

Soziale Verteilungspolitik statt bürgerlicher Sparpopulismus : zukünftige Finanzpolitik der Sozialdemokratie

Autor(en): **Strahm, Rudolf H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **16 (1996)**

Heft 31

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651756>

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.

Soziale Verteilungspolitik statt bürgerlicher Sparpopulismus

Zukünftige Finanzpolitik der Sozialdemokratie

An den Staatsfinanzen scheiden sich die Geister. Im Streit um das Staatsbudget fokussiert sich in der Schweiz die historische Auseinandersetzung um den Staat, um seine Funktionen und Aufgaben. Die finanzpolitische Aufgabe ist alt; sie bestimmt gewissermassen die Auseinandersetzung zwischen den Linken und den Wirtschaftsliberalen. Mehr oder weniger Staat? Wieviel Steuern, Staatsausgaben und Umverteilung wollen wir?

Es gibt kaum ein Thema, auf das sich bürgerliche Politikerinnen und Politiker lustvoller und geeinter stürzen könnten, als auf die Defizite im Staatshaushalt: Staatsfinanzen als Wahlthema, Budgetdefizite als einigender Ausgangspunkt im sonst zerstrittenen bürgerlichen Lager, Ausgabenkürzungen als Vehikel zum Popularitätsgewinn.

Warum erhält *die Budgetpolitik diese Priorität*? Mit den anhaltenden Budgetdefiziten des Staates bot sich für die bürgerlichen Parteien eine Angriffsfläche par excellence. Endlich war ein Anlass zu einer "Entschlackungskur für den Staat" gefunden: "Es geht nicht mehr um die Frage, ob der Wohlfahrtsstaat zurückgestutzt werden müsse oder nicht. Zur Debatte steht einzig das Wann und das Wie der Redimensionierung." (GVF/Gemperle, 1996)

Der Angriff auf die Staatskasse begann bereits anfangs der 80er Jahre mit der neoklassischen Offensive gegen die angeblich überbordenden Staatsfinanzen. Sie manifestierte sich zuerst in verschiedenen Spielarten der neuen ökonomischen Theorien, von der Theorie der öffentlichen Entscheidung (Public choice) bis zur Bürokratietheorie der Neuen Politischen Ökonomie (Brown/Jackson 1986).

Die Thatcheristische Finanzpolitik zielte auf die Redimensionierung des Staates. Ihre Strategie war eine *Politik der leeren Kassen*: Man organisiert durch Einnahmensenkungen und Steuergeschenke ein bestimmtes Budgetdefizit herbei; und wenn das Defizit gross genug ist und lange genug andauert, wird der politische Druck von allein wachsen, auch die Ausgaben zu kürzen.

Dieser Steuersenkungspopulismus wurde auch in der Schweiz praktiziert. Auf Bundesebene wurden die Einnahmen seit 1985 um mehrere Milliarden nach unten angepasst. Dazu einige Beispiele: Reduktion der Stempelabgaben 1993 mit 400 Millionen Franken Ausfall; Ausgleich der kalten Progression in vier Schritten mit insgesamt 2,2 Milliarden Franken Steuerausfällen; BVG-Abzüge bei der 2. und 3. Säule mit 400 Millionen Franken Steuerausfällen usw. (Strahm 1994; Leemann/Hänsenberger 1995). Auch in zahlreichen Kantonen wurden Ende der 80er und anfangs der 90er Jahre konkurrie-

rende Steuersenkungen realisiert, obschon da und dort schon Staatsdefizite auftauchten oder sich solche abzeichneten.

Die Einnahmenreduktion beim Staat ist das strategische Ziel der bürgerlichen Staatskritiker. Meist bleiben die Forderungen nach Einnahmensenkungen sehr allgemein. Sobald gezielte, konkrete Sparvorschläge vorliegen, fällt diese Sparfront bald auseinander. Wer Einnahmenkürzungen fordert, wird populär. Bundesrat Otto Stich, in seinen ersten Amtsjahren ganz und gar nicht in der Gunst der Bevölkerung, wurde dann als Finanzminister populär, als er in seiner politischen Rhetorik auf den Sparpopulismus einschwenkte, als er das Parlament und sogar seine Bundesrats-Kollegen der unverantwortlichen Ausgabenmentalität bezichtigte. Unter den bürgerlichen Finanzpolitikern gibt es im Parlament einen ständigen Profilierungswettbewerb. Wer sich in der Politik als Obersparer hervortun kann, dem ist in den Medien die Beachtung gewiss. Das staatspolitische Abwägen zwischen notwendiger Aufgabenerfüllung und realen Finanzierungsmöglichkeiten ist einer bürgerlichen Sparhysterie gewichen.

Die jüngste Kürzungsübung betrifft den Vorschlag des Eidg. Finanzdepartements und der Finanzdirektorenkonferenz zum Neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: Unter dem Eindruck einer betriebsblinden Spareuphorie wird von der Finanzverwaltung gar die Kantonalisierung der Berufsbildung, der Raumplanung, der Wohnbauförderung und der AHV/IV-Ergänzungsleistung gefordert (EFD/Finanzdirektorenkonferenz 1996). Und das wird dann von der Finanzverwaltung als "Start zu einer Föderalismusreform" propagiert (Cash, 23.2.96).

Die sozialdemokratische Linke gerät mit ihrer traditionellen Staatsverantwortung, mit der Staatsloyalität und der Anspruchspolitik gegenüber dem Staat zunehmend in die Defensive. Den Staat konnte sie nicht im Stich lassen, denn die Staatsausgaben tangierten weitgehend (ausgenommen etwa Militärbereich oder Agrarzahlungen) ihre eigenen Postulate. Die Steuererhöhungen wiederum waren angesichts des Steuerwiderstands in der Bevölkerung nicht gerade populär. Die starke traditionelle Bindung der Sozialdemokratie an das Staatsapparat zwang sie – oft *contre coeur* – zur Verteidigung von Besitzstandsinteressen der Beamten, zur Rechtfertigung von starren, bürokratischen Reglementierungen und Entscheidungsabläufen.

Der Steuerwiderstand der Bevölkerung gehört zu den Grundkonstanten im Abstimmungsverhalten. Steuerfusserhöhungen in den Gemeinden und Kantonen, die Anhebung von Motorfahrzeugsteuern in den Kantonen, neue Steuern (Mehrwertsteuer zum Beispiel) wurden häufig in Abstimmungen zurückgewiesen. Die Sozialdemokratie hätte sich wohl in ihrer Ausgabenpolitik nicht beirren lassen, wenn nicht inzwischen zwei neue Entwicklungen hinzugekommen wären, nämlich das *Anwachsen der öffentlichen Verschuldung* und die externen *Zwänge der Globalisierung*.

Das Anwachsen der öffentlichen Verschuldung bedeutet faktisch eine Verschiebung von Ausgaben: von der heutigen auf die nächste Generation. Der Gesamtbestand der öffentlichen Schulden wird insofern vermindert, als sie durch die Inflation real (in zukünftigen Preisen bemessen) abgebaut

werden. Wenn der Nettozuwachs der Staatsschuld höher ist als die Inflationsrate (respektive das Wachstum des nominellen Sozialprodukts), bedeutet dies eine Überwälzung von Lasten auf die nachkommende Generation.

Am Beispiel der Bundesschuld wirkt sich der Inflationsmechanismus wie folgt aus: Die Schulden des Bundes betrugen Ende 1995 rund 82 Milliarden Franken. Wenn die Inflationsrate durchschnittlich 3% pro Jahr beträgt, werden also jedes Jahr 2,5 Milliarden Franken real "abgetragen". Auf zwanzig Jahre gerechnet würde die Bundesschuld bei 3% Inflationsrate real von 82 auf 47 Milliarden Franken vermindert. Nun lag aber der Zuwachs der Bundesschulden in den letzten Jahren weit über der Teuerungsrate (Bundesschuld 1990: 38 Mrd. Fr.; 1995: 82 Mrd. Fr., Eidg. Staatsrechnung 1995, 266). Die *Verzinsung der öffentlichen Schulden* hat zudem einen *Umverteilungseffekt*. Wenn der Gesamtschuldenbestand von Bund, Kantonen und Gemeinden von 180 Mrd. Franken mit 5% verzinst wird, bedeutet dies immerhin eine Zinslast für unsere Generation der Steuerzahler von 9 Milliarden Franken. Nutzniesser sind meistens Vermögensbesitzer und institutionelle Anleger. Ein derart massiver Anstieg der Staatsverschuldung zwingt auch die *Linke* zu einer *Überprüfung* ihrer Einstellung gegenüber der öffentlichen Verschuldung.

Der nationale finanzpolitische Spielraum wird ausserdem durch die *Globalisierung* in der Weltwirtschaft eingeschränkt. Der Wettbewerb der Produktionsstandorte zwingt zum Vergleich und zur Angleichung der Kostenfaktoren. Die Belastungsvergleiche für die Produktionsstandorte beziehen auch fiskalische Abgaben (Steuern, Lohnprozente, Sozialversicherungsprämien) ein. Damit engt sich der Spielraum des Staates für eine autonome Finanz- und Fiskalpolitik recht einschneidend ein. Insbesondere sind Lohnnebenkosten (sog. Lohnprozente für die Sozialversicherungen usw.) ein ins Gewicht fallendes Kostenelement, und sie beeinflussen die Relation der Faktorkosten im Vergleich von Kapital und Arbeit. Wir werden unten auf die Problematik der Lohnprozentfinanzierung zu sprechen kommen.

Welche Dimensionen hat das Staatsdefizit?

Die Nationalökonomie inspirierte die Budgetdebatte mit einer Unterscheidung von Ursachen für die Defizitentwicklung: Das *konjunkturelle Defizit* ist bedingt durch den Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums und damit der Steuererträge. Das *strukturelle Defizit* wird als Fehlbetrag definiert, der nach Abzug der konjunkturellen Einflüsse in der Finanzrechnung verbleibt. Das Konzept des strukturellen Defizits dient zur politischen Legitimierung der Budgetsanierung. Es basiert aber auf einem grossen Ermessensurteil.

Hartnäckig wurde von der Bundesverwaltung behauptet, das strukturelle Defizit betrage 4 Milliarden Franken pro Jahr (u.a. Saurer/Ammann und Bundesrat Otto Stich). Wir haben indes den strukturellen Teil des Defizits kleiner (nur etwa halb so gross), den konjunkturell verursachten Fehlbetrag aber höher eingeschätzt (Strahm 1994). Bei den Aussagen über das strukturelle Defizit kommt es auf die Annahme des Basisjahres an. Welche Aussa-

gen wirklich zutreffender sind, wird sich erst nach Ablauf des ganzen Konjunkturzyklus beurteilen lassen.

Das bürgerliche Lamento über die hohe Steuerlast und die hohe *Staatsquote* in der Schweiz kontrastiert mit dem Bild, das uns der *internationale Vergleich* der Fiskal- und Steuerbelastungen zeigt. Hier einige Beurteilungsfaktoren über die Steuerlast der Schweiz im internationalen Vergleich mit OECD-Ländern:

- Mit den *Steuereinnahmen (inkl. Sozialversicherung) im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt BIP (Bruttosteuerquote)* ist die Schweiz mit 33,2% im 18. Rang von 24 OECD-Ländern (OECD 1995, 72).
- Mit den *Steuereinnahmen ohne Sozialversicherungen* sind wir mit 20,8% des BIP (Nettosteuerquote) sogar im 21. Rang von 24 OECD-Ländern 1993 (OECD 1995, 72).
- Bei der *Firmenbesteuerung* (Corporate taxes in Prozent BIP) liegt die Schweiz ein Viertel unter dem OECD-Durchschnitt (OECD 1995, 78).
- Mit den *Grenzsteuersätzen für Körperschaftssteuern* liegen wir bei der Unternehmensbesteuerung in den 26 OECD-Ländern 1996 auf Rang 23 (KPMG 1996; vgl. NZZ v. 10./11.2.96).
- Bei einem Vergleich der *Firmensteuern* und der *Einkommensbesteuerung natürlicher Personen* unter elf europäischen Grossstädten lagen Zürich und Basel wiederum in den beiden letzten Rängen der Belastungsskala (Revisuisse 1994).

Die bürgerlicherseits gepflegten Schreckensbilder von den erdrückenden Steuern in der Schweiz werden also durch die internationalen Vergleiche widerlegt. Indes hat das schweizerische Fiskalsystem zwei Besonderheiten: Der Anteil der direkten Steuern am Gesamtsteueraufkommen ist viel höher, weil eben die Gesamtsteuerbelastung (vor allem auch die Konsumbesteuerung) in der Schweiz tiefer liegt. Zudem ist die Staatsquote in den letzten zwanzig Jahren in der Schweiz stärker gewachsen als anderswo. Dies ist dadurch zu erklären, dass das Ausgangsniveau tiefer lag und der Anpassungsbedarf grösser war.

Sozialstaat oder Sozialleistung? Staatsausgaben als Wachstumsverhinderer?

“Die soziale Wohlfahrt kostet uns bereits 100 Milliarden Franken jährlich”, verkündete die FDP vor den Eidg. Wahlen 1995 in grossen Zeitungsinserten. Was ist von solchen Zahlen zu halten? Zur Klärung muss unterschieden werden zwischen Sozialversicherungseinnahmen und -ausgaben. Die Einnahmen der Sozialversicherungen (Soziallast) übersteigen deren Ausgaben (Sozialleistung) um rund ein Drittel. Am Beispiel des Jahres 1993 zeigt sich der Sachverhalt wie folgt:

- Einnahmen der Sozialversicherungen (Soziallast): 105 Milliarden Franken; Soziallastquote 24,7% des BIP.
- Auszahlungen der Sozialversicherungen (Sozialleistungen): 80 Milliarden Franken; Sozialleistungsquote 18,2%.

- Die grosse Differenz zwischen Soziallast und Sozialleistungen erklärt sich aus der 2. Säule. Von 43 Milliarden Franken Einnahmen der Beruflichen Vorsorge (Einzahlungen und Kapitalerträgen) wurden nur 18 Milliarden Franken ausbezahlt, während 25 Milliarden Franken zusätzlich angespart worden sind. Dieses institutionelle Zwangssparen kann nicht als eigentliche Sozialversicherungsleistungen betrachtet werden; es ist vielmehr ein volkswirtschaftliches Sparen (BSV 1995).

Staatsausgaben haben einen Kreislauffeffekt. So unbestritten diese makroökonomische Aussage ist, so oft wird sie ignoriert. Jeder Ausgabenfranken des Staates schafft Nachfrage in der Volkswirtschaft, sei es als Investition, sei es als Konsum-Kaufkraft. Jeder Rentenfranken wiederum schafft Nachfrage, nämlich in Form von Konsumausgaben der Rentenbezüger. Wenn die Staatsausgaben durch Abschöpfung von Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden, bringen sie bloss eine Umverteilung, aber keine Minderung der Kaufkraft. Wenn sie jedoch durch wachsende Kapitalaufnahmen (Deficit spending) finanziert werden, bringen sie sogar einen zusätzlichen Wachstumseffekt. Sozialausgaben wirken volkswirtschaftlich nicht wachstumsbehindernd, vielmehr haben sie den Effekt eines eingebauten Stabilisators bei Nachfrageschwankungen.

Im Anschluss an den Diskurs der amerikanischen Ökonomen wurde die Gefahr der Zinserhöhung und des Crowding-out-Effekts durch die Staatsschulden auch für die Schweiz heraufbeschwört. Die Kapitalaufnahmen des Staates würden, so die Vorbehalte der Ökonomen, die Privaten vom Kapitalmarkt verdrängen. Wir halten diese These, bezogen auf die Schweiz, für unbewiesen, ja sogar für absurd. Die Kapitalbildung und der Anlagebedarf der institutionellen Anleger (Pensionskassen, Versicherungen) sind derart hoch, dass dem Finanzplatz der hohe Kapitalbedarf des Staates mit der hohen Bonität seiner Schulden geradezu willkommen ist.

In einer Zwischenbilanz komme ich zu folgenden drei Einschätzungen:

Erstens sind die Belastungen in der Schweiz durch Steuern und Abgaben an die Sozialversicherungen tragbar und verantwortbar; sie liegen im internationalen Vergleich am untersten Ende der Belastungsskala. Von einer "Überdehnung" des Fiskalstaats zu sprechen, ist populistische Rhetorik und ökonomisch nicht belegbar.

Zweitens halten wir die Staatsausgaben für angemessen. Wenn schon Kürzungen aus politischen Gründen nötig werden, halten wir eine differenzierte Kürzungsstrategie für sinnvoller als einen linearen Abbau (Kürzung mit dem Rasenmäher).

Drittens befinden wir uns auch bei der Staatsverschuldung in einer relativ guten Lage. Doch es gibt durchaus Grenzen bei der Staatsverschuldung: Sie liegen in der Globalisierung begründet und sind zum Teil von internationalen Faktoren abhängig.

Ein Sieben-Punkte-Programm für die Finanzpolitik der Sozialdemokratie

Aber so zu tun, als ob der Spardiskurs der Bürgerlichen nur eine populistische Effekthascherei wäre, könnte sich für die Linke gefährlich auswirken. Die sozialdemokratisch-keynesianisch orientierte, etatistische Politik ist tatsächlich herausgefordert. Das Sozialversicherungssystem gerät unter Legitimationszwang, solange die öffentliche Hand derart grosse Budgetfehlbeträge produziert. Der Sozialstaat steht aber auch unter den Sachzwängen der globalisierten Märkte und Wettbewerbsbedingungen von GATT/WTO.

Solange die zusätzliche Verschuldung des Staates im Rahmen der Inflationsrate (respektive des Nominalwachstums) bleibt, ist das Budgetdefizit gewiss "tragbar". Wenn aber die Nettoneuverschuldung die Staatsquote weit überschreitet, muss auch aus linker Sicht eine Defizitverminderung angestrebt werden.

Wie aber soll der Abbau des Staatsdefizits vor sich gehen? Wer soll wieviele Opfer bringen? Wer soll auf welche Leistungen verzichten? Wer soll mehr zahlen? Wir skizzieren hier *einige realisierbare Strategien für eine zukünftige Finanzpolitik*.

1. Ausgabenkürzungen beim Staat. Um die Ausgaben des Staates dreht sich primär der Verteilungskampf. Er wiederholt sich bei jedem Budget und jedem Finanzbeschluss. Die politische Konstellation sieht meist wie folgt aus:

- Die *bürgerliche Seite* will die Investitionen des Staates aufrechterhalten oder ausweiten und die Stabilität der öffentlichen Investitionstätigkeit sichern, so für den Strassenbau, den Bahnbau, den Tunnelbau usw.
- Die *Linke* wiederum verteidigt den Staat in seiner Funktion des sozialen Ausgleichs. Ausgabenkürzungen im Sozialbereich sind tabu, das Leistungssystem ist unantastbar.
- *Finanzpolitische Gemeinsamkeiten* der liberal-bürgerlichen und der linken Positionen bestanden bis anhin etwa in der Bildungs-, Forschungs- und Kulturpolitik. Vor allem die berufliche Ausbildung und die Hochschulbildung wurden als gemeinsames Anliegen von links und rechts betrachtet. In letzter Zeit kommen allerdings zunehmend die Staatsausgaben auch im Bildungs- und Kulturbereich von bürgerlicher Seite unter Druck.

Soll die Linke beim Sparen überhaupt Hand bieten? Wir meinen ja, denn gewisse unproduktive Bereiche drängen uns eine Ausgabenkürzung geradezu auf. Die SP-Fraktion hat im Juni 1994 u.a. folgende Sparvorschläge im Ausgabenbereich unterbreitet:

- Kürzung im EMD und beim Zivilschutz: 800 Mio. Franken pro Jahr;
- Umbau der landwirtschaftlichen Subventionen von produktbezogenen Beiträgen zu Direktzahlungen an die Landwirte von 1-1,5 Mrd. Franken. Allein für die produktbezogene Überschussverwertung im Milchbereich (Käse, Butter, Milchpulver, Kuhhaltung) gibt der Bund etwa gleichviel aus wie für die bundeseigenen Hochschulen ETH und EPUL zusammen (SP-Fraktion 1994).

2. Ineffiziente Wirtschaftsförderung. Die Branchen mit der tiefsten Wertschöpfung pro Kopf sind die Wirtschaftszweige mit den höchsten öffentlichen Subventionen respektive mit Steuervergünstigungen: Zahlungen an die Landwirtschaft, Subventionen und Steuervergünstigungen für den Tourismus und das Gastgewerbe, Heimatschutz bei Bauaufträgen. Unter verschiedensten Titeln werden uneffiziente und strukturschwache Wirtschaftszweige geschützt, während innovationsintensive Zukunftsbranchen mit hoher Wertschöpfung und grossen Wachstumschancen (z.B. Informatik, High-Tech, Energietechnologien, Umwelttechniken) technologisch vernachlässigt werden. Die Strukturhaltungspolitik gegenüber Branchen mit niedriger Wertschöpfung müsste tendenziell abgebaut werden; damit lassen sich Staatsausgaben vermindern.

3. Internalisierung externer Kosten. Der Staat übt in vielen Bereichen bloss die öffentliche Reparaturfunktion aus, die die Folgeschäden der privaten Aktivitäten behebt und mit Steuergeldern bezahlt. Im Bereich der Entsorgung (Kehrichtbeseitigung, Abwasserreinigung, Sondermüll- und Altlastsanierung) müsste das *Verursacherprinzip* rigoros durchgesetzt werden: Wer Kosten der Entsorgung verursacht, hat dafür zu bezahlen. Damit werden vor allem kantonale und kommunale Budgets entlastet.

Der grösste Subventionsbereich liegt indes beim Verkehr. Sowohl die Strasse als auch die Bahn werden de facto aus der Staatskasse subventioniert, und zwar in zweifacher Hinsicht: Bahn- und Strassenverkehr zahlen die Wegekosten, d.h. Kosten der Infrastrukturinvestitionen und des Unterhalts nicht vollumfänglich; beide verursachen überdies externe Kosten (Lärm, Luftverschmutzung, Fassadenschäden, Abwertung von Liegenschaften), die die öffentliche Hand oder die Allgemeinheit tragen. Die "Übersicht über die finanziellen Verkehrsgeschäfte des Bundes" sieht für den Zeitraum 1995-2005 insgesamt 81 Milliarden Franken Bundesleistungen für den Verkehr vor (Bahn, Tunnel, Strasse, Kombiverkehr, Luftfahrt; EVED 1995). Ein grosser Teil dieser öffentlichen Aufwendungen für die Mobilität werden nie kostendeckend und zinstragend betrieben werden können (Vgl. Studie über externe Kosten des Strassenverkehrs, GVF 1996a).

Die finanzpolitische Strategie muss die volle Kostenwahrheit anstreben, das heisst eine vollumfängliche Finanzierung der Infrastrukturkosten (Wegekosten) und eine Internalisierung der externen Kosten. Man kann nicht verhehlen, dass dadurch die Mobilität im Bahn-, Strassen- und Luftverkehr verteuert werden muss. Gerade die bürgerlichen Kreise, die auf ausgeglichene Staatsbudgets drängen, haben bisher die Forderung nach voller Kostenwahrheit beim Personen- und Gütertransportverkehr (bei der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, bei der Mineralölsteuer) abgelehnt.

4. Wettbewerbsprinzip bei öffentlichen Beschaffungen. Die öffentlichen Beschaffungen und Investitionen von Bund, Kantonen und Gemeinden umfassen ein Volumen von jährlich 24 Milliarden Franken. Dies entspricht einem Zehntel aller Investitionen. Durch den Mangel an Wettbewerb kaufte

der Staat bislang 6-10% teurer als unter Konkurrenzbedingungen. Im Baubereich betrug die Verteuerung sogar 10-30%, im Strassenbau noch mehr. Eine wettbewerbsorientierte Submissionsordnung der öffentlichen Hände beinhaltet ein ansehnliches Sparpotential. Mit dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Bundesebene) und mit dem Binnenmarktgesetz (Kantone und Gemeinden) wird in Zukunft die Konkurrenzorientierung der öffentlichen Beschaffungen verstärkt. Der Preisdruck wird zunehmen, allerdings wird auch der Lohndruck in den Zulieferbranchen, namentlich beim Bau, verschärft werden.

5. Neue Verwaltungsführung (NPM). Mit dem New Public Management (NPM) respektive der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung lassen sich Abläufe der staatlichen Bürokratie effizienter, kostenbewusster und transparenter organisieren. In einigen Dienstleistungsbereichen sind auch Kosteneinsparungen bei der Staatskasse möglich. Ob wirklich auf breiter Front Kosteneinsparungen zugunsten der Staatskasse ohne Kürzung des Dienstleistungsangebots realisierbar sind, ist allerdings ungewiss. Am ehesten sind Einsparungen für die Staatskasse dort möglich, wo das NPM mittels höherer Benutzertarife eine Überwälzung der Kosten auf das Publikum ermöglicht. Das NPM ist für uns ein wirksames Mittel, das Verursacherprinzip durchzusetzen und eine betriebswirtschaftliche Verwaltungsführung zu realisieren (Hablützel 1995).

6. Tabuzonen im Ausgabenbereich. Wo sind denn für die Linke die unverhandelbaren Ausgabenkomplexe der Staatsausgaben? Meines Erachtens können wir uns in den folgenden zwei Bereichen die historisch gewachsenen und immer wieder legitimierten Ausgaben nicht nehmen lassen, ja, wir müssen hier sogar auf eine Ausgabenerhöhung drängen.

- Im *Bereich der Sozialversicherungen* darf es keine Abstriche geben. Gewiss muss über die Effektivität des Leistungssystems diskutiert werden; gewiss muss die Relation von Finalität und Kausalität bei den Auszahlungsautomatismen überprüft werden. Aber das Gesamtvolumen der Sozialleistungen wird nicht abnehmen, sondern noch zunehmen. Die demographische Entwicklung in der Bevölkerung (Alterung), die Neue Armut und die sozialen Folgen des entsolidarisierenden Konkurrenzsystems, das immer mehr Schwache aus dem Arbeitsmarkt drängt, erfordern sogar eine Erhöhung der Sozialleistungsquote.
- Der zweite Bereich betrifft die *Humankapitalbildung*. Damit sind die öffentlichen Investitionen in Bildung, Ausbildung, Weiterbildung und Forschung im weitesten Sinn gemeint. Bildung ist nicht nur ein individuelles Menschenrecht, sondern sie hat auch einen Investitionscharakter. Je härter der Druck durch die Globalisierung in der Weltwirtschaft wird, desto stärker müssen hochentwickelte Industrieländer zur Produktivitätssteigerung antreten, und dies erfordert eine verstärkte Investition in das Humankapital. Die Bildungsausgaben werden in Zukunft nicht abnehmen dürfen, sondern sie werden zunehmen müssen.

7. Steuerstrategien der Zukunft. Wo soll denn der Staat in Zukunft das Geld holen? Die traditionelle linke Strategie konzentrierte sich auf die direkten Steuern und auf die Arbeitgeberfinanzierung der Sozialversicherungen (Lohnprozente). Beide Forderungen sind heute überprüfenswert. Die *direkten Steuern* stossen an plebiszitäre Grenzen. Es wird wichtig sein, die bisherigen direkten Steuern zu halten, aber eine weitere Erhöhung ist wohl politisch kaum durchsetzbar. Bei der direkten Bundessteuer zahlen die 4% reichsten Steuerzahler unter den natürlichen Personen die Hälfte des Steueraufkommens; im Kanton Genf zahlen die 9% Reichsten die Hälfte, im Kanton Bern die 14% Reichsten die Hälfte des Steuerertrags. Die Forderung "Die Reichen sollen besteuert werden" ist ökonomisch nicht abwegig, aber sie stösst auf politische Grenzen der Realisierbarkeit.

Ebenso ist die *Lohnprozent-Finanzierung der Sozialversicherungen* an ihre Grenzen gelangt. Im Rahmen der globalen Konkurrenzsituation sind die Kosten des Faktors Arbeit ein Wettbewerbselement. Lohnprozente verteuern tendenziell die Arbeitskosten (Lohnnebenkosten) und können in Zukunft kaum mehr erhöht werden. Wir halten die alte Doktrin "Lohnprozente sind sozial – Mehrwertsteuerprozente sind unsozial" nicht mehr für länger haltbar. Wir haben gezeigt, dass im Bereich bis ca. 150'000 Franken Einkommen die Belastungswirkungen der Abgabensysteme mit Lohnprozenten oder Mehrwertsteuerprozenten kongruent sind (Strahm 1996). Bloss im oberen Einkommensbereich wirkt sich die Mehrwertsteuer degressiv aus.

Abgesehen von einigen Korrekturen, die gesamtwirtschaftlich nicht stark ins Gewicht fallen (zum Beispiel bei direkten Steuern, neue Erbschaftsteuer), halte ich nur *zwei Bereiche des Steuersubstrats für relevant und ausbaufähig*:

- a. In der *Mehrwertsteuer* liegt eine Erhöhungsreserve. Der MWSt-Satz in der Schweiz beträgt 6,5% (mit einer Erhöhungsmöglichkeit auf 7,5% zugunsten der AHV); in allen anderen europäischen Ländern liegt er zwischen 15 und 20%. Die langsame und schrittweise Erhöhung der MWSt muss streng für die Sozialversicherungen reserviert sein. Wer merkt schon, wenn aufs Neujahr der MWSt-Satz um 1% angehoben wird? Die MWSt hat den Vorteil, dass sie die Konkurrenzfähigkeit im grenzüberschreitenden Verkehr nicht beeinträchtigt und dass sie den Konsum auch der Selbständig-erwerbenden, der Rentnerhaushalte (die ja bei weitem nicht alle arm sind) und der Kapitaleinkommensbezüger gleichermassen belastet wie die Lohnabhängigen. Verteilungspolitisch ist aber klar, dass die Mehrwertsteuer vollumfänglich von den Haushalten getragen wird.
- b. In der *Verkehrs- und Energiebesteuerung* liegt ein Potential. Die *Treibstoffbesteuerung* (neu Mineralölsteuer) ist in der Schweiz tiefer als im übrigen Europa. Eine Anhebung der Mineralölsteuern auf das europäische Niveau ist machbar, ökologisch nützlich und ökonomisch tragbar. Die steuerliche Belastung der Energie – oder im weitesten Sinn eine Ressourcenbesteuerung – könnte in Zukunft eine Umlagerung des Steuersubstrats ermöglichen. Eine Entlastung des Faktors Arbeit (Lohnprozente) und eine Vertuierung der Energie hätten eine positive Doppelwirkung: Die Arbeit

würde verbilligt und die Anreize zur rationellen Energieverwendung würden verstärkt.

Eine Politik des dauernden Deficit spending – das heisst: der Konjunkturförderung mit Darlehensaufnahmen des Staates – ist unseres Erachtens nicht mehr sinnvoll. Wenn es um streng konjunkturstützende Massnahmen durch vorgezogene Investitionen oder Beschaffungen des Staates geht, ist keynesianische antizyklische Finanzpolitik sinnvoll. Sobald aber strukturelle Probleme zu Ungleichgewichten führen – z.B. die Überkapazitäten oder aufgeschobene Rationalisierungen in der Bauwirtschaft – ist auch eine Steuerung mittels staatlicher Ausgabenpolitik fehl am Platz. Zwar soll sich der Staat nicht abmelden, doch er soll *wirtschaftspolitische* und nicht fiskalpolitische Massnahmen einleiten: Technologieförderung, Neugründung von Firmen, arbeitsmarktliche Massnahmen wie Qualifikationsverbesserung, Umschulung, Wiedereingliederung von Arbeitslosen – und dann gezielte regionalpolitische Programme.

Die Linke wird an Durchschlagskraft gegen den radikalisierten Besitzegoismus der Staatsabbauer und Steuersparer gewinnen, wenn sie selber ihre eigenen, traditionellen Fiskaldoktrinen überprüft und neu definiert, um eine sozial-gerechte Steuer- und Verteilungspolitik weiterverfolgen zu können.

Literatur

- BSV: Soziale Sicherheit, Nr. 5/1995: Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Brown, C.V./Jackson, P.M, 1986: Public Sector Economics. 3. Aufl. Oxford.
- EVED, 1995: Übersicht über die finanzrelevanten Verkehrsgeschäfte des Bundes. Mai.
- Eidg. Staatsrechnung, 1995: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 3. April.
- Eidg. Finanzdepartement/Finanzdirektorenkonferenz, 1996: Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge. Bern und Luzern, 1. Feb.
- GVF Dienst für Gesamtverkehrsfragen, 1996: Die Gesamtkosten des Verkehrs in der Schweiz. Gemperle, Reinhold 1996 in: NZZ 13./14. April.
- GVF Dienst für Gesamtverkehrsfragen, 1996a: Monetarisierung der verkehrsbedingten externen Gesundheitskosten. Synthesebericht. GVF-Auftrag Nr. 272. Bern, Mai.
- Hablützel, Peter (Hrsg.) 1995: Umbruch in Politik und Verwaltung. Bern-Stuttgart-Wien.
- KPMG Fides/International Tax Centre, 1996: OECD: Corporate Tax. Rates. Amsterdam, Januar.
- Leemann, Ursula/Hänsenberger, Urs, 1995: Änderungen bei den Bundessteuern seit Mitte der 80er Jahre sowie hängige Forderungen. Vorstösse SPS, 5.9.
- OECD, 1995: Revenue statistics of OECD member countries, Paris.
- Revisuisse Price Waterhouse, 1994: Tabellarische Aufstellung der steuerlichen Belastungen. Steuern XLS. Juni.
- Saurer, P./Ammann, Y., 1995: Wie hoch ist das strukturelle Defizit der Eidgenossenschaft? In: Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen 3/95.
- SP-Fraktion der Bundesversammlung, 1994: SP-Vorschläge zur Sanierung des Bundesfinanzhaushaltes. Bern 27.6.
- Strahm, Rudolf, 1994: Wirtschafts-Dok Nr. 10. SP-Pressedienst Nr. 395, Bern, 16.9.
- Strahm, Rudolf, 1996: Wirtschafts-Dok Nr. 23. SP-Pressedienst Nr. 437, Bern, 9.2.