

Auswirkungen

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **50 (1970-1971)**

Heft 10: **"Leben mit der Inflation?"**

PDF erstellt am: **08.08.2024**

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.

diese Tendenz bis jetzt fluchtartigen Charakter angenommen hätte. Bei den Aktien hat sogar eine Absetzbewegung festgestellt werden können.

Nur die Einsicht hilft

Die konjunkturpolitischen Mittel des Bundes und der Kantone sowie der Nationalbank werden allgemein als zu schmalbrüstig angesehen; eine aktive Antiteuerungspolitik kann also behördlicherseits nur beschränkt betrieben werden. Deshalb kommt der konjunkturpolitischen Einsicht der Privaten um so grössere Bedeutung zu. Dass die Privatwirtschaft im allgemeinen dieser Einsicht zuneigt und die Flucht in die Sachwerte, alles in allem genommen, nur dezidiert betreibt, war der Zweck dieses summarischen Beitrages: «Flucht in die Sachwerte» ist hierzulande eher in Anführungszeichen zu setzen und jedenfalls nicht in der zerstörerischen Wucht zu sehen, wie sie da und dort im Ausland auftritt. Sie ist bei uns kaum eine Quelle der Inflation, sondern wird umgekehrt durch die Teuerung nur begünstigt, eine Teuerung, mit der wir zu leben verstehen, während wir mit der Inflation noch nicht eigentlich zu leben hatten.

Auswirkungen

Hat das Sparen noch einen Sinn?

HANS GEORG LÜCHINGER

Ein rosiges Bild

Hat das Sparen noch einen Sinn? Wie die hohe schweizerische Sparquote zeigt, beantwortet das Schweizervolk diese Frage nach wie vor positiv. Wer Sorgen äussert, der wird auf eben diese Sparquote verwiesen und belehrt, Probleme seien nicht gegeben, es stehe alles zum Besten. Kapitalverbraucher und Kreditinstitute meistern den Tag mit flexiblen Zinssätzen, mit immer neuen Anlagemöglichkeiten, mit Reklame und im übrigen mit Gelassenheit. Um die fernere Zukunft kümmert man sich wenig.

Das eher rosige Bild rührt wohl daher, dass sich die meisten Sparer der

schleichenden Entwertung ihres Geldvermögens kaum bewusst sind, und dass sie weniger um des Ertrages willen sparen als wegen einer Vielfalt anderer Ziele. Das Streben nach Sicherheit und Unabhängigkeit, ein natürlicher und gesunder Sparstolz, konkrete Investitionsziele aller Art und bisweilen Prestigedenken sind einige der Gründe. Sie sind unabhängig von der Geldentwertung und werden daher auch in der Zukunft wirksam sein. Aber darf man sich einfach auf sie verlassen?

Ernüchternde Rechnung

In den letzten 10 Jahren hat sich die Kaufkraft des Schweizerfrankens um insgesamt 37 Prozent verschlechtert, jährlich also um durchschnittlich 3,7 Prozent. Wer seine Ersparnisse auf einem Banksparheft anlegte, hat somit nahezu seinen ganzen Zinsertrag einsetzen müssen, um die innere Entwertung seines Vermögens auszugleichen. Noch alarmierender ist das Bild der letzten 12 Monate, in denen der Realwert des Schweizerfrankens gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise um 5,4 Prozent gesunken ist. Ein mittelständischer Eigentümer eines zu 4 Prozent verzinslichen Sparguthabens von Fr. 10000.— hat in dieser Zeitspanne einen Zinsertrag von Fr. 400.— erhalten. Für Vermögen und Ertrag hat er Steuern in der Grössenordnung von Fr. 60.— zu bezahlen. Es verbleibt ihm somit ein Netto-Ertrag von Fr. 340.—, dem indessen ein Geldwertverlust von Fr. 540.— gegenübersteht. Er hat also real am Ende von 12 Monaten nicht nur keinen Ertrag, sondern erst noch einen Netto-Verlust von ca. Fr. 200.— zu verzeichnen. Lohnt sich das noch? Kaum.

Sparen bald nicht mehr attraktiv

Wenn trotzdem tüchtig gespart wird, so darum, weil die anderen Spargründe stärker wirken als der aufgezeigte Verlust. Aber wird das auch in der Zukunft immer so sein? Verschiedene Momente lassen daran zweifeln. Der bevorstehende Ausbau der AHV, der betrieblichen Altersfürsorge wie auch der Krankenversicherung werden das private Sicherheitsbedürfnis als Sparmotiv in den Hintergrund rücken. Es liegt leider in der allgemeinen Tendenz der langfristigen politischen Entwicklung, dass der Staat den einzelnen mehr und mehr von seiner Selbstverantwortung entlastet. Die private Vorsorge wird dadurch je länger je weniger notwendig. Andererseits ist zu erwarten, dass der schweizerische Sparer allmählich zinsbewusster werden wird. Das liegt im Zuge der Entwicklung des Preis- und Qualitätsbewusstseins des Konsumenten im allgemeinen. Die zunehmende staatliche Befriedigung der Sicherheitsbedürfnisse und die Erstarkung des Ertragsbewusstseins des Sparers könnten dazu führen, dass das Sparen eines Tages seine

heute noch vorhandene Attraktivität verliert, und dass grosse Teile der Bevölkerung der unrentablen Vermögensbildung den attraktiveren und von einer raffinierten Reklame angepriesenen Konsum noch mehr vorziehen werden.

Worauf es ankommt

Dabei sollte aus anderen Gründen gerade das Gegenteil geschehen. Einerseits hat heute das Einkommen weiter Volkskreise eine Höhe erreicht, die eine konstante Vermögensbildung im Gegensatz zu früher ohne weiteres erlauben würde. Andererseits verlangt der erhöhte Kapitalbedarf der modernen Wirtschaft grössere Sparquoten, und die zunehmende Konzentration des Vermögens in den Händen weniger ruft sozial, politisch und soziologisch nach einem Ausgleich durch eine intensiviertere Vermögensbildung möglichst breiter Volkskreise. Dank den enormen Leistungen der freien Wirtschaft dürfen wir uns heute in der Schweiz rühmen, die alte Forderung nach «Wohlstand und Sicherheit für alle» sehr weitgehend verwirklicht zu haben. Einige noch offene wichtige Fragen der sozialen Sicherheit werden bald gelöst werden. Wir stehen damit vor neuen Aufgaben und vor einer neuen Entwicklungsphase: Einerseits wird es nun um die geistige und seelische Bewältigung des Wohlstandes, andererseits um die möglichst liberale Lösung der Forderungen nach Mitbeteiligung und Mitbestimmung gehen. Ich glaube nicht, dass wir unsere freiheitliche und pluralistische Gesellschaft und die freie Wirtschaft auf die Dauer in der jetzigen Form erhalten können, wenn die überwiegende Mehrheit unseres Volkes mehr und mehr zu verwöhnten, verantwortungsfreien und rein passiven Konsumenten absinkt. Das Postulat der energischen Förderung der *Vermögensbildung aller* liegt daher in der logischen Konsequenz der heutigen Situation.

Nun stehen aber für die Vermögensbildung der mittleren und unteren Einkommensschichten die von den Banken angebotenen Möglichkeiten des *Geldsparens* im Vordergrund. Für den mittleren und kleinen Sparer kommt eine Vermögensanlage in Sachwerten kaum in Frage. Das Grundeigentum ist ihm wegen der hohen Kosten weitgehend versperrt, und die Anlage in Aktien hat sich in den letzten zehn Jahren als reichlich riskant erwiesen. Leider hat auch das Institut des Anlagefonds nicht gehalten, was es versprach. Einige eklatante Zusammenbrüche unverantwortlich geführter Fonds haben zudem das Vertrauen in diese Anlageform erschüttert. Wir stehen daher vor der Tatsache, dass gerade in dem sozialen Bereich, in welchem die Vermögensbildung energisch aktiviert werden sollte, die chronische Geldentwertung der Spartätigkeit entgegensteht. Die Inflation hat den soziologisch und politisch unerträglichen Effekt, dass die wirtschaftlich Starken – weil vorwiegend Sachwertbesitzer – noch stärker, und die wirt-

schaftlich Schwächeren – weil vorwiegend Geldsparer – relativ ärmer werden.

An Ideen fehlt es nicht . . .

Die Erhaltung eines möglichst stabilen Geldwertes ist daher eine Forderung, die politisch so aktuell und dringlich ist wie eh und je. Mit der anzustrebenden zunehmenden Vermögensbildung in den mittleren und unteren Einkommensschichten wird die Geldentwertung zu einer Kernfrage des Vertrauens und der gesellschaftlichen und politischen Harmonie. Man kann nicht die intensivierete Vermögensbildung in der Hand der Arbeitnehmer fordern, und die kleinen und mittleren Sparer in der Folge dem Schicksal einer chronischen Geldentwertung überlassen. Dabei darf es angesichts der langfristigen Erfahrung mit der Geldentwertung nicht bei konjunkturellen Massnahmen bleiben. Man muss vielmehr die Vermögensbildung in den mittleren und unteren Einkommensschichten durch *zusätzliche Sparprämien und Steuervergünstigungen* fördern, um auf diese Weise die Nachteile des reinen Geldsparens auszugleichen, die – wenn wir ehrlich sind – auch eine fortschrittliche und konsequente Konjunkturpolitik nie ganz zum Verschwinden bringen kann.

Es ist bedauerlich, dass die zahlreichen und mit grossem Ideenreichtum entwickelten Massnahmen, mit welchen die deutsche Bundesrepublik die Vermögensbildung in der Hand der Arbeitnehmer seit Jahren aktiv fördert, in der Schweiz bisher keine Nachahmung gefunden haben. Einer solchen Politik steht eine doppelte Opposition entgegen: Diejenige der Linken, welche an einer Vermögensbildung und einem zunehmenden Eigentumbewusstsein der Arbeiterschaft nicht interessiert ist, und diejenige von rechts, wo man eine staatliche Förderung der Vermögensbildung als unliberal empfindet. Man sollte in liberalen Kreisen daran denken, dass sich die Mittel und Wege freiheitlicher Politik den sich ändernden Gegebenheiten anpassen müssen. Das *Ziel* einer breiten Vermögensstreuung ist für die liberale Sache so entscheidend, dass es einfach nicht angeht, es zu ignorieren, nur weil die sich anbietenden *Mittel* dem traditionellen Konzept liberaler Politik nicht ganz entsprechen.

Unverständlicher Negativismus

Eine praktische Anstrengung zur Förderung der Vermögensbildung in den mittleren und unteren Einkommensschichten darf aber auch von den Banken und – zum Beispiel durch Schaffung einer prämiengünstigten Sparlohnquote – von der übrigen Wirtschaft erwartet werden. Die konservative Einstellung, die man in Zusammenhang mit dem Postulat der Förderung

der Vermögensbildung gelegentlich noch antrifft, muss sich langfristig gegen die Interessen der freien Wirtschaft richten. So hat zum Beispiel der Verband Zürcherischer Kreditinstitute es kürzlich abgelehnt, eine detaillierte Kritik der Steuerämter an der banktechnischen Behandlung des steuerbegünstigten Zürcher Jugendsparheftes an ihre Mitglieder weiterzuleiten und die Empfehlung nach einer Zinsanpassung auf diesen praktisch langfristig gebundenen Sparguthaben zu unterstützen. Aus der Stellungnahme des Verbandes ist zwischen den Zeilen deutlich herauszulesen, dass man das steuerbegünstigte Jugendsparheft am liebsten wieder beseitigt sehen würde. Wenn auch diese Haltung des Sekretariates des VZK kaum die Ansicht der Mehrheit der Mitgliedbanken wiedergeben dürfte, so ist sie doch Bestandteil einer praktisch wirksamen Verbandspolitik und lähmt als solche konstruktive Bemühungen zur Förderung einer breitgestreuten Vermögensbildung. Es ist, auch im Interesse der Wirtschaft und der Banken, unerlässlich, von solchem reinem Negativismus zur praktischen und konstruktiven Zusammenarbeit im Interesse der Sparförderung vorzustossen.

Abschliessend sei auf die im Titel gestellte Frage zusammenfassend geantwortet: Das Sparen ist nach wie vor sinnvoll, aber es lohnt sich für viele nicht; da das Sparen einen erhöhten Sinn für Bevölkerungskreise erlangt, für welche die Höhe des Ertrages nicht gleichgültig ist, muss man dafür sorgen, dass sich das Sparen für diese Kreise auch lohnt.

Die Problematik des Indexlohnes

ERNST SCHWARB

Der Indexlohn wird von vielen Leuten als elegante Lösung des «Teuerungs-» oder «Inflationsproblems» betrachtet. Sie übersehen völlig die schwerwiegenden ökonomischen, sozialen und politischen Folgen einer solchen Relativierung aller Wertmassstäbe.

Warum Indexlohn?

Der Indexlohn ist in der Schweiz eine «Frucht» des Zweiten Weltkrieges. Das «Indexlohndenken» wurde durch den rapiden Anstieg der Preise im Zweiten Weltkrieg – anfänglich 10 bis 15 Prozent jährlich –, ferner durch die längerfristige gesamtarbeitsvertragliche Fixierung von Löhnen und

schliesslich durch die Tätigkeit der «Eidgenössischen Lohnbegutachtungskommission» im und nach dem Kriege stark gefördert. Diese Kommission hatte von Amtes wegen Richtzahlen darüber zu ermitteln, welcher Teil der indexmässig registrierten Teuerung durch Lohnerhöhungen ausgeglichen werden durfte, ohne dass die Inflation durch versorgungsmässig nicht gerechtfertigte Lohnerhöhungen zusätzlich angeheizt wurde. Die Kommission versuchte somit, die «geldseitige» und «warensseitige» (das heisst durch die Versorgungslücke bedingte) Teuerung auseinanderzuhalten. Sie gab regelmässig Richtzahlen über den zulässigen Teuerungsausgleich bekannt.

Schwarzpeterspiel reihum

Die Verfechter indexierter Löhne erklären, der einzelne Arbeitnehmer könne doch nichts dafür, dass der ihm vom Arbeitgeber vertraglich zugesicherte Lohn mit der Zeit durch die Preisentwicklung geschmälert werde; er sei einfach das Opfer eines von ihm nicht beeinflussbaren Geschehens.

Mit dieser simplifizierenden Philosophie spielt jede Arbeitnehmergruppe allen andern Konsumenten den «Schwarzen Peter» der Teuerung weiter. Reihum hilft jede Gewerkschaft mit, die Produkte «ihrer» Branchen zu verteuern, was sie nicht hindert, am nächsten Tage wieder kräftig in den Chor derjenigen einzustimmen, welche die Teuerung beklagen, wenn nämlich die Arbeitnehmer anderer Branchen ebenfalls «ihren» Teuerungsausgleich – und dazu selbstverständlich Realloohnerhöhungen, die oft ebenfalls produktivitätsmässig nicht gedeckt sind – erzielt haben und die Preise entsprechend erhöht werden müssen. Die Arbeitnehmer geben sich einem verhängnisvollen Selbstbetrug hin, den aufzuklären auch die Arbeitnehmerverbände nicht besonders interessiert zu sein scheinen, schafft er doch die regelmässige und wenig aufwendige Gelegenheit zur Entfaltung gewerkschaftlicher Aktivität. Die Illusion nominell stärker steigender, wenn auch inflatorischer Löhne scheint der menschlichen Psyche besser zu entsprechen als produktivitätskonforme Nominallöhne bei stabilem Geldwert.

Indexlohn heisst nicht «gleitende Lohnskala»

Anders als im Ausland, wo zum Teil eine vollautomatische Verkettung der Lohnsätze mit dem Preisindex vorkommt (*échelle mobile*, *scala mobile*, *sliding scale*), gilt in der schweizerischen Gesamtarbeitsvertragspraxis im allgemeinen nur die Regel, dass die Parteien bei einer wesentlichen Veränderung der Lebenskosten zusammentreten, um eine Anpassung der Löhne bzw. Teuerungszulagen an die Lebenskosten während der Vertragsdauer zu «prüfen». (Eine Ausnahme bilden viele öffentliche Arbeitgeber, vorab

der Bund, die ihrem Personal auf Grund gesetzlicher Bestimmungen jede Teuerung rückwirkend voll ausgleichen; ja, sie gehen sogar soweit, dass sie ihren Rentnern ohne jede Prämienleistung auf Lebenszeiten Teuerungszulagen ausrichten, was ihnen nicht schwerfällt, da sie die Mehrkosten im Sinne eines Umlageverfahrens auf die Steuerzahler überwälzen können. Eine ähnliche Praxis wäre bei den privaten Arbeitgebern natürlich nicht denkbar.)

Normalerweise wird allerdings der Anspruch auf vollen Teuerungsausgleich auf den Vertragslöhnen von der Arbeitgeberseite nicht bestritten, doch besteht immerhin die Möglichkeit, im Rahmen dieser Verhandlungen die wirtschaftliche Tragbarkeit der Zulagen für die betroffenen Firmen zu berücksichtigen. Nachdem die Laufzeit der Gesamtarbeitsverträge heute oft zwei bis vier Jahre beträgt, stellt sich zweifellos das Problem der Sicherung des Realwertes der vereinbarten Nominallöhne durch Indexklauseln. Diese Klauseln sind der Preis dafür, dass die Gewerkschaften die übrigen vertraglichen Arbeitsbedingungen während des mehrjährigen Laufes der Gesamtarbeitsverträge als fest anerkennen.

In den letzten Jahren sind übrigens verschiedene Branchen dazu übergegangen, anstelle einer bestimmten Indexmarge («wesentliche Veränderung», ± 5 Punkte, Erreichung einer bestimmten Indexzahl) in ihren vertraglichen Indexklauseln den Teuerungsausgleich nur noch zeitlich zu fixieren, zum Beispiel indem jährlich nur einmal auf einen bestimmten Zeitpunkt eine teuerungsbedingte Vertragslohnanpassung erfolgen darf.

Die Vertragslöhne entsprechen allerdings, trotz ihrer Indexierung, seit der Nachkriegszeit immer weniger mehr dem effektiven Lohnniveau, das sich weitgehend unabhängig von den treppenartig steigenden, indexierten Vertrags-Minimallöhnen zunehmend von letzteren entfernt und viel kontinuierlicher als diese zunimmt. Die vorübergehende Schmälerung der Kaufkraft der Vertragslöhne wird also von effektiven Nominallohnerhöhungen überlagert, die weit mehr ausmachen als der Lebenskostenanstieg, und die somit den Teuerungsschüben soweit vorseilen, dass trotz allem Reallohn-gewinne im Ausmasse mehrerer Prozente jährlich resultieren. Die vorübergehende Entwertung der Vertragslöhne durch die Teuerung hat daher in der Praxis keine weitreichenden Auswirkungen, da in der Regel nur wenige Arbeitnehmer zu vertraglichen Mindestlöhnen beschäftigt sind.

Indexlöhne untermauern die Teuerung

Nachteilig ist die Anwendung von Indexklauseln bei nur kurzfristig wirksamen oder bei ausserwirtschaftlich bedingten Kostensteigerungen. Bekanntlich sind Produktion und Preise in der Landwirtschaft stark witterungsabhängig; die Indexierung der Löhne führt nun dazu, dass vorübergehende

Marktstörungen im In- oder Ausland via Preisindex auf die Löhne übertragen werden und dadurch auf die ganze Wirtschaft ausstrahlen, indem sie generelle Lohnerhöhungen auslösen können. Ähnlich verhält es sich mit Verteuerungen infolge weltpolitischer oder militärischer Ereignisse (zum Beispiel Schliessung des Suez-Kanals oder politische Verteuerung des arabischen Öls). Statt dass das ganze Volk bereit ist, diese politische Last solidarisch zu tragen und gegebenenfalls die Konsequenzen durch Änderung seines Konsumverhaltens zu ziehen, leitet es daraus Ansprüche auf inflatorische Einkommenserhöhung ab.

Auch in der Verkoppelung der Löhne mit dem vom durchschnittlichen Mietpreisniveau stark beeinflussten Index liegt tendenziell ein Inflationsfaktor, misst der Mietindex doch – theoriwidrig – nicht die Preise vergleichbarer Waren in verschiedenen Zeitpunkten, sondern das Preisniveau für eine qualitativ ständig steigende Leistung (höherer Komfort). Je mehr Wohnungen erstellt werden, desto mehr steigt der Mietindex und schwemmen die Indexlöhne den Altmietern unbegründete Differentialrenten zu.

Auch steuerpolitisch ist der Indexlohn ein Unding. Da der Index Bruttopreise erfasst, enthält er die darin steckenden Konsumsteuern. Käme die Regierung zum Schlusse, dass aus konjunkturpolitischen Gründen die Konsumsteuern erhöht werden müssten, um eine Übernachfrage zu drosseln, so würde eine solche Massnahme ihr Ziel verfehlen, weil sie – wenn auch vielleicht mit einer gewissen Verspätung – mindestens de facto kompensierende Lohnerhöhungen auslösen würde.

Verallgemeinerung des Indexprinzipes: Anfang ohne Ende

Das Indexlohnprinzip ist typischer Ausfluss eines reinen Kostendenkens, wie es in einer Situation des Verkäufermarktes (der seit dem Zweiten Weltkrieg auf dem Güter- und Arbeitsmarkt mehr und mehr vorherrscht) möglich ist. Diese Kostenindexierung hat aber bereits auf die Renten der Sozialversicherung übergreifen. Ebenso werden die Preise der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte stark auf Grund von Indexüberlegungen (allerdings anderer Kostenindizes) manipuliert. Ferner werden Mietverträge mit Indexklauseln versehen, um es den Parteien zu ermöglichen, Verträge auf lange Dauer abzuschliessen, ohne bei veränderten Kostenverhältnissen sich um die Mietzinsanpassung streiten zu müssen. Ähnliches gilt für Baurechtszinsen. Für baugewerbliche und industrielle Leistungen finden Kostenindexklauseln in der Preisgestaltung für länger dauernde Verträge Anwendung. Im Ausland wurde das Indexdenken vom Einkommens- auf den Vermögensbereich ausgedehnt, indem auch Anleihen mit Indexklauseln versehen werden, um dem Kapitalgeber Gewähr für die Realwerterhaltung des geliehenen Kapitals zu bieten.

Wo soll diese Entwicklung enden? Gewiss nicht bei der Sicherung aller Werte, sondern im Gegenteil bei einer allgemeinen Aufweichung der Wertbegriffe und der Abstumpfung des Volkes gegenüber den Gefahren der Inflation. Die Indexierung von Geldleistungen ist zu einer Mitursache der inflatorischen Denk- und Verhaltensweise der Völker geworden. Wo sind die Kreise, die sich noch für einen stabilen Geldwert einsetzen? Der Staat? Die öffentlichen Beamten mit Indexlöhnen und -renten? Die verschuldete Landwirtschaft? Industrie, Handwerk oder Handel, die bei steigender Preistendenz weniger Risiko laufen?

Therapie oder Palliativmittel?

Wenn man davon ausgeht, dass die Inflation ohnehin nicht zu vermeiden sei, so mag man der Indexierung der Geldleistungen aus der Mikrooptik der einzelnen Wirtschaftssubjekte eine gewisse Berechtigung zusprechen, weil sie in längerfristigen Verträgen eine für die Parteien neutrale, unabhängige Anpassung der Nominalwerte bewirkt. Volkswirtschaftlich ist sie aber eine gefährliche Medizin, welche die Süchtigkeit des Patienten dauernd erhöht, solange die aussenwirtschaftliche Konkurrenzunfähigkeit keinen Dämpfer aufsetzt (was bei weltweiter Inflation wenig wahrscheinlich ist). Indexklauseln sind kein Mittel gegen Inflation, sondern weisen sogar den Bürger auf die Tatsache der Inflation hin und fördern seine Verbrauchsneigung und somit das Inflationsklima. Wer über kein Geldvermögen, sondern nur über Einkommen und Sozialversicherungsansprüche verfügt, die alle indexiert sind und ohnehin laufend dem Konsum zugeführt werden, kann sich an der Frage des Geldwertes desinteressieren. Starke politische Kräfte ziehen nach dieser Richtung; sie sehen das Ziel in der Verstaatlichung möglichst vieler Lebensbereiche. Daher kämpfen sie für eine ausschliesslich staatliche Sozialversicherung mit indexierten Umlagerenten; die private Kapital- und Eigentumbildung wird gerade dem kleinen Mann verleidet, abgesehen davon, dass der Sparer es ohnehin schwer hat, bei fünf oder mehr Prozent Inflation noch einen angemessenen Realzins zu erhalten.

Der Indexierung als Pseudoschutz gegen die Inflation kann nur durch umfassende und koordinierte Vorkehrungen gegen die Inflation entgegengetreten werden. Nur dann haben der Ausbau der Zweiten Säule der Altersvorsorge (betriebliche und verbandliche Pensionseinrichtungen) und die Stärkung der Dritten Säule (private Sparkapitalbildung und Versicherung), auf welche unsere Volkswirtschaft dringend angewiesen ist, einen Sinn.

Mit der Indexierung geldlicher Leistung allein verursacht man zwar keine Inflation. Es braucht dazu die kreislaufmässigen Voraussetzungen. In den vergangenen drei Jahrzehnten fand das Indexdenken aber einen

günstigen Nährboden in der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik. In diesem Treibhausklima bewirkte die Indexierung mindestens ein Breitenwachstum der Inflation, wenn sie nicht sogar einen gewissen Multiplikatoreffekt auslöste. Soweit die Indexierung der Einkommen kein selbständiger Inflationsfaktor ist, muss ihr doch eine fatale Wirkung auf das wirtschaftliche Verhalten von Unternehmungen und Konsumenten zugeschrieben werden.

Ohne Inflation oder Deflation haben auch Indexlöhne keine Existenzberechtigung. Eine wirksame Therapie würde eine konzertierte Aktion auf dem Gebiete der Finanzgebarung der öffentlichen Hand, der Fiskalpolitik, der Kredit-, Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie nötigenfalls der Wechselkurspolitik im Konsens mit den massgebenden Welthandelsmächten erfordern. Denn letzten Endes gilt gerade für ein kleines, umweltverflochtenes Land, dass auch «der Frömmste nicht im Frieden leben kann, wenn es den bösen Nachbarn nicht gefällt».

Überschüsse im Haushalt der AHV

SIEGFRIED KRAMER

Wenn angenommen wird, dass in den nächsten Jahren die Teuerung weiter fortschreiten wird wie bis anhin, ist es wohl angebracht, sich zu überlegen, wie sich diese Erscheinung auf die schweizerische Sozialversicherung im allgemeinen und die wichtigste davon, die Eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) im besonderen, auswirken wird.

Die Prinzipien der AHV

Die nachfolgenden Überlegungen beschränken sich auf die Probleme der Alters- und Hinterbliebenenversicherung. Dabei wird vom heutigen Zustand der in dauernder Entwicklung stehenden Institution ausgegangen. Dieser ist durch folgende wichtigen Tatsachen charakterisiert: Die Höhe der ausbezahlten Renten richtet sich nach dem früheren durchschnittlichen Jahreseinkommen. Es besteht aber keine vollständige Proportionalität, indem ein

festgelegter Fixbetrag sowie bestimmte Maxima und Minima eine gewisse Nivellierung der Rentenleistungen bewirken. Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber berechnen sich auf dem Arbeitseinkommen der Versicherten. Die Beiträge der Eidgenossenschaft und der Kantone werden im Prinzip auf Grund der Ausgaben der Institution, das heisst zum allergrössten Teil auf Grund der ausbezahlten Renten berechnet. Aus den Einnahmenüberschüssen ist ein Ausgleichsfonds entstanden, der die Finanzierung der im Laufe der Jahrzehnte zu erwartenden Mehrausgaben erleichtern wird. Die AHV wird weitgehend durch Anwendung des sogenannten Umlageverfahrens betrieben, indem die Einnahmen ohne wesentliche Reservestellung sofort wieder zur Bezahlung der Renten verwendet werden. Die AHV unterscheidet sich in dieser Hinsicht grundlegend von der privaten Lebensversicherung, welche, weil die Perennitätsbedingungen nicht garantiert sind, mit dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten und die eingegangenen Verpflichtungen sicherstellen muss.

Bei den nachstehenden Überlegungen musste zudem auch von der Annahme ausgegangen werden, dass die Wirtschaft stets in der Lage ist, nicht nur die Einkommen der Teuerung entsprechend zu ergänzen, sondern sogar Realloohnerhöhungen zu gewähren. Möglicherweise ist dies nicht immer der Fall.

Wie sich die Teuerung auswirkt

Vor dem Rentenbezug, das heisst während der Jahre der Beitragszahlung, steigen die anwartschaftlichen Renten für den einzelnen Fürsorgeberechtigten frankenmässig mit dem ebenfalls in Franken gemessenen Einkommen, das wegen des Teuerungsausgleiches und der Realloohnerhöhung stets wächst. Sie steigen aber nicht proportional zum Einkommen, weil zu ihrer Festsetzung nicht das zuletzt erreichte, sondern abgesehen vom Fixbetrag das während der Beitragszahlung durchschnittliche Jahreseinkommen massgebend ist.

Nach Ablauf der Beitragspflicht, das heisst nach Beginn der Rentenzahlung, bleiben die Renten in Franken ausgedrückt grundsätzlich konstant; sie folgen der Teuerung nicht, es sei denn, es werde bei den vorgesehenen Revisionen eine Erhöhung dekretiert.

Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, die sich auf dem Arbeitseinkommen berechnen, haben die Tendenz, mit der Teuerung zu steigen, da wir ja angenommen haben, dass die Arbeitseinkommen laufend an die Lebenshaltungskosten angepasst werden. Die ebenfalls vorausgesetzten und durch die Produktivitätsfortschritte gerechtfertigten Reallohnverbesserungen bewirken sogar, dass die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber mehr als proportional zu den Lebenskosten steigen.

Die Beiträge des Bundes und der Kantone basieren auf den Ausgaben, zur Hauptsache auf den ausbezahlten Renten. Mit den Renten folgen sie – wie oben gezeigt wurde – der Teuerung nur teilweise. Da die Beiträge des Bundes aus der Belastung des Tabaks und des Alkohols finanziert werden und diese Erträge mit der Teuerung ebenfalls steigen sollten, stellen sich dem Bunde keine besonderen Probleme, auch wenn zum Teuerungsausgleich periodische Erhöhungen der Renten verfügt werden. Die Kantone bezahlen ihre Beiträge hauptsächlich aus Steuereinnahmen. Da die Steuern zum grössten Teil auf dem Einkommen erhoben werden, steigen auch sie mit der Teuerung.

Die Einnahmen aus dem Ausgleichsfonds, die aus Zinsen und allenfalls Kapitalentnahmen bestehen, variieren auf Grund des Zinsertrages, den demographischen Entwicklungen und den Auswirkungen der periodischen Revisionen. Diese Variationen unterstehen Gesetzen, die mit der Teuerung keinen direkten Zusammenhang besitzen.

Da der Fonds hauptsächlich aus Nominalwerten besteht, wird er frankenmässig durch die Teuerung nicht berührt. Dagegen sinken mit zunehmender Teuerung die Gesamtkaufkraft des Fonds und das Verhältnis zwischen dem Fonds und der Summe der gewährten Jahresrenten. Dem Fonds bringt die Teuerung unbestreitbar Verluste. Da sie aber verglichen mit den Einnahmen der AHV nicht sehr gross sind, können sie verschmerzt werden.

Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass sich in Teuerungszeiten unter den getroffenen Annahmen im Haushalt der AHV stets Überschüsse bilden, weil die Summe der Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber mehr steigen als das Total der auszahlenden Renten. Unter diesen Umständen ist es möglich und auch erwünscht, dass die Renten in verhältnismässig kurzen Zeitabständen an die steigenden Einnahmen und somit an die Teuerung angepasst werden, wie das in Artikel 43^{ter} des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vorgesehen ist. In den 22 Jahren, die seit der Errichtung der AHV verstrichen sind, konnten denn auch bereits sieben Rentenerhöhungen vorgenommen werden, und zwar erforderten die sechs ersten Verbesserungen keine Erhöhung des Beitragssatzes. Erst im Jahre 1969 waren die vom Parlament zugestandenen Rentenverbesserungen so umfangreich, dass der Beitragssatz erhöht werden musste.

Fragwürdige Renten-Indexierung

Es stellt sich die Frage, ob es unter den vorliegenden Umständen nicht richtig wäre, wenn die Renten fest mit dem Lebenskostenindex verbunden und somit jeweils automatisch an die Teuerung angepasst würden. Ein solcher Automatismus wäre in Teuerungszeiten grundsätzlich sicher schön

und angenehm und von grossen Teilen der Bevölkerung auch erwünscht.

Wir müssen uns aber vergegenwärtigen, dass ausser der Teuerung noch andere Faktoren die Einnahmen und Ausgaben der AHV beeinflussen, wie zum Beispiel alle Änderungen in der Zahl und der Zusammensetzung der Bevölkerung (durch Einwanderung, Auswanderung, Geburten, Todesfälle usw.) und die Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt usw. Diese Faktoren entwickeln sich nach Gesetzen, welche mit der Teuerung nicht oder nur wenig in Beziehung stehen.

Auch das Problem der Anpassung an Realloohnerhöhungen kann durch die Einführung von an den Lebenskostenindex gebundenen Renten nicht gelöst werden. Trotz Einführung des oft gewünschten Automatismus wären nach wie vor häufige Anpassungen der Renten notwendig.

Vor allem ist es aber nicht sicher, dass es der Wirtschaft unter allen Umständen gelingen wird, die Löhne an die Teuerung anzupassen, wie wir es als Arbeitshypothese eingangs angenommen haben. In solchen Situationen müsste eine Bindung an den Lebenskostenindex zu Schwierigkeiten führen. Es würden ungerechte Disparitäten zwischen der Entwicklung der Durchschnittseinkommen der aktiven Bevölkerung und jener der Rentner entstehen. Sogar die finanzielle Sicherheit der AHV könnte in Frage gestellt werden. Schliesslich ist zu erwähnen, dass anerkanntermassen jegliche Indexbindung belastend ist, weil sie den normalen Kräfteausgleich der Wirtschaft beeinträchtigt. Die Expertenkommission, die auf die 7. AHV-Revision hin die Frage der Anpassung der AHV- und der IV-Renten an die Preise und Löhne geprüft hat, hat seinerzeit in ihrem Bericht auf die sich bei einer Indexbindung der Renten stellenden Probleme klar hingewiesen.

Es ist sicher besser, das differenzierte Gebilde der AHV nicht mit einem starren Mechanismus zu belasten, dessen Auswirkungen doch immer wieder korrigiert werden müssten, weil sie zu stark oder zu schwach sind. Die Geschichte zeigt eindeutig, dass diese Institution, die mitten im politischen Spannungsfeld steht, sich besonders rasch verändert. In einer solchen Lage muss die Erhaltung der Anpassungsfähigkeit eines der Hauptziele der Verantwortlichen sein; ein wichtiges Mittel dazu ist sicher der Verzicht auf Indexierung der Renten.

Gesamthaft gesehen ist vielleicht die AHV eine der glücklichen Einrichtungen unserer Wirtschaft, die in Teuerungszeiten wohl zusätzliche Komplikationen auf sich nehmen müssen, denen aber verhältnismässig wenig Schaden entsteht.

Aber auch bei der AHV gibt es keine Vorteile ohne Nachteile. Einer der Nachteile würde sich bei sinkenden Löhnen und Preisen bemerkbar machen, indem alsdann beim heutigen Finanzierungssystem, auch wenn die Renten

nicht an den Lebenskostenindex gebunden werden, finanzielle Schwierigkeiten entstehen müssten. Die einmal festgelegten Renten könnten aus politischen Gründen kaum je wieder gekürzt werden. Dagegen würden die geleisteten Beiträge sinken, weil die Summe der bezahlten Löhne zurückgeht. Es würde dann, um das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu erhalten, nichts anderes übrig bleiben, als die Beitragssätze entsprechend zu erhöhen – eine Massnahme, die in Zeiten sinkender Löhne allerdings recht schwer zu verwirklichen sein dürfte.

Die Pensionskassen vor heiklen Problemen

Folgen der Inflation für die privatwirtschaftliche Personalfürsorge

JACQUES RUEDIN

Die Inflation und ihre Auswirkungen umfassen die ganze Wirtschaft eines Landes, aber die verschiedenen Bereiche werden unterschiedlich betroffen und können sich nicht in gleichem Masse dagegen wehren. Je nach den wirtschaftlichen Verhältnissen lassen sich die Folgen der Geldentwertung faktisch oder durch vertragliche Regelungen abwälzen, beispielsweise durch Erhöhung der Preise für Produkte und Dienstleistungen, bei langfristigen Verträgen durch den Einbau von Indexklauseln, etwa in Bau- und Mietverträge, für den Lohn in Gesamtarbeitsverträge, aber auch durch Prämienanpassungsklauseln in der Kranken- und Haftpflichtversicherung. Am stärksten benachteiligt ist der aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedene und der Sparer, der die Kaufkraft seiner für das Alter und Notfälle in Form von Kapitalanlagen, Versicherungs- und Pensionsansprüchen bereit gestellten Mittel schwinden sieht.

Die Bedeutung der Pensionskassen

Nach der schweizerischen Konzeption über die Regelung der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung kommt neben der staatlichen Basisversicherung und der persönlichen Vorsorge der beruflichen Vorsorge

durch autonome Pensionskassen sowie Gruppen- und Verbandsversicherungen als zweite Säule eine unentbehrliche Rolle zu. Sie hat sich in den letzten Jahren sehr stark entwickelt und umfasst heute rund 16000 Vorsorgeeinrichtungen mit etwa 1,7 Millionen Versicherten und einem Vermögen von 30 Milliarden Franken. Von den jährlichen Beiträgen in Höhe von schätzungsweise 2,9 Milliarden entfallen zwei Drittel auf privatrechtliche, ein Drittel auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen.

Angriffspunkte der Inflation

Vorsorge-Ansprüche sind der Teuerung besonders ausgesetzt, weil es sich um langfristige Zusagen handelt. Für einen Zwanzigjährigen, der in die Pensionskasse aufgenommen wird, müssen etwa auf das Rücktrittsalter von 65 Jahren Altersrenten finanziert werden, die vielleicht während 10 oder 20 Jahren zur Auszahlung gelangen, was eine Planung über mehr als ein halbes Jahrhundert erfordert. Die Geldentwertung stellt das Problem der Anpassung der anwartschaftlichen und später der laufenden Fürsorge-Ansprüche an die gesunkene Kaufkraft des Geldes, der Finanzierung dieser ergänzenden Leistungen und der Aufrechterhaltung des Wertes der Rücklagen. Die Inflation wirkt sich aus unbekümmert darum, ob die betriebliche Vorsorge durch autonome Kassen oder durch Fürsorgeeinrichtungen gewährleistet wird, die durch Gruppenversicherungen bei konzessionierten Lebensversicherungsgesellschaften abgedeckt sind.

Sind summenmässig feste Leistungen zugesichert, so ergeben sich vom Standpunkt der Vorsorge-Einrichtungen keine Schwierigkeiten, aber das Fürsorgeziel wird nicht voll erreicht, weil der Anspruchsberechtigte eine durch die Inflation entwertete Leistung erhält. Ähnlich verhält es sich, wenn die Höhe der Fürsorgeleistung gemäss dem Prinzip des Prämienprimats auf Grund von zum voraus planmässig festgelegten Beiträgen bestimmt wird; das finanzielle Gleichgewicht der Kasse bleibt gewahrt, aber die Leistungen verlieren kaufkraftmässig an Wert, wenn die Beiträge nicht erhöht werden.

Häufig richtet sich die Höhe der Beitragsleistung oder der Fürsorgeleistung nach dem Lohn. In der Regel werden der Beitrag oder die Fürsorgeleistung in Prozenten des Lohnes bestimmt und dieser durch ein höchstanrechenbares Gehalt begrenzt. Werden die Löhne der Teuerung angepasst, erfolgt im Rahmen des anrechenbaren Gehaltes eine automatische Erhöhung der Beiträge und der Fürsorgeleistungen. Es ist aber zu beachten, dass die Erhöhung der Fürsorgeleistungen, die sich nach lohnabhängigen Beiträgen richten, nicht parallel der Vermehrung der Beiträge folgt, weil der erhöhte Beitrag erst vom Zeitpunkt der Lohnaufbesserung an und nicht auch für die Vergangenheit bezahlt wird.

Ein Beispiel

Wird andererseits nach dem System des Leistungsprimats die Fürsorgeleistung beispielsweise in Prozenten der letzten Bezüge festgesetzt, so führt eine Lohnerhöhung von 10 Prozent zu einer Steigerung der Fürsorgeleistung um 10 Prozent, aber diese Verbesserung muss mit einer 10 Prozent übersteigenden Prämie erkaufte werden, die sich mit steigendem Alter weiter erhöht, oder die vorhandenen Rücklagen müssen durch eine Einmaleinlage ergänzt werden. Im folgenden Modellbeispiel sind unter bestimmten Annahmen für einen Mitarbeiter Alters- und Invalidenrenten von 50 Prozent und Witwenrenten von 25 Prozent des jeweiligen Lohnes versichert, wobei angenommen wird, dass sich der Lohn alle 5 Jahre um Fr. 5000 erhöht. Auf Grund der seit 1. Oktober 1970 geltenden Tarife für Kollektivversicherungen der Lebensversicherungsgesellschaften ergibt sich der angegebene Prämienaufwand, der allerdings die Verminderung der Versicherungskosten durch die Gewinnanteile nicht berücksichtigt.

<i>Alter</i>	<i>Besoldung</i>	<i>Prämienaufwand in % der Besoldung</i>	<i>Mehrprämie in % der Besoldungserhöhung</i>
	Fr.	%	%
30	20 000	15,0	—
35	25 000	15,7	18,3
40	30 000	16,9	22,9
45	35 000	18,8	29,9
50	40 000	21,6	41,8
55	45 000	26,5	65,7
60	50 000	37,7	138,1

Aus der Tabelle geht hervor, dass beispielsweise eine teuerungs- oder reallohnässig bedingte Erhöhung des Gehaltes im Alter von 55 Jahren von Fr. 5000, welche eine Erhöhung der anwartschaftlichen Ansprüche um 12,5 Prozent zur Folge hat, für die restliche Versicherungsdauer eine Mehrprämie von Fr. 3285 (65,7 Prozent der Lohnerhöhung) erfordert. Im Alter von 60 Jahren übersteigt der jährliche Aufwand für den Einbau der Gehaltserhöhung in die Vorsorgeeinrichtung das Ausmass der Gehaltsverbesserung. Das Beispiel zeigt auch die Schwierigkeiten des Einschlusses der Übergangsgeneration in eine Vorsorgeeinrichtung.

Die Inflation führt schliesslich auch zu einem Ansteigen der Verwaltungskosten, einem Faktor, dem bei Eigenkassen oft zu wenig Beachtung geschenkt wird, weil diese Kosten zum grossen Teil vom Betrieb getragen werden.

Kostspielige Anpassungen

Die Anpassung der anwartschaftlichen Fürsorgeleistungen an die Teuerung (und die Berücksichtigung der Realloohnerhöhungen) erheischt besonders

gegenwärtig einen grossen finanziellen Aufwand. Nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch viele Arbeitgeber legen sich oft zu wenig Rechenschaft darüber ab, welche grosse Rückwirkungen die Lohnerhöhungen auf lohnabhängige Vorsorgeleistungen haben. Weil der Einbau von Teuerungszulagen in die Fürsorge-Einrichtungen oder die Anpassung des höchstanrechenbaren Gehaltes erhebliche Mittel benötigt, sollten die Pensionskassen im Finanzierungsplan rechtzeitig der künftigen Lohnentwicklung Rechnung tragen. Zwei Umstände kommen dabei den Vorsorge-Einrichtungen zu Hilfe. Eine bedeutsame Nebenerscheinung der Inflation ist die kräftige Steigerung der Zinssätze, welche bei der Finanzierung nach dem Kapitaldeckungsverfahren zu einer starken finanziellen Entlastung führt, bei Gruppenversicherungen auf dem Weg über eine entsprechende Erhöhung der Gewinnbeteiligung. Wenn die Vorsorge-Einrichtungen in irgendeiner Form die Sozialversicherung berücksichtigen, bringt ferner die Verbesserung der Leistungen der AHV und der IV eine zusätzliche Entlastung.

Der Inflation kann dagegen durch eine Änderung des Finanzierungssystems auf die Dauer nicht begegnet werden. Die Kosten einer Vorsorge-Einrichtung hängen nämlich von der Höhe der zugesicherten Leistungen und den für die Verwaltung effektiv entstandenen Kosten ab. Ein anderes Finanzierungssystem kann wohl zu einer zeitlichen Verschiebung des Aufwandes führen, aber einmal muss die Rechnung mit Zins und Zinseszins bezahlt werden. Der Übergang vom Kapitaldeckungsverfahren in Richtung Umlageverfahren ist demnach kein Zaubermittel, um der Geldentwertung zu entgehen. Das Umlageverfahren, wie es zum Beispiel bei der AHV angewendet wird, käme bei der betrieblichen Vorsorge einer weitgehenden Preisgabe der Sicherheit der Fürsorge-Ansprüche gleich und wäre auch unerwünscht, weil es die volkswirtschaftlich notwendige Kapitalbildung beeinträchtigen würde. Nur staatliche Versicherungsträger können sich das Umlageverfahren leisten, weil dort die Sicherheit der Ansprüche durch Zuschüsse aus Steuereingängen hergestellt werden kann.

Indexierung der Renten?

Ebenso schwierig wie die Anpassung der *anwartschaftlichen* Ansprüche ist der Schutz der *laufenden* Fürsorgeleistungen, zumal in Rentenform, gegen die Folgen der Geldentwertung. Die Bindung der Fürsorgeleistungen an den Lebenskostenindex würde beim Kapitaldeckungsverfahren voraussetzen, dass die Rückstellungen in Anlagen getätigt werden könnten, deren Kapital und Erträge sich nach dem Kostenindex richten. Es gibt aber nur wenige Länder, die indexierte Kapitalanlagen kennen, beispielsweise Finnland und Israel, während Länder wie Frankreich und Deutschland

davon wieder abgekommen sind. Dagegen stehen den Pensionseinrichtungen und Versicherungsgesellschaften Grundstücke und Aktien als Sachwertanlagen zur Verfügung. In einigen Ländern bestehen auch fondsgebundene Lebensversicherungen, die nicht auf nominelle Währungseinheiten, sondern auf Anteile von bestimmten Anlagefonds lauten. Die Rendite und die Wertsteigerungen von Sachwertanlagen folgen aber keineswegs immer der Teuerung. Immerhin legt die Steigerung der Zinssätze Mittel frei, welche eine Vorsorge-Einrichtung für den Teuerungsausgleich bei den Renten einsetzen kann. In der Regel hängt aber die Rentenanpassung davon ab, ob der Arbeitgeber gewillt und in der Lage ist, die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Bemerkenswert ist, dass in Frankreich die Empfänger von Pensionen und Renten seit 1951 einen gesetzlichen Anspruch auf Valorisierung ihrer Renten besitzen, wobei die Kosten dem Schuldner, also auch den Pensionskassen und Versicherungsgesellschaften, vom Staat vergütet werden. Die fortschreitende Teuerung wird die privatwirtschaftlichen Fürsorgeeinrichtungen in der Schweiz zwingen, Massnahmen für die Anpassung der laufenden Renten vorzusehen. Entsprechende Lösungen sind möglich, aber die verlangen einen zusätzlichen Aufwand.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Inflation die privatwirtschaftliche Personalfürsorge vor grosse, wenn auch nicht unlösbare Probleme stellt. Um so mehr darf erwartet werden, dass die Verantwortlichen alles unternehmen, um das Übel der Inflation zu bremsen.

Die Dienstleistungsbetriebe in der Teuerungswelle

Das Beispiel der PTT

MAX RÜEGG

Eine erfreuliche Tradition

Während Jahrzehnten haben die PTT-Betriebe die *Teuerung* wohl gekannt, aber nicht als ein Problem von einschneidender Bedeutung für die Betriebsgestaltung und den Finanzhaushalt verspürt. Bis gegen Ende der fünfziger Jahre gelang es relativ leicht, mit Massnahmen vorab organisatorischer,

teils tarifarischer und vereinzelt kundendienstbeschränkender Art das Rechnungsgleichgewicht zu finden. Dazu verhalf besonders auch die konstante Verkehrszunahme der gewinnbringenden Dienste im Fernmelde-sektor, deren grosse Überschüsse die Fehlbeträge der Postrechnung zu decken hatten.

Die mit dem Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924 in Kraft gesetzten inländischen *Posthaupttaxen* blieben teils bis 1962, grossenteils bis 1967, also während über 40 Jahren, gleich hoch: die Postkarten und die Briefe in der Nahzone bei 10 Rappen, die Briefe über 10 Kilometer bei 20 Rappen, die unadressierten Drucksachen bei 3 Rappen, das Päckchen bei 30 Rappen und die Pakete bei 40, 60, 90, 120, 150 und 200 Rappen. Die vereinzelt Tarifänderungen, zum Beispiel bei den Eiltaxen, beim verbilligten Ortsverkehrstarif für Stücksendungen usw., waren im Rahmen des Ganzen gesehen wenig bedeutungsvoll. Anpassungen im Bereich der Auslandtaxen waren durch Revisionen des Weltpostvertrages vorgeschrieben.

Noch ausgeprägter war die *Taxstabilität* auf dem *Fernmeldegebiet*. Dank der zielstrebig vorangetriebenen Automatisierung konnten die Telefongesprächstaxen und die Abonnementstaxgrundlagen unverändert belassen werden. Soweit Änderungen vorgenommen wurden, waren es Verbilligungen: etappenweise Ausdehnung des verbilligten Tarifes in der Nacht und am Wochenende. Die seit einigen Jahren in Einführung begriffene Zeitimpuls-zählung hat am Tarif grundsätzlich nichts geändert, sondern ist hauptsächlich eine leistungskonformere Taxierungsart.

Obwohl eine Posttaxenrevisionsvorlage mit budgetierten Mehreinnahmen von 58 Mio. Franken in einer durch ein Referendum erzwungenen Volksabstimmung im Jahre 1953 Schiffbruch erlitten hatte, gelang es bis zum Jahr 1963, in welchem erstmals Posttaxenmassnahmen von gewisser Tragweite wirksam wurden, ohne drastische Kundendienstbeschränkungen ein *positives Ergebnis in der Gewinn- und Verlustrechnung* mit einem zeitweilig bis zu 93 Mio. Franken ansteigenden Überschuss zu erzielen. Er liess während sieben Jahren eine Ablieferung an die Bundeskasse in der Höhe der seit 1955 zum Leitwert genommenen 70 Mio. Franken nebst erheblichen Einlagen in die Arbeitsbeschaffungsreserve zwischen 1943 und 1948 sowie in die Ertragsausgleichsreserve zu.

Erste Krisenzeichen

Gegen Ende der fünfziger Jahre traten die PTT-Betriebe in eine *neue Phase*. Sie ist gekennzeichnet durch eine progressive Entwicklung auf allen Gebieten: starker Verkehrszuwachs, verschärfte Personalbeschaffungsschwierigkeiten, spürbare Abbaumassnahmen im Kundendienst, raschere Kadenz

von Taxmassnahmen. Die Aufwandsteigerung von durchschnittlich 10 Prozent des Vorjahreswertes, wie sie zwischen 1940 und 1960 festzustellen war, erhöhte sich im Jahrzehnt 1960 bis 1969 auf rund 15 Prozent. Die gewachsene Bevölkerung, die Intensivierung der Nachrichtenbedürfnisse und der Wachstumsboom der schweizerischen Volkswirtschaft liessen in dieser Zeitspanne den Verkehrsindex der PTT (gewichtete Verkehrsleistung) von 106,1 Punkten (1959 = 100) auf 153,1 Punkte oder rund 5 Prozent pro Jahr ansteigen, wobei die Fernmeldedienste weiterhin eine viel raschere Gangart als die Post aufwiesen. Der Index des Personalbestandes belief sich in den gleichen Stichjahren auf 102,8 bzw. 129,9 Punkte, blieb also mit einem Zuwachs um jährlich rund 3 Prozent wesentlich unter der Verkehrszunahme. Die jährliche *Produktivitätssteigerung* machte somit *etwa 2 Prozent* aus.

Ausgelöst wurde die Kette der Betriebs- und Finanzschwierigkeiten und der Gegenmassnahmen durch die *Herabsetzung der Arbeitszeit des Betriebspersonals* des Bundes von 48 auf 46 Stunden ab 1. Juni 1959. Sie bewirkte, dass trotz wesentlicher Kundendienstbeschränkungen, *namentlich der Aufhebung der Nachmittags-Paketzustellung und Vorverlegung des Schalter-schlusses an Samstagen* von 17 Uhr auf 15 Uhr, zusätzlich zum verkehrsbedingten Zuwachs im Postbetriebsdienst 250 Personen zu rekrutieren waren. Im TT-Sektor konnte wegen vermehrten Beizuges privater Unternehmer der Mehrbedarf auf 80 Personen beschränkt bleiben. Auch weitere Rationalisierungsmassnahmen und die *Einschaltung privater Verträgerorganisationen* für unadressierte Drucksachen liessen die jährliche Zuwachsrate nicht unter 1000 bis 1200 Personen sinken, eine hohe Zahl, welche indessen die Generaldirektion als immer noch ungenügend bezeichnete, um die vorhandenen Lücken zu schliessen. Sie gab ihrer Sorge im Geschäftsbericht 1961 wie folgt Ausdruck: «Obschon sämtliche Überzeitleistungen in bar bezahlt, alle verfügbaren Beamten im Ruhestand beigezogen, zahlreiche Beamtinnen nach ihrer Heirat weiterbeschäftigt und als neue Personal-kategorie die sogenannten Hilfsangestellten für einfache Arbeiten im Postbetrieb aufgenommen worden sind, fehlten am Ende des Jahres nicht nur Spezialisten der technischen Dienste, sondern vor allem auch im Postbetrieb und bei den Fernmeldediensten Tag für Tag Dutzende von Schalter- und Versandbeamten, Telephonistinnen und Telegraphistinnen sowie annähernd 200 Briefboten.»

Leistungsabbau oder Tarifierhöhung?

Von den *drei Möglichkeiten zur Bewältigung von Zusatzverkehr*, der Einstellung von zusätzlichem Personal, der technischen und organisatorischen

Rationalisierung des Betriebsablaufes und dem Abbau der Dienstleistungen durch Auflassung, Verdünnung oder Komprimierung des Verkehrs über stark erhöhte Taxen fiel die erstgenannte Möglichkeit aus praktischen und psychologischen Erwägungen (Rücksichtnahme auf die private Wirtschaft) ausser Betracht. Gegen die Befürchtung, der Ausweg werde über den Weg des geringsten Widerstandes, den Leistungsabbau, versucht, wurden wiederholt bundesrätliche Beruhigungsspielen verabfolgt. Bundesrat Spühler verkündete an einer Pressekonferenz vom 2. März 1961 feierlich: «In Voraussicht der mutmasslichen Entwicklung stehe ich deshalb nicht an zu erklären: Die heutigen Postleistungen sollen in keinem Fall weiter abgebaut werden, solange sie finanziell überhaupt noch tragbar sind.» Bundesrat Gnägi hat an der Pressekonferenz vom 31. März 1966 mit der Erklärung nachgedoppelt, dass Kundendienstbeschränkungen der Post zu unterlassen seien, «solange es sich um einen offenen oder kalten Abbau unerlässlicher Leistungen für den Einzelnen wie für die ganze Wirtschaft handelt». Dennoch legten die PTT-Betriebe in den sechziger Jahren das *Schwergewicht* ihrer Massnahmen auf den *Dienstleistungsabbau*. Die *dritte Briefaustragung*, bei der die Zahl der Ortschaften zwischen 1946 und 1959 sukzessive verkleinert worden war und die im Jahre 1962 noch in 33 Ortschaften stattfand, wurde 1963 liquidiert. Im gleichen Jahr wurde der *Samstagschalterschluss* von 15 Uhr auf 12.15 Uhr weiter vorverlegt. Bereits zuvor war die Austragung von *Tageszeitungen am Samstagnachmittag* beschränkt und der Ausschluss gewisser Verrichtungen am *Dringlichschalter* verfügt worden.

Im Sinne des Doppeleffektes der gezielten Verkehrskomprimierung wie einer Ertragserhöhung lagen die Massnahmen der *Tarifrevision von 1962*. Durch sie wurden preisgünstige Sendungsarten, die einen unverhältnismässig grossen Anteil an menschlicher Arbeitskraft verschlingen und einen schlechten Kostendeckungsgrad aufweisen, wie unadressierte Drucksachen, Einzahlungsscheine, Barchecks, Nachnahmen, Zahlungsanweisungen und besonders Pakete, stärker herangezogen. Die ebenfalls stark defizitäre politische Presse wurde wegen ihrer staatspolitisch wichtigen Rolle geschont. Für unadressierte Warenmuster und Drucksachen wurden Gewichtsbeschränkungen eingeführt. Auch in der *grossen Taxrevision von 1967*, von der Mehreinnahmen von 122 Mio. Franken zur Sicherstellung des Teuerungsausgleiches und der Ablieferung an die Bundeskasse erwartet wurden, galt der Grundsatz der kostengerechteren Tariffestsetzung, die in reiner Form allerdings nie erreichbar sein wird. Sie bewirkte infolge der teils kräftigen Taxanhebungen einen vorübergehenden Rückgang des Postverkehrsvolumens um 2 Prozent, konnte aber weder die Finanz- noch die Personalprobleme dauerhaft lösen. Der Bundesrat nennt als Hauptgründe in der Botschaft zur grossen Taxrevision folgende: Rückgang im Zuwachs der Verkehrseinnahmen, steigende Kosten pro Leistungseinheit, Nachholbedarf

bei den Fernmeldebetrieben und als wichtigsten: *nicht mehr wettzumachende Teuerung*, denn 1 Prozent zusätzliche Teuerung bedeuten für die PTT 10 Mio. Franken Mehrausgaben. Man schätzt, dass eine Teuerung von 2–3 Prozent pro Jahr durch vermehrte Verkehrseinnahmen und Rationalisierungen aufgefangen werden könnte.

Der erhoffte verkehrsdämpfende und damit arbeitskraftmässig wichtige Effekt der Tarifrevision wurde durch das zeitliche Zusammenfallen mit einer *weiteren Reduktion der Arbeitszeit* des Bundespersonals von 46 auf 44 Stunden auf 1. Januar 1968 paralyisiert. Diese leitete eine *neue Runde von Dienstleistungsabbaumassnahmen* ein: *Vorverlegung des Schalterschlusses* am Mittag und Abend vom Montag bis Freitag um 15 Minuten und am Samstag um 1¼ Stunden auf 11 Uhr, *Ausschluss der Zustellung* gewisser Sendungen (Pakete, Drucksachen, Geld) *am Samstag*, Einführung des *buchungsfreien Samstags im Postcheck*, Preisgabe des Grundsatzes «Heute aufgegeben – morgen zugestellt» für die Paketpost, Herabsetzung der Zahl der *Briefkastenleerungen*, Wegfall der *zweiten Zeitungszustellung am Samstag*. Aber auch alle diese personalsparenden und die Postdienstlaufbahn attraktiver gestaltenden Massnahmen haben sich finanziell wie personell als Momentan- und nicht als Dauertherapie entpuppt. Die Wirkungen waren bereits im Jahre 1969 allseitig verpufft. Starke Abwanderung von Personal, besonders in den Zentren Basel, Genf und Zürich, mit der die Neurekrutierung nicht Schritt hielt, verbunden mit einer Umstrukturierung auf immer mehr Hilfskräfte, zwang im laufenden Jahr zur Vorbereitung von Notstandsmassnahmen, deren augenfälligste im zeitweisen Übergang zur einmaligen Postaustragung in vielen Stadtquartieren von Zürich bestand.

Sofortmassnahmen unvermeidlich

Das *Personal und seine Verbände* sehen die Lösung der Schwierigkeiten in massiven Verbesserungen der Besoldungen und Zulagen. Dies hätte eine gravierende Verschlechterung der Gewinn- und Verlustrechnung zur Folge, in welche für 1971 ein Betriebsdefizit von 5,4 Mio. und ein bescheidener Gesamtgewinn von 9,6 Mio. eingestellt ist, jedoch unter Weglassung einer Ablieferung an die Bundeskasse. Der PTT-Finanzplan rechnet für 1973 mit einem Betriebsverlust von gegen 100 Mio. Franken. Neue Taxmassnahmen, die sich bereits am Horizont abzeichnen, müssten bei starker Erhöhung der Personalkosten vorverlegt und in ihrem Ausmass anders bemessen werden. Die Lohn-Preisspirale würde in ihrer Drehung beschleunigt.

Die *Leitung der PTT-Betriebe* scheint ernsthaft die x-te Repetition der Radikalkur, des Leistungsabbaues, zu erwägen, bei dem jede weitere Amputation immer schwerer wiegt. Zu entscheiden wäre dabei die Grund-

satzfrage der Konzentration des Abbaues auf sogenannte Luxusleistungen, auf die leichter verzichtet werden kann, die aber personalbestandesmässig nicht wirkungsvoll sind, oder auf die Hauptleistungen Zustellung und Schalterdienst, deren weitere Beschneidung im diskutierten Ausmass wesentliche Personaleinsparungen zuliesse, aber auf scharfe Kundenreaktion stösst.

Der *Kunde* seinerseits legt das Gewicht auf die dritte der vorerwähnten Möglichkeiten zur Arbeitseinsparung, auf die *organisatorische und technische Rationalisierung*. Sie ist nach verbreiteter Meinung bei der PTT nicht mit der wünschbaren Stosskraft vorangetrieben worden. Auch Bundesrat Gnägi hat an der erwähnten Pressekonferenz nicht gezögert, zu erklären, dass sich «eine noch sehr viel tiefgreifendere und schärfere Rationalisierung insbesondere der Postdienste aufdränge». Es liegt im Wesen des Monopolbetriebes, dass er es sich länger als ein Wettbewerbsbetrieb leisten kann, den bequemen Weg des Leistungsabbaues oder der Personalausweitung einzuschlagen, jedenfalls solange, als ihm die Personalrekrutierung nicht übermässige Schwierigkeiten bereitet, Hilfspersonal eingesetzt werden kann und in der Personalrekrutierung von Staates wegen Privilegien zugestanden werden. Wenn auch offensichtlich ist, dass infolge Art und Struktur des Postbetriebes in weiten Bereichen der Mensch nicht oder nur mangelhaft durch die Maschine ersetzt werden kann, so ist nun doch deutlich geworden, dass eine durchschnittliche jährliche Produktivitätsverbesserung um 2 Prozent oder eine Stunde pro Woche zu niedrig liegt. Im Verhältnis zwischen Rationalisierungsmassnahmen und Leistungseinschränkungen besteht bis anhin ein Ungleichgewicht zu Lasten des Kundendienstes. Grossmassnahmen struktureller Art wie das neue Postbetriebskonzept oder Grossautomatisierung im Postcheckdienst, in der Telegrammvermittlung und im Telephondienst mittels Computern sind immer noch in der Vorbereitungsphase und haben erst in einigen Jahren personalbeeinflussende Wirkung. Sie nützen heute, wo *Sofortmassnahmen* dringend werden, wenig.

Drei Probleme

So lückenhaft und bruchstückartig diese Übersicht über die Auswirkungen der Inflation auf die PTT-Betriebe sein muss, eines wird jedenfalls aus ihr deutlich: dass diese aus dem Zwang der Verhältnisse heraus in eine Entwicklung steuern, die zum Nachdenken und zur Besinnung zwingt. Dreierlei kristallisiert sich heraus:

1. Der *Begriffsinhalt der öffentlichen Dienstleistung* hat sich gewandelt. Früher war Dienstleistung – dem Wortgehalt entsprechend – gleichbedeutend mit Anpassung an die Kundenbedürfnisse. Die PTT-Betriebe haben denn auch im Laufe der Jahrzehnte ihre Dienste immer weiter ausgebaut und verfeinert. Diese Epoche ist im Zuge der Betriebserschwerne durch

die Tendenz abgelöst worden, die Kundenbedürfnisse zu manipulieren. Verschiedentlich wurden Kundendienstbeschränkungen längere Zeit «versuchsweise» in Kraft gesetzt, um nach abgeklungener Kritik dann als definitiv erklärt zu werden. Heute scheint nun der Grundsatz vorzuherrschen, dass sich der *Kunde* den Möglichkeiten des Postbetriebes *anzupassen* habe.

2. Sobald der Abbau öffentlicher Dienste gewisse Schwellenwerte überschreitet, *verliert die Dienstleistung ihren Gebrauchswert* und zwingt zur *Selbsthilfe*. Dies bedeutet anders gesagt in einer arbeitsteiligen Wirtschaft das Umschalten auf den Rückwärtsgang. Statt dass der eigens geschaffene und bestingerichtete öffentliche Dienst die Leistung erbringt, wird sie in viel unrationellerer, arbeitskraftvergeudender Weise durch eine Vielzahl von Einzelleistungen abgelöst.

3. Man hat den PTT-Betrieben durch ein Organisationsstatut mit einem Verwaltungsrat vermehrte Selbständigkeit und Entscheidungsfreiheit eingeräumt, lässt ihm aber auf einem der wichtigsten Teilgebiete, der Besoldungspolitik, die Hände gebunden. Wer schon auf dem Einnahmensektor nicht selber Herr und Meister ist, bedarf wenigstens beim wichtigsten Aufwandsposten, den Personalkosten, der Bewegungs- und Anpassungsfreiheit. Die Notwendigkeit zur *Herauslösung der PTT-Betriebe* – wie auch der SBB – *in besoldungsmässiger Hinsicht* aus dem übrigen Bundespersonal ist heute offenkundig.

Die PTT-Betriebe in ihrer Dreiecksinteressenlage Betrieb – Kunde – Personal stehen heute vor der *schwierigen Entscheidung*, ein Betriebskonzept zu finden, der allen Bedürfnissen einigermaßen Rechnung trägt.

Zur Verschuldensgrenze öffentlicher Haushalte in Zeiten der Geldentwertung

VINCENT C. FRANK-STEINER

Wer immer eine Grenze für die Staatsverschuldung aufstellte, sah sich, sobald diese Grenze dann doch überschritten werden musste, desavouiert. Wie immer die Grenze vorher begründet und als wie gross die Gefahren, über diese Grenze zu gehen, gesehen wurden – nachträglich musste eingestanden werden, dass die gesetzte Grenze straflos überschritten wurde. Die

von Parlamenten geforderten Beschlüsse, die die Regierung ermächtigen, die Staatsschuld zu erhöhen, sind somit rein formalen Charakters. Jeder Versuch, eine *absolute Grenze für die Staatsverschuldung* zu ermitteln, scheint also zum Scheitern verurteilt. Es lässt sich keine Zahl ausrechnen und es gibt keine Verhältniszahl, die in dieser Beziehung als Richtschnur genommen werden kann.

Dessen ungeachtet sind einige Überlegungen am Platz, die den Politikern und insbesondere jenen, die in Kategorien der Finanzplanung denken, helfen könnten, die Bedeutung der Schulden besser zu beurteilen.

Die Höhe von Staatsschuld und Neuverschuldung

Jede Analyse hat zu unterscheiden zwischen der absoluten Höhe der Staatsverschuldung und der Jahr für Jahr allenfalls notwendig werdenden Neuverschuldung. Der Stand der Staatsverschuldung erreicht je nach Haushalt vielleicht die Grösse des jährlichen Budgets oder ein Mehrfaches davon. Dabei kann man sich darüber streiten, was genau unter «Staatsschulden» zu verstehen ist, wie neben den ausstehenden Staatsanleihen auch sonstige Schuldverpflichtungen kurzfristiger Natur oder Schulden gegenüber eigenen Fonds usw. zu berücksichtigen, ob allenfalls Aktiven leicht realisierbaren Charakters von den Schulden abzuziehen und ob beispielsweise der ausserordentliche Haushalt und separate Rechnungen ebenfalls einzubeziehen sind. Wir halten solche Überlegungen von sekundärer Bedeutung und sind der Meinung, dass nur die *laufenden Fiskaleinnahmen* eine gewisse Vergleichbarkeit zulassen. Wichtig scheint uns die klare Unterscheidung zwischen dem heute bestehenden Schuldenberg und den Erhöhungen, die dieser pro Jahr erfährt. Mit anderen Worten, es ist wichtig, zu wissen, ob sich die Staatsschuld um 0,3, 10 oder 20 Prozent pro Jahr erhöht.

Ebenso aussagekräftig wie die jährliche Neuverschuldung ist die Veränderung der Last, die für die Verzinsung der Staatsschuld insgesamt durch die jährliche Neuverschuldung entsteht. Ein taugliches Mass für Vergleiche ist also beispielsweise das Verhältnis von Schuldzinsen zu laufenden normalen Einnahmen (Fiskaleinnahmen) oder die *Wachstumsrate* der Schuldzinsen im Vergleich zu jener der Fiskaleinnahmen. Man kann also für einen öffentlichen Haushalt ausrechnen, wie viele Prozente der hoheitlich erhobenen Einnahmen für den Schuldendienst (ohne Amortisation) benötigt werden und wie sich dieser Prozentsatz infolge der Neuverschuldung ändert.

Wächst die Schuldenlast im gleichen Ausmass wie die hoheitlichen Staatseinnahmen, so wird ein gleichbleibender Anteil der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel für den Schuldendienst beansprucht.

Steigen die Zinssätze, wie dies in den letzten Jahren der Fall war, so steigt selbst bei gleichbleibender Staatsverschuldung die Last der Staatsschuld in

dieser Betrachtungsweise. Bei sonst gleichbleibendem Aufgabenvolumen steigt dann der Anteil des Staates am Sozialprodukt.

Die Nuancierung kann noch etwas weiter getrieben werden. Die Staatseinnahmen steigen einmal infolge des Inflationsprozesses rein nominell. Zum zweiten steigen sie real dadurch, dass die gesetzliche Basis für die Staatseinnahmen geändert wird, das heisst die Steuern erhöht werden. Soweit Steuern progressiv erhoben werden, führt der Inflationsprozess jedoch bekanntlich auch dazu, dass nur nominell steigende Einkommen mit höheren Steuersätzen belastet werden. Diese Mehrbelastung der nominell erhöhten Einkommen bezeichnet man bekanntlich mit dem Schlagwort «kalte Progression». Wenn also in einem gegebenen Steuersystem vom Jahr 1 zum Jahr 2 die Steuererträge um zum Beispiel 10 Prozent steigen, so kann sich diese Steigerung etwa wie folgt zusammensetzen.

	<i>Inflations- rate 3%</i>	<i>Inflations- rate 5%</i>
A nominelle Steigerung des Steuerertrages	10 %	10 %
– B Inflation	3 %	5 %
= C reale Steigerung des Steuerertrages	7 %	5 %
– D «Kalte Progression» bei progressiven Steuern, abhängig von der Progression und dem Ausmass der Inflation	ca. 2–3 %	3–5 %
= E reale Steigerung der Steuersubstanz (Einkommen, Vermögen, Erträge)	ca. 5–4 %	2–0 %

Soweit die Staatsverschuldung respektive die Zinsenlast der Staatsverschuldung nur im Ausmass der Inflation (B) steigt, ist die reale Belastung durch die Schuld *in absoluter Grösse* gleichbleibend. Die Mehreinnahmen infolge «kalter Progression» (D) dürfen in dieser Betrachtung nicht mit einbezogen werden, weil über die Jahre hinweg die «kalte Progression» dadurch auszugleichen ist, dass die Progressionskurve verschoben wird. Sonst würde die «kalte Progression» zu einer relativ erhöhten Steuerbelastung einzelner Gruppen und mit der Zeit der meisten Steuerpflichtigen führen. Steigt die Schuldenlast jedoch im Ausmass von Inflation (B) plus reale Steigerung der Steuersubstanz (E), dann wird ein gleichbleibender Anteil der Staatseinnahmen für den Schuldendienst beansprucht. In diesem Falle wird also eine Neuverschuldung in Kauf genommen in dem Ausmass (B+E), dass die reale Belastung der Verschuldung einen *gleichen Anteil am Steueraufkommen* beansprucht. Steigt die Staatsverschuldung bzw. die Zinsenlast um mehr als Inflation plus reale Steigerung der Steuersubstanz (mehr als B+E), dann beansprucht sie real einen *wachsenden Anteil* der Staatseinnahmen. Würde sich diese Entwicklung ad infinitum fortsetzen, so würden schliesslich sämtliche Einnahmen zur Verzinsung der Staatsausgaben beansprucht, bzw. müssten die Steuern entsprechend erhöht werden.

Der öffentliche Haushalt einer geschlossenen Volkswirtschaft

Die theoretische Nationalökonomie hat nachgewiesen, dass in einer *geschlossenen* Volkswirtschaft keinerlei Verschuldensgrenze besteht. Dieser Nachweis wurde in extremis von Professor A. P. Lerner geführt, um zu beweisen, dass in Zeiten von Arbeitslosigkeit eine Fiscal Policy (zum Beispiel Arbeitsbeschaffung durch Deficit Spending) ohne Rücksicht auf die Staatsverschuldung geführt werden kann. Wenn es also darum geht, die vorhandenen Produktionsmittel auszunützen, dann kann sich der Staat in einer geschlossenen Volkswirtschaft in beliebigem Ausmass verschulden. Wir haben hier nicht dieses theoretische Modell zu kritisieren, sondern nur festzustellen, dass dessen Randbedingungen für keinen Staat der Welt gelten und dass insbesondere für einen Gliedstaat oder eine Gemeinde die Bedingungen einer geschlossenen Volkswirtschaft nicht bestehen.

Die festgestellten Grundsätze für eine geschlossene Volkswirtschaft gelten für einen in die Weltwirtschaft eingebetteten Staat unter der einschränkenden Bedingung, dass die Verschuldung eine *reine Binnenverschuldung* bleibt. Dann kann sich ein Staat im Interesse der Erhaltung des konjunkturpolitischen Gleichgewichts und bis zur Ausnützung der sonst nicht genützten Produktionsmittel theoretisch beliebig verschulden. Gemäss den Definitionen, die die nationalökonomische Theorie hier verwendet, soll eine Vollaussnützung der vorhandenen Produktionsmittel gleichbedeutend sein mit einem Zustand frei von Inflation.

Man hat verschiedentlich versucht, die Verschuldenskriterien, die für eine Volkswirtschaft gelten, auch auf Gliedstaaten oder Gemeinden anzuwenden. Aber hier sind andere Kriterien anzuwenden, die eher jenen der Privatwirtschaft angenähert sind. *Rechtlich* ist es zwar so, dass ein Kanton bzw. eine Stadt oder Gemeinde ebenso wie ein Staat gegenüber seinen Bürgern nicht in Konkurs gehen kann. Der übergeordnete öffentliche Haushalt haftet für die Verbindlichkeiten des untergeordneten Haushaltes, das heisst der Kanton für seine Gemeinden und der Bund für die Kantone. In rechtlicher Hinsicht also gilt das Nichtbestehen von irgendwelchen Verschuldensgrenzen für alle öffentlichen Haushalte.

Die Verschiebung von Lasten auf künftige Generationen

Es seien an dieser Stelle noch einige Ausführungen zum in politischen Gremien jeweils geltendgemachten Argument des Verschiebens von Lasten auf künftige Generationen gemacht. Was vorhin in bezug auf die Verschuldensgrenze ausgeführt wurde, gilt in analoger Weise in bezug auf diese These. In einer geschlossenen Volkswirtschaft könnten auch durch beliebige

ges Schuldenmachen keinerlei Lasten auf künftige Generationen verschoben werden. Die Gesellschaft kann insgesamt nur das konsumieren und investieren, was sie insgesamt produziert. Schuldenmachen ist ein rein geldwirtschaftlicher Prozess, der sich güterwirtschaftlich nicht in einem insgesamt grösseren oder kleineren Angebot von Waren und Leistungen niederschlägt (immer unter der Voraussetzung, dass die Wirtschaftspolitik nicht zum Brachliegen von Produktionsfaktoren führt, wozu nun allerdings die Geldwirtschaft einen Beitrag leisten kann). Haben wir es nun mit einer offenen Volkswirtschaft zu tun, so können auch dann Lasten nicht auf künftige Generationen verschoben werden, wenn man sich an die einschränkende Bedingung hält, die Schulden nur im Inland zu tätigen. Ein Verschieben von Lasten auf künftige Generationen ist nur in dem Ausmass möglich, als eine Verschuldung gegenüber anderen Volkswirtschaften eingegangen wird.

Die vor- und nachstehenden Überlegungen zur Verschuldensgrenze gelten also entsprechend auch für die zeitliche Verschiebung der Lasten. Dieses Argument ist also nicht geeignet, eine Antwort auf die Frage der Verschuldensgrenze zu geben.

Der öffentliche Haushalt eines Gliedstaates oder einer Gemeinde

Es seien nun einige Aspekte näher beleuchtet, die die Behörden eines Gliedstaates beachten sollten, wenn sie darüber befinden wollen, in welchem Ausmass zur Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben Schulden eingegangen werden sollen.

1. Ein Gliedstaat wird sich natürlicherweise in seinem finanzpolitischen Gebaren am Verhalten der Gliedstaaten des gleichen Staatswesens, das heisst der gleichen Volkswirtschaft orientieren. In Anbetracht der hohen, wachsenden *Mobilität der Steuersubjekte* (natürliche und juristische Personen) – güterwirtschaftlich gesprochen: der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital – tut ein einzelner Gliedstaat gut daran, sich in seinem finanzpolitischen Verhalten nicht allzu weit von den übrigen Gliedstaaten zu entfernen.

2. Das übergeordnete Staatswesen kann den Kapitalmarkt seines Landes beliebig organisieren und sich einen beliebig grossen Anteil für eigene Zwecke reservieren. Die Geld- und Kapitalmarktpolitik der Kriegsjahre beweist dies. Ein Gliedstaat oder eine Gemeinde ist in dieser Beziehung wesentlich eingeengt. In der Schweiz besteht bekanntlich eine *Plafonierung des Zugangs zum Kapitalmarkt*, in der Weise, dass die Banken unter der Ägide der Nationalbank die angemeldeten Anleihenswünsche unter Berücksichtigung diverser Gesichtspunkte verteilen. Das Gesamtvolumen richtet sich nach der momentanen «Tragfähigkeit» des Kapitalmarktes, die grossen

Schwankungen ausgesetzt ist. Die «Tragfähigkeit» wird durch geldpolitische und andere Zielsetzungen der zuständigen Behörden bestimmt. Die Zuteilung der Anlehensquoten ist überwiegend traditionell bedingt.

Für einen Kanton oder eine Gemeinde liegt damit in dem ihm durch die Handhabung der Plafonierung zugeteilten Anteil am Kapitalmarkt eine echte, *nicht übersteigbare Grenze*. Diese Grenze kann temporär begrenzt überschritten werden durch kurzfristige Geldaufnahmen, die Ausnützung interner Verschuldensmöglichkeiten usw. Längerfristig aber stellt für einen Kanton oder eine Gemeinde der Zugang zum Kapitalmarkt die äusserste obere Grenze dar.

3. Der Zugang zum Kapitalmarkt wurde bisher noch nicht unter *konjunkturpolitischen Gesichtspunkten*, das heisst im Hinblick auf das konjunkturgerechte Verhalten des betreffenden öffentlichen Haushaltes begrenzt. Da die Verantwortung für die Konjunkturpolitik bei dem die Volkswirtschaft umfassenden Staatswesen liegt, fühlen sich Kantone und Gemeinden nicht verantwortlich, ihre Finanzpolitik nach konjunkturpolitischen Erfordernissen auszurichten. Mehr oder weniger freiwillig sind sie gelegentlich bereit, an gesamtwirtschaftlichen konjunkturpolitischen Massnahmen mitzuwirken.

*

Für einen Kanton oder eine Gemeinde ergibt sich also folgendes Rezept zur Ermittlung der Höhe der einzugehenden Verschuldung: Zuerst ist – unter Berücksichtigung aller Unsicherheiten – die *maximal mögliche Neuverschuldung* einzugrenzen. Diese obere Grenze ergibt sich aus der Quote, mit der im bestehenden Plafonierungssystem gerechnet werden kann, Zugang zum Anleihensmarkt zu erhalten. Dann ist politisch zu entscheiden, ob diese maximale Verschuldensmöglichkeit voll ausgenutzt werden soll. Dazu sind Vergleichsrechnungen zu ändern, ähnlich gelagerten öffentlichen Körperschaften der gleichen Volkswirtschaft anzustellen. Ferner sind jene Überlegungen und Berechnungen, die vorstehend im Abschnitt über die Höhe von Staatsschuld und Neuverschuldung skizziert sind, sicherlich von Nutzen. Sie sind geeignet, der politischen Willensbildung sachliche Anhaltspunkte zu geben, damit der Entscheid über die Höhe der einzugehenden Neuverschuldung den politischen Absichten entspricht.