

Finanzpolitische Kursbestimmung

Autor(en): **Hugentobler, Eugen**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **57 (1977-1978)**

Heft 8

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163330>

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.

Finanzpolitische Kursbestimmung

Nach dem 12. Juni

Der 12. Juni, Tag der Verwerfung des Finanzpakets, ist von den Verantwortlichen in der Politik erstaunlich leicht verschmerzt worden. Die Niederlage wurde fast so schicksalergeben zur Kenntnis genommen, als ob ein anderes Ergebnis überhaupt nicht zu erwarten gewesen wäre. Dies trotz den vorausgegangenen vereinten Anstrengungen der Regierungskoalition zur Erarbeitung des Kompromisses, dessen Annahme denn auch nachdrücklich empfohlen wurde. Sind solche Kompromisse nicht mehr glaubwürdig, oder sind Abstimmungsniederlagen zur Routine geworden? Etwas mehr Tiefgang bei der Beurteilung des negativen Ereignisses wäre wünschbar gewesen und ist es noch immer; denn der Trost, dass Finanzvorlagen traditionsgemäss erst im zweiten Anlauf die Gnade des Souveräns finden, ist zu unsicher, um entscheidend weiterzuhelfen.

Tatsächlich lag die Niederlage in der Luft, weil das Finanzpaket als Ganzes und die Finanzgesinnung, der es entsprang, der heutigen wirtschaftlichen Umbruchsituation und deren strukturellen Folgen für die öffentliche Hand nur unzulänglich Rechnung trugen. Die Notwendigkeit der finanzpolitischen Redimensionierung und Konsolidierung nach der Euphorie der Hochkonjunktur ist als politisches Führungsziel zu undeutlich in Erscheinung getreten. Der bewusst oder in Verkennung der Lage erfolgte Versuch, weiterhin nach den Spielregeln der vergangenen Wachstumsphase über die Runden zu kommen, war zum Scheitern verurteilt. Die dem Bundesrat abgerungenen, zum Teil zufälligen Ausgabenkorrekturen haben offensichtlich beim Souverän das nötige Vertrauen nicht schaffen können. Das führte dazu, dass auch der Schwerpunkt der Vorlage, die Mehrwertsteuer, in den Strudel der Neinwelle gerissen wurde.

Ein Rückschlag

Kann der Verwerfung des Finanzpakets als Spardemonstration des Souveräns eine gute Seite abgewonnen werden, so bedeutet die damit verbundene Ablehnung der Mehrwertsteuer einen Rückschlag auf dem Weg zu einem zeitgemässen, dem schweizerischen Industriestaat angemessenen Steuer-

system. Der Übergang zu dem in Westeuropa fast durchwegs praktizierten Mehrwertsteuersystem wäre für die Schweiz längst fällig gewesen, fiskalisch gerechtfertigt zum Ausgleich der durch die europäische Integrationsentwicklung entstandenen Zollaussfälle, systemmässig, um der schweizerischen Exportwirtschaft jene Wettbewerbsbedingungen zu verschaffen, die die ausländische Konkurrenz hat. Im Rückblick auf die Geschichte der Mehrwertsteuer mutet es geradezu tragisch an, dass in der Zeit der Hochkonjunktur, da diese Steuer konjunktur- und steuerpolitisch leichter zu verkraften gewesen wäre, wegen der Widerstände des sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Lagers der politische Mut zum Systemwechsel fehlte und dass die neue Steuer nun der Rezession, vor allem aber der ihr nicht konformen Finanzpolitik zum Opfer fallen musste. Der zur Beschaffung möglichst hoher Einnahmen durchgesetzte Mehrwertsteuersatz von 10 Prozent liess sich aus konjunktur- und finanzpolitischen Gründen nur schwer vertreten.

Das bedauerliche Schicksal der Mehrwertsteuer bringt die Diskrepanz zum Ausdruck, die in unserem Lande zwischen praktizierter und sachlich anstrebbarer Finanzpolitik besteht. Ein durch politische Zwänge und Vorurteile bestimmtes Konkordanzstreben erschwert oder verhindert sehr oft wirtschaftsgerechte Lösungen. So haben am 12. Juni überholte Zielvorstellungen, die das Vertrauen des Volkes nicht mehr zu finden vermochten, eine wirtschaftskonforme, im Landesinteresse liegende steuerpolitische Systemänderung verunmöglicht. Sozialpolitische Versprechungen und zum Teil beträchtliche direkte Steuerentlastungen haben ebensowenig verfangen wie Drohungen mit weiterem Subventionsabbau und Leistungskürzungen gegenüber den Kantonen. Volk und Stände liessen ihre spezifischen Interessen, auf die die behördliche Politik allzu betont ausgerichtet wurde, in den Hintergrund treten. Dem Sparzwang wurde der Vorrang vor einer massiven zusätzlichen Mittelbeschaffung eingeräumt, was darauf hindeutet, dass ein gesundes Konsolidierungsdenken im Volk stärker verankert ist, als die Politiker es bisher wahrhaben wollten.

Schwieriger Neuanfang

Für den Neuanfang darf diese Erkenntnis nicht unterschätzt werden. Dem Konsolidierungsaspekt muss zentrale Bedeutung eingeräumt werden, auch wenn zuzugestehen ist, dass Sparen um jeden Preis in der Haushaltspolitik der öffentlichen Hand nicht unter allen Umständen ein sinnvolles Rezept ist. Ein Professoren-Panel hat diesen Problembereich unlängst wissenschaftlich ausgeleuchtet, ohne freilich der Politik eine praktikable Hilfestellung zu vermitteln. Kurzfristig dürfte eher zusätzliche Verwirrung eingetreten sein,

weil die Gefahr besteht, dass wissenschaftlich und theoretisch richtige Erkenntnisse zur Begründung fragwürdiger Interessenstandpunkte missbraucht werden. Die Situation, für welche vorerst einmal kurz- und mittelfristig angemessene Haushalt- und Steuermassnahmen zu konzipieren sind, erweist sich als derart komplex, dass wissenschaftliche Ratschläge nur sehr bedingt wegweisend sein können. Das Grundübel ist, dass während der Hochkonjunktur der Ausgabenexpansion allzu freier Lauf gelassen, die Konsumbesteuerung nicht ausgebaut und in den letzten Jahren die Schuldenlast unverantwortlich verstärkt wurde. Es hat zur Folge, dass heute, unter umgekehrten konjunkturellen Vorzeichen, wiederum nicht antizyklisch vorgegangen werden kann, wenn die Sünden der Vergangenheit nicht noch akzentuiert werden sollen durch höhere Defizite, grössere Verschuldung und neuen inflationären Auftrieb. In diesem Dilemma muss grundsätzlich Konsumaufwand zugunsten von Ausgaben mit Investitionscharakter beschränkt werden.

Entsprechend der prekären Ausgangslage wird der neu einzuschlagende Weg zu einer ungewissen Gratwanderung. Es liegen, realistisch betrachtet, kaum Anzeichen für einen hoffnungsvollen Aufbruch zu neuen Ufern der schweizerischen Finanzpolitik vor. Auch wenn die vom Bundesrat nach dem Debakel des 12. Juni rasch entwickelte Vorstellung einer dreistufigen Strategie auf den ersten Blick einiges für sich zu haben scheint, so handelt es sich vorerst um nichts anderes als einen Wunschrahmen; viele Fragen bleiben offen. Eine klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die neuerdings als Voraussetzung und Bestandteil einer längerfristigen Finanzordnung nach 1982 in Aussicht genommen wird, ist ein zu altes Postulat, als dass es grosse neue Hoffnungen zu erwecken vermöchte. Immerhin, die Chance muss gewahrt bleiben. Bundesrätliche Vorarbeiten dazu haben noch nie so konkrete Formen angenommen wie im Hinblick auf das nunmehr mit den Kantonen eröffnete Vernehmlassungsverfahren in dieser Sache. Doch kommt ein so oder anders geartetes bundesstaatliches Aufgaben- und Ausgabenkonzept um das finanzpolitische Haupterfordernis unserer Zeit nicht herum, nämlich: das überproportionale Wachstum der öffentlichen Ausgaben in ihrer Gesamtheit und auf allen Stufen der Entwicklung der Einnahmen und des Bruttosozialproduktes anzupassen. Die quantitative Einschränkung der Ausgabenentwicklung bleibt die vorrangige Aufgabe der nächsten Zeit.

Kurzfristig richtig

Nun hat der Bundesrat ein kurzfristiges Programm vorgelegt, das tendenziell in die richtige Richtung zielt, weil es durch verschiedene Überbrück-

kungsmassnahmen eine sofortige Budgetverbesserung anstrebt. Für 1978 soll das Bundesdefizit um 800 Mio. Fr. auf rund 1,3 Mrd. Fr. herabgesetzt werden, wobei das Schwergewicht vorerst auf der Verringerung von Ausgaben liegt, die einesteils durch die Bundesversammlung zu beschliessen ist und andernteils vom Bundesrat in eigener Kompetenz festgelegt wird. Das Echo auf die Massnahmen, die zweifellos im Sinne des ablehnenden Volkstschoides vom 12. Juni liegen, zeigt allerdings an, dass mit Konsensbereitschaft innerhalb der Regierungsparteien zur gemeinsamen Durchsetzung des Programms nicht zu rechnen ist. Der 12. Juni hat vorerst desintegrierend gewirkt, indem die Sozialdemokraten aus der Koalition ausbrechen. Angeblich im Namen der Konsumenten werden Sperrpositionen gegen die durch den Abbau von Verbilligungsbeiträgen und Erhöhung von Preiszuschlägen sich ergebende leichte Verteuerung von Brot, Butter, Speiseölen und -fetten errichtet und wird auf eine Verzögerung des kurzfristigen Sanierungsprogramms hingezielt, u. a. auch durch Referendumsdrohung. Da die bürgerlichen Parteien in der Lage und auch gewillt sind, das bundesrätliche Überbrückungskonzept zur Vermeidung untragbarer Defizite aus eigener Kraft sicherzustellen, muss das Abseitsstehen der Sozialdemokraten im Moment nicht überbewertet werden. Offensichtlich muss die Zeit bis zur eidgenössischen Volksabstimmung im Dezember über die sozialdemokratische Reichtumssteuer-Initiative und über das von linksextremen Gruppen lancierte Referendum gegen die Sparbeschlüsse vom Mai dieses Jahres als Phase taktischer Manöver hingenommen werden.

Sozialdemokraten im Abseits

Die Sozialdemokraten befinden sich in einer wenig komfortablen Situation, einerseits Regierungspartner, andererseits von einem progressiven Teil der Basis in die Oppositionsrolle gedrängt. Der Ausweg aus dem Dilemma wird für ihre Partei nicht leicht sein. Sollte es eine Flucht nach vorne sein, wird die Wahrscheinlichkeit, nach dem 4. Dezember für die Sanierung der Bundesfinanzen eine alle vier Bundesratsparteien umfassende Kompromissbasis zu finden, äusserst gering. Abgesehen davon dürfte ein weiteres Lavieren zwischen dem «linken» und dem «rechten» Nein des 12. Juni ohnehin keine ausreichende Grundlage für eine erfolgversprechende Finanzpolitik abgeben.

Für die drei bürgerlichen Regierungsparteien ist damit der Moment gekommen, die finanzpolitische Führung selbstverantwortlich in die Hand zu nehmen. Führung heisst in diesem Fall primär, ein Spar- und Konsolidierungsprogramm zu begründen und durchzusetzen, das den heutigen Gegebenheiten in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht entspricht, und so-

dann eine Steuerordnung zu verwirklichen, die den Haushaltsausgleich ermöglicht, ohne sich auf die Wirtschaft leistungshemmend auszuwirken.

Klare Fronten nötig

In den grossen Zügen hat der Bundesrat die Marschrichtung vorgezeichnet, doch bedarf sein Programm der Präzisierung in Einzelheiten. Es sind klarer als bisher und unter Vermeidung von Zweideutigkeit die Stabilisierungsziele zu formulieren, vor allem im Bereiche der AHV, der Krankenversicherung, der Hochschulpolitik, der Personalpolitik, der Agrarpolitik und anderer Positionen, die bisher das Ausgabenwachstum unverhältnismässig beeinflussten. Es müssen deutlicher als bisher Prioritäten gesetzt werden, und es darf auch nicht einfach der Ausweg über die Finanzierung durch zusätzliche Lohnprozente beschritten werden. Der eidgenössische Staatsvoranschlag für 1978 und ein neuerdings revidierter Finanzplan werden über die in Aussicht genommene Ausgabenredimensionierung Aufschluss geben. Für das Jahr 1978 und folgende sollte die ungefähre Stabilisierung des Ausgabenplafonds oberstes Ziel bleiben. Die Abstimmung vom 12. Juni und frühere Misstrauenssignale der Stimmbürger bieten hinlängliche Legitimation für eine konsequente Konsolidierungspolitik, die selbst scharfe Konfrontationen nicht zu scheuen braucht.

Wenn die Sozialdemokraten, gedrängt von linksextremen Einflüssen, sich eine Wahlplattform abseits der Regierungs- und Wirtschaftsverantwortung zu schaffen suchen, so braucht dies für die bürgerlichen Regierungsparteien keineswegs ein Grund für vermehrte Konzessionen nach links zu sein. Es bestehen im Gegenteil zahlreiche Anzeichen dafür, dass die Profilierung einer den Zeiterfordernissen entsprechenden zurückhaltenden Haushaltspolitik im heutigen Zeitpunkt echte politische Chancen eröffnet. Nach den langen Jahren einer immer unbefriedigender gewordenen Konsens- und Kompromisspolitik wünscht eine Mehrheit der Stimmbürger auf jeden Fall klare Fronten und klare Entscheidungsmöglichkeiten.

Dezemberabstimmung: Sparpaket und Reichtumssteuer

In der bevorstehenden eidgenössischen Volksabstimmung vom 4. Dezember wird eine Konfrontation zwischen bürgerlichen Parteien und politischer Linker Wirklichkeit. Der Zeitpunkt ist insofern günstig, als von der Ausmarchung sowohl über das Sparpaket I als auch über die sozialdemokratische Reichtumssteuer-Initiative aufschlussreiche Hinweise für den bei

der Neuordnung der Bundesfinanzen weiterhin einzuschlagenden Kurs zu erwarten sind. Die Durchführung einer eigentlichen Sparbestimmung, wie sie durch das Referendum linksextremer Gruppen gegen das im Mai dieses Jahres von der Bundesversammlung verabschiedete Sparpaket erzwungen wurde, gibt dem Schweizervolk Gelegenheit, sich konkret zur eingeleiteten Sanierungspolitik zu äussern, das heisst das Sparmoment sozusagen zum institutionalisierten Bestandteil der finanzpolitischen Gesamtkonzeption zu erheben. Es geht um Einsparungen bei Bundessubventionen in der Grössenordnung von 500 beziehungsweise 600 Mio. Fr. in den Jahren 1978 und 1979. Die Sanktionierung dieser parlamentarisch nicht bestrittenen und seinerzeit auch von den Sozialdemokraten gutgeheissenen Abbaurunde bildet eine wichtige Voraussetzung, um Anfang der achtziger Jahre durch Einsparungen einerseits und Erschliessung von Mehreinnahmen andererseits das Haushaltgleichgewicht zu erreichen. Einige Schwierigkeiten praktischer Art wird es bereiten, in der Abstimmungskampagne dem Stimmbürger den Unterschied zwischen dem Massnahmenpaket vom März 1977, auf das sich die Abstimmung bezieht, und dem neuerdings umstrittenen Abbau von Konsumverbilligungsbeiträgen verständlich zu machen.

Zu einem weiteren finanz- und steuerpolitischen Testfall wird die ebenfalls auf den 4. Dezember angesetzte Abstimmung über die sozialdemokratische Reichtumssteuer-Initiative. Im Gesamtzusammenhang der heutigen Probleme stellt die Initiative einen Fremdkörper dar, weil sie in der Zeit der Hochkonjunktur, der hohen Erträge und des hohen Steuerflusses konzipiert wurde. Die schärfere Parteirichtung der Sozialdemokraten drängte Ende der sechziger Jahre auf klassenkämpferische Umverteilungsexperimente, was nach langen parteiinternen Auseinandersetzungen im Jahre 1973 zur Lancierung der sogenannten Reichtumssteuer-Initiative führte, die gemäss ihrem offiziellen Titel die Steuerharmonisierung, die stärkere Besteuerung des Reichtums und die Entlastung der unteren Einkommen zum Gegenstand hat. Heute steht nun aber die Sanierung der Bundesfinanzen als erste und vordringliche Aufgabe im Vordergrund, und daran vermag die Initiative praktisch nichts beizutragen. Es wäre unverantwortlich, um Mehreinnahmen von vielleicht 200 Mio. Fr. zu erzielen (Schätzung von SP-Präsident Hubacher), die bestehende Steuerordnung, insbesondere was das Verhältnis von Bund und Kantonen anbetrifft, auf den Kopf zu stellen. Vollkommen quer liegt die Initiative auch mit dem Vorschlag, die juristischen Personen ausschliesslich und undifferenziert vom Bund aus zu besteuern, und zwar zu Sätzen, die Gewinnvorstellungen aus der Zeit der Hochkonjunktur entstammen und daher heute im Zeichen eines starken Ertragsrückgangs zum Ruin zahlreicher Unternehmungen führen würden. Solche Experimente erträgt die schweizerische Wirtschaft nicht, und es kann nur

bedauert werden, dass eine Partei mit Regierungsverantwortung sich für Forderungen dieser Art stark macht. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass in der Abstimmung vom 12. Juni der Souverän u. a. auch Massnahmen zur Entlastung der unteren Einkommen und stärkeren Belastung der höheren Einkommen verworfen hat, was darauf hindeutet, dass Umverteilungsprobleme, wie sie die sozialistische Initiative anstrebt, im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht als vordringlich empfunden werden.

Stärkere Konsumbesteuerung unerlässlich

Dem Urnengang vom 4. Dezember kommt für die weitere finanzpolitische Kursbestimmung richtunggebende Bedeutung zu. Wenn – wie zu erwarten ist – den Behörden für die Weiterverfolgung einer effizienten Spar- und Konsolidierungspolitik grünes Licht gegeben wird und wenn – was ebenso wünschbar ist – der Souverän sich von klassenbetonten Umverteilungsexperimenten distanziert, dann wird die Bahn frei sein, um mittelfristig wirksame Finanzmassnahmen einzuleiten, wobei neben der Ausgabenstabilisierung die Erschliessung von Mehreinnahmen in den Vordergrund rückt. Über die bereits beschlossenen Einnahmenverbesserungen durch Erhöhung von Stempelabgaben und Tabaksteuer hinaus muss zur Erreichung des Haushaltgleichgewichts eine stichhaltigere Steuervorlage durchgesetzt werden, sei es eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer, wie vom Bundesrat in Aussicht gestellt, oder, was ebenfalls erwogen wird, eine gegenüber dem 12. Juni im Satz reduzierte Mehrwertsteuer. Welche Variante auch immer den Vorzug erhält, es dürfte schwer sein, für die entsprechende Vorlage die Zustimmung von Volk und Ständen zu erreichen. Wird es gelingen, im Laufe des Jahres 1978 für eine Verstärkung der Konsumbesteuerung eine ausreichend gefestigte politische Front zu bilden? Diese entscheidende Frage ist im Moment schwer zu beantworten. Unsichere Koalitionsverhältnisse, voreilig bezogene Sperrpositionen und die Aussicht auf einen Wirrwarr von weiteren durch Referenden erzwungenen Abstimmungen (AHV, Brotpreiserhöhung) deuten auf erhebliche Schwierigkeiten für die Verwirklichung einer konstruktiven Lösung hin.

Motivation im Wirtschaftlichen

Um mittelfristig über die Runden zu kommen, ist eine klare politische Führung und überzeugende programmatische Untermauerung der in Aussicht genommenen Massnahmen unerlässlich. Argumente des Budgetausgleichs und des Haushalts werden kaum für die Motivierung eines grös-

seren steuerpolitischen Wurfes ausreichen. Es muss gelingen, dem Stimmbürger die zentrale Aufgabe ins Bewusstsein zu bringen, die darin besteht, finanz- und steuerpolitisch den Übergang von der Hochkonjunktur zu einer auf längere Sicht gedämpfteren Wirtschaftsentwicklung zu leisten. Das dominierende Anliegen muss dabei die Erhaltung einer gesunden und leistungsfähigen Wirtschaft sein.

Die schweizerische Wirtschaft befindet sich in einem tiefgreifenden Strukturwandel, der besondere Rücksichtnahme voraussetzt, falls Arbeitsplätze und Wohlstand auf Dauer gesichert werden sollen. Die Festigung ihrer Investitions- und Innovationsbereitschaft ist von entscheidender Bedeutung. Der Exportwirtschaft müssen günstigste Wettbewerbsbedingungen gegenüber dem Ausland verschafft werden. Preis- und Zinsstabilität sind nach Möglichkeit zu gewährleisten, was eine weitere massive Verschuldung ausschliesst.

Das derart umschriebene Ziel sollte Motivation genug sein, um bereits mittelfristig aus dem durch Führungslosigkeit, Resignation, Vorurteile, Interessenbindungen und politische Spekulationen gekennzeichneten Tief herauszukommen. Auf dieser Grundlage liesse sich wohl der Versuch mit einiger Aussicht auf Erfolg wagen, schon in der nächsten Runde den Systemwechsel zur Mehrwertsteuer mit einem gegenüber der Vorlage vom 12. Juni erheblich reduzierten Satz zu vollziehen. Das wäre der grosszügigere, dem schweizerischen Industriestaat angemessenere Weg, verglichen mit einer Politik der kleineren Schritte, die keineswegs ohne Risiken ist. Sowohl das Ausmass der WUST-Erhöhung als auch die vom Bundesrat anvisierte Energiebesteuerung würden zu Auseinandersetzungen führen, ebenso wie die Ausgestaltung einer gegenüber dem 12. Juni modifizierten Mehrwertsteuer. Es liegt ausserdem in der politischen Konstellation begründet, dass jeder Ausbau der Konsumbesteuerung seinen Preis hat. Dieser Preis würde sich für eine dauerhafte und wirtschaftskonforme Steuerreform eher lohnen als für ein ungewisses Provisorium. Über diesen Preis sich rechtzeitig konkrete Vorstellungen zu machen, ist ein Gebot der Voraussicht. Die Beseitigung der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer würde insbesondere den Empfängern kleinerer Einkommen die Mehrbelastung auf dem Konsum tragbarer erscheinen lassen. Über das gewohnte Schema der verstärkten Belastung höherer Einkommen und Vermögen sowie der juristischen Personen hinaus sind neuerdings allfällige Massnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung ins Gespräch gebracht worden. Bei der unumgänglichen Interessenabwägung ist mit Nachdruck zu unterstreichen, dass in der heutigen wirtschaftlichen Situation die Unternehmungen keinesfalls durch zusätzliche Steuerbelastungen getroffen und in ihrer Entwicklungsfähigkeit blockiert werden dürfen.