

Die Sanierung der Bundesfinanzen

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

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **59 (1980)**

Heft 10

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-347737>

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.

Die Sanierung der Bundesfinanzen



Übersicht

Ich werde vorerst einen kurzen Einblick in die derzeitige Lage des Bundeshaushaltes vermitteln und auch die Ursachen dafür aufzuzeigen versuchen. Daraus sollen sich die Sanierungsstrategien ergeben, die auf eine annähernde Beseitigung des Defizites abzielen. Zu beachten ist, dass angesichts der bestehenden politischen Restriktionen – zwei verworfene Mehrwertsteuervorlagen, die geeignet gewesen wären, den Bundeshaushalt dauernd zu gesunden – die Möglichkeiten dafür sehr beschränkt sind.

Die Lage des Bundeshaushaltes

Ausgabenüberschüsse im Bundeshaushalt wurden seit langem vorausgesagt, unter anderem durch eine im Auftrag des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes 1966 veröffentlichte Untersuchung: «Schätzung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1966–1974. Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission zur Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Finanzplanung im Bunde», besser bekannt unter der Bezeichnung «*Bericht Jöhr*». Hätten die Bundesbehörden aus jenen Schätzungen die Konsequenzen gezogen, so wären sie nicht Tatsache geworden. Weil man aber auf die Kritiker des Berichtes abstellte, bekamen seine Urheber recht.

Die prognostizierte Tendenzwende trat 1971 ein. Von 1971 bis 1979 sind Defizite von rund 9,1 Milliarden aufgelaufen. Bis Ende 1980 werden es voraussichtlich 10,4 Milliarden sein. *Die Bundesschulden erreichen mit über 17 Milliarden etwa den doppelten Betrag des Standes nach dem Zweiten Weltkrieg.* Zählt man die dem Bund von den PTT-Betrieben zur Verfügung gestellten Gelder hinzu, so sind ungefähr 20 Milliarden zu verzinsen. Dafür müssen rund 800 Millionen aufgewendet werden¹. Das ist mehr als der vierfache Betrag des Jahres 1970.

¹ Davon abzuzählen ist allerdings der dem Bundeshaushalt zufließende Vermögensertrag von 342 Millionen mit folgenden Hauptposten: Zins auf Darlehen an SBB 206 Millionen, Zins auf Wertpapieren 113 Millionen und Liegenschaftenertrag 19 Millionen. Vergleiche Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1979 (vom 16. April 1980), S. 44*.

Ein Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland (BRD) über die Verschuldung aller öffentlichen Haushalte pro Kopf der Bevölkerung und die dafür aufzubringenden Zinsen ergibt für 1979 folgendes Bild:

	Schweiz Fr.	BRD Fr.
Verschuldung	7400	6000
Verzinsung	476	365

Der Hauptgrund für die Zunahme der Ausgaben des Bundes liegt in der Zunahme der Transferausgaben. Diese zerfallen in Zahlungen an Dritte, an Kantone und Gemeinden, an Betriebe und Anstalten des Bundes sowie in Darlehen und Beteiligungen. Die Zahlungen an die Kantone und Gemeinden wuchsen von 1960 bis 1979 von 500 Millionen auf 4,5 Milliarden an. Das entspricht nahezu einer Verzehnfachung. Im bundeseigenen Bereich war das Wachstum geringer. Es lag sogar unter jenem des Brutto-sozialproduktes.

Die starke Steigerung der Transferausgaben erklärt sich aus den dem Bund neu übertragenen finanziellen Verpflichtungen in den Bereichen Verkehr, soziale Wohlfahrt sowie Unterricht und Forschung. Neben dem Bestreben, die soziale Sicherheit auszubauen, war – namentlich auf dem Gebiete der Hochschulförderung – die Entlastung der sich in einer ungünstigen finanziellen Lage befindlichen Kantone von öffentlichen Aufgaben für diese Verlagerung verantwortlich². Der Bund ist heute an der Finanzierung sämtlicher wichtiger öffentlicher Aufgaben beteiligt.

Der Umstand, dass die Einnahmen nicht mit den Ausgaben Schritt gehalten haben, ist nicht nur eine Folge der vom Volk verworfenen Mehrwertsteuervorlagen von 1977 und 1979. Die Defizite im Bundeshaushalt setzten ja schon früher ein. Vielmehr sind es die *Zölle*, einst die tragende Säule der Bundeseinnahmen, die ständig an Bedeutung verloren. *1960 stammten noch 24 Prozent der gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes aus den Einfuhrzöllen. Dieser Anteil sank bis auf 5,9 Prozent im Jahre 1978.* Der Grund liegt einerseits im schweizerischen Gewichtszollsystem, bei dem sich die teuerungsbedingten Veränderungen der Einfuhrwerte auf den Zollertrag nicht auswirken, vor allem aber in den integrationsbedingten Zollausfällen. Diese werden für 1979 insgesamt auf etwa 2 Milliarden geschätzt. Wir hätten also ohne sie einen Rechnungsüberschuss von rund 300 Millionen. Von den genannten 2 Milliarden entfällt rund die Hälfte auf die

² Die Errichtung und der Unterhalt von Infrastrukturanlagen blieb nämlich grösstenteils bei den Kantonen. Daher gerieten deren Finanzhaushalte trotz der ihnen zustehenden, überproportional zur Zunahme des Bruttosozialproduktes wachsenden Erträge der progressiven Einkommenssteuern schon in den sechziger Jahren in Schwierigkeiten. Der Bund half ihnen diese im wesentlichen durch zusätzliche Transferzahlungen mildern.

Freihandelsvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft, 270 Millionen auf das EFTA-Abkommen, schätzungsweise etwa 700 Millionen auf die Vereinbarungen im Rahmen des GATT sowie 30 Millionen auf die Gewährung von Zollpräferenzen an die Entwicklungsländer. Das neue Übereinkommen über einen weiteren Zollabbau im Rahmen des GATT (Tokio-Runde) wird bis 1987 zusätzliche Zollauffälle in der Grössenordnung von 60 bis 70 Millionen bringen³.

Aus den Ursachen für die defizitäre Entwicklung des Bundesfinanzhaushaltes ergeben sich die Sanierungsstrategien. Eine Therapie hat sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite anzusetzen. Ausgabenseitig steht eine *Redimensionierung des Transferbereiches* im Vordergrund. Da auf der Einnahmenseite die Zollauffälle nur teilweise durch *Erhöhungen der Warenumsatzsteuersätze* wettgemacht wurden, drängen sich hier weitere Anhebungen auf. Diesen sind allerdings wegen der Gefahr sich daraus ergebender Wettbewerbsverzerrungen Grenzen gesetzt, so dass nach *Ersatzeinnahmen* gesucht werden muss.

Ist eine Sanierung überhaupt notwendig?

Bevor ich auf diese Probleme eintrete, möchte ich mich mit den da und dort vorgebrachten Argumenten kurz auseinandersetzen, wonach eine Sanierung des Bundeshaushaltes keine prioritäre Aufgabe sei.

So wird darauf hingewiesen, die Forderung nach raschestmöglichem Budgetausgleich sei *konjunkturpolitisch problematisch*⁴. Dem ist entgegenzuhalten, dass seit der Rezession von 1974/75 die Beschäftigungslage und die entsprechenden Aussichten für die nächsten Monate noch nie so günstig waren wie gerade jetzt. Wenn derzeit überhaupt ein konjunkturpolitisches Problem besteht, so sind es die inflatorischen Tendenzen, die allenfalls eine Drosselung der Gesamtnachfrage nahelegen würden. Diesem Postulat widersprechen Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen jedenfalls nicht. Vielmehr ist davon eine Dämpfung der Nachfrage des privaten Sektors zu erwarten.

Ferner lasse sich die Sanierung der Bundesfinanzen nicht mit der gestiegenen *Schuldenlast* des Bundes begründen. Diese sei vielmehr ein Nebenproblem, denn das Verhältnis Bundesschuld/Bruttosozialprodukt sei von 1950 bis 1979 von 40 Prozent auf etwa 10 Prozent gesunken. Zuzugeben ist, dass die Höhe der jetzigen Bundesschuld, gemessen am Bruttosozialprodukt, nicht beängstigend ist. Ohne Korrekturen vergrössert sie sich jedoch jährlich. Angesichts des seit 1973 nur mehr langsamen

³ Vergleiche dazu und zu den vorstehenden Ausführungen die instruktive Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1979 (vom 16. April 1980), S. 3* ff.

⁴ Vergleiche S. Borner, Agenda für Ritschard, in: «Basler Zeitung» vom 12. Januar 1980.

Wachstums des Bruttosozialproduktes ist zu befürchten, dass sich die genannte Relation mit der Zeit wesentlich vergrössert. Dieser Fall könnte dann sehr rasch eintreten, wenn wegen eines bewaffneten internationalen Konfliktes mit unmittelbarer Bedrohung unseres Landes, wie etwa im Zweiten Weltkrieg, eine massive Erhöhung der Verteidigungsausgaben notwendig würde oder wenn einem konjunkturell bedingten Beschäftigungseinbruch grösseren Ausmasses nur durch Deficit spending beizukommen wäre. Solchen Zwangslagen lässt sich am besten begegnen, wenn die Ausgangssituation möglichst günstig ist. Das ist unter anderem dann der Fall, wenn die Schuldenlast nicht zu hoch ist. Nimmt sie aber schon in Zeiten ohne die erwähnten extremen Bedingungen zu, so führt die damit ebenfalls steigende Zinslast sogar zu einer Beeinträchtigung der jetzigen, unbestrittenen Staatsaufgaben.

Einwände gegen die Sanierung der Bundesfinanzen werden auch im Zusammenhang mit der *Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen* vorgebracht. Die Kantone, die derzeit insgesamt günstigere Finanzhaushalte aufweisen als der Bund, befürchten, zu viele Lasten, die bisher der Bund getragen hat, übernehmen zu müssen. Sie wollen sich für die Verhandlungen mit Bundesstellen über diese Neuverteilung eine möglichst gute Ausgangslage sichern. Daraus erklärt sich teilweise auch die von der Bundesversammlung beschlossene Befristung der Streichung von Zuwendungen von Bundesmitteln an die Kantone. Eine dauernde Sanierung der Bundesfinanzen wird damit allerdings in Frage gestellt.

Schliesslich wird gegen die Gesundung des Bundesfinanzhaushaltes von der Einnahmenseite her auch mit dem Hinweis opponiert, die *Steuerlast* in unserem Lande sei ohnehin schon zu gross. Gegner von Steuererhöhungen sollten allerdings zu zusätzlichen Ausgabenkürzungen nicht bloss dort Hand bieten, wo es «die anderen» trifft, sondern auch in Bereichen, in denen sie persönlich von öffentlichen Leistungen des Bundes profitieren.

Wer die Meinung vertritt, die Steuerlast in unserem Lande sei im internationalen Vergleich schon jetzt zu hoch, argumentiert mit den *Zuwachsraten* der Belastung durch Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern in den letzten Jahren. Diese Wachstumsraten sind höher als in den meisten umliegenden vergleichbaren Staaten. Trotzdem ist die Steuerbelastung in der Schweiz immer noch geringer als im fraglichen Ausland. Mit diesem Argument arbeiten jene, welche den Bundeshaushalt auch mit Steuererhöhungen sanieren wollen⁵.

⁵ Vergleiche über den Stand im Jahre 1976 und die Entwicklung 1966 bis 1976 der Steuerquote in Abhängigkeit vom Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukt den Beitrag: Besteuerung und Wohlstandsentwicklung in der Schweiz im internationalen Vergleich, in: Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen 2/1980, S. 28 ff.

Beide Argumentationen sind mit dem Hinweis zu relativieren, dass *internationale Steuerbelastungsvergleiche nicht ganz problemlos* sind. Aus den zahlreichen Vorbehalten sei vor allem hervorgehoben, dass uns als Vergleichsmassstab bei den hier besonders interessierenden Einkommens- und Vermögenssteuern nur die prozentualen Belastungen bestimmter Einkommens- und Vermögensstypen zur Verfügung stehen. Diese ergeben sich aus dem fraglichen Steuergesetz. Sie sagen aber nichts aus über ihre Anwendung in der Praxis. Es bestehen oft auch Unterschiede in der Definition des Einkommens sowie in Abschreibungs- und Abzugsmöglichkeiten. Ferner ist an die staatlichen Gegenleistungen, die der Steuerzahler erhält, sowie an die Kaufkraftunterschiede zu denken.

Vergleicht man trotz diesen Vorbehalten die Steuerbelastung in der Schweiz mit jener im Ausland, so ist folgendes zu beachten:

Aus Tabelle 1 ergibt sich, dass wir die Staatstätigkeit zu einem viel stärkeren Anteil mit *Einkommens- und Vermögenssteuern* finanzieren als die hier betrachteten benachbarten Staaten, die sich stärker auf Verbrauchssteuern abstützen. Einzig die Einkommens- und Vermögenssteuern in Schweden machen wie in der Schweiz etwa die Hälfte der Fiskaleinnahmen aus. Es ist daher zu erwarten, dass in unserem Lande die Steuerbelastung des Einkommens und des Vermögens wesentlich höher ist als im benachbarten Ausland. Die Tabelle 2 zeigt indessen das Gegenteil.

Tabelle 1

Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Prozenten der Fiskaleinnahmen 1977

Land	Insgesamt	Steuern vom Einkommen und Vermögen	Verbrauchssteuern	Sozialversicherungsbeiträge
Schweiz	100	50	20	30
Deutschland	100	40	26	34
Frankreich	100	25	33	42
Italien	100	29	27	44
Schweden	100	51	24	25

Quelle: OCDE, Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, Paris 1979.

Tabelle 2

Belastung durch die Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge 1979 (verheirateter unselbständig erwerbender Alleinverdiener, ohne Kinder)

Land	Erwerbseinkommen in sFr.				
	30 000	50 000	100 000	200 000	500 000
	Belastung in Prozenten des Erwerbseinkommens ¹				
Zürich	12,63	17,73	28,06	38,57	40,48
Deutschland	20,8	24,8	34,4	43,7	51,1
Frankreich	11,5	17,1	24,2	35,2	46,5
Italien ²	25,5	30,5	37,0	43,4	51,9
Schweden ^{3, 4}	39,1	53,7	67,9	75,5	80,0

¹ in die jeweilige Landeswährung umgerechnete Beträge

² Italien kennt auch eine lokale Einkommenssteuer; Einkünfte aus unselbständiger Arbeit fallen aber nicht darunter

³ Belastung inkl. Gemeindesteuer von Stockholm

⁴ Steuerplafond: Die Gesamtbelastung durch die Einkommens- und Vermögenssteuer von Staat und Gemeinde darf bei steuerbarem Einkommen bis 200 000 sKr. 80 Prozent nicht übersteigen; für Teile über 200 000 sKr. beträgt das Maximum 85 Prozent

Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, internes Dokument: Belastungsvergleiche 1979

Alle benachbarten Länder belasten die Erwerbseinkommen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge insgesamt stärker als die Schweiz⁶. Eine Ausnahme bildet Frankreich für die Einkommen von 30 000, 50 000, 100 000 und 200 000 Franken, nicht jedoch für 500 000 Franken. Zu beachten ist ferner, dass für die Schweiz die Steuerbelastung in der Stadt Zürich ausgewählt wurde, die namentlich für mittlere und höhere Einkommen über dem in unserem Lande sonst üblichen Ausmass liegt. Dieses überraschende Ergebnis erklärt sich aus dem Umstand, dass in der Schweiz Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gemessen am Bruttoinlandprodukt einen wesentlich geringeren Prozentsatz ausmachen als in den übrigen hier betrachteten Staaten, wie sich aus Tabelle 3 ergibt.

Tabelle 3

Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Prozenten des Bruttoinlandproduktes 1977

Land	%
Schweiz	31,0
Deutschland	38,2
Frankreich	39,4
Italien	37,8
Schweden	53,3

Quelle: OCDE, Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, Paris 1979.

⁶ Die Vermögenssteuer, deren Ergiebigkeit im Vergleich mit den Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen gering ist, wird hier vernachlässigt.

Obwohl diese objektiven Feststellungen nicht genügen, um in der politischen Willensbildung Steuererhöhungen durchzusetzen, weil der Steuerpflichtige auch die Zunahme der Steuerbelastung im Zeitverlauf in seine Überlegungen einbezieht, dürfen zur Beseitigung der Defizite im Bundeshaushalt neben Korrekturen auf der Ausgaben- auch solche auf der Einnahmenseite ins Auge gefasst werden. Haushaltsdefizite bedeuten ja nichts anderes, als dass die Gesamtheit der Staatsbürger vom Staat mehr empfängt, als sie ihm gibt. Das ist auf die Dauer nicht vertretbar, wenn wir davon absehen, dass langlebige Investitionen, in deren Nutzen auch künftige Generationen gelangen werden, teilweise durch langfristige Verschuldung finanziert werden dürfen.

(Fortsetzung folgt)

Zu Finanzpolitik ist bei der Redaktion folgendes Buch eingegangen:

Silvio Borner, René L. Frey, Franz Ritzmann, Heidi Schelbert, Hansjörg Siegenthaler, Antonin Wagner, Walter Wittmann, Hans Würigler: Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik. 128 S., Fr. 28.-. Rüegger Verlag, Diessenhofen.

*Redaktionsadresse ab 15. Oktober 1980:
Toya Maissen, Postfach 3943, 4000 Basel 2*