

Für die Veröffentlichung gesperrt
bis 16. Oktober 1974, 19 Uhr.

Bundesfinanzen und Inflation

Vortrag von Bundesrat Dr. G.-A. Chevallaz vor der
Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft

Zürich - 16. Oktober 1974

Im Vergleich zur heutigen Situation sind die Probleme der öffentlichen Finanzen im Rückblick der letzten 25 Jahre, insbesondere jene der Bundesfinanzen, kaum mehr als eine Routineangelegenheit gewesen. Die fundierten Voraussagen über die Entwicklungen, wie sie die Kommission Jöhr 1966 gemacht hat, oder die Finanzverwaltung 1971, sind unverzüglich durch höhere Finanzerträge Lügen gestraft worden. Sie wurden als Schwarzmalerei von Professoren oder professionelles Lamentieren von Beamten und des Finanzministers abgetan. Sie hatten kaum mehr Wirkung auf die Behörden und die Bevölkerung als eine sonntägliche Predigt auf einen zerknirschten Sünder haben mag. Jetzt, da diese Situation nach einer Zeitspanne von vier bis fünf Jahren Wirklichkeit geworden sind, werden sie von vielen bereits als Katastrophe empfunden.

An die Stelle der beruhigenden Sorglosigkeit sind melodramatische Zukunftsvisionen getreten. Um wieder auf beiden Füßen stehen und kaltes Blut bewahren zu können, sich von der Romantik zu trennen, ist es notwendig, etwas Distanz von den Dingen zu bekommen, die Bedeutung und die Rolle des Bundeshaushaltes in den richtigen Proportionen zu sehen, ihn der allgemeinen Entwicklung gegenüberzustellen und zu prüfen, welche Mittel wir anwenden müssen, um uns von der Gefahr überstürzter und falscher Massnahmen zu schützen.

Der öffentliche Haushalt ist keine Institution in sich, er ist ein wesentliches Element der Politik des Staates, er ist geradezu die Voraussetzung dieser Politik.

Die untergeordnete Rolle des Staates hatte stets nur für eine kurze Zeit Gültigkeit. Wir brauchen nur an den Interventionismus und Dirigismus eines Colbert zu erinnern, um uns vor Augen zu führen, wie er damit der Industrie und dem Handel Frankreichs mehr Impulse gegeben hatte als es die Privatindustrie zu tun vermochte. Ein ähnliches Beispiel gibt uns die Republik Bern des 18. Jahrhunderts, die ihre Privilegien ausgezeichnet wahrzunehmen verstanden hat, anderseits aber die Versorgung des Landes, den angemessenen Preisen und der Entwicklung der Wirtschaft volle Aufmerksamkeit schenkte.

Wenn diese Interventionen beim damaligen Stand der Volkswirtschaft ihre Rechtfertigung gefunden haben und uns heute im Rückblick auf das Jahrhundert zugeschnitten erscheinen, hatten sie für die revolutionäre industrielle Entwicklung im 19. Jahrhundert sicher ihre Berechtigung. Die tiefgreifenden und rasch wechselnden Veränderungen des 20. Jahrhunderts, wie sie nie zuvor in der Geschichte aufgetreten sind, können dem Staat erst recht nicht gleichgültig sein. Es war und ist seine Aufgabe, die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft zu sichern, für die Forschung seinen Beitrag zu leisten, die Berufsausbildung zu fördern, die Unternehmensleistung anzuspornen und die Wettbewerbsfähigkeit durch den Ausbau einer entsprechenden Infrastruktur und einer angemessenen Fiskal- und Kreditpolitik zu sichern. Man musste ein Durchbrennen und den Branchenübergreif der Unternehmen bremsen, deren Dynamik zum Nachteil der Volkswirtschaft Monopole und Kartelle hervorzubringen drohte.

Es galt auch darüber zu wachen, dass für das wirtschaftliche und soziale Gleichgewicht wichtige Betriebe funktionstüchtig blieben und keine Arbeitslosigkeit entstand. Trotz des grossen

Aufschwunges der Wirtschaft und des zunehmenden Komfortes, war das Nationaleinkommen nicht ausgewogen verteilt; viele Bevölkerungsschichten waren nicht in der Lage, für ihre alten Tage zu sorgen, auch die Krankheitskosten waren für sie eine zu grosse Belastung. Dazu kam die unsichere Weltlage, die im technisch sich rasch entwickelnden Militärbereich ein grosses Engagement erforderte.

Daraus ergibt sich deutlich, dass ein Bundesbudget nicht der Buchhaltung einer Hausfrau gleichgesetzt werden kann. Der Bundeshaushalt hat vorerst dafür zu sorgen, dass der Staat seine wichtigsten Funktionen wahrnehmen kann, aber er spielt auch eine wichtige Rolle bei der Infrastruktur, er hat bei der Berufsbildung ausgleichend mitzuwirken, bei der regionalen Entwicklung und im sozialen Bereich den angemessenen Ausgleich zu garantieren. Gleichzeitig übt er - durch die von ihm in Zirkulation gesetzte Geldmenge - einen Einfluss über die konjunkturelle Dämpfung oder Stimulierung, entsprechend der Beschäftigungslage aus.

Das Mass der staatlichen Interventionen über den öffentlichen Haushalt ist in den andern europäischen Industriestaaten ausgeprägter, mindestens dann, wenn man nicht allein die absoluten Zahlen, sondern auch die Relation zum Bruttosozialprodukt berücksichtigt. Dies geht aus der Statistik der OECD hervor, wenn es auch angemessen erscheint, die notwendige Sorgfalt anzuwenden und die Aussagekraft nicht als absolut und unfehlbar zu betrachten. Die Statistik sagt nichts über die staatlichen Beteiligungen in den Industriebetrieben und im Bankgeschäft aus, die besonders in Frankreich und Italien beträchtliche Ausmasse angenommen haben.

Im Durchschnitt betragen die öffentlichen Ausgaben in 11 Ländern im Zeitraum 1971 bis 1972 34 Prozent des Bruttosozialproduktes. Die Schweiz figuriert, ziemlich weit abgehängt, mit 24

Prozent des Bruttosozialproduktes im letzten Rang. Dabei muss man allerdings berücksichtigen, dass wir im Vergleich zur Bevölkerung und des Wechselkurses, das drittgrösste Volkseinkommen verzeichnen. Mit Bestimmtheit lässt sich aber sagen, dass unsere Staatseinnahmen im Vergleich mit unseren Ressourcen sich ausgesprochen bescheiden ausnehmen.

Dies will nun nicht heissen, dass wir uns in Resignation oder Ergebenheit der Entwicklung der Ausgaben hingeben wollen, um leichten Herzens den europäischen Stand zu erreichen. Die relative Bescheidenheit unserer öffentlichen Haushalte und damit der Fiskalität widerspiegelt sich im Ergebnis unserer wirtschaftlichen Expansion und unserer Wettbewerbsfähigkeit. Wir sind uns unserer kleinen natürlichen Ressourcen bewusst. Unsere Wasserkraft verfügt kaum noch über Reserven, die Milch ist kein Erdöl und das Bergkristall ist weder Gold noch Uranium.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, unsere Ausgaben vorsichtig aber konsequent zu kürzen, und vor allem dürfen wir uns in der Euphorie der Vollbeschäftigung und einer günstigen Lage der Exportwirtschaft nicht soziale Lasten für eine wirtschaftlich unsichere Zukunft aufbürden. Wir müssen den Dynamisierungen ohne entsprechende Deckung kritisch gegenüberstehen und insbesondere dafür sorgen, dass die sich rasch verstärkenden Stützen der sozialen Sicherheit nicht die Produktion und unsere Wettbewerbsfähigkeit zum Erliegen bringen. Auch das grosszügigste System der sozialen Sicherheit bleibt Papier, wenn es nicht auf eine wettbewerbsfähige Wirtschaft abgestützt ist. Der Ausbau der Sozialeinrichtungen und des Bildungswesens der letzten Jahre war mit einem unbestrittenen Rückstand zu rechtfertigen. Er kann aber nicht unverhältnismässig weiter betrieben werden, ohne die Grenze unserer Mittel zu überschreiten.

Der Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes ist kein Gegner der Sozialen Sicherheit und der AHV im besonderen, wie dies aufgrund einiger fragmentarischer Meldungen in den letzten Tagen vermutet werden könnte. Ich betone nachdrücklich, dass es höchst unredlich von mir wäre, Projekten zuzustimmen, die nur durch ungedeckte Schecks sichergestellt werden könnten, mögen sie an sich auch noch so gerechtfertigt sein. Ich will vernünftige stabile Renten, die auf seriösen Einnahmenschätzungen beruhen, und keine leeren Versprechen, welche die Inflation anheizen. Dies ist der einzig mögliche Weg, um die Kontinuität der AHV zu wahren.

Es ist nicht möglich, gleichzeitig die Zolleinnahmen schwerwiegend abzubauen und, ohne die Ausfälle zu kompensieren, die Leistungen des Bundes in verschiedenen Aufgabengebieten zu erhöhen. Die Rechnung ist einfach. Ich bin überrascht, wieviel es braucht, bis dies verstanden wird.

Die harten Sparmassnahmen müssen schliesslich der Gaukelei jener gegenübergestellt werden, die mit dem Schlagwort der

leeren Kassen um sich werfen und jetzt den Moment angesichts der Defizite als gekommen erachten, uns zu noch drastischeren und massiveren Budgetkürzungen zu zwingen.

Zweifellos müssen wir äusserste Wachsamkeit gegenüber neuen Verpflichtungen üben, prüfen, wo sich Bremsmöglichkeiten, Reduktionen und Aufschiebungen, Einschränkungen bei den Ausgaben ergeben könnten. Der Bundesrat hat im vergangenen Sommer beim Budget eine Ausgabenreduktion von einer halben Milliarde bewerkstelligen können. Er wird in diesem Bestreben die Gesetzgebung und die Ausführungsvorschriften überprüfen, und er wird gemäss dem Beschluss des Parlamentes den Personalbestand blockieren.

Sicher sind der Budgetkürzung Grenzen gesetzt. Vorerst möchte ich nochmals feststellen, dass sich die Staatsrechnung im Verhältnis zu den Ressourcen des Landes in bescheidenem Rahmen bewegt. Zudem ist ihre Flexibilität sehr relativ: es gibt eine Summe von Verpflichtungen aus Gesetzen, Vereinbarungen, Aufgaben, von der Funktion her und aus Verträgen. Im übrigen hat der Bund gegenüber den Kantonen und Gemeinden, gegenüber Unternehmen und der Dritten Welt ganz bestimmte Verpflichtungen zu erfüllen:

- Finanzausgleich, begrenzt übrigens, unter Kantonen mit unterschiedlichem Entwicklungsgrad aber gleichen Aufgaben
- Infrastrukturaufgaben, wie den Umweltschutz, die berufliche Ausbildung und die fortlaufend sich vermehrenden und vergrößernden Universitäten
- Soziale Sicherheit, die in Anbetracht der die private Vorsorge stark treffenden Inflation nicht reduziert werden kann sondern sinngemäss angepasst werden muss.
- die Militärausgaben, die heute weniger als 2 Prozent des Bruttosozialproduktes ausmachen und dies in einer Zeit, wo wir weit von einer globalen Abrüstung entfernt sind, und gerade deshalb für eine glaubwürdige Landesverteidigung zu sorgen haben. Das neutrale Schweden opfert 4 Prozent seines

Nationaleinkommens für die Landesverteidigung. Wenn unsere Militärausgaben auch als eher bescheiden angesehen werden können, so geschieht das keineswegs aus Gründen der Nächstenliebe anderer Völker.

Wir anerkennen, dass die private Hilfe an die Dritte Welt in Form von Investitionen, Darlehen und andern Verpflichtungen bedeutend ist. Demgegenüber musste die offizielle Hilfe auf ein der Finanzlage angemessenes Mass reduziert werden.

Die öffentlichen Haushalte - jener des Bundes, der Kantone und der Gemeinden - haben primär einen ausgleichenden Effekt und sorgen für die wirtschaftliche Kontinuität. Einerseits durch die Summe, die in Form von Löhnen, Renten und Subventionen dem Konsum zufließt, andererseits durch die öffentlichen Aufträge und die Bestellungen.

An die im Jahre 1972 im Hoch- und Tiefbau investierten 24 Milliarden Franken trugen die öffentlichen Körperschaften 9 Milliarden bei, der Bund war daran mit 1,2 Milliarden Direktinvestitionen beteiligt, wozu noch die indirekten Beteiligungen kämen. Dieses Bauvolumen kann und muss reduziert werden. Es ist unvermeidlich, dass sich das Baugewerbe vom heutigen 20prozentigen Anteil am Bruttosozialprodukt auf gleicher Ebene wie in andern Ländern, also bei rund 15 Prozent, einpendelt. Wir erachten diesen Anteil als ausreichend, um den Anforderungen des Landes zu genügen. So schmerzhaft die Eingriffe im Jahre 1972 auch gewesen sein mögen, sie kamen zu spät, waren aber umso notwendiger. Sie können auch heute noch nicht in vollem Umfang aufgehoben werden.

Die Verfechter der sogenannten "leeren Kassen" haben oft nur die Beamten, ihren Bestand und ihre Gehälter im Auge. Es ist selbstverständlich, dass sich da und dort ein Amt oder ein Büro finden lässt, dessen Arbeitskapazität nicht hundert Prozent

ausgelastet ist. Aber man muss auch die andern sehen, auf den verschiedensten Ebenen, die infolge besserer Bedingungen in der Privatwirtschaft Rekrutierungsschwierigkeiten haben und deshalb unter der wünschbaren Leistungsfähigkeit bleiben. Die Finanzkontrolle ist infolge Personalmangels ungenügend, bei der AHV können die Rekurse kaum mehr bewältigt werden, die PTT haben Schwierigkeiten, ihre Briefträger zu finden, beim Amt für Energie fehlt das qualifizierte Personal. Viele Kantone beschwerten sich über verzögerte Erledigung ihrer Anliegen infolge unterdotierter oder ungenügend qualifizierter Personalbestände. Dennoch beugt sich der Bundesrat dem Parlamentsbeschluss über einen dreijährigen Personalstopp, und wird alles unternehmen, innerhalb der Verwaltung einen Ausgleich zu finden.

Es geht natürlich nicht an, die Beamten als einzige auf dem Altar der Konjunkturpolitik zu opfern. Immerhin ist zu würdigen, dass sie für die Jahre 1974 und 1975 auf eine Realloohnerhöhung verzichtet haben. Wir würden es zu schätzen wissen, wenn es Arbeitgeber und Arbeitnehmer in andern Zweigen gleich hielten. Leider ist dem nicht so. Es gibt zu viele Erhöhungen, die über den Preisindex hinausgehen und damit den Kampf gegen die Inflation kompromittieren. Bundesrat und Parlament werden sich nicht darauf beschränken, die Sparübung mit einigen symbolischen Gesten auslaufen zu lassen. Sie sind zu allen Einsparungen entschlossen, die rationell und sinnvoll sind, insbesondere auch in bezug auf die Arbeitsmethoden und die Effektivität in der Verwaltung.

Die bereits trotz Inflation auf dem Vorschlag eingesparten 500 Millionen, die sich in den nächsten fünf Jahren auf 1,5 Milliarden erhöhen werden, sind nur der Anfang eines Unternehmens, das systematisch und hartnäckig weitergeführt wird. Wir werden neue Verpflichtungen entweder hinausschieben, oder sie auf das Notwendigste reduzieren, oder sie nach den finanziellen Möglichkeiten einschränken. Andererseits weisen wir die Philosophie der

"leeren Kassen" zurück in der Ueberzeugung, dass eine solche Politik das Funktionieren unserer Institutionen ebenso wie den notwendigen Ausgleich und die Kontinuität des Staates in Frage stellen müsste.

Alle Anstrengungen, die Ausgaben einzuschränken, werden nicht ausreichen, um ein Defizit von 1,8 Milliarden im nächsten Jahr zu vermeiden.

Was können wir dagegen tun? Es trifft zu, dass ein ausgeglichenes Bundesbudget kein Tabu darstellt, der Bundesfinanzhaushalt ist ein Mittel der Politik und nicht wie bereits erwähnt, eine Institution in sich. Kriegs- und Krisenfälle können uns zwingen, gegen die bestgemeinte Budgettierung zu verstossen. Die Deflationpolitik der westlichen Demokratie in den dreissiger Jahren hat die Wirtschaftskrise nur verschärft, nicht bekämpft, wie man zu tun behauptete.

Heute sind wir aber nicht in einer Phase der Deflation. Wir leben in einer relativ friedlichen Umgebung, bei Vollbeschäftigung, aber in der Inflation. Diese drei Faktoren müssen unsere Budgetpolitik bestimmen. Wir können nicht einfach die Notendruckpresse in Gang setzen oder die Reserven der Nationalbank manipulieren, um unsere Defizite zu decken. Das hiesse nichts weiter, als die bereits rasende Inflation noch zu beschleunigen.

Nicht bestritten werden kann, dass die öffentlichen Haushalte angesichts ihres nunmehr erreichten Anteils am Sozialprodukt in einer Zeit hoher Inflation und starker Anspannung der Produktionsfaktoren einen wichtigen Beitrag zur Regulierung der Gesamtnachfrage zu leisten haben. Im Unterschied zur Geldpolitik, die zwar nachhaltig, aber eher global, das heisst im einzelnen undifferenziert wirkt, bestehen bei der Finanzpolitik mehr Differenzierungsmöglichkeiten, die insbesondere eine Rücksichtnahme auf wachstums- und strukturpolitische Zielsetzungen er-

lauben. Zwar nimmt die Geldpolitik bei den Stabilisierungs-
bemühungen im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems nicht
zuletzt deshalb die Schlüsselstellung ein, weil die Kontrolle der
Geldmenge zugleich die Voraussetzung bildet für die Wirksamkeit
anderer nachfrage- und angebotsbeeinflussender Massnahmen. Sie
ist aber nicht ausreichend für die Stabilisierungspolitik,
sondern bedarf zur vollen Wirksamkeit der Unterstützung durch
einen gleichgerichteten Einsatz der Finanzpolitik.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Staat bei kon-
stanter volkswirtschaftlicher Steuerquote, ohne die gesamt-
wirtschaftliche Stabilität zu gefährden, seine Ansprüche an
das Sozialprodukt in dem Masse ausdehnen kann, wie dieses selbst
wächst. Obwohl man eigentlich das Gegenteil vermuten würde,
führte die zunehmende Wirtschaftsblüte mit steigendem Wohlstand
jedoch zu immer grösseren Ansprüchen an den Staat. Es ist also
keineswegs so, dass der Staat nur einseitig die wirtschaftliche
Entwicklung beeinflussen würde, er wird vielmehr seinerseits
von dieser sehr stark beeinflusst. Entscheidend fällt ins Ge-
wicht, dass die Grundlagen für das wirtschaftliche Wachstum
namentlich die wissenschaftlich-technischen Errungenschaften
bilden, gepaart mit Investitionen der privaten Wirtschaft und
der öffentlichen Hand. Dabei wird es sich für den Staat in
einem Lande mit einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung vor
allem darum handeln, gewisse infrastrukturelle Voraussetzungen
zu schaffen, welche die Produktivität der privatwirtschaftlichen
Tätigkeit erst ermöglichen oder erhöhen (Schaffung von sogenann-
tem Sozialkapital). Charakteristisch für diese Investitionen
ist, dass ihr voller Nutzeffekt im allgemeinen erst erreicht
wird, wenn private Investitionen als Folge der staatlichen vor-
genommen und produktiv genutzt werden. Die Dauer von der Inve-
stition des Staates bis zu der daraus folgenden Leistungsstei-
gerung kann also relativ lang sein. Zudem spielen beim Ausbau
der Infrastruktur neben unmittelbar wirtschaftlichen stets auch
staatspolitische und soziale Aspekte mit, die eine staatliche

Hilfe begünstigen, im weiteren Sinne aber auch im wirtschaftlichen Interesse liegen. Obwohl bei voller Beanspruchung der Produktionskapazitäten der Zeitpunkt für staatliche Investitionen in die Infrastruktur im Blick auf die Preisentwicklung als ungünstig zu beurteilen ist, können solche Massnahmen doch nicht ohne entsprechende anderweitige Konsequenzen beliebig hinausgeschoben werden. So wirken Investitionen im Bereiche der Energiewirtschaft und des Verkehrs, um nur diese Beispiele zu nennen, im Zeitpunkt der Ausführung noch nicht ertragsbildend. Dies gilt noch in höherem Masse für die wissenschaftliche Forschung. Dadurch werden Einkommen geschaffen, denen noch keine konsumfähigen Gegenleistungen gegenüberstehen, die gekauft werden können. Vorübergehend entstehen aus diesen Transaktionen somit Einkommensüberschüsse, denen ein inflatorischer Effekt zukommt.

Werden wachstumsnotwendige Investitionen nicht getätigt, so wird die gedeihliche Entwicklung des Landes beeinträchtigt. Nimmt die Bedeutung der Infrastruktur für das Wachstum der Volkswirtschaft und die Wohlfahrt des Menschen weiter zu, womit zu rechnen ist, so würde das Hinausschieben solcher Investitionen zu einer Stauung des Bedarfes führen, mit der Folge, dass die Infrastrukturausgaben in einem späteren, vielleicht noch ungünstigeren Zeitpunkte umso stärker ansteigen würden. Ihr Anteil am Sozialprodukt könnte jedenfalls nur mit einem Hinausschieben der Ausgaben nicht verkleinert werden, eher wäre das Gegenteil der Fall. Anders wäre es nur, wenn die Ansprüche an die Wohlfahrt herabgesetzt würden, wohl eine unrealistische Annahme.

Dass es bei solchen Perspektiven schwieriger wird, die Entwicklung der Staatsausgaben innerhalb des aus dem Wachstum der nationalen Wertschöpfung resultierenden Spielraumes zu halten, braucht kaum näher begründet zu werden. Gleichwohl ist zwischen dem Bund und den Kantonen für das Jahr 1975 wiederum eine Vereinbarung über gemeinsame Budgetrichtlinien mit dem Zweck abge-

geschlossen worden, das Ausgabenwachstum und die Haushaltdefizite zu beschränken. Sie ersehen hieraus unser Ringen an der äusserst virulenten finanzpolitischen Front im Spannungsfeld zwischen zunehmenden Anforderungen an den Staat und den Stabilitätsbemühungen. Es handelt sich um ein reichlich komplexes Optimierungsproblem im Finden des richtigen Weges für eine langfristige gedeihliche Entwicklung unseres Landes.

Wir können uns in Anbetracht der Limitierung durch die Konjunkturbeschlüsse nicht mehr Kredite erbitten, sie wären auch auf dem Markt nicht verfügbar. Die bereits durch den Bund erfolgte Intervention auf dem Kapitalmarkt mit einer halben Milliarde hatten bereits zu Zinserhöhungen geführt, insbesondere auch der Hypothekarzins, was Mietenerhöhungen und den Anstieg der Preise für landwirtschaftliche Produkte zur Folge hatte. Da mag es wenig tröstlich erscheinen, darauf hinzuweisen, das Geld bleibe in der Schweiz und sei erst noch billiger als in den Nachbarländern. Die öffentlichen Defizite, und insbesondere das Defizit des Bundes, das neu und massiv ist, heizen die Inflation an. Im Bericht Jöhr aus dem Jahre 1966 wurde unter anderem festgestellt: "Das mindeste, was man verlangen kann, ist eine Finanzpolitik, die nicht der Inflation Vorschub leistet ... Man könnte noch weiter gehen und verlangen, dass ein Ueberschuss erreicht wird, der im Rahmen jener der Jahre 1953 und 1965 liegen und sterilisiert werden sollte."

Die Art der Defizitdeckung der öffentlichen Haushalte ist unter dem Aspekt des grundsätzlichen Zusammenspiels der Geld- und Finanzpolitik zu beurteilen. An sich könnten Ausgabenüberschüsse, insbesondere wenn sie durch Investitionen in die Infrastruktur (produktivitätsfördernde Investitionen) entstanden sind, ohne Auswirkungen auf die Gesamtnachfrage und die Geldmenge durch Anleihen gedeckt werden, vorausgesetzt, dass sich die Wirtschaft im Gleichgewicht befindet und entsprechende monetäre

Restriktionen bestehen. Die öffentliche Hand würde unter diesen Voraussetzungen auf Ersparnisse greifen, welche die Wirtschaft beim gegebenen Zinssatz nicht zur Finanzierung für Investitionen beansprucht. Diese Voraussetzungen sind aber zur Zeit in unserem Lande nicht erfüllt. Die Obligationenzinsen bewegen sich auf Rekordhöhe, ein Zeichen dafür, dass die Kapitalnachfrage gross ist. Wohl kam die Zinshausse am Anleihensmarkt durch den Stopp der Auslandsanleihen und die Emissionspause wieder zum relativen Stillstand. Würde der Bund im grösseren Umfange Anleihen auflegen, so könnte dies das erreichte labile Gleichgewicht rasch wieder stören, was unweigerlich zur weiteren Steigerung des Zinsniveaus führen müsste mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Kosten, Preise und allenfalls auf die Beschäftigung. Insofern erfährt die Beanspruchung des Kapitalmarktes auch eine Beschränkung durch die ^{aus}Gründen der Teuerungskämpfung erwünschte relative Tiefhaltung der Zinssätze. Die praktische Bedeutung der Zinspolitik ergibt sich insbesondere aus dem Umfang der Hypothekarverschuldung, die über 100 Milliarden beträgt. Eine Zinserhöhung um nur 1 Prozent würde somit zu einer Steigerung der Hypothekarzinsen um mehr als 1 Milliarde führen. Im weiteren wird seit dem Floating mit der Zinspolitik versucht, den Zustrom ausländischer Gelder zu bremsen, um so einer Ausweitung der Geldmenge von dieser Sicht zu steuern. Aber auch hier befinden wir uns bereits wieder in einem Dilemma, sollten zur Bekämpfung der Konjunkturüberhitzung nach der Theorie die Kredite doch verteuert werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Investitionsneigung auf Zinssatzsteigerungen reagiert. Bei entsprechenden Gewinnerwartungen und der Möglichkeit, die Kostenerhöhungen auf die Produktpreise zu überwälzen, sind die Investitionen jedoch recht wenig zinsempfindlich. Die Investitionstätigkeit lässt sich unter diesen Umständen nur durch eine mengenmässige Verknappung des Kredites drosseln.

Mit grösseren Anleihen würde der Bund weniger potente Anleihsnehmer vom an sich eher engen Kapitalmarkt verdrängen, die sich

notgedrungen anderweitig um mittelfristige Kredite umzusehen hätten. Als Folge davon wäre zu befürchten, dass bei den Kreditrestriktionen Lockerungen durchgesetzt werden könnten, das Kreditvolumen über das Bankensystem somit ausgeweitet würde. Dies wäre auch der Fall bei einer Verpfändung (Lombardierung) der vom Staat ausgegebenen Obligationen. Unter den heutigen Verhältnissen, wo die einheimischen Produktionskapazitäten und insbesondere der Arbeitsmarkt noch stark ausgelastet sind, liessen sich somit bei Finanzierung grösserer Ausgabenüberschüsse durch Anleihen zusätzliche Nachfrage- und damit Teuerungsimpulse nicht vermeiden. Es wäre zudem volkswirtschaftlich wenig sinnvoll und auch sozial kaum vertretbar, mit zunehmender Verschuldung bei steigenden Zinssätzen einen immer grösser werdenden Teil der laufenden Steuereinnahmen für die Verzinsung aufwenden zu müssen. Das Gleichgewicht im öffentlichen Haushalt ist daher in Zeiten der Hochkonjunktur und der Teuerung durch Einschränkung der Ausgaben und durch Erhöhung der Fiskaleinnahmen herzustellen.

Im Prinzip tun wir das Gegenteil. Statt wie die Familie in Zeiten guten Verdienstes keine Schulden macht und sich keine Belastungen für die Zukunft auflädt, verstösst die öffentliche Hand gegen die konjunkturpolitischen Notwendigkeiten. Auch wenn wir anerkennen, dass die Gesamtbilanz des öffentlichen Haushaltes als gesund angesehen werden kann, weil die Schulden des Bundes nicht mehr betragen als die Hälfte einer Jahresrechnung. Die Kantone und Gemeinden sind allerdings schwerer belastet. Mit 41 Milliarden, das heisst mit 35 Prozent des Bruttonationalproduktes, sind wir höher verschuldet als etwa Frankreich mit 14 Prozent oder die Bundesrepublik mit 17 Prozent.

Unsere öffentlichen Defizite, besonders jenes des Bundes, sind für den Kredit des Landes schädlich. Unsere industrielle Expansion und noch mehr die Sicherheit der Banken basieren auf Vertrauen. Die Verschärfung unserer Defizite und unser Unvermögen, sie in Zeiten der Vollbeschäftigung zu reduzieren,

werfen einen Hauch des Zweifels auf die Rechtfertigung dieses Vertrauens.

Wir können eine Verschärfung des Defizites weder dulden, noch können wir es zulassen, sie mit Behelfsmitteln aufzuhalten. Wir haben festgestellt, dass eine Herabsetzung des Defizites dort seine Grenzen hat, wo der Staat in seiner notwendigen Leistungsfähigkeit tangiert wird. Wir müssen das Defizit des kommenden Jahres auf mindestens 600 bis 700 Millionen reduzieren und spätestens für 1976 neue Steuern einfordern. Die Steuern, die eine rückläufige Tendenz aufweisen die verhältnismässig stärker ist, als die Ausgabenerhöhung, bilden im Prinzip die Ursache der Fehlbeträge. Im Jahre 1973 haben die Ausgaben um 12 Prozent zugenommen, die Einnahmen aber nur um 7 Prozent.

Die Steuern der Kantone und der Gemeinden sind zu 90 Prozent direkte. Die Steuereingänge folgen, je nach Kanton, zwei oder nur ein Jahr nach der Veranlagung, damit profitieren die Kantone weitgehend von der Erhöhung der Einkommen, damit sind die Steuern durch die kalte Progression angereichert. Das erklärt - von der Bremsung der Investitionen abgesehen - die angenehme Ueberraschung der Rechnungsabschlüsse der Kantone im vergangenen Jahr. Im Vergleich zu den Budgetzahlen von 1 530 Millionen sind die Defizite auf 800 Millionen zurückgegangen.

Die Steuererhebungen des Bundes sind demgegenüber anders. Die direkten Steuern fallen mit nur 15 Prozent Erhöhung ins Gewicht und dies erst noch mit einem Rückstand von drei bis vier Jahren auf die Zunahme der Einkommen. Wir bezahlen im Jahre 1975 die Steuern auf dem Durchschnitt der Einkommen der Jahre 1971/72. Dabei kam man 1973 noch auf die grossmütige Idee, vollständig konjunkturwidrig und fiskalpolitisch unzeitgemäss, eine Korrektur der kalten Progression vorzunehmen.

Aber die Schwäche zeigt sich zur Hauptsache bei den Zolleinnahmen. Vorerst möchte ich darauf hinweisen, dass wir nahezu das

einziges Land der Welt sind, das Gewichtzölle erhebt. Das vereinfacht wohl die Erhebung, aber die Einnahmen machen die Preisentwicklung nicht mit. Heute ist es unglücklicherweise etwas spät, dieses anachronistische System zu ändern, weil wir uns in einer Zeit des weitgehenden Zollabbaues insbesondere mit unseren Partnerländern des GATT, der EFTA und EG befinden. Diese Politik hat, das sei anerkannt, in der Zeit der Inflation die Einfuhrpreise etwas gesenkt, aber doch weitgehend unbemerkt für den Konsumenten. Auf der andern Seite aber ging uns jedes Jahr ein wesentlicher Teil an Einnahmen verloren. Zur Zeit der Abstimmung über den Vertrag mit der EG wurde der vollständige Zollabbau bis 1979 in Aussicht genommen. Dabei wurden die Abbaustufen zu gering eingeschätzt: 1973 bezifferten sich diese auf 92 und im laufenden Jahr auf 300 Millionen und im nächsten Jahr bereits auf 430 Millionen Franken. 1979 werden sie eine Milliarde betragen. Dieser Abbau entspricht nicht den Erfordernissen, weil man als Gegenzug die Mehrwertsteuer hätte in Kraft setzen müssen.

Es ist deshalb notwendig, die heutige Warenumsatzsteuer möglichst rasch durch die Mehrwertsteuer abzulösen, eine Mehrwertsteuer mit geringerem administrativem Aufwand, weniger hoch und weniger einschneidend als andernorts. Diese Mehrwertsteuer muss die Zollaussfälle abfangen, anderseits aber so konzipiert sein, dass sie unsere Exportindustrie im Konkurrenzkampf nicht benachteiligt. Der Bericht ist fertiggestellt. Das Vernehmlassungsverfahren wird im kommenden Jahr eingeleitet. Im Jahre 1976 wird dem Parlament eine entsprechende Botschaft zugeleitet und noch im gleichen Jahr sollen Volk und Stände dazu Stellung nehmen können. Gleichzeitig wird auch ein Projekt zur Steuerharmonisierung mit den Kantonen und eine mögliche oder weitestmögliche Abgrenzung der Aufgaben und der Erträge unterbreitet.

Aber die neuen Steuern können aus technischen und aus Gründen unserer politischen Prozedur nicht vor 1978 voll wirksam werden. Angesichts dieser Tatsache blieb uns keine andere Möglichkeit, als den Defiziten mit einer Erhöhung der bisherigen WUST zu begegnen, dies trotz ihrer Nachteile. Ebenso mussten wir zu einer Erhöhung des Bezin Zollanteils und zu einem Zollzuschlag auf Heizöl schreiten.

Es war uns nicht möglich, auf dem Gebiete der direkten Steuern rasch und wirksam einzugreifen, weil die direkten Steuern in erster Linie eine Domäne der Kantone sind und diese heute in ihrer finanziellen Situation unbedingt darauf angewiesen bleiben. Im übrigen befinden wir uns mit ihnen, wie erwähnt, im Gespräch über Richtlinien eines besseren Zusammenwirkens und einer besseren Koordination auf dem Gebiete der gesamten Fiskalität.

Aus naheliegenden Gründen haben wir denn zur Verringerung der Defizite kaum an die direkte Bundessteuer gerührt. Es wurden lediglich die Höchstsätze etwas nach oben ausgedehnt und in geringem Ausmass die Sozialabzüge erhöht. Dagegen haben wir, sicher tragbar, die Anhebung der Warenumsatzsteuer vorgeschlagen, dies in erster Linie, um die Zollaussfälle zu kompensieren. In die gleiche Richtung zielen auch die Zollzuschläge auf Benzin und die bescheidene Erhöhung des Zolles auf Oel.

Wir sind in einer Zeit der Vollbeschäftigung, der wirtschaftlichen Prosperität und der verbesserten Sozialeinrichtungen, zweifellos nicht in einer katastrophalen Situation. Aber wir befinden uns in einer kritischen, wörtlich gesagt in einer Situation, die eine richtige Einschätzung der Lage erfordert und nach Entschieden verlangt. Wir können das Ansteigen der Defizite nicht aufhalten, wenn wir nicht energische Gegenmassnahmen treffen.

Bei den Ausgaben müssen wir unser Budget einer kritischen Kür-

zung unterziehen und vor allem darauf achten, dass wir keine neuen Aufgaben übernehmen, die nicht gedeckt sind. Wir müssen auch damit aufhören, unser Planungswesen auf die Inflation und das Wachstum abzustützen. Gleichzeitig müssen wir uns aber vor Augen halten, dass der Ausgabenbremse Grenzen gesetzt sind, wenn wir nicht die Kontinuität der Erfüllung öffentlicher Aufgaben unterbrechen wollen.

Auch bei den Steuererhöhungen stossen wir auf Grenzen, nämlich dort, wo sie zu einer untragbaren wirtschaftlichen Belastung führen. Wir müssen uns immer wieder vergegenwärtigen, dass wir gemessen an unseren wirtschaftlichen Möglichkeiten bei einem im europäischen Vergleich bescheidenen Budget zu bleiben haben.

Einige Schlussbemerkungen.

Sie haben aus den vorangegangenen Ausführungen sicher entnehmen können, dass die Aufgabe des Bundesrates keine leichte ist. Nach einem Vierteljahrhundert der Wachstumseuphorie mit sich überschlagenden Ergebnissen stehen wir heute an einer Wende. Die von uns beschlossenen oder beantragten Massnahmen rühren an unsere Gewohnheiten, an unsere Interessen und unseren Komfort. Vergessen wir nun diese Vorteile, die uns in allen Lebensbereichen sicher zuteil wurden und beschränken wir uns darauf, das Erreichte zu erhalten. Wir können nicht damit fortfahren, diese Vorteile auf Kosten anderer auszubauen oder gar den Bundesrat nötigen, es zu tun.

Nach wie vor bleibt die Inflation das dringlichste Problem in den westlichen Industrieländern. Laut einem kürzlich von der OECD veröffentlichten Bericht sind die Preise in den ihr angeschlossenen Staaten während der letzten zwölfmonatigen Periode, die im Juli 1974 zu Ende ging, durchschnittlich um 12,6 Prozent gestiegen. In unserem praktisch über keine Rohstoffe verfügenden Land ist die Bereitstellung einer produktivitätsfördernden Infrastruktur von besonderer Bedeutung, andererseits sind, wie

erwähnt, aber auch dem Anteil der öffentlichen Ausgaben Grenzen gesetzt. Dem hektischen Wachstum der Aufwendungen in gewissen Aufgabengebieten während der letzten Jahre, namentlich in den Bereichen Unterricht und Forschung, der Sozialen Wohlfahrt und des Verkehrs, muss ein gemächlicheres Tempo folgen. Dazu bedarf es der Einsicht und der kollektiven Anstrengung aller Kreise.

Ich habe es erwähnt, unsere Lage ist nicht katastrophal, aber sie ist kritisch. Sie verlangt nicht nach Heldentaten, aber nach Vernunft, Disziplin und staatsbürgerlicher Pflicht. Die Vernunft zu erkennen, dass alles, was wir heute versäumen, später teurer, mit Zins und Zinseszins, bezahlt werden muss. Rien ne naît de rien. Wo nichts ist, ist nichts zu holen, weder Soziale Sicherheit noch Fortschritt.