

Monitoring der Staatsausgaben: **Gelbe** Karte für die Entwicklung 1999 bis 2001!

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik eröffnet ein umfassendes Monitoring der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von economie suisse im letzten Jahr publizierte Ausgabenkonzept. Basierend auf diesen Prognosen beobachten wir nun die effektive Ausgabenentwicklung und aktualisieren die Faktenlage. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln. Je nach Entwicklung werden **grüne**, **gelbe** oder **rote** Karten verteilt. Das vorliegende dossierpolitik verschafft einen Überblick der Gesamtausgaben des Staates über alle seine Tätigkeitsfelder. In den folgenden zwölf Ausgaben des Monitorings werden die einzelnen Ausgabegebiete wie Verkehr, Soziale Wohlfahrt und Bildung noch detailliert analysiert werden. Der Gesamtentwicklung muss für die Jahre 1999 bis 2001 eine gelbe Karte erteilt werden. Während im Jahr 2000 die finanzpolitische Disziplin der späten 90er Jahre noch aufrechterhalten werden konnte, folgte bereits 2001 das böse Erwachen mit einem Ausgabensprung von zirka sieben Milliarden auf beinahe 160 Mrd. Franken. Und die Aussichten für die Zukunft bleiben weiterhin düster. Das Ausgabenkonzept ist somit aktueller denn je.

Wie gewonnen, so zerronnen

Nach der Konsolidierung im Jahr 2000 ging 2001 die Ausgabendisziplin wieder verloren – keine Trendwende in Sicht

Martino Sameli

Wie funktioniert das Monitoring?

Das Ausgabenkonzept präsentiert erstmals für die Schweiz eine konsolidierte Sicht sämtlicher öffentlicher Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Staatsebenen. Das Ausgabenkonzept analysiert einerseits detailliert die bestehende Ausgabenstruktur. Andererseits wird – ausgehend von der vergangenen Entwicklung bis 1999 – mit Prognosen die mögliche Ausgabenentwicklung bis 2010 (bzw. bis 2020 im Sozialbereich) 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 basiert auf vorhandenen öffentlichen Finanzplänen, aktuellsten Studien zu den Sozialversicherungskosten sowie politisch deponierten Forderungen. Eine zweite Prognose, die *Zielprognose*, zeigt, welche korrigierte Ausgabenentwicklung für denselben Zeitraum möglich ist, wenn die im Ausgabenkonzept skizzierten Reformen und Massnahmen umgesetzt werden.

Das Monitoring soll nun – ausgehend von den Prognosen des Ausgabenkonzepts – die *effektive 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 verteilt werden. Eine **grüne Karte** bedeutet, dass die effektive Ausgabenentwicklung die Zielprognose des Ausgabenkonzepts unterschreitet. Eine **gelbe Karte** heisst, dass die effektive Ausgabenentwicklung zwischen der Ziel- und der Trendprognose liegt. Eine **rote Karte** be-

deutet schliesslich, dass die effektive Ausgabenentwicklung die Trendprognose des Ausgabenkonzepts gar überschritten hat. (Siehe Grafik unten)

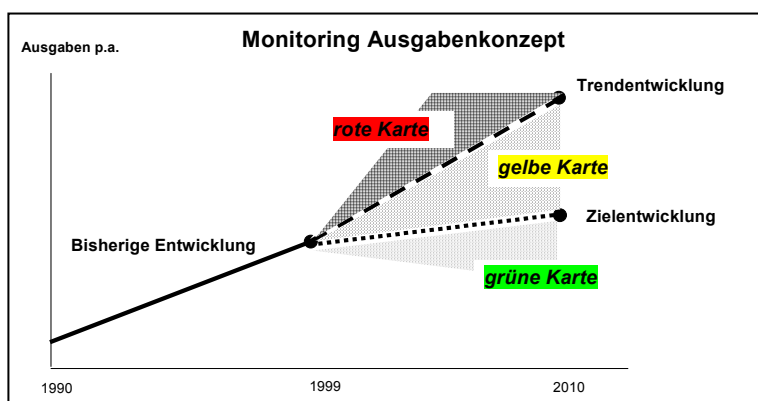
Das vorliegende dossierpolitik analysiert und fasst die *Gesamtentwicklung* zusammen. Es stellt den Startschuss einer *Serie von zwölf dossierpolitik* dar, die die finanzielle Entwicklung der einzelnen Aufgabengebiete (Soziale Wohlfahrt, Bildung, Gesundheit, Verkehr, Landesverteidigung, Kultur und Freizeit,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

Die Grundlage für die detaillierte Analyse der öffentlichen Finanzen ist die offizielle Statistik «Öffentliche Finanzen der Schweiz». Sie berücksichtigt alle Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden. Diese detaillierten Zahlen sind aber zum jetzigen Zeitpunkt erst bis zum Jahr 2000 verfügbar – für das Jahr 2001 liegt augenblicklich nur die Zahl 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 Sozialversicherungen zu berücksichtigen, werden diese dem Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt zugeordnet.

Ausrutscher im Jahr 2001

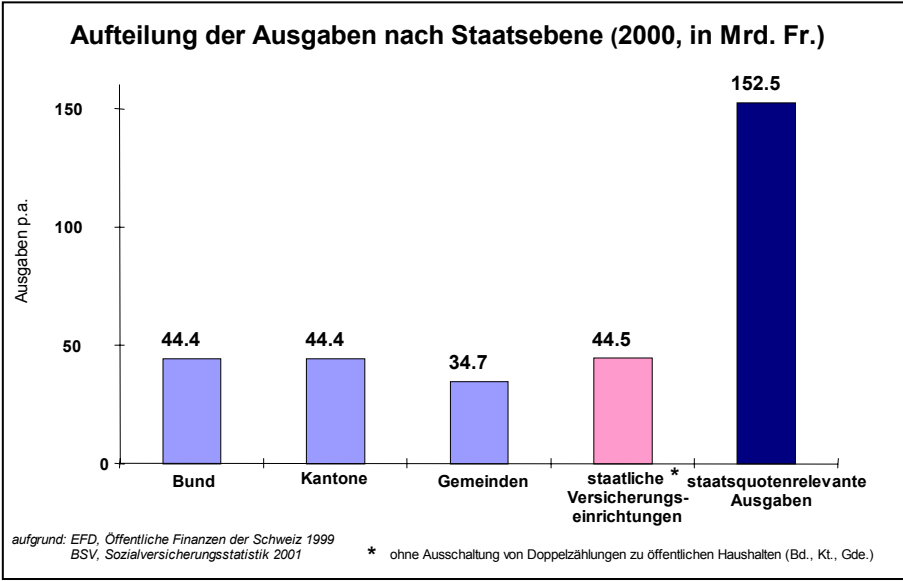
macht frühere Bemühungen zunichte

Die finanzpolitischen Eckwerte des Jahres 2000 zeugen zwar noch von einer Fortsetzung des – insbesondere mit dem Stabilisierungsprogramm 98 – seit Ende der 90er Jahre eingeleiteten Konsolidierungskurses: Mit 1,6 Prozent wuchsen die öffentlichen Ausgaben von 150 Mrd. auf 153 Mrd. Franken und damit nur leicht stärker als die Inflation (1,2 Prozent). Durch das kräftige Wirtschaftswachstum von 4,4 Prozent (real 3,2 Prozent) fiel die Staatsquote, die in den 90er Jahren förmlich explodierte, sogar um einen ganzen Prozentpunkt auf 37,6 Prozent. Doch dieses gute Resultat kam auch dank der günstigen Konjunktur zustande – die dringend nötige nachhaltige Kurskorrektur fand nicht statt. So musste im Jahr 2001 bei einer einbrechenden Konjunktur wieder ein bedenkliches Ausgabenwachstum von 4,5 Prozent auf beinahe 160 Mrd. Franken ver-



zeichnet werden. Im Schnitt ergibt sich damit von 1999 bis 2001 ein Ausgabenwachstum von über drei Prozent, d.h. Mehrausgaben von zirka 10 Mrd. Franken innert zweier Jahre. Die Staatsquote hat sich damit wieder auf 38,4 Prozent im Jahr 2001 erhöht, was in etwa dem Niveau von 1999 entspricht. „Wie gewonnen, so zerronnen“, kann man also zusammenfassen. Da aber die Aussichten für die künftige Ausgabenentwicklung weiterhin düster bleiben, handelt es sich dabei leider nur um eine kurze Aufhellung vor dem aufziehenden Gewitter...

auf, dass zirka zwei Drittel der gesamten staatsquotenrelevanten Ausgaben, also fast 100 Mrd. Franken, für die drei Bereiche Soziale Wohlfahrt, Bildung und Gesundheit anfallen. Mit 36 Prozent der Gesamtausgaben oder 55 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 Leistungen im Zusammenhang mit der 2. Säule (berufliche Vorsorge) von beinahe 30 Mrd. Franken pro Jahr sind gemäss offizieller Definition nicht staatsquotenrelevant. Das zweitgrösste Aufgabengebiet ist mit einem Anteil von 16 Prozent oder 23 Mrd. Franken an den Gesamtausgaben die Bildung. Der Bereich Gesundheit ist mit zwölf Prozent oder 18 Mrd. Franken das drittstärkste Aufgabengebiet. Darin sind jedoch zusätzlich anrechenbare Ausgaben von zirka 12 Mrd. Franken, die mit der obligatorischen Krankenversicherung zusammenhängen und gemäss offizieller Definition nicht der Staatsquote zugerechnet werden, nicht enthalten. Alle übrigen Staatsaufgaben – in der Reihenfolge ihres Aufgabenvolumens: Verkehr, Finanzen und Steuern, Allgemeine Verwaltung, Volkswirtschaft, Justiz und Polizei, Landesverteidigung, Umwelt und Raumordnung, Kultur und Freizeit sowie Beziehungen zum Ausland – beanspruchen zusammen fast nur einen Drittel aller Ausgaben, nämlich etwa 60 Mrd. Franken.



Föderalismus widerspiegelt sich in den Finanzen

Betrachtet man die *Staatsebenen* (siehe Grafik oben) kommt die dezentrale, aber einigermaßen gleichmässige Verteilung der Ausgaben auf die verschiedenen Institutionen klar zum Ausdruck. Sehr vereinfacht tragen Bund, Kantone, Gemeinden und staatliche Versicherungseinrichtungen je einen Viertel der Gesamtausgaben von 153 Mrd. Franken. Für einen stark föderalistisch organisierten Staat wie die Schweiz ist das charakteristisch. Der Vorteil der nach dem Subsidiaritätsprinzip errichteten Staatsfinanzen liegt darin, dass ein wichtiger Teil der Gesamtausgaben auf tieferen Staatsebenen – Kantone und insbesondere Gemeinden – bürgernah und autonom gesteuert wird. Vorwiegend zentralgesteuert werden hingegen die Bundesausgaben und die Ausgaben der Sozialversicherungen.

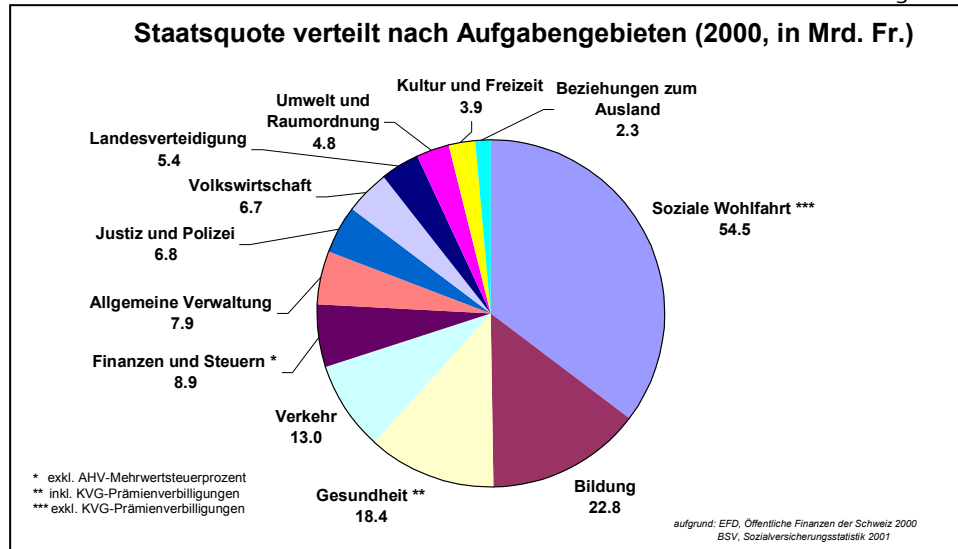
Soziale Wohlfahrt als kostenträchtiger Bereich

Bei der Analyse der *Aufgabengebiete* (siehe Grafik rechts) fällt

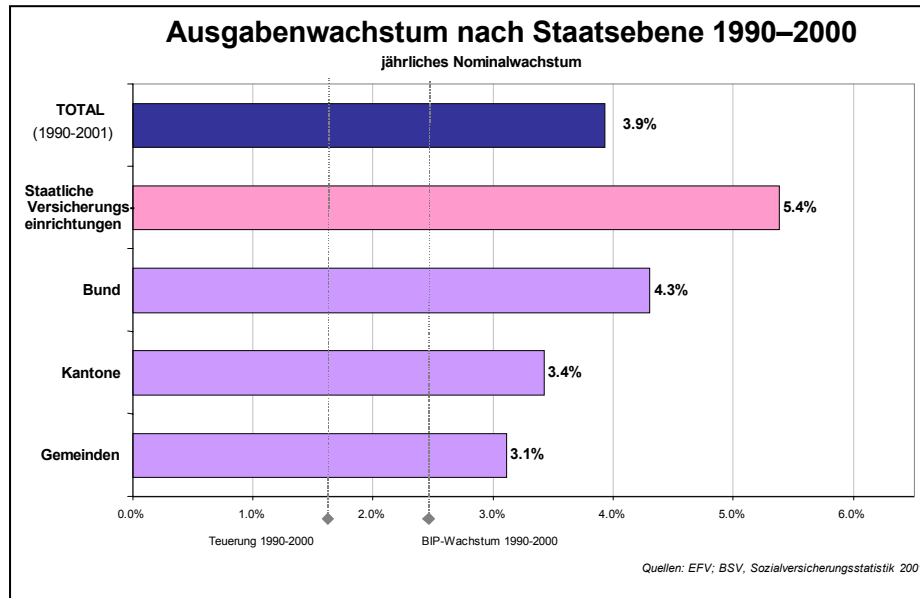
Seit 1990 wachsen die Ausgaben überproportional Die öffentlichen Finanzen wurden im vergangenen Jahrzehnt von einer stark überbordenden Ausgabenentwicklung geprägt. Bei gleichzeitig schwachem Wirtschaftswachstum hat dies zu einer deutlichen Erhöhung der

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 2001 um 54 Mrd. Franken zugenommen. Das entspricht einem Ausgabenwachstum von einem Drittel und einem durchschnittlichen jährlichen Nominalwachstum von 3,9 Prozent. Dies bedeutet nicht nur eine deutliche Zunahme in Realwerten, sondern auch eine fast doppelt so schnelle Entwicklung wie das erreichte Wirtschaftswachstum in der gleichen Zeitperiode.



Fortführung der schleichenden Finanzzentralisierung

Die Analyse des Ausgabenwachstums nach Staatsebenen bis 2000 (siehe Grafik oben) zeigt, dass insbesondere die Ausgaben der staatlichen Versicherungseinrichtungen mit einer jährlichen Zunahme von 5,4 Prozent für die besorgniserregende Entwicklung der öffentlichen Finanzen verantwortlich sind. Mit einem Wachstum von 4,3 Prozent pro Jahr wies aber auch der Bund ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabenwachstum auf. Die Ausgaben der Kantone und Gemeinden stiegen zwar auch schneller als das Wirtschaftswachstum, jedoch eindeutig moderater (+3,4 und +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. Das erhärtet die Vermutung, dass

eine Zentralisierung 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 Ausgabekompetenzen auf einer tieferen Staatsebene einen sparsameren und gezielteren Umgang mit öffentlichen Mitteln bewirken, weil – im Sinne der fiskalischen Äquivalenz – Beeinflussungs- und Kontrollmöglichkeiten der Bürger über deren Verwendung in der Regel besser als auf einer höheren Staatsebene sind.

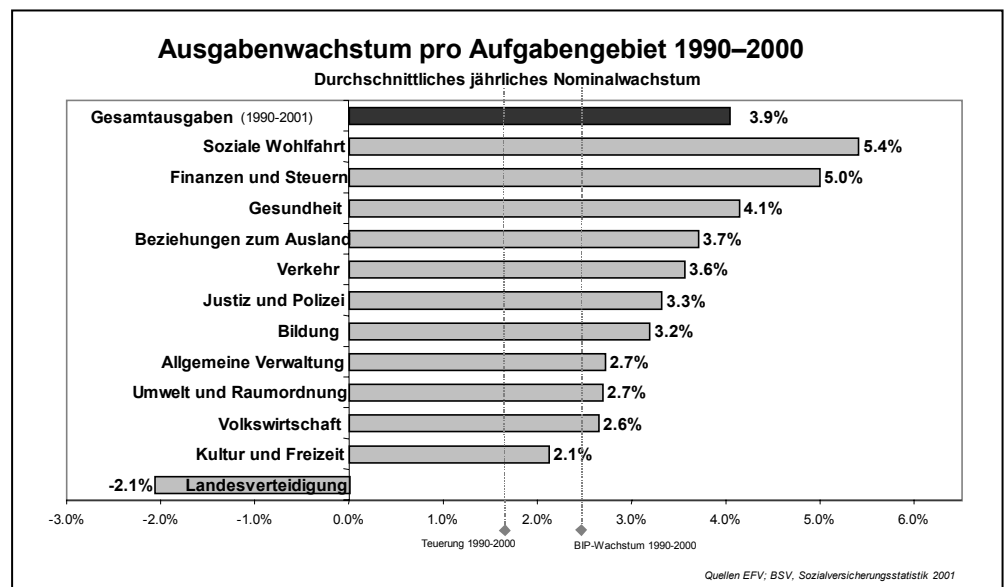
Ausgabentreiber klar identifizierbar

Ausgabentreiber klar identifizierbar

Die Gliederung nach *Aufgabengebieten* ermöglicht eine weitere differenzierte Betrachtung der bisherigen Ausgabenentwicklung (siehe Grafik unten). Mit Ausnahme der Landesverteidigung und

von Kultur und Freizeit sind die Ausgaben aller Aufgabengebiete von 1990 bis 2000 nicht nur real, sondern – teilweise massiv – überproportional zum jährlichen durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent gestiegen.

Mit einer Zunahme von 22,4 Mrd. Franken oder durchschnittlich 5,4 Prozent pro Jahr ist das Wachstum im Aufgabengebiet *Soziale Wohlfahrt* besonders auffallend. Ent-



sprechend stieg der Ausgabenanteil für die Soziale Wohlfahrt an der sich insgesamt erhöhenden Staatsquote von 30 Prozent im Jahr 1990 auf 36 Prozent im Jahr 2000. Massgebliche Faktoren hierfür sind die Folgen der demographischen Entwicklung insbesondere bei der AHV, die deutliche Zunahme der psychisch bedingten Neuinvaliditäten bei der IV und die völlig unkontrollierte Kostenentwicklung der konjunkturabhängigen Arbeitslosenversicherung. Die Ausgaben für *Gesundheit* sind mit einer Erhöhung von 6,1 Mrd. Franken bzw. einem jährlichen Wachstum von 4,1 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.

Die Ausgaben für *Bildung* haben um 6,1 Mrd. Franken zugenommen. Damit bleibt dieser Aufgabenbereich weiterhin der zweitwichtigste Posten. Das Ausgabenwachstum von 3,2 Prozent pro Jahr war – im Verhältnis zu anderen überproportional wachsenden Bereichen – zwar eher verhalten, blieb aber insgesamt deutlich über dem Wirtschaftswachstum. Der Anteil der Bildungsausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben hat sich mit rund 16 Prozent im Jahr 2000 jedoch im Vergleich zu 1990 leicht vermindert, was negativ zu bewerten ist.

Mit einer Zunahme der Ausgaben um 3,4 Mrd. Franken und einem jährlichen Wachstum von fünf Prozent war die Entwicklung im Aufgabengebiet *Finanzen und Steuern* sehr ungünstig. Der Grund dafür ist der starke Zuwachs des Schuldendienstes als Resultat insbesondere der ausgabenfreundigen Finanzpolitik in den 90er Jahren. Aber auch die unsorgsame Darlehenspolitik der öffentlichen Hand – unter anderem an Pensionskassen und an Regiebetriebe wie die SBB – hat zu dieser bedrohlichen Entwicklung beigetragen. Die gesamte Staatsschuld hat sich von 98 Mrd. Franken im Jahr 1990 auf 208 Mrd. Franken im Jahr 2000 verdoppelt.

Die Ausgaben für den Aufgabenbereich *Verkehr* sind um 3,8 Mrd. Franken gestiegen. Das ist zwar im Verhältnis zum Wachstum der Gesamtausgaben schwächer, aber immer noch 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 (*Volkswirtschaft, Justiz und Polizei, Umwelt und Raumordnung, Beziehungen zum Ausland und Allgemeine Verwaltung*) wurde die Ausgabenentwicklung vor allem von folgenden Kostenfaktoren beeinflusst:

deutliche Steigerung der Agrarhilfe, vermehrte Mittel für den Justizapparat, Investitionen im Entsorgungsbereich, Ausbau der Beziehungen bzw. der Hilfe zu den osteuropäischen Staaten sowie Personalausgaben der öffentlichen Hand.

Das Ausgabenwachstum für *Kultur und Freizeit* – Aufgaben, die hauptsächlich von Gemeinden und Kantonen getragen werden – blieb zwischen BIP-Wachstum und Teuerung.

Nur die Ausgaben für die *Landesverteidigung*, die in den 90er Jahren jährlich um 2,1 Prozent abnahmen, unterschritten die Teuerung. Ihr Anteil an der gesamten Staatsquote betrug 2000 etwas über drei Prozent. 1980 war der Anteil doppelt so hoch. Diese Reduktion ist Ausdruck eines klaren politischen Willens zum Sparen und sollte für andere Aufgabengebiete als lehrreiches Beispiel gelten. Denn hier bestätigt sich, dass es möglich ist, Sparanstrengungen erfolgreich umzusetzen, ohne die Kernfunktionen des Staates zu gefährden.

Aussichten bleiben unvermindert düster

Das vor einem Jahr 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 vier Prozent pro Jahr für die nächsten zehn Jahre zeichnet sich über alle Aufgabengebiete (siehe Grafik nächste Seite) in etwa das gleiche Wachstum ab wie im vergangenen Jahrzehnt. Bleibt diese Entwicklung unverändert, drohen bis 2010 Mehrbelastungen von 80 Mrd. Franken. Der Staat würde dann nicht wie 1999 über 150 Mrd., sondern 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 heute, aber fast 50 Milliarden weniger als die zu erwartende Trendentwicklung. Bei einer geschätzten Teuerung von 1,8 Prozent entspricht dieser Wachstumspfad einer realen Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben. Im Ausgabenkonzept wird 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 eröffneten dossierpolitik-Serie wird jeweils vertieft auf die einzelnen Aufgabengebiete 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 IV 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 weitergehenden Ausbaubehringen nicht 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 „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.

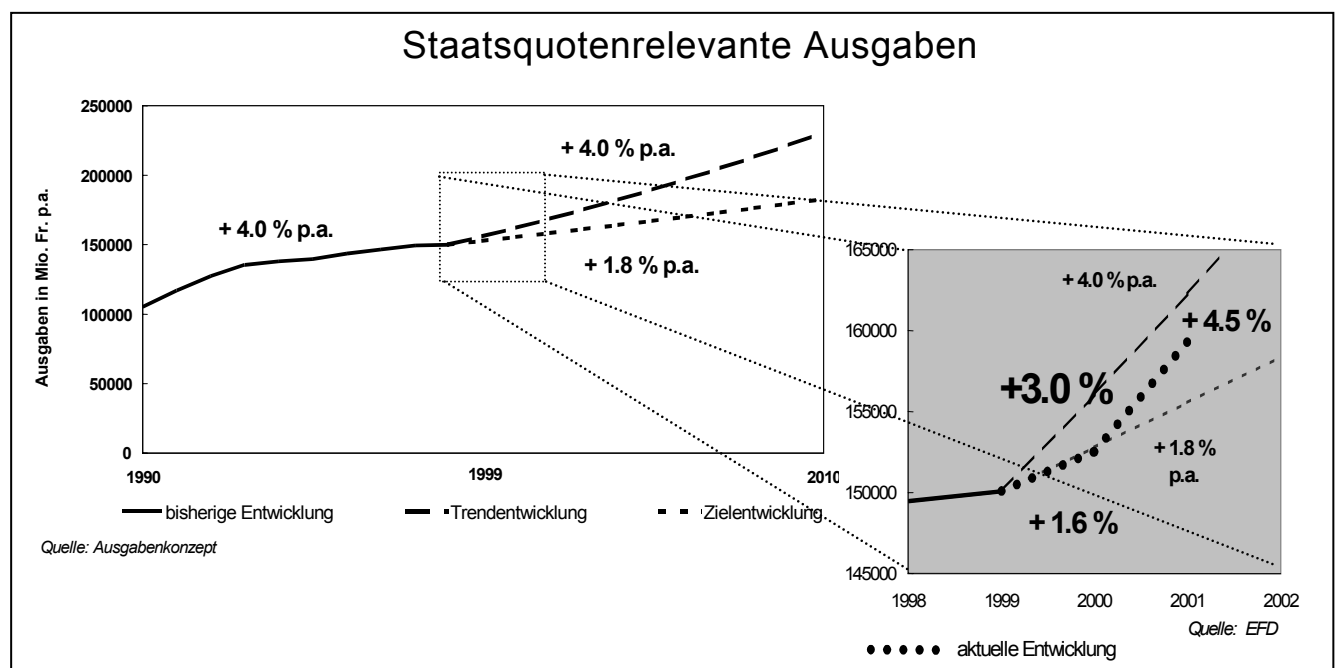
Im *Gesundheitsbereich* droht angesichts der absehbaren unverminderten Kostenexplosion und der Mengenausweitung im Konsum sowie der Forderung nach einem vermehrten Engagement des Staates ein Wachstum der öffentlichen Ausgaben von jährlich etwa fünf Prozent. Damit

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.

Umfangreiche Mehrausgaben für den öffentlichen Verkehr, insbesondere für die SBB sowie für die Realisierung der Eisenbahngrossprojekte, stehen im Aufgabengebiet *Verkehr* an. Ausserdem sind mit dem geltend gemachten Nachholbedarf im Strassennetz und den absehbaren Kapazitätsengpässen im Agglomerationsverkehr grosse finanzielle Unwägbarkeiten verbunden. Daher wäre mit einem jährlichen Ausgabenwachstum von etwa 4,5 Prozent zu rechnen. Das würde einem Sprung in der 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 zwei 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 vier 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 neuralgische Punkte benannt wer-



den: 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 Mehrkosten im Rahmen der Reform Armee XXI; die weitere Ausdehnung des Bundesengagements in den Bereichen Kultur und Freizeit; stark steigende Ausgaben für Entwicklungshilfe aufgrund von BSP-Quotenzielen; der Rückfall in die Schuldenwirtschaft sowie eine unsorgsame Darlehenspolitik.

Gelbe Karte für die effektive Gesamtentwicklung

Mit einem Wachstum von 1,6 Prozent unterschritten die Gesamtausgaben im Jahr 2000 gar das anzustrebende Zielwachstum von 1,8 Prozent. Im darauf folgenden Jahr 2001 ging das wettgemachte Terrain jedoch bereits wieder verloren: Mit einem Wachstum von 4,5 Prozent wurde die Prognose des Ausgabenkonzepts gar übertroffen. Insgesamt bleibt damit die Ausgabenentwicklung 1999 bis 2001 zwischen Ziel- und Trendentwicklung. Damit muss der Finanzpolitik gesamthaft eine „GELBE KARTE“ ausgestellt werden. Ein genauerer Blick auf die einzelnen Ausgabenposten (siehe Tabelle unten) bestätigt dieses Bild. Das Resultat ist vor allem deshalb nicht viel schlechter ausgefallen, weil die Ausgaben des grössten Postens, der Sozialen Wohlfahrt, gar rückläufig waren – vor allem wegen eines massiven Ausgabenrückgangs bei der Arbeitslosenversicherung (3,7 Mrd. Franken im Jahr 2000 statt 5,1 Mrd.

Franken im Jahr 1999). Dieses Ausgabenwachstum deutlich unter der Zielentwicklung und folglich die „grüne Karte“ sind jedoch zu relativieren, da die effektive Entwicklung bei der Sozialen Wohlfahrt von der vorübergehend günstigen Konjunktur profitieren durfte. Unbestritten ist, dass gerade in diesem Bereich weiterhin Mehrbelastungen in Milliardenhöhe drohen, insbesondere bei der AHV und IV. Das Ausgabenwachstum aller übrigen, weniger konjunkturabhängigen Gebiete lag deutlich über der anzuvisierenden Zielentwicklung („gelbe Karte“), in vier Gebieten gar über der prognostizierten Trendentwicklung („rote Karte“). Deshalb erstaunt es nicht, dass im Jahr 2001, als insbesondere die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt aufgrund der Verschlechterung der Wirtschaftslage wieder angestiegen sind, auch die Gesamtausgaben sogar die Trendprognose des Ausgabenkonzepts überboten haben.

Aufgabenbereiche	Effektive Entwicklung				Trendentwicklung	Zielentwicklung	Karte
	Ausgaben Stand 1999 in Mio. Fr.	Ausgaben Stand 2000 in Mio. Fr.	Ausgaben- zuwachs 1999–2000	Wachstum 1999–2000			
Beziehungen zum Ausland	2'148	2'274	126	+5,9 %	+ 5,5 %	+ 1,0 %	Rot
Bildung	21'971	22'803	832	+ 3,8 %	+ 4,5 %	+ 2,6 %	Gelb
Finanzen und Steuern	8'867	8'867	0	+ 0,0 %	+ 1,7 %	– 2,5 %	Gelb
Gesundheit	17'682	18'385	703	+ 4,0 %	+ 5,0 %	+ 2,2 %	Gelb
Justiz und Polizei	6'544	6'829	285	+ 4,4 %	+ 4,0 %	+ 2,5 %	Rot
Kultur und Freizeit	3'646	3'851	205	+ 5,6 %	+ 2,0 %	– 2,0 %	Rot
Landesverteidigung	5'402	5'408	6	+ 0,1 %	+ 2,0 %	– 0,8 %	Gelb
Soziale Wohlfahrt	55'154	54'656	–498	– 0,9 %	+ 4,4 %	+ 3,2 %	Grün
Umwelt / Raumordnung	4'819	4'824	5	+ 0,1 %	+ 3,0 %	+ 1,0 %	Grün
Verkehr	12'074	13'009	935	+ 7,7 %	+ 4,5 %	+ 2,0 %	Rot
Volkswirtschaft	6'709	6'717	8	+ 0,1 %	+ 1,0 %	– 2,5 %	Gelb
Allgemeine Verwaltung	7'797	7'886	89	+ 1,1 %	+ 2,7 %	– 3,4 %	Gelb
GESAMT (*-1999–2001)	150'070	159'306*	9'236*	+ 3,0 % *	+ 4,0 %	+ 1,8 %	GELB

Kommentar

Wie gewonnen, so zerronnen – so lässt sich die finanzpolitische Bilanz der Jahre 2000 und 2001 zusammenfassen. Eine genaue Analyse der einzelnen Posten zeigt, dass das gute Resultat im Jahr 2000 der entlastenden Wirkung der Konjunktur – namentlich auf die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt – zu verdanken ist. Die meisten übrigen Ausgabegebiete verzeichneten nach wie vor ein überproportionales Wachstum. Damit blieb das strukturelle Problem der öffentlichen Finanzen bestehen. Ein Ausgabenwachstum von 1,6 Prozent inmitten einer rekordverdächtigen Hochkonjunktur darf nicht zu Selbstgenügsamkeit Anlass geben. Im Gegenteil – etwas anderes wurde wieder einmal deutlich: Wenn durch eine günstige konjunkturelle Lage sich der finanzpolitische Horizont auftut, werden schnell neue Begehrlichkeiten laut. Unvorsichtig wird dann neues Geld lockergemacht. Verschlechtert sich dann auch die Wirtschaftslage wieder, laufen die Ausgaben sofort aus dem Ruder. Insofern überrascht das unverantwortbare Ausgabenwachstum von 4,5 Prozent im Jahr 2001 nicht. Die besorgniserregende Trendprognose des Ausgabenkonzepts scheint also Realität zu werden. Insgesamt blieb die Ausgabenentwicklung zwischen 1999 bis 2001 mit einem Wachstum von drei Prozent zwar noch darunter. Damit muss der Finanzpolitik für diesen Zeitraum die **gelbe Karte** gezeigt werden. Angesichts der sich weiter verdüsternden finanzpolitischen Perspektiven besteht jedoch gar die Gefahr, in den **roten Bereich** abzurutschen. Der neueste Finanzplan 2003 bis 2006 des Bundes bestätigt die schlimmsten Befürchtungen. Durch optimistische Einnahmeschätzungen haben darin Begehrlichkeiten Platz gefunden, die zu einem geplanten jährlichen Ausgabenwachstum von über vier Prozent führen. Damit würde der Staat bis 2006 noch einmal 10 Mrd. Franken mehr ausgeben! Nicht ohne Grund hat das Parlament also in ablehnendem Sinne vom Finanzplan Kenntnis genommen.

Ohne entschiedene Gegensteuer werden wir dieses Jahrzehnt wieder eine massive Erhöhung der Staatsquote erleben. Und das heisst immer noch: mehr Schulden und Druck auf eine weitere Ausuferung des Fiskalstaates. Dringend notwendig sind strukturelle Reformen, die finanzpolitischen Spielraum schaffen und den Freiraum für Unternehmen und Haushalte

wieder vergrössern – damit der Staat handlungsfähig und die Wirtschaft stark bleibt.

Das vom Bundesrat geplante Entlastungsprogramm stellt einen begrüssenswerten ersten Schritt dar. Für eine wirkliche Wende ist es jedoch nicht hinreichend. Für eine echte Kurskorrektur muss das Ausgabenwachstum endlich nachhaltig unter Kontrolle gebracht werden. Diverse begrüssenswerte parlamentarische Vorstösse verlangen deshalb eine Begrenzung des Ausgabenwachstums, insbesondere auf die erwartete Teuerung. Während so dem Staat doch mehr Geld zur Verfügung bleibt, können Neuverschuldung und Steuererhöhungen verhindert werden. Letztere wären zum jetzigen Zeitpunkt angesichts der ohnehin schon angeschlagenen Konjunktur fatal. Bei entsprechendem Wirtschaftswachstum könnte mit einer realen Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben gar das strategische Ziel der Stabilisierung bzw. Rückführung der Staatsquote gemäss Finanzleitbild des Bundesrats umgesetzt werden.

Es braucht diverse Schritte, um das Ausgabensanierungsziel erfolgreich umzusetzen. Erstens muss das vorgesehene Entlastungsprogramm ausgabenseitig substanziell erweitert werden, um Budget und Finanzplan rechtzeitig auf Kurs zu bringen. Dabei ist der konjunkturellen Lage im Rahmen der Schuldenbremse, die Defizite bis zu einem gewissen Punkt zulässt, angemessene Rechnung zu tragen. Zweitens aber müssen strukturelle Reformen in allen Aufgabengebieten weiterhin verfolgt werden. Die Auslegeordnung des Ausgabenkonzepts bildet eine geeignete Ausgangsbasis für mögliche Prioritätensetzungen zwischen den einzelnen Aufgabengebieten. Drittens sollte ebenso die Einführung institutioneller Instrumente – wie etwa ein Finanzreferendum auf Bundesstufe – angegangen werden.

Die skizzierten Ansatzpunkte müssen entschlossen weiterverfolgt werden. Davon sollten auch die nahenden Wahlen nicht abhalten. Denn das Klima ändert sich: Während bis vor kurzem sämtliche Massnahmen, die auf gesunde und nachhaltige Finanzen zielten, von vornherein als Staatsabbau verschrien wurden, wird heute immer breiteren Kreisen klar, dass es so schlicht und einfach nicht weitergehen kann. M.S.