

Mythen und Realitäten in der Finanzpolitik

Pascal Gentina

Wenn die Wirtschaft kränkelt, wird fast unweigerlich der Ruf nach einer stärkeren Rolle des Staats laut. Der Bund betreibt aber mittels diverser Instrumente schon heute eine betont antizyklische Finanzpolitik (Schuldenbremse, Verschiebung der Massnahmen zum Abbau des strukturellen Defizits, stabilisierende Wirkung der Arbeitslosenversicherung, Defizit des Fonds für die grossen Eisenbahnprojekte). Zwar stehen alle Finanzindikatoren auf Rot; dennoch gibt es drängende Stimmen, die gewisse Legenden aufrechterhalten wollen. Um drei Legenden im Finanzbereich, die auch in den Medien gerne verbreitet werden, geht es in diesem Beitrag: den «Staatsabbau» infolge der Entlastungsmassnahmenⁱ, das Defizit aufgrund des «Einbruchs bei den Steuereinnahmen»ⁱⁱ und der «im internationalen Vergleich sehr bescheidene Staatsanteil»ⁱⁱⁱ. Diese Legenden widersprechen der Realität, verschleiern den Ernst der Lage und kaschieren die Dringlichkeit struktureller Reformen, die für eine nachhaltige Sanierung der öffentlichen Finanzen unerlässlich sind. Einer genaueren Analyse halten diese drei Legenden nicht stand. Die Zahlen sprechen eine klare Sprache, und sie sind höchst alarmierend.

Vom Pseudo-Staatsabbau...

Seit 1990 waren die konsolidierten öffentlichen Finanzen der Schweiz – und insbesondere die Bundesfinanzen – praktisch nie ausgeglichen (siehe Grafik 1).^{iv} Auch das Jahr 2003 bringt dem Bund ein weit über den Budgeterwartungen liegendes Defizit von mehreren Milliarden Franken. Seit mehr als zehn Jahren hat die Schweiz die schlechte Gewohnheit angenommen, über ihre Verhältnisse zu leben. Dies hat zu einer noch nie da gewesenen Aufblähung der Staatsverschuldung beigetragen, die zwischen 1990 und 2002 von 98 auf 235 Milliarden Franken^v gestiegen ist und sich damit mehr als verdoppelt hat (siehe Grafik 2). 1990 lag die Verschuldung der Schweiz noch bei rund 30 Prozent ihres Bruttoinlandprodukts (BIP); heute beträgt sie 56 Prozent und nähert sich damit empfindlich den in den Maastricht-Kriterien festgelegten Grenzen (siehe Grafik 4). Praktisch kein anderes Land der OECD hat eine solche Zunahme erlebt (siehe Grafik 3). Gewiss sind die kumulierten Defizite der öffentlichen Haushalte nicht allein für diesen Anstieg verantwortlich. Die buchhalterische Bereinigung der klaffenden Löcher bei gewissen Re-

giebetrieben (z.B. SBB, Post) und ihren Pensionskassen zur Verbesserung der Transparenz trägt auch ihren Teil dazu bei. Trotz Schuldenbremse ist – aufgrund der zu erwartenden Defizite des Bundes für die Periode von 2003 bis 2006 – ein neuer Anstieg der Schulden um zehn Milliarden Franken vorprogrammiert. Mit der Erstreckung der Fristen für den Abbau des strukturellen Defizits weicht die jüngste Revision des Finanzhaushaltsgesetzes, die das Entlastungsprogramm 2003 begleitet hat, erheblich von der durch die Schuldenbremse geforderten Disziplin ab. Das Ergebnis ist eine betont anti-zyklische Finanzpolitik.

Die massive Anhäufung von Defiziten in der Schweiz gründet zweifellos im Verlust der Kontrolle über die öffentlichen Ausgaben. Diese sind zwischen 1990 und 2002 von 105 auf 168 Milliarden Franken gestiegen (siehe Grafik 5); das entspricht einer Zunahme von 60 Prozent – doppelt so viel wie das Wirtschaftswachstum im gleichen Zeitraum (siehe Grafik 7)^{vi}. Die Schweiz hatte von allen OECD-Ländern die Entwicklung ihrer Staatsausgaben proportional am schlechtesten im Griff (siehe Grafik 6). Es zeichnet sich auch keine Trendwende ab, wie dies schon in dem vor zwei Jahren präsentierten «Ausgabenkonzept»^{vii} festgestellt wurde und die Beobachtungen seither bestätigen (siehe Grafik 12). So wurden in der Vergangenheit Zusagen für zahlreiche neue Ausgaben gemacht, die die Finanzpläne auch heute noch belasten. Selbst unter Berücksichtigung des ersten Entlastungsprogramms droht dem Bund bis 2007 ein Anstieg der Ausgaben um sieben Milliarden Franken gegenüber 2003 auf ein Total von 57 Milliarden Franken. Die These eines angeblichen «Staatsabbaus» ist bei einer seriösen Analyse der Haushaltsentwicklung somit nicht haltbar. Es geht nicht darum, die Ausgaben zu reduzieren, zu „sparen“, sondern einem übermässigen Anstieg entgegenzuwirken. Hinzu kommt der beträchtliche zusätzliche Finanzbedarf der Sozialversicherungen, der sich für 2025 auf nahezu acht MwSt.-Prozentpunkte^{viii} – also mehr als 20 Milliarden Franken – beläuft. Ohne entsprechende Korrekturen drohen die öffentlichen Ausgaben auch weiterhin viel schneller zu wachsen als unsere Wirtschaft, welche die negativen Folgen dieser programmierten Fehlentwicklung bald nicht mehr auffangen kann.

... zum angeblichen Einnahmeneinbruch

Das Problem der kumulierten Defizite ist indes keineswegs auf einen «Einbruch» der Einnahmen zurückzuführen, wie es manche gerne glauben machen möchten. Seit 1990 sind die Steuereinnahmen im Gegenteil kräftig gestiegen. Der Fiskal-ertrag erhöhte sich bis zum Jahr 2002 von 85 auf 131 Milliarden Franken, wobei in den letzten zwei Jahren eine gewisse Stabilisierung festzustellen war^x (siehe Grafik 13). Dies entspricht einem Anstieg um fast 55 Prozent, praktisch das Doppelte des BIP-Wachstums in der gleichen Periode. Alle Ebenen des Staates (Bund, Kantone und Gemeinden) wie auch die Sozialversicherungen haben eine starke Zunahme erfahren – abgesehen von der ausserordentlichen Korrektur auf Bundesebene im Jahr 2000. Weitet man die Analyse auf die Gesamtheit der Abgaben mit obligatorischem Charakter aus, bietet sich ein ähnliches Bild: Diese sind zwischen 1990 und 2001 von 119 auf fast 180 Milliarden Franken oder 43,3 Prozent des BIP gewachsen.^x Auch die Einnahmen aus Gebühren sind zwischen 1990 und 2001 markant gestiegen: Ihr Ertrag hat sich mit einer Zunahme von 13 auf 21 Milliarden Franken nahezu verdoppelt.^{xi} Und schliesslich zählt die Schweiz im internationalen Vergleich zu den Ländern, die zwischen 1990 und 2002 punkto Steuerbelastung die höchsten Steigerungen zu verzeichnen hatten (siehe Grafik 14).

Diese Zahlen zeigen, dass die Legende vom angeblichen «Einnahmeneinbruch» jeder Grundlage entbehrt. Vielleicht waren gewisse Kreise zu optimistisch und haben mit einem übermässig hohen Anstieg der Einnahmen gerechnet. Übertriebene Hoffnungen auf steigende Einnahmen haben sich aber nicht erfüllt. Auch wenn die Rückkehr auf den Boden der Tatsachen zwar keinesfalls ein «Verlust» an Einnahmen bedeutet, so mahnt sie doch zur Vorsicht bei der Budgetierung künftiger Einnahmen.

Ein schlanker Staat im internationalen Vergleich?

Trotz diesen unwiderlegbaren Tendenzen halten gewisse Kreise hartnäckig am Mythos einer Schweiz mit einem «im internationalen Vergleich sehr bescheidenen» Staatsanteil fest. Die schwachen Ergebnisse der letzten Jahre – so wird argumentiert – seien ausserdem der Beweis für das Fehlen eines Zusammenhangs zwischen einer attraktiven Steuerbelastung und dem Wirtschaftswachstum. Um diese These zu untermauern, berufen sich manche auf den Ende letzten Jahres vom Eidgenössischen Finanzdepartement revidierten Wert der Fiskalquote, wie er den Organen der OECD deklariert wurde, ohne die wahre Bedeutung dieser Korrektur zu hinter-

fragen. Dieser revidierte Wert ist in der Tat um 4,5 Prozentpunkte (15 Prozent) niedriger als der ursprünglich berechnete Wert und erlaubt den schweizerischen Behörden für 2002 eine Fiskalquote von lediglich 31,3 Prozent des BIP anstelle der ursprünglichen 35,8 Prozent auszuweisen (siehe Grafik 16). Somit wurden nahezu 20 Milliarden Franken mit einem Griff in die buchhalterische Trickkiste «weggezaubert».

Fakt ist jedoch, dass die Fiskalquote der OECD das Ausmass staatlichen Handelns im Falle der Schweiz nur unvollkommen misst. Die OECD selbst empfiehlt, diesen Indikator im Rahmen von Vergleichen des absoluten Niveaus zwischen einzelnen Ländern oder zwischen bestimmten Zeitperioden mit «Vorsicht»^{xii} zu geniessen. Die Klassierung der OECD^{xiii} erfasst nämlich nur die (a) obligatorischen Zahlungen (b) ohne Gegenleistung (c) zugunsten öffentlicher Verwaltungen. Mithin werden sämtliche Finanzierungsarten für öffentliche Leistungen, die diese Kriterien nicht erfüllen, in der Fiskalquote der OECD nicht berücksichtigt. Das Problem der Vergleichbarkeit stellt sich insbesondere bei der Behandlung der obligatorischen Sozialversicherungsbeiträge an privatrechtliche Institutionen^{xiv} und bei der Abgrenzung gegenüber den Gebühren mit obligatorischem Charakter^{xv}. Abgrenzungsprobleme zwischen den einzelnen Ländern ergeben sich auch bei der Behandlung der Kirchensteuern und der (anrechenbaren oder nicht anrechenbaren) Steuergutschriften sowie bei der Frage, ob eine den Zahlungen angemessene Gegenleistung erbracht wurde. Zudem können Unterschiede im Wirtschaftszyklus und bei der Berechnung des BIP solche Vergleiche verfälschen. Und schliesslich sind die Voraussetzungen für internationale Vergleiche nur dann gegeben, wenn die allgemeine Finanzierungsstruktur der öffentlichen Leistungen in den einzelnen Ländern mehr oder weniger einheitlich ist.

Somit lassen sich die in der Fiskalquote der OECD berücksichtigten Zahlen der Schweiz aufgrund der besonderen öffentlichen Finanzierungsstruktur nur bedingt mit den Zahlen anderer Länder vergleichen. Denn viel mehr noch als in anderen Ländern bilden in der Schweiz die obligatorischen Zahlungen ohne Gegenleistung zugunsten öffentlicher Verwaltungen nur die Spitze des Eisbergs, der sich aus sämtlichen durch obligatorische Abgaben und Gebühren finanzierten Aktivitäten zusammensetzt. So sind heute nahezu 20 Prozent des BIP, die massgeblich durch staatliche Intervention eingefordert und umverteilt werden, nicht in der Fiskalquote der OECD enthalten. Dazu zählen namentlich:

- > die obligatorischen Sozialversicherungsbeiträge an privatrechtliche Einrichtungen (Krankenversicherung, zweite Säule, Unfallversicherung und Familienausgleichskassen), 2001 insgesamt etwa 53 Milliarden Franken oder 13 Prozent des BIP,^{xvi}
- > die Gebühren und Abgaben (Verwaltungsgebühren, Spitaltaxe, Radio/TV-Gebühren, Kehrichtgebühren), 2001 insgesamt etwa 21 Milliarden Franken oder fünf Prozent des BIP.^{xvii}

Wenn die anderen Länder eine einigermaßen ähnliche öffentliche Finanzierungsstruktur aufwiesen, wäre ein Vergleich des absoluten Niveaus der Fiskalquoten der OECD mit dem von der Schweiz deklarierten Wert vertretbar. Doch die Schweiz leistet geradezu «Pionierarbeit» beim Einsatz von öffentlichen Finanzierungsarten, die in der offiziellen Fiskalquote der OECD nicht berücksichtigt werden. Das ausserordentlich hohe Niveau dieser «exotischen» Finanzierungsquellen in der Schweiz wird durch eine detaillierte Analyse der jüngsten Statistiken der OECD bestätigt.^{xviii}

- > Mehr als 40 Prozent der Mittel zur Finanzierung der Sozialleistungen stammen in der Schweiz aus Zwangsabgaben an privatrechtliche Einrichtungen (z.B. Pensionskassen, Krankenkassen, Unfallversicherung), die in der Fiskalquote der OECD nicht berücksichtigt werden. Dies ist nahezu der höchste Wert aller OECD-Länder (siehe Grafik 17). Abgesehen von Island und – in geringerer Masse – von Holland und Mexiko, kennt kein anderer Mitgliedstaat der OECD wirklich ein auf obligatorischen Beiträgen an privatrechtliche Institutionen basierendes System zur Finanzierung seiner Sozialleistungen.
- > Mit einem Anteil an nicht fiskalischen Einnahmen von neun Prozent des BIP belegt die Schweiz – mit Ausnahme von Norwegen, das erhebliche aussersteuerliche Einnahmen aus der Erdölförderung bezieht – den Spitzenplatz unter den OECD-Ländern (siehe Grafik 18). In der Schweiz stammen diese nicht fiskalischen Einnahmen zu einem grossen Teil aus – meist obligatorischen – Gebühren, die entsprechend der föderalistischen Struktur der öffentlichen Finanzen auf kantonaler und kommunaler Ebene erhoben werden. Demgegenüber liegt der durchschnittliche Anteil der aussersteuerlichen Einnahmen in den übrigen OECD-Ländern bei bescheidenen fünf bis sechs Prozent, je nachdem, ob das betreffende Land über zentralistische oder föderalistische Strukturen verfügt.

Mit anderen Worten: Wo die Schweiz ihr öffentliches Gesundheitswesen durch obligatorische Krankenkassenprämien oder ihre Abfallentsorgung durch eine Kehrichtgebühr «ausserhalb» der Fiskalquote finanziert, tun dies andere Länder mit Steuern, die in ihrer Fiskalquote enthalten sind. Das Niveau der Fiskalquote hängt also weitgehend von ihrer Definition ab. Es erstaunt daher nicht, dass eine Beurteilung, die sich allein auf diesen Indikator abstützt, keinen klaren Zusammenhang zwischen seinem absoluten Wert und dem Wirtschaftswachstum erkennen lässt. Berücksichtigt man in der Schweiz alle obligatorischen Abgaben und sämtliche Gebühren, so werden ungefähr 50 Prozent des BIP vom Staat aufgenommen und umverteilt. Diese Zahl entspricht im Übrigen gemäss den Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung in etwa dem BIP-Anteil der Ausgaben aller aus Zwangsabgaben finanzierten Institutionen im Jahr 1999 (siehe Grafik 19). Mit Blick auf die jüngsten Entwicklungen wäre es nicht verwunderlich, wenn diese durch obligatorische Abgaben finanzierten Ausgaben heute bereits mehr als die Hälfte des BIP ausmachen würden.

Definitionsprobleme und die mangelnde Transparenz des Preis-Leistungs-Verhältnisses der verschiedenen staatlichen Leistungen schränken die internationale Vergleichbarkeit des absoluten Niveaus der Fiskalquoten stark ein. Diese Frage wird im «Ausgabenkonzept» eingehend erörtert. Jedoch ist hervorzuheben, dass die internationale Vergleichbarkeit deutlich höher ist, wenn es darum geht, die Entwicklung der nationalen Fiskalquoten zu vergleichen, zumindest solange die zugrunde liegenden Definitionen nicht geändert werden und die Homogenität der chronologischen Serien gewährleistet bleibt. In dieser Hinsicht ist die Bilanz der Schweiz seit 1990 niederschmetternd – unabhängig davon, welche Definition gewählt wird (siehe Grafiken 6 und 14). Während es fast allen OECD-Mitgliedern gelungen ist, ihre Staatsquote – mitunter drastisch – zu senken und den Anstieg ihrer Fiskalquote einzudämmen, belegt die Schweiz hinsichtlich des Wachstums der Staatsausgaben den ersten Platz und befindet sich auch bei der Zunahme der Steuerlast in der Spitzengruppe. Im Klartext: Praktisch kein anderes OECD-Land hat beim Umfang staatlichen Handelns eine so starke Zunahme erlebt wie die Schweiz – sowohl bezüglich der Leistungen als auch der Steuereinnahmen.

Schlussfolgerung

Welche Schlüsse lassen sich aus dieser Zahlenflut ziehen? Es gibt keinen Staatsabbau, keinen Einbruch der Einnahmen und auch keinen bescheidenen Staatsanteil an unserer Wirtschaft, sondern eine übermässige und offensichtliche Zunahme im internationalen Vergleich – und zwar sowohl hinsichtlich der Defizite und der Verschuldung als auch der Staatsausgaben und der Steuerlast. Trotz dieser beispiellosen Aufblähung des Staates verzeichnete die Schweiz seit 1990 von allen OECD-Ländern eine der schwächsten BIP-Wachstumsraten. Natürlich kann die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes nicht allein an der Effizienz seiner Finanzpolitik gemessen werden; es gibt viele andere entscheidende wirtschaftspolitische Faktoren, die es optimal zu gestalten gilt. Jedoch darf man sich nicht länger im Glauben wiegen, dass die Schweiz punkto öffentlicher Finanzen noch zu den führenden OECD-Ländern zählt. Wer das Gegenteil behauptet, beschönigt die Lage, beweist Nachlässigkeit in seiner Analyse oder – schlimmer noch – versucht die bittere Realität zu verschleiern. Leider geht die Verteidigung von Partikularinteressen oft zulasten des Gemeinwohls. Damit die Schweiz die Negativspirale, in die sie sich hineinmanövriert hat, durchbrechen kann, sind grosse kollektive Anstrengungen nötig. Im Mittelpunkt sollten dabei strukturelle Reformen stehen, um das Budget nachhaltig zu entlasten und die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes im Fiskalbereich kontinuierlich zu verbessern.

ⁱ Paul Rechsteiner, Dokument der Pressekonferenz des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, 7. Januar 2004.

ⁱⁱ Newsletter des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), August 2003, S. 1.

ⁱⁱⁱ Peter Bodenmann, L'Hebdo, 24. Dezember 2003, S. 12.

^{iv} Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001, Tabelle A.1.1, S. 2 f.

^v Information der EFV.

^{vi} Information der EFV.

^{vii} *economiesuisse*, Ausgabenkonzept, 2001.

^{viii} Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Dokument der Pressekonferenz auf der St. Petersinsel, 2003.

^{ix} EFD, Tabelle im Anhang zur Pressemitteilung vom 22. Oktober 2003.

^x EFD, Tabelle im Anhang zur Pressemitteilung vom 22. Oktober 2003.

^{xi} EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001, Tabelle A.3.1, S. 6.

^{xii} OECD, Revenue Statistics 1965–1998, 1999, Teil 2, S. 52 ff.

^{xiii} OECD, Revenue Statistics 1965–2002, 2003, annex 1 «The OECD Classification of taxes and interpretative guide», S. 285, und annex 2 «current non-taxes revenues, capital revenues and grants – definition of their components», S. 326.

^{xiv} OECD, Revenue Statistics 1965–2001, 2002, Teil 1, S. 57 ff.

^{xv} OECD, Revenue Statistics 1965–2002, 2003, annex 1 «The OECD Classification of taxes and interpretative guide», S. 285.

^{xvi} EFD, Tabelle «Fiskalquoten: Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in der Schweiz 2001», im Anhang der Pressemitteilung vom 22. Oktober 2003.

^{xvii} EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001, Tabelle A.3.1, S. 6.

^{xviii} OECD, Revenue Statistics 1965–2002, 2003, für die obligatorischen Sozialbeiträge, siehe Kapitel B «financing social benefits» aus Teil III «country tables», S. 197 ff; für die Gebühren, siehe Tabelle «revenues received by general government» aus Teil VI «Tax revenues, non-tax revenues and grants by level of government», S. 278.