

### III. Konjunktur, Staat und öffentliche Finanzen

Jeder erwartet vom Staat  
Sparsamkeit im allgemeinen  
und Freigiebigkeit im besonderen.  
(Anthony Eden)

1. Es scheint nicht nur Zyklen in der wirtschaftlichen Aktivität zu geben, sondern auch Zyklen in der wirtschaftstheoretischen Auseinandersetzung mit dem Phänomen „Konjunktur“. Im Anschluss an die grundlegenden Arbeiten von *Keynes* – beziehungsweise von dem, was von seinen Lehren in das Bewusstsein eines breiteren Kreises eingegangen ist – wurde den öffentlichen Finanzen eine sehr grosse, ja sogar die Hauptrolle in der Stabilisierungspolitik zuerkannt. Die Bekämpfung der *Arbeitslosigkeit* bedingte die Schaffung zusätzlicher realer Nachfrage. Dies konnte am leichtesten dadurch geschehen, dass der Staat selbst verstärkt als Nachfrager auftrat und zu diesem Zweck bewusst ein Budgetdefizit in Kauf nahm. Dies schien der sicherere Weg, die Nachfragerlücke zu schliessen, als durch eine grosszügige Geld- und Kreditpolitik. Bekannt ist der Ausspruch geworden, dass man ein Pferd wohl zur Tränke führen kann, es jedoch selbst saufen muss.

Nach dem Zweiten Weltkrieg stellte sich dann das konjunkturelle Problem anders als erwartet. Mit der Inflation trat die entgegengesetzte Abweichung von der konjunkturellen Stabilität in den Vordergrund. Es war naheliegend, im konjunkturpolitischen Konzept zunächst ebenfalls auch nur „das Vorzeichen zu ändern“. In Inflationsphasen und bei konjunktureller Überhitzung seien Budgetüberschüsse anzustreben, sei dies durch Zurückstellen baureifer Projekte oder durch Verzicht auf Steuersenkungen, die dank Wirtschaftswachstum und Inflation möglich wären. Damit war auch das Konzept vom antizyklischen Verhalten der öffentlichen Hand Allgemeingut geworden.

Doch wiederum kam es anders, als man dachte. Während über zwanzig Jahren gab es – in der Schweiz zumindest – nur eine Abweichung vom Gleichgewichtspfad, jene nach oben: die *Inflation*. Die antizyklische Finanzpolitik war mit der Zeit einfach nicht mehr durchzuhalten, sogar selbst wenn man gewollt hätte, was auch umstritten ist. Sie bedingte nämlich einen einigermaßen gleichmässigen Konjunkturverlauf. Der konjunkturelle Rückschlag kam einfach nicht, und damit konnten die zurückgestellten Projekte nie durchgeführt werden. Auch wurde der politische Druck in Richtung Steuersenkung – u. a. unter dem Stichwort der Ausschaltung der kalten Progression – immer stärker. In einem konjunkturell ungünstigen Zeitpunkt, Ende der 50er Jahre, wurde nachgeholt, was sich in den zehn bis fünfzehn Jahren zuvor aufgestaut hatte. Die Finanzpolitik wirkte prozyklisch. Parallel dazu ging ein Wandel in der Einschätzung der stabilisierungspolitischen Instrumente. Die

Geld- und Kreditpolitik (Geldmengenpolitik) erhielt Aufwind, und bei den öffentlichen Finanzen beschränkte man sich darauf zu fordern, dass sie wenigstens konjunkturneutral wirkten.

Gegenwärtig scheinen wir an der Schwelle einer neuen konjunkturellen Phase zu stehen. Wir beobachten nicht nur Inflation bei Vollbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit bei konstanten oder gar sinkenden Preisen, sondern die Kombination beider Übel: *Inflation und Arbeitslosigkeit*, zudem verbunden mit einem stagnierenden oder rückläufigen Sozialprodukt (Stagflation). Wird es zu einer Renaissance der Finanzpolitik kommen? Manches spricht dafür. Unübersehbar ist jedenfalls, dass das gleichzeitige Auftreten mehrerer Zielabweichungen von der konjunkturellen Stabilität den zahlenmässigen Bedarf an Instrumenten erhöht.

#### Diagnose

2. Budgetdefizite, definiert als Salden der Finanzrechnung öffentlicher Haushalte, können als Ausdruck einer *Nachfrage- oder Anspruchsinflation* angesehen werden. Man spricht daher auch von *Budgetinflation*. Die kollektiven Ansprüche an das Sozialprodukt übersteigen den durch die Steuerzahlungen ausgedrückten Verzicht auf private Verfügung über Güter und Dienstleistungen. Die Staatsausgaben sind höher als die Staatseinnahmen. Daraus wird die konjunkturpolitische Forderung abgeleitet, der Staat habe in Inflationsphasen Budgetüberschüsse anzustreben, um die im privaten Bereich bereits bestehende Übernachfrage (durch privaten Konsum, private Investitionen und Exportüberschuss) zu kompensieren.

3. Diese Forderung ist jedoch hauptsächlich aus zwei Gründen allzu vereinfacht:

- a) Bei einer Übernachfrage des privaten Bereichs ist es unzulässig, zum vornherein den staatlichen Sektor zu einer Kompensation zu zwingen. Notwendig sind vielmehr Überlegungen über die wünschbare *Aufteilung des Sozialprodukts zwischen privatem und öffentlichem Bereich* auf kurze und lange Sicht. Anschliessend ist zu überprüfen, durch welche Ausgaben- und Steuerpolitik diese gewünschte Aufteilung erreicht werden kann. Um Missverständnissen vorzubeugen, sei betont, dass die bestehenden staatlichen Aufgaben und Ausgaben nicht als sakrosankt angesehen werden sollen; vielmehr muss auch bei „traditionellen“ staatlichen Aktivitäten untersucht werden, ob sie nicht besser dem privaten Bereich überlassen werden können.
- b) Die Forderung nach Budgetüberschüssen in inflationären Phasen kann auch deshalb in dieser einfachen Form nicht einfach übernommen werden, weil es sich gezeigt hat, dass Inflation nicht nur durch Überschussnachfrage, sondern *auch durch Kostendruck* (bei den Löhnen, bei ausländischen Preisen, insbesondere von Rohstoffen) verursacht werden kann.

Trotz dieser Einschränkungen kommt der Finanzpolitik insbesondere bei einer mit Vollbeschäftigung begleiteten Inflation Bedeutung zu. Sie muss jedoch immer im

Zusammenhang mit den übrigen Instrumenten der Antiinflationpolitik – insbesondere der Geldpolitik – gesehen werden.

4. Selbst wenn das übervereinfachte Postulat akzeptiert würde, wäre es für die Schweiz falsch, in den *Defiziten der öffentlichen Hand* den Hauptgrund für die Inflationsbeschleunigung nach 1970 zu sehen. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, hat der Anteil der Defizite von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen nie mehr als 2 % des Bruttosozialproduktes ausgemacht.

Auffallend für die letzten zehn bis fünfzehn Jahre ist der *Anstieg des Anteils der Staatsausgaben am Sozialprodukt* (1938: 18,1 %, 1950: 19,6 %, 1960: 17,5 %, 1967: 21,6 %, 1974: 25,7 %). Obwohl der Anteil der im staatlichen Bereich Beschäftigten weniger rasch gestiegen ist als der Anteil an den Staatsausgaben, dürfte darin doch auch eine Inflationsursache zu suchen sein. Dieser Anstieg ist nämlich Zeichen für einen Strukturwandel in der Beschäftigung: von Bereichen mit hoher und rasch wachsender zu solchen mit tiefer und langsam wachsender Produktivität. Budgetdefizite sind in Inflationszeiten – abgesehen von ihrer tendenziell inflationsverstärkenden Wirkung – vor allem *aus psychologischen Gründen abzulehnen*. Der Staat wird unglaublich, wenn er von den Privaten freiwillige Verzichte fordert oder sie ihnen im Rahmen der Teuerungskämpfung zwangsweise auferlegt, ohne selbst mit dem guten Beispiel voranzugehen.

5. Ob staatliche Defizite tatsächlich inflationär wirken, hängt zu einem guten Teil von ihrer *Finanzierung* ab. Verschuldet sich der Staat gegenüber der Notenbank und erhöht sich dadurch die Geldmenge, so ist eine inflationäre Wirkung kaum zu vermeiden. Begibt sich der Staat hingegen auf den Kapitalmarkt und werden seine Anleihen nicht dank neuen Bankkrediten oder Geldmengenerhöhung gezeichnet, so steigt tendenziell das Zinsniveau. Dadurch werden Investitionen und zum Teil auch der private Konsum vermindert. Diese dämpfende Wirkung steigender Zinssätze ist auch für die Schweiz nachweisbar. Die gerade für die Schweiz oft behauptete preistreibende Wirkung ist nicht nur auf die Zinserhöhungen an sich, sondern auch auf die oft damit politisch erzwungene und über die enge aussenwirtschaftliche Verflechtung erleichterte Geldmengenexpansion zurückzuführen: Höhere Zinssätze führen vor allem wegen der Hypothekarzinssteigerungen zu Forderungen nach höheren Mietzinsen und Agrarpreisen. Die Nationalbank, die bei den heutigen flexiblen Wechselkursen zwar eine bessere Kontrolle über die Geldmenge besitzt, wird unter politischen Druck gesetzt, die Geldmenge zu erhöhen, damit die Agrar- und Mietpreis- sowie die vielen anderen damit verbundenen Lohn- und Preisforderungen tatsächlich durchgesetzt werden können.

6. Entgegen der landläufigen Meinung *profitiert der Staat nicht unbedingt von der Inflation* – zumindest nicht der Bund. Zwar steigen seine Einnahmen wegen der kalten Progression überdurchschnittlich, doch ist er auf der Ausgabenseite der Teuerung besonders stark ausgesetzt. Die Staatsausgaben werden zu einem grossen

Tabelle 1

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Index der Konsumentenpreise, Zunahme in % p.a.	3,4	3,1	3,4	4,7	3,6	2,4	2,5	3,6	6,5	6,7	8,7	9,8
Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (ohne Doppelzählungen) in Mrd. Fr.	9,9	11,4	12,4	14,0	14,9	16,4	18,1	20,3	24,2	27,8	32,0	35,4
in % der BSP	19,7	20,6	20,6	21,7	21,6	22,1	22,3	22,8	24,0	23,9	24,7	25,7
Überschüsse/Defizite in Mio. Fr.												
Bund	126	420	31	5	156	157	28	210	294	247	779	206
Kantone	--	55	275	404	276	234	208	246	829	952	507	994
Gemeinden	56	175	176	339	299	279	303	429	984	1237	900	800
Total (ohne Doppelzählungen)	84	55	546	782	677	406	484	446	1999	2305	2150	2000
Total in % der BSP	0,2	0,1	0,9	1,2	1,0	0,5	0,6	0,5	2,0	2,0	1,7	1,4

1973 z. T. geschätzte Zahlen: 1974 Budgetzahlen.

Quelle: Öffentliche Finanzen der Schweiz, 1972, Bern 1974, S. 10 f. Faltprospekt Öffentlicher Finanzen der Schweiz, 1975. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, verschiedene Jahrgänge.

Teil für lohnintensive Güter mit beschränkten Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung ausgegeben. (Schätzungen von Professor Alfred Meier von der Hochschule St. Gallen für das Jahr 1971 ergaben für eine unterstellte 10prozentige Inflation unter der Annahme, dass die kalte Progression nicht ausgeschaltet wird, das in Tabelle 2 gezeigte Bild.)

Tabelle 2

	Bund	Kantone	Gemeinden	Total
Mehreinnahmen aufgrund der kalten Progression der Einkommenssteuer, Mio Fr.	+ 55	+ 168	+ 163	+ 386
Änderungen bei den übrigen Einnahmen und bei den Ausgaben, Mio Fr.	- 325	+ 2	+ 50	- 273
	- 270	+ 170	+ 213	+ 113
Inflationsgewinne bei der Staatsverschuldung abzüglich Verschlechterungen bei den öffentlichen Betrieben, Mio Fr.	- 370	- 384	+ 580	- 166
Inflationsgewinne bzw. -verluste insgesamt, Mio Fr.	- 640	- 214	+ 801	- 53

Quelle: Alfred Meier, Geldwertstabilität aus der Sicht des öffentlichen Sektors, Vortrag an der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Zürich 1974.

7. Die stabilisierungspolitisch erwünschten Budgetüberschüsse in Inflationszeiten werden durch eine Reihe *politischer Faktoren* verhindert:

(a) Inflationsbekämpfung fordert – im Gegensatz zur Ankurbelung der Konjunktur – *Verzichte auf Forderungen an das Sozialprodukt*. Diese Verzichte treffen in der Regel einzelne Bevölkerungsschichten und Wirtschaftszweige besonders stark, während sich der Nutzen der Teuerungsbekämpfung mehr oder weniger gleichmässig auf alle verteilt. Die besonders stark Betroffenen schliessen sich zu einem „Kartell der Dämpfungsgegner“ zusammen, während sich die grosse Zahl der übrigen passiv verhält, weil sie schlecht organisiert sind (wie die Konsumenten) und sich der Aufwand für sie im Vergleich zur nur geringen Begünstigung – die darüber hinaus allen zukommt – nicht lohnt.

Verstärkt wird diese Asymmetrie noch dadurch, dass sich immer mehr soziale Randgruppen organisieren, Forderungen stellen und so zusätzliche Ansprüche an das Sozialprodukt richten. Je mehr bei der Finanzierung der Staatsausgaben auf das Leistungsfähigkeitsprinzip abgestellt wird, desto erfolgreicher sind sie dabei. . . und desto mehr Kosten werden auf Dritte abgewälzt. Derartige Pro-

zesse zugunsten der Preisstabilisierung rückgängig zu machen, ist politisch kaum möglich. Die Zahl der Ziel- und Interessenkonflikte scheint wegen immer mehr „wohlerworbener Rechte“ zuzunehmen.

- (b) Die politische Aktivität gegen die Inflation wird dadurch erschwert, dass in modernen Industriegesellschaften *die Mengen vor den Preisen reagieren*. Eine Antiinflationpolitik belastet anfänglich viele durch einen merklichen Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität, der Preisauftrieb verlangsamt sich hingegen erst viel später.
- (c) Inflationbekämpfung ist gerade wegen der Zeitverzögerung in der Wirkung namentlich *für Politiker*, die sich periodisch wiederwählen lassen müssen und daher auf eine gewisse Popularität angewiesen sind, *eine undankbare Aufgabe*. Mit Steuererhöhungen und Ausgabensenkungen können auf politischer Ebene kaum Lorbeeren geholt werden. Insbesondere vor Wahlen werden sich Politiker entschieden dagegen wehren.
- (d) In der Schweiz bestehen grundsätzlich *Unterschiede zwischen Ausgaben- und Finanzierungsentscheiden*.
  - i) Jede Steuererhöhung und fast jede Erhöhung einer andern Abgabe bedarf in einer Abstimmung der Zustimmung des Volkes, während *Entscheidungen über öffentliche Ausgaben bedeutend leichter zustande kommen* (Budget als nicht referendumsfähiger Bundesbeschluss, fehlendes Finanzreferendum im Bund, meist nur fakultatives Finanzreferendum in den Kantonen).
  - ii) *Über die einzelnen Staatsausgaben wird weitgehend losgelöst von ihrer Finanzierung entschieden*. Diese muss zwingend nur einmal im Jahr, bei der Aufstellung des Budgets, in Betracht gezogen werden. In diesem Zeitpunkt ist aber eine systematische Beurteilung der Ausgaben nach ihrer sachlichen und zeitlichen Priorität kaum mehr möglich, so dass entweder überall um gleich viel oder schwergewichtig bei den Investitionen gekürzt wird.
- (e) Die *öffentliche Verwaltung* als budgetvorbereitende Instanz hat auch in der schweizerischen Demokratie solange *wenig Anreize zum Sparen* und zur Berücksichtigung der Finanzierungsbeschränkungen, als ihre Leistungen marktmässig nicht bewertet und nur anhand der dafür getätigten Ausgaben gemessen und beurteilt werden. Jede Verwaltungsabteilung ist daher tendenziell bestrebt, ihr eigenes Budget auszudehnen, um dadurch ihre Bedeutung und ihr Prestige im Vergleich zu den anderen Abteilungen zu erhöhen.
- (f) Die einzelnen *Kantone* und erst recht *Gemeinden* haben *wenig Anreiz*, aus eigenem Antrieb einen Beitrag zur Inflationbekämpfung zu leisten. Von ihren Anstrengungen (Steuererhöhungen und Ausgabensenkungen) profitieren nicht nur die eigenen Einwohner, sondern auch alle anderen Schweizer. Preisstabilität ist in räumlicher Hinsicht ein Kollektivgut.
- (g) Der fehlende Konjunkturartikel erlaubte es den Gegnern der Teuerungsbekämpfung, mit dem Hinweis auf die fehlende Rechtsbasis das *rechtzeitige* Ergreifen von Massnahmen gegen die Inflation zu blockieren.

Erfolgreiche Inflationsbekämpfung mit Hilfe der Finanzpolitik bedingt, dass die angeführten „politischen Faktoren“ bei der Ausgestaltung der Finanzordnung mitberücksichtigt werden.

8. Bund, Kantone und Gemeinden machen nur einen Teil des politisch beeinflussten (d. h. nicht marktmässig gesteuerten) Bereichs hochentwickelter Volkswirtschaften aus. Ein weiterer Teil entfällt auf die *öffentlichen Unternehmungen* (bes. PTT, SBB) und auf die *Sozialversicherung* (über die in der Schweiz gegen 10 % des Volkseinkommens umgeschichtet wird). Da die durch sie ausgelösten Entzugseffekte (selbst bei ausgeglichenen Rechnungen) nur zufälligerweise ihren Expansionseffekten entsprechen, beeinflussen sie die konjunkturelle Entwicklung. Im allgemeinen wird es abgelehnt, sie bewusst mit der Konjunktursteuerung zu betrauen. Die öffentlichen Unternehmungen sollen öffentliche Güter und Dienste möglichst wirtschaftlich anbieten, und die Sozialversicherungswerke sollen möglichst zweckmässig die Existenzsicherung Nichterwerbs- oder Nichtarbeitsfähiger vornehmen. Sie sollen nicht in einen Konflikt geraten, indem ihnen Stabilisierungsaufgaben aufgebürdet werden.

Damit sei nicht gesagt, die öffentlichen Unternehmungen und die Sozialversicherung sollten ausserhalb der Stabilisierungspolitik stehen. Die entsprechenden Rahmenbedingungen müssen ihnen – wie den privaten Unternehmungen – durch den Bund gesetzt werden. Wichtig ist vor allem, dass ihre „Konstruktion“ unter Berücksichtigung der Einkommens- und Beschäftigungseffekte erfolgt. Beispielsweise hat im Fall der Altersversicherung das Umlageverfahren eine andere Wirkung als das Deckungskapitalverfahren und die Volldynamisierung eine andere als von Zeit zu Zeit durch politische Instanzen vorgenommene Rentenanpassungen. Auf diese damit zusammenhängenden und noch wenig erforschten Fragen kann hier nicht näher eingegangen werden.

#### Folgerungen

9. Die zu schaffende finanzpolitische Strategie und das dazugehörige Instrumentarium der Konjunkturpolitik hat zwei Arten von Ansprüchen zu genügen:

- (a) Es müssen diejenigen Mittel bereitgestellt werden, die gemäss den Erkenntnissen der Wissenschaft *zur Inflationsbekämpfung geeignet* sind. Als Grundsatz kann gelten, dass für jedes anzustrebende Ziel mindestens ein besonderes Instrument zur Verfügung stehen sollte. Auch müssen die Zielbeziehungen berücksichtigt werden. Die Stagflation z. B. bedingt ein differenzierteres Instrumentarium als die reine Inflation.
- (b) Die Instrumente müssen *politisch einsatzfähig* sein, zudem im richtigen Zeitpunkt eingesetzt werden können, damit sie nicht prozyklisch wirken. Sie müssen so ausgestaltet werden, dass eine politisch akzeptierbare Verteilung der Lasten bewirkt wird, etwa indem zum vornherein bestimmte Kompensationen

für starke Belastungen vorgesehen werden. Darüber hinaus müssen aber die Instrumente so konzipiert sein, dass die Partialinteressen sich nur schwer durchsetzen können und auf den Widerstand anderer Gruppen stossen. Die Frage der Einsatzfähigkeit ist bei den Instrumenten der Inflationsbekämpfung darum von besonderer Bedeutung, weil, wie gezeigt, der Ziel- und Interessenkonflikt viel grösser ist als bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

10. *Steuererhöhungen* – bewusst vorgenommen oder im Zuge der kalten Progression – gelten allgemein als geeignetes Mittel der Inflationsbekämpfung. Insbesondere die progressive Einkommensteuer wirke wegen des ihr eingebauten automatischen Stabilisators in Inflationsphasen dämpfend. Ob dem tatsächlich so ist, hängt von einer grösseren Zahl von – aus politischen Gründen nicht immer und schon gar nicht von selbst erfüllten – Bedingungen ab:

- (a) Das automatische Hineinwachsen in höhere Steuersätze hat eine *unerwünschte Verteilungswirkung* zur Folge. Die allerobersten Einkommenschichten werden nämlich durch diese kalte Progression nicht belastet, sondern vor allem die mittleren Einkommenschichten, die die Grosszahl der politisch aktiven Wähler ausmachen. Die kalte Progression wird daher periodisch ausgeschaltet. Eine automatische und vollständige Ausschaltung ist abzulehnen, weil sie zu wenig dem unter Ziff. 6 erwähnten Tatbestand gerecht wird, wonach der Staat seinerseits der Inflation in überdurchschnittlichem Ausmass ausgesetzt ist.
- (b) Ist der zeitliche Abstand zwischen Einkommensentstehung und Steuerzahlung sehr lang, so kann sich die beabsichtigte automatische Stabilisierung in Wirklichkeit als *destabilisierend* erweisen. Im Hinblick auf das Ziel der konjunkturellen Stabilität wäre das Quellenabzugsverfahren, wie es bereits heute bei den AHV-, IV-, EO-Prämien befolgt wird, vorzuziehen. Auf der andern Seite spricht gegen den Quellenabzug die Tatsache, dass sich der Bürger weniger bewusst wird, wieviel ihn der Staat kostet. Nicht nur wird dadurch der Steuerwiderstand verringert, sondern die Forderungsmentalität und das Gefühl, dass die andern zahlen, gefördert (vgl. auch Ziff. 15).
- (c) Der Anteil der Einkommens- und Ertragssteuern an den gesamten Staatseinnahmen beträgt beim Bund 14 %, bei den Kantonen und Gemeinden zusammen 42 %. Da höchstens von diesen zwei Steuern eine automatische Stabilisierungswirkung nennenswerten Ausmasses ausgeht und nur der Bund ausreichende Anreize zur Inflationsbekämpfung hat, kann die schweizerische Steuerstruktur als wenig stabilitätsgerecht bezeichnet werden. Hier ist im Rahmen der *Steuerharmonisierung* Abhilfe zu schaffen. Andernfalls muss der Bund die direkten Steuern aus- und nicht abbauen.
- (d) Ob Steuererhöhungen tatsächlich inflationsdämpfend wirken, hängt zu einem guten Teil von der *Geldpolitik* der Nationalbank ab. Betreibt sie eine sehr lockere Geldmengenpolitik, so haben die Unternehmer die Gewähr, dass sie die Steuern bezahlen und überwälzen können, und die Gewerkschaften können ohne Risiko eines Beschäftigungsrückgangs neben den üblichen Lohnforde-



rungen die erhöhte Steuerbelastung in Rechnung stellen. Vermag andererseits die Nationalbank die Geldmenge knapp zu halten, so gelingt die durch die Steuererhöhung angestrebte Kaufkraftabschöpfung wegen der verminderten Überwälzungsmöglichkeiten.

- (e) Steuererhöhungen haben nur dann den gewünschten Stabilisierungseffekt, wenn die Erträge dem Kreislauf entzogen, d. h. *sterilisiert* werden. Diese Voraussetzung ist aus politischen Gründen nur schwer zu erfüllen, namentlich wenn Überschüsse angestrebt werden. Von manchen politischen Gruppierungen werden „Steuern auf Vorrat“ aus Prinzip abgelehnt, andere Gruppierungen wiederum sehen darin eine willkommene Gelegenheit zur Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben.

11. Die *Verminderung der Staatsausgaben* zur Dämpfung der Überkonjunktur ist im politischen Prozess meist weniger akzeptabel als Steuererhöhungen, ausser es bestünde bereits eine eindeutige Überversorgung mit öffentlichen Gütern. Selbst dann glaubt noch jede Interessengruppe an eine Unterversorgung mit denjenigen Leistungen, die ihr selbst zugute kommen (aber im wesentlichen durch andere finanziert werden). Weil diese Haltung noch durch die öffentliche Verwaltung unterstützt wird, lässt sich *selten eine Mehrheit für wirklich massive Ausgaben-senkungen* finden. Falls Ausgaben-senkungen vorgenommen werden, dann fast nur für Investitionsprogramme. Hier wird mit einer Streichung kein staatlicher Arbeitsplatz und kein bereits laufendes staatliches Programm in Frage gestellt. Gerade Investitionen leisten jedoch am ehesten einen Beitrag zur Produktivitätssteigerung und zur Angebotserhöhung in der Zukunft. *Je mehr Investitionen das Opfer von Ausgaben-kürzungen werden, desto weniger gelingt der Ausgleich von Angebot und Nachfrage in der Zukunft.*

12. Eine Voraussetzung zur Überwindung dieses unbefriedigenden Aspektes stabilitätsorientierter Finanzpolitik liegt in einer *Verbesserung der Finanz- und Budget-planung*. Der Spielraum zur Berücksichtigung der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit ist bei einer Betrachtung von vier Jahren grösser als beim Einjahresbudget; damit sind die Sachzwänge kleiner. Im Rahmen einer neuen Finanzplanungs- und Budgetpolitik wären für alternative erwartete Inflationsraten unterschiedlich umfangreiche Ausgabenprogramme vorzusehen. Bei der Rezession als umgekehrtem Fall der Abweichung vom Gleichgewichtspfad wird dies mit dem Eventualhaushalt bereits getan.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass isoliert durchgeführte Steuererhöhungen noch keinen hinreichenden Beitrag zur Inflationsbekämpfung darstellen. Ebenso wenig kann ein Gemeinwesen seine Stabilisierungsaufgabe bereits mit Ausgaben-senkungen als gelöst betrachten. Die Gefahr ist gross, dass *Ausgaben-senkungen als Anlass für Steuersenkungen* (beziehungsweise zum Verzicht auf konjunkturpolitisch erforderliche Steuererhöhungen) genommen werden, so dass die Finanzpolitik keinen Beitrag zur Inflationspolitik leistet.

13. Wegen des kleinen Anteils des Bundeshaushalts müssen auch die *Kantone und Gemeinden* zu einer stabilitätskonformen Saldopolitik verpflichtet werden. Die heutige Lösung, Emissionskontrolle und Gentlemen's Agreements bei der Budgetaufstellung (z. B. Wachstum der Ausgaben nicht höher als Wachstum des nominellen Sozialprodukts; Defizit nicht höher als im Vorjahr), stellt einen Schritt in richtiger Richtung dar, vermag indessen noch nicht voll zu befriedigen. Die Gentlemen's Agreements stellen eine *lex imperfecta* dar; es bestehen Umgehungsmöglichkeiten in Form der Verschuldung gegenüber Pensionskassen, privaten Unternehmungen und dergleichen. Die einzige befriedigende Lösung ist die *Verschuldungsplafonierung*: Innerhalb der vom Bund (oder von einem Kanton) festzulegenden Verschuldungsgrenzen soll ein Kanton (oder eine Gemeinde) eine selbständige Finanzpolitik betreiben können. Der Vorzug des föderativen Staatsaufbaus besteht ja vor allem darin, dass die einzelnen untergeordneten Gebietskörperschaften die Bedürfnisse ihrer Einwohner am besten kennen.

14. Zur Erreichung von politischen Mehrheiten im Hinblick auf die Durchführung von Massnahmen zur Inflationsdämpfung müssen die *Interessen- und Zielkonflikte* verringert werden. Dies scheint auf den ersten Blick unmöglich zu sein. Es gibt jedoch vier Ansatzpunkte:

- (a) An sich ist (fast) jedermann für Preisstabilität. Man wendet sich jedoch dagegen, wenn bekannt ist, dass man durch eine Dämpfungsaktion belastet wird. Gelänge es, in einem vorgelagerten Verfahren zu entscheiden, was gegen eine allfällige Inflation zu unternehmen ist, so käme die Zustimmung politisch eher zustande, weil viele dann noch nicht wissen, ob sie dereinst zu den Gewinnern oder Verlierern zählen. Konkret bedeutet dies, dass *auf der Ebene eines Konjunkturgesetzes die Regeln, nach denen Inflationsbekämpfung zu betreiben ist*, festgelegt werden sollten. An dieser Stelle könnten auch Kompensationen für besonders hohe Belastungen durch die Antiinflationpolitik vorgesehen werden.
- (b) Wie gezeigt, bedingt Inflationsbekämpfung unpopuläre Massnahmen. Es ist schwierig von Politikern, die sich periodisch vom Volke wiederwählen lassen müssen, solche unpopuläre Massnahmen zu fordern. Die Kompetenzen zur Inflationsbekämpfung (im Rahmen gesetzlicher Regelungen) sollten daher *an Gremien delegiert werden, deren Mitglieder nicht durch direkte öffentliche Wahl bestellt werden*, in der Schweiz namentlich an den Bundesrat und die Nationalbank.
- (c) Vielfach ist der *Interessen- und Zielkonflikt auf lange Sicht kleiner als auf kurze*. Je besser es demnach gelingt, die langfristigen Auswirkungen der Inflation einerseits und stabilerer Preise andererseits sichtbar zu machen und insbesondere Gegenargumente zu den Argumenten der Dämpfungsgegner in die Diskussion zu werfen, desto leichter kommt der politische Konsens zustande. Der Wissenschaft kommt in diesem Prozess der Meinungsbildung eine wichtige Rolle zu.

- (d) Eine letzte Möglichkeit, Interessenkonflikte zu „überspielen“, bestünde darin, möglichst viele *automatische Stabilisatoren* in das Finanzsystem einzubauen. Automatische Stabilisatoren lösen gewisse Probleme, bevor sie überhaupt wahrgenommen werden. Ihr Vorzug besteht darin, dass mehrere der für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung unerwünschten Verzögerungen vermieden werden, neben der Wahrnehmungs- auch die Entscheidungsverzögerung, die in der Schweiz erfahrungsgemäss sehr lang ist. Diese Lösung kann freilich nicht generell empfohlen werden, weil sie erstens nur für einige wenige Steuern vorstellbar ist (und namentlich kaum für die Staatsausgaben) und zweitens, weil ihre Verteilungs- und sonstigen Wirkungen unerwünscht sein können. Ähnliche Vorbehalte lassen sich gegenüber der Vorstellung erheben, die Politik liesse sich automatisieren, indem die konjunkturpolitischen Instanzen aufgrund eines Gesetzes zu ganz bestimmten Massnahmen verpflichtet werden, sobald gewisse statistische Indikatoren vorgegebene Schwellenwerte über- oder unterschreiten (sog. Formel-Flexibilität).

15. Ein alter Budgetgrundsatz, das Nonaffektationsprinzip, besagt, dass die Staatseinnahmen in ihrer Gesamtheit zur Deckung der gesamten Staatsausgaben herangezogen werden sollen. Eine Bindung einzelner Ausgaben an bestimmte Einnahmen und umgekehrt, wird abgelehnt, weil dies zu einer Verzerrung der Budgetstruktur führen würde. Gerade im Hinblick auf die Inflationsbekämpfung ist jedoch zu fordern, dass Ausgaben (oberhalb einer bestimmten Höhe) nicht beschlossen werden dürfen, wenn nicht gleichzeitig für ihre Finanzierung gesorgt wird. Um Budgetstrukturverzerrungen zu verhindern, sind wenn immer möglich keine Spezialsteuern vorzusehen, ausser man strebe eine Marktanalogue an (z. B. Treibstoffzollzuschlag – Strassen), sondern Steuerzuschläge. Eine solche *Koppelung von Ausgaben- und Einnahmenentscheid* soll verhindern, dass über Ausgaben losgelöst von den Kosten und über Steuererhöhungen losgelöst von den damit ermöglichten öffentlichen Leistungen entschieden wird. Die Koppelung von Ausgaben und Einnahmen ist auch erwünscht bei Projekten, über die das Volk in einer Abstimmung befinden muss. Dadurch können die Bürger die Vorteile und die Kosten von Vorlagen besser gegeneinander abwägen und leisten zugleich einen Beitrag zur konjunkturellen Stabilität.

16. Eine Ursache für die heutige Inflation (und auch Stagflation) besteht darin, dass wegen der Befolgung des Leistungsfähigkeitsprinzips bei der Finanzierung der Staatsausgaben über den Staat übermässige Ansprüche an das Sozialprodukt gerichtet werden. Dem wäre am besten dadurch zu begegnen, dass das *Aequivalenzprinzip* wieder stärker in den Vordergrund gerückt würde: Wer öffentliche Leistungen in Anspruch nimmt, soll vermehrt dafür zu bezahlen haben! Zumindest sollten die aus der Inanspruchnahme einer Leistung verursachten Kosten abgegolten werden. Oft genügt auch eine Schutzgebühr, um eine „surconsommation“ zu verhindern.

Es ist jedoch nicht nur die Gebühren- gegenüber der Steuerfinanzierung auszu- dehnen, sondern auch die Gebührenpolitik der öffentlichen Hand und vor allem der öffentlichen Unternehmungen zu überprüfen. So ist zum Beispiel nicht einzusehen, warum die Post Werbematerial zu nicht-kostendeckenden Tarifen befördern soll. Auf Eigenwirtschaftlichkeit sollte nur verzichtet werden, wenn gesamtwirtschaftliche Ziele dies eindeutig rechtfertigen.