

Finanzmonitoring: Kultur und Freizeit

Öffentliche Mittel gezielter einsetzen

19. Januar 2004 Nummer 3 5. Jahrgang

dossierpolitik

Rote Karte für die bisherige Ausgabenentwicklung (2000/2001)

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Kultur und Freizeit stiegen 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 5,6 Prozent. Gemäss Ausgabenkonzept sollen die Ausgaben für dieses Aufgabengebiet um rund zwei Prozent pro Jahr abnehmen. Dieser Zielpfad wird somit deutlich überschritten, ebenso die Trendentwicklung von plus zwei Prozent. 2001 beschleunigte sich das Ausgabenwachstum gar auf 8,3 Prozent. Gründe für den ungestüm gestiegenen Mittelbedarf sind unter anderem Beitragszahlungen an die Expo.02 sowie ein stärkeres Engagement der öffentlichen Hand in der Kulturförderung. In Zukunft könnten eine direkte Mediensubventionierung sowie wachsende Begehren um finanzielle Unterstützung die Ausgaben weiter in die Höhe treiben.

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von economiesuisse im Jahr 2002 publizierte Ausgabenkonzept. Basierend auf diesen Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln.

Die Ausgaben für Kultur und Freizeit erhöhten sich in den Jahren 2000 und 2001 mit 5,6 bzw. 8,3 Prozent wesentlich stärker als die konsolidierten Gesamtausgaben der öffentlichen Hand, die um 1,6 bzw. 4,4 Prozent zulegten. Kultur und Freizeit beanspruchten 2001 4,2 Mrd. Franken oder 2,6 Prozent der konsolidierten Gesamtausgaben der öffentlichen Hand, leicht mehr als im Vorjahr (2,5 Prozent). 1990 lag der Anteil mit drei Prozent etwas höher. Gemäss Ausgabenkonzept ist für Kultur und Freizeit bis 2010 eine jährliche Abnahme der Ausgaben um zwei Prozent realisierbar. Für die Gesamtausgaben sieht das Ausgabenkonzept eine Zielentwicklung von 1,8 Prozent vor.

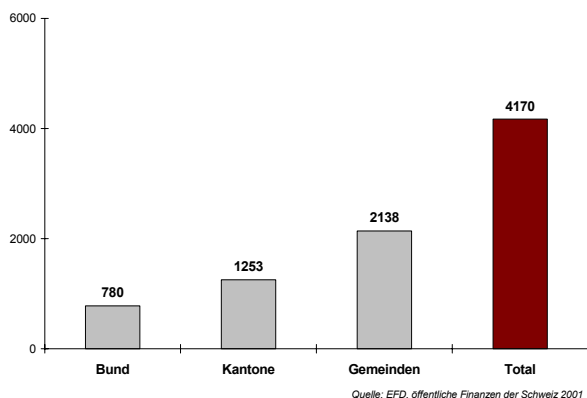
Schwerpunkt bei den Gemeinden

Die Ausgaben für Kultur und Freizeit umfassen hauptsächlich die Aufwendungen für Kulturförderung (2001: 1,9 Mrd. Franken) und Sport (2001: eine Milliarde Franken). Ins Gewicht fallen vor allem der Bau und Betrieb von Theatern, Museen, Bibliotheken und Sportanlagen. Bei den übrigen Ausgaben (2001: 1,3 Mrd. Franken) handelt es sich um eine Reihe verschiedenartiger Posten wie Aufwendungen für Parkanlagen und Wanderwege, für Kirchen, für Denkmalpflege und Heimatschutz sowie für Massenmedien. Die Ausgaben werden in erster Linie von den Gemeinden, aber auch von den Kantonen getragen. Der Bund beschränkt sich vorab auf Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung. Subsidiär unterstützt der Bund in der Kulturförderung aber auch Bestrebungen von Kantonen, Gemeinden und Privaten.

Sowohl Höhe als auch Struktur der Ausgaben unterscheiden sich auf den verschiedenen Staatsebenen deutlich. Mit 2,1 Mrd. Franken verwendeten die Gemeinden 2001 immerhin über sechs Prozent ihrer Gesamtausgaben für diesen Bereich, wobei allein schon die Ausgaben der fünf grössten Schweizer Städte 0,8 Mrd. Franken ausmachten. Auf Gemeindeebene halten sich die Ausgaben für Kulturförderung und Sport ungefähr die Waage (je 0,8 Mrd. Franken). Von Bedeutung sind ferner auch die Kosten für Parkanlagen und Wanderwege im Umfang von etwa 0,3 Mrd. Franken. Bei den Kantonen fliesst die Hälfte der Ausgaben in die Kulturförderung (0,6 Mrd. Franken), gefolgt von den Ausgaben für Kirchen, Denkmal- und Heimatschutz sowie Sport. Die Ausgaben des Bundes entfallen auf die Budgets des Bundesamts für Kultur (0,2 Mrd. Franken) und des Bundesamts für Sport (0,1 Mrd. Franken) sowie auf die Subventionen des UVEK-Generalsekretariats für die Zeitungstransporte im Rahmen der Presseförderung (0,1 Mrd. Franken). Die Expo.02 beanspruchte 2001 zusätzliche Darlehen von 0,2 Mrd. Franken.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass – gemäss offizieller Definition – insbesondere die Ausgaben der SRG im

Aufteilung der Ausgaben nach Staatsebene (2001, in Mio. Franken)



Zusammenhang mit den Radio- und Fernsehempfangsgebühren von total 1,2 Mrd. Franken nicht in der Staatsquote berücksichtigt werden. Sie sind deshalb nicht in den Zahlen der Grafiken auf Seiten 1 und 2 enthalten.

Ausgabenentwicklung: starkes Wachstum beim Bund

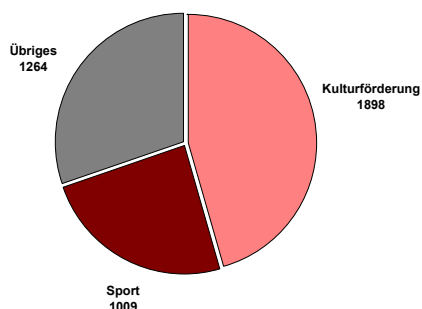
Bisherige Entwicklung

Die durchschnittliche Wachstumsrate der Ausgaben entsprach in den 90er Jahren ungefähr der Teuerung. Auf den verschiedenen Ebenen haben sich die Ausgaben jedoch äusserst unterschiedlich entwickelt. Während die Ausgaben aller Gemeinden 1999 nominell etwa gleich hoch wie Anfang des Jahrzehnts waren, stiegen die Ausgaben der Kantone parallel zur Teuerung. Der Bund aber verzeichnete in den vergangenen 40 Jahren ein stark überproportionales Wachstum von durchschnittlich rund neun Prozent pro Jahr.

Trendentwicklung

Obwohl die Ausgabenentwicklung des gesamten Bereichs Kultur und Freizeit vor allem von den schwer prognostizierbaren Ausgaben der Gemeinden und Kantone abhängt, wird sie vom weiterhin absehbaren Anstieg der Aufwendungen des Bundes mitgeprägt. Zwar ist im ursprünglichen Finanzplan 2004 bis 2006 ein jährlicher Rückgang der Ausgaben um 1,9 Prozent vorgesehen. Die Ursache dieser Abnahme liegt jedoch eindeutig in den Sonderausgaben für die Expo.02 und der damit verbundenen Zahlungsspitze sowie ausserdem in der Kürzung der Mittel für die Verbilligung der Zeitungstransporttaxen. Die Ausgaben für den Sport bleiben relativ konstant. Bereinigt um den Sonderfaktor Expo.02 sehen die Finanzplanzahlen

Aufteilung der Ausgaben nach Funktionen (2001, in Mio. Franken)



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2001

des Bundes ein Wachstum von ungefähr drei Prozent pro Jahr vor.

Eine direkte Subventionierung von Medien könnte in Zukunft zusätzliche Ausgaben zur Folge haben. Dafür hat der Nationalrat in der Herbstsession 2003 mit einem Medienartikel in der Bundesverfassung eine rechtliche Grundlage geschaffen. Die direkte Presseförderung würde die Verbilligung der Zeitungstransporttaxen ablösen, die 2007 ausläuft. Bei der direkten Presseförderung wird mit einem doppelt so hohen Fördervolumen geliebäugelt. Ob der Ständerat diesen Anliegen folgen wird, ist allerdings fraglich.

Weitere Belastungen zieht möglicherweise die Umsetzung der Verfassungsartikel 69 und 70 (Kulturförderungs- und Sprachengesetz) nach sich. Zwar sollen mit dem Kulturförderungsgesetz Doppelspurigkeiten ausgeschaltet werden. Ausgabensteigernd dürfte hingegen das Anliegen wirken, wonach der Bund herausragende Kultureinrichtungen mit Finanzhilfen unterstützen kann. Mehrausgaben verursachen ausserdem die vorgesehene Umstrukturierung und der Umbau des Schweizerischen Landesmuseums sowie allfällige weitere Beitragszahlungen an die Expo.02. Das Entlastungsprogramm 2003 bringt einige Sparmassnahmen. So soll der Finanzrahmen 2004 bis 2007 der Stiftung Pro Helvetia um rund 40 Mio. Franken auf 137 Mio. Franken reduziert werden. Dadurch wird der Expansionstrend allerdings nur wenig gebremst.

Angesichts des schwachen Wachstums in den vergangenen Jahren auf der Stufe Kantone und Gemeinden ist damit zu rechnen, dass dort vermehrt ein Nachholbedarf geltend gemacht wird – insbesondere in den Städten. Die öffentliche Hand dürfte mit zusätzlichen Begehren um finanzielle Unterstützung für zahlreiche Projekte in den Bereichen Kultur und Sport konfrontiert werden, sei es in Form von direkten Projektfinanzierungen, Bürgschaften oder Defizitgarantien. Bei den Grossvorhaben stechen diverse Stadionprojekte hervor, die zum Teil schon in Ausführung begriffen bzw. von den Stimmbürgern genehmigt worden sind. Grundsätzlich dürften die direktdemokratischen Entscheidungsprozesse eine gewisse Bremswirkung haben.

Die Schätzung der zukünftigen Ausgabenentwicklung geht von einer leichten Korrektur des bisherigen Trends nach oben aus. Mit der Umsetzung der im Ausgabenkonzept skizzierten Leitlinien und Massnahmen könnten jedoch die Ausgaben jährlich um durchschnittlich zwei Prozent gesenkt werden.

Effektive Ausgabenentwicklung: zweimal rote Karte

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Kultur und Freizeit stiegen 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 5,6 Pro-

zent. 2001 waren es mit 8,3 Prozent noch wesentlich mehr. Damit liess sich der Staat diesen Aufgabenbereich 4,2 Mrd. Franken kosten. Die Zunahmen 2000 und 2001 liegen weit über der Zielentwicklung von minus zwei Prozent, was für beide Jahre eine rote Karte zur Folge hat. Verantwortlich für die Mehrausgaben waren unter anderem Beitragsleistungen des Bundes an die Expo.02 sowie ein stärkeres Engagement der Kantone und Gemeinden in der Kulturförderung. So stiegen die Aufwendungen der öffentlichen Hand in diesem Bereich im Zeitraum 1999 bis 2001 um 24,5 Prozent. Im Vergleich dazu nimmt sich das stolze Ausgabenwachstum in den Sparten Sport (acht Prozent) und Übriges (6,6 Prozent) geradezu bescheiden aus. Für den Sport haben vor allem die Gemeinden mehr Mittel locker gemacht.

Die aktuelle Ausgabenentwicklung überschreitet den Zielkurs massiv. Die im Ausgabenkonzept postulierten Leitlinien für eine nachhaltige Finanzpolitik bilden deshalb weiterhin die Richtschnur für Korrekturmassnahmen.

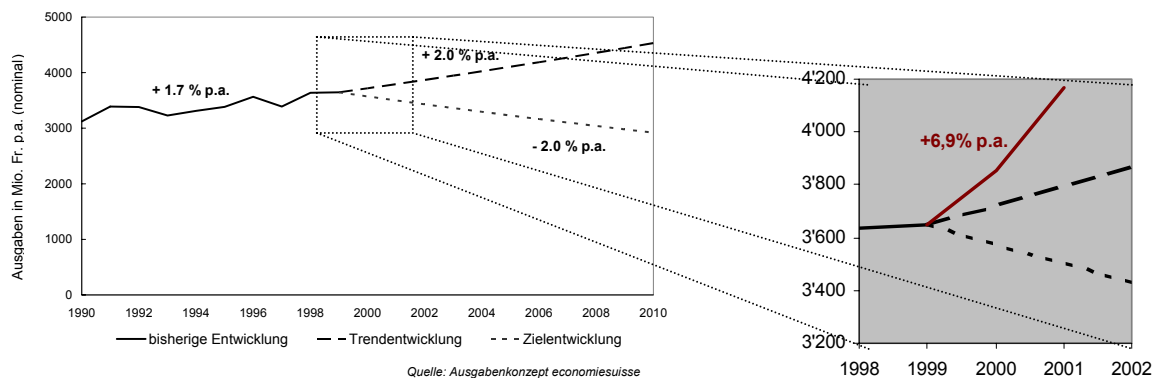
Leitlinien für Reformen: Private Initiative hat Vorrang

Die Unterstützung von Kultur und Sport ist grundsätzlich der privaten Initiative zu überlassen. Eine Finanzierung über öffentliche Mittel ist deshalb nur mit grosser Zurückhaltung vorzusehen. Wenn öffentliche Gelder für Kultur und Sport eingesetzt werden, dann sollte dies nach dem Subsidiaritätsprinzip auf möglichst niedriger Stufe erfol-

gen. Die Förderung der Sprachen, der Identität und der Kohäsion des Landes ist allerdings eine anzuerkennende nationale Aufgabe. Die Mehrsprachigkeit der Schweiz ist zu berücksichtigen. Hingegen sollen rein regionalpolitisch motivierte Anliegen – mit den zusätzlich im Rahmen der NFA frei verfügbar gewordenen Mitteln – durch die betroffenen öffentlichen Körperschaften selbst getragen werden. Eine verstärkte interkommunale und interkantonale Zusammenarbeit soll dabei Doppelspurigkeiten vermeiden und vor allem Zentrumsleistungen angemessen entschädigen.

Vorhandene und geplante Infrastrukturen und Anlagen sowie Veranstaltungen im Bereich Kultur und Sport sollten möglichst multifunktional konzipiert und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführt werden. Die Kosten sind soweit als möglich von den direkten Nutzniessern bzw. Besuchern zu tragen. Beim Sport soll insbesondere eine effizientere, nachhaltigere Nutzung von Sportanlagen angestrebt werden. Es dürfen keine Überkapazitäten auf Staatskosten geschaffen werden.

Ausgaben für Kultur und Sport von Bund, Kantonen und Gemeinden (1990 bis 2010), in Mio. Franken



Quelle: EFD

Kommentar

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Kultur und Freizeit wachsen kräftig. Um hier eine Trendwende herbeizuführen, sollten Staatsmittel zurückhaltend eingesetzt und so viel wie möglich der privaten Initiative überlassen werden. Hier ist eine Verstärkung der steuerlichen Anreize denkbar. Es drängt sich zudem auf, vermehrt Schwerpunkte zu bilden und die staatlichen Gelder koordinierter einzusetzen. Die Förderung muss nach klareren Kriterien erfolgen. Auch der Bereich Kultur und Freizeit kommt nicht darum herum, seinen Teil zur Haushaltsdisziplin beizutragen. In diesem Sinn sind die Massnahmen im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 des Bundes zu begrüßen. Besonders auf Stufe Kantone und Gemeinden sind jedoch Entlastungsmassnahmen notwendig. Es gilt zum Beispiel, die interkommunale und interkantonale Zusammenarbeit zur Finanzierung von Kultureinrichtungen sowie Sportanlagen zu verstärken, um Doppelspurigkeiten zu beheben.

In die richtige Richtung zielen auch Elemente des Vorentwurfs für ein Kulturförderungsgesetz, sofern sie zu einer finanziellen Entlastung führen. Es soll die Grundlage für eine koordinierte Planung der kulturellen Aktivitäten bilden, dabei aber den föderalistischen Rahmen respektieren. Mehr Effizienz ist sodann für die Stiftung Pro Helvetia vorgesehen. Der Entwurf des neuen Pro-Helvetia-Gesetzes sieht Leistungsaufträge zwischen Bund und Stiftung vor. Positiv auf den Kultur- und Freizeitbereich wird sich die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) auswirken. Die NFA bringt unter anderem die Abgeltung von wichtigen Zentrumsleistungen der grossen Städte durch benachbarte Kantone, die davon profitieren.

Nicht zielführend ist der vom Nationalrat verabschiedete neue Medienartikel. Er soll die verfassungsmässige Basis für eine direkte Subventionierung der Medien bilden und die indirekte und ineffiziente Presseförderung via verbilligte Posttaxen, die 2007 ausläuft, ablösen. Ob die direkte Unterstützung einer möglichst grossen Zahl von kleineren Zeitungen eine grössere Meinungsvielfalt garan-

tiert, ist zu bezweifeln. Wenn eine Vielzahl kleiner Blätter die gleichen Meldungen der Nachrichtenagenturen übernehmen, liegt keine Vielfalt vor. Wer zudem vom Staat Geld nimmt, wird bald einmal auch seine Meinung nach dem Staat ausrichten. Es ist zu hoffen, dass der Ständerat als Zweitrat diesen Bestrebungen einen Riegel vorschieben wird. ER