



## Finanzpolitik

Beat Burgenmeier

Originalversion in französischer Sprache

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0069>

Erstveröffentlicht: December 2020

### Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.)

Veröffentlicht von: Seismo Verlag, Zürich und Genf

ISBN ePDF 978-3-03777-739-8

ISBN Print 978-3-03777-177-8

Zitiervorschlag: Burgenmeier, Beat. 2020. Finanzpolitik. In Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo Verlag, DOI <https://doi.org/10.33058/seismo.30739>.

Die Finanzpolitik umfasst sämtliche Massnahmen zur effizienten Verwaltung des Staatshaushalts. Je nach Sichtweise geht es dabei entweder darum, eine ausgeglichene Haushaltsrechnung vorzulegen oder aber Haushaltskürzungen bzw. -optimierungen durchzuführen, um eine optimale Ressourcenzuweisung zu erreichen. Die Kriterien, die diesen Zielen zugrunde liegen, sind allerdings wenig konkret: Was genau bezeichnen die Begriffen Effizienz und Optimierung? Zudem ist es wenig sinnvoll, von einer einzigen Finanzpolitik zu sprechen; unterscheiden sich die den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente mitunter doch erheblich. Und so zielt die in der Schweiz praktizierte Finanzpolitik permanent darauf ab, wirtschaftliche und politische Logik miteinander in Einklang zu bringen. Ihren konkreten Ausdruck findet die Finanzpolitik in der Organisation des Staatshaushalts, der sich aus folgenden Elementen zusammensetzt.

Zwischen 1990 und 2014 haben sich die öffentlichen Ausgaben des Bundes nominal betrachtet mehr als verdoppelt. Dieser starke Anstieg ist vor allem auf den Bereich der Sozialen Sicherheit zurückzuführen; dessen Ausgaben haben sich im selben Zeitraum verdreifacht. Die Sozialausgaben machen rund ein Drittel der Gesamtausgaben des Bundes aus. Dieser Wert veranschaulicht das Ausmass der Umverteilung in unserem Land und zeigt indirekt, welchen Beitrag die Bürgerinnen und Bürger für den gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten. Gleichzeitig ist der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am Bruttoinlandprodukt (rund 7 %) in den letzten Jahren recht stabil geblieben. Dasselbe gilt für die Sozialausgaben insgesamt, wie eine Untersuchung bezüglich der jüngeren Vergangenheit ergeben hat. Die Schweiz liegt diesbezüglich nahe dem Durchschnittswert der Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), bleibt in diesem Punkt allerdings deutlich hinter ihren direkten Nachbarn – insbesondere Frankreich – zurück.

Weitere grosse Ausgabenposten des Bundes entfallen (in absteigender Reihenfolge) auf die Bereiche Finanzen und Steuern, Verkehr und Telekommunikation, Bildung, Bundesverwaltung, Ordnung, Sicherheit und Verteidigung, Wirtschaftspolitik (vor allem die Unterstützung der Landwirtschaft) sowie Umweltschutz und Raumplanung.

Die Finanzpolitik widerspiegelt bestimmte ideologische Auffassungen über die Rolle des Staates in einer Volkswirtschaft und setzt dem Markt im Verhältnis zum öffentlichen Sektor gewisse Grenzen. Der Stellenwert, der den Sozialtransfers im Rahmen der Finanzpolitik eingeräumt wird, kann ausserdem als Indiz für die gesellschaftliche Solidarität herangezogen werden. Die Finanzpolitik lässt sich von folgenden Prinzipien leiten:



Jede öffentliche Ausgabe muss entweder durch Steuern oder durch Kredite finanziert werden. Aus makroökonomischer Sicht sind für die Finanzpolitik ausschliesslich die Steuern vernünftig. Da jeder Kreditverpflichtung eine Forderung gegenübersteht, gleichen sich beide Posten in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aus. Übersteigen die Steuereinnahmen die öffentlichen Ausgaben, resultiert ein Haushaltsüberschuss, welcher zu einem Anstieg des nationalen Vermögens beiträgt. Decken die Steuereinnahmen die öffentlichen Ausgaben hingegen nicht, entsteht ein Haushaltsdefizit. In diesem Fall werden private Vermögen angezapft, sodass weniger Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Da Investitionen aber der Wachstumsmotor schlechthin sind, hemmt ein staatliches Haushaltsdefizit von heute das Wachstum von morgen.

Ein Überschuss im Staatshaushalt stellt hingegen ein öffentliches Vermögen dar, das für die Finanzierung von Investitionen herangezogen werden kann. Das Wirtschaftswachstum wird angekurbelt, was sich wiederum in zusätzlichen staatlichen Ausgaben und Einnahmen niederschlägt.

Wie die Steuereinnahmen der Finanzierung der verschiedenen öffentlichen Ausgaben zugewiesen werden, hängt davon ab, aus welchen der sehr unterschiedlichen Quellen die Einnahmen stammen. Grundsätzlich dient die Einkommensteuer zur Finanzierung der kantonalen und kommunalen Ausgaben, während die (indirekte) Mehrwertsteuer die Ausgaben des Bundes finanziert. In der Praxis stimmt diese Unterscheidung aber nicht, weil der Bund ebenfalls eine direkte Steuer erhebt. Ausserdem existiert ein komplexes Finanztransfersystem zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund, was eine aussagekräftige Klassifizierung der Finanzierungsquellen verunmöglicht. Ein Finanzierungsprinzip dürfte jedoch zutreffen: Je weniger zweckgebunden die Steuereinnahmen sind, desto flexibler lassen sie sich vom Staat verwalten und desto besser gelingt die Mittelzuweisung. In der Praxis verknüpft das Parlament allerdings häufig bestimmte Steuereinnahmen mit spezifischen Ausgaben.

Es gibt keine theoretischen Regeln zur Bestimmung von Höhe und Umfang der öffentlichen Haushalte. Allgemein herrscht jedoch Einvernehmen darüber, dass die staatlichen Ausgaben nicht schneller wachsen sollten als die Wirtschaft. In der Schweiz wird dieser Grundsatz eingehalten. Damit hatte die Schweiz gute Voraussetzungen, um die Corona-Krise zu bewältigen. Die Kriterien des Maastricht-Vertrags, die von vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union übrigens nicht eingehalten werden, sehen eine Deckelung der Staatsverschuldung auf 60 % des Bruttoinlandsprodukts vor. Die Verschuldung aller öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz liegt bei rund 35 %. Damit unterschreitet unser Land das genannte Maastricht-Kriterium deutlich. Diese günstige Entwicklung ist ohne Zweifel darauf zurückzuführen, dass wiederholt darauf hingewirkt wurde, die Expansion des öffentlichen Sektors zu begrenzen und dessen Finanzierung unter Kontrolle zu halten.

Diese Kontrolle wird im Rahmen einer Stabilisierungspolitik ausgeübt, die auf einem Bündel von Massnahmen beruht. Hierzu zählen das Dreikontenmodell, die Schuldenbremse und das eigentliche Stabilisierungsprogramm.

Das nur auf kantonaler Ebene angewandte Dreikontenmodell sieht grundsätzlich vor, dass das erste Konto, auf dem die laufenden öffentlichen Ausgaben verbucht werden, ausgeglichen sein sollte. Das zweite Konto, das den öffentlichen Investitionen vorbehalten ist, kann hingegen defizitär sein, nutzen diese Ausgaben doch auch künftigen Generationen. Beim dritten Konto schliesslich muss die Finanzierungsquelle klar ersichtlich sein.

Die Schuldenbremse ist seit 2001 in der Bundesverfassung verankert. Dieser Mechanismus stellt sicher, dass die staatlichen Ausgaben über einen vollständigen Konjunkturzyklus hinweg nicht höher ausfallen als die öffentlichen Einnahmen.

Was das eigentliche Stabilisierungsprogramm betrifft, hat der Bundesrat für die Jahre 2017 bis 2019 24 Kostenersparnismassnahmen ergriffen, die jährliche Haushaltentlastungen von bis zu 1 Milliarde Franken vorsehen.

Die Stabilisierungspolitik richtet sich nach der wirtschaftlichen Situation des Landes, die wiederum sehr stark vom internationalen Kontext abhängt. In der Hochkonjunktur steigen die Steuereinnahmen häufig schneller als die öffentlichen Ausgaben. Zudem trägt die Inflation in dieser Zeit zu einem Anstieg der nominalen Steuereinnahmen bei. Ein Haushaltsüberschuss ist daher wahrscheinlich. In konjunkturellen Schwächephasen lässt sich genau das Gegenteil beobachten: Die Steuereinnahmen sinken, ohne dass die im häufig langsamen und komplexen Gesetzgebungsprozess beschlossenen Ausgaben automatisch zurückgingen. Daraus resultiert ein Staatsdefizit.

Da sich die Kantone wirtschaftlich unterschiedlich schnell und in verschiedene Richtungen entwickeln, wird die Steuerpolitik auch als Instrument eingesetzt, um wirtschaftliche Konvergenz zu fördern und Ungleichheiten abzubauen. Dies widerspricht



## Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik



aber der Regel, wonach sich die Zahl der eingesetzten Instrumente und die der angestrebten Ziele entsprechen sollten. Laut dieser Regel sollte sich die Finanzpolitik strikt auf das Ziel einer effizienten Steuerung der öffentlichen Finanzen konzentrieren, während der Finanzausgleich im Unterschied dazu die wirtschaftliche Konvergenz der Kantone anzustreben hat.

Die Finanzpolitik gleicht einer Dauerbaustelle. Sie ist Gegenstand zahlreicher Reformvorhaben insbesondere im Zusammenhang neuer Besteuerungsgrundlagen. Diese Vorhaben betreffen unterschiedlichste Sektoren, die vom Umweltbereich über das soziale Umfeld bis hin zur Neuregelung der Steuerlast von Unternehmen reichen. Letztere wurde vor allem im Rahmen der vorgeschlagenen Unternehmenssteuerreform III diskutiert. Die eidgenössischen Räte hatten diesen Reformvorschlag mit grosser Mehrheit angenommen, bevor sich das Stimmvolk bei einem Referendum Anfang 2017 dagegen aussprach. Der Trend zur Steuerharmonisierung innerhalb der Europäischen Union wird die künftige Finanzpolitik prägen und dazu führen, dass finanzpolitische Leitlinien immer seltener nur aufgrund von nationalen Kriterien definiert werden.

### Literaturhinweise

Dafflon, B. (2014). *Panorama des impôts en Suisse, du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?* Lausanne: Domaine public.

Eidgenössische Finanzverwaltung. Kennzahlen der öffentlichen Finanzen. <https://www.bfs.admin.ch/>

Longchamp, O. (2014). *La politique financière fédérale (1945–1958)*. Lausanne: Antipodes.