

Finanzpolitik im Rahmen der Konjunkturpolitik

Referat von R. Bieri, Direktor der Eidg. Finanzverwaltung,
anlässlich der Botschafterkonferenz 1973 (29. August 1973)

In letzter Zeit wurde öfters der Vorwurf erhoben, die Finanzpolitik werde in unserem Land zu wenig in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt; die öffentliche Hand trage mit ihren wachsenden Defiziten im Gegenteil zu einer Verschärfung des steigenden Missverhältnisses zwischen Gesamtangebot und Gesamtnachfrage, mit andern Worten zu der inflatorischen Entwicklung der letzten Jahre bei. Ueber diesen Themenkreis könnten Bücher geschrieben und lange Vorlesungen gehalten werden. Sie erwarten von mir in dieser Morgenstunde jedoch sicher keine ökonomische Vorlesung. In der für ein orientierendes Kurzreferat zur Verfügung stehenden Zeit muss ich mich damit begnügen, Ihnen in Form einiger Streiflichter zu zeigen, welche Probleme sich in diesem Zusammenhang in der Praxis zeigen.

Bedeutung der öffentlichen Ausgaben in der Gesamtwirtschaft

Es ist an sich unverkennbar, dass die öffentlichen Haushalte heute in den modernen Industriestaaten einen derartigen Umfang angenommen haben, dass sie gesamtwirtschaftlich eine gewichtige Rolle spielen. Ueber die staatlichen Haushalte werden schon wegen ihren vielfältigen Verflechtungen mit nahezu allen Wirtschaftsbereichen wesentliche Effekte auf die für die Konjunkturentwicklung erhebliche Veränderung der Gesamtnachfrage ausgelöst. Mit wachsenden Staatsausgaben werden diese naturgemäss immer bedeutungsvoller. Der Gedanke liegt deshalb nahe, die öffentlichen Haushalte mit Hilfe ökonomischer Modelle so zu führen, dass die zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung



nötigen Wirkungen auf die Gesamtnachfrage oder die Auslastung der Produktivkräfte ausgeübt werden. Konjunkturpolitik wäre dann in erster Linie Aufgabe der Finanzpolitik. In der Praxis ist dies jedoch nicht so einfach, weil hierfür verschiedene Voraussetzungen fehlen. Besonders in der Schweiz ist die Steuerung der Finanzpolitik nach vorwiegend konjunkturpolitischen Gesichtspunkten - weder auf der Ausgaben- noch auf der Einnahmenseite - nicht im an sich erwünschten Masse möglich. Zwar hat auch bei uns der Anteil des öffentlichen Bereichs an der Gesamtleistung der Volkswirtschaft ganz beträchtlich zugenommen, wie die Entwicklung der Ausgaben des Bundes, der Kantone und Gemeinden in ihrem Verhältnis zum Volkseinkommen zeigt. (Bei einem langfristigen Vergleich muss das Volkseinkommen anstelle des um einige Milliarden höheren Bruttonsozialproduktes (BSP) als massgebende Gesamtgrösse gewählt werden, weil für letzteres erst seit 1948 Zahlen vorliegen.)

Während in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg die Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden nicht einmal einen Zehntel, jene des Bundes sogar nur rund 2 Prozent des Volkseinkommens erreichten, nahm dieser Anteil von 1910 bis zum Zweiten Weltkrieg ständig zu, sank in den ersten Nachkriegsjahren wieder etwas und stieg schliesslich seit Beginn der sechziger Jahre steil an.

Im Jahre 1972 erreichten die gesamten Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (ohne Doppelzählungen) nahezu 28 Milliarden, oder rund 24 Prozent des BSP.

Rechnet man auch noch die Ausgaben der öffentlichen Betriebe (SBB, PTT, Alkoholverwaltung und Militärwerkstätten), jene der Sozialwerke des Bundes (AHV, IV und SUVA) sowie die

Ausgaben der kantonalen und kommunalen Anstalten und Betriebe dazu, so kommt man auf insgesamt 44 Milliarden oder gut 38 Prozent des BSP. Dabei sind in diesen Zahlen noch nicht inbegriffen die Aufwendungen der Elektrizitätswerke und Privatbahnen, an denen die öffentliche Hand in erheblichem Umfange beteiligt ist.

Struktur der öffentlichen Ausgaben erschwert Manöverierbarkeit

Die an sich gewichtige Summe von heute wohl über 50 Milliarden stellt indessen keine einheitliche Manöveriermasse dar, die von einem zentralen Schaltpult aus nach Bedarf gesteuert werden kann. Bei der immer wieder erhobenen Forderung nach einer besseren Ausrichtung der Finanzpolitik auf konjunkturpolitische Bedürfnisse wird meist übersehen, dass sich die öffentlichen Ausgaben in unserem Lande nicht nur zu ungefähr gleichen Teilen auf die drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden, sondern auch auf mehr als 3000 Haushalte sehr unterschiedlicher Grössenordnung und Zielsetzungen aufteilen.

Folgende Zahlenbeispiele mögen dies kurz beleuchten:

Im Jahre 1972 betragen die Ausgaben

	<u>Kanton/Stadt</u>	<u>Mio Fr.</u>	<u>Verhältnis zu Bundesausgaben</u>
- Kanton mit grösstem Budget	Zürich	2 175	1/5
- Kanton mit kleinstem Budget	Appentell-Innerrhoden	22	1/500
- Gemeinde mit grösstem Budget	Stadt Zürich	1 322	1/8 *
- kleinere Gemeinde (ca. 5000 Einwohner)	Gemeinde Sarnen	8	1/2500

* rund 60mal Appenzell-Innerrhoden

Dazu kommt, dass in unserem föderalistisch aufgebauten Staat die Entscheidungen für volkswirtschaftlich bedeutsame Ausgaben in erheblichem Masse auf den unteren Stufen liegen. So machen die von Bund, Kantonen und Gemeinden vorgenommenen Investitionen zusammen rund einen Viertel ihrer Gesamtausgaben aus, wobei jedoch mehr als 90 Prozent dieses Viertels von den 25 Kantonen und mehr als 3000 Gemeinden ausgegeben werden.

Die Ausrichtung all dieser Haushalte auf übergeordnete Ziele ist auch deshalb schwierig, weil unsere staatlichen Institutionen von Natur aus schwerfällig, auf den Ausgleich der nach Sprache und Konfession verschiedenen Glieder, nicht aber für die Bildung von Schwergewichten ausgelegt sind. Dabei wird die Ausrichtung auf gesamtwirtschaftliche Ziele natürlich auch - das muss bei aller Wertschätzung unserer demokratischen Einrichtungen illusionslos gesehen werden - dadurch erschwert, dass die zu treffenden Entscheide weitgehend von der Zustimmung der Betroffenen abhängen. Diese versuchen verständlicherweise, Opfer und Lasten möglichst von sich ab- und anderen zuzuwenden.

Eine weitere erhebliche Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass die das Gleichgewicht wesentlich störenden Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung meistens verhältnismässig kurzfristig auftreten. Wohl zeigen sich erste Anzeichen oft recht früh. Bis indessen sichere Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen vorliegen, bleibt regelmässig nur noch wenig Zeit zu wirksamem Handeln. Nun können aber gerade öffentliche Ausgaben selten so rasch gesteuert werden, dass der in der konkreten Lage gewünschte Effekt noch innert nützlicher Frist eintrifft. Dies besonders dann, wenn es - wie dies seit Kriegsende bei uns stets der Fall war - darum geht, die Gesamtnachfrage durch Verschiebung und Streichung von Ausgaben zu drosseln.

Anders wäre es vielleicht, wenn die wirtschaftliche Entwicklung durch zusätzliche Einspritzungen angekurbelt werden müsste. Abmagerungskuren sind ja auch im privaten Leben keine einfache Sache.

Es darf eben nicht übersehen werden, dass die öffentlichen Haushalte in stets grösserer Vielfalt die zahlreichen Bedürfnisse widerspiegeln, welche die moderne technische und wirtschaftliche Entwicklung schafft und die der Staat in weitgehendem Masse zu erfüllen hat. Der Staat übt heute nicht mehr wie noch im 19. Jahrhundert bloss Ordnungsfunktionen aus, sondern hat in zunehmendem Masse Leistungen aller Art zu produzieren. Er ist zu einer grossen Unternehmung geworden. Wirtschaftliches Wachstum und steigender Wohlstand schaffen neue Bedürfnisse - insbesondere im Infrastrukturbereich - und zwingen die öffentliche Hand zur Anpassung.

Da Konjunkturpolitik ihrer Aufgabe nach - Sicherstellung wirtschaftlichen Wachstums ohne zu grosse Schwankungen - kurzfristige Wirkungen anstreben muss, lässt sich die naturgemäss auf langfristige Ziele ausgerichtete Finanzpolitik nur beschränkt in ihren Dienst stellen. Auf der Einnahmenseite ist dies theoretisch noch eher möglich, sofern die massgebende Fiskalordnung eines Landes die hierfür erforderliche Struktur und Flexibilität aufweist. In der Schweiz sind wir von einer solchen Ordnung jedoch sehr weit entfernt. Die Finanzordnung des Bundes ist ausgesprochen schwerfällig; müssen Steuererhöhungen doch auf dem Gesetzgebungs- wenn nicht gar Verfassungswege beschlossen werden. Die vom Bund auf dem Einkommen erhobene Wehrsteuer macht nur rund einen Drittel der Einkommens- und Vermögenssteuern aus. Sie erfasst ausserdem zwei bis drei Jahre zurückliegende Tatbestände, ist also zu wenig gegenwartsnahe, um sofort bestimmte Effekte im Verhalten der Wirtschaftssubjekte auszulösen.

Langfristige Bedeutung der Konjunkturpolitik für die Finanzpolitik

Aus der Feststellung, dass sich die öffentlichen Ausgaben nur in beschränkter Masse dazu eignen, im Rahmen eines konkreten Konjunkturdämpfungsprogrammes zur raschen Beseitigung von Gleichgewichtsstörungen beizutragen, darf nun allerdings nicht geschlossen werden, die Finanzpolitik habe sich überhaupt nicht um Konjunkturprobleme zu kümmern. Dies muss lediglich in längerer Sicht geschehen, einmal dadurch, dass sich der Staat bei der Beanspruchung von Produktivkräften Rechenschaft gibt, dass er sich mit der Privatwirtschaft in die knappen und nicht beliebig vermehrbaren Ressourcen zu teilen hat. Privater Sektor und öffentliche Hand bilden Teil einer und derselben Volkswirtschaft, die letztlich alles tragen muss. In unserem Land sind wir bereits an solche Grenzen angestossen; denken Sie nur an den in einem rohstoffarmen Land wichtigen Produktionsfaktor Arbeitskraft. Die inflatorische Entwicklung der letzten Jahre ist Ausdruck der Tatsache, dass die Gesamtnachfrage, zu der die öffentliche Hand - wie erwähnt - über ein Drittel beiträgt, weit über die Produktionskapazität hinaufgetrieben worden ist. Die auf der ganzen Front festzustellende Verschlechterung bei den öffentlichen Haushalten hat den steilen Anstieg der Inflationskurve zweifellos mitverursacht.

Lassen Sie mich die Situation abschliessend kurz anhand der Verhältnisse beim Bund etwas näher beleuchten:

Wie in der Botschaft zum Voranschlag 1973 ausgeführt worden ist, haben die Ausgaben und Einnahmen des Bundes seit 1960 wie folgt zugenommen:

- die Ausgaben um 340 Prozent
- die Einnahmen um 240 Prozent

Dabei zeigte sich - wie unser Departement übrigens seit einiger Zeit vorausgesagt hat - in den letzten Jahren eine deutliche Scherenbewegung zwischen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung. Während der Bund in den Nachkriegsjahren nur zweimal ein Defizit ausweisen musste (das erste in der Koreakrise), sind/^{wir} zu Beginn der siebziger Jahre in eine eigentliche Defizitperiode geraten, wie folgende Zahlen zeigen:

- Rechnung 1971: Defizit von 300 Mio (statt Benefice von 90 Mio)
- Rechnung 1972: Defizit von 200 Mio (statt Benefice von 200 Mio)
- Voranschlag 1973: Defizit von 200 Mio, das nach den neuesten Zwischenschätzungen auf 400 bis 500 Mio ansteigen dürfte
- Voranschlag 1974: Defizit wohl mindestens gleich hoch wie das für 1973 budgetierte (Resultat Bereinigung auf Verwaltungsebene über 600 Mio)
- Erste Planungszahlen für 1975 und 1976 ergeben Ausgabenüberschüsse in der jenseits von Gut und Böse stehenden Grössenordnung von 1,5 bis 2 Milliarden.

Der Bund betreibt deshalb trotz aller gegenteiligen Bemühungen in reichem Masse Defizitpending; statt durch Einnahmenüberschüsse überschüssende Kaufkraft abzuschöpfen.

Für die Entwicklung in den Jahren bis 1980 haben erste Trenduntersuchungen, die wir dieses Frühjahr in Vertiefung früherer Untersuchungen durchführten, folgendes Bild ergeben:

~~*Grafik~~ Steiles Ansteigen der Ausgaben auf 22 bis nahezu 26 Milliarden, bei einem deutlichen Nachhinken der Einnahmenkurve.

Auch Detailstudien bestätigen, dass es sich bei der erwähnten Scherenbewegung nicht um eine vorübergehende Erscheinung handelt. Diese ist vielmehr strukturell bedingt. Woher kommt das ?

~~*Grafik~~ Vier Fünftel der Bundesaussgaben entfallen heute auf sieben der insgesamt 18 Aufgabengebiete, nämlich:

- Landesverteidigung
- Soziale Wohlfahrt
- Verkehr
- Landwirtschaft
- Unterricht und Forschung
- Beziehungen zum Ausland
- Umweltschutz

~~*Grafik~~ Wesentlich ist dabei die Feststellung, dass die Mehrzahl dieser Ausgabengruppen in den vergangenen Jahrzehnten sehr stark angewachsen ist, wesentlich schneller als das allgemeine wirtschaftliche Wachstum. Für die Zeit von 1950 bis 1972 ergibt sich folgendes Bild:

- Wirtschaftliches Wachstum, dargestellt durch den Verlauf des BSP
- Landesverteidigung: früher die gewichtigste Ausgabe des Bundes, nimmt mehr oder weniger im Gleichschritt zu (Anteil unverändert)
- Soziale Wohlfahrt: seit Beginn 1960 ganz beträchtlicher Anstieg; stark überdurchschnittlich

- Verkehr: seit 1960 beträchtlicher Anstieg (Abflachung, wieder Anstieg; stark überdurchschnittlich)
- Unterricht und Forschung: seit Mitte der fünfziger Jahre beträchtlicher Anstieg; stark überdurchschnittlich (Wachstumsrate zum Teil über 20 Prozent)
- Landwirtschaft: ungefähr im Gleichschritt
- Beziehungen zum Ausland: seit Mitte der fünfziger Jahre, besonders seit Mitte der sechziger Jahre, beschleunigter Anstieg
- Umweltschutz: noch kleiner Anteil, aber aussergewöhnlich starkes Wachstum.

Nahezu die Hälfte der Bundesausgaben wächst seit einiger Zeit im Vergleich zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung des Landes stark überproportional an. Demgegenüber nehmen die Einnahmen ungefähr im Gleichschritt zum Wachstum des Brutto-sozialproduktes zu. Daraus resultiert zwangsläufig eine Scherenbewegung, die sich tendenziell eher verschärfen dürfte. Es kann hier nicht im einzelnen untersucht werden, welches die Gründe für den starken Anstieg der verschiedenen Ausgabengruppen sind. Es sei nur auf das Phänomen des exponentiellen Wachstums hingewiesen, dessen Bedeutung noch nicht überall erfasst worden ist. Dies rührt zum Teil davon her, dass auch eine exponentiell verlaufende, d.h. jährlich um die gleiche prozentuale Zuwachsrate wachsende Kurve (die geometrische Reihe) im Anfang in tragbaren Grössenordnungen steigt. Die Situation wird erst dann kritisch, wenn solche Kurven in einen steilen Anstieg übergehen.

Wenn eine Ausgabe jährlich um 7 Prozent zunimmt, verdoppelt sie sich in zehn Jahren. Ein Wachstum von 15 Prozent pro Jahr, wie dies in verschiedenen Bereichen als selbstverständlich, ja sogar als Minimum angesehen wird, führt zu einer Verdoppelung in fünf Jahren.

Auch ohne grosse mathematische Kenntnisse ist zu erkennen, dass Ausgabensteigerungen, wie sie in einzelnen Bereichen in den vergangenen Jahren auftraten, nicht ständig weitergeführt werden können. Es kann nicht am Schluss jede Gruppe 100 Prozent des Bruttosozialproduktes für sich beanspruchen. Eine Entwicklung, bei welcher die Ausgaben ständig rascher zunehmen als die Einnahmen, wird nicht lange durchgehalten werden können. Heute sind wir bereits mit den Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben, konfrontiert; war der Bundesrat doch gezwungen, am Budgetentwurf recht einschneidende Kürzungen vorzunehmen.

Die öffentliche Hand muss daher im Interesse einer gesunden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dafür sorgen, dass die Ausgabenentwicklung ihrer Kontrolle nicht entgleitet. Angesichts der zunehmenden Diskrepanz zwischen den in einer modernen Industriegesellschaft ins Unermessliche ansteigenden Bedürfnissen und den begrenzten Produktionsmöglichkeiten muss dadurch ein gangbarer Weg gefunden werden, dass

- auch die öffentliche Hand sich vermehrt auf das für die Zukunft des Landes wirklich Wichtige konzentriert (es kann nicht alles, was an sich wünschbar und möglich wäre, verwirklicht werden);
- die Effizienz der öffentlichen Ausgaben erhöht wird, indem wir vermehrt darnach trachten, durch Rationalisierung das Maximum aus dem ausgegebenen Franken herauszuholen.

Für die Finanzpolitik bedeutet dies, dass durch gründliche und sorgfältige Planung ein ausgeglichenes, unnötige Ballungen vermeidendes Wachstum der Ausgaben anzustreben ist, das der Leistungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft angemessen ist. Dadurch leistet sie langfristig einen wesentlichen Beitrag für eine gesunde Wirtschaftsentwicklung und damit auch für die Konjunkturpolitik.

*

*

*