

Die Grenzen der Staatsverschuldung : Bundesfinanzpolitik aus sozialdemokratischer Sicht. 1. Teil

Autor(en): **Hablützel, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue - Profil : Monatszeitschrift**

Band (Jahr): **60 (1981)**

Heft 9

PDF erstellt am: **10.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-339749>

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.

der Polizeiapparat sei massiv ausgebaut worden? Mit inschiefe Bild passen Sätze wie: «Die Konkordanz diene den Bürgerlichen» oder «die Mitarbeit in Behörden komme einer Abdankung gleich!» Müssen sich nun alle SP-Mandatsinhaber zurückziehen, bis im ganzen Land die Mehrheitsschwelle überschritten ist?

Mit Vorbehalt aufzunehmen ist auch die Idee, eine ständige Programmkommission zu bilden. Irgendwann kommt der Punkt, da man aus dem Planen heraus und auf festen Boden zusteuern muss, wenn

man nicht Gefahr laufen will, dass die «rollende Planung» einem von selbst davonläuft. Gut hingegen ist die Anregung, die Mandatsinhaber laufend zu beraten. Ausgelernt hat man bekanntlich nie!

Es lässt sich voraussehen, dass nach dem Eingang aller Stellungnahmen und nach gewalteter Diskussion am Parteitag die Revisionsarbeit zu einem Programm von neuem beginnen muss. Ein Unglück ist dies nicht; der Weg geht einfach in umgekehrter Richtung, also von unten nach oben...

vität dienen. Zum andern ist er als «Interventionsstaat» auf Förderung und Entwicklung der Privatökonomie ausgerichtet. Er schafft und erhält die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Existenzbedingungen der privaten Produktion, deren Voraussetzungs- und Folgekosten er grösstenteils übernimmt. Indem er Infrastrukturleistungen zu niedrigeren als kostendeckenden Preisen anbietet, Versorgungs-, Entsorgungs- und Umweltschutzaufgaben erledigt und mittels Bildungs- und Sozialpolitik den Faktor Arbeit verbilligt, trägt er zu wohlfeileren Produktionsbedingungen bei. Der Staat gewährt sodann den ökonomisch schwächeren Schichten Schutz und mildert durch

Umverteilungsmassnahmen die sozialen Spannungen. Schliesslich versucht er, gesellschaftliche Strukturveränderungen zu lenken, den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf auszubalancieren und über Steuerungseingriffe die konjunkturellen Schwankungen zu dämpfen, indem er bald einzelwirtschaftliche Kaufkraft ansaugt, bald gespeicherte oder neugeschaffene Kaufkraft als Investitionsanreiz einsetzt, um die private Wirtschaft anzukurbeln.

Die gesellschaftliche Entwicklung der Nachkriegszeit hat sich in eine ständige Erweiterung der Staatsfunktion umgesetzt. Namentlich die Wachstumsforcierung führte seit Mitte der sechziger Jahre zu immer grösseren Voraussetzungs- und Folgekosten der privatwirtschaftlichen Produktion, die über einen wachsenden Staatsanteil am Sozialprodukt finanziert werden mussten. Diese Ausdehnung des öffentlichen Sektors blieb wenig umstritten, solange sie gleichsam im Huckepacksystem vom wirtschaftli-

Peter Hablützel

Die Grenzen der Staatsverschuldung

Bundesfinanzpolitik aus sozialdemokratischer Sicht. 1. Teil

Am 29. November 1981 wird der «Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzordnung und die Verbesserung des Bundeshaushalts» Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Dieser Beschluss soll dem Bund bis Ende 1994 die beiden wichtigsten Einnahmequellen (direkte Bundessteuer und Warenumsatzsteuer) sicherstellen und zur Sanierung des Budgetdefizits beitragen. Peter Hablützel, seit Anfang 1980 persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat Willi Ritschard, versucht, die Vorlage in einen grösseren Zusammenhang einzuordnen und aus sozialdemokratischer Sicht zu beurteilen. In einem ersten, allgemeinen Teil stellt er theoretische und historische Überlegungen zur Finanzkrise des Staates an. Ein zweiter, konkreter Teil (in der nächsten Nummer der Roten Revue) wird Entstehung und Bedeutung der Vorlage in ihrem aktuellen politischen Zusammenhang beleuchten. Es geht dabei immer auch um das Verhältnis der Sozialdemokratie zum bürgerlichen Staat, eine Frage, die im Umfeld der Programmdiskussion an Bedeutung gewonnen hat.

In der bürgerlichen Gesellschaft bildet die Finanzpolitik gewissermassen das Scharnier zwischen öffentlichem und privatem Sektor, und der enge Zusammenhang von Staat und Wirtschaft findet in der Entwicklung der öffentlichen Finanzen seinen wohl deut-

lichsten Niederschlag. Der bürgerliche Staat ist in einem doppelten Sinne von der privaten Wirtschaft abhängig: Zum einen ist er als «Steuerstaat» auf privat produzierte Werte angewiesen, deren Besteuerung und deren Leihe zur Finanzierung seiner Akti-

chen Wachstum verkraftet werden konnte. Durch den konjunkturellen Einbruch der siebziger Jahre, der zunehmend auch strukturelle Schwächen der Wirtschaft sichtbar werden liess, hat sich jedoch die Situation drastisch verändert. Die Wirtschaftskrise hat einerseits die Aufgaben des Staates und insbesondere seine ökonomischen Funktionen an Bedeutung zunehmen lassen, vermindert aber andererseits die Umsätze, Einkommen und Gewinne, aus deren Besteuerung die staatlichen Aktivitäten finanziert werden sollten. Die *Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben* des Staates hat sich drohend geöffnet; es geht nicht mehr um die Verteilung von Überschüssen, sondern um den Ausgleich namhafter Defizite, was die gesellschaftliche und politische Frontbildung erneut aktualisiert hat.

Sonderfall Schweiz

Diese Finanzkrise des Staates, die aus der wachsenden Diskrepanz zwischen notwendiger Aufgabenentwicklung einerseits und verknappten Finanzierungsmöglichkeiten andererseits resultiert, ist keineswegs eine spezifisch schweizerische Erscheinung. Sie eignet tendenziell allen kapitalistischen Gesellschaften und hat auch allenthalben die *politische Auseinandersetzung um Funktionen, Möglichkeiten und Grenzen des Staates* erheblich verschärft. Es lohnt sich aber doch, die Besonderheiten der schweizerischen Entwicklung etwas zu beleuchten. Im Unterschied zu den meisten vergleichbaren Staaten hielt sich die Schweiz in ihrer Finanzpolitik bis in die fünfziger Jahre an die Grundsätze des sparsamen Hausvaters. Sie suchte zu vermeiden, dass die öffent-

lichen Ausgaben stärker als das Bruttosozialprodukt zunehmen, weil die vorherrschende liberale Ideologie von einer solchen Entwicklung eine kalte Sozialisierung befürchtete. Doch diese sparsame Haushaltsführung hatte mit der Zeit ein eklatantes Missverhältnis in der Befriedigung privater und öffentlicher Bedürfnisse zur Folge. Das wirtschaftliche Wachstum war auf lange Sicht gefährdet, da sich vor allem im Infrastrukturbereich Versorgungsengpässe einstellten, die eine zwangsläufige Folge der vorangegangenen Expansion der privaten Wirtschaft waren. Weil diese Infrastrukturaufgaben wenig Profit abwerfen, hohe Investitionen erfordern und mit grossen Risiken behaftet sind und da ihr Nutzen kaum einem begrenzten Kreis von zahlenden Konsumenten vorbehalten werden kann, mussten sie vom Staat übernommen werden. Der *Nachholbedarf an staatlichen Leistung* kam in den sechziger Jahren explosionsartig zum Durchbruch und heizte auch die Konjunktur (und Inflation) entsprechend an. Obwohl die Einnahmen der Gemeinden und Kantone aufgrund der progressiven Steuern überproportional zum Wirtschaftswachstum zunahmen, gerieten zunächst die öffentlichen Haushalte unterhalb der Bundesebene in eine *langfristige Finanzklemme*, da ihnen der weitaus grösste Teil der Errichtung und des Betriebs der Infrastruktur zufiel. Damit stellte sich mit wachsender Dringlichkeit auch das Problem des Finanzausgleichs, und zwar sowohl des vertikalen zwischen Bund und Kantonen als auch des horizontalen zwischen armen und reichen Kantonen, da das Wirtschafts- und Bevölkerungs-

wachstum in den einzelnen Landesteilen recht unterschiedlich verlief. Das Problem der Finanzknappheit der Kantone und Gemeinden wurde im wesentlichen nicht über eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen diesen und dem Bund angegangen. In den meisten Bereichen beschränkte man sich darauf, den Bund zur Ausrichtung von Subventionen an die Kantone zu ermächtigen. Aufgrund des *rasch wachsenden Transferhaushaltes* sowie infolge der massiven Inflation stieg das Budget des Bundes, das zu Beginn der Nachkriegszeit noch unter 2 Milliarden jährlich lag, in den siebziger Jahren über die 10-Milliarden-Grenze an. Da der Bund gleichzeitig durch den Zollabbau unserer Handelspolitik in einer seiner wichtigsten Einnahmequellen beschnitten wurde, fiel auch der zentrale Staatshaushalt in die roten Zahlen, noch ehe die wirtschaftliche Rezession hereinbrach. Die siebziger Jahre brachten somit ein *Übergreifen der Finanzkrise von den Kantonen und Gemeinden auf den Bund*, der sich über seine Möglichkeiten hinaus im Finanzausgleich engagiert hat. Im Gefolge der Rezession ist das Loch in der Bundeskasse bedenklich angewachsen. Trotz verschiedener Massnahmen auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite ist es bisher nicht gelungen, die massiven Defizite zu verhindern. Obwohl die schweizerische Wirtschaft in den letzten Jahren aus der ärgsten wirtschaftlichen Talsohle herausgefunden hat, ist damit die Finanzkrise des Bundes noch nicht gelöst, denn diese hat – wie oben dargelegt – neben konjunkturellen auch strukturelle Ursachen (Wachstum der Transferausgaben und

bisher ersatzloser Ausfall indirekter Steuereinnahmen über Zölle).

Mögliche Sanierungsstrategien

Um den Staat aus seiner Finanzkrise herauszuführen, bieten sich im wesentlichen drei Strategien an. Man kann

- a) die Steuerschraube anziehen und Mehreinnahmen beschaffen,
- b) Staatsleistungen abbauen und sparen oder
- c) Schulden machen, auf Pump leben.

Alle drei Strategien stossen früher oder später auf prinzipielle Grenzen ihrer Wirksamkeit. Diese Grenzen lassen sich aber durch rein ökonomische Kriterien nie genau bestimmen; sie richten sich immer auch nach den aktuellen politischen Kräfteverhältnissen. In welcher Kombination die drei finanzpolitischen Strategien zum Zuge kommen, entscheidet sich deshalb daran, welche politischen Ressourcen die gesellschaftlichen Gruppen zu mobilisieren vermögen und wie weit sie ihre Interessen über das institutionelle System realisieren können.

Zu den drei Strategien und ihren prinzipiellen Grenzen im einzelnen:

a) Das klassische Mittel, die *Steuerschraube* anzuziehen, wird dann kontraproduktiv, wenn es die Finanzquelle des Staates, die werteschaaffende Ökonomie, zum Schrumpfen oder gar zum Versiegen bringt; also der immer wieder besungene «Totschlag der Hühner, die die goldenen Eier legen». Im Zeichen zunehmender Internationalisierung der Produktion und hoher Kapitalmobilität sind der Steuerbelastung von Unternehmungen durch die Kon-

kurrenzbedingungen möglicher ausländischer Standorte in der Tat engere Grenzen gesetzt, zumal auch die Währungssituation eine wichtige Rolle spielt. Eine stärkere Belastung der natürlichen Personen anhand progressiver Einkommenssteuern oder anhand regressiv wirkender Verbrauchssteuern tangiert indirekt ebenfalls die Interessen der Privatwirtschaft, indem sie entweder Kaufkraft abschöpft und damit die Konsumnachfrage und angeblich auch den Leistungswillen dämpft oder aufgrund erkämpfter Gehaltserhöhungen den Faktor Arbeit verteuert, was die Lohn-Preis-Spirale in Gang setzt.

b) *Sparen* ist wohl die populärste Strategie, doch ob sie aus der Finanzkrise herausführen kann, ist eine andere Frage. Denn Sparen ist immer auch mit einem Abbau staatlicher Leistungen verbunden, und dieser Abbau ist ökonomisch nur so weit rational, als die private Wirtschaft das vom Staat nicht mehr Geleistete selber zu günstigeren Bedingungen besorgen kann. Zudem lassen sich die Rentabilitätskriterien der Privatwirtschaft nicht unbeschadet auf die staatlichen Aktivitäten übertragen, denn neben

Rationalisierungseffekten sind auch gesamtgesellschaftliche Werte wie sozialer Frieden und regionaler Ausgleich gebührend in Rechnung zu stellen.

c) Was schliesslich die Finanzierung der Defizite über *staatliche Kreditaufnahme* betrifft, so stösst diese dort auf ihre Grenzen, wo der Kapitalmarkt mit spürbaren Zinserhöhungen reagiert und die Investitionskredite für die Privatwirtschaft verteuert werden, was das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt oder wiederum eine inflationäre

Entwicklung zur Folge hat. Zudem verkleinert sich der staatliche Handlungsspielraum, je höher der Anteil der Zinskosten am Gesamtbudget zu stehen kommt.

Wie die Entwicklung der Bundesfinanzen zeigt, sind während der letzten Jahre alle drei erwähnten Strategien angewandt worden. Man versuchte zunächst, den Verbrauch stärker mit Steuern zu belasten, was aber nur in bescheidenem Ausmass gelang, da der Souverän zweimal eine Finanzreform nachschickte, die anstelle der Wust eine Mehrwertsteuer und damit auch grössere Einnahmen gebracht hätte. Mit Sparanstrengungen hatte man politisch den grösseren Erfolg; Sparpakete und Ausgabenbremsen fanden die Zustimmung des Volkes. Da aber die wirtschaftliche Entwicklung gleichzeitig staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramme notwendig machte, blieb schliesslich nichts anderes übrig, als die immer noch hohen Defizite über Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt zu finanzieren, was bei schwacher Investitionstätigkeit der Privatwirtschaft und rückläufigen Zinssätzen bis Ende der siebziger Jahre keine grossen Probleme bot.

Grenzen staatlicher Schuldenwirtschaft

Seit 1971 haben wir über 10 Milliarden Franken Defizite produziert. Diese Schuldenwirtschaft mag zwar kurzfristig unseren sozialdemokratischen Interessen dienen, da sie einen schmerzhaften Abbau der Staatsleistungen vorübergehend verhindern kann. Sie widerspricht indessen dem gesetzlichen Auftrag, Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten, und sie stösst

auch in anderer Hinsicht zunehmend auf Grenzen.

1. Es gibt *kaufkraftmässige Grenzen der Staatsverschuldung*. Ob diese im Falle der Schweiz bereits erreicht sind, ist umstritten. Ich will nicht behaupten, dass die gegenwärtige Zinssatzsteigerung durch die staatlichen Kreditaufnahmen verursacht sei. Aber es ist unbestritten, dass wir mit unserer Schuldenwirtschaft ein gefährliches Inflationspotential geschaffen haben, und dieses Inflationspotential kann bei der heutigen Tendenz der Kaufkraftentwicklung des Schweizer Frankens bedenklich stimmen. Und ich möchte daran erinnern, dass die Folgen der Inflation gerade auch von den sozial schwächsten Bevölkerungskreisen getragen werden müssen.

2. Es gibt *konjunkturpolitische Grenzen der Staatsverschuldung*. Auch hier sind sich die Experten nicht einig, ob wir schon an diese Grenzen gestossen sind. Nach der Theorie sollte sich der Staat nur in Krisenzeiten massiv verschulden, um mit Mehrausgaben die Wirtschaft anzukurbeln. In guten Zeiten müsste er jedoch über Steuererhöhungen Kaufkraft abschöpfen, um die aufgelaufenen Defizite zu begleichen. In welcher Phase des Konjunkturzyklus befinden wir uns heute? Sicher nicht in der Talsohle, auf die wiederum ein Wirtschaftswachstum wie in den sechziger und frühen siebziger Jahren folgen wird. Wir befinden uns wohl eher in einer normalen Phase, soweit es das überhaupt noch gibt. Denn die gewandelten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit ihren Nachfrage-, Zahlungs-, Energie- und Umweltproblemen markieren einen bedeutsamen Umbruch der wirtschaftli-

chen Entwicklung, und es scheint, dass wir mit einer längeren Phase der Stagnation oder doch eines spürbar gedämpften Wachstums rechnen müssen und vor weiteren Einbrüchen nicht gefeit sind. In «normalen» Zeiten sollten wir aber einen geordneten, gesunden Bundeshaushalt haben, damit wir für eventuelle Einbrüche gewappnet sind.

3. Es gibt *budgetmässige Grenzen der Staatsverschuldung*. Diese haben wir eindeutig erreicht. Wir geben jährlich über 800 Millionen für Zinsen aus; bald wird uns der Zinsendienst gar eine Milliarde und mehr kosten. Das heisst, unsere Schuldenwirtschaft verschlingt 5% des Budgets. Was liesse sich alles an dringend notwendigen Aufgaben finanzieren, wenn wir jährlich eine Milliarde mehr zur Verfügung hätten!

4. Es gibt schliesslich *psychologische Grenzen der Staatsverschuldung*. Und diese

Grenzen haben wir längst massiv überschritten. Psychologische Grenzen sind in einer direkten Demokratie auch *politische Grenzen*, die ernstgenommen werden müssen. Das Volk möchte den Staatshaushalt saniert sehen. Es will, dass der Bund spart. Ein realistisches *Sanierungskonzept* für die Finanzkrise des Bundes muss diesen Grenzen der Staatsverschuldung Rechnung tragen. Wenn aber der Bund weniger Schulden machen soll, so erhalten automatisch die beiden anderen Strategien, das Sparen und die Beschaffung von Mehreinnahmen, grösseres Gewicht. Und diese Massnahmen auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite müssen recht drastisch ausfallen, rechnet doch der Finanzplan bei Fortführung der bisherigen Politik mit jährlichen Defiziten von 3 Milliarden Franken.

(Fortsetzung folgt)

Adolf Bossart

Gedanken zu einem Narrenspiel

Beschlussfassung über Parolen durch den Parteitag

Zu den Geschäften, die gemäss Beschluss des Parteitages 1980 in Genf zurückgestellt wurden, gehört unter anderem ein Antrag der Sektion Rapperswil, der am diesjährigen Parteitag im Oktober noch einiges zu reden geben dürfte.

Es handelt sich um den Antrag Nr. 38 zum Traktandum 8 der 1980er Geschäftsliste mit folgendem Wortlaut:

«Der Parteitag der SPS ist befugt, für alle zustande gekommenen Initiativen und Referenden Parolen zu fassen.»

Eine Begründung dieses Antrages wurde nicht gegeben. Eine solche dürfte auch über-

flüssig sein, denn was die Sektion Rapperswil anstrebt und verlangt, ist nicht mehr und nicht weniger als die Bestätigung eines statutarisch verbrieften Rechtes des Parteitages, das leider durch eine seit dem Parteitag 1976 (Montreux) andauernde Kontroverse in Frage gestellt wurde. Der Parteitag ist das oberste