

Die blinden Flecken der Wirtschaftspolitik

Von Klaus Armingeon/
Kontrapunkt

Auf dem Scherbenhaufen der Steuerpaket-Abstimmung vom 16. Mai findet eine Diskussion über Sozial- und Steuerpolitik statt, die sich durch Einfallsslosigkeit auszeichnet. Sie ignoriert vier Überlegungen, die schlecht in die Argumentationslinien der Hauptkontrahenten passen. Sie sind dennoch wichtig und verweisen auf Blindstellen der Diskussion oder auf problematische Annahmen über Handlungsspielräume der Politik, die kaum verwirklicht und wirksam nutzbar sind.

Fixierung auf die Sozialquote

Die erste Blindstelle ist die Quotenfixierung. Es wird mit Recht darauf hingewiesen, dass die Quote der Sozialausgaben, also die Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, zwischen 1980 und 1998 um 12 Prozentpunkte von 16 auf 28 Prozent gestiegen ist (siehe Grafik). Dies ist die grösste Steigerung in der Gruppe der hoch entwickelten Industriestaaten. Diese Explosion der Ausgaben sollte tatsächlich in allen politischen Kreisen ernstes Nachdenken auslösen. Sie tut dies insbesondere im bürgerlichen Lager, doch werden dort die Zeichen oft falsch gedeutet. Es wird nämlich häufig unterstellt, diese Steigerung gehe nahezu ausschliesslich darauf zurück, dass die Sicherungssysteme grosszügiger sind oder dass immer mehr Menschen immer mehr Sozialleistungen beanspruchen können.

Richtig ist jedoch, dass ein Teil des Anstieges lediglich durch einen Wechsel der statistischen Definitionen zu Stande kommt. Solange die Krankenversicherung und die berufliche Vorsorge nicht obligatorisch waren, wurden sie nicht dem Sozialbudget zugerechnet. Sobald sie jedoch obligatorisch waren, fielen die Prämienzahlungen schlagartig in die Rubrik der staatlichen Einnahmen. Dies erklärt einen sehr grossen Teil des Anstiegs, obwohl sich an den tatsächlichen Leistungen und Beiträgen kaum etwas geändert hat – die meisten Bürger haben auch Beiträge an Krankenkasse und Pensionskassen entrichtet, bevor diese obligatorisch waren.

Zudem muss das rasche Wachstum im internationalen Vergleich gesehen werden: Die Schweiz war noch vor einigen Jahren ein sozialpolitischer Nachzügler. Dass die Sozialausgaben so schnell gewachsen sind, geht auch auf einen Aufholprozess zurück.

Ein dritter Umstand kommt hinzu: Die Steigerung der Ausgaben wäre viel moderater ausgefallen, hätte die Schweiz ein ähnliches Wirtschaftswachstum aufgewiesen, wie es andere Industriestaaten der OECD-Ländergruppe erzielten. Bei durchschnittlichem Wirtschaftswachstum wäre der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt nur um sieben Prozentpunkte gewachsen. Fast die Hälfte des vermeintlich starken Wachstums des Sozialstaates geht also darauf zurück, dass die Schweizer Wirtschaft unterdurchschnittliche Leistungen aufweist. Nicht die Quote der Sozialausgaben, sondern das extrem niedrige Wirtschaftswachstum ist das Hauptproblem!

Flirt mit antizyklischer Steuerung

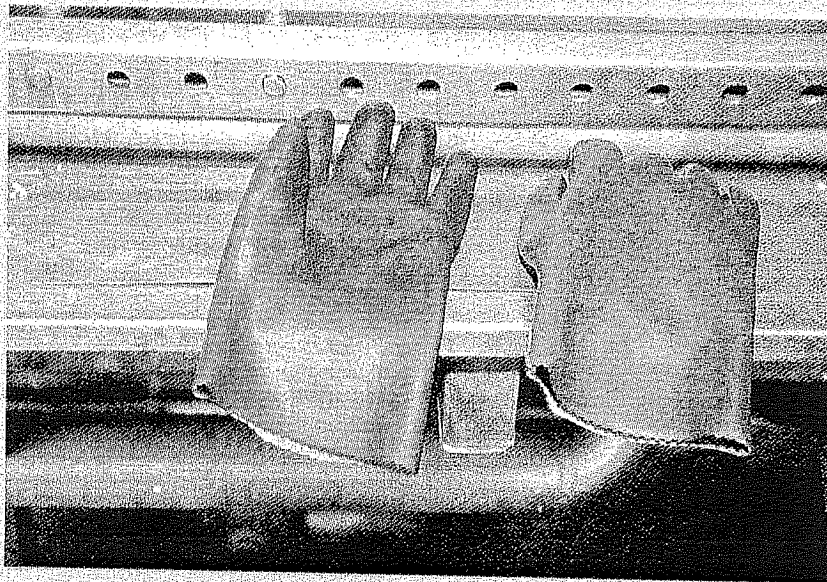
Zum Zweiten tauchen in der Debatte immer wieder fiskalpolitische Vorschläge auf, die entweder nicht zu verwirklichen sind oder nach dem Stand unseres Wissens nicht die gewünschten Folgen haben können. Häufig wird beispielsweise unterstellt, der staatliche Haushalt könne zu einer aktiven und brauchbaren Steuerung der Wirtschaft in der Schweiz beitragen. Dabei solle der Staat seine Ausgaben in Zeiten der Rezession steigern, um zusätzliche Nachfrage zu schaffen. Besonders auf der Linken wird immer wieder mit diesem Modell der antizyklischen fiskalpolitischen Steuerung geliebäugelt. In den Wirtschaftswissenschaften wird diskutiert, ob dieses Steuerungsmodell generell tauglich ist. Die Mehrheit der Ökonomen neigt zur Skepsis.

Für die Schweiz im Jahr 2004 kommen noch mindestens drei Argumente hinzu, die erhebliche Zweifel wecken, ob die Wirtschaft aktiv fiskalpolitisch gesteuert werden kann. Erstens müsste die Koordination von Gemeinden, Kantonen und Bund so eng und effizient sein, dass alle zum selben Zeitpunkt am selben fiskalpolitischen Strick ziehen. Dafür gibt es wenig Hinweise.

Dieses Problem könnte umgangen werden, wenn der Bund aus eigenen Mitteln erkleckliche Wirkungen alleine verursachen könnte. Da der Bundeshaushalt im inter-

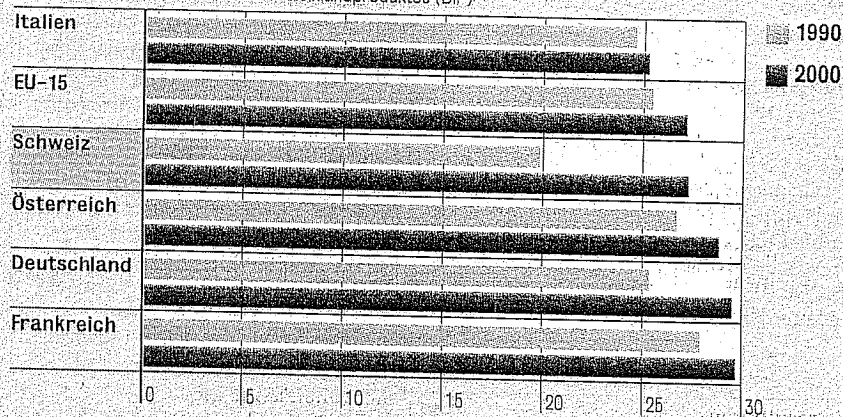
Die sozial- und steuerepolitische Debatte in der Schweiz ist festgefahren. Nur neue, für alle politischen Lager ungewohnte Ansätze können die Blockade aufbrechen.

Die Schweiz im internationalen Vergleich



Sozialausgabenquote

in Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP)



Wirtschaftswachstum und Arbeitslosenquote

Schweiz	2003 ¹ 2004 ² 2005 ²			Euroraum	2003 2004 ² 2005 ²		
	Reales Bruttoinlandsprodukt ¹	-0,5	1,8		2,3	Reales Bruttoinlandsprodukt ¹	0,4
Arbeitslosenquote in Prozent	3,7	3,7	2,8	Arbeitslosenquote in Prozent	8,8	8,8	8,5
USA				Japan			
Reales Bruttoinlandsprodukt ¹	3,1	4,5	3,7	Reales Bruttoinlandsprodukt ¹	2,7	2,8	2,4
Arbeitslosenquote in Prozent	6,0	5,5	5,2	Arbeitslosenquote in Prozent	5,3	5,0	4,6
¹ Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent				² Prognosen			

nationalen Vergleich sehr klein ist, müsste er extrem stark ausgeweitet werden, um deutliche Effekte zu erzielen: Um einen Impuls für die Nachfrage von ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts auszulösen, müsste der Bund sein Budget um etwa zehn Prozent steigern.

Nirgendwo in den etablierten Demokratien des Westens hat eine Zentralregierung in diesem Zusammenhang so grosse Hürden zu überwinden. In den USA müsste nur eine Haushaltsexpansion von sechs Prozent stattfinden, um dieselben Folgen zu haben. Und in Grossbritannien würde eine Steigerung von drei Prozent reichen.

Nationalbank gibt Gegensteuer

Schliesslich haben sich die weltwirtschaftlichen Bedingungen zu Ungunsten antizyklischer Politik in kleinen Staaten geändert. Unter den heutigen Bedingungen der weltweiten Mobilität von Kapital ist mit Kapitalabwanderung zu rechnen, wenn sich die wirtschaftliche Situation eines Landes in der Perspektive der Anleger verschlechtert. Dazu gehört ganz besonders eine starke Preissteigerung. Um dies zu verhindern, würde die Nationalbank, die das Ziel der Stabilität der Preise hat, mit einer Erhöhung der Zinsen reagieren. Und dies könnte dann die beschäftigungsfördernden Wirkungen einer expansiven Fiskalpolitik wieder zunichte machen. Der Staat würde wirtschaftspolitisch gleichzeitig auf dem Gaspedal und der Bremse stehen.

Der Flirt mit der antizyklischen Steuerung wird also kaum die angestrebten Ziele erreichen können, aber dennoch zu Budgetdefiziten führen – denn der Staat müsste sich weiter verschulden, um zusätzlich Geld in die Volkswirtschaft fließen zu lassen. Das ist mit dem Risiko von Inflation verbunden – oder mit erhöhter Arbeitslosigkeit, wenn die Nationalbank eine Politik stabiler Preise verfolgt.

Daraus folgt noch nicht, dass der Instrumentenkasten staatlicher Politik auf die

reine Angebotssteuerung beschränkt ist, also einer Mischung aus Steuererleichterungen, einer Politik der stabilen Preise durch Geldmengensteuerung, der massiven Einschränkung staatlicher Ausgaben, dem Abbau gesetzlicher Regulierungen von Märkten – insbesondere der Arbeitsmärkte – und der Privatisierung öffentlicher Unternehmen.

Auch diese neoliberale Strategie hat negative Folgen. Wenig regulierte Märkte produzieren zuweilen unzureichende Leistungen für den Bürger, der massive Rückschnitt des Wohlfahrtsstaats kann Einkommensungleichheiten verschärfen; eine energische Geldmengenpolitik akzeptiert steigende Arbeitslosigkeit, und privatisierte Unternehmen sind nicht immer automatisch den Staatsunternehmen überlegen. Wenn all dies ebenso vermieden werden soll, wie fiskalpolitische Feuerwehrlösungen in der Tradition der Nachfragesteuerung wenig aussichtsreich sind, dann kommt die Fiskal- und Wirtschaftspolitik um intelligente Kombinationen unterschiedlicher Politikansätze nicht herum, die Puristen in beiden Lagern missfallen müssen.

Der Wohlfahrtsstaat als Jobkiller

Eine dritte Blindstelle der Debatte ist der Zusammenhang zwischen der Fiskalquote (Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) und der Beschäftigung. Für das bürgerliche Lager ist eine hohe Fiskalquote von Übel für den Arbeitsmarkt, während sie von der Linken neutral oder sogar positiv beurteilt wird. Beide Positionen sind indes falsch. Eine hohe Fiskalquote ist durchaus mit starkem Wirtschaftswachstum und einem hohen Beschäftigungsstand vereinbar, wie das Beispiel der nord-europäischen Länder zeigt.

Im Hinblick auf die Entwicklung der Beschäftigung der vergangenen Jahre kommt es vor allem auf die jeweilige Kombination von Sozialabgaben und Steuern an. Hohe

STICHWORT

Kontrapunkt

Kontrapunkt, der zurzeit 22-köpfige «Schweizer Rat für Wirtschafts- und Sozialpolitik», entstand auf Initiative des «Netzwerks für sozial verantwortliche Wirtschaft». Die Gruppe will die oft unbefriedigende und polarisierende öffentliche Diskussion über politische Themen durch wissenschaftlich fundierte, interdisziplinär erarbeitete Beiträge vertiefen. Kontrapunkt möchte damit übersehene Aspekte offen legen und einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte leisten. In dieser Absicht befasst sich der hier abgedruckte erste Kontrapunkt-Artikel mit aktuellen sozial- und steuerpolitischen Problemen.

Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner dieses Textes von Prof. Dr. Klaus Armingeon, Politikwissenschaftler, Universität Bern, sind folgende Kontrapunkt-Mitglieder:

Prof. Dr. Jean-Daniel Delley, Politikwissenschaftler, Universität Genf; Prof. Dr. Hanspeter Kriesi, Politikwissenschaftler, Universität Zürich; Prof. Dr. Philippe Mastroradi, Öffentliches Recht, Universität St. Gallen; Prof. em. Dr. Beatrix Mesmer, Historikerin, Universität Bern; Prof. em. Dr. Hans-Balz Peter, Theologe, Institut für Theologie und Ethik, Bern; Prof. em. Dr. Peter Tschopp, Volkswirt, Universität Genf; Prof. Dr. Peter Ulrich, Wirtschaftsethiker, Universität St. Gallen; Prof. Dr. Mario von Cranach, Psychologe, Universität Bern; Prof. Dr. Karl Weber, Soziologe, Universität Bern; Daniel Wiener, MAS-Kulturmanager, Basel.

Am 29. September 2004 führt Kontrapunkt an der Fachhochschule Solothurn in Olten mit namhaften Referenten und Referentinnen ein Symposium zum Thema «Rentenalter 67? Fragen zur Arbeit älterer Menschen» durch. (TA)

Weitere Informationen unter www.nsw-rse.ch/d/projekte/aktuell/uebersicht.html

Sozialabgaben und hohe direkte und progressive Steuern sind nicht unbedingt beschäftigungsfeindlich, wenn sie von Arbeitnehmern in hochproduktiven Bereichen getragen werden. Starke Steigerungen der Produktivität erlauben es dort, die Preise niedrig zu halten während gleichzeitig die realen Löhne (nach Abzug von Steuern und Abgaben) steigen.

Kein Anreiz für einfache Jobs

Ganz anders sieht es in Sektoren mit geringer Produktivität aus. Vor allem dort werden hohe Sozialabgaben zum Jobkiller. Während bei geringen Löhnen Einkommenssteuern nicht oder kaum anfallen, müssen Sozialabgaben proportional zum Lohn entrichtet werden. Ferner können Löhne nicht unter das Niveau der Sozialhilfe fallen, weil für Arbeitnehmer sonst kein ökonomischer Anreiz zur Erwerbstätigkeit bestünde. Bei niedriger Produktivität führen hohe Lohn(neben)kosten zu derart hohen Preisen, dass kaum Nachfrage entsteht.

Wenn einfache Dienstleistungen durch schlechter qualifizierte Arbeitnehmer – beispielsweise das Einpacken der Supermarkteinkäufe, das Rasenmähen oder Autowaschen – auf Grund der Sozialabgaben teuer sind, wird mancher Familienvater weiterhin Einkaufstaschen zum Auto schleppen oder seinen Samstagvormittag hinter dem Rasenmäher verbringen, obwohl er prinzipiell bereit wäre, diese Dienstleistungen zu kaufen.

Deshalb haben Unternehmer in Kontinentaleuropa im Gegensatz zu den USA keine Anreize, in solchen Bereichen neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dies sind besonders Sektoren mit einem grossen Anteil schlecht qualifizierter Arbeitnehmer. Und das sind ausgerechnet Wachstumssektoren des Dienstleistungsbereichs, die gerade jenen eine Chance geben könnten, die sonst mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Arbeitslosigkeit der modernen wissensbasierten Arbeitsgesellschaft landen. Auf

diese Weise wird der Wohlfahrtsstaat zum Jobkiller für jene, die mit der grössten Legitimation – staatliche Solidarität einfordern können, also die un- und angelernten und schlecht bezahlten Arbeitnehmer.

USA oder Schweden als Vorbild?

Welche Lösungen gibt es? Eine Variante wird in den angelsächsischen Ländern, und vor allem in den USA praktiziert. Sozialabgaben und Steuern werden gering gehalten und damit schlecht bezahlte Arbeitsplätze geschaffen – unter Verzicht auf wohlfahrtsstaatliche Sicherheit.

Die zweite Variante wurde in den nord-europäischen Ländern gewählt. Dort wurde der Wohlfahrtsstaat vor allem über Steuern finanziert und mit diesen Geldern wurde die öffentliche Beschäftigung ausgebaut. Der Nachteil dieser Strategie ist eine hohe Steuerbelastung, und sie setzt voraus, dass die Bürger einen umfangreichen Staat akzeptieren, der tief in die Wirtschaft und Gesellschaft interveniert.

Die Schweiz steht, wie viele andere kontinentaleuropäische Länder, an einem Scheideweg. Noch ist die Belastung mit Einkommenssteuern relativ gering und die Belastung mit Sozialabgaben moderat. Neue Arbeitsplätze – auch für gering Qualifizierte – können aber nur geschaffen werden, wenn die Lohnkosten niedrig sind. Deshalb wäre es enorm hilfreich, wenn auf die Erhöhung von Sozialabgaben konsequent verzichtet wird. Wenn man auf diese Weise Arbeitsplätze schaffen will ohne die sozialen Konsequenzen des amerikanischen Modells zu akzeptieren, muss eine Bereitschaft bestehen, soziale Gerechtigkeit auf dem Weg der steuerpolitischen Umverteilung zu schaffen.

Direkte Steuern statt Sozialabgaben

Statt Sozialabgaben müssten die direkten Steuern erhöht werden und die Hauptlast dieser Erhöhung müssten die mittleren und höheren Einkommen zahlen. Würde man diese Last den gering Verdienenden aufbürden, so würden diese versuchen, ihren Lohn entsprechend zu erhöhen. Dies hätte katastrophale Wirkungen für die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze.

Wer den Wohlfahrtsstaat weiter vor allem auf dem klassischen Weg über Sozialabgaben finanzieren will, wie grosse Teile der organisierten Linken, riskiert strukturelle Arbeitslosigkeit in der Gruppe der schlecht qualifizierten Arbeitnehmer, die dort zu einem Anstieg der Dauerarbeitslosigkeit führen kann. Wer sich gegen steigende Steuerlast sträubt, wie grosse Teile des bürgerlichen Lagers, der muss auch bereit sein, die sozialen Konsequenzen des amerikanischen Weges zu akzeptieren – und dafür gibt es bislang in der Schweiz noch keine Mehrheit.

Reform in kleinen Schritten

4 Ein viertes Problem der gegenwärtigen fiskalpolitischen Debatte sind naive Annahmen über die Möglichkeiten wohlfahrtsstaatlicher Reformen. Die vergleichende Sozialwissenschaft hat vielfach gezeigt, dass grosse sozialpolitische Reformen Ausnahmen darstellen. Sie sind, wie es in der Fachsprache heisst, «pfadabhängig». Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Dazu gehört die Unterstützung, die die Sozialpolitik in der Bevölkerung geniesst. Da viele Bürger Anrecht auf sozialpolitische Leistungen haben, möchten sie ungern darauf verzichten.

Der Wohlfahrtsstaat hat sich seine eigenen Bataillone zu seiner Verteidigung geschaffen. 1998 meinten 84 Prozent der Bevölkerung, für das Gesundheitswesen solle mindestens gleich viel ausgegeben werden wie bisher. Und 93 Prozent votierten dafür, bei Renten und Pensionen keine Abstriche zu machen. Diese Zahlen verdeutlichen, dass rhetorische Kraftmeiereien am falschen Platz sind. Bei sozialpolitischen Reformen gibt es keine andere Möglichkeit als die Veränderung des Systems mit kleinen Schritten. Ideologen in allen Lagern riskieren, dass der notwendige Umbau des Sozialstaates verhindert wird.

Da aber nur ein reformierter Sozialstaat zukunftsfähig sein wird, ist jede Nichtentscheidung und Politikblockade auch eine potenzielle Gefährdung der sozialen Sicherheit. Eine Politik, die verantwortlich gegenüber dem Sozialstaat und den kommenden Generationen handelt, wird nicht um Kompromisse herumkommen.

Auch kleine Kursänderungen werden langfristig grosse Wirkungen haben. Reformkräfte mit Augenmass werden bereit sein müssen, Ausgleichszahlungen an jene zu leisten, die durch die Reform schlechter gestellt werden. Nur so lässt sich der breite Konsens herstellen, der für eine Weiterentwicklung der Sozialwerke notwendig ist. Zumindest diese Lektion sollte der 16. Mai gelehrt haben.