Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur

Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Band: 76 (1998)

Heft: 2

Artikel: Monetarische Politik führt in die Defizite : die Finanzen der öffentlichen Hand in den 90er Jahren

Autor: Gaillard, Serge / Hänsenberger, Urs

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-341405

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: 12.07.2025

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

Monetaristische Politik führt in die Defizite

Die Finanzen der öffentlichen Hand in den 90er Jahren

Krisenbedingte Defizite

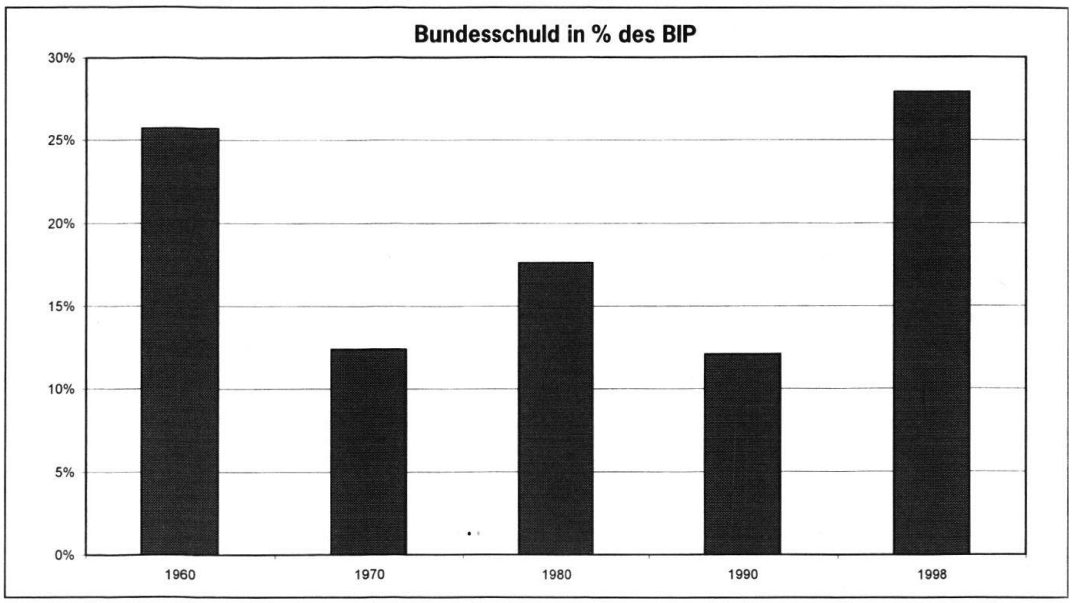
1989 wiesen die zusammengerechneten Abschlüsse der öffentlichen Haushalte der Schweiz zum letzten Mal einen Überschuss von 454 Mio. Franken aus. Der

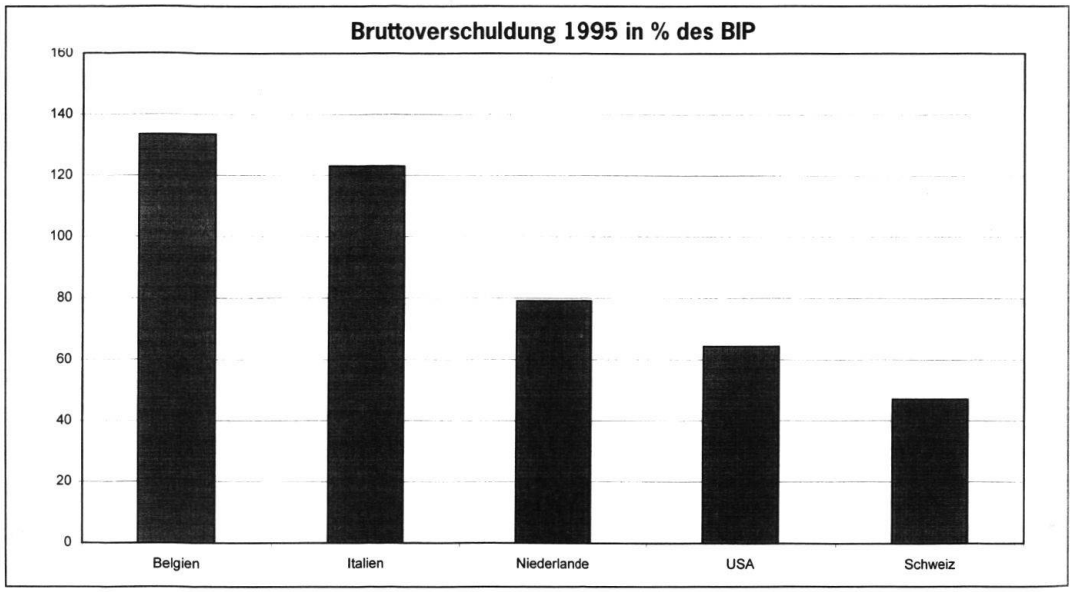
Serge Gaillard/Urs Hänsenberger

Schuldenstand befand sich im Verhältnis zum Sozialprodukt (BIP) 1990 mit 31,2 % auf dem absoluten Tiefstand seit dem zweiten Weltkrieg. Acht Jahre später (Budgets 1998) werden sich die Defizite der öffentlichen Haushalte auf 12,4 Mrd. Franken erhöhen, was ungefähr 3,3 % des Sozialproduktes entspricht. Die Schulden werden auf rund 54% des BIP ansteigen. An dieser unerfreulichen Entwicklung trägt für einmal nicht die Ausgabenfreudigkeit der Parlamente die Verantwortung. Sie ist die unvermeidliche Folge der siebenjährigen Krise:

- Während sieben Jahren haben Wirtschaft und Steuereinnahmen (teuerungsbereinigt) nicht zugenommen.
- Die Krise macht aus Steuer- und Beitragszahlern Leistungsempfänger. Deshalb sind vor allem die Ausgaben der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung bzw. die Beiträge des Bundes an diese Versicherungen sowie die Fürsorgeausgaben stark gestiegen. Die Kosten der Arbeitslosigkeit belaufen sich pro Jahr auf 12 Mrd. Franken, was in etwa den Defiziten der öffentlichen Haushalte in diesem Jahr entspricht.
- Wenn die Zinsen höher sind als das (nominelle) Wirtschaftswachstum, wachsen die Schulden der öffentlichen Hand auch bei einer ausgeglichenen «Primär»-rechnung (ohne Zinszahlungen) schneller als das Sozialprodukt. Die Zinsen waren während der letzten sieben Jahre ständig höher als das Wirtschaftswachstum, was zu den steigenden Defiziten beigetragen hat. Dieses Ungleichgewicht zwischen den Zinsen und dem Wirtschaftswachstum war weitgehend auf die während der ganzen Krise zu restriktiven Geldpolitik der Nationalbank zurückzuführen.

Die Bedeutung der Krise für die öffentlichen Finanzen lässt sich abschätzen, wenn wir uns die (theoretische) Frage stellen, wie die Lage der öffentlichen Finanzen wäre, wenn die Wirtschaft nach 1987 regelmässig um 2% (Durchschnitt der 80er Jahre) bzw. 1,4% (Durchschnitt 1974 bis 1990) gewachsen wäre und die Politik die gleichen Ausgaben- und Einnahmenentscheide gefällt hätte. Im ersten Fall hätten wir heute beim Bund Überschüsse von 780 Mio. Franken, im zweiten Fall ein Defizit von nur gerade rund 2 Mrd. Franken. Diese Zahlen zeigen, dass der weitaus grösste Teil der Defizite krisenbedingt ist.





Monetaristische Politik treibt öffentliche Haushalte in Defizitsituation

Hauptursache für diese wirtschaftliche Fehlentwicklung in den neunziger Jahren waren konjunkturpolitische und insbesondere geldpolitische Fehler. Ein grosser Teil der wirtschaftlichen Stagnation lässt sich durch wenige Fehler erklären:

- Die (kurzfristigen) Zinsen verharrten zu Beginn der Rezession, in den Jahren 1991 und 1992, ausserordentlich lange auf einem extrem hohen Niveau von 7–8 Prozent. Das war für die Schweiz (und für die meisten europäischen Länder) die längste Hochzinsperiode in Rezessionszeiten seit den dreissiger Jahren. Mit Hypozinsen von 7 bis 8 Prozent und halbjährlichen Mietzinserhöhungen war es nicht erstaunlich, dass sich die Wirtschaftslage kontinuierlich verschlechterte. Die Immobilien- und Baukrise sowie die bereits existierende Nachfrageschwäche im Inland wurden durch die hohen Zinsen verstärkt und verlängert. Mindestens 50'000 Arbeitsplätze kostete diese Hochzinsperiode.
- Als die Zinsen Ende 1992 und 1993 endlich sanken und sich die Voraussetzungen für eine konjunkturelle Erholung verbesserten, verhinderte die

starke Aufwertung des Frankens 1993 bis 1995 eine wirtschaftliche Besserung. Die 15%ige exportgewichtete Aufwertung des Frankens hat alle schweizerischen Produkte im Vergleich zum Ausland verteuert. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft verschlechterte sich massiv, was die Unternehmungen zu brutalen Rationalisierungen und Restrukturierungen zwang. Die Aufwertung wäre durch eine aktive Politik der Nationalbank vermeidbar gewesen. Sie hat die schweizerische Wirtschaft 1995/1996 in eine deflationäre Krise zurückgeworfen und hat nach Schätzungen der OECD die Schweiz rund 100'000 Arbeitsplätze gekostet.

- Zum wirtschaftlichen Rückfall von 1995 beigetragen hat auch das extreme Tempo, mit der insbesondere der Bund 1994 und 1995 versucht hat, seine in den Rezessionsjahren 1991 bis 1994 aufgebauten Defizite zu beseitigen. 1995 wurde das Wirtschaftwachstum durch die Sparpolitik resp. Abgabenerhöhungen der öffentlichen Hand um schätzungsweise 1% gebremst.

Der Spar- bzw. Sanierungskurs unter Stich und Villiger

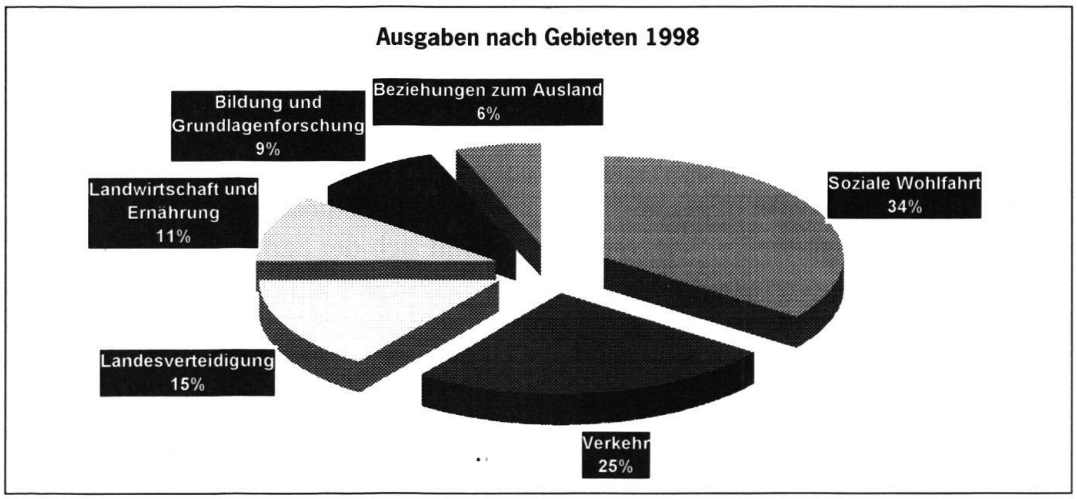
Nach fünf Jahren mit Überschüssen schrieb die Bundesrechnung unter den Rezessionseinwirkungen 1991 erstmals wieder rote Zahlen. Die Finanzpläne zeigten für die Zukunft wachsende Defizite. Diese fielen jeweils noch höher als erwartet aus. In der Folge leitete das Finanzdepartement eine Reihe von Sanierungspaketen ein, von denen Villigers Stabilitätsprogramm 1998 der jüngste Vorschlag ist.

Unter Otto Stich verabschiedete der Bundesrat sein erstes Sanierungsprogramm 1992. Zwei weitere Pakete folgten 1993 und 1994. Alle drei Pakete enthielten neben Ausgabenkürzungen auch einnahmenseitige Massnahmen. Dazu gehört die Umstellung von der WUSt auf die MWSt, die dem Bund rund 1,4 zusätzliche Milliarden eingebracht hat. Rechnet man weitere, teilweise im Rahmen der Budgetdebatten beschlossene Kürzungen hinzu, beläuft sich der Sanierungsbeitrag dieser Massnahmen für die Jahre 1997 und 1998 auf je rund 8 Mrd. Franken. Das ist bei Gesamtausgaben von rund 44 Mrd. (1997) beachtlich, umso mehr als es gelungen ist, einen eigentlichen Sozialabbau zu verhindern.

Da sich die Defizite wegen der andauernden Krise hartnäckig gehalten haben und auch in den nächsten Jahren mit Defiziten gerechnet wird, wurden bald institutionelle Mechanismen zur Beschränkung der Neuverschuldung diskutiert. Eine vom Departemente Stich vorgeschlagene Ausgabenbremse fand im März 1995 ein Volksmehr, eine in die Vernehmlassung geschickte Schuldenbremse ist vorderhand auf's Eis gelegt und die Priorität auf das Haushaltsziel 2001 (vgl. Artikel von U. Leemann) gesetzt worden. Auch der neue Finanzausgleich, der ebenfalls die Aufgabenteilung Bund/Kantone neu regeln soll, ist ursprünglich unter der Optik des Sparens entworfen worden.

Für das Budget 1997 legte Villiger drei dringliche Bundesbeschlüsse vor, die mit Gesetzesänderungen den Bundesbeitrag an den AHV leicht reduzierten (kein direkter Leistungsabbau), eine sogenannte Kreditsperre von 2% (1998/99 2,5%; 2000 3%) einführten und einen Leistungsabbau bei der Arbeitslosenversicherung vorsahen. Gegen den letzten Beschluss wurde mit Erfolg das Referendum ergriffen. Der Beschluss wurde im September 1997 vom Volk abgelehnt. Das war nach der gewonnen Abstimmung über das Arbeitsgesetz der zweite Sieg der Linken innert kürzester Zeit. Deshalb kann die Linke in den laufenden Sparrunden mit gestärktem Rücken gegen Sozialabbau kämpfen.

Die Politik der Nationalbank hat nach Schätzungen der OECD die Schweiz rund 100'000 Arbeitsplätze gekostet.



Massiv gewachsen sind in den letzten Jahren ebenfalls die Landwirtschaftsausgaben, die heute bei rund 4 Mrd. liegen.

Ausgabenentwicklung

Im Kreuzfeuer Villigers und der Bürgerlichen stehen die wachsenden Staatsausgaben, hier insbesondere die weit überdurchschnittlich zugenommenen Ausgaben für die soziale Wohlfahrt. Hohes Wachstum ist allerdings nur bei denjenigen Sozialversicherungszweigen zu verzeichnen, die direkt mit der hohen Erwerbslosigkeit und dem steigenden Anteil von Langzeiterwerbslosen zusammenhängen: Invalidenversicherung, IV-Ergänzungsleistungen und Arbeitslosenversicherung, wobei bei der ALV die Bundesausgaben mit Ausnahme eines à fonds perdu-Beitrages von rund 300 Mio. Franken im Prinzip rückzahlbare Darlehen sind. Massiv gewachsen sind ebenfalls die Fürsorgeleistungen für die Flüchtlingshilfe im Inland.
Wachstumssektor ist auch der Verkehr (Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs), wobei hier Sonderfinanzierungen vorgesehen sind. Massiv gewachsen sind in den letzten Jahren ebenfalls die Landwirtschaftsausgaben, die heute bei rund 4 Mrd. liegen. Dazu kommen einige Sonderfaktoren, die zu einer einmaligen Erhöhung der Ausgaben geführt haben oder führen (Arbeitslosenversicherung, Neuverbuchung der eidg. Versicherungskasse EVK, Entschuldung SBB). Andere Ausgaben sind real leicht rückläufig oder stagnieren: Gesundheit, Bildung und Grundlagenforschung, Beziehungen zum Ausland (inkl. Entwicklungshilfe) und das Militär.
Betroffen vom Spardruck ist auch das Bundespersonal. Gemäss den Berechnungen des Föderativverbandes belaufen sich die gesamten Abstriche inklusive Lohnnebenkosten und Stellenabbau bis und mit 1997 auf rund 2,5 Mrd. Franken. Der Kaufkraftverlust beträgt zwischen 3,5 und 5 Prozent.

Einnahmenentwicklung und Steuergeschenke

Während die Sozialausgaben rezessionsbedingt stark angestiegen sind, hat die Einnahmenentwicklung entsprechend gelitten. Verstärkt wird dieser Trend durch Steuergeschenke, die zum Teil beschlossen wurden oder – grösstenteils – noch in Vorbereitung sind. Die Revision des Stempelsteuergesetzes brachte Ausfälle von rund 400 Mio.(Auslandgeschäft), wobei der Stempel für inländische Obligationen erhöht wurde (z.T. Kleinkunden). Die Einführung der MWSt brachte zwar Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 1,4 Mrd. Franken, entlastete aber gleichzeitig die Exportwirtschaft mit rund 2,5 Milliarden. 1993 wurde der Treibstoffzoll um 20 Rappen erhöht. Seither sind die nicht erneuerbaren Ressourcen keiner zusätzlichen Belastung mehr unterlegen.

In Kraft getreten ist auch die Unternehmenssteuerreform, die kurzfristig Ausfälle von 230 Mio. (Bund) bzw. 90 Mio. (Kantone) bringt. Umgekehrt nimmt die Belastung der Arbeitnehmereinkommen und der private Haushalte tendenziell zu. Ungeachtet der Lage der Bundesfinanzen reichen Bürgerliche immer wieder Vorstösse für Steuergeschenke ein, die vom bürgerlich dominierten Parlament auch überwiesen werden. Heute gibt es hängige Vorlagen, die die ersten parlamentarischen Hürden bereits genommen haben, welche zu Ausfällen von gegen 1 Mrd. (Bund) und 850 Mio. (Kantone) führen würden. Noch nicht eingerechnet ist hier die (absehbare) Reduktion oder die Abschaffung des Börsenstempels, welche ein Loch von max. 1'500 Mio. in die Bundeskasse reissen würde. Diese Ausfälle würden die in aktuellen Programmen erzielten Ersparnisse bei weitem übersteigen, und der Druck auf die Ausgaben könnte von den Bürgerlichen weiter verstärkt werden. Deshalb ist das am «runden Tisch» ausgehandelte «Moratorium» für Steuerausfälle nicht unbedeutend.
Verschiedene Steuer- oder Abgabenerhöhungen sind zur Finanzierung der Sozialversicherungen oder des öffentlichen Verkehrs vorgesehen.

Dramatisierung nicht gerechtfertigt

Zur Dramatisierung der heutigen Defizite des Bundes und der meisten Kantone besteht kein Anlass. Die vorliegenden Finanzpläne und Prognosen zeigen, dass selbst ohne das «Stabilisierungsprogramm 1998» die Bundesschuld als Anteil am Sozialprodukt sehr rasch wieder stabilisiert werden kann. Das Defizit in der Finanzrechnung nimmt auf 3,3 Mrd. im Jahr 2001 ab. Dieses Defizit garantiert selbst unter ungünstigen Annahmen (Zinsen sind um 1,5% höher als das nominelle Wirtschaftswachstum) eine Stabilisierung der Bundesschuld im Verhältnis zum Sozialprodukt. Bereits im Jahr 2001, also vier Jahre nach einer siebenjährigen Krise werden (gemäss Finanzplan) die Defizite auf ein Niveau zurückgeführt sein, das zur Stabilisierung der Bundesschuld im Verhältnis zum Sozialprodukt genügt. Die Staatsquote wird zurückgeführt auf den Stand von 1992 bis 1994. Diese Zahlen zeigen, dass die Finanzpolitik des Bundes bereits ohne das «Stabilisierungsprogramm 1998» sehr restriktiv ist.
Würde diese Politik der realen Plafonierung der Ausgaben bis ins Jahr 2004 fortgeführt, wären die Defizite bei einem Wirtschaftswachstum von 2% ohne «Rosskur» beseitigt. Wir hätten dann sieben Krisenjahre benötigt, um die Defizite aufzubauen, und sieben «normale» Jahre, um sie zu beseitigen.

Der Preis einer übertriebenen Sparpolitik

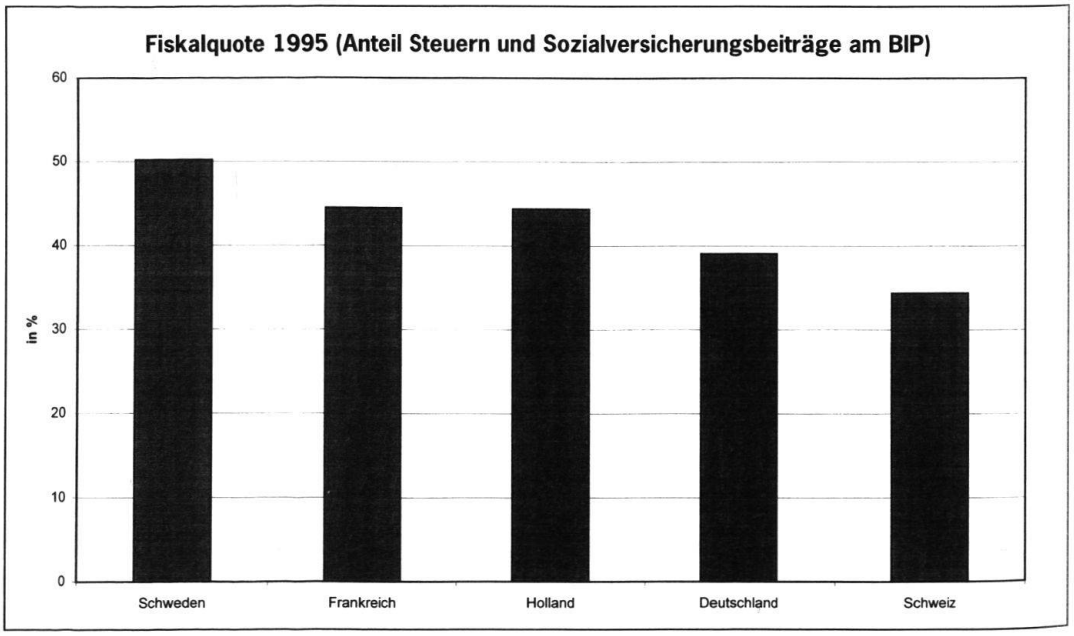
«Bund, Gemeinden und Kantone berücksichtigen bei der Aufstellung ihrer Voranschläge die Erfordernisse der Konjunkturlage» (BV, Art. 31 quinquies). So will es die Verfassung. Dahinter steckt die Idee, dass die öffentliche Hand durch ihre Ausgaben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöht, durch die Steuern die Kaufkraft der Bevölkerung reduziert und mit diesen zwei Instrumenten die Wirtschaftsentwicklung beeinflussen kann. Deshalb fällt der Finanzpolitik die Aufgabe zu, (ergänzend zur Geldpolitik) die normalerweise höchst unregelmässige und durch periodische Krisen unterbrochene Wirtschaftsentwicklung zu stabilisieren.
Zur Konjunkturstabilisierung kann auf alte und bewährte Rezepte zurückgegriffen werden: Die öffentliche Hand verstetigt ihre Ausgaben und lässt sie entsprechend dem längerfristigen Trend des Wirtschaftswachstums zunehmen. Dadurch entstehen in der Rezession wegen der weniger wachsenden oder gar rückläufi-

Ungeachtet der Lage der Bundesfinanzen reichen Bürgerliche immer wieder Vorstösse für Steuergeschenke ein, die vom bürgerlich dominierten Parlament auch überwiesen werden.

gen Einnahmen konjunkturbedingte Defizite und in der Hochkonjunktur wegen der in dieser Situation üppig zunehmenden Einnahmen Überschüsse. Der Ausgleich des Staatshaushaltes erfolgt lediglich in der mittleren Frist. Folgt die Finanzpolitik dieser Regel, stützt sie in der Rezession die Nachfrage, indem die öffentlichen Haushalte mehr ausgeben als einnehmen und damit den Nachfrageausfall aus der Privatwirtschaft wenigstens teilweise kompensiert. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sollten aber darüber hinaus Investitionsprogramme lanciert werden, um die Arbeitslosigkeit zurückzuführen und den rezessiven Kreislauf zu stoppen, der sich aus dem Zusammenspiel der geringeren Nachfrage, rückläufigen Investitionstätigkeit und Beschäftigung ergibt. Dass solche Programme funktionieren, zeigt die Auswertung des Investitionsbonus von 1993/1994. Mit Beiträgen des Bundes an Gemeinden und öffentliche Betriebe, die bereit waren, Investitionen im Umfang von nur 170 Mio. Franken vorzuziehen, wurde ein Investitionsvolumen im Umfang von 1,4 Mrd. Franken ausgelöst. Das entspricht 16'000 Arbeitsplätzen und hat die Arbeitslosenversicherung um etwa 340 Mio. bis 380 Mio. Franken entlastet.

Der Bund betrieb seit 1993 eine höchst restriktive, konjunkturpolitisch völlig kontraproduktive Sanierungspolitik.

In den neunziger Jahren wurden diese Regeln krass missachtet. Genau so wie der Bund in der Hochkonjunktur Ende der achtziger Jahre die Konjunktur mit einem starken Ausgabenwachstum noch angeheizt hatte, betrieb er seit 1993 eine höchst restriktive, konjunkturpolitisch völlig kontraproduktive Sanierungspolitik. So gelang es dem Bund, das Defizit der Finanzrechnung zwischen 1993 und 1995 von fast 8 Mrd. Franken auf 3.3 Mrd. zu reduzieren. Diese Sparpolitik und Erhöhung der Abgaben haben zusammen mit der Aufwertung des Frankens zum Rückfall in die Krise 1995/96 beigetragen. Kantone und Gemeinden, die ohnehin über einen geringeren finanzpolitischen Spielraum als der Bund verfügen, haben sich noch prozyklischer verhalten. Gemäss den Berechnungen der Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich hat das strukturelle Defizit aller öffentlichen Haushalte zwischen 1995 und 1997 um gegen 3 Mrd. Franken abgenommen, «womit die seit 1993 restriktive Ausrichtung der schweizerischen Fiskalpolitik ihre Fortsetzung fand» (KOF/ETH, Konjunktur, Oktober 1997).



Ausblick

Entscheidend ist, dass die Schweiz in den kommenden Jahren ein nachhaltiges Wachstums erreicht. Bereits heute verbindet sich der noch zögerliche Aufschwung mit einem leichten Rückgang der registrierten Erwerbslosigkeit. Die für 1998 budegtierten Defizite der Arbeitslosenversicherung werden deshalb unterschritten werden. Sollte das Wachstum anhalten, werden sich viele Probleme der öffentlichen Finanzen automatisch entspannen. Die Sanierung der öffentlichen Finanzen muss sich deshalb unter allen Umständen den konjunkturpolitischen Imperativen unterordnen. Die Nationalbank ihrerseits muss ihre gegenwärtige, lockere Geldpolitik fortsetzen, um ein starkes Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.

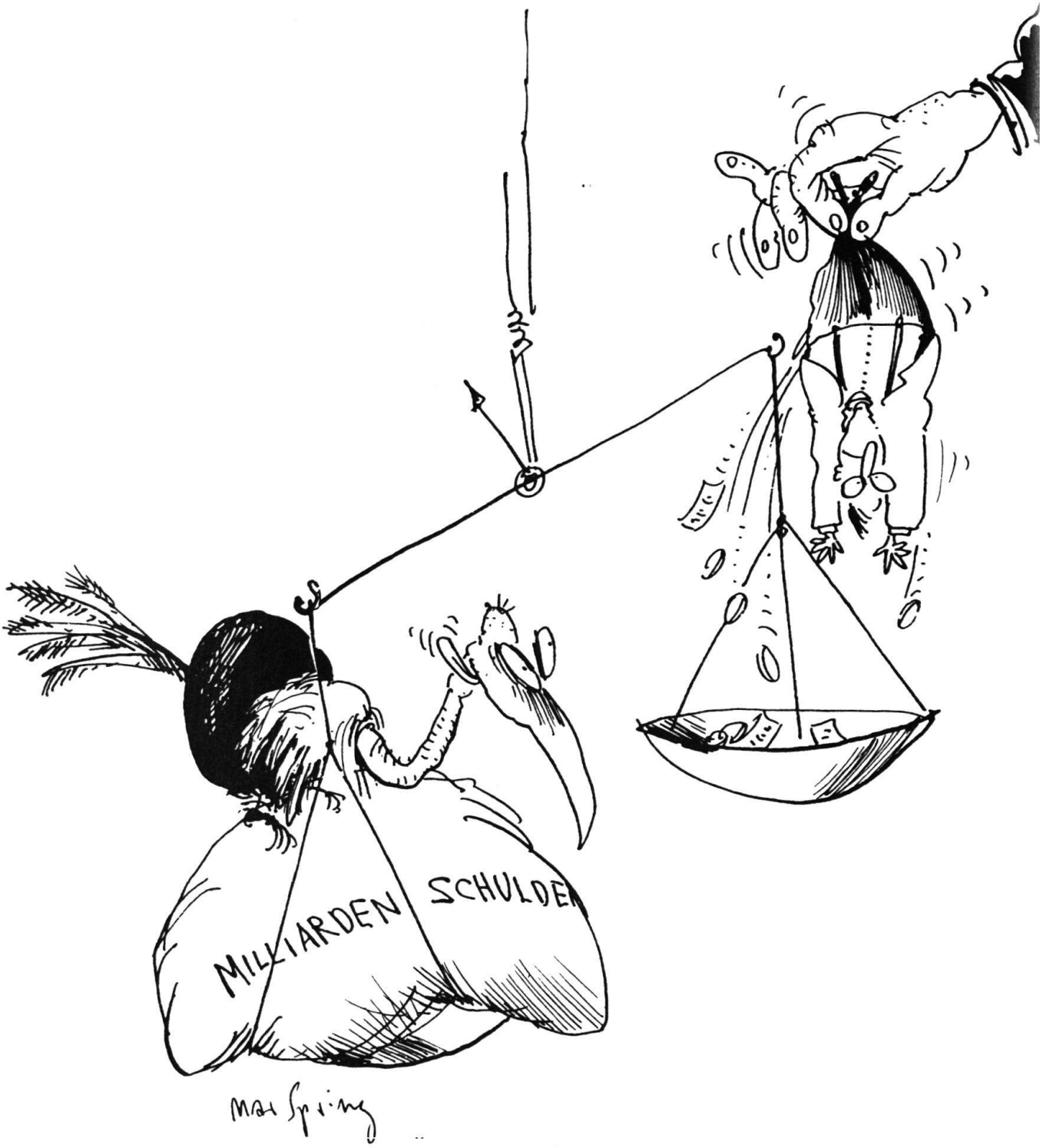
Die Ausgabenstruktur des Bundes muss neu gewichtet werden. Die Landesverteidigung im alten Stil hat ausgedient und muss voraussichtlich einer multilateralen (europäischen) Friedens- und Sicherheitspolitik Platz machen. Die Militärausgaben können deshalb weiter abgebaut werden. Im Hinblick auf eine eurokompatible Landwirtschaftspolitik müssen die Marktstützungen und produktebezogenen Zahlungen in den nächsten Jahren merkbar über das in der neuen Landwirtschaftspolitik (AP 2002) vorgesehene Ausmass hinaus abgebaut werden. Umgekehrt werden die Ausgaben für Bildung und Forschung, insbesondere die Berufsbildung zunehmen müssen.

Einnahmenseitig gibt es zwei Hauptachsen: Erstens muss die Finanzierung der grossen Sozialwerke gesichert werden. Dabei wird die Mehrwertsteuer im Vordergrund stehen. Ergänzend oder eventuell auch entlastend können ökologische Steuern zur Finanzierung beigezogen werden. Auch die Finanzierung der grossen Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs müssen gesondert finanziert werden (LSVA).

Die zweite Achse betrifft zusätzliche Einnahmen, die nicht zweckgebunden sind. Im Vordergrund stehen hier die Einführung der Kapitalgewinnsteuer, die – problemlos machbare – Erhöhung der Gewinnausschüttungen der Nationalbank sowie die Schliessung von Steuerschlupflöchern (beispielsweise bei den Schuldzinsabzügen). Von den letzten beiden Massnahmen profitieren allerdings die Kantone mehr als der Bund. Der ruinöse Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen muss durch eine materielle Steuerharmonisierung bekämpft werden. Damit kann das Steuersubstrat der Kantone erhalten bzw. erhöht werden. Selbstverständlich muss Schluss gemacht werden mit allen Steuergeschenken für hohe Einkommen und für juristische Personen.

Entscheidend ist, dass die Schweiz in den kommenden Jahren ein nachhaltiges Wachstums erreicht.

Serge Gaillard, Ökonom ist leitender Sekretär beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund.
Urs Hänsenberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SP-Nationalratsfraktion und Mitglied der Redaktion der Roten Revue.


MILLIARDEN SCHULDEN
Max Spring