für die Bevölkerung und die Unternehmungen (Infrastruktur). Die *(Um-) Verteilungsaufgabe* beinhaltet den Abbau von Wohlstandsunterschieden zwischen Personengruppen, Regionen und Wirtschaftssektoren. Der Abbau der wirtschaftlichen Instabilitäten (Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation) ist Inhalt der *Stabilisierungsaufgabe*. Diese

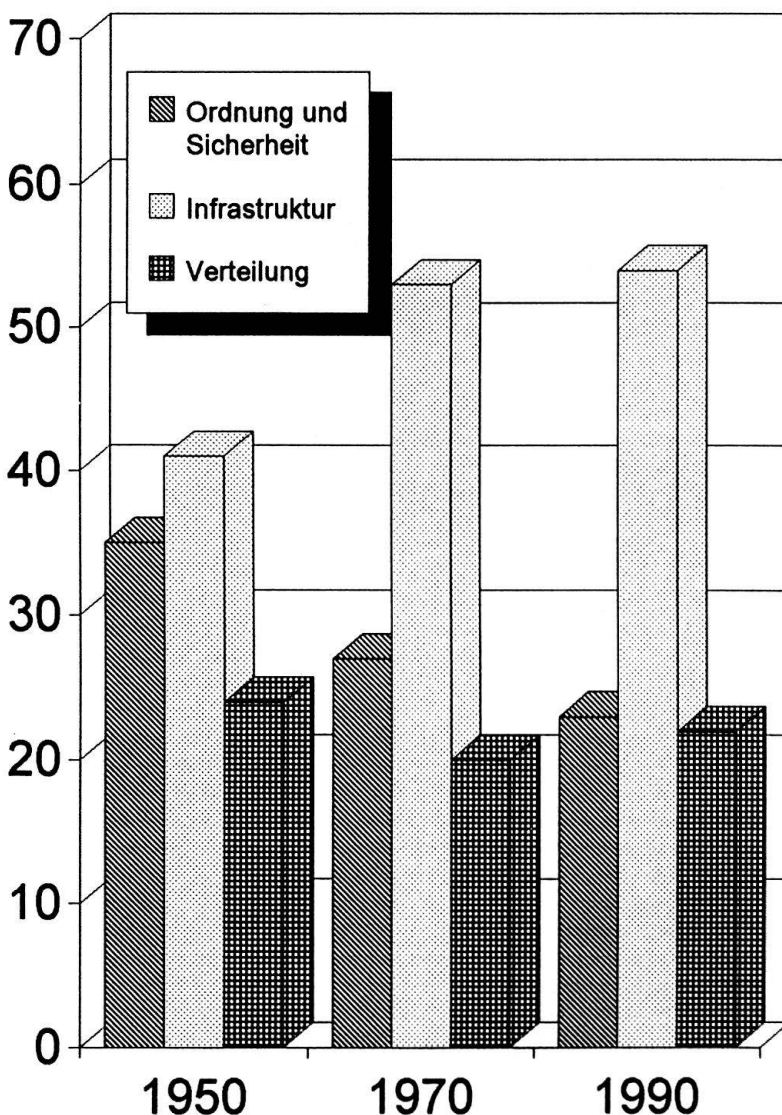
schlägt sich im Gegensatz zu den übrigen Aufgaben weniger in einzelnen Ausgabebereichen als vielmehr im Budgetsaldo nieder.

Grafik 1 zeigt, wie sich die Gewichte der einzelnen Ausgabenbereiche in den Budgets von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Nachkriegszeit (1950-1990) verschoben haben. Der Anteil der Ausgaben für Ordnung und Sicherheit hat von einem guten Drittel auf einen knappen Viertel abgenommen. Demgegenüber haben die Ausgaben für die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern (insbesondere in den Bereichen Unterricht und Forschung, Gesundheitswesen, Verkehr, Energie, Umweltschutz) von rund zwei Fünfteln auf über die Hälfte zugenommen. Dies ist nicht erstaunlich, handelt es sich doch um Bereiche, in denen a) in der Nachkriegszeit ein deutlicher Nachholbedarf bestand und die b) bei steigendem Wohlstand überdurchschnittlich an Bedeutung gewinnen. Der Anteil der Ausgaben für die Verteilungsaufgabe schliesslich ist mit einem guten Fünftel ziemlich stabil geblieben. Weiter ist hervorzuheben, dass der Ausbau des Sozialstaates vorwiegend ausserhalb der eigentlichen Staatsbudgets bei den Sozialversicherungen stattfindet.

Wie sich die Struktur der staatlichen Einnahmen im gleichen Zeitraum entwickelt hat, lässt sich Grafik 2 entnehmen. Den klar wichtigsten Einnahmenbereich bilden die Steuern, welche mehr als drei Viertel der gesamten Staatseinnahmen einbringen. Hoch ist dabei im internationalen Vergleich der Anteil der direkten Steuern, der rund das Dreifache des Anteils der Verbrauchssteuern beträgt. Trotz dieses starken Gewichts der direkten Steuern liegen diese wegen der gesamthaft viel tieferen Steuerbelastung im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt noch immer klar unter dem Durchschnitt der OECD-

Struktur der Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1950-1990 (in % der Gesamtausgaben)

Grafik 1



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

Gesamtausgaben:

Ohne Finanzausgaben

Ordnung und Sicherheit:

Behörden und allgemeine Verwaltung; Rechtspflege, Polizei und Feuerwehr, Beziehungen zum Ausland; Landesverteidigung

Infrastruktur:

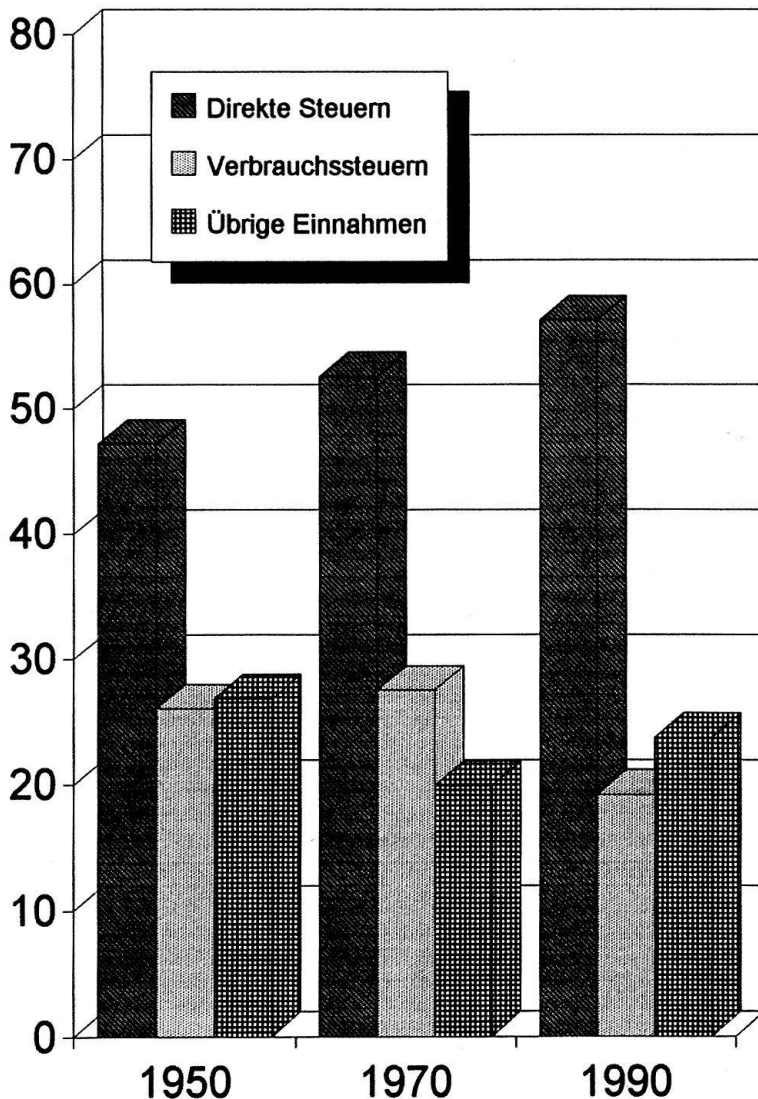
Unterricht und Forschung; Kultur, Erholung und Sport, Kirche; Gesundheitswesen; Umweltschutz; Raumplanung; Gewässerschutz und Lawinverbauungen; Verkehr und Energie

Verteilung:

Soziale Wohlfahrt; Land- und Forstwirtschaft; Wirtschaftsförderung; Spezielle Dienste (Landestopographie, Materialprüfungsanstalt, Meteorologische Zentralanstalt, Münzstätte)

Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden 1950-1990 (in % der Gesamteinnahmen)

Grafik 2



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

Länder. Die Verbrauchssteuern tragen nur rund einen Fünftel aller Staatseinnahmen bei, wobei deren Anteil von 1970 bis 1990 sogar deutlich zurückgegangen ist. Fast ein Viertel der Staatseinnahmen entfällt 1990 auf Nicht-Steuereinnahmen, welche vor allem aus Gebühren bestehen.

Grafik 3 zeigt, wie sich der Staatshaushalt im weiteren Sinn, also unter Einschluss der öffentlichen Betriebe und der Sozialversicherungen, in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Gesamthaft ist ein Anstieg von 1950 bis 1990 von knapp 30 Prozent des Bruttoinlandprodukts auf gut 40 Prozent zu verzeichnen. Dieser steigende Staatsanteil ist für eine reicher werdende Volkswirtschaft etwas Normales. Zum einen nimmt die Nachfrage nach den öffentlichen Leistungen bei steigendem Einkommen stärker zu als die Nachfrage nach den übrigen Leistungen. Im weiteren unterliegt der öffentliche Bereich einer überdurchschnittlichen Kostenentwicklung, da die Möglichkeiten zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität wegen des hohen Dienstleistungsanteils geringer als in anderen Wirtschaftszweigen sind. Schliesslich führt natürlich auch der Ausbau des Sozialstaates zu einem Anstieg der Staatsquote. Der grösste Teil des Anstiegs der Staatsquote ist dem Anstieg bei den Sozialversicherungen zuzurechnen. Demgegenüber ist die unmittelbare wirtschaftliche Tätigkeit des Staates in Form von staatlichen Anstalten und Betrieben wie PTT oder SBB im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt zurückgegangen.

Es zeigt sich auch, dass die Staatsquote allein wenig darüber aussagt, wie stark sich der Staat an der Wirtschaft beteiligt oder diese einschränkt. Dies kann mit einem überzeichneten Beispiel illustriert werden. Nehmen wir an, dass sämtliche Güter und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft durch den Staat und staatliche Unternehmen erstellt werden. Daraus folgt eine Staatsquote von 100 Prozent, welche bedeutet, dass keinerlei Raum mehr für privatwirtschaftliche Tätigkeiten gegeben ist. Eine gleiche Staatsquote von 100 Prozent kann aber auch durch reine Umverteilungsmassnahmen zustandekommen. Der Staat zahlt beispielsweise allen BürgerInnen eine Rente in der Höhe des Durchschnittseinkommens aus und fi-

nanziert diese Auszahlungen durch Steuern, welche auch die ausbezahlten Renten wieder erfassen. Durch eine derartige BürgerInnenrente würde ein Volumen in der Höhe des Bruttoinlandprodukts über den Staatshaushalt laufen, ohne dass der Staat direkt in die wirtschaftlichen Abläufe eingreift. Da fast alle Haushalte dabei gleichzeitig Steuern zahlen und Transfereinkommen beziehen, beträgt der Nettoeffekt der Umverteilung lediglich einen Bruchteil des gesamten Transfervolumens. Für die Stärke des Eingriffs in die ursprüngliche Verteilung ist aber dieser geringere Nettoeffekt massgebend. Für die sozialstaatlichen Umverteilungsaufgaben ist ein solches Auseinanderklaffen von Bruttovolumen und Nettoeffekt typisch.

Wenn die Staatsquote also auch mit Vorsicht zu interpretieren ist, ist doch auffällig, dass die Staatsquote der Schweiz im internationalen Vergleich nach wie vor weit unterdurchschnittlich ist. Grafik 4 zeigt in diesem Zusammenhang einen weiteren Indikator, die Fiskalquote (das Verhältnis von Steuern und Sozialabgaben zum Bruttoinlandprodukt) im Vergleich der OECD-Staaten. Die Schweiz befindet sich 1991 in der Schlussgruppe. Zudem hat die Fiskalquote für die Schweiz seit 1970 in geringerem Ausmass zugenommen als im OECD-Durchschnitt (+7,2 Prozentpunkte gegenüber +8,7 Prozentpunkten).

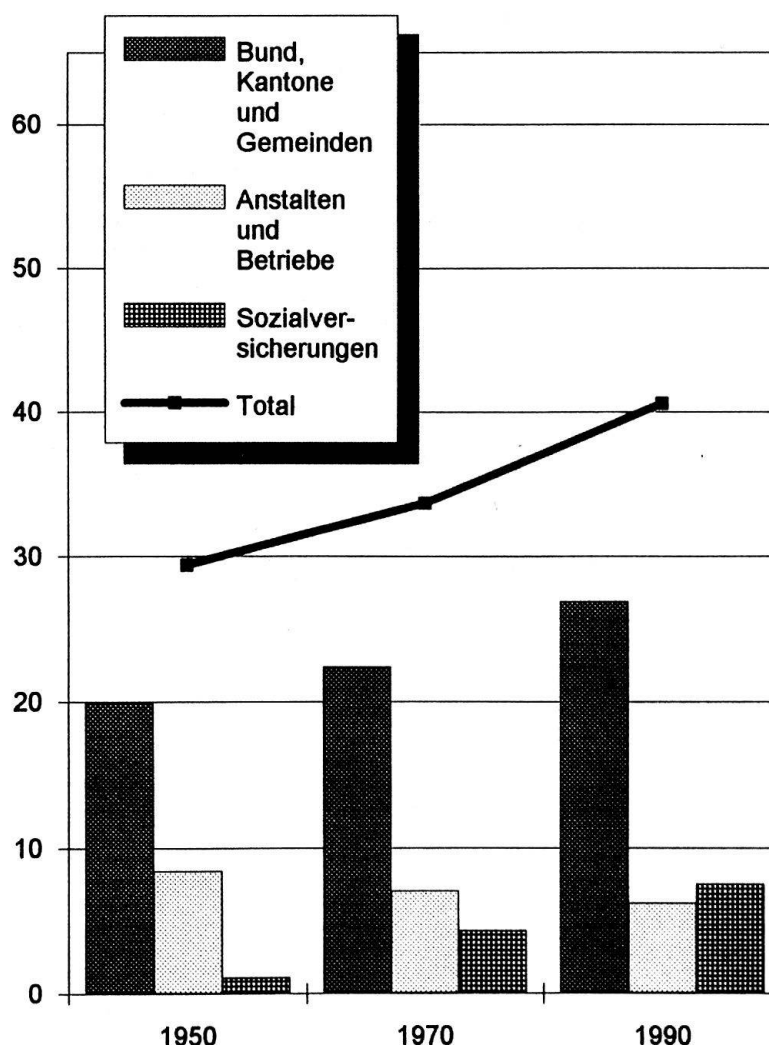
Auch die Staatsverschuldung entspricht in einer längerfristigen Perspektive keineswegs den apokalyptischen Bildern von immer stärker zerrütteten Staatsfinanzen. Wie Grafik 5, zeigt ist die Verschuldung von Bund, Kantonen und Gemeinden im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt von 1950 bis 1992 um mehr als die Hälfte zurückgegangen.

Vor dem Hintergrund der längerfristigen Entwicklung besteht somit kein Grund,

Staatsausgaben nach Trägern 1950-1990

(in % des Bruttoinlandprodukts)

Grafik 3

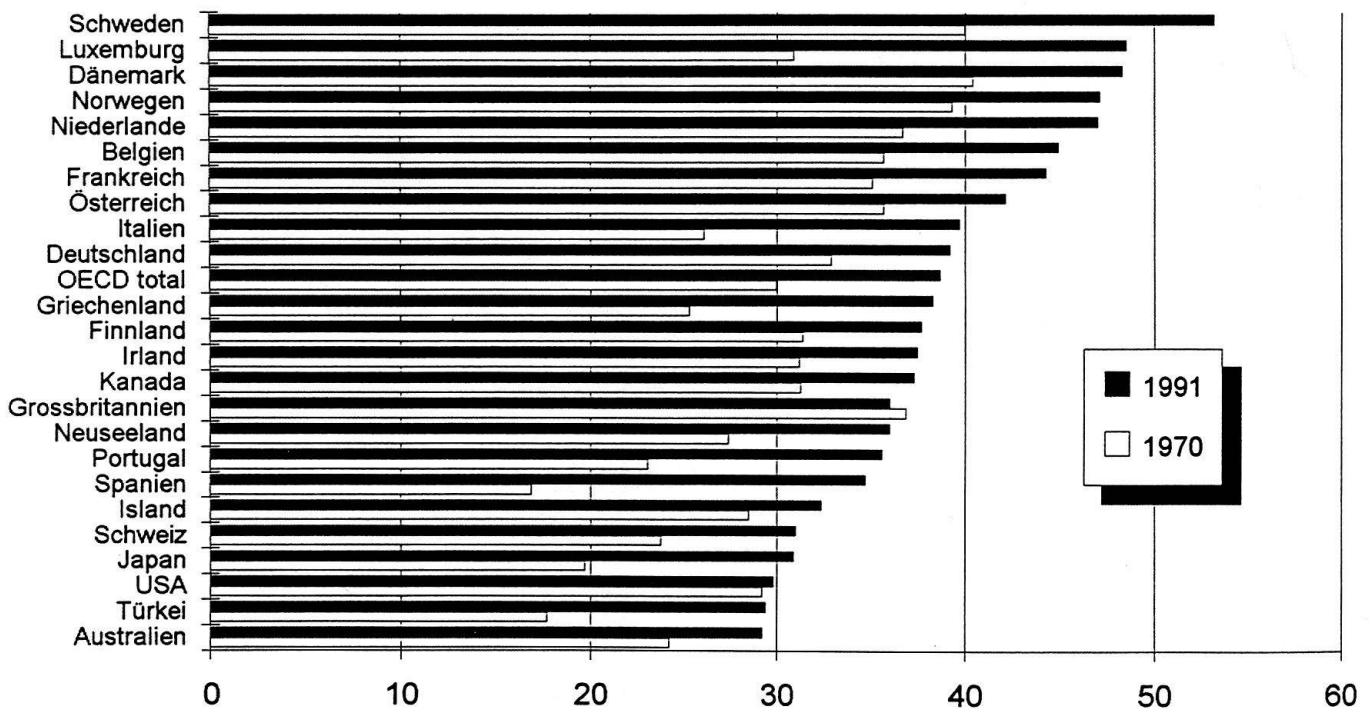


Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

die aktuell stark anwachsenden Budgetdefizite zu dramatisieren. Dies heisst aber nicht, dass das 18 Milliarden-Defizit von Bund, Kantonen und Gemeinden im Jahre 1993 auf die leichte Schulter genommen werden sollte. Zwar ist rund die Hälfte dieses Defizits konjunkturbedingt und wird bei einem Wirtschaftsaufschwung von selbst verschwinden, die andere Hälfte jedoch ist struktureller Natur.

Fiskalquote im internationalen Vergleich (Steuern und Sozialabgaben in % des Bruttoinlandprodukts)

Grafik 4



Quelle: OECD

Seit Mitte der siebziger Jahre stottert das Nachkriegs-Wachstumsmodell der westlichen Industrieländer. Die Investitionen genügen nicht mehr, um ein Vollbeschäftigungswachstum zu erzeugen. Das wirtschaftliche Wachstum ist mit Massenarbeitslosigkeit verbunden, was zu einem strukturellen Missverhältnis von Staatseinnahmen und -ausgaben führt. In gleicher Weise wie die Schweiz das Problem der Arbeitslosigkeit bis vor kurzem abschieben und verstecken konnte, sind auch die Probleme der Staatsfinanzen bis vor kurzem nicht voll in Erscheinung getreten. So wie die offizielle Erwerbslosigkeit in der Schweiz eine mit den anderen Industrieländern vergleichbare Dimension erhalten hat, wird sie heute auch mit entsprechenden Defizit- und Verschuldungsproblemen konfrontiert.

Umverteilungsaspekte

„Neue Armut“ und Zweidrittelsgesellschaft in der Schweiz zeugen von der wachsenden Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen. Abgesehen von der Türkei und Portugal belegt die Schweiz bei der Ungleichheit den Spitzenplatz unter den Industrieländern. So verfügen die 20 Prozent Ärmsten in der Schweiz über 4,7% der Einkommen, in Deutschland sind es 6,8% und in Belgien 8% (World Competitive Report 1993). In einer solchen Situation muss die staatliche Umverteilungspolitik wieder klarer ins Zentrum des politischen Interesses gerückt werden. Sie wird für viele Menschen geradezu existentiell.

Die öffentliche Hand verteilt in vielfältigster Weise in verschiedene Richtungen um. Verschiedene Untersuchungen kommen zum generellen Schluss, dass der Umver-

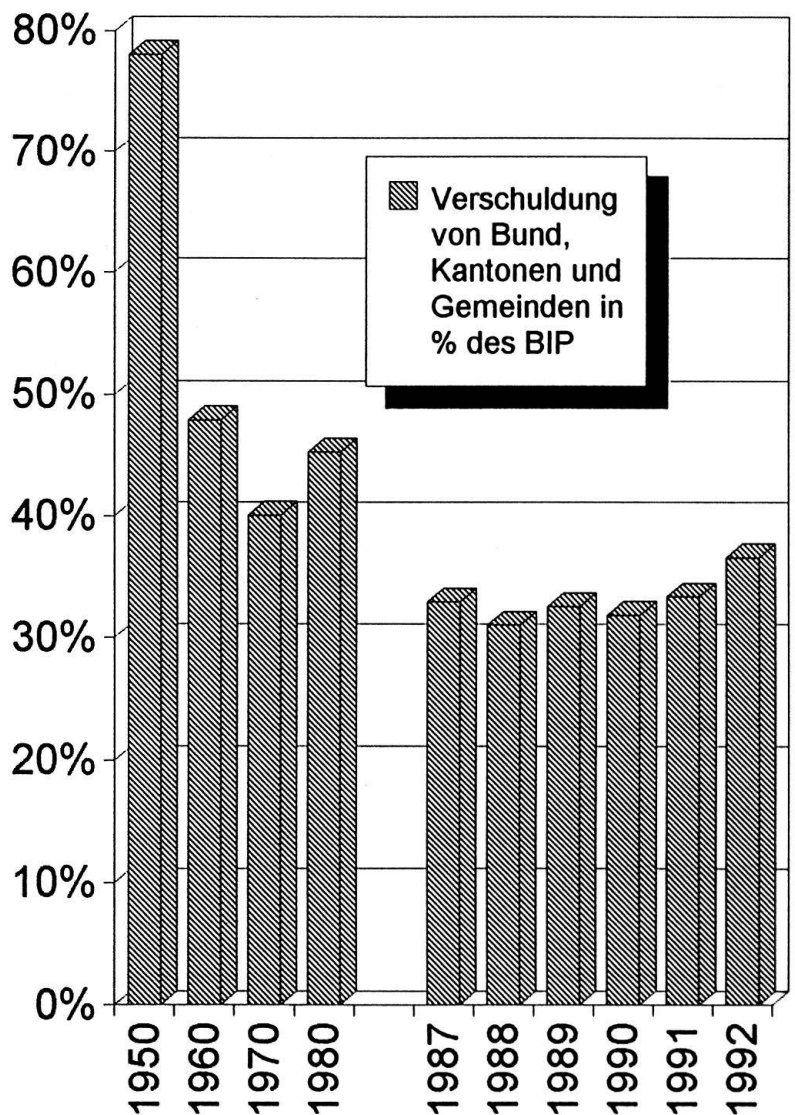
teilungseffekt der Staatsausgaben grösser ist als derjenige der Einnahmen. Dieser Effekt ist hier - wenig überraschend - am grössten im Bereich der sozialen Wohlfahrt. Gesamthaft ist die Umverteilung hier auch grösser als bei den stark progressiv ausgestalteten direkten Steuern. Indirekte Steuern belasten umgekehrt die unteren Einkommen stärker.

In den letzten Jahren ist die Steuerquote in der Schweiz leicht zurückgegangen. Dies hängt mit verschiedenen Steuererleichterungen vor allem zugunsten der Unternehmen zusammen, welche im letzten Aufschwung beschlossen wurden. Damit sind die Einnahmen strukturell weniger schnell gewachsen als die Ausgaben, also auch nach Abzug der konjunkturell bedingten Mindereinnahmen wie bei der Warenumsatz- oder der Verrechnungssteuer. Der Staat wird quasi „ausgehungert“, er muss die Lücken fremdfinanzieren und verschuldet sich. Von den damit verbundenen Zinszahlungen profitieren wieder die betuchten Investoren in Staatsanleihen. Werden umgekehrt wegen „Überschuldung“ die Ausgaben gekürzt, wird damit die soziale Umverteilungsfunktion der öffentlichen Hand untergraben.

Ungeachtet dessen drohen die Bürgerlichen mit weiteren unsozialen Umverteilungsprojekten. So würde eine Motion von FDP-Nationalrat Cavadini (TI), die bereits von National- und Ständerat überwiesen worden ist, dem Unternehmensstandort Schweiz Steuererleichterungen und dem Bund Mindereinnahmen in der Höhe von 5 Milliarden bescheren. Der Gewerbeverband seinerseits hat eine Volksinitiative zur Abschaffung der direkten Bundessteuer eingereicht. Diese müsste durch eine erhöhte Mehrwertsteuer ersetzt werden. In diesem Falle müsste ein mittlerer Haushalt rund 1000 Franken mehr Steuern bezahlen, für ein Einkommen von 500'000 Franken müssten 38'000 Franken weniger berappt werden. Mit andern

Relative Staatsverschuldung 1950-1992

Grafik 5



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Statistik

Worten: 90 Prozent der Haushalte müssten mehr und die 8 Prozent Reichsten massiv weniger Steuern bezahlen.

Grosse Disparitäten existieren auch zwischen den Kantonen und den Regionen. Die Unterschiede in der Steuerbelastung haben sich zwischen den Kantonen in den letzten Jahren sogar noch verschärft. Eine materielle Steuerharmonisierung wie sie auch die Reichtumssteuerinitiative der SP

**Auch die
staatliche
Umverteilungs-
politik hat die
Scheren-
entwicklung
bei Einkommen
und Vermögen
nicht verhindert**

vorgesehen hätte, liegt in weiter Ferne. Der Bund beteiligt zwar die Kantone mit 30 Prozent an der direkten Bundessteuer und mindestens ein Sechstel muss für den Finanzausgleich unter den Kantonen verwendet werden, doch ist der Umverteilungseffekt insgesamt mager. Das hängt damit zusammen, dass viele Subventionen unabhängig von der Finanzkraft der Kantone ausgerichtet werden und ein Kriterium oft auch das Steueraufkommen ist. Zug erhält als finanzstärkster Kanton mit niedrigem Steuersatz so pro Kopf mehr Bundesgelder als ein mittelstarker Kanton wie Schaffhausen (1991). Diese Absurdität und das völlig unüberblickbare Subventionsgestrüpp hat die kantonalen Finanzdirektoren endlich veranlasst, an einem neuen Finanzausgleichsmodell zu arbeiten. Angestrebt werden müsste ein möglichst starker, direkter Finanzausgleich.

Auch die staatliche Umverteilungspolitik hat die Scherenentwicklung bei Einkommen und Vermögen also nicht verhindert. Es besteht im Gegenteil die akute Gefahr, dass sich diese Entwicklung im Zusammenhang mit der Erwerbslosigkeit, dem unvollständigen Teuerungsausgleich, schlechteren Ausbildungsmöglichkeiten gerade für Frauen, den hohen Bodenpreisen und Mieten und der zunehmenden Fürsorgeabhängigkeit vieler Menschen noch beschleunigt. Im Prinzip wäre deshalb eine zusätzliche Besteuerung von hohen Einkommen und Vermögenserträgen notwendig. Aus sozialpolitischer Sicht grundsätzlich nicht akzeptabel sind weitere Steuererleichterungen.

Einer zusätzlichen Besteuerung von hohen Einkommen und Vermögenserträgen stehen die laufenden, globalen Liberalisierungs- und Deregulierungstendenzen entgegen, die ein Abwandern zusätzlich besteuert Objekte begünstigen. Kapital und Geld sind mobil wie nie zuvor in der Geschichte. Gerade grosse Vermögen fin-

den lukrativere Anlagemöglichkeiten als das Sparkonto der „kleinen“ Leute. Sie können sich auch - wie etwa Blocher vor-demonstriert - mehr Knowhow zur Aus-nutzung von Schlupflöchern in den Steu-ergesetzen organisieren. Ganz zu schwei-gen vom „Kavaliersdelikt“ Steuerhinter-ziehung, mit welcher der staatlichen Um-vertei-lung Milliardenbeträge entzogen werden. Unselbständige Arbeitseinkom-men dagegen müssen zu 100 Prozent ver-steuert werden (Lohnausweis). Angestrebt werden müsste deshalb eine internationale Harmonisierung der Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der Besteuerung hochmobiler Finanzgeschäfte. Denn es macht auch finanzpolitisch nur be-schränkt Sinn, etwas national zu besteu-ern, das mit der Zeit einfach in Steueroa-sen abwandern kann.

Antizyklische Finanzpolitik

Finanzminister sind nicht nur für ausge-glichene Rechnungsabschlüsse der öffent-lichen Haushalte verantwortlich, sondern, wie die Verfassung vorschreibt, auch für eine kontinuierliche Wirtschaftsentwick-lung: „Bund, Gemeinden und Kantone berücksichtigen bei der Aufstellung ihrer Voranschläge die Erfordernisse der Kon-junkturlage“ (BV, Art. 31 quinquies). Ih-nen fällt die Aufgabe zu, die normalerwei-se höchst unregelmässig und in periodi-schen Krisen verlaufende Wirtschaftsent-wicklung zu stabilisieren.

Zur Konjunkturstabilisierung kann auf alte und bewährte Rezepte zurückgegrif-fen werden: Die öffentliche Hand verste-tigt ihre Ausgaben und lässt sie entspre-chend dem längerfristigen Trend des Wirt-schaftswachstums zunehmen. Dadurch entstehen in der Rezession wegen der we-niger wachsenden oder gar rückläufigen Einnahmen konjunkturbedingte Defizite und in der Hochkonjunktur wegen der in dieser Situation üppig zunehmenden Ein-

nahmen Überschüsse. Diese Politik ist mittelfristig ausgerichtet, da der Staatshaushalt nur über eine längere Periode betrachtet ausgeglichen ist. Folgt die Finanzpolitik dieser Regel, stützt sie in der Rezession die Nachfrage, indem die öffentlichen Haushalte mehr ausgeben als einnehmen. Damit wird der Nachfrageausfall aus der Privatwirtschaft wenigstens teilweise kompensiert. In Zeiten hoher Erwerbslosigkeit sollten darüber hinaus zusätzlich Investitionsprogramme lanciert werden, um die Erwerbslosigkeit abzubauen und den rezessiven Kreislauf zu stoppen, der sich aus dem Zusammenspiel von geringerer Nachfrage, rückläufiger Investitionstätigkeit und Beschäftigung ergibt.

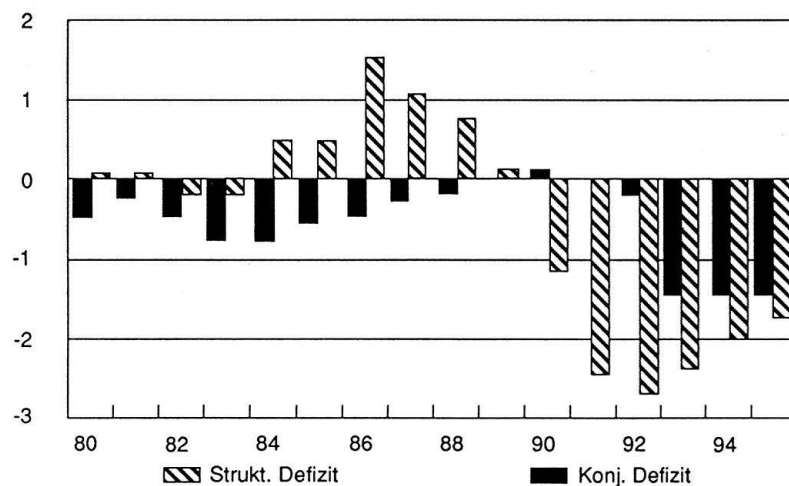
Um eine Politik zu erleichtern, welche die Wirtschaftsentwicklung, wie beschrieben, „automatisch“ stabilisiert, muss sich die Fiskalpolitik an den strukturellen Rechnungsabschlüssen orientieren. Das strukturelle Defizit errechnet sich, indem vom laufenden Fehlbetrag die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben abgezogen werden. Die Ausrichtung der Finanzpolitik an einer so errechneten Masszahl für den strukturellen Rechnungsabschluss sollte in der Hochkonjunktur ungerechtfertigte Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen und in der Rezession eine unnötige Dramatisierung der Finanzlage aufgrund kurzfristiger konjunktureller Ausschläge und damit kontraproduktive Sparprogramme verhindern.

Bekanntlich haben sich die für die Finanzpolitik zuständigen VolksvertreterInnen im letzten Konjunkturaufschwung nicht an diese Regel gehalten. Sie haben die wegen der ausserordentlich guten Wirtschaftslage günstigen Rechnungsergebnisse zum Anlass genommen, möglichst viele ihrer Ausgaben- oder Steuersenkungswünsche zu erfüllen. Dementspre-

Konjunkturelles und strukturelles Defizit von Bund, Kantonen und Gemeinden

(in % des Bruttoinlandprodukts)

Grafik 6



Quelle: KOF / ETH

chend verwandelte sich der strukturelle Überschuss relativ schnell in einen Fehlbetrag. Diese Entwicklung wurde wegen der konjunkturellen Einflüsse erst in der folgenden Rezession sichtbar. Wie Grafik 6 zeigt, beträgt das strukturelle Defizit der Gemeinden, Kantone und des Bundes seit 1991 in der Schweiz rund 2-3% des Bruttoinlandproduktes. 1993 begann es bereits abzunehmen, weil eine zwar wirksame, aber konjunkturpolitisch verfrühte Sparpolitik eingeleitet worden war. Diese Finanzpolitik fügt dem ersten Fehler in der letzten Hochkonjunkturphase einen zweiten Fehler hinzu, indem mit der übertriebenen Sparpolitik die Wirtschaftstätigkeit weiter gebremst wird. Der beschäftigungspolitische Schaden wäre noch grösser, wenn nicht der Bund die prozyklische Wirkung (= Sparen in der Rezession) der Finanzpolitik in den Kantonen und Gemeinden durch Fördermassnahmen für den Wohnungsbau und mit dem Investitionsbonus zum Teil kompensiert hätte. Gemäss Berechnungen der Bundesamtes für Konjunkturfragen wurden dadurch rund 30'000 Jahresarbeitsplätze gerettet.

Eine Sparpolitik, die also schon 1993 und 1994 wirksam wird, ist konjunkturpolitisch verfehlt. Was allerdings schon in der Rezessionsphase klar beantwortet werden muss, ist die Frage, wie dann die strukturellen Fehlbeträge im kommenden Aufschwung beseitigt werden sollen. Je realistischer die entsprechenden Pläne sind, umso eher können Defizite in Rezessionszeiten gelassen akzeptiert werden. Um die Beseitigung der Fehlbeträge in besseren Zeiten zu erleichtern, kann es jedoch durchaus sinnvoll sein, schon während der Rezession bei unproduktiven und mittelfristig unnötigen Ausgaben zu sparen. Um die negativen Auswirkungen auf die staatliche Nachfrage zu kompensieren, sollte aber gleichzeitig mit einem Investitionsbonus das Vorziehen von Investitionsprojekten begünstigt werden. Damit wird kurzfristig die Nachfrage der öffentlichen Hand erhöht, ohne dass der Finanzhaushalt langfristig belastet wird.

Eine Finanzpolitik, die auf die schlechte Konjunktur Rücksicht nimmt und wenigstens die konjunkturell bedingte Zunahme der Defizite zulässt, ist vor dem Hintergrund der aktuellen Verschuldung vertretbar. Die Bruttoverschuldung der öffentlichen Haushalte ist im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt von 46,9% 1980 auf 32,4% 1990 gesunken und befand sich damit auf einem historischen Tiefstand seit dem zweiten Weltkrieg (vgl. auch Grafik 5). Im internationalen Vergleich ist diese Verschuldung gering. Unbegründet sind in Rezessionszeiten auch Ängste vor Zinssteigerungen. So mutet die Angst vor einer sich wegen der höheren Defizite später beschleunigenden Teuerung, die sich in höheren Zinssätzen niederschlagen würde, angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der nicht ausgelasteten Produktionskapazitäten eher surreal an.

Mit der übertriebenen Sparpolitik wird die Wirtschaftstätigkeit weiter gebremst

Aussichten

Im nächsten Aufschwung müssen die kumulierten Defizite, die in der Rezession aufgelaufen sind, also wieder abgebaut werden. Das bedeutet nicht nur, dass die konjunkturellen Überschüsse zum Abbau der Schulden verwendet werden sollen. Zusätzlich sind Sparmassnahmen bzw. Mehreinnahmen zu beschliessen, die es erlauben, das strukturelle Defizit zu beseitigen. Eine vollständige Beseitigung der Defizite ist zwar aus ökonomischen Gründen nicht zwingend notwendig, da die Schuld im Gleichschritt mit dem Wirtschaftswachstum zunehmen kann. In diesem Fall bleibt die Verschuldungsquote konstant und der finanzpolitische Spielraum wird nicht eingeengt. Angesichts der verbreiteten Sorgen über die finanziellen Folgen der demographischen Alterung der Gesellschaft kann aber eine vollständige Beseitigung des strukturellen Fehlbetrages erwünscht sein, um zusätzliche Spielräume für die Zukunft zu gewinnen.

Die Beseitigung des strukturellen Defizits durch Sparmassnahmen wäre mit entsprechendem politischen Willen durchaus möglich. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Rüstungsausgaben mittelfristig nicht mindestens auf das europäische Durchschnittsniveau zurückgestutzt werden. Damit würden Einsparungen von rund 1 Milliarde möglich. Weiter könnte die konsequente Verwirklichung des Verursacherprinzips im Bereich des Privatverkehrs und des Umweltschutzes namhafte Einsparungen bringen. Auch stellt sich die Frage, ob die Ausgaben für die Landwirtschaft weiterhin teuerungsbereinigt zunehmen müssen oder ob es nicht genügt, die bestehenden, umfangreichen Mittel zu plafonieren und effizienter einzusetzen. Falls die politische Bereitschaft zu Einsparungen bei den traditionellen Aufgaben fehlt, werden die Staatsausgaben schneller als das Wirtschaftswachstum zunehmen. In diesem Fall braucht die öffent-

liche Hand zusätzliche Einnahmen. Bisher hat die SP Schweiz darauf bestanden, dass die öffentlichen Finanzen je hälftig über die Einnahmen und die Ausgaben saniert werden. Als Minimalprogramm muss nach den vielen steuerlichen Entlastungen, die den Unternehmen gewährt wurden, endlich die Proportionalbesteuerung für Unternehmungsgewinne eingeführt werden, was zusätzlich rund 550 Millionen einbringen würde. Überlegungen müssen aber auch in Richtung einer eidgenössischen Vermögenssteuer, einer Kapitalgewinnsteuer, einer Neuauflage der Reichtumssteuer oder gar einer Erhöhung der Mehrwertsteuer gehen. Hier bleibt vorderhand vieles noch offen.

Sollte das Wirtschaftswachstum nicht stark genug sein - und vieles weist darauf hin -, um die konjunkturelle Arbeitslosigkeit abzubauen, muss die Wirtschaftspolitik versuchen, eine höhere Investitionstätigkeit in gesellschaftlich erwünschten Bereichen zu stimulieren. Dazu stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Die öffentliche Hand kann für Projekte Bürgschaften oder verbilligte Kredite gewähren oder selber zusätzliche Investitionen beschliessen. Die Projekte müssen mittelfristig zu einer Erhöhung der Produktivität der Volkswirtschaft beitragen oder direkt gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigen. Natürlich sollten die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. In Zeiten hoher Erwerbslosigkeit finanzieren sich solche Projekte selbst.

Dank der zusätzlichen Beschäftigung nehmen die Finanzierungskosten der Erwerbslosigkeit ab und die Steuererträge zu. Die zusätzlichen Abschreibungen, welche die laufende Rechnung belasten, werden dadurch zum grossen Teil kompensiert.

Eine solche investitions- und somit auch wachstumsorientierte Politik muss umweltpolitische Kriterien zum Massstab machen. Neben der direkten Ausrichtung der Investitionen auf soziale und ökologische Zukunftsfelder kommt der indirekten Steuerung durch ökologische Lenkungsabgaben eine entscheidende Bedeutung zu. Die Ökoabgaben müssen derart an die Bevölkerung zurückerstattet werden, dass ein positiver Umverteilungseffekt zugunsten der unteren Einkommen erzielt wird oder dass dieser zumindest neutral bleibt. Auf keinen Fall im Vordergrund stehen darf das Ziel, mit Ökoabgaben einzelne Staatsaufgaben zu finanzieren. Je besser die Lenkungswirkung wäre, desto schlechter würde sonst nämlich der Finanzierungszweck erfüllt.

Tobias Bauer, Ökonom, Mitarbeiter des Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) in Bern.
Serge Gaillard, Ökonom, Sekretär beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund.
Urs Hänsenberger, Redaktionsmitglied der „Roten Revue“.

**Als
Minimalprogramm
muss endlich die
Proportional-
besteuerung für
Unternehmungsgewinne
eingeführt
werden.**



Bilder: Lisa Schäublin

