

Symposium 2007 der Ernst Schmidheiny Stiftung

Sonntag, 23. November 2007

Kurzfassung, es gilt das gesprochene Wort

Finanz- und Steuerpolitik: strategische Sicht zentral

Gerold Bührer, Präsident economiessuisse

1 Einleitung

Der Begriff der Nachhaltigkeit ist aus der Umwelt- und Ressourcenökonomie entstanden. Seit dem Bericht „Grenzen des Wachstums“ vom Club of Rome (1972), spätestens aber seit der UNO-Rio-Konferenz von 1992 hat der Begriff stetig an Bedeutung gewonnen. Als Konzept verstanden wird heute der Begriff in allen Gesellschaftsbereichen angewandt. Nachhaltig bedeutet: die Generation von heute befriedigt ihre Bedürfnisse, ohne die Fähigkeit zur Bedürfnisbefriedigung der Generationen von morgen zu gefährden. Nachhaltigkeit verlangt demnach intergenerative Gleichbehandlung, die Vermeidung von langfristigen Fehlentwicklungen, die Berücksichtigung von weit in die Zukunft reichenden Wirkungszusammenhängen.

Zu Recht hat der Begriff der Nachhaltigkeit auch in die Wirtschaftspolitik, namentlich in die Finanz- und Steuerpolitik, und damit auch in die Sozialpolitik Eingang gefunden. In der Finanz- und Steuerpolitik steht Nachhaltigkeit im Verständnis dafür, dass die haushaltpolitische Handlungsfähigkeit als Grundlage einer solide wachsenden Wirtschaft dauerhaft gesichert bleibt. Finanz- und Steuerpolitik werden demnach nicht als Selbstzweck verstanden, sondern als Instrumente zur Sicherung der allgemeinen Wohlfahrt. Dies heisst, sie hat optimale Rahmenbedingungen für Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu schaffen. Grundlage aller finanzpolitischen Nachhaltigkeitskonzepte ist die Absicht, dass über einen Konjunkturzyklus hinweg die Ausgaben des Staates gedeckt werden müssen (sog. „intertemporale Budgetrestriktion“; beispielsweise realisiert in der Form der Schuldenbremse beim Bund).

Je nach dem kann es weiter darum gehen, künftigen Generationen keine ungedeckten Lasten zu übertragen (Konzept der „Generationenbilanz“), oder alternativ sicherzustellen, dass die Verschuldung in einem betrachteten Zeitraum einen bestimmten Wert nicht überschreitet (Konzept der „Finanzierungslücke“, wie es auch von der OECD verwendet wird). Der Fokus auf die Verschuldung ist demnach allen finanzpolitischen Nachhaltigkeitskonzepten gemeinsam. Deshalb hat auch der Bundesrat die Stabilisierung der Bundesschuld als finanzpolitisches Mindestziel definiert.

Dem Sozialbereich kommt in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle zu, weil die Alterung der Bevölkerung und die rasche Zunahme der Ausgaben für das Gesundheitswesen enormen Druck auf die öffentlichen Haushalte der westlichen Staaten einschliesslich der Schweiz ausüben. Aus Sicht einer

nachhaltigen Steuerpolitik kann dieser Druck nicht bedeuten, dass die noch weiter steigenden Finanzierungslücken durch zusätzliche Abgaben und Steuern gedeckt werden. Wie alle praktischen Erfahrungen und Theorien zeigen, kann nur eine dauerhaft moderate Steuerbelastung dem Grundsatz der Nachhaltigkeit genügen. Dies umso mehr in einer globalisierten Welt, wo der internationale Steuerwettbewerb auf absehbare Zeit kaum Raum für Steuererhöhungen lässt.

2 Finanz- und steuerpolitische Optionen

Welche Grundoptionen stellen sich einer Finanz- und Steuerpolitik, die dem Gebot der Nachhaltigkeit genügt? Vereinfacht lässt sich ein Spektrum zeichnen zwischen einer „kurzfristig/interventionistisch/etatistischen“ und einer „langfristig und wettbewerbsorientierten“ Politik. Eine antizyklische Finanzpolitik, die durch die aktive Gestaltung von Einnahmen (Steuern) und Ausgaben (Subventionen, Staatsinvestitionen) um eine verstetigende Beeinflussung des Konjunkturzyklus bemüht ist, steht dem ersten Ansatz nahe. Eine auf die Kernaufgabe verstetigte Finanzpolitik, die über den Konjunkturzyklus hinaus einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt bezweckt und nach einer moderaten, vorhersehbaren und anreizorientierten Steuerpolitik strebt, steht demgegenüber. Aus Sicht der finanzpolitischen Nachhaltigkeit und des Wachstums ist der zweite Ansatz zweifellos überlegen.

Wenn kurzfristige, konjunkturpolitische Aspekte im Vordergrund stehen, ist das Risiko der „Fehlsteuerung“ erheblich. Nicht nur fehlen einem solchen Ansatz Kontinuität und Verlässlichkeit – zwei unbestrittene Stärken einer jeden Wirtschaftspolitik. Die Fokussierung auf das Kurzfristige macht es auch schwer, Entwicklungen mit strategischen Perspektiven zu erkennen und wenn nötig frühzeitig Gegensteuer zu geben. Ja, die Vernachlässigung der langfristigen Wirkungen kann erhebliche volkswirtschaftliche Kosten zur Folge haben. Nicht umsonst existiert in der Konzeption der finanziellen Nachhaltigkeit beispielsweise der Begriff der „impliziten Staatsschuld“: Transparenz über finanzielle Verbindlichkeiten des Staates, die durch heutige gesetzliche Instrumente für die Zukunft geschaffen werden (z.B. Pensions- und Rentenansprüche), die aller Voraussicht nach aber nicht zu finanzieren sind. Eine langfristige, strategische Perspektive würde solche Probleme zu erkennen versuchen und um Korrekturen bemüht sein.

3 Grosse Bedeutung einer nachhaltigen Finanz- und Steuerpolitik

Mit einer Finanz- und Steuerpolitik, die auf lange Frist angelegt ist und dabei auf einen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben mit gleichzeitig moderater Steuerbelastung achtet, verbinden sich zentrale Vorteile:

- sie bietet Handlungsspielraum: sei es für konjunkturpolitische Rückschläge oder für neue Herausforderungen in sachpolitischen Bereichen;
- sie unterstützt die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, indem sie vorteilhafte Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und den Standort setzt, sowohl bei „harten“ Faktoren (Steuerbelastung, Zinsniveau, Kapitalkosten etc.) als auch bei den „weichen“ Faktoren (Berechenbarkeit, Stetigkeit, Stabilität);
- sie unterstützt erwiesenermassen langfristiges Wachstum, indem sie auf zentrale volkswirtschaftliche Produktionsfaktoren positiven Einfluss nimmt (keine übermässige Belastung des Kapitals, arbeitsorientierte Anreize);
- sie ermöglicht, langfristigen Fehlentwicklungen frühzeitig zu begegnen und damit das Niveau der Verschuldung tief zu halten.

4 Aktuelle Herausforderungen

Wird Nachhaltigkeit als Leitlinie und Ziel verstanden, steht die Finanz- und Steuerpolitik der Schweiz vor verschiedenen, zum Teil erheblichen Herausforderungen.

In der Finanzpolitik gilt es, expansives Verhalten (z. B. in der Sozial- und der Verkehrspolitik), das nur der aktuell guten Konjunktur zuzuschreiben ist, mit dem Verweis auf die längerfristigen Perspektiven in die Schranken zu weisen. Gerade bei den staatlichen Sozialwerken ist die langfristige Perspektive voranzustellen. Hier sind erhebliche Finanzierungslücken absehbar, die andere Staatsaufgaben immer mehr verdrängen. Diese Tatsachen sind bekannt und wurden z.B. vom Bundesrat im Schuldenbericht von 2006 ausgewiesen (die absehbaren Ausgabenüberschüsse der Sozialversicherungen führen bis 2025 gemäss Bericht zu einer Bruttoverschuldung dieses Bereichs von über 120 Milliarden Franken oder 15% des BIP).

Der Bundesrat betreibt derzeit eine systematische Überprüfung der Bundesaufgaben, in die auch die staatlichen Sozialversicherungen einbezogen sind. Es handelt sich um ein strategisches Projekt, mit dem der Bundesrat Prioritäten für die Zukunft setzen will mit dem Ziel der Stabilisierung der Bundesschuld und des „nachhaltigen“ Ausgabenwachstums. Das Projekt ist zentral und im Sinne der hier propagierten Langfristorientierung sehr zu begrüßen. Wichtig erscheint, dass das Projekt konsequent durchgeführt und die entsprechenden Weichen auch gegen politische Widerstände gestellt werden. Der bisherige Fortschritt des Projekts ist allerdings wenig ermutigend. Dass die massgeblichen Weichenstellungen im Sozialbereich erfolgen müssen, ist kaum zu bestreiten.

Die Erweiterung der Schuldenbremse, die gegenwärtig vom Bundesrat geprüft wird, sollte auch in diesem Zusammenhang gesehen werden. Statt dieses Instrument der finanzpolitischen Disziplinierung lediglich wie geplant um ausserordentliche Vorgänge zu ergänzen, sollte eine weitergehende Anpassung in Richtung klarer Leitplanken für die Sozialkosten erwogen werden. Auch internationale Organisationen wie der IWF und die OECD lassen keinen Zweifel, wo finanzpolitisch der langfristige Handlungsbedarf der Schweiz liegt: in grundlegenden Strukturreformen, die die demografisch bedingten Entwicklungen zulasten der Sozialwerke und des Gesundheitswesens in den Griff bekommen.

Steuerpolitisch wird es darum gehen, die insgesamt noch gute Ausgangslage der Schweiz für substantielle Reformen zur Erhaltung und gezielten Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität zu nutzen. Auch hier kommt der Finanzpolitik erstrangige Bedeutung zu. Dem Gebot der Nachhaltigkeit folgend sollte die effiziente Gestaltung des Steuersystems im Mittelpunkt stehen. Dabei geht es um die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und gleichzeitig die Senkung der Steuersätze.

Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage betrifft z. B. die Mehrwertsteuer, bei der eine radikale Reform mit dieser richtigen Zielsetzung unumgänglich ist. Aber auch bei der Einkommenssteuer ist diese Richtung zu verfolgen (z. B. Easy Swiss Tax). Konkret geht es vor allem um die Erhaltung der steuerlichen Standortattraktivität der Schweiz in einem internationalen Umfeld von rasant sinkenden Körperschaftssteuern, in dem wohl nur der Schritt nach vorn eine wirksame Lösung erlaubt. Konkrete Vorschläge für Gewinnsteuersatzsenkungen liegen auf dem Tisch. Die Abschaffung von Substanz- und Transaktionssteuern (Kapitalsteuer, Emissionsabgabe) und generell die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen einschliesslich des Abbaus von steuerlichen Fehlanreizen (wirtschaftliche Doppelbelastung, Besteuerung fiktiver Gewinne bei Personenunternehmen, „Heiratsstrafe“) sind weitere wichtige Handlungsfelder. Reformen sind hier teilweise aufgegleist: die Unternehmenssteuerreform II und die Reform der Ehepaarbesteuerung. Weitere Reformen müssen folgen. Dabei kann nicht genug auf die Bedeutung der Kantone als Schrittmacher – und damit auch auf den interkantonalen Steuerwettbewerb als Grundlage für Innovation, Wachstum und Wohlstand – hingewiesen werden.

5 Schlussbemerkungen

Eine langfristig ausgerichtete, strategische Finanz- und Steuerpolitik ist ein wichtiger Standortfaktor. Nur ein finanziell gesunder Staat mit einer attraktiven Steuerbelastung hat die Mittel und den Handlungsspielraum, um auf Herausforderungen wirksam zu reagieren. Einnahmen und Ausgaben müssen langfristig im Gleichgewicht sein. Fehlentwicklungen sind zu erkennen und zu beheben. Eine „Hüst- und Hottpolitik“ schafft dagegen Unsicherheit und widerspricht dem Gebot der Nachhaltigkeit. Wachstum und Wohlstand erfordern eine langfristig ausgelegte, strategische Perspektive, auch oder gerade in der Finanz- und Steuerpolitik.

Damit in einem direktdemokratischen System die Finanz- und Steuerpolitik den Anforderungen der Nachhaltigkeit genügen kann, braucht es die Akzeptanz der Stimmberechtigten. Aufklärung ist daher unumgänglich. Finanzpolitischer Interventionismus mag oft attraktiver sein. Die Vermittlung des Gegenteils - eine auf die strategische Dimension fokussierte Finanzpolitik - erfordert Überzeugungsarbeit. Auch in der Schweiz sind gerade Reformen im finanzpolitischen zentralen Bereich der Sozialpolitik oft schwierig durchzubringen.

Eine Finanzpolitik, die an sich dem Anspruch der Nachhaltigkeit und der Verantwortung stellt, muss sich daher auch der kommunikativen Herausforderung annehmen. Für die Schweiz gilt trotz der besseren Ausgangslage Ähnliches wie für Deutschland, für welches der wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums folgendes festgestellt hat: „Die derzeitigen finanzpolitischen Regelungen ... sind in wichtigen Bereichen nicht zukunftsfähig...Jede Verzögerung bei der Inangriffnahme der notwendigen Anpassungen trägt zur Verschärfung der anstehenden Probleme bei und belastet die zukünftige Handlungsfähigkeit des Staates“. In diesem Sinne sind Politik, Gesellschaft und Wirtschaft aufgefordert, die notwendigen finanzpolitischen Korrekturen im Interesse der langfristigen Sicherung von Wachstum und Wohlfahrt anzugehen. Denn, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gibt es keine Alternative zu einer strategisch ausgerichteten Finanz- und Steuerpolitik.