

Finanzmonitoring der Staatsausgaben 1999 bis 2002

Fast eine rote Karte für die Entwicklung

1. März 2004

Nummer 9

5. Jahrgang

dossierpolitik

Öffentliche Ausgaben laufen aus dem Ruder: Keine Trendwende in Sicht

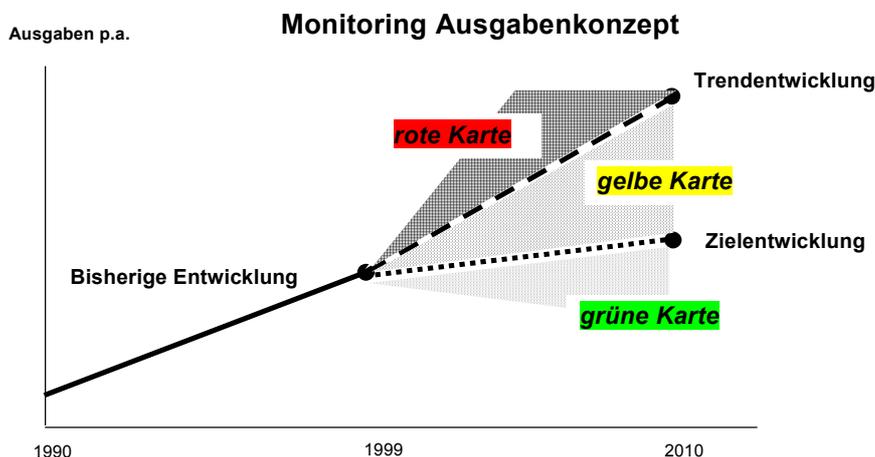
Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik setzt die umfassende Monitoring-Serie der öffentlichen Ausgaben mit einem konsolidierten Überblick über die Gesamtentwicklung bis ins Jahr 2002 fort. Anknüpfungspunkt bildet das vor zwei Jahren von *economiesuisse* publizierte Ausgabenkonzept, das erstmals die gesamten öffentlichen Ausgaben der Schweiz (auf dem Stand 1999) analysiert hat. Mit einem Ausgabensprung von zirka 20 Milliarden Franken auf beinahe 170 Milliarden Franken muss der Gesamtentwicklung zwischen 1999 und 2002 fast eine rote Karte erteilt werden. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Ausgabewachstum von rund vier Prozent, weit mehr als die Wirtschaft gleichzeitig gewachsen ist. Und die Aussichten für die Zukunft bleiben – trotz Entlastungsprogramm und vereinzelt kantonalen Sparbemühungen – weiterhin düster. Die Reformvorschläge des Ausgabenkonzepts verlieren somit nicht an Aktualität.

Wie funktioniert das Monitoring?

Im Ausgabenkonzept wurde erstmals für die Schweiz eine konsolidierte Sicht sämtlicher öffentlicher Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Staatsebenen präsentiert. Das Ausgabenkonzept hat einerseits detailliert die bestehende Ausgabenstruktur analysiert. Ausgehend von der vergangenen Entwicklung bis 1999 wurde andererseits – gesamthaft sowie für jedes einzelne Aufgabengebiet – die mögliche Ausgabenentwicklung bis 2010 (bzw. bis 2020 im Sozialbereich) mit Prognosen aufgezeigt. Dabei wurde zum einen eine *TRENDPROGNOSE* hergeleitet. Sie projiziert die wahrscheinliche Ausgabenentwicklung *ohne Gegensteuer* – also den jetzigen Kurs der öffentlichen Finanzen – bis 2010 (bzw. 2020 für den Sozialbereich). Diese Prognose basierte auf vorhandenen öffentlichen Finanzplänen, aktuellsten Studien zu den Sozialversicherungskosten so-

wie politisch deponierten Forderungen. Eine zweite Prognose, die *ZIELENTWICKLUNG*, zeigte auf, welche korrigierte Ausgabenentwicklung für denselben Zeitraum möglich wäre, wenn die im Ausgabenkonzept skizzierten *Reformen und Massnahmen* umgesetzt werden.

Das Monitoring soll nun – ausgehend von den Prognosen des Ausgabenkonzepts – die *AKTUELLE Ausgabenentwicklung ab 2000* beobachten und erklären. Es geht also darum, die Faktenlage zu *aktualisieren* und zu prüfen, ob und wo sich die Ausgaben tatsächlich nachhaltig entwickeln bzw. wo nicht. Je nach Entwicklung sollen dabei grüne, gelbe bzw. rote Karten erteilt werden. Eine *grüne Karte* bedeutet, dass die aktuelle Ausgabenentwicklung die Zielentwicklung des Ausgabenkonzepts unterschreitet. Eine *gelbe Karte* heisst, dass die aktuelle Ausgabenentwicklung zwischen Ziel- und der Trendprognose liegt. Eine *rote*



Karte bedeutet schliesslich, dass die aktuelle Ausgabenentwicklung die Trendprognose des Ausgabenkonzepts gar überschritten hat (siehe Graphik Seite 1).

Das vorliegende dossierpolitik analysiert und fasst die *Gesamtentwicklung* zusammen. Es stellt die Konsolidierung einer *Serie von zwölf dossierpolitik* dar, welche die finanzielle Entwicklung der einzelnen Aufgabengebiete (Soziale Wohlfahrt, Bildung, Gesundheit, Verkehr, Landesverteidigung, Kultur und Sport, Justiz und Polizei, Finanzen und Steuern, Beziehungen zum Ausland, Umwelt, Volkswirtschaft sowie allgemeine Verwaltung) detailliert analysiert.

Die Grundlage für die detaillierte Analyse der öffentlichen Finanzen ist die offizielle Statistik „Öffentliche Finanzen der Schweiz“ sowie die jährliche „Sozialversicherungsstatistik“. Eine Konsolidierung dieser beiden Quellen ermöglicht, alle Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie öffentlichen Versicherungseinrichtungen zu berücksichtigen. Diese detaillierten Zahlen sind aber zum jetzigen Zeitpunkt erst bis zum Jahr 2001 verfügbar – für das Jahr 2002 liegen jedoch nur die Werte für die Gesamtausgaben vor. Die Statistik der öffentlichen Finanzen bietet zudem auch eine Einteilung der Ausgaben in zwölf Aufgabengebiete. Um auch die staatsquotenrelevanten Ausgaben der öffentlichen Sozialversicherungseinrichtungen zu erfassen, werden diese dem Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt zugeordnet und Doppelzählungen eliminiert.

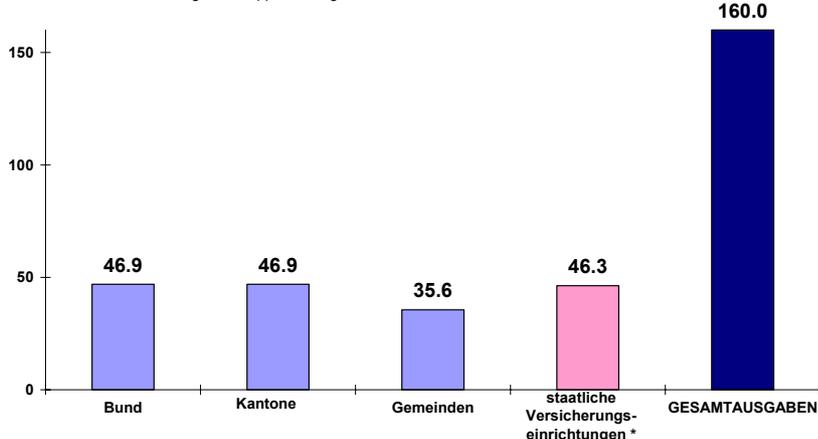
Ausgaben 2002 ausser Kontrolle, gleich wie im Jahr 2001

Nach den guten Vorsätzen und Bemühungen Ende der 90er Jahre um einen gewissen Konsolidierungskurs – insbesondere mit dem Stabilisierungsprogramm 98 – fallen

die ausgabenpolitischen Eckwerte der Jahre 1999 bis 2002 besonders düster und ernüchternd aus: Mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 3,9 Prozent wuchsen seit 1999 die öffentlichen Ausgaben von 150 Mrd. auf 168 Mrd. Franken und damit weit stärker als die Inflation (1,1 Prozent) sowie das Wirtschaftswachstum von 2,4 Prozent (real 1,3 Prozent). Insgesamt nahmen die Ausgaben um 18 Mrd. Franken zu. Dies entspricht in etwa den vor zwei Jahren im Ausgabenkonzept als Trendprognose formulierten Befürchtungen (siehe Grafik Seite 6). Deshalb muss fast die rote Karte erteilt werden. Während im Jahr 2000 die Ausgaben noch gewissermassen real stabilisiert werden konnten, sind in den beiden folgenden Jahren 2001 und 2002 die Ausgaben mit einer übermässigen Wachstumsrate von fünf Prozent rapid ausser Kontrolle geraten. Weil infolge der wirtschaftlichen Verlangsamung der Einnahmenezuwachs diesen hohen Schritt nicht mithalten konnte, hat die überbordende Ausgabenentwicklung tiefe Defizite in den öffentlichen Haushalten, insbesondere beim Bund, hinterlassen. Nachdem sie in den 90er Jahren wie in keinem anderen OECD-Staat förmlich explodierte, stieg damit die Staatsquote 2002 auf einen neuen Rekord von 40,2 Prozent des BIP, was gegenüber 1999 einem Sprung von 1,6 Prozentpunkten entspricht. Doch dieses besonders alarmierende Resultat kam nicht nur wegen der nachlassenden Konjunktur zustande – die dringend nötige nachhaltige Kurskorrektur fand noch nicht statt bzw. deren ersten willkommenen Schritte (Entlastungsprogramm 03 des Bundes sowie vereinzelte kantonale Sanierungsprojekte) konnten noch nicht ihre finanziellen Entlastungswirkungen entfalten. Dabei handelt es sich nur um einen ersten Hoffnungsschimmer vor dem aufziehenden Gewitter und noch nicht um eine eigentliche Trendwende. Ein

Aufteilung der Ausgaben nach Staatsebene (2001, in Mrd. Fr.)

nach Ausschaltung von Doppelzählungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden



Quellen, aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001 Sozialversicherungsstatistik 2003

* ohne Ausschaltung von Doppelzählungen zu Bund, Kantonen und Gemeinden

Überblick über die aktuellsten Finanzpläne der öffentlichen Haushalte sowie über die Perspektiven in den Sozialversicherungen bestätigt, dass die Aussichten für eine künftige überbordende Ausgabenentwicklung nach wie vor gelten.

Föderalismus widerspiegelt sich in den Finanzen

Betrachtet man die *Staatsebenen* (siehe Grafik Seite 2) kommt die sehr dezentrale, aber einigermaßen gleichmässige Verteilung der Ausgaben auf die verschiedenen Institutionen und Staatsebenen klar zum Ausdruck. Sehr vereinfacht tragen im Jahr 2001 Bund, Kantone, Gemeinden und staatliche Versicherungseinrichtungen je einen Viertel der Gesamtausgaben von 160 Mrd. Franken. Für einen stark *föderalistisch organisierten Staat* wie die Schweiz ist das *charakteristisch*. Damit weist die Schweiz im internationalen Vergleich zu übrigen OECD-Ländern, insbesondere anderen Bundesstaaten noch Spitzenwerte auf. Der Vorteil der nach dem Subsidiaritätsprinzip errichteten Staatsfinanzen liegt darin, dass ein wichtiger Teil der Gesamtausgaben auf tieferen Staatsebenen – Kantone und besonders Gemeinden – bürgernah und autonom gesteuert wird. Vorwiegend zentralgesteuert werden hingegen die Bundesausgaben und die Ausgaben der Sozialversicherungen.

Soziale Wohlfahrt als kostenträchtiger Bereich

Bei der Analyse der *Aufgabengebiete* (siehe Grafik unten) fällt auf, dass im Jahr 2001 fast zwei Drittel der gesamten staatsquotenrelevanten Ausgaben, also 100 Mrd. Franken, für die drei finanziell wichtigsten Bereiche Soziale Wohl-

fahrt, Bildung und Gesundheit anfallen. Mit 35 Prozent der Gesamtausgaben oder 56 Mrd. Franken fällt der Löwenanteil auf die *Soziale Wohlfahrt*. In diesem Zusammenhang gilt es zudem zu bedenken, dass nur ein Teil der obligatorischen Sozialausgaben in der Staatsquote ausgewiesen ist. Insbesondere die obligatorischen Leistungen im Zusammenhang mit der 2. Säule (berufliche Vorsorge) von 32,8 Mrd. Franken pro Jahr sowie die obligatorischen Leistungen von privatrechtlich organisierten Unfallversicherungen (zirka 1,3 Mrd. Franken pro Jahr) und Familienausgleichskassen (zirka 4,3 Mrd. Franken pro Jahr) sind heute gemäss offizieller Definition gar nicht staatsquotenrelevant.

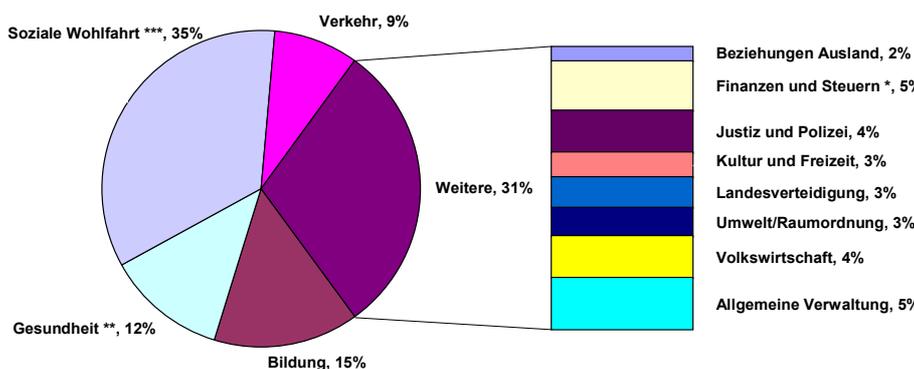
Das zweitgrösste Aufgabengebiet ist mit einem Anteil von 15 Prozent oder 24 Mrd. Franken an den Gesamtausgaben die *Bildung*. Der Löwenanteil dieser Ausgaben (zirka 85 Prozent) fällt auf kantonaler und kommunaler Ebene auf die Primar- und Sekundarschulen.

Der Bereich *Gesundheit* ist mit zwölf Prozent oder 20 Mrd. Franken das drittstärkste Aufgabengebiet. Darin sind jedoch zusätzlich anrechenbare Ausgaben von 12,3 Mrd. Franken, die mit der obligatorischen Krankenversicherung zusammenhängen und gemäss offizieller Definition nicht der Staatsquote zugerechnet werden, nicht enthalten.

Für den *Verkehr*, den viertgrössten Posten, werden jährlich 14 Mrd. Franken, d.h. ein Anteil von neun Prozent von den Gesamtausgaben, aufgewendet. Öffentlicher Verkehr und Strassen teilen sich in etwa je die Hälfte dieses Budgetpostens.

Alle übrigen Staatsaufgaben – in der Reihenfolge ihres Ausgabenvolumens: Allgemeine Verwaltung (8,8 Mrd. Franken), Finanzen und Steuern (8,6 Mrd. Franken, insbesondere für den Schuldendienst der öffentlichen Hand),

Staatsquote verteilt nach Aufgabengebieten (2001)



* exkl. MWST-% für AHV
 ** inkl. KVG-Prämienverbilligungen
 *** exkl. KVG-Prämienverbilligungen; inkl. MWST-% für AHV

Quellen, aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2003

Justiz und Polizei (7,2 Mrd. Franken), Volkswirtschaft (7,2 Mrd. Franken, vorwiegend für die Landwirtschaft), Landesverteidigung (5,3 Mrd. Franken), Umwelt und Raumordnung (4,9 Mrd. Franken), Kultur und Freizeit (4,2 Mrd. Franken) sowie Beziehungen zum Ausland (2,7 Mrd. Franken, nur auf Stufe Bund) – beanspruchen zusammen nicht ganz ein Drittel aller Ausgaben, nämlich etwa 50 Mrd. Franken.

Seit 1990 wachsen die Ausgaben überproportional

Die öffentlichen Finanzen wurden im vergangenen Jahrzehnt von einer stark überbordenden Ausgabenentwicklung geprägt. Bei gleichzeitig schwachem Wirtschaftswachstum hat dies zu einer deutlichen Erhöhung der Staatsquote geführt. Insgesamt haben die Ausgaben von 1990 bis 2002 um 63 Mrd. Franken zugenommen. Das entspricht einem Zuwachs von 60 Prozent und einem jährlichen Wachstum von vier Prozent (siehe Grafik unten und Seite 6). Dies bedeutet nicht nur eine massive Zunahme in Realwerten, sondern auch eine doppelt so schnelle Entwicklung wie das erreichte Wirtschaftswachstum in der gleichen Zeitperiode.

Fortführung der schleichenden Finanzzentralisierung

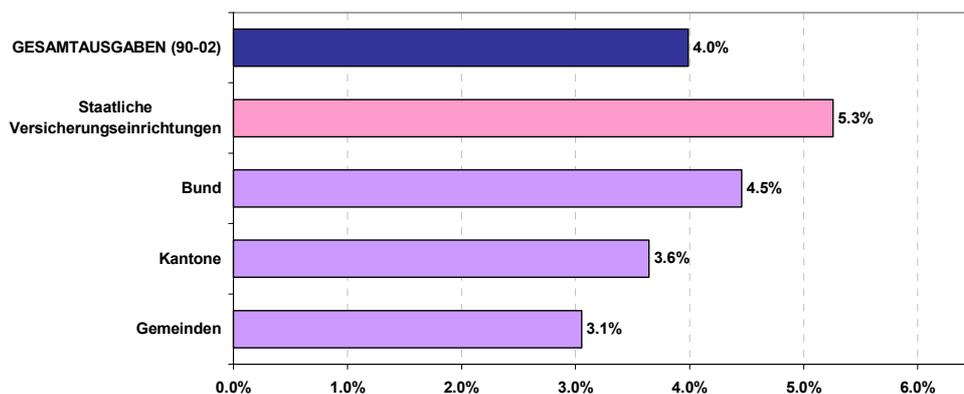
Die Analyse des *Ausgabenwachstums nach Staatsebenen* bis 2001 (siehe Grafik unten) zeigt, dass vor allem die Ausgaben der staatlichen Versicherungseinrichtungen (nur AHV, IV, ALV, SUVA und EO) mit einer jährlichen Zunahme von 5,3 Prozent für die besorgniserregende Entwicklung der öffentlichen Finanzen verantwortlich sind. Mit einem

Wachstum von 4,5 Prozent pro Jahr wies aber auch der Bund ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabenwachstum auf. Die Ausgaben der Kantone und Gemeinden stiegen zwar auch deutlich schneller als das Wirtschaftswachstum, jedoch eindeutig moderater (plus 3,6 respektive plus 3,1 Prozent pro Jahr) als die zentralgesteuerten Ausgaben des Bundes und der öffentlichen Sozialversicherungseinrichtungen.

Insgesamt lässt sich somit eine *fortschreitende Zentralisierung der öffentlichen Ausgaben* beobachten. Mit anderen Worten: Je höher die Staatsebene, je massiver fällt das Ausgabenwachstum aus. Zwar ist eine gewisse Tendenz festzustellen, wonach sich Kantone und Agglomerationen vermehrt für Bundessubventionen – insbesondere in Bereichen, die ihre finanzielle Kraft übersteigen – stark machen. Der deutliche Unterschied im Ausgabenwachstum zwischen oberer und unterer Staatsebene erhärtet aber vor allem die Vermutung, dass eine Zentralisierung, trotz gewissen zu vermeidenden Doppelstrukturen, ausgabenfördernd und somit staatsquotenerhöhend wirkt. Dies lässt sich vor allem mit den Vorteilen einer klar nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgebauten, föderalen Staatsordnung erklären. Föderalismus fördert Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Gliedstaaten und wirkt über den damit verbundenen Wettbewerb zwischen den Gemeinwesen ausgaben- und steuerbelastungshemmend. Zudem dürften echte Ausgabenkompetenzen (z.B. das Finanzreferendum) auf einer tieferen Staatsebene einen sparsameren und gezielteren Umgang mit öffentlichen Mitteln bewirken, weil – im Sinne der fiskalischen Äquivalenz – Beeinflussungs- sowie Kontrollmöglichkeiten der Bürger über deren Verwendung in der Regel besser als auf einer höheren Staatsebene sind.

Ausgabenwachstum nach Staatsebene 1990-2001

durchschnittliches jährliches Nominalwachstum



Quellen, aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2003

Ausgabentreiber klar identifizierbar

Die Gliederung nach *Aufgabengebieten* ermöglicht eine weitere differenzierte Betrachtung der bisherigen Ausgabenentwicklung (siehe Grafik unten). Mit Ausnahme der Landesverteidigung sind die Ausgaben aller Aufgabengebiete von 1990 bis 2001 nicht nur real, sondern – teilweise massiv – überproportional zum jährlichen durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent gestiegen.

Mit einer Zunahme von 24,0 Mrd. Franken oder durchschnittlich 5,2 Prozent pro Jahr ist das Wachstum im Aufgabengebiet *Soziale Wohlfahrt* besonders auffallend. Entsprechend stieg der Ausgabenanteil für die Soziale Wohlfahrt an der sich insgesamt erhöhenden Staatsquote von 30 Prozent im Jahr 1990 auf 35 Prozent im Jahr 2001. Massgebliche Faktoren hierfür sind die ersten finanziellen Auswirkungen der demographischen Entwicklung (Veralterung der Gesellschaft) insbesondere bei der AHV, die deutliche Zunahme der psychisch bedingten Neuinvaliditäten bei der Invalidenversicherung und die völlig unkontrollierte Kostenentwicklung der konjunkturabhängigen Arbeitslosenversicherung.

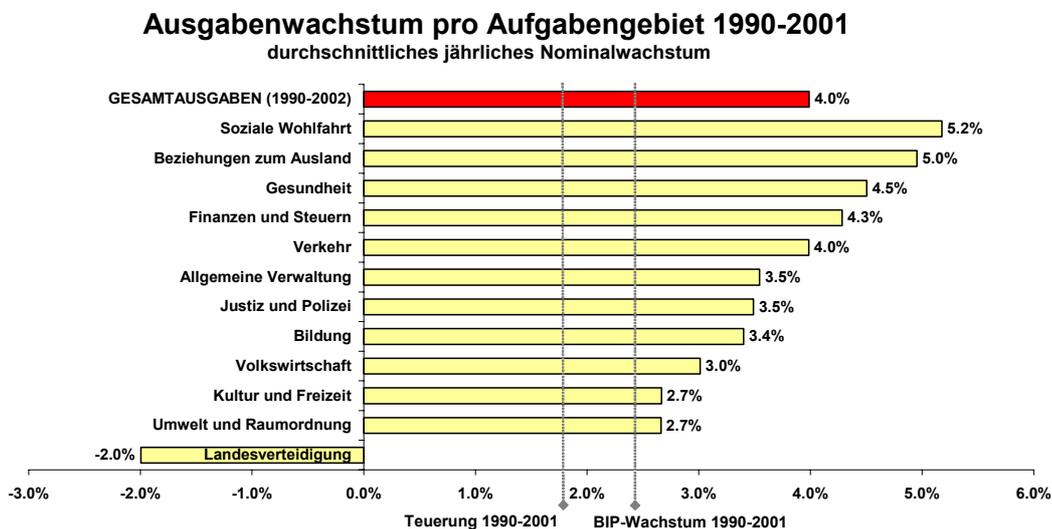
Die Ausgaben für *Gesundheit* sind mit einer Erhöhung von 7,6 Mrd. Franken bzw. einem jährlichen Wachstum von 4,5 Prozent ebenfalls überdurchschnittlich stark gestiegen. Der Kostenzuwachs im gesamten Gesundheitswesen liegt sogar noch höher. Denn die Ausgaben der Versicherungseinrichtungen, die sich über die individuellen KVG-Prämien finanzieren und gemäss offizieller Definition nicht in der Staatsquote berücksichtigt werden, haben noch stärker zugenommen als die Ausgaben der öffentlichen Hand. Massgeblichster Kostenfaktor für die öffentliche Hand sind die massiv gestiegenen Spitalkosten,

bei denen gewisse regional- bzw. kantonsübergreifende Doppelstrukturen über Jahre errichtet worden sind.

Die Ausgaben für *Bildung* haben um 7,4 Mrd. Franken zugenommen. Damit bleibt dieser Aufgabenbereich weiterhin deutlich der zweitwichtigste Posten. Das Ausgabenwachstum von 3,4 Prozent pro Jahr war – im Verhältnis zu anderen überproportional wachsenden Bereichen – zwar eher verhalten, blieb aber insgesamt klar über dem Wirtschaftswachstum, was in der öffentlichen Diskussion nicht immer wahrgenommen wird. Der Anteil der Bildungsausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben hat sich mit rund 15 Prozent im Jahr 2001 jedoch im Vergleich zu 1990 leicht vermindert, was negativ zu bewerten ist.

Mit einer Zunahme der Ausgaben um 3,2 Mrd. Franken und einem jährlichen Wachstum von 4,3 Prozent war die Entwicklung im Aufgabengebiet *Finanzen und Steuern* sehr ungünstig. Grund dafür ist der starke Zuwachs des Schuldendienstes als Resultat insbesondere der ausgabefreudigen Finanzpolitik in den 90er Jahren. Aber auch die unsorgsame Darlehenspolitik der öffentlichen Hand, unter anderem an Pensionskassen und an Regiebetriebe wie die SBB oder die Post, hat zu dieser bedrohlichen Entwicklung stark beigetragen. Die gesamte Staatsschuld hat sich von 98 Mrd. Franken im Jahr 1990 auf 235 Mrd. Franken im Jahr 2002 mehr als verdoppelt. Gegenwärtig hilft das ausserordentlich tiefe Zinsniveau, den Schaden des Schuldendienstes in Grenzen zu halten. Eine künftig mögliche Erhöhung des Zinsniveaus birgt jedoch die Gefahr einer rapid zuwachsenden Last.

Die Ausgaben für den Aufgabenbereich *Verkehr* sind um 4,9 Mrd. Franken gestiegen. Das Wachstum (plus 4,0 Pro-



Quellen, aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2003

zent pro Jahr) steht im Verhältnis zu demjenigen der Gesamtausgaben und liegt deutlich über dem Wachstum des BIP. Die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr nahmen dabei deutlich stärker zu als solche für die Strassen.

In den übrigen ebenfalls deutlich stärker als das BIP wachsenden Aufgabengebieten *Allgemeine Verwaltung* (plus 2,8 Mrd. Franken bzw. plus 3,5 Prozent pro Jahr), *Justiz und Polizei* (plus 2,3 Mrd. Franken bzw. plus 3,5 Prozent pro Jahr), *Volkswirtschaft* (plus 2,0 Mrd. Franken bzw. plus 3,0 Prozent pro Jahr) und *Beziehungen zum Ausland* (plus 1,1 Mrd. Franken bzw. plus 5,0 Prozent pro Jahr) wurde die Ausgabenentwicklung vor allem von folgenden Kostenfaktoren beeinflusst: deutliche Steigerung der Agrarhilfe, vermehrte Mittel für den Justizapparat, Ausbau der Beziehungen bzw. der Hilfe zu den osteuropäischen Staaten und der Entwicklungshilfe sowie Personalausgaben der öffentlichen Hand.

Das Ausgabenwachstum für *Kultur und Freizeit* sowie für *Umwelt und Raumordnung* – Aufgaben, die hauptsächlich von Gemeinden und Kantonen getragen werden – blieben im Bereich des BIP-Wachstums, jedoch deutlich über der Teuerung. Diese verhältnismässig günstige Entwicklung wurde – trotz massiver Investitionen im Entsorgungsbereich und Expo-Hilfe – durch eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ermöglicht.

Nur die Ausgaben für die *Landesverteidigung* haben in den 90er Jahren abgenommen (jährlich um minus 2,0 Prozent). Ihr Anteil an der gesamten Staatsquote betrug 2001 etwas über drei Prozent. 1980 war der Anteil doppelt so hoch. Diese Reduktion ist Ausdruck eines klaren politi-

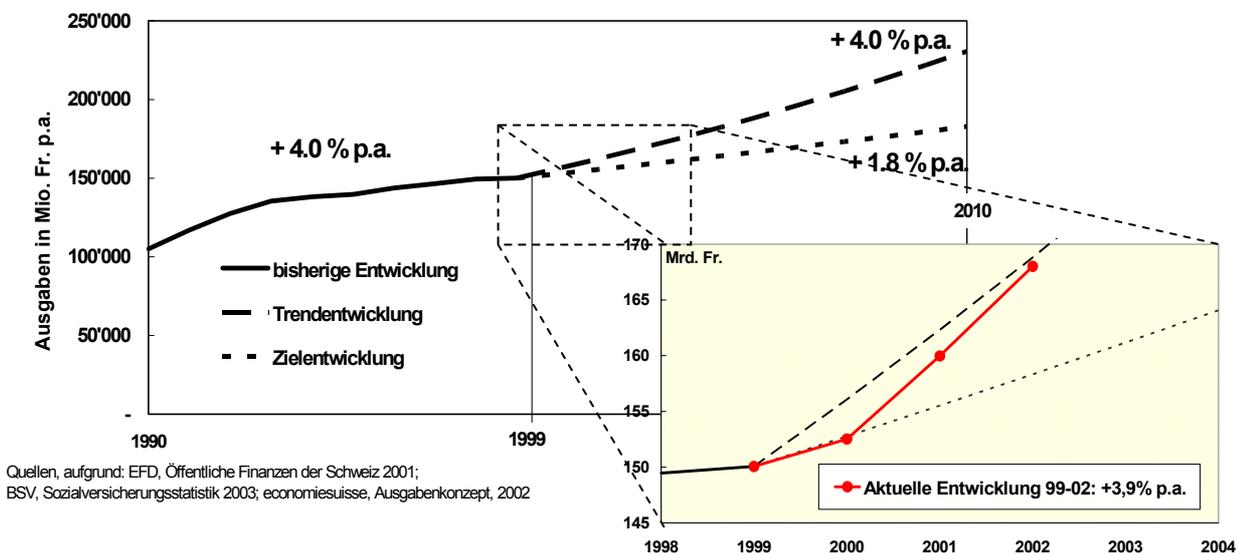
schen Willens zum Sparen und sollte für andere Aufgabengebiete als lehrreiches Beispiel gelten. Denn hier bestätigt sich, dass es möglich ist, Entlastungsanstrengungen erfolgreich umzusetzen, ohne die Kernfunktionen des Staates zu gefährden.

Prognostizierte Aussichten unvermindert düster

Das vor zwei Jahren veröffentlichte Ausgabenkonzept schätzte die drohende Ausgabenentwicklung (*Trendentwicklung*) bis 2010 ein. Sie entspricht in der Tendenz einer Fortführung der bisherigen Finanzpolitik. Mit einem durchschnittlichen Wachstum von rund 4,0 Prozent pro Jahr für die nächsten zehn Jahre zeichnet sich über alle Aufgabengebiete in etwa das gleiche Wachstum ab wie im vergangenen Jahrzehnt (siehe Grafik unten und Tabelle Seite 10). Bleibt diese Entwicklung unverändert, drohen bis 2010 gegenüber 1999 Mehrbelastungen von 80 Mrd. Franken. Der Staat würde dann 230 Mrd. Franken pro Jahr ausgeben. Das Ausgabenkonzept hat jedoch gezeigt, dass es mit Reformen möglich wäre, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben auf eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1,8 Prozent zu beschränken. Mit dieser anzustrebenden *Zielentwicklung* würden die gesamten staatsquotenrelevanten Ausgaben 2010 leicht über 180 Mrd. Franken liegen. Dies wären 30 Mrd. Franken mehr als 1999, aber fast 50 Mrd. Franken weniger als die zu erwartende Trendentwicklung. Bei einer Teuerung von 1,8 Prozent entspricht dieser Wachstumspfad einer realen Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben. Im Ausgabenkonzept

Monitoring der öffentlichen Ausgaben 1990-2010

auf der Basis des Ausgabenkonzepts



Quellen, aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2003; economieuisse, Ausgabenkonzept, 2002

wird auch für jedes Aufgabengebiet einzeln die drohende Trendentwicklung analysiert. Dies vermittelt ein differenziertes Bild darüber, wie sich die drohende Mehrbelastung zusammensetzt. Im Rahmen der mit diesem Gesamtüberblick verbundenen dossierpolitik-Serie wird jeweils vertieft auf die einzelnen Ausgabegebiete eingegangen. In dieser Ausgabe sollen bloss die *finanzpolitisch bedeutendsten Politikfelder genannt und die finanziellen Eckwerte* (absehbare Trend- sowie anzustrebende Zielentwicklung) aufgeführt werden.

Im ausgabenstärksten Aufgabenbereich, der *Sozialen Wohlfahrt*, drohen – mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 4,2 Prozent – Mehrbelastungen bis über 30 Mrd. Franken. Gründe hierfür sind die demographische Entwicklung (AHV), das weiterhin zu erwartende Kostenwachstum bei der Invalidenversicherung und Mehrausgaben, die im Rahmen der anstehenden Revisionen von einzelnen Sozialversicherungen gefordert werden. Somit würden 2010 die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt jährlich beinahe 90 Mrd. Franken betragen. Wenn gar die zahlreichen weiter gehenden Ausbaubegehren nicht entschieden zurückgewiesen werden sollten, droht die Finanzlage vollends aus dem Ruder zu laufen. Mit den im Ausgabenkonzept aufgeführten Massnahmen liessen sich die Ausgaben allerdings auf ein Zielwachstum von 3,2 Prozent beschränken.

Der *Bildungsbereich* gleicht immer noch einer Grossbaustelle. Im Zusammenhang mit den laufenden Reformen auf allen Ausbildungsstufen plädieren breite Kreise für eine Art „Bildungsoffensive“. Wird diesen Forderungen nach grosszügigen Ausgabensteigerungen vor allem im Hochschulbereich und für Forschung, aber auch – um dem Lehrkräftemangel entgegenzuwirken – auf Kantonsstufe nachgekommen, könnte der gesamte Bereich ein jährliches Ausgabenwachstum von etwa 4,5 Prozent verzeichnen. Gesamthaft entstünden daraus Mehrausgaben von bis zu 13 Mrd. Franken bis 2010, womit das jährliche Ausgabenniveau für Bildung etwa 36 Mrd. Franken erreichen würde. Reformen würden allerdings ein Zielwachstum von 2,6 Prozent möglich machen.

Im *Gesundheitsbereich* droht angesichts der absehbaren unverminderten Kostenexplosion und der Mengenausweitung im Konsum sowie der Forderung nach einem vermehrten Engagement des Staates ein Wachstum der öffentlichen Ausgaben von jährlich etwa 5,0 Prozent. Damit wären Mehrausgaben für die öffentliche Hand von bis zu 12 Mrd. Franken zu befürchten. Ab 2010 müssten jährlich zirka 30 Mrd. Franken aufgebracht werden. Insbesondere sollen sich zukünftig vermehrt die Kantone engagieren, so dass eine tief greifende Reform des Finanzierungssystems ernsthaft diskutiert wird. Das anzustrebende Zielwachstum beträgt hier 2,5 Prozent.

Selbst bereinigt um die ausserordentlichen Aufwendungen in Zusammenhang mit der Swissair-Krise stehen umfangreiche Mehrausgaben im Aufgabenbereich *Verkehr* an, insbesondere für den öffentlichen Verkehr (SBB sowie für die Realisierung der Eisenbahngrossprojekte). Ausserdem sind mit dem geltend gemachten Nachholbedarf im Strassennetz und den absehbaren Kapazitätsengpässen im Agglomerationsverkehr weiterhin grosse finanzielle Unwägbarkeiten vorhanden. Daher wäre mit einem jährlichen Ausgabenwachstum von etwa 4,5 Prozent zu rechnen. Das würde einem Sprung in Höhe von 7 Mrd. Franken und einem Total von 20 Mrd. Franken im Jahr 2010 entsprechen. Mit der Umsetzung von Massnahmen liesse sich allerdings ein Zielwachstum von 2,0 Prozent erreichen.

Die Ausgaben für *Justiz und Polizei* haben zwar im Vergleich zu anderen Gebieten ein relativ geringes Gewicht, doch auch hier drohen 2010 Mehrausgaben von 3 Mrd. Franken, so dass die Ausgabenhürde von 10 Mrd. Franken überschritten würde. Dies ergäbe sich aus einem durchschnittlichen Ausgabenwachstum von 4,0 Prozent pro Jahr. Als massgebende Kostenfaktoren sind vor allem eine allfällige personelle Aufstockung der Polizeikorps, der Ausbau des Justizapparats sowie eine Reform des Systems der inneren Sicherheit ohne finanzpolitisches Augenmass auszumachen. Ein Zielwachstum von 2,5 Prozent wäre hier allerdings erreichbar.

In den *übrigen Aufgabengebieten*, in denen bis 2010 insgesamt zirka 10 Mrd. Franken Mehrausgaben drohen, können insbesondere folgende neuralgischen Punkte benannt werden: der Anstieg der Personalausgaben in der allgemeinen Verwaltung; der künftige Umgang mit Landwirtschaftssubventionen; mögliche Mehrausgaben bei der Erneuerung der Entsorgungsinfrastruktur; der Ausbau von strukturerhaltenden Massnahmen für gewisse Wirtschaftszweige; allfällige Folgekosten im Rahmen der Reform Armee XXI; die weitere Ausdehnung des Bundesengagements in den Bereichen Kultur und Sport; stark steigende Ausgaben für Entwicklungshilfe aufgrund von BSP-Quotenzielen; der Rückfall in die Schuldenwirtschaft sowie eine unsorgsame Darlehenspolitik.

Fast eine ganz rote Karte für die aktuelle Entwicklung

Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3,9 Prozent von 1999 bis 2002 liegt die aktuelle Gesamtentwicklung der öffentlichen Ausgaben an der Grenze der Trendprognose (siehe Grafik Seite 6). Deshalb muss der aktuellen schweizerischen Finanzpolitik eine „GELB-ROTE KARTE“ ausgestellt werden. Ein genauerer Blick auf die einzelnen Ausgabenposten (siehe Tabelle Seite 10) bestätigt dieses Bild und erklärt, wie es zu diesem schlechten Resultat kommen konnte.

Zwischen 1999 und 2001 lag für die grosse Mehrheit der Aufgabengebiete die Ausgabenentwicklung gar über der prognostizierten Trendentwicklung. Deshalb haben folgende Bereiche, in der Reihenfolge ihres Wachstums, eine „rote Karte“ erhalten: Beziehungen zum Ausland (plus 11,9 Prozent), Verkehr (plus 8,1 Prozent), Kultur und Freizeit (plus 6,9 Prozent), Allgemeine Verwaltung (plus 6,5 Prozent), Gesundheit (plus 6,1 Prozent), Justiz und Polizei (plus 4,8 Prozent) sowie Bildung (plus 4,7 Prozent).

Das Ausgabenwachstum einiger Aufgabengebiete verlief zwischen 1999 und 2001 zum Teil deutlich über der anzuvisierenden Zielentwicklung. Folgenden Bereichen wurde eine „gelbe Karte“ erteilt: Umwelt und Raumordnung (plus 1,2 Prozent), Landesverteidigung (minus 0,6 Prozent) sowie Finanzen und Steuern (minus 1,3 Prozent).

Das Gesamtergebnis ist vor allem deshalb nicht viel schlechter ausgefallen, weil die Ausgaben des grössten Postens, der Sozialen Wohlfahrt, zwischen 1999 und 2001 verhältnismässig moderat verlaufen sind (plus 1,0 Prozent) – vor allem wegen des gegenüber 1999 massiven Ausgabenrückgangs der Arbeitslosenversicherung (3,4 Mrd. Franken im Jahr 2001 statt 5,1 Mrd. Franken im Jahr 1999). Das Ausgabenwachstum der Sozialen Wohlfahrt deutlich unter der Zielentwicklung und folglich die einzige „grüne Karte“ von allen Aufgabenbereichen sind jedoch *sehr zu relativieren*, da dessen aktuelle Entwicklung bis 2001 noch von der vorübergehend günstigen Konjunktur profitieren konnte und sich das Bild – wegen der wirtschaftlichen Verlangsamung – ab 2002 deutlich verschlechtern dürfte. Unbestritten ist zudem, dass gerade in diesem Bereich – wegen der demographischen Entwicklung – mittel- bis langfristig weiterhin quantifizierbare und heute schon absehbare Mehrbelastungen in Milliardenhöhe drohen, insbesondere bei der AHV und IV.

Kommentar

Die hier dargestellte Zahlenflut bestätigt leider die Prognosen von *economiesuisse* vor zwei Jahren anlässlich der Präsentation des Ausgabenkonzepts. Damals wurde unsere Analyse von einzelnen als stark übertrieben in Bezug auf die programmierte und überbordende Ausgabenspirale der öffentlichen Hand bezeichnet. Die Fakten scheinen nun heute leider unsere vorsichtige und gemässigte Analyse zu bestätigen.

Welche Schlussfolgerungen kann man daraus ziehen? Von „Staatsabbau“ und „Sparübungen“ der öffentlichen Hand bzw. „bescheidener“ Staatsanteil an unserer Wirtschaft im internationalen Vergleich kann keine Rede sein; die Defizite, die Verschuldung, die öffentlichen Ausgaben und die Steuerbelastung sind vielmehr im Vergleich zum Ausland ausserordentlich und offensichtlich stark angestiegen. Die Ausgabenspirale erklärt weitgehend die leidige Entwicklung unserer Staatsfinanzen. Trotz der beispiellosen Steigerung des Staatsanteils im internationalen Vergleich gehörte die Schweiz zu den OECD-Ländern mit dem schwächsten Wachstum seit 1990. Natürlich lässt sich die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes nicht nur an der Effizienz seiner Finanzpolitik messen; eine Reihe weiterer entscheidender Faktoren müssen in die Wirtschaftspolitik sorgfältig miteinbezogen und optimal ausgestaltet werden. Allerdings darf man nicht mehr glauben, dass die Schweiz bezüglich der öffentlichen Finanzen an der Spitze der OECD-Länder steht. Wer das Gegenteil behauptet, beschönigt die Lage und legt eine unsorgfältige Analyse vor oder – noch schlimmer – verschleiert die unbarmherzige Realität.

Leider wirkt sich die Verteidigung von Partikularinteressen oft zu Lasten des Gemeinwohls aus. Es braucht eine kollektive Anstrengung, um die Schweiz aus der negativen Ausgabenspirale zu befreien, in die sie sich seit Anfang der 90er Jahre hinein manövriert hat. Dies ist nur über zusätzliche Strukturreformen möglich, die den Haushalt nachhaltig entlasten, und über die kontinuierliche Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes im

Steuerbereich. So gesehen sind das Entlastungsprogramm 2003 und das Steuerpaket, das im Mai dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird, erste willkommene Anzeichen einer unerlässlichen Neuausrichtung unserer gesamten Finanzpolitik. Zu hoffen ist auch, dass sich dies im neuen Legislaturplan niederschlägt. Allerdings dürfen wir uns nichts vormachen: Viel Zeit und grosse Anstrengungen werden notwendig sein, um unsere öffentlichen Finanzen nachhaltig zu sanieren und wieder ins Lot zu bringen.

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

Anhang

Monitoring der öffentlichen Ausgaben in den einzelnen Aufgabengebieten auf der Grundlage des Ausgabenkonzepts

Aufgabenbereiche	KARTE	Effektive Entwicklung				Trendentwicklung (Prognose)	Zielentwicklung (Prognose)
		Ausgaben Stand 1999 in Mio. Fr.	Ausgaben Stand 2001 in Mio. Fr.	Ausgaben- zuwachs 1999-2001	Wachstum 1999-2001		
Beziehungen zum Ausland	ROT .	2'148	2'691	+ 543	+ 11.9 %	+ 5.5 %	+ 1.0 %
Bildung	ROT .	21'971	24'067	+ 2'096	+ 4.7 %	+ 4.5 %	+ 2.6 %
Finanzen und Steuern	GELB .	8'867	8'626	- 241	- 1.4 %	+ 1.7 %	- 2.5 %
Gesundheit	ROT .	17'682	19'905	+ 2'223	+ 6.1 %	+ 5.0 %	+ 2.2 %
Justiz und Polizei	ROT .	6'544	7'185	+ 641	+ 4.8 %	+ 4.0 %	+ 2.5 %
Kultur und Freizeit	ROT .	3'646	4'170	+ 524	+ 6.9 %	+ 2.0 %	- 2.0 %
Landesverteidigung	GELB .	5'402	5'338	- 64	- 0.6 %	+ 2.0 %	- 0.8 %
Soziale Wohlfahrt	GRÜN.*	55'154	56'246	+ 1'092	+ 1.0 %	+ 4.4 %	+ 3.2 %
Umwelt + Raumordnung	GELB .	4'819	4'938	+ 119	+ 1.2 %	+ 3.0 %	+ 1.0 %
Verkehr	ROT .	12'074	14'097	+ 2'023	+ 8.1 %	+ 4.5 %	+ 2.0 %
Volkswirtschaft	ROT .	6'709	7'170	+ 461	+ 3.4 %	+ 1.0 %	- 2.5 %
Allgemeine Verwaltung	ROT .	7'797	8'848	+ 1'051	+ 6.5 %	+ 2.7 %	- 3.4 %
Gesamtentwicklung 99-01	GELB .	150'070	159'977	+ 9'907	+ 3.3 %	+ 4.0 %	+ 1.8 %
GESAMTENTWICKLUNG 1999-2002	fast . ROT .	150'070	168'014	+ 17'944	+ 3.9 %	+ 4.0 %	+ 1.8 %

*Dieses Ergebnis ist – angesichts der mittel- bis langfristig drohenden massiven Mehrbelastungen wegen der demographischen Entwicklung – sehr zu relativieren.