

Sanierung der Bundesfinanzen in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld

BUNDESRAT KASPAR VILLIGER*

I.

Die Jahrestagung Ihrer Gesellschaft befasst sich mit der Geld- und Finanzpolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Als Finanzminister freut es mich natürlich, dass Sie damit eine Frage aufgreifen, die für unser Land von grösster Wichtigkeit ist. Ganz allgemein sieht sich die Schweiz an der Schwelle zum neuen Jahrhundert mit schwierigen Problemen wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Art konfrontiert. Die Sanierung der Bundesfinanzen ist eines davon. Die nächsten Jahre werden darüber entscheiden, ob wir die vielfältigen Herausforderungen meistern können. Trotz unserer Selbstzweifel halte ich den von uns so genüsslich gepflegten Pessimismus für verfehlt.

Ich bin zuversichtlich, dass es uns in den nächsten Jahren gelingen wird, uns auf die wesentlichen Ziele zu einigen und den nötigen Gemeinsinn wie den Willen zur Lösung der anstehenden Probleme aufzubringen. Was wir jedoch brauchen, sind nicht kurzlebige, nur auf den nächsten Wahltermin ausgerichtete Antworten auf die anstehenden Fragen, sondern langfristig tragbare Lösungen. Ihre Tagung sucht nach solchen Antworten. Das ist verdienstvoll. In diesem Sinne danke ich den Organisatoren, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für ihren Beitrag, und ich wünsche ein gutes Gelingen der Veranstaltung.

II.

Unsere Wirtschaft steht zur Zeit vor grossen Herausforderungen. Seit einigen Jahren stagniert sie, ganz im Gegensatz zu derjenigen anderer OECD-Staaten. Die Zahl der Arbeitslosen steigt in beängstigendem Ausmasse und erstmals liegt unsere Arbeitslosenquote über derjenigen der USA. Im Jahr 1996 musste ein weiterer Konjunkturrückgang verkraftet werden. Nach den letzten Schätzungen ist das Bruttoinlandprodukt um 0,5% gesunken. Der private Konsum ist wegen der geringeren verfügbaren Einkommen kaum gestiegen. Ebenfalls schwach blieb der öffentliche Konsum. Der Bausektor befindet sich

* Referat gehalten an der Jahrestagung 1997 der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft in Luzern.

immer noch in einer Krise. Hinzu kommt, dass sich die Wachstumsschwäche in Teilen Europas und die Wechselkursverhältnisse in der Vergangenheit negativ auf den Aussenhandel und den Fremdenverkehr auswirkten.

Unsicherheit macht sich in der schweizerischen Bevölkerung breit, und zwar nicht nur in den untersten Einkommensschichten. Selbst in dem für unser Land so wichtigen Mittelstand stellen sich die Bürgerinnen und Bürger Fragen über ihre Zukunft und die wirtschaftlichen Aussichten für die Schweiz. Diese Situation ist für die meisten von uns neu.

Dass sich die Lage der öffentlichen Finanzen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten verschlechtert, verwundert nicht. Das Budgetdefizit stieg im vergangenen Jahr nach einer vorübergehenden Verbesserung erneut. Betrug der Ausgabenüberschuss dank glücklicher Umstände «nur» 1995 noch 3,3 Milliarden, fällt der Rechnungsabschluss 1996 mit einem Defizit von 4,4 Milliarden um über 300 Millionen schlechter aus als budgetiert. Diese unerfreuliche Entwicklung ist in erster Linie auf Fiskaleinnahmen zurückzuführen die unter den Erwartungen lagen. Zudem haben die höheren Kosten für die Arbeitslosenversicherung zu Buche geschlagen. Trotz starker Einschränkungen bei Budget und Finanzplan werden die Defizite auch in den kommenden Jahren ohne zusätzliche Massnahmen mindestens 5–6 Milliarden Franken jährlich betragen, im laufenden Jahr noch mehr. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diesen Zahlen optimistische Wachstumsannahmen zugrunde liegen. Sollten sich diese Annahmen nicht bewahrheiten, so würde jede Verminderung des Wachstums um einen Prozentpunkt das Defizit um weitere 500 Millionen Franken erhöhen, und zwar ohne Berücksichtigung der Arbeitslosenversicherung.

Zu Besorgnis Anlass gibt denn auch die ungebrochene Dynamik bei der Entwicklung der Bundesschulden. Diese haben sich seit 1990 auf über 80 Milliarden Franken mehr als verdoppelt, so dass wir heute eine Verschuldungsquote des Bundes allein von 25% aufweisen. Derzeit bezahlt der Bund jährlich etwa 3,2 Milliarden Franken Zinsen. Schon jetzt wissen wir, dass es im Jahr 2000 4,2 Milliarden sein werden. Bei diesen Rechnungen gehen wir von den zur Zeit sehr niedrigen Zinsen aus. Bei einer Erhöhung der Zinssätze würde jeder Prozentpunkt den jährlichen Schuldendienst des Bundes um 500 Millionen Franken erhöhen. Während die EU-Staaten sich mit Erfolg bemühen, ihre Verschuldungsposition nachhaltig zu verbessern, steigen in der Schweiz Defizite und Verschuldung unaufhaltsam weiter an und schränken damit unseren finanzpolitischen Handlungsspielraum ein. Sie sehen, wir sind heute weit von unserer früheren Rolle als finanzpolitischer Musterknabe entfernt.

Erliegen wir nicht einer Selbsttäuschung! Auch ein verstärktes Wirtschaftswachstum würde die Bundesfinanzen nicht sanieren. Die Defizite sind auf weite Strecken struktureller Natur. Und auch hinter unseren wirtschaftlichen Schwierigkeiten stecken beileibe nicht nur konjunkturelle Ursachen. Wer dies suggeriert, greift in seiner Analyse zu kurz. Aber es ist eine bequeme Analyse, weil sie in Versuchung führt, passiv auf das Ende der Rezession zu warten, statt die notwendigen Anpassungen in Wirtschaft und Politik anzupacken. Das wäre für die Schweiz fatal.

III.

Die Weltwirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren erheblich gewandelt. Die Schweiz als kleiner Wirtschaftsraum mit einer offenen Volkswirtschaft ist dabei zwangsläufig besonders stark betroffen. Die Liberalisierung des Welthandels hat markante Fortschritte gemacht. Eine globale Arbeitsteilung zeichnet sich ab. Enorme wirtschaftliche Verflechtungen bilden sich. Durch die Globalisierung der Wirtschaft können Kapital, Wissen und Arbeitsplätze innert kürzester Zeit in Gebiete verlagert werden, wo man bessere Rahmenbedingungen vermutet. Dies führt zu einem erbarmungslosen Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen Wirtschaftsstandorten. Die einschneidende Folge davon ist, dass die Politik keine Fehler machen darf, sonst gehen Arbeitsplätze verloren. Vermeintlich gefestigte Besitzstände sind gefährdet.

Häufig wird dieser sogenannten Globalisierung die alleinige Schuld für unsere Probleme in die Schuhe geschoben. Sie wird verantwortlich gemacht für den Verlust von Arbeitsplätzen, für die Abwanderung von Unternehmen ins Ausland, für die schlechte Wirtschaftslage schlechthin. Man muss jedoch dieses negative Bild von der Globalisierung nuancieren. Denn die Globalisierung eröffnet auch ungeahnte Chancen. Trotz tiefgreifender Veränderungen als Folge des Endes des Kalten Krieges haben sich denkbare Schreckensszenarien bisher nicht realisiert. Aufgebrochene Konflikte blieben begrenzt, andere konnten gedämpft werden. Die Zahl der eigentlichen Schreckensherrschaften hat markant abgenommen. Die Staatsform der Demokratie, auch wenn nicht überall in der perfektsten Form, scheint sich durchzusetzen. Und die Marktwirtschaft ist überall im Vormarsch. Auch wenn sich keineswegs alle Erwartungen erfüllt haben, sind beispielsweise in den Transitions-Ländern Mittel- und Osteuropas Fortschritte festzustellen. Die Welt ist sicherer geworden, und die Chancen für ein langfristiges globales Wachstum sind besser denn je.

Dies sind gute Entwicklungen. Die wirtschaftlichen Wachstumsraten im globalen Durchschnitt vermögen durchaus zu befriedigen. Ich denke an den markanten Aufschwung Amerikas, an denjenigen Ostasiens oder der erwähnten Transitions-Länder. Mühe haben vor allem die alten europäischen Industrieländer mit ihrer hohen Verschuldung, den unflexiblen Arbeitsmärkten und langfristig kaum mehr finanzierbaren sozialen Strukturen. Deshalb ist die Globalisierung zunächst eine Bedrohung für jene, die über bedeutende Besitzstände verfügen, also auch für ein reiches Land wie die Schweiz. Aber sie ist eine gewaltige Chance für jene, welche die erforderlichen Leistungen erbringen.

Wir müssen uns deshalb die Frage stellen, ob unser Land, als Nichtmitglied eines grossen Handelsblocks, längerfristig seinen Wohlstand in diesem Umfeld überhaupt noch halten kann. Ich bin überzeugt, dass auch in einer globalisierten Wirtschaft ein regional überdurchschnittlicher Wohlstand möglich ist. Hohe Löhne bleiben konkurrenzfähig, wenn die Produktivität hoch genug ist. Und sie sind dann möglich, wenn die Kreativität und das technische Wissen den Menschen erlauben, zwangsläufig stets verlorengehende Arbeitsplätze wieder zu ersetzen. Wegen des Gesetzes der komparativen Kosten können also auch Hochlohnländer konkurrenzfähig bleiben, wenn sie die

nötige Leistung erbringen. Weil aber nie alle Menschen über das nötige Qualifikationsniveau verfügen werden, werden wir wohl mit beachtlichen Lohndifferenzen leben müssen, wenn nicht Arbeitsplätze in grossem Stil verlorengehen sollen. Denn es gibt immer genug Arbeitsplätze, aber nicht zu jedem Preis. Das kann zu schwierigen sozialen Problemen führen, was ich sehr ernst nehme. Möglichst flexible Arbeitsmärkte mit vermehrten Möglichkeiten der Teilzeitarbeit werden unabdingbar sein. Es wäre fatal zu glauben, man könne das Problem lösen, indem man bei gleichem Lohn die Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung breiter verteile.

Der durch die Globalisierung bedingte Druck auf unsere Wirtschaft wird weiter anhalten. Diesem Druck standzuhalten ist das grössere Problem als die vorübergehende konjunkturelle Schwäche. Wir können erfolgreich überleben, wenn wir den notwendigen Willen dafür aufbringen und bereit sind, erhöhte Leistungen zu erbringen. In diesem Sinne ist die Globalisierung auch für uns eine Chance.

IV.

Überdurchschnittliche gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen waren früher ebenfalls ein Markenzeichen unseres Landes. Nun müssen wir feststellen, dass eine Reihe von anderen Ländern innerhalb und ausserhalb Europas aufgeholt haben. Unser Vorsprung ist kleiner geworden. Trotzdem wage ich zu behaupten, dass unsere Rahmenbedingungen in vielen Bereichen immer noch günstiger sind als anderswo. Wirtschaft und Medien stellen die Lage oft schlechter dar, als sie in Tat und Wahrheit ist. Niedrige Zinsen, kleine Teuerungsrate, günstige Staats- und Steuerquoten, relativ flexible Sozialsysteme, hohes Forschungs- und Bildungsniveau, hochwertige Infrastruktur und leistungsfähige Verwaltung sind nur einige unserer Vorzüge, deren Licht wir nicht unter den Scheffel stellen müssen. Trotzdem stagniert unsere Wirtschaft, wenn auch auf hohem Niveau, seit mehr als 6 Jahren, während die EU-Länder, wenn auch bescheiden, wachsen.

Die Gründe für dieses Zurückbleiben sind in verschiedenen Bereichen zu suchen. Verantwortlich sind aus meiner Sicht vor allem die Folgen der früheren Überhitzung im Bau- und Immobiliensektor, der überdurchschnittliche Wertgewinn des Frankens zwischen 1992 und 1995, die drastischen Restrukturierungen vieler Unternehmen als Folge des Globalisierungsdrucks und der Dekartellisierung, unser Abseitsstehen vom EWR bzw. der EU sowie auch die Reduktion der Investitionen von Gemeinden und Kantonen.

Eines der vielleicht grössten Wachstumshindernisse ist jedoch anderswo zu suchen: ich meine das weitverbreitete Gefühl, dass uns nichts mehr gelingt, dass es anstatt Lösungen nur noch Probleme gibt. Wir zweifeln an uns selbst und an unserer wirtschaftlichen Zukunft, wir verlieren das Vertrauen in die Politik und in die Wirtschaft. Der Gemeinsinn wird in den Hintergrund gedrängt zugunsten der Verteidigung von Partikularinteressen. Risikofreudigkeit und Kreativität machen einer Versicherungsmentalität und Resignation Platz. Überall sind Spannungen entstanden. Und als ob alles das nicht genügen würde, scheint uns nun auch unsere Vergangenheit einzuholen und zu Diskus-

sionen Anlass zu geben, deren innen- und aussenpolitische Konsequenzen noch nicht klar absehbar sind. Kurzum, wir sind Pessimisten geworden, und wir laufen Gefahr, unser Selbstvertrauen zu verlieren. Ich mache mir Sorgen über diese Entwicklung, denn auch sie enthält das Potential, sich spiralförmig zu beschleunigen. Deshalb müssen die Verantwortlichen im Land alles daran setzen, diese Spirale zu durchbrechen. Das gelingt nicht mit Beschönigen, Gesundbeten oder dergleichen. Aber neben der schonungslosen Analyse der Realitäten geht es darum, uns auf die real vorhandenen Stärken und Trümpfe zu besinnen.

V.

Es bestehen trotz verschiedener Unsicherheiten berechnete Hoffnungen, dass die Konjunktur in der Schweiz wieder anziehen wird. Zwar dürfen wir keinen Senkrechstart erwarten, gleichwohl sind die Voraussetzungen für eine Wiederbelebung gegeben: lockerere Geldpolitik, tieferer Frankenkurs, geringe Teuerung, niedrige Zinsen und bessere Konjunkturaussichten in den wichtigsten Kundenländern. Viele Firmen haben weitreichende Restrukturierungen vorgenommen und sind deshalb im Vergleich zu vielen ihrer Konkurrenten in den Nachbarländern heute fitter für die Zukunft.

Darüber hinaus ist der Wille zur ständigen aktiven Strukturanpassung in Wirtschaft und Politik von entscheidender Bedeutung. Der Staat kann mit einem Abbau von überflüssigen Regulierungen das Seine zur Neuorientierung beitragen. Einige für unsere Volkswirtschaft wichtige Reformen sind bereits an die Hand genommen worden. Ich denke da etwa an die neue Landwirtschaftspolitik, die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, die Verschärfung der Kartellgesetzgebung, die Einführung der Mehrwertsteuer, die Schaffung von Fachhochschulen, die Teilprivatisierung der Telecom oder die Deregulierung bei der Post und Bahn. Dies sind alles Schritte zur Wiederbelebung unserer Volkswirtschaft, weil sie verkrustete Strukturen aufbrechen. Aber dass es bei diesem Prozess zuerst Verlierer gibt, erfahren viele schmerzlich. Dies ist einer der Gründe für die Verunsicherung des Mittelstandes.

Dass wir mit dem bisherig Geleisteten nicht zufrieden sein dürfen, liegt auf der Hand. Diese Einsicht scheint sich erfreulicherweise in allen Lagern durchzusetzen. Die Restrukturierung der SBB muss vorangetrieben werden. Bei den Unternehmenssteuern besteht ein gewisser Handlungsbedarf – ich komme darauf noch zurück. Regulierte Märkte, wie etwa im Energiebereich, können wir uns angesichts der Entwicklungen im Ausland nicht mehr lange leisten. Die Sozialwerke, die heute schon den grössten Ausgabenposten der Bundesrechnung ausmachen und deren Ausgaben beängstigend weiterwachsen werden, müssen an die neuen wirtschaftlichen und demografischen Gegebenheiten angepasst werden. Ich hoffe selbstverständlich auch, dass wir die bilateralen Verhandlungen mit der EU möglichst rasch zum Abschluss bringen können. Dies wäre ein ausserordentlich positives Signal. Es wird Sie sicher nicht verwundern, wenn

ich, last but not least, auch die Sanierung der Bundesfinanzen als eine der zentralsten noch ungelösten Aufgaben bezeichne.

VI.

Ihre Tagung befasst sich mit den Grenzen der staatlichen Verschuldung. Deshalb nehme ich zu dieser für den Finanzminister zentralen Frage gerne kurz Stellung. Dies umso mehr, als ich oft den Eindruck habe, unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger, aber auch viele Politiker und Wirtschaftsführer, hätten sich an unsere Verschuldung und an die Klagelieder der Finanzminister gewöhnt. Mir scheint, dass sie die langfristig fatalen Folgen dieser Situation nicht erkennen. Ich erwähne oft das Beispiel Italien. Es hat zur Zeit eine viel solidere Finanzpolitik als die Schweiz. Aber es kommt wegen der Altschulden, die es verzinsen muss, trotzdem nur langsam vom Fleck. Wir dürfen unsere Nachkommen nicht in diese Situation schlittern lassen.

Ständige Ausgabenüberschüsse engen den finanzpolitischen Handlungsspielraum immer stärker ein und lassen den Schuldenberg anwachsen. Immer mehr Einnahmen müssen zur Finanzierung von Zinszahlungen aufgewendet werden. In wenigen Jahren werden wir für die Zinsen soviel ausgeben wie fürs Militär. Anhaltende Defizite führen aber auch zu einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen in den Staat. Dadurch werden die Entwicklungsfähigkeit der Gesellschaft und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt.

Längere Defizitphasen mit einem rasanten Anstieg der Verschuldung verunsichern schliesslich auch die Finanzmärkte. Dies schlägt sich irgendwann in höheren Inflationserwartungen und damit in steigenden Zinsen nieder. Eine Risikoprämie wird auf die Zinsen geschlagen. Selbst wenn die zinstreibenden Effekte und der sogenannte Crowding-out-Effekt in der Ökonomie umstritten ist, sprechen einfache Plausibilitätsüberlegungen für die Existenz dieser Gefahr. Die Sparüberschüsse des privaten Sektors werden bei einem Wiederanziehen der Konjunktur nämlich zurückgehen, während gleichzeitig steigende Finanzierungsbedürfnisse der Wirtschaft befriedigt werden müssen. Wenn die Staatsschulden auf hohem Niveau verharren, ergibt sich ein Anschwellen der Nachfrage nach Kapital mit entsprechenden Folgen für die Zinssätze. Ich brauche Sie sicher nicht speziell davon zu überzeugen, dass hohe Zinsen einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum abträglich sind. Und gerade in der Schweiz mit einer hohen Verschuldung, etwa bei Hausbesitzern und Bauern, hätte das fatale Folgen. Ein wichtiger Standortvorteil ginge verloren.

Eine rigorose Sanierungspolitik kann kurzfristig mit negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen verbunden sein. Diese müssen aber gegen die unerwünschten Effekte dauerhafter Defizite abgewogen werden. Mittel- bis längerfristig überwiegen indessen die Vorteile einer nachhaltigen Sanierungspolitik. Im übrigen zeigen auch Erfahrungen aus dem Ausland, dass eine Gesundung der öffentlichen Finanzen vorteilhaft für die

Wirtschaft ist. Beispiele von erfolgreichen Sanierungsstrategien mit positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind etwa Holland, England und Neuseeland.

Langfristig erfolgversprechend ist eine Sanierungspolitik grundsätzlich aber nur dann, wenn sie über eine Ausgabenreduktion erfolgt. Mittels Einnahmenerhöhungen kann nur eine vorübergehende Verbesserung der Situation erreicht werden. Später führt eine solche Politik erfahrungsgemäss zu neuen Ausgaben, so dass der Sanierungseffekt verpufft. Dies belegen empirische Studien des Internationalen Währungsfonds, welche die Entwicklung in den OECD-Ländern untersucht haben. Wir sollten also von den Erfahrungen anderer Länder etwas lernen. Der Bundesrat hat mit dem Sanierungsplan 2001 die entsprechenden Konsequenzen gezogen.

VII.

Eine Reihe von Ökonomen und Politikern vertreten die Haltung, dass angesichts der schlechten Wirtschaftslage der Bund seine Finanzen nicht ausgerechnet jetzt sanieren dürfe, und dass gerade jetzt eine expansivere Finanzpolitik notwendig sei. Sparen könne der Bund ja dann später, wenn es der Wirtschaft wieder besser gehe. Ich gebe gerne zu, dass die geschilderten wirtschaftlichen und finanzpolitischen Perspektiven für den Finanzminister eine besondere Herausforderung bedeuten. Das Spannungsfeld zwischen einer konjunkturgerechten Finanzpolitik und der notwendigen Sanierung der Bundesfinanzen existiert wohl. Aber dieses Argument darf nicht dazu missbraucht werden, der schmerzhaften Lösung struktureller Probleme auszuweichen. Leider muss zuerst festgehalten werden, dass die strukturellen Defizite eine Grössenordnung erreicht haben, die eine Sanierung auch bei bester Wirtschaftslage illusorisch macht, wenn wir den Sanierungspfad aus wirtschaftlichen Gründen jetzt verlassen. Trotzdem hat der Bundesrat bei der Festlegung des Sanierungskonzepts auf die konjunkturelle Situation gebührend Rücksicht genommen.

Mit dem Ziel, einen negativen Nachfrageschock zu vermeiden, wurde der Sanierungsplan bewusst auf mehrere Jahre verteilt. Ebenfalls mit Rücksicht auf die Konjunktur wurden die Investitionen von Sparmassnahmen ausgenommen. Im weiteren ist das Budget an und für sich schon konjunkturneutral und von einem Austeritätsbudget weit entfernt. Aber wegen der automatischen Stabilisatoren werden die Ausgaben rezessionsbedingt noch wachsen und expansiv wirken. Leider dürfte das diesjährige echte Defizit das geplante noch weit übertreffen. Schliesslich wurde auch das neue Sparinstrument der zweiprozentigen Kreditsperre als Eventualhaushalt im Umfang von etwas über einer halben Milliarde ausgestaltet. Sie könnte im Falle einer anhaltenden Wirtschaftsschwäche vom Bundesrat aufgehoben werden.

Konjunkturprogramme sind gefährlich, denn bei strukturell verursachten Wachstumschwächen, wie sie in der Schweiz im Vordergrund stehen, lösen sie kaum Probleme. Sie können notwendige Strukturbereinigungen zum Nachteil der Volkswirtschaft verzögern. Der Entscheid des Bundesrates, dem Parlament trotz ordnungspolitischer

Bedenken ein Investitionsprogramm zu unterbreiten, fiel deshalb nicht leicht. Er wurde nach einer eingehenden und sorgfältigen Lagebeurteilung getroffen. Wir sind dabei zu folgendem Schluss gekommen: Eine Verstärkung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand ist in der Rezession dann vertretbar, wenn der Zielkonflikt zwischen konjunktureller Impulswirkung und glaubwürdiger Sanierungspolitik klug gelöst wird. Genau dies strebt der Bund mit dem Investitionsprogramm und dem Sanierungsplan 2001 an.

Das in Vorbereitung stehende Investitionsprogramm betrifft nur Massnahmen zur Substanzerhaltung der Infrastruktur, welche zu keinen erhöhten Folgekosten führen. Die Wissenschaft ortet beim Unterhalt der Infrastrukturen einen Nachholbedarf, der auch nicht auf die nächste Generation verschoben werden sollte. Mitnahmeeffekte sollen soweit wie möglich vermieden werden. Die Projekte sind rasch zu realisieren und abzurechnen. Von der Kreditsperre soll nur der Investitionsteil aufgehoben werden, nicht aber der Teil der staatlichen Konsumausgaben. Ergänzend schlägt der Bundesrat vor, etwa gleichviel Mittel für das Investitionsprogramm zu verwenden, wie der konsumptive Teil der Kreditsperre ausmacht. Damit würden wir den Betrag nicht überschreiten, der bei der Aufhebung der Kreditsperre im Falle der Rezession ohnehin vorgesehen wäre. Diese Mittel würden aber ausschliesslich für Investitionen ausgegeben und hätten somit eine Multiplikatorwirkung. Aber im Konsumbereich, und das ist wichtig, würden wir den Sanierungspfad nicht verlassen.

Mit einem so konzipierten Investitionsprogramm bin ich einverstanden. Es kann mithelfen, dass der Wirtschaftsmotor wieder anspringt. Damit zeigt die Politik, dass sie nicht untätig bleibt. Das ist psychologisch nicht ganz unerheblich. Die Voraussetzungen für Aufschwung sind, wie ich bereits dargelegt habe, gut. Das Investitionsprogramm wird einen zusätzlichen Stimulus geben, wenn Kantone und Gemeinden ebenfalls mitspielen.

Eines möchte ich jedoch noch hinzufügen: Es bestehen eine Reihe von baureifen Infrastrukturprojekten, deren Finanzierung zwar gesichert, aber deren Baubeginn durch Beschwerden, politische Widerstände oder politische Unwägbarkeiten blockiert sind. Wenn man mit dem Bauen morgen beginnen würde, könnte dadurch kurzfristig ein Investitionsvolumen von mehreren Milliarden Franken ausgelöst werden. Könnten wir uns endlich auf ein gemeinsames NEAT-Projekt einigen, anstatt alles zu zerreden, bräuchten wir vollends keine eilig zusammengeklauten Investitionsprogramme mehr. Dieser Sachverhalt belegt einmal mehr meine These, dass unsere eigene in 50 Jahren Wachstum und Sicherheit gewachsene Blockier-, Verhinderungs- und Risikovermeidungsmentalität eine der Hauptursachen unserer Probleme ist.

VIII.

Der Bundesrat will an seinem Ziel, den Haushalt in den nächsten Jahren zu sanieren, trotz momentaner konjunktureller Schwierigkeiten festhalten. Mit dem Sanierungsplan

2001 soll ein verfassungsmässig verankertes Budgetziel für die Jahre 1999 und 2001 festgesetzt werden. Unsere Vorstellungen gehen dahin, dass das Bundesdefizit 1999 maximal 4 Milliarden betragen darf. Im Jahre 2001 soll der Ausgabenüberschuss auf 2% der Einnahmen oder rund 1 Milliarde begrenzt werden. Diese finanzpolitischen Ziele sind sicher ambitiös. Und mit den unerwartet hartnäckig andauernden wirtschaftlichen Schwierigkeiten wird die Aufgabe auch nicht leichter. Im Sanierungsplan sehen wir deshalb eine begrenzte Fristerstreckung vor, wenn es die konjunkturelle Lage erfordert. Die unkorrigierte Fortsetzung der Schuldenwirtschaft ist jedoch verantwortungslos, denn ein Staat mit zerrütteten Finanzen ist weder ein sozialer Staat noch ein guter Wirtschaftsstandort. Je länger wir mit der Sanierung der Bundesfinanzen zuwarten, desto schwieriger wird es. Es führt deshalb kein Weg daran vorbei zu erkennen, dass wir die notwendigen Massnahmen jetzt in die Wege leiten müssen.

Der Haushaltsausgleich kann nicht über Nacht, sondern nur mit Beharrlichkeit und Ausdauer realisiert werden. Es braucht nicht nur eine Fortsetzung der straffen Budgetierung und Finanzplanung, sondern auch eine Reihe von strukturellen Massnahmen. Bei diesen stehen der neue Finanzausgleich, die Verwaltungsreform und wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit dem New Public Management im Vordergrund. Weitere Entlastungsmöglichkeiten sollen die Überprüfung der Bundessubventionen sowie der Normen und Standards im Hoch- und Tiefbau aufzeigen.

Den entscheidenden Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen werden also zweifellos Ausgabenkürzungen liefern müssen. In zwei Bereichen werden wir jedoch nicht um gewisse Einnahmenerhöhungen herumkommen. Dies betrifft einerseits die Finanzierung der Infrastrukturprojekte im öffentlichen Verkehr, zu deren Realisierung zusätzliche Einnahmen unumgänglich sein werden. Zum anderen hängt die erfolgreiche Sanierung der Bundesfinanzen wesentlich davon ab, ob es uns gelingen wird, bei den Sozialwerken einen sozial- und wirtschaftsverträglichen Kompromiss zwischen Steuererhöhungen und gezielten Leistungskorrekturen zu finden.

Dieser Bereich trägt schon heute mehr als ein Viertel zu den Gesamtausgaben des Bundes bei und weist bei weitem die stärksten Wachstumszahlen auf. Wir wissen schon heute, dass sogar bei gleichbleibenden Sozialleistungen die nicht finanzierten Kosten der Sozialwerke bis 2010 15 Milliarden zusätzlich betragen werden. Dies entspricht etwa 6,8 Mehrwertsteuer-Prozent-Äquivalenten. Bis 2020 werden weitere 6,2% dazukommen. Ich bezweifle, ob Volkswirtschaft und Volk diese zusätzliche Last so einfach werden tragen können. Zur Sicherung der Sozialwerke werden wir deshalb kaum darum herumkommen, nicht nur Mehreinnahmen zu beschaffen, sondern auch auf der Leistungsseite möglichst sozialverträgliche Korrekturen anzubringen. Obwohl diese Zahlen hinlänglich bekannt sind, wird eine politische Diskussion zu diesem Thema noch tunlichst vermieden. Und wer auf diese unangenehmen Wahrheiten hinweist, bekommt Schelte, weil er das Volk verunsichert. Aber gegen Verunsicherung hilft Verschleierung der Realität nicht. Gegen Verunsicherung hilft nur das Anpacken der Probleme. Nur wenn wir in dieser Frage echte Kompromisse finden, können wir die Zukunft unseres Landes sichern.

Die Vernehmlassungsergebnisse zum Sanierungsplan 2001 stimmen mich optimistisch. Die Sanierung der Bundesfinanzen wird grossmehrheitlich als dringend notwendig eingeschätzt. Das finanzpolitische Gesamtkonzept des Bundesrates stösst auf ein positives Echo. Auch der zur Diskussion gestellte Sanierungsartikel und das Sanierungskonzept finden Zustimmung. Dasselbe gilt auch für die strukturellen Reformvorhaben. Dabei wird der Neuordnung des Finanzausgleichs zentrale Bedeutung beigemessen.

Zu Diskussionen Anlass gaben hauptsächlich die von vielen Kantonen kritisierte Kreditperre und die Gleichbehandlung von Konsum und Investitionsaufgaben. Ein umstrittenes Thema sind ebenfalls die Massnahmen im Falle einer Nichteinhaltung der finanzpolitischen Ziele. Sie sollen griffig sein, damit der Sanierungsartikel nicht toter Buchstabe bleibt, aber sie sollen trotzdem unseren parlamentarischen und demokratischen Gepflogenheiten Rechnung tragen. Wir sind nun dabei, die Botschaft unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse zu überarbeiten.

IX.

Mit der steuerlichen Belastung stehen wir in der Schweiz im internationalen Vergleich zwar immer noch gut da, aber der Abstand zu anderen Staaten hat sich in der Vergangenheit verringert. Besonders in den wirtschaftlich sensiblen Bereichen sind gewisse Korrekturen angebracht. Es wird in Zukunft entscheidend sein, dass die Schweiz ihr Steuersubstrat im europäischen und internationalen Wettbewerb erhalten können. Die Steuern als wirtschaftlicher Standortfaktor betreffen in erster Linie die Unternehmen. Der Bundesrat hat deshalb eine Vorlage für eine Unternehmenssteuerreform in die Vernehmlassung geschickt.

Erwartungsgemäss ist sie von allen Seiten zwar kritisiert worden, aber das Anliegen selbst wurde kaum bestritten. Wir haben vor, in den nächsten Tagen die Botschaft zu einem ersten Massnahmenpaket zu verabschieden, das dem Wirtschaftsplatz Schweiz merkliche Impulse sollte vermitteln können. Diese Massnahmen sind derart konzipiert, dass sie als erster Teil einer längerfristig anzustrebenden grundlegenden Unternehmenssteuerreform aufgefasst werden können.

Mit der nun beantragten Senkung der Emissionsabgabe auf das Eigenkapital von zwei auf ein Prozent wird der Steuersatz nicht nur auf europäisches Niveau reduziert. Mit dieser Anpassung wird die Schaffung von Risikokapital erleichtert. Die Bedeutung dieses Schrittes brauche ich in diesem Kreise nicht besonders hervorzuheben. Dass wir in kürzester Zeit von 3 auf 1% gehen, ist ein Signal. Mit der proportionalen Gewinnsteuer von 8,5% bei gleichzeitiger Abschaffung der Kapitalsteuer schaffen wir ein ökonomisch logisches System, das eine rationale Steuerplanung ermöglicht und viel Aufwand reduziert. Zudem beseitigen wir auch die Benachteiligung der kleineren und mittleren Unternehmen, die oft nur eine schmale Eigenkapitalbasis aufweisen. Mit der Neukonzeption der Ertrags- und Gewinnbesteuerung aus massgebenden Beteiligungen werden schliesslich die steuerlichen Rahmenbedingungen für Holding- und Beteiligungsgesell-

schaften weiter verbessert. Mit dem Gesamtpaket an Massnahmen wird die Attraktivität der Schweiz als Unternehmens- und Holdingstandort spürbar verbessert.

Bei allen Reformbestrebungen im Steuerbereich muss selbstverständlich den finanzpolitischen Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden. Grössere Steuerentlastungen sind angesichts der finanziellen Perspektiven des Bundeshaushaltes nicht denkbar. Ich bin sicher, dass dies nicht nur die Meinung des Finanzministers ist. Die Mehrheit der Bevölkerung dürfte kein Verständnis für massive Steuererleichterungen für Unternehmen ohne Kompensation aufbringen. Bei der Sanierung der Bundesfinanzen muss eine gewisse Opfersymmetrie herrschen. Aus dieser Sicht sind steuerlichen Reformen klare Grenzen gesetzt. Weil die erwähnten Entlastungen mit finanzpolitisch nicht vertretbaren Ausfällen verbunden wären, soll eine Teilkompensation durch die Verminderung gesamtwirtschaftlich fragwürdiger Steuerprivilegien vorgesehen werden. Dies betrifft vor allem die Lebensversicherungen, welche gegenüber anderen Spar- und Anlageformen steuerlich in kaum mehr vertretbarer Weise bevorzugt sind. Eine denkbare Milderung dieser Privilegierung ist die Belastung von Lebensversicherungsprämien mit einer Stempelsteuer. Hinter solchen Überlegungen des Bundesrates steckt beileibe keine kurzfristige Buchhaltermentalität, wie uns dies etwa vorgeworfen wird. Wir haben bei unseren Überlegungen sehr wohl den mittelfristigen Haushaltsausgleich vor Augen. Diesen dürfen wir nicht leichtfertig aufs Spiel setzen.

Der Sturm der Entrüstung aus Kreisen der Versicherungen und der Wirtschaftsorganisationen war an sich zu erwarten. Es gibt immer Widerstand, wenn Privilegien angetastet werden, und seien sie noch so unangemessen. Ich verweise aber darauf, dass Spitzenökonomien des Internationalen Währungsfonds der Schweiz seit Jahren empfehlen, falsche Sparanreize im Bereich der 3. Säule zu korrigieren. Es geht also auch in diesem Bereich um eine Gratwanderung. Die Steuerordnung soll verbessert werden, ohne die Sanierung der Bundesfinanzen zu gefährden.

Wir stehen im übrigen bei der Schaffung des Mehrwertsteuergesetzes vor ähnlichen Problemen. Ausfälle von nahezu einer halben Milliarde Franken sind schlichtweg nicht vertretbar. Und Ausnahmen von der Steuerpflicht müssen letztlich von jenen aufgewogen werden, die die Steuer noch tragen müssen. Zu viele haben noch nicht realisiert, dass eine umfassende und allgemeine Umsatzsteuer eben umfassend und allgemein bleiben muss. Ich bin froh, dass der Nationalrat der Versuchung widerstanden hat, in eine ohnehin schon etwas löchrige Vorlage noch weitere wesentliche Löcher zu schlagen.

X.

Auf wirtschaftlichem Gebiet wird die Hauptherausforderung der Schweiz für die kommenden Jahre sein, im harten Konkurrenzkampf einer globalisierten Wirtschaft zu bestehen. Flexibilität und Kreativität sind gefragt. Wir müssen alle in dieser Beziehung umlernen. Die bereits eingeleiteten Anpassungen reichen nicht aus. Weitere Änderungen sind nötig. Dabei sind nicht nur die klassischen Bereiche der Wirtschaftspolitik betrof-

fen. Der Staat Schweiz als solcher, und damit sind wir alle gefordert. Das alles ist leichter zu bewältigen, wenn wir es geeint und nicht nach dem Motto jeder gegen jeden anpacken. Das bringt mich zum Schluss noch kurz zum Thema «Schweizerische Stiftung für Solidarität».

Diese Stiftung hat zwar nichts mit der Sanierung der Bundesfinanzen zu tun, denn das Geld für die Stiftung soll nicht aus dem Bundeshaushalt kommen. Auch wären die Aufwertungsgewinne des Nationalbankgoldes viel zu klein, um unseren Schuldenberg abzutragen oder unsere Defizite zu tilgen. Sie wären in Kürze weggeschmolzen und würden durch das Wecken neuer Begehrlichkeiten die Sanierung erschweren. Aber die Frage der Stiftung hat umso mehr mit Investitionen und mit Solidarität zu tun. Im Grunde gesagt geht es um nichts anderes als um die rentablere Bewirtschaftung eines kleinen Teils unseres Volksvermögens und um die Nutzung der erwirtschafteten Erträge durch die Stiftung, die je hälftig im In- und im Ausland, den Ärmsten unter den Armen helfen soll. Es geht also nicht um den Verzehr der Substanz, sondern nur um die Nutzung der Erträge. Es handelt sich um ein eigentliches Investitionsprogramm, wobei es für einmal nicht um Investitionen in Strassen oder Eisenbahnlinien geht, sondern um Investitionen in moralische Grundwerte: Gemeinsinn und Solidarität.

Zur Technik und den ökonomischen Folgen eines wohl dosierten, langsamen Goldverkaufs nur soviel: Weder braucht die Nationalbank mit ihren enormen gesicherten und ungesicherten Reserven dies Gold für ihre Geld- und Währungspolitik, noch ist ein Inflationsschub zu erwarten. Die Demonetisierung des Geldes ist überfällig und müsste auch ohne Stiftung eingeleitet werden. Und als Notgroschen für das Land und zur Erhaltung allfälliger irrationaler und mythischer Fundamente unseres Finanzplatzes sind auch 2200 statt 2600 Tonnen Gold genug.

Allein die intensive Diskussion um die Stiftung und ihren ideellen Hintergrund ist ein Gewinn für unsere Demokratie. Was bietet sich besser für eine Auseinandersetzung mit der eigenen Identität an als ein solches Projekt zum Jubiläumsjahr? Solidarität ist ein Teil des Fundaments, auf dem unsere Willensnation Schweiz beruht, ein Teil unserer Identität. Gerade in einer Zeit, in der wir Schweizer von Selbstzweifeln befallen sind und in der wir im Ausland als hartherzig und kalt empfunden werden, ist es wichtig, dass wir uns wieder auf Grundwerte besinnen. Ich bin überzeugt, dass die Schweiz zur Schaffung dieses grossen und bleibenden Solidaritätswerks noch fähig ist. Mit der Schweizerischen Stiftung für Solidarität machen wir uns selbst ein Geschenk. Sagen wir für einmal nicht sofort nein, sondern fassen wir Mut!

Die vielfältigen Probleme, mit denen wir konfrontiert sind, betrachte ich auch als eine Chance für die Schweiz. Unser Land hat nicht nur eine lange Tradition in der Bewältigung von schwierigen Situationen. Die Schweiz hat auch eine intakte innere Substanz. Diese hat in den letzten Jahren etwas geschlummert. Sie ist aber nicht verschwunden. Wir sollten sie wieder vermehrt zum Tragen bringen, indem wir auf unsere eigenen Fähigkeiten bauen und wieder Selbstvertrauen fassen. Wenn uns dies gelingt, haben wir eine solide Grundlage für den Sprung ins nächste Jahrhundert geschaffen.