

Wirtschaft und Staat

Autor(en): **Schelker, Markus**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **49 (1970)**

Heft 12

PDF erstellt am: **20.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-338287>

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.

Wirtschaft und Staat

Heute ist es kaum mehr möglich, ein ökonomisches Thema zu behandeln, ohne den Staat zu erwähnen. Infrastruktur, Konjunktur, Wachstum, Einkommensverteilung – sie alle sind derart eng mit staatlichen Massnahmen verknüpft, dass bei ihrer Schilderung die Bedeutung des Gemeinwesens nicht ausser acht gelassen werden darf. 20 bis 30 Prozent des Sozialproduktes werden in westlichen Demokratien durch staatliche Instanzen ausgegeben, wovon ein grosser Teil auf die Finanzierung der Infrastruktur und der Sozialleistungen entfällt. Die mannigfachen Aufgaben des Staates haben wir zum grossen Teil in den vergangenen Abschnitten dieser Arbeit dargestellt.

Wenn wir nun nochmals in einem gesonderten Kapitel darauf zurückkommen, so deshalb, weil wir auf den Zusammenhang zwischen den Aufgaben des Staates und der Finanzierung dieser Aufgaben noch nicht eingetreten sind. Mit diesem Zusammenhang beschäftigt sich die Finanzwissenschaft, die Lehre von der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates. Die Finanzwissenschaften gehören historisch zu den ältesten national-ökonomischen Disziplinen: Die Merkantilisten des 17. und die Kameralisten des 18. und 19. Jahrhunderts rückten den Staat ins Zentrum ihrer ökonomischen Analysen.

Mit dem Siegeszug liberaler und neoliberaler Lehrmeinungen im 19. und im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts gerieten die am Staate orientierten Finanzwissenschaften in den Hintergrund; ihre Vertreter wurden etwas verächtlich als «Kathedersozialisten» abgetan. Dies änderte sich, als die liberalen Theoretiker samt ihren Selbstheilungsthesen an der Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre kläglich Schiffbruch erlitten und J. M. Keynes zur Krisenbekämpfung eine aktive staatliche Beschäftigungspolitik forderte. Der Zweite Weltkrieg führte in den meisten Ländern zu einer starken Integration von Wirtschaft und Staat, und die dabei auftauchenden Probleme beschäftigten naturgemäss auch die Ökonomen. Vor allem in den USA entwickelten sich die Finanzwissenschaften unter dem Namen Public Finance in starkem Masse, wobei sich vor allem Richard Musgrave grosse Verdienste erworben hat. Er ordnete der staatlichen Finanzpolitik *drei Funktionen* zu:

Allokationsfunktion: Der Staat hat die Aufgabe, in jenen Bereichen, da der Marktmechanismus (das Preissystem) versagt, dafür zu sorgen, dass genügend Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) zur Verfügung stehen. Er zieht gewissermassen Produktionsfaktoren aus dem privaten Wirtschaftsbereich ab, um die ihm zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können.

Distributionsfunktion: Der Staat sorgt durch seine Steuer- und Aus-

gabenpolitik für eine Korrektur der sich aus dem «freien Wirtschaftsprozess» ergebenden Einkommens- und Vermögensverteilung.

Stabilisierungsfunktion: Durch eine entsprechende Budgetpolitik soll der Staat sich bemühen, Arbeitslosigkeit einerseits und Inflation andererseits möglichst auszuschalten.

Diese drei Funktionen werden uns in den folgenden Zeilen beschäftigen, und wir wollen versuchen, ihre Bedeutung möglichst klar herauszuarbeiten.

Das Versagen des Preissystems

Wenn es darum geht, Leute mit Nahrungsmitteln, Automobilen und Teddybären zu versorgen, so funktioniert der Marktmechanismus: Mehrere Fabrikanten treten miteinander in Konkurrenz, und der Konsument kann seine Automarke und seinen Teddybären frei erwerben.

Bei Kollektivgütern hingegen versagt das Preissystem – eine Tatsache, die wir schon im Kapitel Infrastruktur festgehalten und begründet haben. Würde an dieser Stelle der Staat nicht eingreifen, so gäbe es keine Strassen – oder man müsste an jeder Ecke eine Strassengebühr entrichten, keine öffentlichen Schulen, Spitäler nur für die Reichen und keine Fürsorge für Alte und Gebrechliche.

Anstelle des Preissystems tritt der politische Entscheid; das Parlament, die Regierung oder eine Verwaltungsbehörde verfügen den Bau eines Schulhauses oder einer Strasse, beschliessen die Anschaffung neuer Panzer für die Landesverteidigung oder die Erstellung eines Atomkraftwerkes. Durch Steuern und Zölle, Gebühren und andere Einnahmequellen eignet sich der Staat die nötigen Mittel an, um seine Ausgaben im Dienste der Allgemeinheit finanzieren zu können. Sie erlauben es dem Staat, einen Teil der Produktionsfaktoren einer Volkswirtschaft für seine Zwecke zu beanspruchen, weil durch die Erhebung von Steuern und Gebühren die monetäre Nachfrage des privaten Sektors zugunsten der Bedürfnisse der Öffentlichkeit eingeschränkt wird. Ein Beispiel mag verdeutlichen, was gemeint ist: Ein Familienvater, der pro Jahr 2000 Franken Steuern bezahlen muss, kann 2000 Franken weniger pro Jahr für Güter und Dienstleistungen ausgeben, als er brutto verdient.

Ebenfalls zur Allokationspolitik gehören gezielte staatliche Massnahmen, die private Wirtschaftszweige beeinflussen. Dazu zählen einerseits Subventionen an Unternehmer, die zwar privatwirtschaftlich arbeiten, aber der Öffentlichkeit nützliche Dienste leisten (Landwirtschaft, Transportunternehmen usw.), andererseits Gebühren und andere Ausgaben von Firmen, die gewisse natürliche oder künstliche, der Öffentlichkeit gehörende Dinge in starkem Mass beanspruchen oder sogar beeinträchtigen (zum Beispiel Wasserrechtskonzessionen und Baurechtsverträge). Man spricht in diesem Zusammenhang auch von positiven oder negativen externen Effekten privater Investitionen.

Der Staat und die Einkommensverteilung

Die Steuern und auch andere Abgaben – zum Beispiel AHV-Beiträge – haben ausser ihrem Hauptzweck (nämlich dem Staat Geld für seine Aufgaben einzubringen) noch andere Auswirkungen. Einkommenssteuern sind bekanntlich progressiv ausgestaltet: Wer mehr verdient, bezahlt nicht nur einen höheren absoluten Betrag, sondern der Anteil der Steuern am Einkommen nimmt zu. Die Reichen werden stärker zur Finanzierung der Staatsausgaben herangezogen als ihre mit Einkommen und Vermögen weniger gesegneten Mitbürger. Schon dieser Effekt wirkt sich ausgleichend auf die Einkommensverteilung aus. Zudem entrichtet der Staat an Menschen mit niedrigen Einkommen gewisse Ausgleichszahlungen (AHV-Ergänzungsleistungen, Beiträge an Krankenkassenprämien, Stipendien usw.), die sich ebenfalls in der Einkommensverteilung niederschlagen. Auch die AHV gehorcht dem Prinzip des Einkommensausgleichs: Da das rentenbildende Einkommen bei etwa 22 000 Franken aufhört, kommen alle Beiträge, die von diesen Betrag übersteigenden Einkommensteilen herühren, den Bezüglern niedrigerer Einkommen zugute.

Einen entscheidenden Beitrag zur Einkommensverteilung leistet der Staat mittelbar auch durch seine Bildungspolitik: Wenn er dafür sorgt, dass jedermann unabhängig seiner Herkunft die gleichen Bildungschancen offenstehen, so wird der Anteil gutausgebildeter Leute mit entsprechenden Verdienstmöglichkeiten zunehmen.

Stabilisierende Budgetpolitik

Zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Aufgaben des Staates gehört die Konjunkturpolitik. Sie soll – zusammen mit langfristigen Massnahmen – Vollbeschäftigung garantieren, aber auch inflationäre Preissteigerungen verhindern und erst noch für ein Zahlungsbilanz-Gleichgewicht sorgen. Wie weit der Staat dieses «magische Dreieck» zu verwirklichen imstande ist, hängt sowohl von seiner Wirtschaftsstruktur als auch vom Instrumentarium ab, das den wirtschaftspolitischen Verantwortungsträgern zur Verfügung steht. (Vgl. dazu auch die Abschnitte Geld und Kredit II und Konjunktur.)

Welche Möglichkeiten hat nun der Staat, via seine Budgetgestaltung auf den Konjunkturablauf Einfluss zu nehmen? Seit Keynes wissen wir, dass der Staat in der Rezession eine *expansive Budgetpolitik* betreiben muss: Durch Erhöhung der Staatsausgaben und Senkung der Steuern soll der Rückgang der privaten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aufgefangen und die Investitionstätigkeit in der Industrie angeregt werden. In der Rezession wird die Regierung beispielsweise den Bau von Autobahnen forcieren, Forschungsprojekte fördern, zivile und militärische Anlagen erstellen und durch Subventionen, Steuererleichterungen und Exportbeihilfen die Beschäftigung in der Privatwirtschaft stützen. Dies ist

der Inhalt einer expansiven (ausweitenden) Budgetpolitik. In der Schweiz haben wir seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges keine wirtschaftliche Situation mehr zu verzeichnen gehabt, die solche Massnahmen erfordert hätte. Bei uns drängten sich im Gegenteil immer wieder Massnahmen zur Bekämpfung der Inflation auf. Zu ihnen gehört die *kontraktive (einguengende) Budgetpolitik*. In diesem Fall bemüht sich der Staat, die Volkswirtschaft zu entlasten, indem er seine Ausgaben einschränkt und zugleich die Steuern erhöht.

So wurden beispielsweise gewisse im Budget 1970 bewilligte Militärausgaben vorläufig gesperrt.

Während der Staat bei der expansiven Budgetpolitik in der Regel mehr Geld ausgibt, als er einnimmt – sich also verschuldet oder Reserven auflöst –, gehört es zum Wesen der kontraktiven Budgetpolitik, dass Überschüsse in der laufenden Rechnung erzielt und bei der Nationalbank «eingefroren» werden.

So einfach sich diese Konzepte anhören, so schwierig sind sie in der Praxis durchzuführen. Staatsausgaben werden ja nicht von einer einzigen Instanz getätigt, sondern fallen auf den drei Ebenen Bund – Kanton – Gemeinden an, und es ist naturgemäss nicht einfach, die Parlamente und Regierungen dieser drei Ebenen zu konjunkturkonformem Verhalten zu vereinigen. 1967 verteilten sich die Staatsausgaben folgendermassen:

Bund	5,873 Milliarden	(33 Prozent)
Kantone	6,905 Milliarden	(39 Prozent)
Gemeinden	4,967 Milliarden	(28 Prozent)

Zudem erträgt der gewaltige Infrastrukturbedarf in vielen Bereichen keine grossen Abstriche, ohne dass sich schwerwiegende Folgen einstellen müssten. Der vom Bund angestrebte Baustopp bei verschiedenen Autobahnprojekten etwa dürfte chaotische Verkehrssituationen nach sich ziehen. Spart man bei den Hochschulen, gefährdet man die Zukunft wichtiger Wirtschaftszweige. Vor allem wird ein grosser Teil der Staatsausgaben für Personalkosten aufgewendet, die nach unten starr sind, also nicht gesenkt werden können – zumindest nicht kurzfristig. Alle diese Fakten erschweren eine kontraktive Budgetpolitik ausserordentlich. Eine expansive Budgetpolitik lässt sich – dies hat sich auch 1967 in der Bundesrepublik gezeigt – viel leichter in die Tat umsetzen. Die Möglichkeiten, durch Steuererhöhungen die Konjunktur abzukühlen, sind in der Schweiz beschränkt, da die meisten Steuerarten der Hoheit des Parlaments unterstehen und von diesem erst noch referendumpflichtige Beschlüsse verlangen. Eine wirksame kontraktive Steuerpolitik müsste im Boom nicht nur den privaten Konsum, sondern auch die Investitionen der Unternehmer stärker belasten. Die Regierung bedürfte dazu aber der Kompetenz, die Steuersätze je nach Konjunkturlage zu variieren.

Woher stammen die Staatseinnahmen?

Der Finanzbedarf des Staates wird uns alle Jahre wieder liebevoll in Erinnerung gerufen, wenn die Steuererklärungsformulare im Briefkasten liegen. Die Einkommenssteuer der privaten Haushalte und der Unternehmen ist gesamthaft gesehen in der Schweiz die wichtigste Einnahmequelle des Staates. Das Gros der Einkommenssteuern kommt den Kantonen und Gemeinden zugute; auch an der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) partizipieren die Kantone. Nur bei der Besteuerung des Vermögensertrages hat der Bund mit der Verrechnungssteuer noch einen wesentlichen Anteil am Steuerertrag. Die bedeutendsten Einnahmequellen des Bundes sind die Warenumsatzsteuer (Wust, 1968: 1,36 Milliarden Franken) und die Zolleinnahmen (1968: 2,23 Milliarden Franken). Das schweizerische Fiskalsystem beruht auf einer Verteilung der Steuerhoheit, die dem Bund im wesentlichen die indirekten Steuern und die Zölle, den Kantonen und Gemeinden die direkten Einkommens- und Vermögenssteuern zuordnet. Dieses System weist insofern Mängel auf, als die Steuersätze von Kanton zu Kanton, ja von Gemeinde zu Gemeinde stark differieren. Die damit verbundene «legale Steuerflucht» von Grossverdienern schafft allein deshalb grosse Probleme, weil die Infrastrukturbelastung der Gemeinden meist nicht parallel zu ihrem Steueraufkommen steigt: Oft haben gerade arme Gemeinden grosse Infrastrukturinvestitionen zu tätigen. Dies zwingt sie, ihre Steuern noch mehr zu erheben – und fördert gleichzeitig die Neigung der Leute mit höherem Einkommen, ihren Wohnsitz zu wechseln. Dieses Problem stellt sich in zunehmendem Masse auch für die Städte, deren Wohnbevölkerung stagniert, weil sich die Leute in benachbarten Gemeinden niederlassen, aber in der Stadt arbeiten und deren Infrastruktur stark belasten. Dieser Teufelskreis kann nur durchbrochen werden, wenn die Grundsätze der Steuererhebung vereinheitlicht werden. Ausser den Zöllen und den direkten und indirekten Steuern hat der Staat aber noch weitere fiskalische Einnahmequellen. Dazu gehören Gebühren, Sondersteuern (Motorfahrzeugsteuer), Konzessionen, Baubewilligungsgebühren usw. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen des Staates ist aber verhältnismässig gering. Das Merkmal sämtlicher Fiskaleinnahmen ist ihre hoheitliche Motivierung: Der Staat kann sie kraft seiner gesetzgeberischen Gewalt erheben, er kann den Bürger bindend verpflichten, seine Steuern zu bezahlen.

Daneben stehen dem Staat aber noch weitere Möglichkeiten der Mittelbeschaffung offen: Er betreibt eigene Unternehmen, die ihre Güter und Dienstleistungen frei verkaufen (SBB, PTT, Elektrizitätswerke, in gewissen Ländern auch Fluggesellschaften und Schiffahrtsunternehmen). Und schliesslich kann sich der Staat am Kapitalmarkt oder bei der Nationalbank verschulden und auf diese Weise zusätzliche Mittel beschaffen.