

ausgabenkonzept

diskussionsplattform der wirtschaft zu den öffentlichen finanzen

Impressum

Diese Publikation ist in Deutsch und Französisch erschienen
Gestaltung und Produktion: Daniel Stähli, Visuelle Gestaltung, Zürich
Korrektur: Alain Vannod, St. Gallen
Druck: Lichtdruck AG, Dielsdorf
Herausgabe: Juni 2002
Schutzgebühr: 30 Franken
© economiesuisse 2002

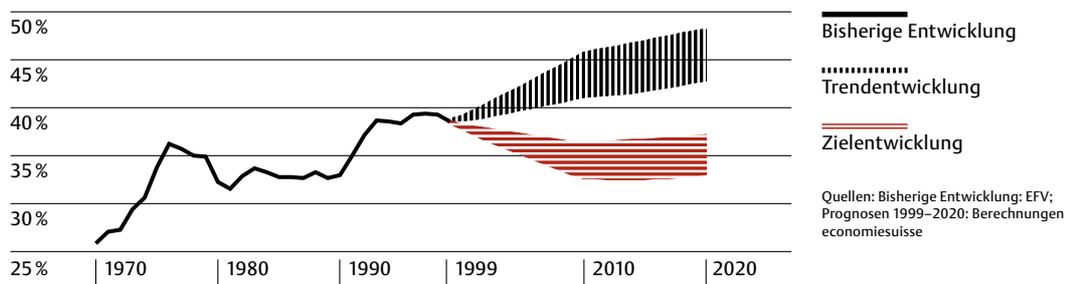
Inhalt

	Management Summary	2
1	Das Umfeld fordert die Finanzpolitik	12
2	Vision des freiheitlichen Staates	16
3	Ökonomische Begründung staatlicher Tätigkeit	18
	3.1 Rahmenbedingungen für eine freie Gesellschaft	18
	3.2 Gründe für Staatsintervention durch Regulierung bzw. eigene Aktivität	18
	3.3 Obligatorische Versicherungen	19
	3.4 Notwendigkeit einer Reduktion der Staatsquote	20
4	Überblick über die öffentlichen Finanzen	24
	4.1 Ausgaben nach Staatsebenen und Aufgabengebieten	24
	4.2 Bisherige Entwicklung der Gesamtausgaben	26
	4.3 Trendentwicklung der Gesamtausgaben	28
5	Reformen in den Aufgabengebieten	36
	5.1 Beziehungen zum Ausland	38
	5.2 Bildung	42
	5.3 Finanzen und Steuern	48
	5.4 Gesundheit	52
	5.5 Justiz und Polizei	58
	5.6 Kultur und Freizeit	62
	5.7 Landesverteidigung	66
	5.8 Soziale Wohlfahrt	70
	5.9 Umwelt und Raumordnung	80
	5.10 Verkehr	84
	5.11 Volkswirtschaft	88
	5.12 Allgemeine Verwaltung	94
6	Anhang	98
	6.1 Abkürzungsverzeichnis	98
	6.2 Teilnehmer an der Erarbeitung des Ausgabenkonzepts	100

Das Ausgabenkonzept in Kürze: Diskussionsplattform der Wirtschaft zu den öffentlichen Finanzen

Die Staatsquote, d.h. der Anteil der Ausgaben des öffentlichen Sektors am Bruttoinlandprodukt, ist in den letzten dreissig Jahren in der Schweiz treppenartig und damit insgesamt massiv gestiegen (siehe nachfolgende Grafik). Besonders deutlich fiel das Wachstum zu Beginn der 70er- und 90er-Jahre aus. In den letzten Jahren konnte allerdings die Staatsquote durch die günstige Konjunkturlage und vorübergehende Budgetdisziplin etwas stabilisiert werden. Gemäss offizieller Definition steht 1999 die Schweiz mit einer Staatsquote unter 40% im internationalen Vergleich noch gut da. In dieser Zahl sind jedoch *nicht alle* Ausgaben von Institutionen erfasst, die aus Zwangsabgaben finanziert werden. Berücksichtigt man insbesondere weitere Ausgaben im Zusammenhang mit der obligatorischen Krankenversicherung und der beruflichen Vorsorge, erhöht sich die Schweizer Staatsquote sogar auf etwa 50%. Für die Schweizerinnen und Schweizer bedeutet dies, dass ihre Entscheidungsautonomie in der Verwendung ihres Einkommens immer mehr eingeschränkt wird, weil die Zwangsabgaben einen immer grösseren Anteil ihres Einkommens aufzehren.

Entwicklung der Staatsquote 1970–1999 mit Prognosen bis 2020



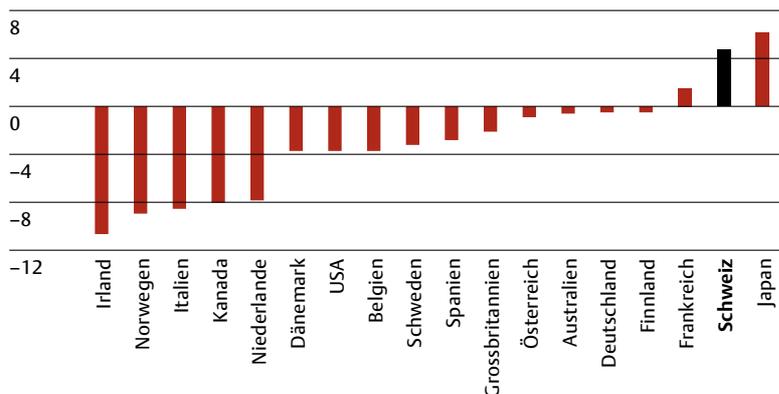
Die obere Grafik skizziert auch die *voraussichtliche Entwicklung* der Staatsquote mit und ohne Reformmassnahmen (Zielentwicklung bzw. Trendentwicklung). Ohne Gegensteuer wird die Staatsquote – selbst bei starkem Wirtschaftswachstum – ungebremst weiter steigen (Trendentwicklung). Mit einer gesunden Finanzpolitik hingegen lässt sich die Staatsquote in den nächsten zehn Jahren bei günstiger Wirtschaftsentwicklung sogar auf das Niveau von 1990 zurückführen (Zielentwicklung).

Im Gegensatz zur Schweiz haben andere Staaten in den letzten zehn Jahren ihre Staatsquote bereits verringert oder zumindest stabilisiert. Von allen OECD-Ländern weist die Schweiz somit das zweithöchste Ansteigen der Staatsquote auf (siehe Grafik Seite 3). Durch diese Entwicklung hat die Schweiz als Wirtschaftsstandort und haben die Schweizer Unternehmen zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit verloren. Dieser besorgniserregende Trend muss gestoppt werden. Engagiertes Handeln auf der Einnahmen- und Ausgabenseite soll der Wirtschaft wieder Schwung verleihen und eine Basis für nachhaltiges Wachstum legen.

Notwendigkeit einer Reduktion der Staatsquote

Das im Frühjahr 2000 präsentierte «Steuerkonzept der Wirtschaft» beinhaltet ein geeignetes Massnahmenpaket für die Einnahmenseite. Ziel ist die Revitalisierung der Wirtschaft und die Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität. Die Umsetzung dieses Steuerkonzepts impliziert eine *reale Stabilisierung der Ausgaben* – dies lässt also ein Wachstum entlang der Inflation zu. Bei Wirtschaftswachstum sinkt so die Staats-

Entwicklung der Staatsquote im internationalen Vergleich
(1990–2000, in Prozentpunkten des BIP)



Quelle: Staatsrechnung 2001

quote. Auch wenn zwischen Staatsquotenhöhe und Wirtschaftswachstum kein genereller Zusammenhang nachgewiesen werden kann, muss die Struktur der Staatsausgaben eines Landes permanent überprüft und verbessert werden. Denn nur *effiziente Staatsausgaben*, die aber auch effektiv wirken, fördern Wachstum und Wohlstand und sind somit langfristig tragbar. In der heutigen Situation der Schweiz und angesichts der drohenden künftigen Ausgabendynamik und der damit verbundenen Fiskallast ist deshalb eine Reduktion der Staatsquote zu fordern. Eine Erhöhung der Staatsquote führt früher oder später unausweichlich zu einer stärkeren Steuerbelastung von Arbeitnehmern, Gewerbe, KMU und Grossunternehmen. Eine hohe Staats- und Fiskalquote widerspricht einer freiheitlichen Ordnung. Die auszumachende Steuerresistenz ist Ausdruck davon.

Ziel des Ausgabenkonzepts ist es, konkrete Wege aufzuzeigen, wie eine *Trendkorrektur* bei der sich abzeichnenden überbordenden Ausgabenentwicklung herbeigeführt werden könnte. Im Vordergrund steht dabei die Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses der staatlichen Tätigkeit. Deshalb werden in den kostenintensivsten Aufgabengebieten der öffentlichen Hand Reformen vorgeschlagen. Massnahmen zur Effizienzsteigerung der bestehenden Leistungen müssen jedoch in *allen* Gebieten ergriffen werden. Schliesslich müssen Möglichkeiten geprüft werden, vermehrt Private für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen einzubeziehen. Von den zahlreichen erwogenen Reformen stehen bereits einige im parlamentarischen Prozess oder in der politischen Diskussion. Diese bedürfen jedoch einer klaren Orientierung an finanzpolitischen Grundsätzen bzw. Restriktionen. Es geht also darum, Sach- und Finanzpolitik besser aufeinander abzustimmen.

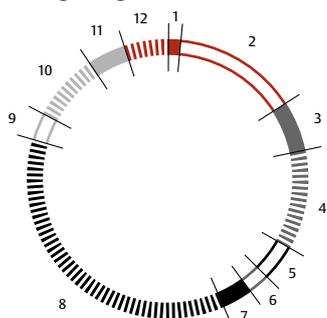
Vor diesem Hintergrund versteht sich das Ausgabenkonzept nicht als Forderungskatalog, sondern als Entwurf und somit als *Diskussionsgrundlage* für eine pragmatische und realisierbare Reform im Bereich der öffentlichen Ausgaben.

Gesamtschau und Betrachtung der einzelnen Aufgabengebiete

Das Ausgabenkonzept zeigt erstmals in einer *Gesamtschau* Wege auf, die zu einer Gesundung der Finanzen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen beitragen können. Denn in der finanzpolitischen Diskussion wird meistens nur eine Staatsebene betrachtet – damit bleibt es oft bei blossen Lastenverschiebungen. Zudem fehlt der Sachpolitik häufig die finanzpolitische Optik. Nur eine gesamtheitliche Betrachtung aller Ausgaben rückt die verschiedenen Staatsaufgaben ins Verhältnis zueinander.

Die Analyse der staatlichen Ausgaben orientiert sich an der offiziellen, *funktionalen* Aufgabengliederung der öffentlichen Haushalte. Es handelt sich dabei um die

Staatsquote verteilt nach Aufgabengebieten 1999



- 1 Beziehungen zum Ausland: 2 %
- 2 Bildung: 14 %
- 3 Finanzen und Steuern: 6 %
(exkl. AHV-Mehrwertsteuerprozent)
- 4 Gesundheit: 12 %
(inkl. KVG-Prämienverbilligungen)
- 5 Justiz und Polizei: 4 %
- 6 Kultur und Freizeit: 2 %
- 7 Landesverteidigung: 4 %
- 8 Soziale Wohlfahrt: 36 %
(exkl. KVG-Prämienverbilligungen)
- 9 Umwelt und Raumordnung: 3 %
- 10 Verkehr: 8 %
- 11 Volkswirtschaft: 4 %
- 12 Allgemeine Verwaltung: 5 %

Quellen: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001

konsolidierte Rechnung von Bund, Kantonen und Gemeinden für die insgesamt zwölf Aufgabengebiete. Im vorliegenden Bericht werden im Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt zusätzlich die Ausgaben der staatlichen Versicherungseinrichtungen berücksichtigt. Dies ermöglicht eine Gesamtbetrachtung aller staatsquotenrelevanten Ausgaben. In jedem einzelnen Aufgabengebiet wird aufgezeigt:

- auf welcher Staatsebene die Kosten anfallen und für was die Ausgaben getätigt werden,
- wie die bisherige und voraussehbare Entwicklung der Ausgaben aussieht,
- welches Verbesserungspotential mögliche Reformen beinhalten.

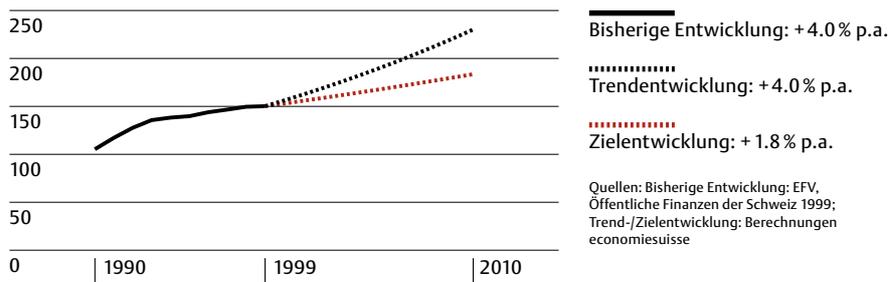
Die Grafik links und die nachfolgende Tabelle zeigen, wie sich die Ausgaben auf die verschiedenen Aufgabengebiete verteilen und wie sich die öffentlichen Ausgaben, das BIP und die Staatsquote zwischen 1990 und 1999 verändert haben.

Aufgabenbereiche	Ausgaben 1990 (in Mrd. Fr.)	Ausgaben 1999 (in Mrd. Fr.)	Veränderung 1990–1999 (in Mrd. Fr.)	Wachstum Durchschnitt p.a.
Beziehungen zum Ausland	1.6	2.1	+ 0.5	+ 3.5 %
Bildung	16.7	22.0	+ 5.3	+ 3.1 %
Finanzen und Steuern	5.4	8.9	+ 3.5	+ 5.6 %
Gesundheit	12.3	17.7	+ 5.4	+ 4.2 %
Justiz und Polizei	4.9	6.5	+ 1.6	+ 3.2 %
Kultur und Freizeit	3.1	3.6	+ 0.5	+ 1.7 %
Landesverteidigung	6.7	5.4	– 1.3	– 2.3 %
Soziale Wohlfahrt	32.3	55.2	+ 22.9	+ 6.1 %
Umwelt und Raumordnung	3.7	4.8	+ 1.1	+ 3.0 %
Verkehr	9.2	12.1	+ 2.9	+ 3.1 %
Volkswirtschaft	5.2	6.7	+ 1.5	+ 2.9 %
Allgemeine Verwaltung	6.0	7.8	+ 1.8	+ 2.9 %
Doppelzählungen	– 1.9	– 2.7	– 0.8	
Gesamtausgaben	105.1	150.1	+ 45.0	+ 4.0 %
BIP	317.3	388.6		+ 2.3 %
Staatsquote	33.1 %	38.6 %		

Quellen: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001

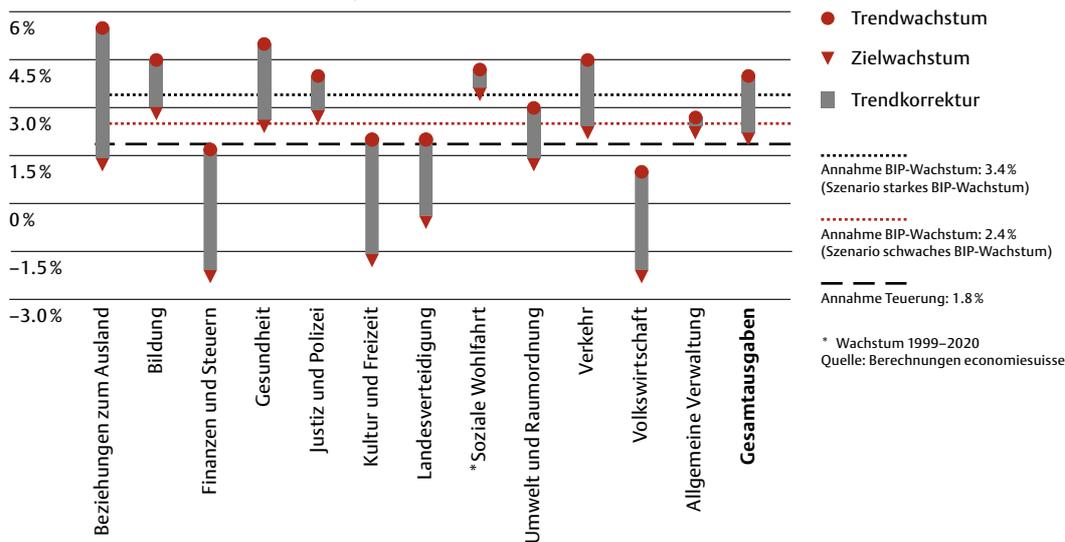
So wie die einzelnen Aufgabengebiete des Staates unterschiedliche Wachstumsraten aufweisen und unterschiedliche Anteile der Staatsausgaben beanspruchen, werden auch die entsprechenden Beiträge an die Gesundung der Finanzen verschieden gross sein. Projiziert man mit einer *Trendentwicklung* in die Zukunft, so zeichnet sich ein durchschnittliches Wachstum von rund 4.0 % p.a. für die nächsten zehn Jahre über alle Aufgabengebiete ab (siehe Grafik Seite 5 oben). Dies ist in etwa das gleiche Wachstum wie im vergangenen Jahrzehnt. Bleibt diese Entwicklung unverändert, drohen bis 2010 Mehrbelastungen von 80 Mrd. Fr. Der Staat würde dann nicht wie heute 150 Mrd., sondern 230 Mrd. Fr. pro Jahr ausgeben. Die Prognose der *Zielentwicklung* zeigt jedoch, dass es mit Reformen möglich ist, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben auf eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1.8 % zu beschränken. Die gesamten staatsquotenrelevanten Ausgaben würden dann 2010 leicht über 180 Mrd. Fr. liegen. Dies wären 30 Mrd. Fr. mehr als heute, aber fast 50 Mrd. Fr. weniger als die erwartete Trendentwicklung aufzeigt. Bei einer geschätzten Teuerung von 1.8 % entspricht dieser Wachstumspfad einer realen Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben.

Staatsquotenrelevante Ausgaben 1990–2010 (in Mrd. Fr.)



Die *strategische Schwergewichtsbildung* für eine Trendkorrektur ergibt sich aus dem Vergleich der angestrebten Wachstumsraten der verschiedenen Aufgabengebiete und aus der daraus folgenden Korrektur zur jeweils erwarteten Trendentwicklung (siehe nachfolgende Grafik). Der (nicht als abgeschlossen zu verstehende) Massnahmenkatalog in den einzelnen Aufgabengebieten zeigt aber auf, dass in allen Bereichen Potential vorhanden ist und in welche Richtung mögliche Reformen gehen können. Somit kann ausnahmslos jedes Aufgabengebiet seinen Teil zur Verbesserung der Finanzpolitik beitragen.

Prognosen Ausgabenwachstum 1999–2010 und Trendkorrektur nach Aufgabengebieten (durchschnittliches Nominalwachstum p.a.)



Beziehungen zum Ausland

Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes. Dort fallen entsprechend auch sämtliche Ausgaben an. Den grössten Anteil beansprucht mit Abstand die Entwicklungshilfe, gefolgt von den Ausgaben für politische Beziehungen. Letztere umfassen vor allem Aufwendungen für die eigene Verwaltung des EDA, Botschaften und Konsulate sowie Beiträge an internationale Organisationen. Die Beziehungen zum Ausland sind nur für einen kleinen Teil der gesamten Staatsausgaben verantwortlich. Dennoch lässt sich auch hier durch Reformen das absehbare Ausgabenwachstum vermindern. Ein erster Ansatzpunkt ist die Straffung des diplomatischen und konsularischen

Netzes. Auf internationaler Ebene ist auf politischen Aktivismus zu verzichten. Der UNO-Beitritt lässt sich durch eine Kompensation bei den freiwilligen Beiträgen an internationale Organisationen kostenneutral gestalten. Im Bereich Entwicklungshilfe ist einer Ausdehnung auf Transitionsländer kritisch zu begegnen. Ein Phasing-out aus der Osthilfe ist angezeigt. Generell ist eine vermehrte Schwerpunktbildung mit zeitlich befristeten Projekten und Programmen anzustreben. Eine starre BSP-Regelbindung würde die hierfür notwendige Flexibilität einschränken.

Bildung

Bildung umfasst nach der funktionalen Systematik auch die Forschung und beansprucht den zweitgrössten Anteil der gesamten Staatsausgaben. Rund die Hälfte der Bildungsausgaben entfällt auf die Kantone, gut ein Drittel auf die Gemeinden, die übrigen Ausgaben auf den Bund. Mehr als die Hälfte der Aufwendungen fliesst in die Finanzierung der Volksschulen (Primarschule und Sekundarstufe I). Der Bund finanziert vollständig die ETH, unterstützt die anderen Hochschulen und trägt die Ausgaben für Grundlagen- und angewandte Forschung. Die Ausgaben im Bildungs- und Forschungsbereich werden auch in Zukunft zunehmen. Durch gezielte, qualitäts- und effizienzorientierte Massnahmen ist der jährliche Zuwachs jedoch in Grenzen zu halten.

Zur Aufrechterhaltung einer hohen Beschäftigung und zur Sicherung eines nachhaltigen Wachstums braucht die Schweiz ein leistungsfähiges Wissenschaftssystem. Die Qualität der Aus- und Weiterbildung sowie der Forschung war und ist ein entscheidender Erfolgsfaktor sowohl für die Unternehmen als auch für die ganze Volkswirtschaft. Ein weiterer genereller Ausbau des Lehrkörpers ist infolge der demographischen Entwicklung jedoch nicht nötig. Die Bildungshoheit und finanzielle Verantwortung der Kantone ist zu bewahren, die gemeindeübergreifende Kooperation bei der Schulinfrastruktur zu verstärken. Ein generell früherer Schuleintritt und Maturaabschluss sind anzustreben. Berufslehre und -matura müssen attraktiv bleiben, denn nur so können die Fachhochschulen eine entlastende Wirkung auf die Universitäten entfalten. Die Hochschulpolitik soll in Zukunft partnerschaftlich von Bund und Kantonen getragen werden, was eine grundlegende Reform erfordert. Die Steuerung des Hochschulsystems soll sich auf wenige Aspekte beschränken, wobei die Finanzierungsrichtlinien für alle Institutionen vereinheitlicht werden und auf ergebnisorientierten Pauschalbeiträgen basieren sollen. Durch grössere Autonomie, verstärkten Wettbewerb und Differenzierung der Universitäten lassen sich die Ressourcen effizienter einsetzen. Eine moderate Erhöhung der Studiengebühren fördert einen zügigen Studienabschluss. So – und durch strengere Selektion auf Stufe Matura und Hochschule – kann von einem reinen inputorientierten Denken Abstand genommen werden, ohne die Qualität von Bildung und Forschung zu beeinträchtigen. In der Forschung sollte sich der Staat primär im Bereich freie Grundlagenforschung engagieren. Ob der vorrangige Charakter von Bildung und Forschung auch umgesetzt wird, erhellt immer nur der Vergleich mit der Ausgabenentwicklung aller anderen Budgetpositionen.

Finanzen und Steuern

Die Ausgaben unter dem Titel Finanzen und Steuern umfassen im Wesentlichen die Zinsen auf der Staatsschuld und widerspiegeln damit die Finanzpolitik der Vergangenheit. Im vergangenen Jahrzehnt hat die Staatsschuld stark zugenommen. Sie beträgt heute bereits 200 Mrd. Fr. Grund für diese Entwicklung war eine unausgewogene Finanzpolitik sowie eine unsorgfältige Darlehenspolitik. Der direkten Einwirkung auf diesen Posten sind enge Grenzen gesetzt. Nachhaltige Verbesserungen sind deshalb vorwiegend über Reformen in den übrigen Aufgabenbereichen zu erzielen. Mit gezielten Massnahmen können jedoch die Ausgaben für Schuldzinsen um einiges verringert werden.

Umfangreiche ausserordentliche Einnahmen auf allen Staatsebenen sind grundsätzlich für den Schuldenabbau einzusetzen. Dafür ist ein Schuldenabbauplan zu erstellen. Die zukünftige Zinslast hängt aber auch von der Ausgaben Disziplin in den einzelnen Aufgabengebieten sowie von restriktiveren Regeln bei der Darlehenspolitik ab. Die Schuldenbremse soll disziplinierend auf die Finanzpolitik wirken. Neue Ausgaben dürfen nicht mehr ohne entsprechende Abstriche in anderen Bereichen durchgesetzt werden. Der Widerstand gegen eine Erhöhung der Steuerlast ist bereits jetzt gross. Mit entsprechenden Steuersenkungen kann zudem die Trendwende bei den Ausgaben herbeigeführt und institutionell durchgesetzt werden. Ein transparenter und massvoller Finanzausgleich soll Kantone und Gemeinden in ihrer Autonomie stärken, damit sie ihre Aufgaben richtig erfüllen können. Insbesondere mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) soll einer schleichen Zentralisierung entgegengewirkt werden. Die Steuerhoheit von Kantonen und Gemeinden darf nicht eingeschränkt werden. Nur so wird eine unerwünschte Nivellierung der Steuerquoten nach oben vermieden. Die direktdemokratische Mitbestimmung in finanzpolitischen Fragen ist auszubauen und auch auf Bundesstufe zu gewährleisten.

Gesundheit

Der Gesundheitsbereich gehört seit Jahren zu den Ausgabenposten mit dem höchsten Wachstum. Die stetige Kostenexplosion im Gesundheitswesen wird von Seiten der Politik und auch der Bevölkerung mit akuter Besorgnis wahrgenommen. Das, weil die Kosten mehrheitlich über die steigenden Krankenkassenprämien von den privaten Haushalten finanziert und damit unmittelbar spürbar werden. Aber auch die Ausgaben der öffentlichen Hand steigen von Jahr zu Jahr. Ins Gewicht fallen vor allem Beiträge an Spitäler, Kliniken, Kranken- und Pflegeheime sowie KVG-Prämienverbilligungen.

Die obligatorische Krankenversicherung als Errungenschaft moderner Volkswirtschaften soll erhalten bleiben. Ein nachhaltig tragbares Gesundheitswesen muss die Kostenexplosion aber rasch in den Griff bekommen. Deshalb ist individuelle Verantwortung wo immer möglich zu fördern. Am Prinzip der individuellen Versicherungsprämien mit einkommensabhängigen Prämienverbilligungen muss festgehalten werden. Eine Erhöhung der Grundfranchise und des Selbstbehalts sind anzustreben, da damit das Kostenbewusstsein der Konsumenten erhöht wird. Eine Überprüfung des Leistungskatalogs der Grundversicherung sowie Massnahmen zur Sicherstellung der Zweckmässigkeit der Behandlung sind angezeigt. Private Zusatzversicherungen können dabei einen erweiterten persönlichen Bedarf abdecken. Die Kantonalisierung der Prämienverbilligungen ermöglicht eine klare Entflechtung und entspricht dem Charakter bedarfsabhängiger Leistungen. Um die Transparenz zu erhöhen und Verzerrungen zu vermeiden sind generell gleichartige Finanzierungsregeln für alle obligatorischen Leistungen anzustreben. Dabei ist ein monistisches Modell der Spitalfinanzierung, nach dem die Krankenversicherungen die Finanzierung alleine tragen, näher zu prüfen. In diesem Zusammenhang müsste der Wettbewerb in allen Bereichen der Leistungserbringung mit einer vollständigen Aufhebung des Kontrahierungszwangs gestärkt werden. In jedem Fall ist aber die Aufhebung des Kontrahierungszwangs im ambulanten Bereich anzustreben. Um die Spitalstruktur regionalübergreifend zu optimieren, sind im stationären Bereich Spitalfusionen bzw. Verbundlösungen zu fördern, wie dies teilweise bereits stattfindet.

Justiz und Polizei

Die Ausgaben für Justiz und Polizei werden mehrheitlich von den Kantonen getragen. Im letzten Jahrzehnt ist die Anzahl Straftaten deutlich zurückgegangen. Das stark dezentrale System hat sich bisher also insgesamt bewährt. Im Rahmen der aktuellen Reformbestrebungen im Bereich der inneren Sicherheit («Polizei XXI» und «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz») wird sowohl ein Nachhol- als auch ein

Koordinationsbedarf geltend gemacht. Ferner gehört zu diesem Bereich auch die Rechtsaufsicht, welche Aufgaben im Zusammenhang mit der Führung von öffentlichen Registern umfasst und weitgehend über Gebühren finanziert wird.

Öffentliche Sicherheit und Justiz gehören zu den Kernaufgaben des Staates. Sie sind konsequent umzusetzen. Der Auftrag der Polizei ist dabei restriktiv zu halten, beim Vollzug müssen Prioritäten gesetzt werden. Auslagerungen von Sicherheitsaufgaben an Dritte können nur komplementären Charakter haben. Leistungen mit Komfortcharakter, insbesondere wenn kommerzielle Zwecke verfolgt werden, sind den jeweiligen Nutzniessern anzulasten. Das dezentrale, bürgernahe Polizeisystem soll – trotz gegenläufigen Bestrebungen – erhalten bleiben. Eine verbesserte inter- und innerkantonale Zusammenarbeit und der Abbau von Doppelspurigkeiten sind aber unabdingbar. Im Bereich der Materialbeschaffung können so Einsparungen erzielt werden. Auch in Bezug auf eine schnell verfügbare Reserve besteht Handlungsbedarf, wobei dem Bund hier höchstens eine Koordinationsfunktion zukommen soll. Alle Instrumente zur Erhaltung der inneren Sicherheit (Polizei, Grenzwachtkorps, Armee) des Bundes und der Kantone müssen in einer Gesamtsicht beurteilt und finanziell optimiert werden. Eine Vereinheitlichung der verschiedenen kantonalen Straf- und Zivilprozessordnungen soll die Verfahren bei der Justiz vereinfachen. Vermehrte Schlichtungslösungen und eine Erhöhung der Streitwertgrenzen wirken der Prozessflut entgegen. Bei der Rechtsaufsicht müssen die Chancen des E-Government genutzt und Skalenerträge ausgeschöpft werden.

Kultur und Freizeit

Kultur und Freizeit ist ein verhältnismässig kleiner Ausgabenposten des Staates und hat sich in etwa entlang der Teuerung entwickelt. Die Kosten fallen insbesondere auf Gemeindeebene an. Dies ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips begrüssenswert. Die stark expandierenden Ausgaben des Bundes müssen deshalb in die Schranken gewiesen werden – Bundesengagement ist nur dort gerechtfertigt, wo ein klares nationales Interesse besteht. So soll sich der Bund aus der Verbilligung der Zeitungstransporttaxen zurückziehen, und die Unterstützung von Kultur und Sport ist grundsätzlich privater Initiative zu überlassen. Die direkten Nutzniesser sollen ausserdem stärker für die Kosten insbesondere staatlicher Kulturinstitutionen aufkommen. Kosten von Zentrumsleistungen bei Kultur und Sport sind schliesslich verursachergerecht zu verteilen und staatliche Infrastrukturen konsequent multifunktional zu konzipieren.

Landesverteidigung

Einzig die Ausgaben für die Landesverteidigung sind in den letzten zehn Jahren gesunken. Entsprechend hat sich ihr Anteil an den Gesamtausgaben deutlich verringert. Die Entwicklung der Ausgaben wird massgebend von der kommenden Reform «Armee XXI» und des Bevölkerungsschutzes geprägt. Dabei sollte der Platz der militärischen Landesverteidigung im Rahmen einer Gesamtsicherheitskonzeption, die auch eine finanzielle Gesamtschau bietet, geprüft werden. Die Schweiz braucht eine glaubwürdige militärische Landesverteidigung, basierend auf einem wirtschaftlich tragbaren Milizsystem. Eine nach Bedrohungslage abgestufte Bereitschaft ist deshalb sinnvoll. Entsprechend kann auch die Material- und Rüstungsbeschaffung in Zeiten ohne akuter Kriegsgefahr primär am Ausbildungsbedarf ausgerichtet werden. Hier sollte deshalb vermehrt Zurückhaltung geübt werden.

Soziale Wohlfahrt

Die Soziale Wohlfahrt ist der mit Abstand grösste Ausgabenposten des Staates. Besorgniserregend ist das seit Jahren massive Ausgabenwachstum. Rund die Hälfte der Ausgaben entfallen auf die Altersvorsorge, gefolgt von der Invalidenversicherung,

der Fürsorge und der Arbeitslosenversicherung. Reformen zur Eindämmung der Ausgaben und Erschliessung neuer Finanzierungsquellen wurden mittlerweile eingeleitet oder sind in Diskussion. Diese werden aber keinesfalls ausreichen, um die Kosten in den Griff zu bekommen. Bereits heute ist absehbar, dass die Finanzierung der Altersvorsorge zu einem grossen Problem wird. Die demographiebedingten Finanzierungsprobleme der AHV (immer mehr Leistungsbezüger, weniger Erwerbstätige) werden sich in den nächsten dreissig Jahren permanent verschärfen. Ebenso lässt das stetige Kostenwachstum der IV ein Fragezeichen für die Zukunft offen.

Die Sicherung der Sozialwerke ist eine der grössten Herausforderungen der nächsten Jahre. Es muss deshalb gelingen, die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt auf einen nachhaltigen Kurs zu führen. Steuerpolitische Massnahmen, die auf die Erschliessung neuer bzw. zusätzlicher Finanzierungsquellen (z.B. zusätzliche Mehrwertsteuerprozente) ohne entsprechende Kompensation abzielen, sind zu bekämpfen. Von einem weiteren Netto-Leistungsausbau ist daher abzusehen. Im Gegenteil – das System der sozialen Sicherheit muss gezielter dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden. Das heisst keine Ausrichtung nach Giesskannenprinzip und wo möglich Subjekt- statt Objekthilfe. Fatal sind zudem Anreize, die von eigener Erwerbstätigkeit abhalten.

Um den demographischen Effekten entgegenzuwirken, sind bei der AHV eine schrittweise Anhebung des Rentenalters sowie weitere Massnahmen zur Erhöhung der Erwerbsquote unumgänglich. Auch sind sowohl die Ausrichtung der Teuerungsanpassung am Preisindex als auch die Verlängerung des Anpassungsrythmus zu prüfen. Subventionierte Frühpensionierungen bieten falsche Anreize und sind strikt zu verhindern. Eine vollständige Gleichstellung der Geschlechter ist geboten. Zudem ist die 2. Säule (BVG) konsequent am Beitragsprimat auszurichten.

Auch bei der IV könnte die Teuerungsproblematik der Renten durch die Prüfung der gleichen Anpassungen wie bei der AHV entschärft werden. Positive Effekte dürfen mittelfristig ebenso von einer ärztlichen Untersuchungskompetenz für die IV-Stellen erwartet werden. In diesem Zusammenhang und um Ungleichbehandlungen gegenüber ALV- und insbesondere Fürsorgeempfängern zu vermeiden, soll psychische Behinderung besser definiert werden. Zudem ist eine Entflechtung der Finanzierung in den Bereichen der individuellen Leistungen, der Wohnheime, der Behindertenwerkstätten sowie der Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung zu begrüssen. Ein allfälliges Behindertengesetz soll keine neuen Subventionstatbestände schaffen.

Die vorgeschlagene stärkere Ausrichtung am Bedarfsprinzip dürfte bei den Ergänzungsleistungen der AHV und der IV zu Kostensteigerungen führen. Die Ergänzungsleistungen sind deshalb definitiv als Teil des 3-Säulen-Systems in der Verfassung zu verankern. Das System der Arbeitslosenversicherung sollte über einen Konjunkturzyklus selbsttragend sein. Eine Erhöhung der Mindestbeitragszeit stärkt das Versicherungsprinzip. Eine Reduktion der maximalen Taggeldbezugsdauer fördert die Intensität der Stellensuche. Zur Gewährleistung eines zielgerichteten Mitteleinsatzes muss sich eine starke und effiziente Sozialhilfe strikt am Subsidiaritätsprinzip orientieren. Deshalb ist auch auf Bundesstufe von der Förderung des sozialen Wohnungsbaus und von der Bereitstellung von Strukturen ausserfamiliärer Kinderbetreuung abzusehen. Von einer teuren Vereinheitlichung der Kinderzulagen ist ebenso abzusehen. Im Bereich der Flüchtlingshilfe im Inland sind schliesslich Asylverfahren schnell und fair durchzuführen sowie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen permanent zu optimieren.

Umwelt und Raumordnung

Die Aufwendungen im Bereich Umwelt und Raumordnung fallen vor allem bei der Abwasser- und Abfallbeseitigung an. Hier ist das Verursacherprinzip weitgehend umgesetzt und die Finanzierung erfolgt mehrheitlich über verursachergerechte Gebühren. Diese Entwicklung soll weiter gefördert werden, wobei zwingend die allgemeine

Steuerlast entsprechend zu senken ist. Um zukünftige finanzielle Altlasten zu vermeiden, soll der Infrastrukturerneuerungsbedarf bei der Festlegung der Gebühren berücksichtigt werden. Im Entsorgungsbereich sollte ausserdem vermehrt nach gemeinde- bzw. kantonsübergreifenden Zusammenarbeitsmöglichkeiten – wenn möglich mit Wettbewerbsselementen – gesucht werden. Das Subventionswesen ist schliesslich staatsquotenneutral zu ökologisieren. Subventionen im Bereich Umwelt und Raumordnung sind zu entflechten, und im Sinne des Subsidiaritäts- und Äquivalenzprinzips hat sich der Bund möglichst weitgehend aus der Finanzierung zurückzuziehen. Um eine Vervielfachung der regionalpolitischen Instrumente zu vermeiden, sind regionale Besonderheiten ausschliesslich im Rahmen der NFA zu berücksichtigen.

Verkehr

Der Verkehr gehört zu den grösseren Ausgabenposten im Staatshaushalt. Die Ausgaben verteilen sich etwa je zur Hälfte auf die Strassen und den öffentlichen Verkehr. Aufgrund des Infrastruktur- und Angebotsausbaus der letzten Jahre sind vor allem die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr erheblich gestiegen. Gegenwärtig bestehen jedoch vor allem Kapazitätsengpässe im Strassenbereich, insbesondere in und um die Grossagglomerationen.

Ein Erfolg versprechender Ansatz zu Reformen im Verkehrsbereich muss das Angebot verschiedener Verkehrsträger gesamthaft betrachten und so aufeinander abstimmen, dass Synergien genutzt und Überkapazitäten vermieden werden. Damit der Wettbewerb zwischen den Verkehrsmitteln möglichst unverzerrt stattfinden kann, sind Quersubventionierungen zu überprüfen. Um Anreize bei Verkehrslenkung und auch zwischen Infrastrukturausbau und Betrieb richtig zu setzen und gleichzeitig den Staatshaushalt zu entlasten, ist eine Überführung des bestehenden Autobahnnetzes an privat finanzierte Gesellschaften, die Strassengebühren erheben können, zu erwägen. Ein allfälliger Ausbau oder Erweiterungen des Netzes wären dann über privat finanzierte Modelle zu realisieren. Die Mineralölsteuer müsste aber zwingend entsprechend gesenkt und die Autobahnvignette abgeschafft werden. Im Sinne einer klaren Entflechtung sollten die Hauptstrassen ganz in die (Finanz-)Autonomie der Kantone fallen. Die entsprechenden Mittel erhielten die Kantone durch die zweckfreien Bundesbeiträge im Rahmen der NFA. Kapazitätsengpässe im Agglomerationsverkehr und Grossprojekte wie Tunnelbauten oder Brücken sollen von den direkt betroffenen Kantonen bzw. Gemeinden finanziert werden, allenfalls mit Beteiligung von Privaten. Dabei sollte – gleich wie für die Finanzierung zusammenhängender Strassennetzteile – die Möglichkeit eines selektiven Road-pricing bei entsprechender Steuerentlastung geschaffen werden. Im Schienenbereich sind die Subventionen der SBB weiter zu optimieren. Eine Redimensionierung des Regionalbahnverkehrs zugunsten eines verstärkten Busbetriebs ist zu prüfen. Eine gewisse Gewichtsverlagerung zum Agglomerationsverkehr ist zwar denkbar, muss jedoch – wie Nahverkehrsbetriebe – Kantonssache bleiben und soll nach Möglichkeit private Lösungen mitberücksichtigen. Regionale Sonderwünsche, die – gemessen an einer einheitlich definierten Mindestnachfrage – über die Grundversorgung hinausgehen, sind von den betroffenen Körperschaften zu tragen, insbesondere über die neuen zweckfreien Mittel im Rahmen der NFA. Um eine spätere Überschreitung des FinÖV-Kostenrahmens zu vermeiden, müssen – bei der Wahl von Eisenbahngrossprojekten – Rentabilitätsüberlegungen gegenüber regionalpolitischen Anliegen Vorrang haben und der Einbezug von Privaten ist ernsthaft zu prüfen. Der Katalog der noch nicht in Angriff genommenen Projekte ist in diesem Sinne kritisch zu überprüfen und allfällige unabwendbare Mehrkosten zwingend bei anderen Projekten zu kompensieren.

Volkswirtschaft

Im Bereich Volkswirtschaft werden insbesondere die Ausgaben für die Land- und Forstwirtschaft, für eine verbesserte Energienutzung und für Fördermassnahmen im Bereich Tourismus und Industrie/Gewerbe/Handel zusammengefasst. Über zwei Drittel der Ausgaben entfallen alleine auf die Landwirtschaft und sind im letzten Jahrzehnt sogar überproportional gewachsen.

Wesentliche Massnahmen zur Ausgabenreduktion sind daher vorwiegend im Agrarbereich umzusetzen. Den grössten Beitrag kann eine entschlossene und beschleunigte Weiterführung der aktuellen Reform leisten. Eine weitere Strukturanpassung dürfte zu weniger (dafür grösseren und ökologischeren) Betrieben führen, was aber eine entsprechende Reduktion der Staatsunterstützung nach sich ziehen muss. Im Zentrum steht eine stärkere Ausrichtung am Markt und eine Öffnung nach aussen. Das heisst Aufhebung staatlicher Mengenbeschränkungen insbesondere der Milchkontingentierung und Verminderung des Zollschatzes. Dazu gehört ausserdem der schrittweise, aber zügige Abbau der Mittel zur Preis- und Absatzsicherung. Die standortgebundenen, nicht marktgängigen Leistungen sollen weiterhin mit Direktzahlungen abgegolten werden. Produkte dürfen nicht subventioniert werden. Auch bei Bioprodukten kann – bei einer verbesserten Produkte- und Herkunftsdeklaration – die Abgeltung über den Markt erfolgen. Im Bereich der Forstwirtschaft ist das Staatsengagement auf Schutzmassnahmen vor Naturereignissen zu fokussieren und die Kompetenzteilung zu entflechten. Im Energiebereich soll sich der Staat auf Koordinationsaufgaben beschränken. In der übrigen Volkswirtschaft (insbesondere Technologieförderung, Exportrisikogarantie, Tourismus, Regionalwirtschaft, Post und Kantonalbanken) sollen ordnungspolitische Grundsätze gegenüber strukturerhaltenden Massnahmen und Staatsinterventionen den Vorrang haben. Regionalpolitisch motivierte Anliegen sind von den im Rahmen der NFA vorgesehenen Instrumenten abzulösen.

Allgemeine Verwaltung

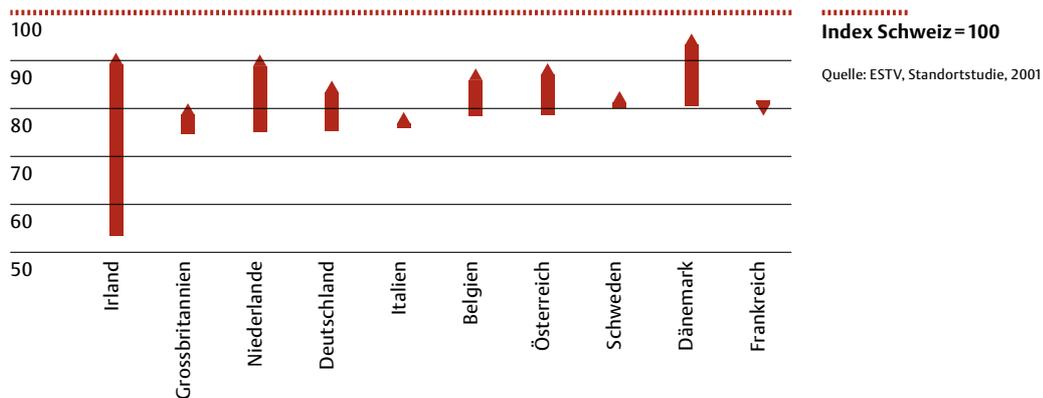
Im Bereich der allgemeinen Verwaltung ermöglicht eine verbesserte horizontale und vertikale Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen – wie z.B. im Rahmen der NFA beabsichtigt – Doppelspurigkeiten abzubauen, kritische Massen zu erreichen bzw. Kompetenzen klarer abzugrenzen. Wo sinnvoll und politisch erwünscht, sind Fusionen zwischen Gemeinden oder zwischen (Halb-)Kantonen positiv zu werten. Einen Beitrag zur Kostensenkung leisten auch verwaltungsinterne Massnahmen zur Effizienzsteigerung. Zu nennen ist vor allem das Führen mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets (New Public Management). Handlungsbedarf besteht etwa auch im Immobilienmanagement, in der Informatik und im öffentlichen Beschaffungswesen. Positiv würde sich ebenso eine Annäherung der Anstellungsverhältnisse des Staates an jene der Privatwirtschaft (Lohnverhältnisse, Beamtenstatus, Pensionskassen, Budgetziele) auswirken. Schliesslich ist in den Bereichen Stäbe, Reisetätigkeiten, Öffentlichkeits- und Kommunikationsarbeiten sowie externe Gutachtertätigkeiten Zurückhaltung zu fordern.

1 Das Umfeld fordert die Finanzpolitik

Die Finanzpolitik im Allgemeinen und die Ausgabenpolitik im Besonderen sind kein Selbstzweck. Sie stehen letztlich im Dienst des allgemeinen Wohlstands, indem sie optimale Rahmenbedingungen für Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und damit auch Beschäftigung gewährleisten sollen. Dafür braucht es zum einen eine rahmen- und stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik, die auch die soziale und die geografische Kohäsion berücksichtigt. Zum anderen sind gesunde öffentliche Finanzen unerlässlich, um für die Schweiz wichtige gesellschafts- und wirtschaftspolitische Kernaufgaben dauerhaft zu sichern. Es stellt sich die Frage, ob die bisherige Finanzpolitik zur Erfüllung dieser Zielsetzungen beigetragen hat.

Um die bisherige volkswirtschaftliche Performance der Schweiz beurteilen zu können, gilt es deshalb Vergleichsstaaten, die gleichzeitig wichtige Konkurrenten der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb darstellen, heranzuziehen. Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten weist die Schweiz zwar immer noch das höchste Pro-Kopf-Einkommen auf (siehe nachfolgende Grafik). Das schwache Wachstum in den 90er-Jahren hat allerdings Spuren hinterlassen. Ausser Frankreich haben alle Vergleichsstaaten Ende der 90er-Jahre ein Pro-Kopf-Einkommen erreicht, das (viel) näher beim schweizerischen Niveau liegt als zu Beginn des letzten Jahrzehnts. Mit anderen Worten: Diese Staaten haben zum Teil einen erheblichen Sprung nach vorne gemacht. Auch den Behörden bereitet diese Entwicklung Sorgen, wie der kürzlich erschienene EVD-Wachstumsbericht zeigt.

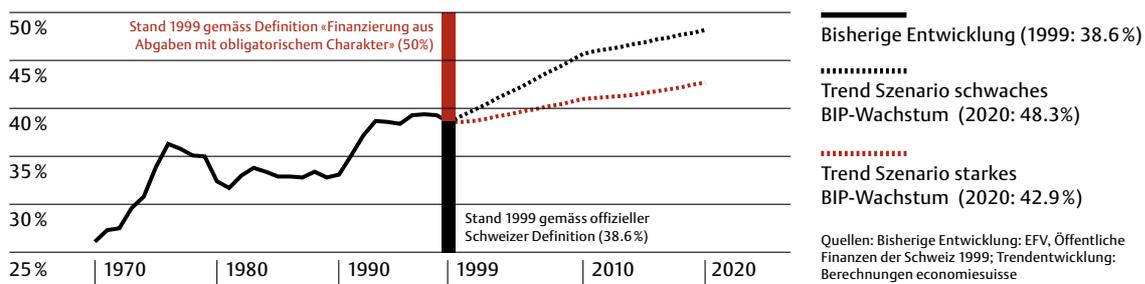
Index BIP/Kopf (Kaufkraftparitäten) Veränderung 1990/1999



Nachhaltige Finanzen und steuerliche Attraktivität sind wichtige Standortfaktoren. Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes bemisst sich jedoch nicht alleine an der Effizienz seiner Finanzpolitik. Kriterien wie angemessene Geldpolitik, Qualität der Arbeitskräfte und der Arbeitsmarktbedingungen, Zugang zu Märkten, Ressourcen und Technologie, eine zuverlässige und effiziente Verwaltung oder leistungsfähige Infrastrukturen sind ebenso wichtige Standortfaktoren, die einen Einfluss auf Wachstum und Wohlstand haben können. Dennoch hat nur ein finanziell gesunder Staat die nötigen Mittel und den Handlungsspielraum, um für Herausforderungen gewappnet zu sein. Deshalb ist dafür zu sorgen, dass Einnahmen *und* Ausgaben im Lot bleiben.

Auf der Seite der Ausgabenpolitik verzeichnete die Schweiz vor allem Anfang der 90er-Jahre einen starken Anstieg der Staatsquote bei schwacher Wirtschaftslage. Die öffentlichen Ausgaben sind im Vergleich zum BIP stark überproportional gewachsen. Im internationalen Vergleich der OECD-Länder verzeichnete nur Japan eine noch höhere Zunahme der Staatsquote in den letzten zehn Jahren. Zwischen 1998 und 2000 hat

Entwicklung der Staatsquote 1970–1999 mit Prognosen bis 2020



sich die Staatsquote durch die günstige Konjunktur und eine vorübergehende Budgetdisziplin zwar etwas stabilisiert. Der Blick noch weiter in die Vergangenheit spricht jedoch eine eindeutige Sprache: Die Staatsquote steigt kontinuierlich an (siehe Grafik oben). Die aktuellen Finanzpläne von Bund und Kantonen sowie die langfristigen Aussichten der Sozialversicherungen bestätigen diesen anhaltenden Trend. Ein weiteres Ansteigen der Staatsquote in den nächsten Jahren ist vorprogrammiert, wenn nicht entschieden Gegensteuer gegeben wird. Hinzu kommt, dass die offizielle schweizerische Definition der Staatsquote nur eine partielle Sicht der aus Zwangsabgaben finanzierten Ausgaben gibt (siehe Erläuterung Seite 15). Berücksichtigt man insbesondere die Ausgaben im Zusammenhang mit den obligatorischen Krankenversicherungen und der beruflichen Vorsorge, betrug 1999 die Staatsquote in der Schweiz bereits die Hälfte vom BIP.

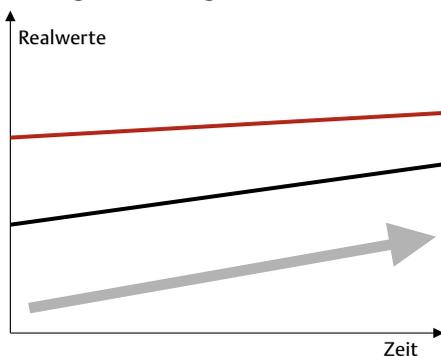
Eine Kurskorrektur ist dringend notwendig. Die Staatsausgaben haben ein Niveau erreicht, bei dem die volkswirtschaftlichen Kosten ihrer Finanzierung wegen ineffizienter bzw. verzerrender Steuerbelastung ihren Nutzen übersteigen: Diese Situation beeinträchtigt massgeblich die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und wirkt sich negativ auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und schliesslich den Wohlstand aus. Staatstätigkeit kann und soll aber positive Wohlfahrtseffekte aufweisen. Nur ein engagiertes Handeln auf Einnahmen- und Ausgabenseite kann der Wirtschaft wieder Schwung verleihen und die Basis für ein nachhaltiges Wachstum legen. Fiskal- und Staatsquote müssen deshalb gesenkt werden. Entscheidend für eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik sind jedoch nicht allein *Umfang*, sondern auch die *Struktur* der Einnahmen und Ausgaben (siehe Grafik Seite 14).

Auf der Einnahmenseite bildet das im Frühling 2000 präsentierte «*Steuerkonzept der Wirtschaft*» das geeignete Massnahmenpaket, das auf eine Revitalisierung der Wirtschaft und eine Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität der Schweiz hinzielt.

Eine umfassende Umsetzung dieses Steuerkonzepts geht bei ausgeglichenem Haushalt mit einer Stabilisierung der Ausgaben in Realwerten einher. Dies ist das Ziel der *quantitativen Konsolidierung*. In einer wachsenden Wirtschaft sinkt dadurch die Staatsquote. Gerade bei Steuersenkungen sorgt die kürzlich mit klarer Mehrheit von Volk und Ständen angenommene Schuldenbremse neu dafür, dass die entsprechende Haushaltsdisziplin institutionell durchgesetzt wird. Eine quantitative Optik genügt jedoch nicht. Vielmehr muss es gelingen, die Ausgabenstruktur entscheidend zu verbessern, damit durch die daraus ausgelöste Effizienzsteigerung eine zusätzliche Wachstumswirkung und somit eine weitere Reduktion der Staatsquote herbeigeführt werden kann. Die *qualitative Konsolidierung* ist also ebenso wichtig. Somit kann *jede* Regulierung, auch solche, die keine unmittelbaren öffentlichen Ausgaben erzeugen, über ihre Wirkung

Potentialwirkung einer wachstumsfreundlichen Finanzpolitik

Bisherige Entwicklung

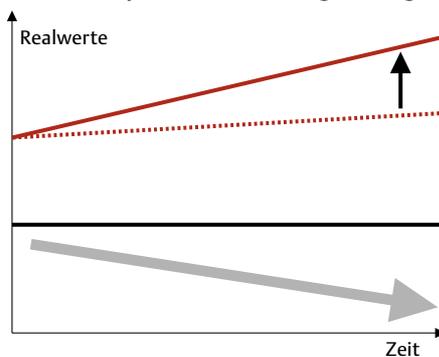


Schwaches BIP-Wachstum

Überproportionales Wachstum der öffentlichen Ausgaben

Zunahme der Staatsquote

Steuerkonzept und Konsolidierung der Ausgaben



Starkes BIP-Wachstum durch wachstumsfreundlichere öffentliche Finanzen, resultierend aus:
 — effizientere Ausgabenstruktur
 — wettbewerbsfähigeres Steuersystem

Bisheriges BIP-Trendwachstum

Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben

Abnahme der Staatsquote

auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz indirekt einen Einfluss auf die Staatsquote haben. Mit der Optik der Finanzpolitik beschränkt sich das vorliegende Konzept jedoch primär auf *ausgabenrelevante* Aspekte.

Es ist schliesslich daran zu erinnern, dass Art und Ausmass staatlicher Aktivität letztlich über den demokratischen Entscheidungsprozess entschieden werden und dadurch den politischen Willen widerspiegeln. Dies soll aber nicht daran hindern, bestehende ineffiziente und wachstumshemmende Ausgaben, die langfristig die Finanzierung der als wichtig erachteten öffentlichen Aufgaben gefährden, zu hinterfragen. In der Tat fehlt oft eine *finanzpolitische Gesamtschau* bei sachpolitischen Entscheidungen. Das vorliegende Ausgabenkonzept versteht sich daher als Beitrag zur Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Finanzen und möchte eine *Diskussionsplattform* für mögliche Reformen bieten. Es geht also darum, Sach- und Finanzpolitik besser aufeinander abzustimmen.

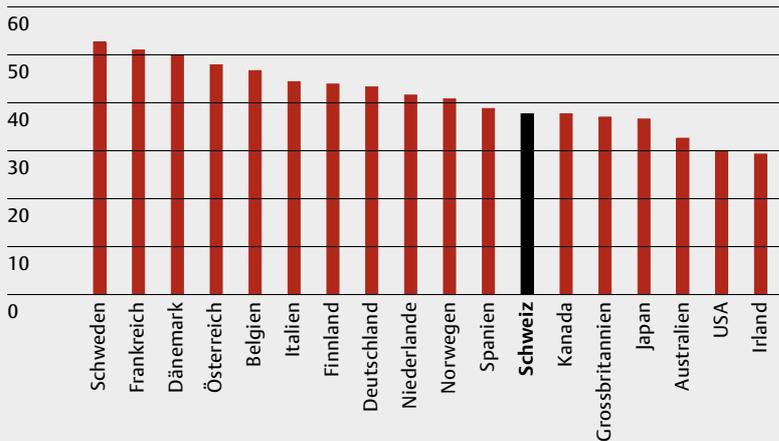
Im Folgenden wird eine freiheitliche *Vision* des Staates dargestellt (siehe Kapitel 2), die als Richtschnur zur Beurteilung der Staatsausgaben dient. Sodann wird staatliche Aktivität aus *ökonomischer Sicht* begründet und aufgezeigt, weshalb die Staatsquote reduziert werden sollte (Kapitel 3). Auf dieser Basis werden sämtliche staatsquotenrelevanten Ausgaben durchleuchtet. So wird eine *Übersicht* über die gesamten öffentlichen Finanzen sowie deren bisherige Entwicklung und möglichen künftigen Entwicklungstendenzen – je nachdem ob Reformen konsequent eingeleitet werden – dargelegt (Kapitel 4). Anschliessend werden die *verschiedenen Aufgabengebiete* des Staates detailliert analysiert (Kapitel 5). Dabei werden für jedes einzelne Gebiet die finanzielle Entwicklung umrissen, Leitlinien für Reformen formuliert und konkrete Massnahmen für eine Trendkorrektur aufgezeigt.

Erläuterung 1

Die Staatsquote in der Schweiz

Die Staatsquote setzt die Ausgaben des öffentlichen Sektors ins Verhältnis zum BIP (1999: 389 Mrd. Fr.). Die Abgrenzung des öffentlichen Sektors erweist sich jedoch besonders bei den Sozialversicherungen als schwierig. Gemäss *offizieller Definition* umfasst die Staatsquote die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (insgesamt 119 Mrd. Fr.) sowie die Ausgaben der staatlichen Versicherungseinrichtungen AHV, IV, EO, SUVA und ALV (insgesamt 31 Mrd. Fr., die in konsolidierter Betrachtung den Sozialversicherungen angerechnet werden, davon 19 Mrd. Fr. für die AHV). Dies ergibt 1999 ein Total von 150 Mrd. Fr., was einer Staatsquote von 38.6% entspricht. Auf Basis dieser Definition steht 2000 die Schweiz mit 37.8% im internationalen Vergleich zwar noch relativ gut da, doch rutscht sie allmählich ins Mittelfeld (siehe nachfolgende Grafik).

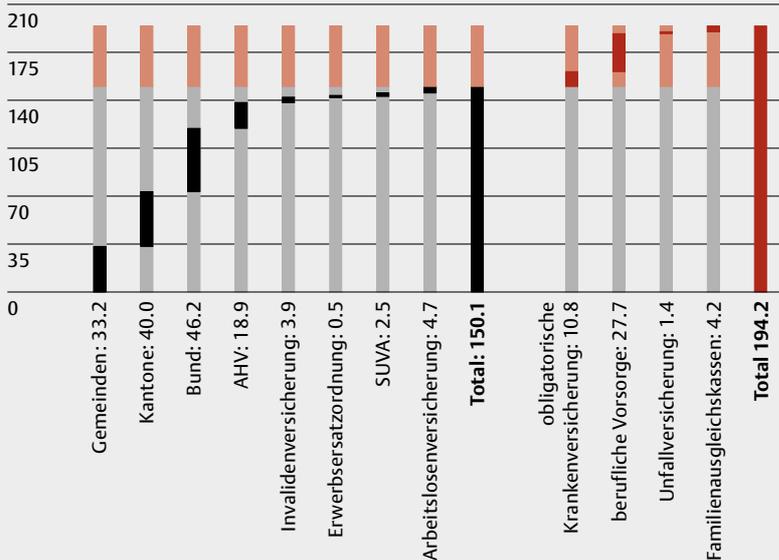
Staatsquote im internationalen Vergleich
(2000, in Prozentpunkten des BIP)



Quelle: Staatsrechnung 2001

Gemäss offizieller Schweizer Definition werden aber nicht *alle* Ausgaben von Institutionen, welche sich aus Abgaben mit obligatorischem Charakter finanzieren, der Staatsquote zugerechnet (siehe nachfolgende Grafik). Dies sind insbesondere weitere Ausgaben im Zusammenhang mit der obligatorischen Krankenversicherung (11 Mrd. Fr.), der beruflichen Vorsorge (28 Mrd. Fr.), der Unfallversicherung (1 Mrd. Fr.) und den Familienausgleichskassen (4 Mrd. Fr.). Werden *alle Ausgaben, die sich aus Zwangsabgaben finanzieren*, berücksichtigt, ergeben sich 1999 Gesamtausgaben von 194 Mrd. Fr., was 1999 einer Staatsquote von 50% entspricht.

Staatsquotenrelevante Ausgaben
(1999, in Mrd. Fr.)



Staatsquote gemäss offizieller Definition: 38.6%
Staatsquote gemäss Definition «Finanzierung aus Zwangsabgaben»: 50.0%

Quelle: EFV, Die Volkswirtschaft, 02.2002

Weitere Ausgaben ausgegliederter öffentlicher Institutionen, die sich aber *über Gebühren* finanzieren, sind ebenfalls nicht in der offiziellen Definition enthalten. Beispiele dafür sind die Aufwendungen der SRG sowie von ausgegliederten Leistungserbringern im Bereich Abfall- und Abwasserbeseitigung. Wie eine aktuelle HSG-Studie zeigt, sind auch die nicht-steuerlichen öffentlichen Einnahmen im letzten Jahrzehnt stark gestiegen.

2 Vision des freiheitlichen Staates

Als Richtschnur zur qualitativen Beurteilung der öffentlichen Ausgaben soll eine *Vision* den Leitfaden bilden. Sie erhebt keinen Anspruch auf wissenschaftliche Vollständigkeit. Sie ist vielmehr Ausdruck einer liberalen Überzeugung für einen offenen, modernen Staat, die an traditionellen Werten der Schweiz anknüpft. Nur staatliches Handeln, das sich an Freiheit, Selbstbestimmung und wirtschaftlicher Eigenverantwortung orientiert, führt zu dauerhaftem Wohlstand und einem langfristig tragbaren Niveau von Staatsausgaben. Es kann nicht darum gehen, den Staat neu zu entwerfen, sondern die historisch gewachsene Staatstätigkeit sorgfältig zu überprüfen. Mit der *Vision* soll eine Grundlage für eine pragmatische, realisierbare Reform der öffentlichen Ausgaben gelegt werden. Die Übergangsgerechtigkeit muss dabei ebenfalls beachtet werden. Folgende Grundsätze leiten die Analyse im vorliegenden Konzept:

1 Freiheit als Menschenrecht: Der Mensch hat als autonomes Wesen das Vermögen zur Selbstbestimmung. Das freiwillige Kooperieren gleichberechtigter Individuen bildet die Grundlage einer freien Gesellschaft. Der Staat soll durch das Gesetz die Voraussetzung dazu schaffen. Das Ausmass privatrechtlicher Freiheit ist grösstmöglich zu halten und zu schützen. Die Grenze der Freiheit des Einen wird dabei durch die Freiheit des Anderen bestimmt. Daraus können folgende Prinzipien abgeleitet werden: persönliche Freiheit, Rechtsgleichheit, Vertragsfreiheit, Rechtssicherheit.

2 Selbstbestimmung im politischen Prozess: Direkte Demokratie ist die freien Bürgerinnen und Bürgern angemessene Staatsform: Das Volk ist der Souverän. Um Mitbestimmung des Individuums zu gewährleisten, Machtmissbrauch zu verhindern und um Minderheitenschutz institutionell zu begünstigen, sollen die Gewalten getrennt und der Staat föderalistisch und subsidiär gegliedert sein. Daraus können folgende Prinzipien abgeleitet werden: Demokratie, Gewaltentrennung, Subsidiarität, Föderalismus, Minderheitenschutz.

3 Markt und Wettbewerb essentiell für Wohlstand: Vertragsfreiheit, private Eigentumsrechte und Rechtssicherheit bilden die Voraussetzungen einer Gesellschaft, in der persönliches Wissen und Können ebenso wie materielles und finanzielles Vermögen nicht verschwendet werden. Wirtschaftliche Eigenverantwortung garantiert Effizienz und Flexibilität. Durch diese Anreizstrukturen schafft eine freiheitliche Ordnung technologische Innovation und Produktivitätsfortschritte, die Grundlage für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand bilden. Die Beschränkung der privaten Wirtschaftstätigkeit durch den Staat soll deshalb permanent rechenschaftspflichtig und so gering wie nur möglich sein. Privatwirtschaftliche Elemente sind so weit wie möglich zu nutzen. Höchstleistung muss sich lohnen. Daraus können folgende Prinzipien abgeleitet werden: Privateigentum, wirtschaftliche Eigenverantwortung, Beweislast auf Seiten staatlicher Aktivität.

4 Chancengleichheit als Ideal und ohne Nivellierung: Alle sollen die Möglichkeit haben, ihre Fähigkeiten zu gebrauchen und zu entfalten. Die Ermöglichung gewisser Einrichtungen als Grundlage zur Ausübung der privatrechtlichen Freiheiten ist Kernaufgabe des Staates. Ein dem gesellschaftlichen Wohlstand angemessenes Mass an Bildung, medizinischen Leistungen und Infrastruktur soll vom Staat unterstützt werden, sofern dies nicht marktwirtschaftlich gewährleistet wird. Daraus können folgende Prinzipien abgeleitet werden: freier Zugang zu Bildung, medizinischen Leistungen und Grundinfrastruktur.

5 Soziale Kohäsion: Private Hilfe und kollektiver sozialer Ausgleich, auch im internationalen Kontext, sind Bestandteil einer solidarischen Gesellschaft bzw. Welt. Die Verantwortung des Einzelnen, der Familie, des Freundeskreises, privat organisierter Gemeinschaften in ihrem Umfeld und des eigenen Landes soll aber nicht an den Staat bzw. an das Ausland delegiert werden. Gesetzliche Solidarität soll deshalb subsidiär sein und sich nach dem Bedarf richten. Kollektive Lösungen sollen Privatinitiative nicht verdrängen und Leistungsanreize nicht untergraben; sonst sind sie weder ethisch gerechtfertigt noch langfristig wirtschaftlich und sozial tragbar. Daraus können folgende Prinzipien abgeleitet werden: private, kollektive und internationale Solidarität, subsidiäre staatliche Unterstützung, Bedarfsprinzip.

6 Intergenerationelle Gerechtigkeit: Keine Generation darf auf Kosten zukünftiger Generationen leben und deren Möglichkeiten und Freiheiten einschränken. Altlasten sind zu vermeiden. Die Finanzierung von zukunftsgerichteten Investitionen und Versicherungssystemen soll entsprechend der Nutzenstiftung auf die Generationen verteilt werden. Daraus können folgende Prinzipien abgeleitet werden: Nachhaltigkeit, gesunde Finanzen (Schulden).

3 Ökonomische Begründung staatlicher Tätigkeit

Die Vision geht von der liberalen Kernidee aus: Grundsätzlich haben sich nicht die individuelle Freiheit und private Lösungen zu rechtfertigen, sondern ihre *Einschränkung*. Dieses «Vorurteil» zugunsten der Freiheit rechtfertigt sich nicht nur aus ethischen Gründen, sondern auch aus ökonomischen; denn in aller Regel lässt wirtschaftliche Freiheit spontan jene Anreize entstehen, die auch breiten Wohlstand und Wachstum hervorbringen. Die Ermächtigung der Menschen, ihr Wissen und Können, ihre Zeit und ihr Vermögen selbst zu verwalten und freiwillig in das Zusammenwirken mit andern einzubringen, bringt positive Resultate hervor, die in der Regel durch hoheitliches Einwirken nicht übertroffen werden können, und zwar häufig sogar in jenen Bereichen, in denen die Ökonomie konventionellerweise «Marktversagen» zu diagnostizieren pflegt. Ausgehend von dieser Überzeugung soll im Folgenden Umfang und Art staatlicher Tätigkeit bestimmt werden – in grundsätzlicher, schematischer Weise, wie sie von der Finanzwissenschaft dargestellt wird, und unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftspolitischer Fragen.

3.1 Rahmenbedingungen für eine freie Gesellschaft

Ein die Privatautonomie konstituierendes und die Eigentumsrechte definierendes Rechtssystem, hoheitliche Rechtsdurchsetzung, innere und äussere Sicherheit sowie stabile Zahlungsmittel sind die Voraussetzung für eine freie Gesellschaft und funktionierende Marktwirtschaft. Die Notwendigkeit dieser Kernaufgaben der Staatstätigkeit ist unbestritten. Dennoch ist ein *effizienter* Mitteleinsatz auch in diesen Bereichen unerlässlich.

3.2 Gründe für Staatsintervention durch Regulierung bzw. eigene Aktivität

Hoheitliche Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit oder eigene wirtschaftliche Tätigkeit des Staates ist in generell abstrakten Normen zu verankern und kann folgendermassen begründet werden:

1 Marktversagen: Marktversagen wird aufgrund unterschiedlichster Strukturen behauptet. Einige Schlagworte aus der Ökonomie sollen genügen: öffentliche Güter, Externalitäten, natürliche Monopole (steigende Skalenerträge), adverse Selektion, asymmetrische Informationen, systematische Irrationalität. In konkreten Fällen ist es jedoch grundsätzlich sehr schwierig zu beurteilen, ob Marktversagen tatsächlich vorliegt oder nicht, und ob allenfalls die Handlungsmöglichkeiten, die eine Staatsintervention effektiv bietet, ökonomisch tatsächlich vorzuziehen sind. Jeder staatliche Eingriff aufgrund konstatierten Marktversagens sollte daher folgende Aspekte berücksichtigen:

- Der Beweis von Marktversagen muss *langfristig* erbracht werden. Mit Ausnahme eines zeitlich klar begrenzten staatlichen Engagements zur Bewältigung einer schweren Krisensituation oder zur Verhinderung einer extremen Gefahr (z.B. Krieg, Terrorismus, Naturkatastrophe, gravierende Epidemie oder Zusammenbruch einer Schlüsselinfrastruktur) ist interventionistischer Wirtschaftspolitik eine Abfuhr zu erteilen. Wo staatliche Aktivität keine eindeutige ökonomische Rechtfertigung findet, ist, nach dem Prinzip «in dubio pro libertate», kein staatlicher Eingriff vorzunehmen.

- Der Bedarf an staatlicher Regulierung und Aktivitäten ist *permanent* zu überprüfen und zu rechtfertigen. Dabei gilt es besonders zu beachten, dass Eingriffe, die den Markt verfälschen und Strukturwandel hemmen, eine Eigendynamik der Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung entfalten können («Subventionsspirale»).
- Es müssen immer *konkrete* Vorschläge innerhalb einer finanziellen *Gesamtschau* beurteilt werden.
- Staatliche Wirtschaftstätigkeit kann die Gefahr von Ineffizienz in gesamtwirtschaftlicher, qualitativer, betrieblicher oder innovativer Hinsicht sowie von Machtmissbrauch (*rent-seeking*) bergen. Es handelt sich dabei um das Phänomen des *Politversagens*. Wo Regulierung notwendig ist, sollte sie deshalb so viel privatwirtschaftlichen Freiraum wie möglich belassen.

2 Güter, zu denen alle gleichen Zugang haben sollten: Gewisse Einrichtungen und Grundausstattungen sind für die Ausübung der privatrechtlichen Freiheiten unerlässlich und müssen deshalb allen in angemessener Form zugänglich sein. Der Staat soll deshalb jeder Generation eine gute allgemeine, begabungs- und leistungsgerechte *Grundausbildung* gewährleisten. Zudem soll der Staat jede Person zur Teilnahme (d.h. Finanzierung und Nutzniessung) an einem System einer lebenslänglichen *Grundversorgung mit medizinischen Dienstleistungen* verpflichten und berechtigen. Ebenso soll vom Staat, sofern der Markt in gravierender Weise versagt, ein *flächendeckendes Grundangebot an wichtigen Infrastrukturleistungen* durch Ergänzungen, Regulierungen und im Ausnahmefall eigene staatliche Einrichtungen sichergestellt werden. Das öffentliche Grundangebot soll jedoch bedarfsgerecht sein, Verbundeffekte nutzen, Substitutionsmöglichkeiten berücksichtigen und kostengerechtes Verhalten fördern. Zur Sicherung des Existenzminimums für alle soll der Staat schliesslich ein *Auffangnetz letzter Instanz* spannen. Dafür braucht es eine aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Sozialhilfe zur Gewährleistung der elementaren Lebensbedürfnisse für eine menschenwürdige Existenz. Sie ist strikt nach dem Bedarfsprinzip zu organisieren. All diese Bereiche, welche die individuelle Freiheit und Chancengleichheit besonders betreffen, sollten zugleich, neben den gesetzlichen Solidaritäten der obligatorischen Versicherungen, die Grenzen staatlicher Umverteilung und Wiedereingliederung setzen.

3 Meritorische Güter: Meritorische Güter sind Güter, die aus rein politisch motivierten Gründen als unterstützungswürdig angesehen werden (z.B. Kultur, Sport usw.). Hier sollte der Staat aber restriktiv und erst *subsidiär* auf möglichst tiefer Staatsebene eingreifen. Bestehende staatliche Engagements sollten vermehrt privater Initiative überlassen werden. Der Erhalt der kulturellen Identität insbesondere der vier Sprachregionen ist allerdings von legitimem, besonderem öffentlichem Interesse.

3.3 Obligatorische Versicherungen

Die materielle Absicherung im Fall von Notlagen und Verminderung oder Verlust des Erwerbseinkommens (Alter, Invalidität, Tod, Krankheit oder Arbeitslosigkeit) für alle ist ein wichtiges Element der sozialen Kohäsion und kann deshalb auch gesetzliche Solidaritäten enthalten. Diese dürfen jedoch nicht dazu verleiten, weniger Eigenvorsorge zu treffen, sich fahrlässiger gegenüber Risiken und mit geringerer Rücksicht auf die Kosten zu verhalten (*Moral Hazard*) oder gar von einer Teilnahme am Erwerbsleben abzusehen. Der Sozialstaat kann so selbst zu einer Gefahr des Sozialstaates werden. Die Selbstverantwortung ist daher zu stärken, und die langfristige Finanzierbarkeit muss unbedingt gewährleistet sein. Alles andere verstösst auch gegen die intergenerationelle Gerechtigkeit.

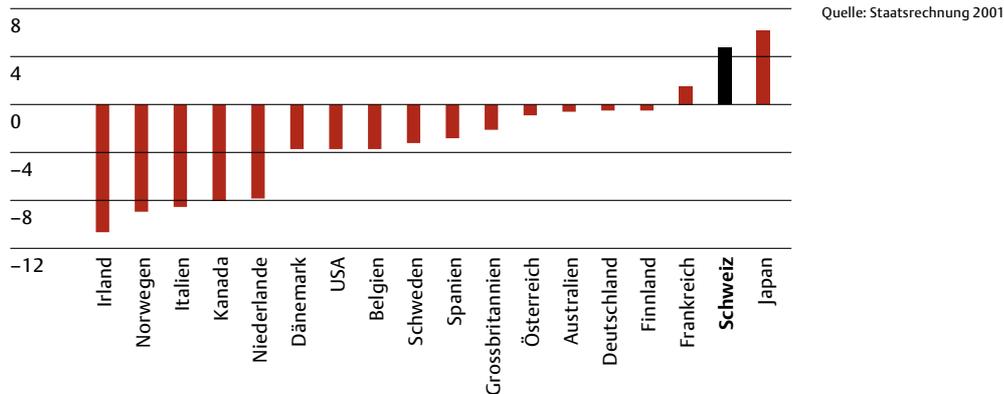
3.4 Notwendigkeit einer Reduktion der Staatsquote

Die Frage nach der Beziehung von Staatsquote, wirtschaftlichem Wachstum und Wohlstand ist komplex. Auch wenn kein enger Zusammenhang zwischen Staatsquotenhöhe und Wachstum nachgewiesen werden kann, muss die Struktur der Staatsausgaben eines Landes permanent überprüft und verbessert werden.

Das *Niveau*, das die Staatsquote annimmt, hängt massgeblich von der *Definition* ab (siehe Erläuterung Seite 15). Für die Schweiz etwa variiert der Wert der Staatsquote je nach Definition zwischen zirka 40% und 50% des BIP, d.h. in einer Bandbreite von 10% (etwa 40 Mrd. Fr.). Es ist auch deshalb nicht erstaunlich, dass durch eine alleinige Betrachtung der makroökonomischen Kennziffern keine eindeutige empirische Aussage über den Zusammenhang zwischen der absoluten Höhe der Staatsquote und dem Wirtschaftswachstum gemacht werden kann. Die Definitionsprobleme und die Tatsache, dass die Qualität der einzelnen staatlichen Interventionen nur unzureichend zum Ausdruck kommt, schränken die internationale Vergleichbarkeit von absoluten Staatsquotenwerten stark ein.

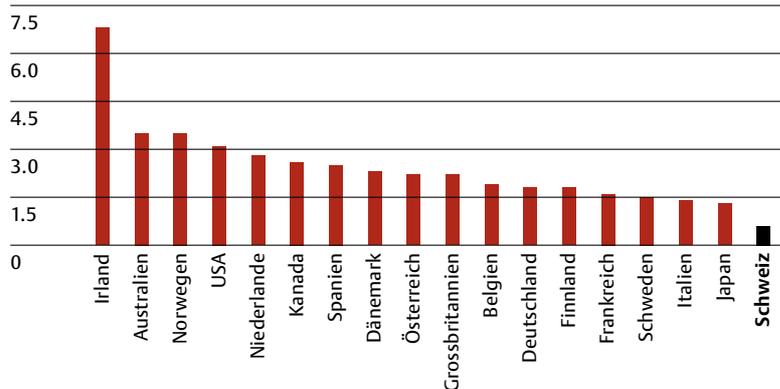
Bei der *Veränderung* der verschiedenen nationalen Staatsquotenwerte – bei jeweils gleich bleibender Definition – ist hingegen die Vergleichbarkeit besser gegeben. Der internationale Vergleich dieser Werte für die 90er-Jahre zeigt eine für die Schweiz ernüchternde Bilanz. Während praktisch alle OECD-Staaten die Staatsquote zum Teil massiv zu senken vermochten, weist die Schweiz nach Japan mit Abstand die höchste Staatsquotenerhöhung auf (siehe nachfolgende Grafik).

Entwicklung der Staatsquote im internationalen Vergleich (1990–2000, in Prozentpunkten des BIP)



Zugleich weist die Schweiz in dieser Periode das *tiefste BIP-Wachstum* aller OECD-Staaten aus (siehe Grafik Seite 21). Es fällt dabei auf, dass Länder, die eine Erhöhung der Staatsquote erlitten haben (Japan, Schweiz, Frankreich), tendenziell auch ein tiefes Wirtschaftswachstum aufweisen. Umgekehrt haben – mit Ausnahme von Italien – Länder, die ihre Staatsquote massiv reduzieren konnten (Irland, Norwegen, Kanada, Niederlande), tendenziell von einem überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum profitiert. Wachstumsschwäche bzw. -stärke hängt letztlich von vielen Faktoren ab und kann – neben der Qualität der Finanzpolitik – auch Ursachen wie die Geldpolitik oder die Integration in einem übergeordneten wirtschaftlichen Raum haben. Gewisse Kreise, welche die Wirkung von Staatsausgaben und Steuern grundsätzlich – also ungeachtet des absoluten Niveaus, der Qualität sowie des internationalen Umfelds – als günstig beurteilen, argumentieren, dass das überproportionale Wachstum der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz eine Stützungsfunktion hatte und eine noch gravierendere Rezes-

Reales BIP-Wachstum im internationalen Vergleich
(1990–1999, jährliches Wachstum in %)



Quelle: OECD, perspectives économiques N° 70

sion in den 90er-Jahren verhindert hat. Tatsächlich kann den öffentlichen Ausgaben in geringem Mass eine solche Stützungsfunktion zukommen (durch «automatische Stabilisatoren», wie etwa die ALV). Über die Konjunkturzyklen sollte nach dieser Vorstellung die Staatsquote aber stabil bleiben. Dies ist für die Schweiz jedoch entschieden nicht der Fall, wenn die langfristigen Zahlen der bisherigen Entwicklung seit 1970 betrachtet werden und zudem die drohende zukünftige Entwicklung berücksichtigt wird. Es ist deshalb höchste Zeit für eine Trendwende.

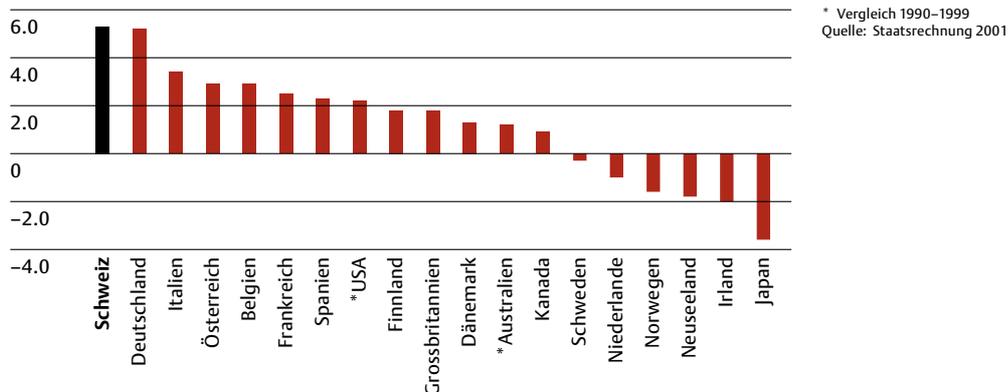
Denn Staatsausgaben können und sollen gesamtwirtschaftlich positive Effekte haben. Nach der ökonomischen Theorie ist dies dann der Fall, wenn der Staat, im Fall eines erwiesenen Marktversagens, öffentliche Güter effizient bereitstellt. Bei perfektem Wettbewerb und vollständiger Information können staatliche Eingriffe hingegen nur Performanceeinbussen nach sich ziehen. Sie lassen sich dann höchstens noch durch distributive Eigenschaften rechtfertigen. Diese Möglichkeiten der staatlichen Intervention sind jedoch zu relativieren. Wo Private unter unvollständiger Information leiden, trifft dies meist auch auf die politischen Akteure zu. Die theoretische Möglichkeit von wohlstandsfördernden Politikmassnahmen garantiert also noch lange nicht ihre effiziente praktische Umsetzung. Reale Marktversagen sind zudem *keine stabile Konfigurationen*, sondern hängen von den Nachfrage- und Angebotsbedingungen ab. Diese können sich aufgrund wechselnder Präferenzen, neuer Technologien oder Vertrags- und Organisationsformen über die Zeit ändern. Auch «optimale» staatliche Interventionen sind deshalb der Gefahr ausgesetzt, *über die Zeit nutzlos* zu werden und gar mehr zu schaden als zu nützen. Subventionen sollten deshalb zeitlich befristet sein («sunset-Klauseln»). Beinahe Übereinstimmung herrscht in der ökonomischen Lehre zudem, dass Ineffizienz zu erwarten ist, wenn der Staat *private Güter* und Dienstleistungen vermarktet. Der Ersatz privater Kapitalmärkte durch staatliche Kapitalallokation erzeugt dieselben Funktionsmängel, ebenso staatliches Eigentum an grossen Teilen des Vermögens einer Volkswirtschaft. Es ist also nicht nur entscheidend, *ob* der Staat interveniert, sondern auch, *wie* er interveniert.

Es ist denkbar, dass gewisse, primär sozialpolitisch motivierte Eingriffe gleichzeitig auch die Performance steigern, z.B. dann, wenn die Akkumulation von Humankapital gefördert werden kann. Dies hiesse, dass kein oder nur ein geringer Trade-off zwischen Effizienz und Sozialzielen besteht. Die Möglichkeit einer effizienzmassig günstigen Nebenwirkung des *Wohlfahrtsstaates* muss aber relativiert werden. Die Nivellierung des verfügbaren Einkommens nach Abzug der Steuern und der Zwangsabgaben *vermindert den Ertrag von Anstrengungen* zur Steigerung der individuellen Qualifikationen und damit auch den Anreiz, solche Qualifikationen überhaupt zu erwerben. Infolge asymmetrischer

Information kommen zu diesen normalen Substitutionseffekten von Transfers noch *Moral-Hazard-Effekte*, d.h. die gezielte Ausnutzung der Möglichkeiten, die sich aufgrund unvollkommener Information zur Erlangung von Vorteilen ergeben.

Die meisten Argumente für eine wohlfahrtssteigernde Wirkung von Staatsinterventionen blenden zudem die *Finanzierungsseite* aus, d.h. sie nehmen an, die Staatsausgaben könnten mit verzerrungsfreien Steuern finanziert werden. In einer Welt des globalisierten Wettbewerbs und der gestiegenen Mobilität verfehlt dies die Realität bei weitem: Viele Ansätze der Steuerpolitik, die einnahmepolitisch kurzfristig attraktiv erscheinen mögen, sind aus Standort- bzw. Abwanderungsgründen gar nicht durchführbar. Denn das starke Wachstum der Schweizer Staatsquote in den 90er-Jahren ist auch deshalb besonders besorgniserregend, weil es in dieser Periode den meisten OECD-Ländern – im Gegensatz zur Schweiz – gelungen ist, auf der Einnahmenseite die *Erhöhung der Fiskalquote* in Grenzen zu halten oder gar zurückzuführen (siehe nachfolgende Grafik). Mit einer Fiskalquote von beinahe 36% im Jahr 2000 ist die Schweiz nahe am OECD-Durchschnitt von zirka 37% gelandet. Noch vor ein paar Jahren als Musterknabe geltend, hat die Schweiz also bezüglich steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit bereits viel an Terrain eingebüsst und läuft Gefahr, weitere wichtige Standortvorteile zu verspielen.

Entwicklung der Fiskalquote im internationalen Vergleich (1990–2000, in Prozentpunkten des BIP)



Unter all diesen Bedingungen und diesen zum Teil entgegengesetzten Effekten ist nicht zu erwarten, dass pauschal Staatsausgaben einen eindeutigen Effekt auf die Performance haben. Viel wird vom internationalen Umfeld, aber auch von den Details der institutionellen Ausgestaltung abhängen, besonders im Hinblick auf Anreizeffekte. Das Ziel einer Effizienzsteigerung der öffentlichen Ausgaben muss deshalb über eine *konkrete Analyse der einzelnen Interventionen* erreicht werden.

Schliesslich gilt es daran zu erinnern, dass *grundlos gewordene Subventionen* nur schwer abzuschaffen sind. Das direktdemokratische und föderale System der Schweiz ermöglicht Parteien und organisierten Interessen, sich direkt und auf verschiedenen Staatsebenen in den Verteilungskampf um öffentliche Gelder zu involvieren. Um Partikularinteressen durchzusetzen, werden somit oft langwierige politische Tauschaktionen, gar unheilige Allianzen geschlossen, die möglichst breite Kreise einschliessen und die ein politisches Gleichgewicht auf Dauer schmieden sollen. Wird jedoch ihre Berechtigung in einer späteren Phase hinterfragt, sind die daraus entstandenen «Privilegien» nur sehr schwer rückgängig zu machen, weil dieses Vorgehen gegen etablierte Koalitionen verstösst. Die *mangelnde Transparenz* des Systems der Schweizer Finanzen hilft dabei der Fortführung von unbegründeten Subventionen.

Es ist deshalb höchste Zeit für eine konkrete Analyse der staatlichen Ausgaben innerhalb einer finanziellen Gesamtschau mit dem Ziel, die Staatsquote nachhaltig zu

senken. Die qualitative Beurteilung soll am Massstab der Vision gemessen werden, da die freiheitlichen Strukturen einer Gesellschaft die ordnungspolitische Grundlage für ihre Wohlfahrt darstellen. Die finanzielle Gesamtschau ist dabei unerlässlich, da nur so der Gesamtfinanzierungsbedarf der staatlichen Tätigkeit und seine Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit des Landes innerhalb des internationalen Umfelds beurteilt werden können. Eine Reduktion der Staatsquote ist somit ein wichtiger Schritt für nachhaltig gesunde Finanzen und einen leistungsfähigen Staat.

Angesichts der Tatsache, dass Art und Ausmass staatlicher Aktivität letztlich über den demokratischen Entscheidungsprozess entschieden werden und den politischen Willen widerspiegeln, versteht sich das vorliegende Ausgabenkonzept als *Diskussionsbeitrag*. Weil bei einem solchen Unterfangen zahlreiche Besitzstände und Partikularinteressen hinterfragt werden, handelt es sich dabei um eine äusserst *delikate* Angelegenheit. Trotz der absehbaren Widerstände ist das Erarbeiten von *konkreten* und *umsetzbaren* Vorschlägen – wie sie im Kapitel 5 präsentiert sind – im Interesse des ganzen Landes und dringlich von Regierung, Politik, Wirtschaft und interessierten Kreisen anzugehen.

4 Überblick über die öffentlichen Finanzen

Dieses Kapitel vermittelt einen konsolidierten Überblick über Struktur und Entwicklung aller staatsquotenrelevanten Ausgaben. Zunächst wird die *Struktur* der Ausgaben aufgezeigt und analysiert, wie sich die gesamten öffentlichen Ausgaben erstens auf die verschiedenen *Staatsebenen* (Bund, Kantone, Gemeinden, staatliche Versicherungseinrichtungen) sowie zweitens auf die verschiedenen *Aufgabengebiete* verteilen. Danach erfolgt ein Rückblick auf die *bisherige Ausgabenentwicklung*. Sodann wird aufgrund des aktuellen Informationsstands (siehe Details für jedes einzelne Aufgabengebiet in den einzelnen Kapiteln 5.1 bis 5.12) der *mögliche Entwicklungstrend* (sog. «Trendentwicklung») eingeschätzt, mit dem für die nächsten zehn bis zwanzig Jahre zu rechnen ist, falls kein Gegensteuer gegeben wird. Schliesslich wird die *mögliche finanzielle Gesamtkorrektur* (sog. «Zielentwicklung») quantifiziert. Diese kann sich ergeben, wenn die für jedes Aufgabengebiet formulierten Leitlinien beachtet und sämtliche aufgeführten Massnahmen (siehe jeweils Kapitel 5.1 bis 5.12) umgesetzt würden. Auf der Basis dieser Einschätzungen ist jeweils auch eine *Prognose über die zukünftige Entwicklung der Staatsquote* möglich, wobei mit zwei verschiedenen Szenarien über das künftige Wirtschaftswachstum (starkes bzw. schwaches BIP-Wachstum) eine Sensitivitätsanalyse vorgenommen wird.

4.1 Ausgaben nach Staatsebenen und Aufgabengebieten

Die Grundlage für die Gesamtbetrachtung ist die offizielle Statistik «Öffentliche Finanzen der Schweiz» der EFV, die alle Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden konsolidiert berücksichtigt. Die aktuellsten Zahlen beruhen momentan auf den Staatsrechnungen 1999. Diese Statistik der öffentlichen Finanzen bietet zudem eine *funktionale Gliederung*, welche die öffentlichen Ausgaben in zwölf Aufgabengebiete einteilt. Um auch die staatsquotenrelevanten Ausgaben der Sozialversicherungseinrichtungen zu berücksichtigen, werden diese (gemäss Sozialversicherungsstatistik des BSV) dem Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt zugeordnet; allfällige Doppelzählungen mit den öffentlichen Haushalten werden abgezogen. Die Ausgaben, die nach offizieller Definition der Staatsquote zugerechnet werden, beliefen sich 1999 somit auf rund 150 Mrd. Fr. oder 38.6% des BIP.

Ausgaben nach Staatsebenen (1999, in Mio. Fr.)

Bund: 42 825

Kantone: 42 505

Gemeinden: 34 108

Staatliche Versicherungseinrichtungen:* 44 698

Total: 150 070 (konsolidiert)

Quellen: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999;
BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001
* ohne Ausschaltung von Doppelzählungen
zu öffentlichen Haushalten (Bund, Kantone, Gemeinden)

Betrachtet man die *Staatsebenen* (siehe Grafik Seite 24) kommt die dezentrale und zersplitterte, aber einigermaßen gleichmässige Verteilung der Ausgaben auf die verschiedenen Institutionen klar zum Ausdruck. Sehr vereinfacht tragen Bund, Kantone, Gemeinden und staatliche Versicherungseinrichtungen je ein Viertel der Gesamtausgaben von 150 Mrd. Fr. 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 Bundesausgaben und die dem Bundesrecht unterstehenden Ausgaben der Sozialversicherungen. Die Nachteile von föderal aufgebauten Staatsfinanzen sowie ausgegliederten Sozialversicherungseinrichtungen sind die damit verbundene Komplexität der Finanzierungsflüsse und die mangelnde Transparenz.

Staatsquote verteilt nach Aufgabengebieten 1999



Bei der Analyse der *Aufgabengebiete* (siehe Grafik oben und Tabelle Seite 26) fällt auf, dass zirka zwei Drittel der gesamten staatsquotenrelevanten Ausgaben, also fast 100 Mrd. Fr., für die drei Bereiche Soziale Wohlfahrt, Bildung und Gesundheit anfallen. Mit 36 % der Gesamtausgaben oder 55 Mrd. Fr. fällt der Löwenanteil auf die Sozialen 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 28 Mrd. Fr. p.a. sind gemäss offizieller Definition nicht staatsquotenrelevant (siehe Erläuterung Seite 15). Das zweitgrösste Aufgabengebiet ist mit einem Anteil von 14 % oder 22 Mrd. Fr. an den Gesamtausgaben die Bildung. Der Bereich Gesundheit ist mit 12 % oder 18 Mrd. Fr. drittstärkstes Aufgabengebiet. Darin sind jedoch zusätzlich anrechenbare Ausgaben von zirka 11 Mrd. Fr., die mit der obligatorischen Krankenversicherung zusammenhängen und gemäss offizieller Definition nicht der Staatsquote zugerechnet werden, nicht enthalten (siehe Erläuterung Seite 15). Alle übrigen Staatsaufgaben – in der Reihenfolge ihres Ausgabenvolumens: Verkehr, Finanzen und Steuern, Allgemeine Verwaltung, Volkswirtschaft, Justiz und Polizei, Landesverteidigung, Umwelt und Raumordnung, Kultur und Freizeit sowie Beziehungen zum Ausland – beanspruchen zusammen lediglich ein Drittel aller Ausgaben bzw. etwas über 50 Mrd. Fr. Die Tabelle auf Seite 26 vermittelt den detaillierten Stand der Ausgaben für die einzelnen Aufgabengebiete in den Jahren 1990 und 1999. Augenfällig sind die meist beträchtlichen Ausgabenzunahmen, die im nächsten Abschnitt näher betrachtet werden.

	1990		1999		1990–1999	
	Ausgaben (in Mrd. Fr.)	Anteil in %	Ausgaben (in Mrd. Fr.)	Anteil in %	Veränderung (in Mrd. Fr.)	Veränderung des Anteils in %-Punkten
Aufgabengebiete						
Beziehungen zum Ausland	1.6	1.5%	2.1	1.4%	+ 0.5	- 0.1%
Bildung	16.7	15.6%	22.0	14.4%	+ 5.3	- 1.2%
Finanzen und Steuern	5.4	5.1%	8.9	5.8%	+ 3.5	+ 0.7%
Gesundheit	12.3	11.5%	17.7	11.6%	+ 5.4	+ 0.1%
Justiz und Polizei	4.9	4.6%	6.5	4.3%	+ 1.6	- 0.3%
Kultur und Freizeit	3.1	2.9%	3.6	2.4%	+ 0.5	- 0.5%
Landesverteidigung	6.7	6.2%	5.4	3.5%	- 1.3	- 2.7%
Soziale Wohlfahrt	32.3	30.2%	55.2	36.1%	+ 22.9	+ 5.9%
Umwelt und Raumordnung	3.7	3.5%	4.8	3.2%	+ 1.1	- 0.3%
Verkehr	9.2	8.6%	12.1	7.9%	+ 2.9	- 0.7%
Volkswirtschaft	5.2	4.8%	6.7	4.4%	+ 1.5	- 0.4%
Allgemeine Verwaltung	6.0	5.6%	7.8	5.1%	+ 1.8	- 0.5%
Doppelzählungen	- 1.9		- 2.7		- 0.8	
Gesamtausgaben	105.1	100.0%	150.1	100.0%	+ 45.0	
BIP	317.3		388.6			
Staatsquote	33.1%		38.6%			

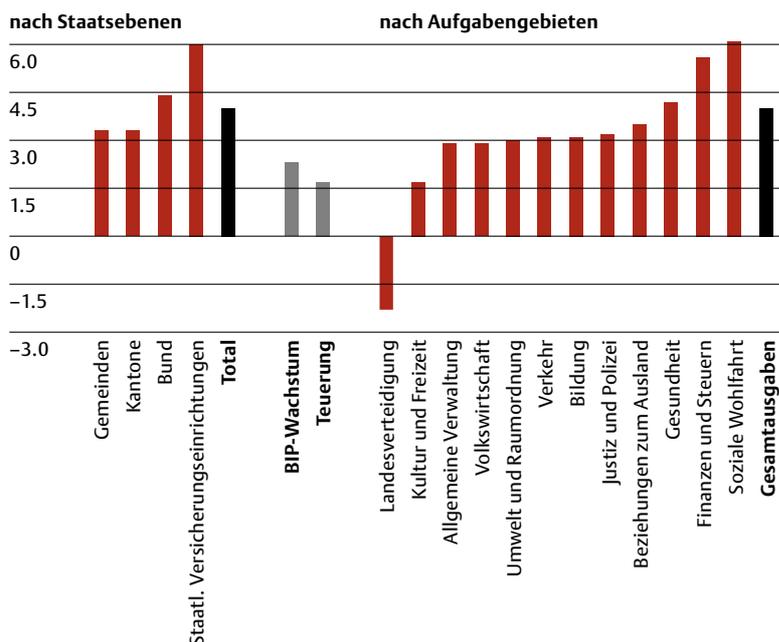
Quellen: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001

4.2 Bisherige Entwicklung der Gesamtausgaben

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 1999 um 45 Mrd. Fr. zugenommen. Das entspricht einem Ausgabenwachstum von einem Drittel und einem jährlichen Nominalwachstum von 4.0%. Dies bedeutet nicht nur eine deutliche Zunahme in Realwerten (bei einer Teuerung von 1.7%), sondern auch eine fast doppelt so schnelle Entwicklung wie das erreichte Wirtschaftswachstum in der gleichen Zeitperiode (nominell 2.3% p.a.).

Die Analyse des Ausgabenwachstums nach *Staatsebenen* (siehe Grafik Seite 27) zeigt, dass insbesondere die Ausgaben der staatlichen Versicherungseinrichtungen mit einer jährlichen Zunahme von 6.0% für die besorgniserregende Entwicklung der öffentlichen Finanzen verantwortlich sind. Mit einem Wachstum von 4.4% p.a. 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 (+3.3% p.a.) als die zentralgesteuerten Ausgaben des Bundes und der öffentlichen Sozialversicherungseinrichtungen. Insgesamt lässt sich somit eine fortschreitende Zentralisierung der öffentlichen Ausgaben beobachten. Dies 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 Ausgabenkompetenzen auf einer tieferen Staatsebene einen sparsameren und gezielteren Umgang mit öffentlichen Mitteln bewirken, weil – im Sinne der fiskalischen Äquivalenz – Beeinflussungs- und Kontrollmög-

Ausgabenwachstum
(1990–1999, jährliches Nominalwachstum in %)



Quellen: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001

lichkeiten der Bürger über deren Verwendung in der Regel besser als auf einer höheren Staatsebene sind.

Die Gliederung nach *Aufgabengebieten* ermöglicht eine weitere differenzierte Betrachtung der bisherigen Ausgabenentwicklung (siehe Grafik oben). Mit Ausnahme der Landesverteidigung und von Kultur und Freizeit sind die Ausgaben aller Aufgabengebiete von 1990 bis 1999 nicht nur real, sondern auch – teilweise massiv – überproportional zum jährlichen durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2.3% gestiegen.

Mit einer Zunahme von 22.9 Mrd. Fr., d.h. durchschnittlich 6.1% pro Jahr, ist das äusserst starke Wachstum im Aufgabengebiet *Soziale Wohlfahrt* besonders auffallend. Entsprechend stieg der Ausgabenanteil für die Soziale Wohlfahrt an der sich insgesamt erhöhenden Staatsquote von 30% 1990 auf 36% 1999. 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 ALV.

Die Ausgaben für *Gesundheit* sind mit einer Erhöhung von 5.4 Mrd. Fr. bzw. einem jährlichen Wachstum von 4.2% ebenfalls überdurchschnittlich stark gewachsen. 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 sind die massiv gestiegenen Spitalkosten.

Die Ausgaben für *Bildung* haben um 5.3 Mrd. Fr. zugenommen. Dieser Aufgabebereich ist somit weiterhin der zweitwichtigste Posten. Das Ausgabenwachstum von 3.1% p.a. 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 14% 1999 jedoch im Vergleich zu 1990 etwas vermindert.

Mit einer Zunahme der Ausgaben um 3.5 Mrd. Fr. und einem jährlichen Wachstum von 5.6% war die Entwicklung im Aufgabengebiet *Finanzen und Steuern* sehr ungünstig. Grund dafür ist der starke Zuwachs der Ausgaben für den Schuldendienst als Resultat der ausgabefreudigen Finanzpolitik in den 90er-Jahren. Die gesamte Staatsschuld hat sich von 98 Mrd. Fr. im Jahr 1990 auf 199 Mrd. Fr. im Jahr 1999 verdoppelt.

Die Ausgaben für den Aufgabenbereich *Verkehr* sind um 2.9 Mrd. Fr. 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.

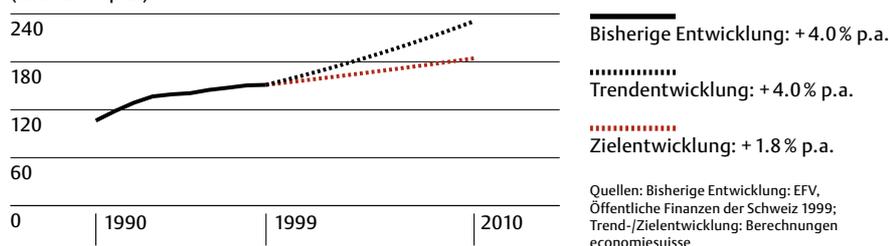
Das Ausgabenwachstum für *Kultur und Freizeit* – Aufgaben, die hauptsächlich von Gemeinden und Kantonen getragen werden – blieb unter dem Wachstum des BIP und lag im Schnitt der Teuerung. Diese eher günstige Entwicklung ist nicht zuletzt das Ergebnis einer klaren Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Vorrangs der privaten Initiative.

Nur die Ausgaben für die *Landesverteidigung*, die in den 90er-Jahren jährlich um 2.3% abnahmen, unterschritten die Teuerung. Ihr Anteil an der gesamten Staatsquote betrug 1999 noch rund 4%. 1980 war der Anteil fast 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.

4.3 Trendentwicklung der Gesamtausgaben

Mit einem durchschnittlichen Wachstum von rund 4.0% p.a. für die nächsten zehn Jahre zeichnet sich über alle Ausgabengebiete (siehe Grafik unten) in etwa das gleiche Wachstum ab wie im vergangenen Jahrzehnt. Bleibt diese Entwicklung unverändert, drohen bis 2010 Mehrbelastungen von 80 Mrd. Fr. Der Staat würde dann nicht wie heute 150 Mrd., sondern 230 Mrd. Fr. pro Jahr ausgeben. Die Prognose der Zielentwicklung zeigt jedoch, dass es mit Reformen möglich ist, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben auf eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1.8% zu beschränken. Die gesamten staatsquotenrelevanten Ausgaben würden dann 2010 leicht über 180 Mrd. Fr. liegen. Dies wären 30 Mrd. Fr. mehr als heute, aber fast 50 Mrd. Fr. weniger als die erwartete Trendentwicklung aufzeigt. Bei einer geschätzten Teuerung von 1.8% entspricht dieser Wachstumspfad einer realen Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben.

Staatsquotenrelevante Ausgaben 1990–2010
(in Mrd. Fr. p.a.)



Erläuterung 2 Hinweise zur Interpretation der künftigen Gesamtentwicklung

Eine Gesamtübersicht über die bisherige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zu geben, ist wegen der zahlreichen Kostenträger, Transferzahlungen und Doppelzählungen schwierig. Noch schwieriger ist eine Einschätzung der zukünftigen Entwicklung. Projektionen in eine weite Zukunft sind deshalb mit der nötigen Vorsicht zu interpretieren. Um trotzdem quantifizierte Aussagen über mögliche kommende Entwicklungen zu machen, versucht der vorliegende Bericht, mögliche Tendenzen bei den Ausgaben nach heutigem Kenntnisstand zu plausibilisieren und somit künftig zu erwartende Entwicklungspfade der Staatsquote einzuschätzen. Dabei werden **zwei Prognosen** gemacht:

1 Trendentwicklung: In einem ersten Schritt wird die Ausgabenentwicklung auf Basis der Fortführung der bisherigen Politik eingeschätzt. Diese Prognose der Trendentwicklung beruht auf den Finanzplänen der öffentlichen Haushalte, vor allem derjenigen des Bundes, sowie sonstigen offiziellen Dokumenten wie u.a. Botschaften zu Gesetzes- bzw. Verfassungsrevisionen. Teilweise werden auch weitere mögliche Reformen und Forderungen berücksichtigt, die in einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert werden. Nur dort, wo kein entsprechendes Zahlenmaterial verfügbar ist, also vor allem bei Ausgaben auf Gemeindeebene, wird auf eine Extrapolation der bisherigen Entwicklung abgestützt. Die Gesamtbetrachtung der öffentlichen Finanzen in Kapitel 4 ist das Ergebnis der Konsolidierung der detaillierten Einschätzung nach Aufgabengebieten in Kapitel 5.

2 Zielentwicklung: Ausgehend von der Trendentwicklung wird eine zweite Prognose berechnet. Die so genannte Zielentwicklung zeichnet die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben auf, wie sie durch die Berücksichtigung der in den Leitlinien formulierten Grundsätze und die Umsetzung der aufgeführten konkreten Massnahmen möglich wäre. Auf der Basis der Konsolidierung der detaillierten Einschätzungen nach Aufgabengebieten in Kapitel 5 zeigt die Gesamtbetrachtung in Kapitel 4, dass es möglich ist, die Ausgaben real zu stabilisieren. Wenn so das Wachstum der öffentlichen Ausgaben auf das Niveau der Inflation gesenkt würde, könnte es – bei entsprechendem Wirtschaftswachstum – gelingen, die Staatsquote im Laufe der nächsten zehn Jahre auf das Niveau von 1990 zurückzuführen. Bei schwächerem Wirtschaftswachstum könnte zumindest der Trend der ständig steigenden Staatsquote dauerhaft gebrochen werden.

Die geschätzten Wachstumszahlen beziehen sich auf die nächsten zehn Jahre. Nur im Bereich Soziale Wohlfahrt erstreckt sich die Analyse auf die nächsten zwanzig Jahre. Das ist aufgrund der Abhängigkeit von der Demographie sowohl möglich (gute Prognostizierbarkeit) als auch notwendig (grosse finanzielle Auswirkungen vor allem langfristig). Damit der Einfluss der Sozialversicherungsausgaben auf die gesamte Staatsquote dennoch bis 2020 aufgezeigt werden kann, wurde die Annahme getroffen, dass – sowohl bei der Trend- als auch der Zielentwicklung – die übrigen Ausgaben ab 2010 proportional zum (im jeweiligen Szenario angenommenen) BIP wachsen.

Die geschätzten Prognosen unterliegen grossen Unsicherheitsfaktoren. Einerseits sind die öffentlichen Ausgaben direkt von unvorhersehbaren Entscheiden des politischen Prozesses abhängig. Andererseits sind gewisse Annahmen über BIP-Wachstum, Inflation, Demographie und Zinssätze zu treffen. Im vorliegenden Bericht wurden die Annahmen übernommen, die dem Finanzplan des Bundes und den Berechnungen des BSV zugrunde liegen. Da die Entwicklung der Staatsquote massgeblich von der Annahme über das Wirtschaftswachstum abhängt, werden die konsolidierten Ergebnisse im Sinne einer Sensitivitätsanalyse – bei gleich bleibender Inflations- bzw. Ausgabenprognose – in **zwei Szenarien** präsentiert:

		Szenario starkes BIP-Wachstum	Szenario schwaches BIP-Wachstum
1999–2010	BIP-Realwachstum p.a.	1.6%	0.6%
	Teuerung p.a.	1.8%	1.8%
	BIP-Nominalwachstum p.a.	3.4%	2.4%
2010–2020	BIP-Realwachstum p.a.	0.9%	0.6%
	Teuerung p.a.	2.0%	2.0%
	BIP-Nominalwachstum p.a.	2.9%	2.6%

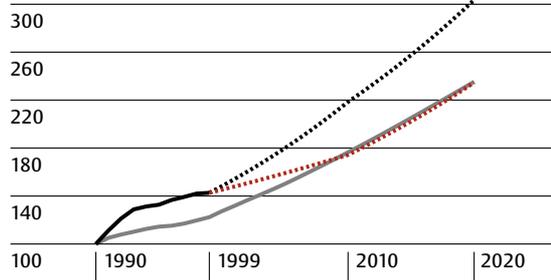
Basis: Finanzplan 2003–2005
des Bundes, Botschaft zur
11. AHV-Revision

BIP-Wachstum:
Entwicklung 1990–1999
Übriges: wie in Szenario
«starkes BIP-Wachstum»

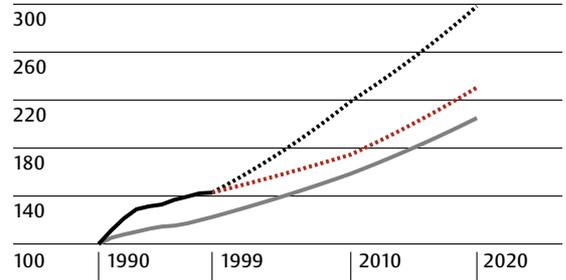
Selbst bei *starkem Wirtschaftswachstum* (siehe Grafik unten links) dürfte sich – ausgehend vom Ausgabenniveau von 1990 – die Schere zwischen Trendentwicklung und Entwicklung des BIP stetig weiter öffnen. Dies illustriert eindrücklich das überproportionale Wachstum der öffentlichen Ausgaben. Gelingt es aber, die der Zielentwicklung zugrunde liegenden Reformen zu verwirklichen, besteht durchaus die Chance, bis 2010 das in den 90er-Jahren verlorene Terrain wieder aufzuholen. Bei *schwachem Wirtschaftswachstum* (siehe Grafik unten rechts) öffnet sich die Schere zwischen der absehbaren Trendentwicklung der öffentlichen Ausgaben und der BIP-Entwicklung auf der Basis des Ausgabenniveaus von 1990 noch weiter. Die der Zielentwicklung zugrunde liegende finanzpolitische Korrektur würde hingegen den negativen Trend brechen und eine gewisse Annäherung der Wachstumspfade herbeiführen. Allerdings besteht hier nicht die Möglichkeit, das verlorene Terrain der letzten zehn Jahre vollständig wettzumachen.

Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und des BIP
(1990–2020, Index 1990 = 100)

Szenario starkes BIP-Wachstum



Szenario schwaches BIP-Wachstum



- Bisherige Entwicklung
- Trendentwicklung
- Zielentwicklung
- BIP

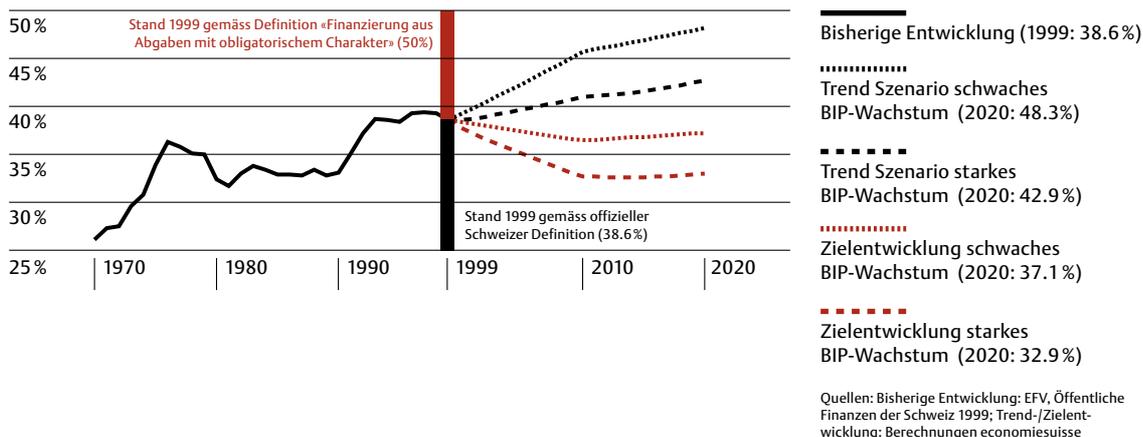
Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economieuisse

Betrachtet man rückblickend die bisherige Entwicklung und die Aussichten für die Staatsquote langfristig (siehe Grafik Seite 31 oben), erstaunt nicht, dass sich die prognostizierte Trendentwicklung in den Pfad der seit 1970 zu beobachtenden Tendenz einfügt. Die bisherige Entwicklung zeigt das langfristige Wachstum der Staatsquote seit 1970 und den erneuten sprunghaften Anstieg im vergangenen Jahrzehnt. So erreichte 1999 die Staatsquote 38,6%.

Die *Prognose zur Trendentwicklung* zeichnet ein ernüchterndes Bild von der schweizerischen Finanzpolitik. Wird nicht entschieden gegen die derzeitige Entwicklung gesteuert, werden die öffentlichen Ausgaben anhaltend überproportional wachsen und die Staatsquote ungebremst weiter steigen. Bei schwachem BIP-Wachstum bis 2020 besteht sogar die Möglichkeit, dass die Staatsquote nahe bei der 50-%-Schwelle liegen könnte. Selbst bei starkem BIP-Wachstum würde innerhalb der nächsten Jahrzehnte die Grenze von 40% klar überschritten. Damit würde die Schweiz ihre im Vergleich zu den meisten OECD-Staaten vorteilhafte Position in den Bereichen Staats- und Fiskalquote definitiv verspielen.

Die *Prognose der Zielentwicklung* zeigt allerdings, dass eine Trendwende möglich ist. Bei starkem Wachstum wäre in den nächsten zehn Jahren eine Rückführung der Staatsquote auf das Niveau von 1990 möglich. Gelingt es zusätzlich, die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben zwischen 2010 und 2020 auf einen nachhaltigen Pfad entlang

Entwicklung der Staatsquote 1970–1999 mit Prognosen bis 2020



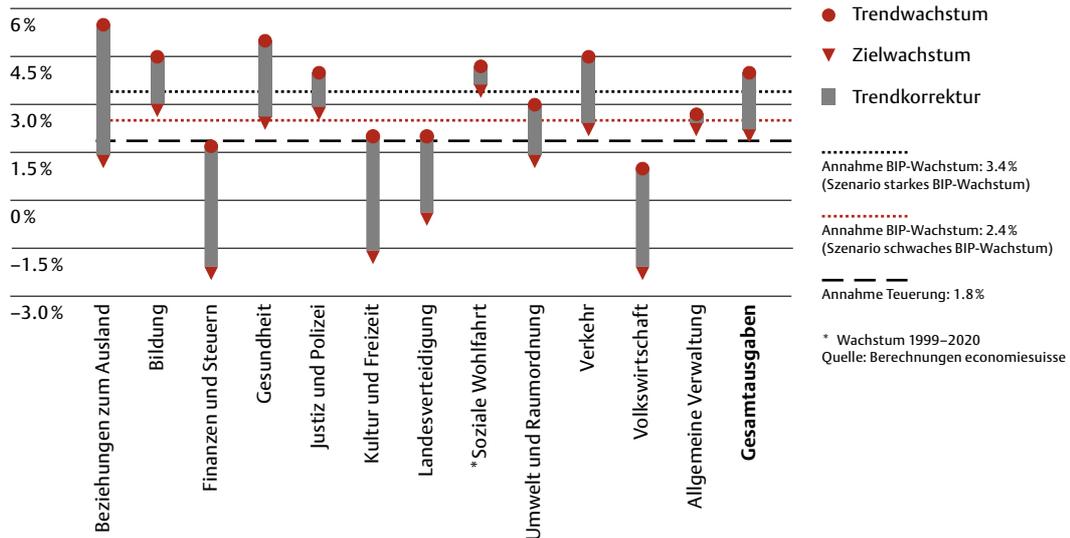
des Wirtschaftswachstums zu führen, könnte die Staatsquote langfristig auf einem vorteilhaften Niveau stabilisiert werden. Die Schweiz würde damit nicht nur ihre Vorteile im internationalen Standortwettbewerb verteidigen, sondern gleichzeitig ihre Spitzenposition zurückerobern. Selbst bei schwachem Wachstum kann eine mässige Senkung und anschliessende Stabilisierung der Staatsquote erreicht werden.

	Stand 1999 (Ausgaben in Mrd. Fr.)	Drohende Lage 2010 (Ausgaben in Mrd. Fr.)	Drohende Mehrbelastung 1999–2010 (in Mrd. Fr.)
Aufgabengebiete			
Beziehungen zum Ausland	2.1	3.9	+ 1.8
Bildung	22.0	35.7	+ 13.7
Finanzen und Steuern	8.9	10.7	+ 1.8
Gesundheit	17.7	30.2	+ 12.5
Justiz und Polizei	6.5	10.1	+ 3.6
Kultur und Freizeit	3.6	4.5	+ 0.9
Landesverteidigung	5.4	6.7	+ 1.3
Soziale Wohlfahrt	55.2	88.9	+ 33.7
Umwelt und Raumordnung	4.8	6.7	+ 1.9
Verkehr	12.1	19.6	+ 7.5
Volkswirtschaft	6.7	7.5	+ 0.8
Allgemeine Verwaltung	7.8	10.5	+ 2.7
Doppelzählungen	- 2.7	- 4.2	- 1.5
Gesamtausgaben	150.1	230.8	+ 80.7
BIP (2010: je nach Szenario)	388.6	503.4 → 561.0	
Staatsquote (2010: je nach Szenario)	38.6%	45.8% → 41.1%	

Quellen: 1999: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; 2010: Berechnungen economiesuisse

Die *Trendentwicklung nach Aufgabengebieten* (siehe Tabelle oben) vermittelt ein differenziertes Bild darüber, wie sich die drohende Mehrbelastung von total 80 Mrd. Fr. zwischen 1999 und 2010 zusammensetzt. Auch wenn die detaillierten Ausführungen hierzu im Kapitel 5 gemacht werden, sollen an dieser Stelle kurz die finanziel-

Prognosen Ausgabenwachstum 1999–2010 und Trendkorrektur nach Aufgabengebieten
(durchschnittliches Nominalwachstum p.a.)



len Eckwerte präsentiert und auf die finanzpolitisch bedeutendsten Politikfelder hingewiesen werden. Die Grafik oben zeigt die *strategische Schwergewichtsbildung* für eine Trendkorrektur. Sie ergibt sich aus dem Vergleich der angestrebten Wachstumsraten der verschiedenen Aufgabengebiete und aus der daraus folgenden Korrektur zu deren einzelnen erwarteten Trendentwicklung.

Im ausgabenstärksten Aufgabenbereich, der *Sozialen Wohlfahrt*, drohen – mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 4.2% – Mehrbelastungen bis über 30 Mrd. Fr. 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. Fr. betragen. Wenn gar die zahlreichen weiter gehenden Ausbaubehringen nicht zurückgewiesen werden sollten, droht die Finanzlage vollends aus dem Ruder zu laufen.

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% verzeichnen. Gesamthaft entstünden daraus Mehrausgaben von bis zu 14 Mrd. Fr. Damit läge das jährliche Ausgabenniveau für Bildung 2010 bei etwa 36 Mrd. Fr.

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%. Damit wären Mehrausgaben für die öffentliche Hand von bis 13 Mrd. Fr. zu befürchten. Ab 2010 müssten jährlich zirka 30 Mrd. Fr. aufgebracht werden. Insbesondere sollen sich zukünftig vermehrt die Kantone engagieren, so dass eine tief greifende Reform des Finanzierungssystems ernsthaft diskutiert wird.

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 umfangreiche finanzielle Unwägbarkeiten verbunden. Daher wäre mit einem jährlichen Ausgabenwachstum von etwa 4.5% zu rechnen. Das würde einem Sprung in Höhe von 8 Mrd. Fr. und einem Total von 20 Mrd. Fr. im Jahr 2010 entsprechen.

Die Ausgaben für *Justiz und Polizei* haben zwar im Vergleich zu anderen Gebieten ein relativ geringes Gewicht, doch auch hier drohen 2010 Mehrausgaben von annähernd 4 Mrd. Fr., so dass die Ausgabenhürde von 10 Mrd. Fr. überschritten würde. Dies ergäbe sich aus einem durchschnittlichen Ausgabenwachstum von 4.0% p.a. 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.

In den *übrigen Aufgabengebieten*, in denen bis 2010 insgesamt zirka 10 Mrd. Fr. 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 Mehrkosten 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.

Reformen in den Aufgabengebieten

5	Reformen in den Aufgabengebieten	36
5.1	Beziehungen zum Ausland	38
5.2	Bildung	42
5.3	Finanzen und Steuern	48
5.4	Gesundheit	52
5.5	Justiz und Polizei	58
5.6	Kultur und Freizeit	62
5.7	Landesverteidigung	66
5.8	Soziale Wohlfahrt	70
5.9	Umwelt und Raumordnung	80
5.10	Verkehr	84
5.11	Volkswirtschaft	88
5.12	Allgemeine Verwaltung	94
6	Anhang	98
6.1	Abkürzungsverzeichnis	98
6.2	Teilnehmer an der Erarbeitung des Ausgabenkonzepts	100

5 Reformen in den Aufgabengebieten

Jedes Kapitel (5.1 bis 5.12) entspricht jeweils einem Aufgabengebiet gemäss der offiziellen funktionalen Gliederung der öffentlichen Finanzen und folgt einem einheitlichen Aufbau:

1 Finanzielle Lage: Die finanzielle Lage eines Aufgabengebiets wird anhand der aktuellen Ausgabenstruktur und anhand der Ausgabenentwicklung analysiert.

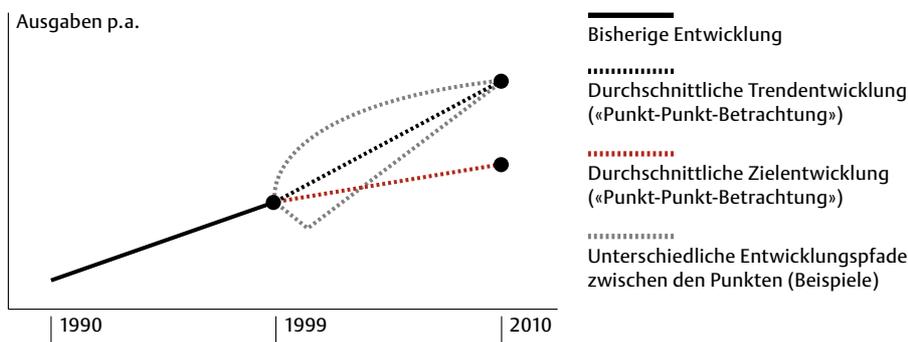
Die Analyse der *Ausgabenstruktur* zeigt, wie sich die Ausgaben in einem Aufgabengebiet 1999 zum einen auf die jeweiligen *Unterfunktionen* gemäss offizieller Definition (so wird z.B. Beziehungen zum Ausland in Entwicklungshilfe, politische Beziehungen und wirtschaftliche Beziehungen unterteilt) und zum anderen auf die verschiedenen *Staatsebenen* (Bund, Kantone, Gemeinden und staatliche Versicherungseinrichtungen) verteilen.

Die Analyse der *Ausgabenentwicklung* beinhaltet drei Elemente: die bisherige Entwicklung, die zukünftig absehbare Trendentwicklung sowie die anvisierte zukünftige Zielentwicklung (siehe auch Erläuterung Seite 29).

Die Ausgabenentwicklung von 1990 bis 1999 wird als *bisherige Entwicklung* bezeichnet. 1999 ist derzeit das letzte Jahr, für das konsolidierte Zahlen über die öffentlichen Ausgaben vorliegen.

Die *Trendentwicklung* zeigt die zu erwartende künftige Ausgabenentwicklung inkl. mögliche Mehrbelastungen im Zeithorizont von 1999 bis 2010. Nur im Bereich der Sozialen Wohlfahrt erstreckt sich – aufgrund der erst längerfristig wirkenden demographischen Veränderungen – die Analyse bis 2020. Das erwartete Wachstum ist als Durchschnittswert zu verstehen, der aus einer «Punkt-Punkt-Betrachtung» (Ausgaben 1999 – Ausgaben 2010) resultiert (siehe Grafik unten). Dieser berücksichtigt unterschiedliche Entwicklungspfade zwischen den beiden Punkten nicht. Somit kann nicht zwischen Niveau-, Wachstums- und Übergangseffekten unterschieden werden. Deshalb können Verzerrungen entstehen, wenn der berücksichtigte Zeithorizont (z.B. 2002 bis 2010) geändert oder wenn eine punktuelle Interpretation (z.B. Stand 2005) durchgeführt wird.

Hinweise zur Interpretation der Ausgabenentwicklung



Die in der Grafik zur finanziellen Entwicklung ebenfalls abgebildete *Zielentwicklung* beschreibt die mögliche Ausgabenentwicklung, die bei der konsequenten Umsetzung der Leitlinien für Reformen (siehe Seite 35 Punkt 2) sowie aller vorgeschlagenen und damit verbundenen Massnahmen (siehe Seite 35 Punkt 3) erreicht werden kann. Die Differenz zwischen Trend- und Zielwachstum bestimmt somit das Sparpotential im betreffenden Aufgabengebiet gegenüber der erwarteten Trendentwicklung. Da in der Trendentwicklung auch beabsichtigte Mehrbelastungen berücksichtigt werden, be-

inhaltet das Sparpotential nicht nur Einsparungen, die durch eine Reduktion von bereits existierenden Ausgaben entstünden, sondern auch solche, die aus Unterlassung bzw. Verhinderung von geplanten, absehbaren, hängigen oder möglichen Mehrbelastungen resultieren.

2 Leitlinien für Reformen: Die Leitlinien formulieren die strategische Ausrichtung im jeweiligen Aufgabengebiet unter besonderer Berücksichtigung der finanzpolitischen Optik. Für jedes Aufgabengebiet wird so ein Weg zu nachhaltig gesunden Finanzen aufgezeigt. Zugleich wird damit die Voraussetzung für eine wirkungsvolle Sachpolitik geschaffen. Dies bedingt oft, dass Systemreformen in den kostenträchtigsten Gebieten in die Wege geleitet und konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Effizienzsteigerung der staatlichen Tätigkeit gemacht werden.

3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung: Schliesslich werden Massnahmen aufgeführt, die grösstenteils konkret umsetzbar sind; sei es im Rahmen der Budgetierung oder durch Gesetzes- oder gar Verfassungsänderungen. Die Liste der Massnahmen ist keinesfalls abschliessend. Teilweise handelt es sich um bereits bekannte Vorschläge bzw. Forderungen, z.B. aus laufenden Gesetzesrevisionen.

Für die Abschätzung der finanziellen Potentialwirkung auf die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen wird zwischen einer *kurz-mittelfristigen* (zirka 3–5 Jahre) und *mittel-langfristigen* (zirka 5–10 Jahre) Optik differenziert. Diese Unterscheidung ist angebracht, weil sich gewisse Massnahmen erst später auswirken oder weil sie – praktisch bzw. politisch – nicht sofort umsetzbar sind. Auf eine zahlenmässige Quantifizierung der einzelnen erwähnten Massnahmen wird verzichtet; nicht zuletzt weil sie oft vernetzt mit anderen Massnahmen betrachtet werden müssen. Eine Einzelbetrachtung könnte insbesondere zu Doppelzählungen führen. Die Bewertung der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Massnahmen erfolgt auf einer Skala von eins bis drei.

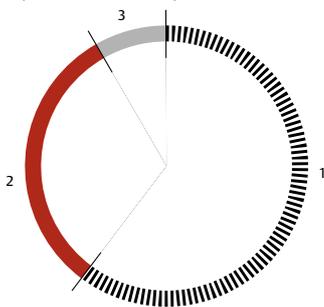
	schwach	mittel	stark
Einsparung gegenüber Trendentwicklung	↘	↘↘	↘↘↘
Keine Auswirkung gegenüber Trendentwicklung		→	
Mehrbelastung gegenüber Trendentwicklung	↗	↗↗	↗↗↗

Nach unten zeigende Pfeile kennzeichnen eine Sparwirkung, nach oben zeigende Mehrausgaben, wobei immer auf die Trendentwicklung Bezug genommen wird. Die Gesamtheit aller aufgeführten Massnahmen pro Aufgabengebiet erklärt somit, wie das Ausgabenwachstum der angegebenen Zielentwicklung erreicht werden kann. Die Zielentwicklung gibt Aufschluss über die mögliche quantifizierte Gesamtkorrektur gegenüber der Trendentwicklung. Die Anzahl der Pfeile pro Massnahme gibt also Aufschluss, inwieweit die jeweilige Massnahme zur Korrektur der Trendentwicklung und zur Erreichung der Zielentwicklung beiträgt. Damit wird ihr relatives Gewicht im Vergleich zu den anderen Massnahmen im jeweiligen Aufgabengebiet ersichtlich. Direkte Vergleiche sind somit nur innerhalb eines Bereiches zulässig.

5.1 Beziehungen zum Ausland

5.1.1 Finanzielle Lage

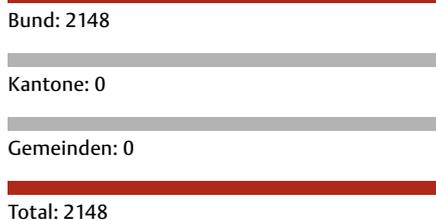
Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



- 1 Entwicklungshilfe: 1295
- 2 Politische Beziehungen: 674
- 3 Wirtschaftliche Beziehungen: 177

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)



Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes, weshalb auch dort sämtliche Ausgaben ausgewiesen werden. Den grössten Anteil am Posten machen die Ausgaben in der *Entwicklungshilfe* mit etwa 1.3 Mrd. Fr. aus. Zwei Amtsstellen koordinieren das schweizerische Engagement. Mit einem jährlichen Budget von 1.2 Mrd. Fr. steuert die im EDA angesiedelte DEZA den überwiegenden Teil der Ausgaben. Davon entfallen 0.8 Mrd. Fr. auf technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe (Beiträge an Entwicklungsfonds und an internationale oder schweizerische, zum Teil private Organisationen sowie Kosten für eigene Aktionen der DEZA), während 0.3 Mrd. Fr. für humanitäre Hilfe (humanitäre Aktionen und Nahrungsmittelhilfe, Beitrag an IKRK) aufgewendet werden. Der restliche Teil der Ausgaben für Entwicklungshilfe (0.1 Mrd. Fr.) untersteht dem im EVD angesiedelten seco und wird für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen aufgewendet. Gemessen am BSP liegt in der Schweiz der Anteil der Entwicklungshilfe bei 0.3%.

Die Kategorie *politische Beziehungen* (0.7 Mrd. Fr.) beinhaltet vor allem die Aufwendungen des EDA für Verwaltung, Botschaften und Konsulate, wobei Personalkosten ungefähr 40% der Ausgaben ausmachen. Bei den restlichen Ausgaben dieses Postens handelt es sich um Beiträge an internationale Organisationen (z.B. Kern-UNO, OSZE, Europarat), Kostenbeteiligungen an friedenserhaltenden Operationen sowie Aufwendungen im Zusammenhang mit der «Genève internationale».

In die Kategorie *wirtschaftliche Beziehungen* (0.2 Mrd. Fr.) fallen kleinere Posten wie die Finanzhilfe an die osec und Beiträge an internationale Organisationen wie OECD, WTO oder EFTA. Mehr als die Hälfte der Aufwendungen in diesem Posten machen die dem seco unterstellten Mittel für Finanzhilfen im Rahmen der Osthilfe aus. Weitere durch das DEZA koordinierte Mittel im Rahmen der Osthilfe werden im Posten politische Beziehungen verbucht. Bei der Osthilfe handelt es sich jedoch eigentlich um Entwicklungszusammenarbeit. Zu erwähnen sind schliesslich noch die Garantieverpflichtungen der Schweiz von über 7.0 Mrd. Fr. im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an regionalen Entwicklungsbanken sowie an der Weltbank und der EBRD. Bis jetzt haben diese Engagements kaum zu einer Beanspruchung der Kredite geführt.

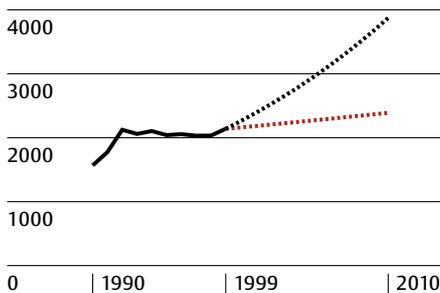
Die Ausgaben des Asylwesens werden nicht diesem Aufgabengebiet zugeordnet. Gemäss offizieller Statistik nach Funktionen werden sie grösstenteils im Bereich Soziale Wohlfahrt (siehe Kapitel 5.8) verbucht, wo sie unter dem Posten Flüchtlingshilfe im Inland als Fürsorgeausgaben erscheinen.

Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Seit 1990 sind die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland um rund ein Drittel gestiegen. Zuvor hatte die Schweiz hier eine explosionsartige Ausgabenentwicklung bis 1992 zu verzeichnen. Grund dafür war vor allem die zu Beginn der 70er-Jahre praktisch nicht existierende staatliche Entwicklungshilfe, die es aufzubauen galt. Allein zwischen 1985 und 1992 haben sich die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland mehr als verdoppelt, da die Schweiz sowohl die Transformationsphase in Osteuropa mit finanzieller Hilfe unterstützt und ihr diplomatisches bzw. konsularisches Vertretungsnetz in diesen Staaten ausgebaut als auch in dieser Periode nachhaltig humanitäre Hilfe geleistet hat. Auch der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen fällt in diese Zeit. Nach 1992 haben sich hingegen die Gesamtausgaben im Zeichen der Bemühungen zur Haushaltsdisziplin stabilisiert.

Trendentwicklung: Nach der Stabilisierung in den 90er-Jahren zeigt der Ausgabentrend seit 1999 wieder nach oben. Die zukünftige Entwicklung dieses Aufgabengebiets

Entwicklung der Ausgaben
(1990–2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: 3.3% p.a.

..... Trendentwicklung: 5.5% p.a.

..... Zielentwicklung: 1.0% p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

steht ganz im Zeichen der Diskussion um das BSP-Quotenziel für die Ausgaben der *Entwicklungshilfe*. Der Bundesrat will mit einem jährlichen Wachstum von fast 7% die Ausgaben im Verlaufe dieses Jahrzehnts auf 0.4% des BSP anheben. Im Jahr 2001 hätte dies bereits über 0.4 Mrd. Fr. Mehrausgaben bedeutet. Werden jedoch die Aufwendungen im Rahmen der Osthilfe zusätzlich berücksichtigt, wie etwa in den OECD-Statistiken, weist die Schweiz bereits heute eine Quote von 0.35% aus. Gewisse Kreise plädieren sogar für eine Erhöhung der Quote auf 0.7%, was 1999 Mehrausgaben von ungefähr 1.7 Mrd. Fr. entsprochen hätte. Im Bereich der *politischen Beziehungen* werden die zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit der UNO-Vollmitgliedschaft der Schweiz verbucht. Ab 2003 muss die Schweiz den vollen Jahresbeitrag von etwa 0.1 Mrd. Fr. leisten. Bereits heute zahlt die Schweiz jährlich 0.5 Mrd. Fr. an die UNO und ihre Unterorganisationen (inkl. Bretton-Woods). Die Ausgabenentwicklung im Bereich *wirtschaftliche Beziehungen* ist hingegen stabil. Der Bundesrat rechnet somit mit einem jährlichen Wachstum von 5.5% über den gesamten Bereich für die nächsten Jahre, um insbesondere seine Ziele in der Entwicklungshilfe erreichen zu können. Angesichts der im Raum stehenden weitergehenden Forderungen ist nicht von einem tieferen Trendwachstum bis 2010 auszugehen. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es jedoch möglich sein, das durchschnittliche Ausgabenwachstum auf 1.0% p.a. zu stabilisieren.

5.1.2 Leitlinien für Reformen

Die schweizerische *Entwicklungshilfe* kann sich im internationalen Kontext sowohl quantitativ als auch qualitativ durchaus sehen lassen. Eine vermehrte Schwerpunktbildung mit zeitlich befristeten Projekten und Programmen («sunset-Klauseln») ist finanzpolitisch geboten und sachlich sinnvoll. In der bilateralen Entwicklungshilfe muss sowohl der «good governance» als auch dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe mehr nachgelebt werden. Der Mitteleinsatz muss vermehrt auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet werden, weshalb dem Engagement in Transitionsländern kritisch zu begegnen ist. Die Prioritäten des schweizerischen Engagements sollten regelmässiger überprüft und flexibler gesetzt werden. Das gilt vor allem für freiwillige Beiträge an internationale Organisationen. Ein BSP-Quotenziel und erst recht eine BSP-Regelbindung würden diesen Handlungsspielraum einschränken, weshalb sie auch rein ordnungspolitisch abzulehnen sind – ohne dabei die schweizerische Entwicklungshilfe in Frage zu stellen. Denn kein Ausgabenbereich kann aus dem Verteilungskampf um knappe staatliche Mittel herausgehalten werden. Zudem gilt es zu bedenken, dass staatlich finanzierte Hilfe nur einen Teilaspekt des Entwicklungsprozesses darstellt. Insbesondere gilt es, die Teilnahme der Entwicklungsländer am internationalen Waren- und Dienstleistungsaustausch zu erleichtern, z.B. durch die Marktöffnung in den Industrieländern für Produkte, bei denen Entwicklungsländer komparative Vorteile haben. Ausserdem füllen Direktinvestitionen nicht nur die Lücke begrenzter inländischer Ersparnisse, sondern ermöglichen den Transfer von Managementwissen und Technologie.

Das *diplomatische und konsularische Netz* weist zum Teil überholte Strukturen auf. So erfolgt die zwischenstaatliche Zusammenarbeit immer mehr auf multilateraler Ebene wie z.B. im Rahmen der UNO. Die Mehrkosten der UNO-Vollmitgliedschaft sind aber durch Sparmassnahmen bei freiwilligen Beiträgen aufzufangen. Bei internationalen Organisationen, wo die Schweiz Mitglied ist und Beiträge zahlt, sollte sie auf einen effizienten Mitteleinsatz hinwirken. Sinnvollerweise soll sie dort aktiv werden, wo sie im Vergleich zu anderen Ländern komparative Vorteile aufweist und auf übertriebenen Aktivismus verzichten. Eine Straffung des bilateralen Vertretungsnetzes, wie dies auch andere Länder vornehmen, würde weitere Einsparungen ermöglichen. Besonders die Notwendigkeit konsularischer Vertretungen wird durch die Entwicklung moderner Infor-

mationstechnologien (vgl. E-Government, Medienberichterstattung, umfangreichere öffentlich zugängliche Informationen) zunehmend relativiert. Rein administrative Aufgaben können zudem mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden und verlangen nicht in jedem Fall Präsenz an Ort und Stelle.

5.1.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Entwicklungshilfe		
1 Bekämpfung einer starren BSP-Regelbindung wie eines BSP-Quotenziels, da sie den Handlungsspielraum zur flexiblen Bildung von Schwerpunkten einschränken. Staatlich finanzierte Hilfe bildet nur einen Teilaspekt unter vielen, um den Entwicklungsprozess nachhaltig zu stützen. Es gilt, weitere ebenso wichtige Akzente zu setzen.	↘↘↘	↘↘↘
2 Stärkere Schwerpunktbildung. Dazu ist es unerlässlich, die zeitliche Befristung von Projekten und Programmen strenger zu handhaben, so z.B. in der Osthilfe.	↘	↘↘
3 Festhalten – im Gegensatz zum diplomatischen Bereich – am bilateralen Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, da er bezüglich Effektivität, Effizienz und Konzentration der Hilfe positiv zu bewerten ist. Mehr Zurückhaltung gegenüber der Teilnahme an internationalen Programmen.	↘	↘↘
4 Nutzung von Synergien zwischen Entwicklungshilfe und Asylbereich. Die Rückkehrprogramme für Bosnien und Kosovo waren ein Erfolg. Eine bessere Zusammenarbeit zwischen Bundesämtern in der Steuerung der Flüchtlingsströme ist anzustreben, um weitere Synergiepotentiale zu erschliessen.	↘	↘
5 Überprüfung des Aufwands für Personal, Koordinationsbüros und verwaltungsinterne Projekte. Die beabsichtigte Aufwandsteigerung von z. T. über 50% zwischen 1999 und 2002 – in zweistelligen Millionenbeträgen – scheinen angesichts der sonst gleich bleibenden Ausgaben unangemessen.	↘	↘
Politische und wirtschaftliche Beziehungen		
6 Straffung des diplomatischen und konsularischen Netzes. Die zunehmende Bedeutung des Multilateralismus ermöglicht eine Überprüfung der bilateralen Aktivitäten, namentlich im nahen Ausland. Eine regionale Arbeitsteilung im bilateralen Netz lässt weitere Einsparungen zu.	↘	↘↘↘
7 Kostenneutrale Integration der Folgekosten des UNO-Beitritts im Budget des EDA. Da lediglich 12% der Beiträge an das UNO-System Pflichtbeiträge sind, können dort die jährlichen Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Vollmitgliedschaft kompensiert werden.	↘↘	↘↘
8 Generell restriktivere Handhabung der freiwilligen Beiträge an internationale Organisationen. Die Schweiz muss Schwerpunkte setzen und nicht auf breiter Front in einer Spitzenposition sein.	↘	↘
9 Vermehrter Einsatz der Schweizer Delegierten für eine effiziente Mittelallokation der internationalen Organisationen, bei denen die Schweiz Mitglied ist. Obwohl die Beiträge meist auf der Basis von objektiven Beitragsschlüsseln und bzw. oder vertraglich fixiert sind, gibt es im Rahmen der Mitwirkung in diesen Organisationen Möglichkeiten, auf deren Ausgabengebahren Einfluss zu nehmen.	→	↘
10 Verzicht auf politischen Aktivismus auf internationaler Ebene und restriktivere Handhabung der Reisetätigkeit der Bundesverwaltung (Häufigkeit, Delegationsgrösse, Doppelspurigkeiten zwischen Ämtern bzw. Departementen). Eine Reduktion sollte insbesondere durch eine bessere Einschaltung der Botschaften, Missionen bzw. Delegationen sowie Nutzung der Möglichkeiten des Multilateralismus erreicht werden können. Zudem keine staatliche Finanzierung der Reise- und Unterkunftskosten der NGO-Vertreter an internationale Konferenzen.	↘↘	↘↘
11 Kostendämpfende Massnahmen im diplomatischen Dienst ohne Beeinträchtigung der Leistungsqualität. Vermehrte Einstellung von einheimischem, zum Teil erheblich günstigerem Personal im Administrativbereich der Botschaften. Prüfung, wo Konsulate durch Honorarkonsulate mit nebenamtlichen Honorarkonsulen ersetzt werden können. Vermehrter Einsatz moderner Kommunikationstechnologie im Administrationsbereich, wie z.B. die neue Datenbank für die Betreuung und Verwaltung der Auslandschweizer.	↘	↘

<p>12 Stufenweiser Rückzug aus der Osthilfe – unter Wahrung der Schweizer Interessen beim IWF und Berücksichtigung der Lage auf dem Balkan. Ursprünglich als befristetes Engagement zur Unterstützung des Umbruchs Anfang der 90er-Jahre durch das Parlament beschlossen, wurden die Aufwendungen für die Osthilfe für neue Zwecke erneuert und steigen immer noch. Die besondere Stellung der Osthilfe mit eigenen Verwaltungsstrukturen sowie Rahmenkredit ist auch nicht mehr gerechtfertigt. Notwendige Projekte sind im Rahmen der ordentlichen Entwicklungszusammenarbeit zu betreiben.</p>	<p>↘ ↘</p>	<p>↘ ↘ ↘</p>
<p>13 Beschränkung der Beiträge zugunsten der Handelsförderung (Finanzhilfe an die osec) auf Markterschliessungsaktivitäten zugunsten von KMU im Sinne öffentlicher Güter (Bereitstellung von Marktinformationen, Organisation gemeinsamer Messen, Vertretungsbüros usw.).</p>	<p>↘</p>	<p>↘</p>

5.2 Bildung

5.2.1 Finanzielle Lage

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Die *Volksschulen*, bestehend aus Primarschulen und Sekundarstufe I (Sekundar-, Realschulen), machen mit einem Aufwand von 11.4 Mrd. Fr. über die Hälfte der gesamten Bildungsausgaben aus. Sie werden vollständig von Gemeinden und Kantonen finanziert.

Für die (*höhere*) *berufliche Ausbildung* kommen öffentliche Hand und Wirtschaft gemeinsam auf, wobei die Hauptlast des Staatsanteils (3.9 Mrd. Fr.) bei den Kantonen liegt.

Die *allgemein bildenden Schulen* (Maturitätsschulen), deren Aufwendungen sich auf 1.8 Mrd. Fr. belaufen, werden von den Kantonen getragen.

Die *Hochschulen* (ETH, Universitäten und Fachhochschulen), deren Ausgaben von 3.8 Mrd. Fr. je hälftig von Bund und Kantonen getragen werden, sind – bedingt durch die unterschiedlichen Trägerschaften – durch eine uneinheitliche Finanzierung gekennzeichnet. Der Bund beteiligt sich an den Fachhochschulen in seinem Kompetenzbereich mit 33%, an den kantonalen Hochschulen mit 25%, während die ETH vollständig durch den Bund getragen werden.

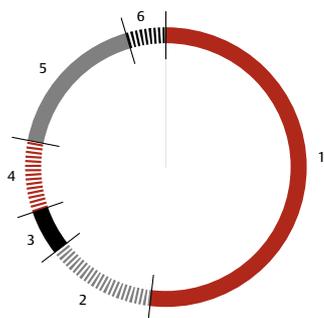
Der Posten *Übriges* besteht vorwiegend aus Aufwendungen für die *Grundlagenforschung* (0.7 Mrd. Fr. ausschliesslich auf Stufe Bund) und aus sonstigen Verwaltungskosten. Die Ausgaben für die Forschung im weiten Sinne sind jedoch auf viele Institutionen und verschiedene Aufgabengebiete verteilt. Wenn man die Aufwendungen für die *angewandte Forschung* (0.6 Mrd. Fr.), die in den jeweiligen Bereichen (Energie, Verkehr, Gesundheit, Landwirtschaft usw.) verbucht und deshalb nicht in den Zahlen der Grafik links oben enthalten sind, hinzuzählt, kommt man für den Bund insgesamt auf Forschungsausgaben von 1.3 Mrd. Fr. Die Grundlagenforschung umfasst dabei nationale Forschungsaktivitäten und internationale Forschungsprogramme, wobei sich in einigen Fällen Abgrenzungsprobleme mit der angewandten Forschung ergeben. Die Forschung an den Hochschulen ist in den 1.3 Mrd. Fr. jedoch nicht enthalten, weil sie buchhalterisch nur schwer vom Lehrbetrieb zu trennen ist.

Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Die Nachfrage nach Bildungsleistungen wird von der Anzahl Schüler, Lehrlinge und Studenten, der Ausbildungsdauer sowie der gewünschten Qualität der Ausbildung bestimmt. Im letzten Jahrzehnt dürfte die demographische Alterung der Gesellschaft infolge steigender Lebenserwartung und niedrigerer Geburtenrate die gesamte Kostenentwicklung eher stabilisierend beeinflusst haben. Jedoch hat die Zahl der Studierenden auf Tertiärstufe kontinuierlich zugenommen. Auf der Angebotsseite bleibt der Personalaufwand der bestimmende Ausgabenfaktor, dies besonders bei Volksschulen und allgemein bildenden Schulen. Für den ganzen Bildungs- und Forschungsbereich macht dieser 65% der Gesamtausgaben aus. Die Entwicklung des Personalaufwands war wesentlich von der generell moderaten Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor geprägt.

Trendentwicklung: Längerfristig dürfte sich der demographische Trend einer tiefen Geburtenrate – mit ihren Folgen auf die Gesamtzahl von Schülern, Lehrlingen und Studenten – verstärkt fortsetzen. Auf die Ausgaben sollte dies stabilisierend wirken. Allenfalls könnte eine verstärkte Immigration diesem Trend entgegenwirken. Ein Andrang auf universitärer Stufe ist jedoch ohne Gegenmassnahmen voraussehbar. In einigen Kantonen bestehen zudem bei der Lehrerschaft Begehren nach sich an der Privatwirtschaft orientierenden Lohnkorrekturen, die dem momentanen Personalmangel entgegenwirken sollen. Dies würde eine massgebliche ausgabenrelevante Aufstockung des

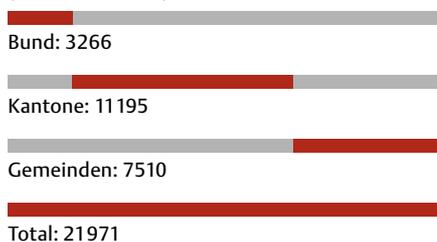
Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



- 1 Volksschulen: 11 384
- 2 Berufsbildung: 2 796
- 3 Höhere Berufsbildung: 1 144
- 4 Allgemein bildende Schulen: 1 829
- 5 Volkshochschulen: 3 808
- 6 Übriges: 1 011

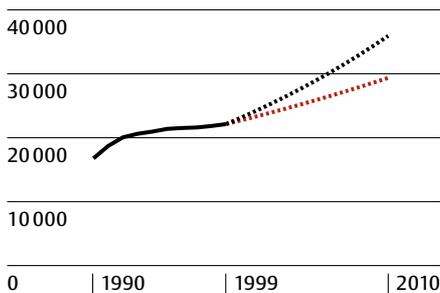
Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)



Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Entwicklung der Ausgaben
(1990–2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: 3.1% p.a.

..... Trendentwicklung: 4.5% p.a.

..... Zielentwicklung: 2.6% p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

Bestands an Lehrkräften auslösen. Darüber hinaus sind Bürokratisierungstendenzen, insbesondere bei Volksschulen, zu beobachten. Die Finanzplanzahlen der Kantone weisen deshalb grosse Unterschiede auf: Die Kantone Zürich und Freiburg etwa planen jährliche Ausgabenerhöhungen von rund 5%, der Kanton Bern rechnet mit einem Ausgabenwachstum von unter 1% p.a. Dass darüber hinaus das zu erwartende Ausgabenwachstum für den gesamten Bereich deutlich über der Lohnsummenentwicklung liegen könnte, steht im Zusammenhang mit den laufenden Reformen im Bereich der Berufsbildung und der tertiären Ausbildung. Der Bundesrat sieht in seinem neuesten Finanzplan ein jährliches Ausgabenwachstum von 3.6% bis 2005 für den Bereich «Bildung und Grundlagenforschung» vor. Dabei ist er bereit, das Engagement des Bundes für die Berufsbildung und für die Grundlagenforschung (insbesondere für Beiträge an den Schweizerischen Nationalfonds) um 6.1% respektive 5.4% p.a. zu erhöhen. Gewisse Kreise plädieren bei dieser Gelegenheit für eine «Bildungsoffensive». Verschiedene Vorschläge liegen vor, die insgesamt Mehrausgaben in Milliardenhöhe fordern. Zudem könnte die nächste Botschaft über die Förderung der Bildung, Forschung und Technologie (BFT-Botschaft) ab 2004 weitere jährliche Aufstockungen der Bundesausgaben in dreistelliger Millionenhöhe bewirken. Angesichts der vielfältigen drohenden Mehrbelastungen ist insgesamt von einem deutlich überproportionalen Ausgabenzuwachs im Bildungsbereich auszugehen. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es allerdings möglich sein, das durchschnittliche Ausgabenwachstum auf 2.6% p.a. zu konzentrieren.

5.2.2 Leitlinien für Reformen

Die geplanten und zum Teil schon laufenden Reformen zur Stärkung des schweizerischen Bildungssystems sind zu unterstützen. Dies sollte jedoch primär über strukturelle Reformen erzielt werden, um die vorhandenen Mittel mit grösserem Wirkungsgrad einsetzen zu können. Im relativen Vergleich der Ausgabenentwicklung der verschiedenen Aufgabengebiete ist allerdings eine Prioritätensetzung auf die Bildung zu befürworten. Die Schweiz braucht weiterhin ein starkes staatliches Bildungssystem, das Chancengleichheit für alle gewährleistet.

An der kantonalen Schulhoheit sollte festgehalten werden. Dabei muss aber eine verstärkte Kooperation zwischen den Kantonen angestrebt werden. Trotz vereinzelten Verbesserungsmöglichkeiten hat das heutige System der öffentlichen *Grundschulen* (Primar- und Sekundarstufe) einen relativ hohen Stand. Deshalb ist auf dieser Stufe Skepsis gegenüber Privatisierungsbestrebungen und angelsächsischen Systemen (Bildungsgutscheine) angebracht. Jedoch sollen im Interesse eines vermehrt qualitätsfördernden Wettbewerbs private Schulen komplementär zu den öffentlichen Schulen wirken können. Ein generell früherer Schuleintritt, der heute im internationalen Vergleich hoch liegt, drängt sich auf.

Die Attraktivität der *Berufslehre und -matura* muss erhalten bzw. gesteigert werden. Das duale System als Verbundaufgabe von Wirtschaft, Kantonen und Bund bildet die Voraussetzung dazu. Die Wirtschaft soll dabei weiterhin einen grossen Teil der Verantwortung tragen. Die Einführung der Berufsmatura und die Möglichkeit zur Weiterbildung an Fachhochschulen mit erleichterter Durchlässigkeit bis zum Universitätsstudium sind wichtige Reformelemente. Am Ende der obligatorischen Schulzeit soll die Berufsausbildung Jugendlichen als gleichwertige Alternative zu Maturitätsschulen offen stehen. Einheitliche Grundregelungen auf Bundesstufe erhöhen die Transparenz und Vergleichbarkeit. Auch wenn die Berufslehre eine Stärke des schweizerischen Ausbildungssystems ist, dürfte die klassische Berufslehre in ihrer Bedeutung tendenziell zurückgehen. Denn im Produktionsbereich gibt es doppelt so viele Lehrstellen wie im Dienst-

leistungsbereich, so dass im Zuge des Strukturwandels die Lehrstellen trotz steigender Lehrlingsquote zurückgehen werden. Für viele Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich ist deshalb die schulische Ausbildung der klassischen Berufslehre vorzuziehen.

Die *Maturität* sollte früher abgeschlossen werden. Angesichts des grossen Anteils Studienabbrecher nach dem ersten Jahr an der Universität muss die Selektionsfunktion des Gymnasiums im Hinblick auf das Universitätsstudium wieder stärker wahrgenommen werden – auch um die Gleichbehandlung zum Zugang über die Fachhochschulen sicherzustellen. Die Maturität muss so selektionieren, dass Eintrittsprüfungen für Hochschulen vermieden werden können. Nur so lässt sich der ursprüngliche Sinn der Maturität (Nachweis der Hochschulreife) beibehalten.

Die Stärkung der *Hochschullandschaft* wird ein zentraler Faktor für den Forschungs- und Wirtschaftsplatz Schweiz im 21. Jahrhundert sein. Die dabei notwendigen Reformen erfordern nicht nur eine stärkere Gewichtung des staatlichen Engagements gegenüber den anderen Aufgabengebieten, sondern vor allem Effizienzsteigerung im ganzen Wissenschaftssystem. Eine rein inputorientierte Denkweise wäre deshalb nicht der richtige Ansatz. Der Bund sollte seine Koordinationsfunktion in Zukunft stärker auf die Festlegung formaler Aspekte und durch ein einheitliches Finanzierungsregime für alle Hochschulen mit leistungsorientierten Pauschalbeiträgen beschränken. Denn durch grössere Autonomie, Wettbewerb und Differenzierung der Universitäten werden die eingesetzten Ressourcen effizienter verwendet sowie Doppelspurigkeiten abgebaut. Durch Spezialisierung und dank der entlastenden Wirkung durch den gleichzeitigen Aufbau der Fachhochschulen können sich die schweizerischen Universitäten wieder vermehrt darauf konzentrieren, Zentren der internationalen Exzellenz zu schaffen. Die Mobilität der Studierenden sollte dabei selbstverständlich werden. Die Einführung des Bachelor-/Master-Systems sollte nicht nur diese Mobilität national und international erleichtern, sondern auch die Durchlässigkeit zur Berufswelt erhöhen und die Studienzeit verkürzen. Um Anreize für einen zügigen Studienabschluss zu schaffen und auch um den Wettbewerb zwischen den Universitäten über die Nachfrage spielen zu lassen, sollten die Studiengebühren erhöht werden. Damit die Chancengleichheit gewährleistet bleibt, ist das System von Darlehen zu günstigen Konditionen zu verstärken.

Das Haupttätigkeitsfeld des Staates in der *Forschungspolitik* sollte in erster Linie die freie Grundlagenforschung sein. Sie wurde in den letzten Jahren zugunsten der angewandten Forschung zurückgedrängt. Das ist ordnungspolitisch problematisch. Angewandte Forschung sollte primär von privaten Unternehmen betrieben werden, wobei sich der Staat im Rahmen der KTI massvoll mitbeteiligen kann.

5.2.3. Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

		kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Volksschulen			
14	Grundsatzdiskussion über den Auftrag der Volksschulen führen. Effizienzsteigerungen in den Volksschulen könnten sich ergeben, wenn die Strategie bzw. der Auftrag klar und eng definiert, dafür konsequent umgesetzt wird. Heutzutage haben die Volksschulen immer mehr Aufgaben zu erfüllen (therapeutische, erzieherische, sozialpädagogische usw.).	→	↘↘
15	Sicherstellung der Qualität des Lehrpersonals statt genereller Ausbau der Bestände. Bei der obligatorischen Ausbildung bilden die Lehrerlöhne die Hauptkosten. Es ist wichtig, weiterhin qualifiziertes und motiviertes Lehrpersonal zu haben. Dies setzt entsprechende Rahmenbedingungen voraus. Die sich wegen der demographisch bedingten tiefen Geburtenhäufigkeit stabilisierende Zahl von Schülern rechtfertigt allerdings nur eine moderate Kostenentwicklung in der Grössenordnung der Inflation, auch wenn die Aufgaben im Zusammenhang mit der steigenden Anzahl von Kindern ausländischer Herkunft weiterhin zunehmen dürften.	↘↘	↘↘↘
16	Nutzung des Sparpotentials bei Bau und Bewirtschaftung der Infrastruktur (z.B. Fremdnutzung von Schulhäusern, Turnhallen, Schwimmbädern), insbesondere zwischen benachbarten Gemeinden.	↘	↘↘↘
17	Keine Erneuerung der Anschubfinanzierung des Bundes für das PPP-Projekt «Schulen ans Netz», da es sich um eine einmalige Hilfe handelt und der Bereich der Volksschulen grundsätzlich in die kantonale Kompetenz fällt. Kosten einer Anpassung an neue Technologien (Infrastruktur, Weiterbildung) sind im Rahmen der ordentlichen, kantonalen Bildungsbudgets zu kompensieren.	↘	↘
18	Verstärkte Kooperation zwischen den Kantonen, z.B. im Bereich der Lehrmittel oder der Bildungsgänge. Der Einsatz neuer Technologien (E-Learning) birgt langfristig weitere Sparpotentiale, hauptsächlich in höheren Stufen.	→	↘↘
19	Gezielte Reduktion des nicht lehrenden Personalapparats. Diese Massnahme verspricht zwar vergleichsweise geringe budgetäre Einsparungen, verbessert jedoch Lehrklima und -qualität und bremst ein weiteres Fortschreiten der Bürokratisierung der Bildung, insbesondere bei Volksschulen. Ein kostenneutrales Doppellehrer-System könnte hingegen geprüft werden, um auch Massnahmen für externe Unterstützungsangebote einsparen zu können.	→	→
20	Einführung des früheren Schuleintritts. Da die Schuldauer gleich lang sein soll, dürfte diese Reform kaum ausgabenrelevante Auswirkungen haben.	→	→
Berufsbildung und höhere Berufsbildung			
21	Den heute noch nicht abgeklärten Finanzbedarf für den Bereich Berufsbildung in eine Gesamtschau bringen und kritisch hinterfragen.	→	↘↘
22	Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) als Rahmengesetz. Ziel ist es, die berufliche Grund- mit der Weiterbildung zu koordinieren, die Koordinationsbemühungen der Kantone zu fördern, private Trägerschaften anzuerkennen und die Voraussetzungen für ergebnisorientierte Pauschal- und/oder Globalsubventionen (statt wie heute aufwandorientierte Beiträge) zu schaffen. Dabei soll der Anteil des Bundes höchstens 25% betragen – dies ist bereits eine beträchtliche Erhöhung – und darf nicht zu einem Automatismus verkommen.	↘	↘
23	Integration der Berufe im Bereich Gesundheit, Soziales und Kunst in den Geltungsbereich des neuen BBG, damit Transparenz und Einheitlichkeit der Regeln gewährleistet werden.	→	→
24	Berufliche Weiterbildung im Sinne der Erwachsenenbildung als Sache der Betroffenen (Arbeitnehmer und Arbeitgeber). Eine staatliche Finanzierung wäre eine falsche Antwort. Hingegen kann der Bund die steuerlichen Anreize für die Weiterbildung verbessern und ein einheitliches Zertifizierungssystem in der beruflichen Weiterbildung einführen.	→	→
25	Abschaffung der Bundesbeiträge an Bauten und an Mieten im Rahmen der Pauschalbeiträge im Rahmen der NFA. Der Raumbedarf in der Berufsbildung ist weitgehend gedeckt. Deshalb ist eine Überführung in die abschliessende Kompetenz der Kantone sinnvoll.	→	↘

		kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Allgemein bildende Schulen			
26	Integrale Bewahrung der kantonalen Zuständigkeit für Maturitätsschulen.	→	→
27	Der generell frühere Abschluss, insbesondere bei der Maturität, ist anzustreben. Dabei ist auch die Möglichkeit des Überspringens von Klassen für herausragende Schüler zu gewährleisten.	→	↘
28	Stärkere Selektionsfunktion der Maturitätsschulen. Grundsätzlich kann es aber kein Ziel sein, die Maturitätsquote tief zu halten. In einem liberalen Bildungssystem ergibt sich diese aus den freien Entscheidungen von Schülern und Eltern.	↘	↘↘
29	Sicherstellung der Qualität des Lehrpersonals statt genereller Ausbau der Bestände. Bei den allgemein bildenden Schulen bilden die Lehrerlöhne die Hauptkosten. Es ist wichtig, weiterhin qualifiziertes und motiviertes Lehrpersonal zu haben. Dies setzt entsprechende Rahmenbedingungen voraus. Die sich wegen der demographisch bedingten tiefen Geburtenhäufigkeit stabilisierende Zahl von Schülern rechtfertigt allerdings nur eine moderate Kostenentwicklung höchstens in der Grössenordnung der Inflation.	↘	↘↘
30	Prüfung einer Neuorganisation des Unterrichts. Effizienzsteigerungen sind möglich durch Zusammenlegen von Klassen bei Frontalunterricht (Vorlesung wie an den Universitäten), Einführung eines Tutorensystems bzw. bessere Ausnutzung der neuen Technologien.	↘	↘↘
31	Rückzug des Bundes aus den Ausbildungsbeihilfen (Stipendien) auf der Sekundarstufe II – ausschliessliche kantonale Kompetenz im Sinne der NFA.	→	↘
Hochschulen			
32	Zusammenfassung der Bereiche Bildung, Forschung und Technologie (Gruppe für Wissenschaft und Forschung, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft sowie Bundesamt für Berufsbildung und Technologie) in einem Departement, um die Organisationsstruktur auf Stufe Bund zu vereinfachen und somit Synergieeffekte zu realisieren.	↘	↘
33	Möglichst grosse Autonomie der Hochschulen (ETH, Universitäten, Fachhochschulen) und Beschränkung der Rolle des Bundes auf eine Grundsatzgesetzgebung im Sinne einer Koordination (Festlegung von Minima für Zulassungsbedingungen, Definition der akademischen Grade und Anerkennung der Diplome).	→	↘↘
34	Bekämpfung von Bestrebungen, die bloss auf eine einseitige Verstärkung des finanziellen Engagements des Bundes bei Hochschulen ohne strukturelle Reformen abzielen (Erhöhung der Grundbeiträge an die kantonalen Universitäten, Ausdehnung und Erhöhung der Subventionen für Fachhochschulen, Anpassung des Leistungsauftrags für den ETH-Bereich), weil sie rein inputorientiert sind.	↘↘↘	↘↘↘
35	Stärkere Ersetzung der aufwandorientierten Kostenbeiträge durch leistungsorientierte Pauschalbeiträge bei der finanziellen Unterstützung der Hochschulen durch den Bund. Die an keine Auflagen geknüpften Investitionsbeiträge für Hochschulbauten sind durch punktuelle projektgebundene Beiträge zu ersetzen, die subsidiär zur Anwendung kommen sollen, wenn gesamtschweizerische Anliegen vorliegen. Einheitlicher Beitragssatz des Bundes und der Kantone für alle Hochschulen (Universitäten, ETH und Fachhochschulen). Ausbau der Studiengebühren. Im Rahmen dieser Reformen ist nur eine gezielte Erhöhung der Bundesbeteiligung bei der Diskussion über die BFT-Botschaft gerechtfertigt.	→	→
36	Damit sie schlagkräftig handeln können, sollen Hochschulen im Rahmen ihrer Autonomie dafür sorgen, dass die Administration schlank bleibt und dass die Vielfalt an Instanzen gestrafft wird.	↘	↘
37	Bildung von «pôles d'excellence» durch Abbau von Doppelspurigkeiten zwischen Universitäten und zwischen Universitäten und ETH. Damit können Skalenerträge erzielt werden. Insbesondere können Geisteswissenschaften der ETH an die Universitäten ausgelagert werden. Umgekehrt können die Universitäten in Zürich und Lausanne Naturwissenschaften an die ETH auslagern.	↘↘	↘↘
38	Bessere regionale Koordination des Hochschulangebots, Zusammenfassung in Kompetenzzentren bei einer kritischen Masse an Studierenden, um Studiengänge mit geringer Nachfrage zu stärken und gleichzeitig Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Eine gewisse Mobilität darf den Studierenden dabei zugemutet werden.	↘	↘↘
39	Erhaltung der Ausbildungsbeihilfen im Tertiärbereich als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen im Sinne der NFA. Dabei gilt es, Mindeststandards interkantonal zu harmonisieren, das Subventionssystem mit der Pauschalierung zu vereinfachen und Darlehen statt Stipendien stärker zu betonen.	→	↘

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
40 Möglichkeit von Eintrittsprüfungen für die Hochschulen, falls die Maturität nicht richtig selektioniert. Das erste Studienjahr an der Universität ist hingegen als Evaluationsjahr vorzusehen. Die Studienzeit ist zudem durch die Möglichkeit eines mehrstufigen Abschlusses zu verkürzen. In diesem Sinne ist die Einführung des Bachelor/Master-Systems (Bologna-Erklärung) zu begrüßen.	↘	↘↘↘
41 Finanzierung der Fachhochschulen nach den gleichen Grundsätzen wie für die Universitäten. Der Aufbau der Fachhochschulen soll jedoch mittelfristig eine entlastende Wirkung für die Universitäten, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, entfalten.	↗↗	→
42 Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sollen Fachhochschulen im Rahmen ihrer Autonomie die heutige Anzahl der Studiengänge reduzieren oder sich untereinander besser koordinieren.	→	↘
Forschung		
43 Stärkere Gewichtung der Grundlagenforschung im Verhältnis zur angewandten Forschung (siehe auch Kapitel 5.11 Volkswirtschaft für konkrete Massnahmen im Bereich der KTI).	→	→
44 In erster Linie vorhandene Mittel effizienter und gezielter einsetzen, einzelne staatliche Forschungsprogramme strenger überprüfen und sie bei Bedarf konsequent anpassen. Insbesondere sind die Grundlagenforschungskredite von unbegründet darunter verbuchten Projekten der angewandten Forschung im Interesse der Transparenz zu bereinigen. Dies ist die Voraussetzung für einen gezielten Mitteleinsatz im Rahmen der BFT-Botschaft.	↘	↗
45 Bessere Abstimmung der zunehmenden finanziellen Beteiligung an internationalen bzw. EU-Forschungsprogrammen mit der schweizerischen Programmforschung. Auf Gebieten, wo ein EU-Fenster existiert, ist – um Doppelspurigkeiten zu vermeiden – keine eigenständige Programmforschung in der Schweiz zu betreiben. Insgesamt sollte dies eine Redimensionierung im Rahmen der Erneuerung des Zahlungsrahmens für Forschungsförderung nach sich ziehen.	→	→
46 Abschaffung der NFP, da sie häufig qualitativ nicht überzeugend sind und zum Teil für Ressortforschung missbraucht werden.	↘	↘

5.3 Finanzen und Steuern

5.3.1 Finanzielle Lage

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

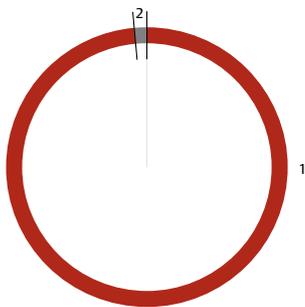
Das Aufgabengebiet Finanzen und Steuern besteht fast gänzlich aus Ausgaben für die *Vermögens- und Schuldenverwaltung* in der Höhe von 8.7 Mrd. Fr., deren finanzielle Last von Bund (3.7 Mrd. Fr.), Kantonen (2.4 Mrd. Fr.) und Gemeinden (2.6 Mrd. Fr.) getragen wird. Seinerseits besteht dieser Unterposten praktisch nur aus *Zinsausgaben* für Schulden der öffentlichen Haushalte (8.1 Mrd. Fr.). Daneben werden auch Emissionskosten und Kosten für Liegenschaften des Finanzvermögens hier aufgeführt. Werden die Zinserträge (2.0 Mrd. Fr.) von der Einnahmenseite mitberücksichtigt, so beläuft sich die gesamte *Nettozinslast* der öffentlichen Haushalte auf 6.1 Mrd. Fr., wovon praktisch die Hälfte (2.9 Mrd. Fr.) beim Bund anfällt. Die Entwicklung der Zinsausgaben wird vom allgemeinen Zinsniveau und von der Höhe der öffentlichen Verschuldung bestimmt. Die gesamte Verschuldung betrug 1999 rund 200 Mrd. Fr., wovon 98 Mrd. Fr. beim Bund, 63 Mrd. Fr. bei den Kantonen und 39 Mrd. Fr. bei den Gemeinden anfielen. Die Ausgaben unter dem Titel Finanzen und Steuern sind somit zum erdrückenden Teil nichts anderes als das Negativbild aller anderen Ausgaben und Steuereinnahmen der Vergangenheit, das Sediment der kumulierten Defizite. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass die Defizite der Vergangenheit die Schulden der Gegenwart sind und die Schulden der Gegenwart mit Zinsen in der Gegenwart bedient werden müssen. Zwischen Defiziten, Schulden und Zinsen ergibt sich ein dynamischer Prozess, der letztlich nur via *eigentliche Reformen* in den übrigen einzelnen Aufgabengebieten zu kontrollieren ist. Schulden und Zinsen auf Schulden können nicht direkt, sondern höchstens indirekt durch Disziplin in den übrigen Bereichen beeinflusst werden.

Dem Aufgabengebiet Finanzen und Steuern werden statistisch auch *Einnahmenanteile* (z.B. Kantonsanteile an Bundeseinnahmen oder Gemeindeanteile an kantonalen Steuern, aber auch Steueranteile für die AHV) und Ausgaben für den *Finanzausgleich* auf Stufe der Kantone und der Gemeinden zugeordnet. Allerdings gibt es noch keinen expliziten, nach einheitlichen Regeln organisierten Finanzausgleich im Verhältnis Bund-Kantone und unter den Kantonen. Bei der Konsolidierung der verschiedenen öffentlichen Haushalte gleichen sich per Saldo alle Beträge des Finanzausgleichs und der Einnahmenanteile praktisch aus, allerdings nicht im Verhältnis zu den Sozialwerken. Um Kohärenz und Transparenz der definierten Aufgabengebiete zu gewährleisten, sind die Einnahmenanteile zugunsten der Sozialwerke, insbesondere die Anteile am Mehrwertsteuerprozent für die AHV (1.2 Mrd. Fr.), die in der offiziellen Statistik dem Bereich Finanzen und Steuern zugeordnet werden, hier nicht aufgeführt. Sie werden im Aufgabenbereich Soziale Wohlfahrt behandelt (siehe Kapitel 5.8).

Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Das massive Ausgabenwachstum von jährlich 5.6% zwischen 1990 und 1999 ist auf die unkontrollierte Entwicklung der Zinsausgaben zurückzuführen und ist die Folge einer massiv gestiegenen Verschuldung der öffentlichen Haushalte, insbesondere auf Bundesstufe. Dies widerspiegelt eine insgesamt unausgewogene Finanzpolitik im vergangenen Jahrzehnt. Infolge eines überbordenden Ausgabenwachstums sind – trotz Erschliessung neuer Steuerquellen – hohe Defizite bei gleichzeitig schwachem Wirtschaftswachstum entstanden. Infolge eines deutlich sinkenden Zinsniveaus zeichnete sich jedoch seit 1995 eine gewisse Stabilisierung bei den Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte ab. Die seit 1998 abnehmenden Defizite haben zudem die angespannte Lage beim Verschuldungsniveau etwas entschärft. Möglich wurde dies dank der vorläufig besseren Wirtschaftsentwicklung und einer gewissen momentanen Ausgaben disziplin, darunter auch das Stabilisierungsprogramm 1998.

Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



1 Vermögens- und Schuldenverwaltung: 8740

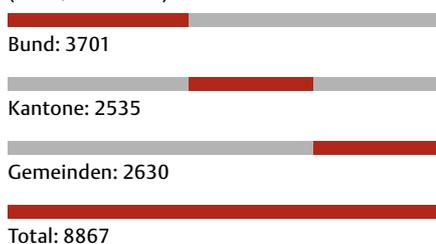
2 Übriges: 127

P.M.:

- Einnahmenanteile
- Finanzausgleich

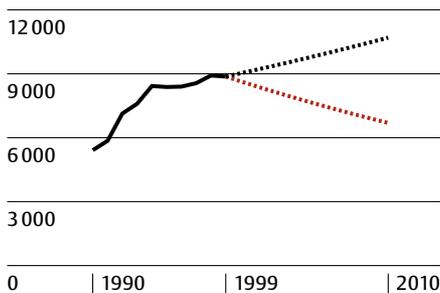
Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)



Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Entwicklung der Ausgaben
(1990–2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: +5.6% p.a.

..... Trendentwicklung: +1.7% p.a.

..... Zielentwicklung: -2.5% p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

Trendentwicklung: Auch wenn die aktuellen Rechnungsabschlüsse ein relativ ausgeglichenes Bild auf Kantons- und Gemeindeebene zeigen, lassen die jüngsten Entwicklungen sowie die langfristigen Perspektiven einen Rückfall zur negativen alten Dynamik befürchten. Die Bundesrechnung wies 2001 bereits wieder ein Defizit von 1.3 Mrd. Fr. auf. Gleichzeitig sieht der vom Parlament behandelte Finanzplan bis 2005 eine jährliche Ausgabenerhöhung von beinahe 5% vor. Dieser Rhythmus liegt deutlich über dem, was man im gleichen Zeitraum für das Wirtschaftswachstum erwarten darf. Hinzu kommen weitere Forderungen nach Neuausgaben, die zum Teil vom ausserordentlichen Überschuss von 4 Mrd. Fr. im Jahr 2000 geschürt worden sind. Ein Ausweg aus der Defizitwirtschaft scheint daher keinesfalls gesichert. Entscheidend für die künftige Ausgabenentwicklung wird sein, ob die von Volk und Kantonen gutgeheissene Schuldenbremse ihre Wirkungen entfalten wird. Der Ausgabenplafond hat sich nun über einen Konjunkturzyklus hinweg grundsätzlich nach der Einnahmendecke auszurichten. Die Schuldenbremse zwingt somit zur Haushaltsdisziplin. Man erhofft sich damit, strukturelle Ungleichgewichte zu verhindern sowie Defizite und Verschuldung einzudämmen. Auf Stufe der Kantone bzw. der Gemeinden werden jedoch nur vereinzelt Instrumente wie das der Schuldenbremse angewendet.

Bei der Bestimmung des zu erwartenden Schuldenniveaus gilt es zudem, zahlreiche absehbare Finanzierungsaktionen, die sich ausserhalb der üblichen Rechnungsabschlüsse (wie z.B. die Rekapitalisierung der Post, die Sanierung von Pensionskassen oder die gewährten Darlehen im Rahmen des Fonds für Eisenbahngrossprojekte) verschuldungstreibend auswirken, zu berücksichtigen. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass allfällige ausserordentliche Einnahmen – wie z.B. die überschüssigen Goldreserven der Nationalbank – konsequent für den Schuldenabbau, sondern vermehrt zur Finanzierung staatlicher Aktivitäten verwendet werden, was auch staatsquotenerhöhend sein dürfte. Insgesamt wird daher von einer moderat steigenden Entwicklung der Verschuldung unter, bzw. entsprechend dem BIP-Wachstum (d.h. eine leichte Abnahme, bzw. Stabilisierung der Verschuldungsquote), bei gleichbleibendem Zinsniveau, ausgegangen. Offen bleibt, ob das Zinsniveau auch in Zukunft auf dem gegenwärtigen tiefen Niveau bleiben wird. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es möglich sein, die Ausgaben durchschnittlich um jährlich 2.5% zu reduzieren.

5.3.2 Leitlinien für Reformen

Dem *Schuldenproblem* ist die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken. Wenn es gelingt, die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand unter Kontrolle zu bringen, haben Steuersenkung und Schuldenabbau nebeneinander Platz. Die Schuldenbremse ist das geeignete Instrument, um sicherzustellen, dass bei einer umfangreichen, präventiven Steuersenkung keine strukturellen Defizite entstehen und dass sich die notwendige Ausgabendisziplin institutionell durchsetzt. Der Erschliessung von zusätzlichen Einnahmenquellen ist daher Einhalt zu gebieten. Umfangreiche ausserordentliche Einnahmen oder Erlöse aus dem Verkauf von Staatsvermögen – wie z.B. bei den überschüssigen SNB-Goldreserven – sind grundsätzlich für den Schuldenabbau einzusetzen.

Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft und den dem Staat unterschiedlich zugewiesenen Aufgaben ergeben sich zwischen einzelnen Kantonen und Gemeinden zum Teil erhebliche Steuerbelastungsunterschiede. Diese sollten aus Gründen der Steuergerechtigkeit und der Solidarität unter den Kantonen und Gemeinden ein gewisses Mass nicht überschreiten. Es bedarf deshalb – im Zusammenhang mit Massnahmen zur Entflechtung der Aufgaben, zur Kompetenzklärung und zur Verbesserung der interkantonalen bzw. interkommunalen Zusammenarbeit – der Einführung eines transparenten und wirksamen, jedoch massvollen *Finanzausgleichs im engeren Sinne*. Ziel

muss es sein, alle Kantone und Gemeinden mit genügend Eigenmitteln auszustatten, damit sie ihre Aufgaben in ausreichender Weise erfüllen können, ohne dabei ihre Steuerhoheit einzuschränken oder eine Nivellierung der Fiskalquote nach oben zu bewirken.

Um Verzerrungen in der Zuteilung der Ressourcen zu reduzieren, Geldströme innerhalb der öffentlichen Haushalte zu vereinfachen und das Setzen finanzpolitischer Prioritäten zu ermöglichen, sind existierende *Zweckbindungen* zu überprüfen und neue zu vermeiden. Ferner sind Einnahmenanteile anderer öffentlicher Institutionen bzw. Haushalte auf ein Minimum zu beschränken. Deshalb ist längerfristig die direkte Bundessteuer in eine Finanzausgleichssteuer (als alleiniges Instrument für diesen Zweck auf Stufe Bund) umzuwandeln. Schliesslich sind alle prozeduralen Massnahmen zu unterstützen, die zu gesunden, transparenten und vereinfachten Finanzen beitragen und die Mitbestimmung der Bürger in wichtigen finanzpolitischen Angelegenheiten verstärken.

5.3.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Vermögens- und Schuldenverwaltung		
47 Einsatz der Schuldenbremse des Bundes im Interesse einer Kurskorrektur bei der Ausgabenentwicklung. Mit entsprechenden Steuersenkungen wird eine Trendwende bei den Ausgaben institutionell durchgesetzt. Die Schuldenbremse zwingt zur notwendigen Haushaltsdisziplin, ohne dabei in strukturelle Ungleichgewichte zu geraten.	↘ ↘	↘ ↘ ↘
48 Einführung – wo möglich und sinnvoll – einer Schuldenbremse in den Kantonen und in den Gemeinden.	→	↘
49 Erstellen eines Schuldenabbauplans im Umfang von insgesamt zirka 50 Mrd. Fr. für alle öffentlichen Haushalte bis 2010. Dafür sind vorrangig allfällige ausserordentliche Einkünfte der öffentlichen Hand einzusetzen. Konkretisierung mit den nächsten drei Massnahmen.		
50 Verwendung der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank, die für Geld- und Währungspolitik nicht mehr gebraucht werden, für den Schuldenabbau auf Stufe Bund und Kantone. Ablehnung sowohl der «Goldinitiative» als auch des dazugehörigen Gegenvorschlags in seiner heutigen Form. Beide missachten das berechnete Anliegen des Schuldenabbaus und tragen zu einer weiteren Erhöhung der Staatsquote bei.	↘ ↘ ↘	↘ ↘ ↘
51 Anpassung der Vereinbarung über die Dividendenausschüttungspolitik der SNB für die nächsten zehn Jahre. Vorhandene Rückstellungen dürfen nicht abgebaut werden, um damit staatliche Ausgabenströme aufrechtzuerhalten bzw. auszuweiten. Gewinnabführungen der SNB sind in erster Linie für den Schuldenabbau von Bund und Kantonen zu verwenden. Zu diesem Zweck ist das Notenbankgesetz entsprechend anzupassen.	↘ ↘	↘ ↘ ↘
52 Ausschliessliche Verwendung des Erlöses aus einem schrittweisen Rückzug des Bundes aus der Swisscom sowie aus allfälligen weiteren (Teil-)Privatisierungen, insbesondere auf Kantonsebene, für den Schuldenabbau.	↘ ↘	↘ ↘ ↘
53 Strengere Regeln für Bürgschaften sowie für die Gewährung von vollverzinslichen Darlehen und von Eigenkapital an Dritte im Finanzhaushaltsgesetz verankern, um spätere Schuldenaltlasten zu vermeiden. Insbesondere ist bei dem Erfordernis einer marktüblichen Mindestrentabilität und bei deren – für anerkannte und unabhängige Branchenspezialisten – plausiblen Nachweis anzusetzen.	↘ ↘	↘ ↘ ↘
54 Keine spezialgesetzlichen Lösungen zur Finanzierung ausserordentlicher Ausgaben (z.B. Sanierung, Kapitalaufstockung, Ausfinanzierung von Regiebetrieben), sofern sie eine Erhöhung der Staatsverschuldung zur Folge haben. Bei derartigen Geschäften sind die Anforderungen der Schuldenbremse so zu berücksichtigen, dass kein «versteckter» Anstieg der Verschuldung und damit keine Aushöhlung der Zielsetzung der Schuldenbremse stattfinden.	↘ ↘	↘ ↘ ↘
55 Lockerung – wo möglich und sinnvoll – der Vorschriften für die Anlagepolitik von öffentlichem Finanzvermögen. Dadurch dürfte, zumindest mittelfristig, eine Verringerung der Nettozinslast dank einer besseren Rendite herbeigeführt werden.	→	↘

Finanzausgleich

56	Unterstützung der NFA in ihren Grundzügen. Das Projekt muss den Kantonen ermöglichen, sich von der Vormundschaft Berns zu lösen. Auch die Wettbewerbsmechanismen müssen weiterhin ihre positiven Wirkungen entfalten können. Nur so kann das föderalistische System wiederbelebt und einer schleichenden Zentralisierung entgegengewirkt werden. Das Projekt muss zudem weiter gehende Entflechtungen erfassen und neutral für den Steuerzahler auf Stufe Bund sein. Erfolg verspricht die NFA nur, wenn aus dem komplexen Räderwerk der Umverteilung keine Entgleisungen entstehen und der Staat dabei seine Aufgaben effizienter und mit geringerem Einnahmenbedarf erfüllen kann. Die NFA stellt ausserdem das Verhältnis zur Regionalpolitik und zum «Service public» in ein neues Licht.	→	↘ ↘
57	Unterstützung von innerkantonalen Verbesserungen der Finanzausgleichsmechanismen, sofern sie mit Massnahmen zur Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden, zur Kompetenzklärung bzw. zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit gekoppelt sind. Derartige Reformen dürfen auf keinen Fall steuernivellierende Wirkung entfalten und müssen die Steuerautonomie der Gemeinden beachten.	↘	↘
58	Festhalten an einem gesunden und auf einer fairen Basis beruhenden Steuerwettbewerb. Allfällige Bestrebungen, die auf eine materielle Steuerharmonisierung abzielen, werden daher entschieden bekämpft. Steuerwettbewerb rechtfertigt sich aus ökonomischer Sicht, weil er sich in einer rationelleren Nutzung der Fiskalquellen und in einer grösseren administrativen Effizienz auswirkt. Dieser Wettbewerb ermöglicht somit, die Fiskalbelastung zu begrenzen. Er ist aber auch Ausdruck des Föderalismus und spiegelt die kantonalen Präferenzen in der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen wider.	↘	↘

Einnahmenanteile

59	Überprüfung und Abbau von existierenden Zweckbindungen. Neue Zweckbindungen sind zu vermeiden. Insbesondere sind die Aufgabengebiete Landwirtschaft, Verkehr und Soziale Wohlfahrt unter die Lupe zu nehmen. Zweckbindungen verursachen Verzerrungen in der Zuteilung der Ressourcen und erschweren die Setzung finanzpolitischer Prioritäten. Sie schränken damit den Handlungsspielraum sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite ein. Diese Nachteile überwiegen bei weitem die politökonomische Begründung einer Zweckbindung. Zur Verwirklichung des Äquivalenz- oder des Verursacherprinzips sind jedoch Zweckbindungen zulässig. Dabei darf keine Zweckentfremdung entstehen.	↘	↘
60	Direkte Bundessteuer längerfristig in eine Finanzausgleichssteuer (als alleinige für diesen Zweck bestimmte Bundessteuer) umwandeln, so dass deren Einnahmen möglichst weitgehend auf die Kantone aufgeteilt werden. Dagegen sind die Einnahmenanteile der Kantone an der LSVA, dem Militärpflichtersatz und der Verrechnungssteuer zu streichen. Diese Massnahme bringt Transparenz in die Finanzflüsse.	→	↘

Übrige Finanzen und Steuern

61	Fortführung bzw. Ausbau von direktdemokratischen Entscheidungsmechanismen auf allen Staatsebenen, sowohl in steuer- (Erschliessung neuer Steuern, Maximalsätze, Steuerquotenziele) wie auch in finanzpolitischen (z.B. obligatorisches bzw. fakultatives Finanzreferendum für grössere Verpflichtungskredite) Angelegenheiten. Insbesondere auf Stufe Bund ist die Einführung eines obligatorischen Finanzreferendums für bedeutende Kredite zu unterstützen. Gemäss fiskalischer Äquivalenz ist es selbstverständlich, dass wichtige Ausgaben von denjenigen genehmigt werden, die sie später über die Steuern zu bezahlen haben.	↘ ↘ ↘	↘ ↘ ↘
62	Institutionelle wie auch fachliche Stärkung finanzpolitischer Gremien bzw. Organe (Finanzkommissionen, Eidgenössische Finanzkontrolle, parlamentarische Verwaltungskontrolle) für die Erarbeitung von konkreten Sparvorschlägen und die Kontrolle der Umsetzung. Das Parlament muss seine verfassungsmässigen Funktionen als Planer künftiger Bundesausgaben und als Überprüfer der Massnahmen auf ihre Wirksamkeit richtig wahrnehmen können. Gleiches gilt auf Kantonsstufe.	↗	↗
63	Einführung eines neuen Rechnungsmodells auf Stufe Bund, das die Transparenz und die Effizienz der finanzpolitischen Entscheide erhöht und somit Finanz- und Sachpolitik verknüpft. Dabei soll eine finanzpolitische Gesamtschau systematisch möglich sein.	→	↘
64	Konsequente zeitliche Befristung der Subventionen auf allen Staatsebenen («sunset legislation»). Erneuerung nur über den Gesetzgebungsweg. Dabei gilt es, eine permanente Überprüfung in Form von rollenden Subventionsberichten zu gewährleisten.	↘ ↘	↘ ↘

5.4 Gesundheit

5.4.1 Finanzielle Lage

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Die staatlichen Ausgaben unter dem Titel *Gesundheit* decken sich nicht mit dem üblichen Begriff Gesundheitswesen (als Dienstleistungssektor mit verschiedenen Zweigen und Zulieferbranchen). Sie entsprechen auch nicht sämtlichen – obligatorischen und freiwilligen – durch das Krankenversicherungsgesetz (KVG) finanzierten und geregelten Ausgaben. Die Verschiedenartigkeit der involvierten Kostenträger (privat und staatlich), sich zum Teil überlappende Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen sowie komplizierte Finanzierungsmechanismen erschweren einen transparenten Überblick über die Finanzierung des Gesundheitssystems. Im internationalen Vergleich zählt die Schweiz zu den Ländern mit dem höchsten Anteil Gesundheitskosten am BIP. Insgesamt betragen die Kosten des Gesundheitswesens 1999 41.6 Mrd. Fr.; davon stellte die öffentliche Hand nur 17.7 Mrd. Fr. sicher. Ein wesentlicher Teil der Finanzierung der Gesamtkosten des Sektors erfolgt über Individualprämien bei der Krankenversicherung. Die Versicherungseinrichtungen, die sich mit obligatorischen Krankenversicherungsbeiträgen finanzieren, gelten in der Schweiz als privat und die damit verbundenen Ausgaben im Umfang von 10.8 Mrd. Fr. im Jahr 1999 werden deshalb gemäss offizieller Definition nicht der Staatsquote zugerechnet.

Die Beiträge der öffentlichen Hand an *Krankenanstalten* (Spitäler, Kranken- und Pflegeheime sowie psychiatrische Kliniken) belaufen sich auf 13.9 Mrd. Fr. und werden von Kantonen und Gemeinden getragen. Diese Beiträge bilden den Löwenanteil der öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen. Ein Teil dieser Spitalfinanzierung wird den Kantonen allerdings von den Krankenversicherern als gemäss KVG anrechenbarer Kostenanteil zurückerstattet. Nach heutigem System kommen Kantone und Gemeinden für die Investitionen der öffentlichen Spitäler auf. Demgegenüber werden die Betriebskosten der öffentlichen Spitäler durch die Krankenversicherer bis zu 50% übernommen, während Kantone und Gemeinden die Restlast tragen.

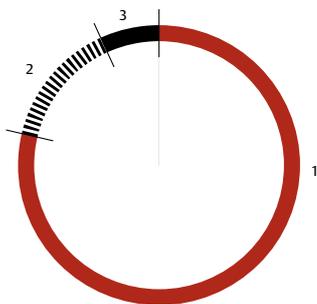
2.6 Mrd. Fr. schüttet der Staat jährlich in Form von *KVG-Prämienverbilligungen* für Einkommensschwache aus. 1999 bezogen über 2.3 Mio. Personen Prämienverbilligungen. Derzeit kommt der Bund für zwei Drittel der Ausgaben, die Kantone für einen Drittel auf. Die Beteiligung der einzelnen Kantone ist jedoch nach der Finanzkraft abgestuft. Die Kantone haben zudem die Möglichkeit, ihren Anteil um maximal 50% zu kürzen, was aber auch eine Kürzung des Bundesbeitrags im gleichen Verhältnis nach sich zieht. Diese Subjektfinanzierung ist zwar nach offizieller Statistik dem Aufgabenbereich Soziale Wohlfahrt (siehe Kapitel 5.8) zugeordnet, wird hier aber, wie das KVG, im Zusammenhang mit dem Gesundheitswesen betrachtet, um die Vollständigkeit über die öffentlichen Ausgaben zu gewährleisten.

Unter *Übriges* werden insbesondere die ambulante Krankenpflege, die Krankheitsbekämpfung (Forschung und Prävention) und die Lebensmittelkontrolle zusammengefasst. Es handelt sich um Ausgaben von 1.2 Mrd. Fr., die ebenfalls vorwiegend von Kantonen und Gemeinden finanziert werden.

Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Im letzten Jahrzehnt sind die Staatsausgaben im Gesundheitswesen stark gewachsen. Die Zunahme blieb jedoch im Vergleich zur Entwicklung der Kosten des gesamten Gesundheitssektors eher verhalten, weil sich die Kostenexplosion insbesondere auf die Höhe der individuellen KVG-Prämien auswirkte. Massiv steigende Kosten im Gesundheitswesen sind jedoch ein international zu beobachtendes Phänomen. Dafür, dass sich die Kosten des gesamten Gesundheitswesens zwischen

Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



1 Krankenanstalten: 13 902

2 KVG-Prämienverbilligungen: 2 578

3 Übriges: 1 201

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)

Bund: 1842

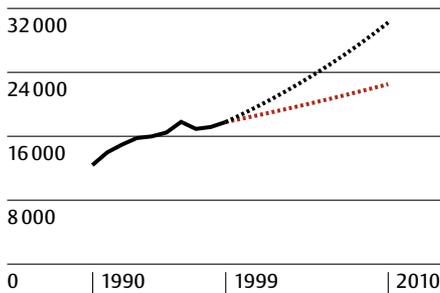
Kantone: 9805

Gemeinden: 6034

Total: 17 681

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Entwicklung der Ausgaben (1990 – 2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: +4.2% p.a.

..... Trendentwicklung: +5.0% p.a.

..... Zielentwicklung: +2.2% p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

1985 und 1999 mehr als verdoppelt haben, sind insbesondere folgende Faktoren verantwortlich: die steigende Lebenserwartung mit entsprechend gestiegenem Pflegebedarf, die medizinischen und technischen Innovationen, die zunehmende Ärztedichte, steigende Ansprüche an die Medizin, die Mengenausweitung im Konsum sowie anhaltende Überkapazitäten und Doppelspurigkeiten, vor allem bei Spitälern. Das Preiswachstum der Medikamente und der ärztlichen Behandlung blieb hingegen moderat. Der für die öffentliche Hand massgebliche Kostenfaktor bleibt weiterhin die Entwicklung der Spitalkosten, die in den letzten Jahren weit überproportional wuchsen.

Das 1996 in Kraft getretene KVG brachte eine klare Trennung zwischen obligatorischer Grundversicherung und privater Zusatzversicherung sowie den Übergang auf die Subjekthilfe im Krankenversicherungssektor (in Form von Prämienverbilligungen). Weil die Prämien der Grundversicherung nach KVG zwar kosten- aber nicht risikogerecht ausgestaltet sind, ist diese keine reine Versicherung. Die Einheitsprämie im Obligatorium drückt soziale Ziele aus, indem sie eine Umverteilung nach Gesundheitszustand (von Gesunden zu Kranken), Alter (von Jungen zu Alten) und Geschlecht (von Männern zu Frauen) bewirkt. Die Prämien der Zusatzversicherungen folgen dagegen dem Versicherungsprinzip und sind dementsprechend risikogerecht. Schliesslich hat das Parlament bereits eine erste KVG-Teilrevision vorgenommen; einige KVG-Verordnungen wurden angepasst. Ferner hat das Parlament 2001 weitere Massnahmen zur Förderung der Generikaabgabe verabschiedet, die einerseits das Generika-Substitutionsrecht für Apotheker einführen und andererseits den Ersatz eines Originals durch ein Generikum als kassenpflichtige Leistung verankern.

Trendentwicklung: Der medizinische und technische Fortschritt eröffnet immer mehr Behandlungsmöglichkeiten, die in Verbindung mit den besonderen, stark regulierten Nachfragebedingungen im Gesundheitsbereich und der steigenden Lebenserwartung immer höhere Gesundheitskosten bewirken. Der Trend stark steigender öffentlicher und privater Gesundheitsausgaben dürfte somit anhalten. Die öffentliche Hand und die Krankenversicherungen werden zudem durch den höheren Pflegebedarf zunehmend unter Druck geraten. Die Spitalfinanzierung soll aber neu geregelt werden, nicht zuletzt weil sich bisher die Kantone – entgegen der gegenwärtigen Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts – geweigert haben, wie in den allgemeinen Abteilungen auch die bei privater oder halbprivater Hospitalisierung im Grundversicherungskatalog enthaltenen Leistungen hälftig zu subventionieren. Im Rahmen der anstehenden KVG-Revision soll deshalb – gemäss Bundesrat – der Finanzierungsanteil der Kantone geregelt werden, so dass Krankenkassen und Kantone die gesamten Spitalkosten gemeinsam, je zur Hälfte, finanzieren («dualistisches System»). Den Kantonen drohen dabei Mehrbelastungen von bis zu 1.1 Mrd. Fr., wobei eine mildernde Übergangslösung in die Wege geleitet wird. Darüber hinaus wird im Parlament ein Wechsel zu einem monistischen System diskutiert, bei dem die Krankenkassen die vollen Spitalkosten tragen, jedoch entsprechende Beiträge von den Kantonen erhalten. Ausserdem steht eine Aufhebung des Kontrahierungszwangs zur Diskussion. Ferner wird eine Erhöhung der Bundesmittel für die Prämienverbilligung angeregt. Schliesslich sind verschiedene Volksinitiativen, die in unterschiedliche, teils entgegengesetzte Richtungen zielen, hängig bzw. angekündigt. Vor diesem Hintergrund sind die zu erwartenden Ausgaben äusserst schwierig einzuschätzen. Der Bundesrat rechnet im nächsten Jahrzehnt mit einem jährlichen Wachstum von rund 5% für den Finanzierungsbedarf der Krankenversicherung, was leicht unter dem Wert der vergangenen zehn Jahre liegt. Angesichts der zahlreichen ungelösten Fragen, der kostentreibenden Faktoren und des Drucks nach einer vermehrten Übernahme von Gesundheitskosten durch den Staat kann – für die künftige Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Hand – ebenfalls etwa von einem Wachstum von 5% p.a. ausgegangen werden. Mit der Umsetzung der nachfolgen-

den Leitlinien und Massnahmen dürfte es allerdings möglich sein, das durchschnittliche Ausgabenwachstum auf 2.2% p.a. zu mildern.

5.4.2 Leitlinien für Reformen

Im Gesundheitswesen sind der ökonomischen Rationalität gewisse ethische Grenzen gesetzt. Zudem bildet die obligatorische Krankenversicherung mit ihren Solidaritäten eine anzuerkennende Errungenschaft moderner Volkswirtschaften, auch wenn sie nicht rein nach versicherungswissenschaftlichen Grundsätzen konzipiert ist. Ein *fortschrittliches Gesundheitssystem* ist jedoch laufend hinsichtlich der technisch-medizinischen Möglichkeiten und ihrer wirtschaftlichen Tragbarkeit zu evaluieren und anzupassen. Insbesondere muss gewährleistet werden, dass Potentiale, die sich aus diesem wachsenden Sektor ergeben, nutzbar gemacht werden können. Zudem hat sich der Staat als Leistungserbringer zurückzunehmen und sozialpolitisch motivierte Regulierungen sind so effizient wie möglich vorzunehmen. Ineffizienzen müssen reduziert und die Anreizstrukturen für ein erhöhtes Kostenbewusstsein aller Beteiligten verbessert werden. Unerlässlich dafür sind Systemvereinfachungen und Herstellung der Transparenz in den Finanzströmen. Nur so wird der freie Zugang aller Versicherten zum medizinisch notwendigen Grundangebot auch künftig gewährt sein. Eine eigentliche Zwei-Klassen-Medizin ist zu vermeiden.

Das Prinzip der *individuellen Verantwortung* soll weiterhin gefördert werden. Deshalb sind Grundversicherungszwang und das System von individuellen, kostenbasierten, möglichst risikogerechten Kopfprämien mit einkommensabhängigen Prämienverbilligungen zu unterstützen. Auf allgemein einkommensbezogene oder steuerfinanzierte Prämien ist hingegen weiterhin zu verzichten. Das System der Prämienverbilligungen muss verstärkt von den Kantonen finanziert und gezielter eingesetzt werden, so dass es nur diejenigen begünstigt, die es wirklich brauchen. Die subjektbezogene Prämienverbilligung soll dabei soziale Härtefälle verhindern. Das von der Grundversicherung erschlossene Leistungsangebot muss so gestaltet werden, dass die KVG-Prämien bezahlbar bleiben. Der Versicherungszwang soll sich daher nur auf eng definierte, medizinisch notwendige aber dafür hoch stehende Grundleistungen erstrecken. Für Wunsch-, Wahl- und Luxusbedarf soll das individuelle, private Zusatzversicherungsegment sorgen. Schliesslich ist die Kostenbeteiligung der Versicherten so zu gestalten, dass sie eine bessere Lenkungswirkung entfaltet.

Um die Kosten bei den Leistungserbringern einzudämmen, kommt der richtigen Anreizstruktur mit vermehrtem und unverzerrtem *Wettbewerb* eine entscheidende Rolle zu. Eine Gleichstellung zwischen ambulanter, teilstationärer und stationärer Behandlung ist anzustreben, damit Anreize für teilstationäre bzw. ambulante Behandlungen anstelle von längeren, teuren Spitalaufenthalten gesetzt werden. Da aber die ökonomische Betrachtungsweise mit der ärztlichen Ethik nicht unbedingt vereinbar ist, sind Lösungen mit den betroffenen Leistungserbringern zu entwickeln. So ist ein Wettbewerb zu fördern, der koordiniert und unzweckmässige, unwirksame Leistungen zu Verlustgeschäften macht. Dabei ist eine Aufhebung des Kontrahierungszwangs positiv zu werten. Die bisherige Versorgungssicherheit ist allerdings zu gewährleisten. Ferner sind alternative Versicherungsmodelle und neue, unbürokratische Zusammenarbeitsformen wie z.B. Fallmanagement voranzutreiben. Schliesslich gilt es, durch entsprechende Zulassungsregeln die medizinische Qualität dauerhaft sicherzustellen und somit auch die Angebotsdichte zu reduzieren.

Bei der *Spitalfinanzierung* sollen verzerrende Mechanismen dank einem möglichst einfachen und transparenten System abgebaut werden. Blosser Lastenverschiebungen von Bund auf Kantone oder von Kantonen auf Krankenkassen genügen jedoch

nicht. Solange die Spitalplanung zur Anwendung kommt, ist die Spitalstruktur regional-übergreifend zu optimieren. Dadurch wird die Grundversorgung nach objektiven Kriterien wie Erreichbarkeit flächendeckend sichergestellt und das Synergiepotential zwischen verschiedenen Spitälern genutzt. Das Ziel muss darin bestehen, sowohl die Qualität durch Spezialisierung (insbesondere in der Spitzenmedizin) zu verbessern als auch Überkapazitäten und Doppelspurigkeiten abzubauen. Entsprechende Instrumente (z.B. Spitalverbund, Fusion, PPP) sind zügig einzusetzen.

5.4.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Allgemein		
65 Festhalten am Prinzip der obligatorischen individuellen Kopfprämien, gekoppelt mit einkommensabhängigen Prämienverbilligungen. Dieses System dürfte sich bremsend auf die heutige Kostenexplosion auswirken, weil es das Kostenbewusstsein bei den Versicherten stärkt. Anders finanzierte Gesundheitssysteme im Ausland entkommen dem Phänomen der Kostenexplosion auch nicht. Entscheidend ist eine richtige Anreizstruktur. Daher sind einkommensabhängige als auch vermehrt steuerfinanzierte Prämien zu bekämpfen. Sie würden das Prinzip von risikogerechten Prämien komplett aushöhlen und Bestrebungen nach Transparenz und Kostenbewusstsein zunichte machen.	→	→
66 Erhöhung des Selbstbehalts des Versicherten auf durchschnittlich 20%, um mögliche Missbräuche des Versicherten zu minimieren. Abstufung der Kostenbeteiligung (von 5% bis 33%) der Versicherten nach der «Schwere» des Falls. Ausschöpfung der Differenzierungsmöglichkeiten der Prämien nach frei wählbaren Selbstbehalten.	↘↘	↘↘↘
67 Die Grundfranchise des Versicherten auf 600 Fr. erhöhen. Dadurch sollten die Gesamtkosten sinken, weil die Kosten pro Versicherten mit zunehmender Höhe der Franchise – unter Ausschluss risikobedingter Faktoren – tendenziell abnehmen. Ausschöpfung der Differenzierungsmöglichkeiten der Prämien nach frei wählbaren Grundfranchisen.	↘↘	↘
68 Ermöglichung von Systemen, die bei der Nichtbeanspruchung von KV-Leistungen einen «Bonus» in Form einer Prämienreduktion vorsehen. Damit können weitere Anreize geschaffen werden, um der Mengenausweitung entgegenzuwirken. Dies bedingt eine Vergrösserung des Spielraums für Rabatte und frei wählbare Franchisen.	↘	↘
69 Verankerung der Grundsätze der Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit in den Kommissionsaufgaben nach Art. 33 KVG. Allenfalls Prüfung der Schaffung eines nationalen wissenschaftlichen Organs, das von Verwaltung, Versicherern und Leistungserbringern unabhängig und hauptsächlich auf die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Leistungen ausgerichtet ist. Beschränkung des «Leistungskatalogs» der Grundversicherung auf medizinisch gerechtfertigte, notwendige Tatbestände. Durch eine periodische Evaluation der vergüteten Leistungen und den konsequenten Ausschluss unwirtschaftlicher Leistungen können die Kosten in der Krankenversicherung gesenkt werden. Verlagerung der Tatbestände mit Konsumcharakter wie Bagatellfälle, Wahl- und Wunschbedarf in Zusatzversicherungen.	↘	↘↘
70 Systematischer Einsatz – für «schwere Fälle» – von Zweitmeinungen im stationären Bereich bzw. von einer unabhängigen Beratung im ambulanten Bereich, um unzumutbare ärztliche Anwendungen möglichst auszuschliessen. Es ist vor allem im Interesse des Patienten – wenn möglich und sinnvoll –, schwer wiegende ärztliche Eingriffe zu vermeiden. Ausschöpfung der Differenzierungsmöglichkeiten der Prämien nach frei wählbaren Selbstbehalten.	↗	↘↘
71 Kantonalisierung der Prämienverbilligung im Sinne einer konsequenten Entflechtung. Dabei wird der Übergang vom Giesskannenprinzip zu einer bedarfsgerechten Subjekthilfe ermöglicht. Die Forderung nach einem verstärkten Bundesengagement ist daher strikt abzulehnen. Zumindest ist in einem ersten Schritt die Neuregelung als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen gemäss NFA voranzutreiben. Diese sieht vor, dass sich Kantone ergänzend und verstärkt finanziell beteiligen müssen, weil sie am meisten zur Kostensteuerung beitragen können. Zudem sind einkommensabhängige Massnahmen auf möglichst tiefer Stufe anzusiedeln, um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten.	↘↘	↘↘
72 Gleichmässige Finanzierung aller obligatorischen Leistungen der Krankenversicherung, um die Transparenz zu gewährleisten und Verzerrungen zwischen stationärem, teilstationärem und ambulantem Sektor sowie zwischen öffentlichen und privaten Spitälern zu beseitigen. Dabei ist – nach dem Motto «wer zahlt, befiehlt» – dafür zu sorgen, dass sowohl für die Kantone wie für die Krankenversicherer derselbe Anreiz besteht, die Vollkosten zu senken. Ausdehnung der kantonalen Spitalplanung auf die dem Obligatorium unterstehenden Leistungen der Privatspitäler, wenn das duale Finanzierungssystem beibehalten wird.	↘	→

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
73 Systemwechsel in Richtung einer monistischen Finanzierung, um langfristig eine schleichende Verstaatlichung der Gesundheit zu vermeiden. Demnach kämen ausschliesslich die Krankenversicherungen für alle KV-Leistungen auf und der Kontrahierungszwang wäre vollständig (also ebenfalls im stationären Bereich) aufzuheben. Der Übergang zu diesem transparenteren System sollte für Kantone und Krankenversicherer möglichst ausgabenneutral stattfinden und die kantonale Spitalplanung wäre wieder zurückzunehmen. Dabei wäre zu prüfen, ob gemeinwirtschaftliche Leistungen der Spitäler wie Lehre und Forschung separat abzugelten wären.	→	↘↘↘
74 Verbesserung der Rechnungslegungsstandards für die Krankenversicherer im Interesse einer grösseren Transparenz für die Versicherungsnehmer (Ausweis der Solvenz, Reserven).	↘	↘
75 Verbesserung der Rahmenbedingungen für alternative Versicherungsformen, bei denen die Versicherten freiwillig eine eingeschränkte Wahl an Leistungsanbietern in Kauf nehmen (HMO; Hausarzt-Modelle; regionale, umfassende private Netzwerke von Leistungsanbietern mit eigenem Finanzierungsmodell). Um innovative Modelle nicht zu verhindern, ist eine gewisse Einschränkung des Risikoausgleichs in Kauf zu nehmen.	↘	↘
76 Ermöglichung neuer, unbürokratischer Formen der Zusammenarbeit zwischen Spitälern, Patienten und Versicherern zur Optimierung des Heilungsprozesses (z.B. Fallmanagement für jene 3–5% chronisch kranken, zumeist älteren Patienten, die einen grossen Teil der Kosten der medizinischen Versorgung verursachen).	↘	↘
77 Verselbständigung der Krankenversicherung im Asylbereich als besondere Versicherungsform mit eingeschränkter Arztwahl. Deren Kosten sollen neu dem Bundesamt für Flüchtlinge zugeordnet werden. Asylsuchende verursachen deutlich höhere Gesundheitskosten als übrige Versicherte gleichen Alters und Geschlechts. Mit einer Spezialversicherung soll einerseits – unter Wahrung des Grundrechtsschutzes – dem «Gesundheitstourismus» entgegengewirkt werden und andererseits sollen die Gesamtkosten des Asylwesens transparenter ausgewiesen werden.	↘	↘

Spitäler

78 Förderung – wo sinnvoll – von Spitalfusionen bzw. Spitalverbundslösungen, solange die Spitalplanung gilt. Dies ist in einigen Kantonen bereits erfolgt. Dabei sind differenzierte privatrechtliche Lösungen anzustreben, damit die Spitäler betrieblich und organisatorisch von den Kantonen gelöst und als selbständige Unternehmen geführt werden können. Ausserdem sind die Möglichkeiten marktähnlicher Mechanismen zu nutzen, indem die zu erbringende Leistung vermehrt – z.B. im Rahmen von PPP – ausgeschrieben wird. Ziel soll sowohl der schnelle Abbau der Überkapazitäten (landesweit zirka 20–25%) wie auch die Schaffung von «pôles d'excellence» durch eine Konzentration der Kräfte sein.	↘	↘↘↘
79 Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit in spezifischen Gebieten wie der Spitzenmedizin mit einem adäquaten Lastenausgleich im Sinne der NFA. Dies gilt solange die kantonale Spitalplanung zur Anwendung kommt. Kostspielige, unausgelastete Einrichtungen der Spitzenmedizin sind auf wenige Zentren zu konzentrieren. Somit können Doppelspurigkeiten abgebaut und vorhandene Infrastrukturen besser ausgelastet werden. Das Spitalwesen ist und bleibt kantonale Sache im Rahmen der NFA. Daher sind auch keine Bundesmittel bei derartigen interkantonalen Lösungen einzusetzen.	→	↘↘
80 Konsequente Umsetzung der im KVG vorhandenen Möglichkeit, Spitäler mit Globalbudgets zu steuern. Dabei erhält das Spital neu ein jährliches Budget, um die zu erbringenden Leistungen zu finanzieren. Fallpauschalen für die Spitalvergütung sind ebenfalls in Erwägung zu ziehen. Dieses System würde die heute noch oft praktizierte Vergütung der Tagespauschalen ersetzen, die den Spitälern einen finanziellen Anreiz zur Verlängerung der Patientenaufenthalte setzt.	↘	↘↘
81 Harmonisierung der Finanzierungsregime von Betriebs- und Investitionskosten, um die Gefahr von kostenwirksamen Fehlallokationen zu minimieren. Durch neue Finanzierungsformen wie z.B. Leasing ist die Unterscheidung flussend geworden.	↘	↘
82 Keine Anpassung des Finanzierungsregimes der teilstationären Behandlung an dasjenige der stationären Behandlung, sofern das monistische Finanzierungsmodell verfolgt wird. Ansonsten müssten sich die Kantone neu an den Kosten der teilstationären Behandlung beteiligen, was in eine dem monistischen System entgegengesetzte Richtung führen würde.	↘	↘

kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
----------------------------	----------------------------

Ambulanter Bereich

<p>83 Aufhebung des Kontrahierungszwangs in der Grundversicherung. Dies drängt sich insbesondere im Hinblick auf die absehbaren Folgen der in den bilateralen Verträgen vereinbarten Berufsausübungsfreiheit auf. Dabei soll der freie Zugang zum selbst gewählten, wechselbaren Hausarzt weiterhin gewährleistet werden. Hingegen soll es – im Sinne des «Hausarzt-Modells» – keinen direkten Zugang zum Spezialisten mehr geben. Der Vorteil dieses Modells liegt in der Fortführung eines angebotsseitigen Wettbewerbs, jedoch mit der Möglichkeit verbunden, Mehrfachkonsultationen bei Spezialisten zu eliminieren. Dies würde nicht nur zu kostengünstigeren, sondern auch attraktiveren Leistungsangeboten zwingen. Effizienzsteigerungspotentiale liegen insbesondere auch in der Zusammenarbeit verschiedener Leistungserbringer. Bei der Umsetzung dieses Systems darf die flächendeckende Versorgung nicht beeinträchtigt werden, und Anforderungen an die Krankenkassen sollen dafür sorgen, dass ein Mindestqualitätsstandard gewährleistet ist.</p>	<p>↘</p>	<p>↘↘↘</p>
<p>84 Strengere Ausgestaltung bei der Selektion an den Universitäten sowie bei der Weiterbildung und Qualifizierung für die Ausübung der Ärzteberufe. Nicht nur Qualitätssicherung und -kontrolle würden dadurch gestärkt, auch der zunehmenden Ärztedichte könnte entgegengewirkt werden.</p>	<p>→</p>	<p>↘↘</p>
<p>85 Weiterhin Erleichterung und Verbesserung der Konkurrenzverhältnisse im Medikamentenbereich im Rahmen der bisherigen Medikamentensicherheit.</p>	<p>↘</p>	<p>↘</p>

Krankheitsbekämpfung

<p>86 Keine Einrichtung eines Präventionsfonds gegen den Tabakkonsum aus Mitteln der Tabaksteuer. Mit einer derartigen Fondslösung besteht ein Zielkonflikt zwischen dem finanzpolitischen Erfordernis (möglichst viele Raucher) und dem gesundheitspolitischen Lenkungsziel (möglichst wenig Raucher). Dadurch ist von der Zweckbindung auch eine ausgabensteigernde Wirkung zu erwarten.</p>	<p>↘</p>	<p>↘</p>
<p>87 Abschaffung des Tabakanbaufonds, der aus Mitteln der Tabaksteuer zum Erhalt der inländischen Tabakproduktion finanziert wird. Dieser Fonds steht im Widerspruch zum Lenkungsziel der Tabaksteuer.</p>	<p>↘</p>	<p>↘</p>

5.5 Justiz und Polizei

5.5.1 Finanzielle Lage

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Mehr als zwei Drittel aller Ausgaben im Bereich Justiz und Polizei werden von den Kantonen getragen, der restliche Betrag hauptsächlich von den Gemeinden. Die Aufwendungen von 2.8 Mrd. Fr. für die *Polizei* (inkl. Verkehrspolizei und Strassenverkehrsämter) machen den grössten Posten aus. Ihre Aufgabe ist es, für Ordnung und Sicherheit zu sorgen und dabei insbesondere die Kriminalität zu bekämpfen. Von den über 300 000 jährlich erfassten Straftaten fallen rund 90% in die Kategorie Diebstahl (vorwiegend Fahrzeugdiebstähle und Einbrüche). Auch hat die Polizei jährlich fast 50 000 Verzeigungen wegen Vergehen gegen das Betäubungsmittelgesetz zu bewältigen.

Auf den Bereich *Rechtssprechung* entfallen 1.1 Mrd. Fr. (alle Arten von Gerichten, Staatsanwaltschaften), auf den *Strafvollzug* 0.7 Mrd. Fr. (insbesondere Gefängnisse, Zuchthäuser, Untersuchungshaft und Strafregister). Für die *Feuerwehr* belaufen sich die Ausgaben auf 0.5 Mrd. Fr., für die *Rechtsaufsicht* auf 1.4 Mrd. Fr. (Grundbuch, Betreibungswesen, Handelsregister, Register für Immaterialgüterrechte, Einwohnerkontrolle, Bürgerrechtswesen und Zivilstandsämter usw.). Im Gegensatz zu den übrigen Posten von Justiz und Polizei wird die Rechtsaufsicht weitgehend über kostendeckende, zum Teil gewinnbringende Gebühren (z.B. Handelsregister-, Patentgebühr) finanziert.

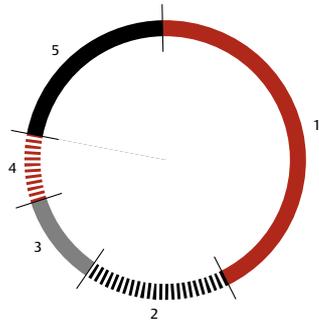
Ferner gilt es zu bedenken, dass im Bereich der öffentlichen Sicherheit die Bundesausgaben des GWK (0.8 Mrd. Fr.), das vorwiegend Sicherheits-, aber auch Zoll-erhebungsaufgaben wahrnimmt, zusätzlich zu den hier aufgeführten Gesamtausgaben von 6.5 Mrd. Fr. hinzukommen. Nach der offiziellen funktionalen Gliederung ist das GWK jedoch im Aufgabengebiet Allgemeine Verwaltung aufgeführt (siehe Kapitel 5.12). Auch das FWK, dessen Ausgaben (0.2 Mrd. Fr.) nach offizieller Statistik dem Aufgabengebiet Landesverteidigung zugeordnet werden, erfüllt zum Teil Aufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit (Grenz-, Botschaftsbewachung, Personenschutz).

Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Seit 1991 sind die Straftaten in der Schweiz um rund 25% gesunken. Der deutliche Rückgang im Bereich Diebstähle hat massgeblich dazu beigetragen. Hingegen hat sich im selben Zeitraum die Anzahl Verzeigungen im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelgesetz verdoppelt. Kriminalfälle mit gewalttätiger bzw. internationaler Dimension haben sich vermehrt. Auf der Ausgabenseite hat sich die jährliche Zunahme von durchschnittlich 3.2% in den 90er-Jahren unterschiedlich auf die verschiedenen Bereiche verteilt. Während die für Polizei und Grenzbewachung eingesetzten Mittel nur leicht über der Teuerung angewachsen sind, sind die Ausgaben für die Rechtsaufsicht, den Strafvollzug und vor allem die Rechtssprechung stark bis sehr stark angestiegen. Die Ausgabensteigerung auf den Staatsebenen Bund, Kanton und Gemeinde war überall etwa gleich stark.

Trendentwicklung: Die Kostenentwicklung im Bereich Justiz und Polizei dürfte – wie bisher – weiterhin massgeblich von der Bewältigung der Flut an «üblichen» Straftaten geprägt sein. Für viele Kreise stossen jedoch im Bereich der *Polizei* die föderalistische Staatsstruktur und die vorhandenen Kapazitäten an ihre Grenzen. In diesem Zusammenhang wird zurzeit eine Gesamtsicht zur Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit (USIS) durchgeführt. Die finanziellen Auswirkungen hierfür sind noch sehr ungewiss, umso mehr als diese erst nach Fassung der Grundsatzentscheide analysiert werden sollen. Beim kostenintensivsten Posten, der Polizei auf kantonaler Stufe, wird von betroffenen Kreisen generell bei Personalbestand und Löhnen ein grosser Nachholbedarf geltend

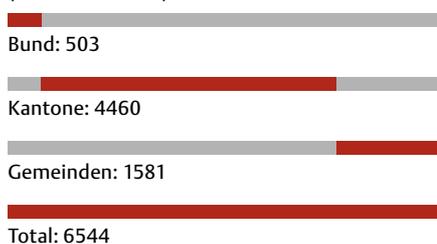
Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



- 1 Polizei: 2805
- 2 Rechtssprechung: 1112
- 3 Strafvollzug: 685
- 4 Feuerwehr: 526
- 5 Rechtsaufsicht: 1416

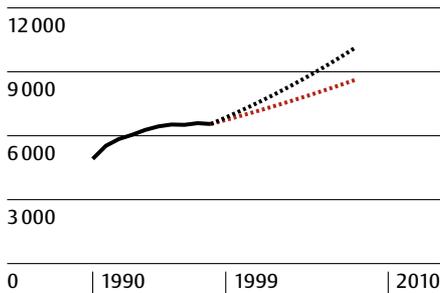
Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)



Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Entwicklung der Ausgaben (1990–2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: +3.2% p.a.

..... Trendentwicklung: +4.0% p.a.

..... Zielentwicklung: +2.5% p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

gemacht. Insbesondere wird ein Ausbau gefordert, um in grösseren Agglomerationen die Entstehung unkontrollierbarer, rechtsfreier Räume zu verhindern. Die Notwendigkeit einer schnell einsatzbereiten Polizeireserve für besondere Lagen wird ebenfalls ernsthaft diskutiert. Der Bund soll deshalb einen Ausbau der kantonalen Polizeikräfte mitfinanzieren, wobei er Teile davon bei Bedarf abrufen könnte. Mit der Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität (Terrorismus, organisierte Kriminalität, transnationaler Kriminaltourismus) wird zudem der Ruf nach einer intensiven internationalen Zusammenarbeit immer lauter. Deshalb will der Bund in den nächsten Jahren seine Strafverfolgungskapazitäten ausbauen. Schliesslich wird auch ein Personalunterbestand beim GWK geltend gemacht, insbesondere weil Kontrollen zunehmend nicht mehr nur statisch an der Grenze, sondern vermehrt mobil im rückwärtigen Raum durchgeführt werden. Zudem wird im Rahmen einer *Justizreform* sowohl die Schaffung eines Bundesstraf- und eines Bundesverwaltungsgerichts wie auch die Vereinheitlichung der Prozessordnungen in Angriff genommen. Dies dürfte zumindest in der Umstellungsphase Mehrausgaben verursachen. Vor diesem Hintergrund dürften die Ausgaben für Justiz und Polizei in den nächsten Jahren, trotz Bestrebungen nach Effizienzsteigerungspotentialen, leicht überproportional zunehmen. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es jedoch möglich sein, das durchschnittliche Ausgabenwachstum auf 2.5% p.a. zu entschärfen.

5.5.2 Leitlinien für Reformen

Garantie der öffentlichen Sicherheit ist eine unbestrittene Kernaufgabe des Staates. Bei ihm liegt das Gewaltmonopol. *Justiz und Polizei* müssen deshalb staatlich bleiben und primär hinsichtlich Effizienzverbesserungen reformiert werden. Ein wichtiger Beitrag zur Kosteneindämmung wird dann geleistet, wenn der Auftrag der Polizei restriktiv definiert, dafür aber konsequent durchgesetzt wird und wenn die Kosten wo immer möglich dem Verursacher angelastet werden. Zudem dürfen und sollen Komfortsicherheit (z.B. bei privaten bzw. gewinnorientierten Anlässen) sowie weitere Dienstleistungen für ihre direkten Nutzniesser einen angemessenen Preis haben. Grundsätzlich können Auslagerungen von Sicherheitsaufgaben an Dritte nur komplementären Charakter haben.

Der stark dezentral organisierte *Polizeiapparat* funktioniert insgesamt recht gut und die damit verbundene Bürgernähe hat sich hinsichtlich der zu bewältigenden Menge an alltäglichen Delikten und Dienstleistungen bewährt. Das ist für die Gewährleistung des Rechtsstaates und letztlich des Wohlstands wichtig. Lediglich in ganz spezifischen Teilgebieten stösst die Polizei angesichts neuer Kriminalitätsformen an ihre Grenzen. Überholte und komplizierte Strukturen sollten jedoch reformiert werden, damit der Staat diese Leistung weiterhin effizient erbringen kann. Die verschiedenen Organe zur Wahrung der *inneren Sicherheit* sollten dabei klarer und gestützt auf eindeutige Aufgaben konzipiert und besser koordiniert werden. Dabei sollte soweit wie möglich am Subsidiaritätsprinzip festgehalten werden. Zu beheben sind die zahlreichen Doppelspurigkeiten, die sich aus dem Nebeneinander von verschiedenen Polizeikörpern, des GWK und FWK sowie der Armee (subsidiäre Einsätze) und des Zivilschutzes ergeben. Auch die interkantonale Zusammenarbeit kann verbessert werden. Die neue Zuständigkeit des Bundes für grenzüberschreitende Kriminalität sollte zu einer Entlastung der Kantone führen. Die verschiedenen Instrumente, die dem Erhalt der inneren Sicherheit dienen, müssen deshalb gesamthaft beurteilt werden. Bereits bei der Grundsatzdiskussion über die strategischen Varianten sind finanzpolitische Überlegungen einzubeziehen. Daher sollen insbesondere im Rahmen der USIS-Arbeiten, aber auch im Hinblick auf eine mögliche engere Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU auf dem Gebiet der inneren Sicherheit beträchtliche Einsparungen respektive Effizienzverbesserungen realisiert werden.

Der Zugang zur *Rechtssprechung* ist weiterhin für alle zu gewährleisten und die unentgeltliche Prozessführung für Personen mit geringem Einkommen zu erhalten. Gleichzeitig muss die ständig zunehmende Prozessflut eingedämmt werden. Dazu sollten Schlichtungslösungen umfassend genutzt werden. Ebenso sollten die Streitwertgrenzen erhöht und die Einheitsbeschwerde eingeführt werden, wobei eine Zugangsgarantie bei Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung unabhängig von der Streitsumme bestehen muss. Verfahren sollen zudem gekürzt und harmonisiert werden. Die Organisation und die Aufgabenteilung der Gerichte ist zu überprüfen. Das Bundesgericht sollte entlastet werden, ohne den Rechtsschutz zu beeinträchtigen. Erstinstanzliche und kantonale Gerichte sind auf mögliche Reorganisationen, auch interkantonale, zu überprüfen. Auch durch Gebühren finanzierte Tätigkeiten der *Rechtsaufsicht* sind auf ihre Effizienz zu überprüfen (Konzentration von Registern, Nutzung der Informatik).

5.5.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

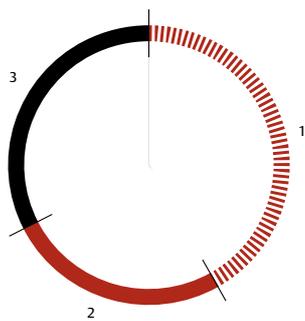
	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Polizei/Feuerwehr		
88 Auftrag der Polizei überprüfen und möglichst restriktiv halten. Dabei Prioritätensetzung beim Vollzug neu beurteilen. Gewichtsverlagerung gemäss Polizei XXI von den Bereichen Strassenverkehr, Gewässer, Grenze und Dienstleistungen zu den Bereichen «Voisin», Grundversorgung und Prävention. Entlastung der Polizei von administrativen Aufgaben, damit sie sich vermehrt den eigentlichen Sicherheitsfragen annehmen kann.	↘	↘↘
89 Abklärung, welche Tätigkeiten und Dienstleistungen vermehrt an private Sicherheitsfirmen übertragen werden könnten (z.B. Verkehrsregelung bei privaten Anlässen). Bei Komfortleistungen (z.B. bei Grossveranstaltungen) ist für eine angemessene Kostenbeteiligung des Nutzniessers zu sorgen, vor allem wenn der Veranstalter auch kommerzielle Zwecke verfolgt.	↘	↘
90 Verstärkung und Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Polizeikörpern in den Bereichen Ausbildung, Informationsverarbeitung, Polizeireserven, Kommunikationsnetze sowie Materialbeschaffung. Damit sollen nicht nur Doppelspurigkeiten abgebaut und Skalenerträge erzielt, sondern vor allem auch eine bessere Koordination und ein effizienterer Datenaustausch erreicht werden. Insgesamt soll dies nicht nur zu geringeren Kosten, sondern auch zu einer erhöhten Interoperabilität (z.B. Funknetz) führen und den schnellen Einsatz einer fähigen Polizeireserve bei besonderen Lagen ermöglichen. Die Rolle des Bundes soll sich dabei höchstens auf die Koordination beschränken.	↘	↘↘↘
91 Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den einzelnen Polizeikörpern innerhalb der Kantone und Abbau von Doppelspurigkeiten. Soweit sinnvoll sind – insbesondere im interkommunalen Verhältnis bzw. im Verhältnis von kantonalen zu städtischen Körpern in Grossagglomerationen – die Polizeikörper zusammenzulegen. Eine bürgernahe Polizei ist dabei weiterhin zu gewährleisten.	↘	↘↘↘
92 Gründliche Überprüfung aller Schnittstellen und Doppelspurigkeiten bei der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der inneren Sicherheit. Berücksichtigung finanzpolitischer Aspekte bereits bei der Grundsatzdiskussion über die verschiedenen strategischen Varianten. Das System ist entsprechend zu verbessern, und die USIS-Arbeiten sind beschleunigt zu Ende zu führen, nicht zuletzt im Hinblick auf die erhöhte Bedeutung der Terrorbekämpfung, welche primär eine Aufgabe der Polizei und nicht der Armee ist.	→	↘↘
93 Klärung der Kompetenzen und Doppelspurigkeiten zwischen GWK und kantonalen Polizeien im Lichte der USIS-Arbeiten. Das GWK, eigentlich für die Erhebung von Zöllen zuständig und deshalb dem EFD unterstellt, erfüllt heute zu 70% Sicherheitsaufgaben ohne klare gesetzliche Grundlage.	→	↘
94 Klärung der Kompetenzen und Doppelspurigkeiten zwischen FWK und kantonalen Polizeien im Lichte der USIS-Arbeiten. Das FWK, das die Festungswerke der Armee unterhält und deshalb dem VBS unterstellt ist, erfüllt immer mehr Polizeiaufgaben oder andere Aufträge (Objekt- und Personenschutz, Auslandeinsätze).	→	↘
95 Zweckmässigkeit der Bundespolizei im Lichte der USIS-Arbeiten und einer möglichen interkantonalen Regionalisierung von bestimmten kriminalpolizeilichen Ermittlungstätigkeiten überprüfen. Parallelstrukturen sind zu vermeiden.	→	↘
96 Nutzung der Synergien zwischen der Polizei und den lokalen Partnerorganisationen (Bevölkerungsschutz, Feuerwehr, Sanität, technische Betriebe) insbesondere für allfällige Belastungsspitzen (unterstützende Rolle der Partnerorganisationen).	→	↘

		kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Rechtssprechung/Rechtsaufsicht/Strafvollzug			
97	Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen. Das Nebeneinander von unterschiedlichen kantonalen Strafprozessordnungen und von einer weiteren Ordnung beim Bund erschwert eine effiziente Strafverfolgung. Die Modellwahl für eine Eidgenössische Strafprozessordnung muss auch unter Effizienz- und Kostenüberlegungen erfolgen. Auch Umstellungskosten sind zu minimieren.	↘	↘↘
98	Vereinheitlichung der kantonalen Prozessordnungen aufgrund der mangelnden Übersichtlichkeit im Bereich des Zivilprozessrechts. Kantone sollen dabei weiterhin für die Organisation der Gerichte zuständig bleiben.	→	↘↘
99	Bündelung und Reduktion – wo sinnvoll und unter Wahrung der Grundrechte – der Vielfalt von Rekursmöglichkeiten und Einspracherechten im Verwaltungsrecht, die auf das gleiche Objekt (z.B. Grosseprojekte) zielen.	↘	↘↘
100	Erhöhung der Streitwertgrenzen in Zivilsachen (40 000 Fr. statt heute 8 000 Fr.) und für Strafbussen (heute 500 Fr. für natürliche Personen bzw. 10 000 Fr. für Unternehmen) und Indexierung mit der Inflation. Dies entlastet das Bundesgericht von Bagatellfällen. Eine Zugangsgarantie bei Rechtsfragen grundlegender Bedeutung muss jedoch gegeben sein.	↘↘	↘↘
101	Kein Ausbau kostenloser Verfahren (z.B. im Mietrecht, Arbeitsrecht). Damit können unzählige Prozesse vermieden werden. Der Rechtsschutz im heutigen Stand ist bereits weit gefasst.	↘	↘
102	Einführung der Einheitsbeschwerde pro Rechtsgebiet (öffentliches Recht, Strafrecht, Zivilrecht). An die Stelle der Vielzahl von Rechtsmitteln tritt die Einheitsbeschwerde. Für das Bundesgericht wird eine Effizienzsteigerung erwartet, weil damit Abgrenzungsprobleme und zeitraubende Abklärungen beseitigt werden können. Für den Rechtssuchenden wird der Weg ans Bundesgericht erleichtert, weil er alle Rügen in ein und demselben Rechtsmittel vorbringen kann.	↘	↘
103	Optimierung der Gerichtsverwaltung, so dass eine Kostenersparnis resultiert, falls das Versicherungsgericht in das Bundesgericht organisatorisch integriert wird, um die Rechtssprechung besser zu koordinieren.	↘	↘
104	Die Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts für Fälle der Bundesstrafbarkeit soll das Bundesgericht, das zukünftig nur noch als Rechtsmittelinstanz tätig sein wird, entlasten. Dies darf aber nicht zu einer weiteren Aufblähung des Justizapparats führen. Vorrangige Ausnutzung von administrativen Synergiepotentialen.	→	→
105	Zusammenfassung aller Rekurskommissionen des Bundes, welche heute richterliche Aufgaben erfüllen, in einem neuen Bundesverwaltungsgericht (mit verschiedenen Kammern) als Vorinstanz des Bundesgerichts. Entsprechende Stellen müssen beim Bund abgebaut werden, um die Mehrausgaben in Grenzen zu halten. Mit dieser Reform werden auch Lücken geschlossen, weil es neu einen Rechtsweg über heutige letztinstanzliche Entscheide des Bundesrats und der Kantonsregierungen (bei Krankenversicherungen) gibt.	↘	↘
106	Zusammenlegung – wo sinnvoll – der kantonalen Bezirksgerichte oder deren Aufgaben. Auch eine interkantonale Zusammenarbeit der Gerichte ist zu prüfen.	↘	↘
107	Konsequente elektronische Führung – im Sinne vom E-Government – der heute dezentralen öffentlichen Register (Familien-, Grundstück-, Betreibungs-, Handelsregister usw.) inkl. der Eintragungen und Auskünfte. Durch Zusammenlegungen z.B. in interkantonalen Verbänden kann die Anzahl Register bei gleichzeitiger Gewährleistung des einfachen Zugangs (Nutzung der vorhandenen EDV der Gemeindeverwaltung) reduziert werden.	↗	↘↘↘
108	Konsequenter Entflechtung des Straf- und Massnahmenvollzugs im Rahmen der NFA, da die öffentliche Sicherheit weitgehend in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Die Kantone sollen alleine für die Finanzierung der Erziehungseinrichtungen für Jugendliche, der Strafvollzugseinrichtungen für Erwachsene sowie der Zwangsmassnahmen bei der Ausschaffungshaft gemäss Ausländerrecht aufkommen. Verbesserte interkantonale Zusammenarbeit ist dabei möglich. Der Bund soll hingegen für einheitliche Standards mittels einer Grundsatzgesetzgebung sorgen.	→	↘
109	Permanente Überprüfung der Möglichkeit des Strafvollzugs von Ausländern in ihrem Heimatstaat. Entsprechende bilaterale Abkommen sind anzustreben. Dabei sind allerdings keine Kompromisse bei der Rechtsstaatlichkeit zu machen.	↘	↘
110	Überprüfung des Resozialisierungsziels bei straffälligen Ausländern im Hinblick auf als Nebenstrafe ausgesprochene Landesverweisung.	↘	↘

5.6 Kultur und Freizeit

5.6.1 Finanzielle Lage

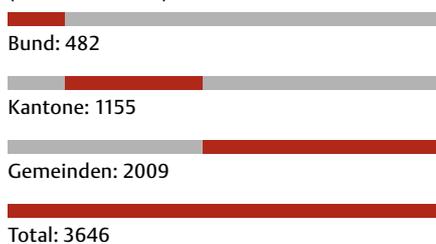
Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



- 1 Kulturförderung: 1525
- 2 Sport: 934
- 3 Übriges: 1186

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)



Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Die Ausgaben für Kultur und Freizeit umfassen hauptsächlich die Aufwendungen für *Kulturförderung* (1.5 Mrd. Fr.) und *Sport* (0.9 Mrd. Fr.). Ins Gewicht fallen vor allem der Bau und Betrieb von Theatern, Museen, Bibliotheken und Sportanlagen. Bei den *übrigen Ausgaben* (1.2 Mrd. Fr.) 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 2.0 Mrd. Fr. verwendeten die *Gemeinden* 1999 immerhin über 6% ihrer Gesamtausgaben für diesen Bereich, wobei allein schon die Ausgaben der fünf grössten Schweizer Städte 0.8 Mrd. Fr. ausmachten. Auf Gemeindeebene halten sich die Ausgaben für Kulturförderung und Sport ungefähr die Waage (je 0.7 Mrd. Fr.). Von Bedeutung sind ferner auch die Kosten für Parkanlagen und Wanderwege im Umfang von etwa 0.3 Mrd. Fr. Bei den *Kantonen* fliesst die Hälfte der Ausgaben in die Kulturförderung (0.6 Mrd. Fr.), gefolgt von den Ausgaben für Kirchen, Denkmal- und Heimatschutz sowie Sport. Die Ausgaben des *Bundes* entfallen einerseits auf die Budgets des Bundesamts für Kultur (0.2 Mrd. Fr.) und des Bundesamts für Sport (0.1 Mrd. Fr.) sowie auf die Subventionen des UVEK-Generalsekretariats für die Zeitungs-transporte im Rahmen der Presseförderung (0.1 Mrd. Fr.).

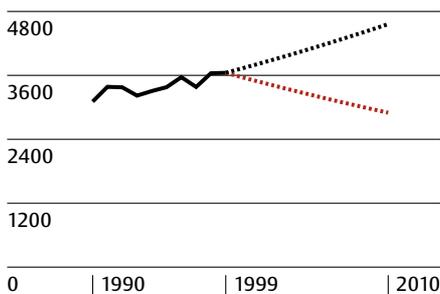
Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass – gemäss offizieller Definition – insbesondere die Ausgaben der SRG im Zusammenhang mit den Radio- und Fernsehempfangsgebühren von insgesamt 1.2 Mrd. Fr. nicht in der Staatsquote berücksichtigt werden. Sie sind deshalb nicht in den Zahlen der links abgebildeten Grafiken enthalten.

Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Die durchschnittliche Wachstumsrate der Ausgaben entsprach in den letzten zehn 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 – und dies seit über 40 Jahren – ein konstant stark überproportionales Wachstum von zirka 9% p.a.

Trendentwicklung: Obwohl die Ausgabenentwicklung des gesamten Bereichs vor allem von den schwer prognostizierbaren Ausgaben der Gemeinden und Kantone abhängt, wird sie vom weiterhin absehbaren Anstieg der Bundesgelder mitgeprägt. Der Bundesrat will künftig kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse vermehrt unterstützen und eine signifikante Filmproduktion aufrechterhalten. Bereinigt um den Sonderfaktor Expo.02 sehen die Finanzplanzahlen des Bundes ein Wachstum von ungefähr 3% p.a. vor. In dieser Zahl nicht enthalten sind jedoch ein ganzes Bündel geforderter Mehrausgaben in den Bereichen Filmförderung, Umsetzung eines neuen Sprachengesetzes sowie des Kulturartikels, Strategie für die Informationsgesellschaft, Umbau des Landesmuseums, Verbilligung von Zeitungstransporten sowie Mehrausgaben im Zusammenhang mit Altlasten im Bereich Denkmalpflege und Heimatschutz. Angesichts des schwachen Wachstums in den vergangenen Jahren ist damit zu rechnen,

Entwicklung der Ausgaben
(1990 – 2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: +1.7% p.a.

..... Trendentwicklung: +2.0% p.a.

..... Zielentwicklung: -2.0% p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economieuisse

dass vermehrt ein Nachholbedarf auf Stufe Kantone bzw. Gemeinden, insbesondere bei Städten, geltend gemacht wird. Die öffentliche Hand dürfte mit einer Anfragenflut um finanzielle Unterstützung für zahlreiche Projekte in den Bereichen Kultur bzw. Sport konfrontiert werden, sei es in Form von direkten Projektfinanzierungen, Bürgschaften oder Defizitgarantien. Den direktdemokratischen Mechanismen dürfte dabei eine gewisse Filterfunktion zukommen. Die Schätzung der zukünftigen Ausgabenentwicklung geht deshalb von einer leichten Korrektur des bisherigen Trends nach oben aus. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen könnten jedoch die Ausgaben jährlich durchschnittlich um 2.0% gesenkt werden.

5.6.2 Leitlinien für Reformen

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 erfolgen. 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.

5.6.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Kultur		
111 Generell konzentrierteres staatliches Engagement von Bund, Kantonen und Städten. Wo möglich, stufenweiser Abbau und Ersetzung durch private Lösungen (Sponsoring, Mäzenatentum, Werbung, Fernsehrechte und Eintrittsgebühren als denkbare Einnahmenquellen für private Projektfinanzierung oder allenfalls Privatisierungen). Dabei ist eine Verstärkung der steuerlichen Anreize vorzusehen.	↘↘	↘↘↘
112 Vermehrte Beteiligung – im Sinne des Äquivalenzprinzips – der direkten Nutzniesser an die Finanzierung des Angebots an staatlichen Kulturinstitutionen (insbesondere Theater, Museen und Opernhäuser). Ein freier Zugang zu Kultur für alle soll dabei weiterhin gewährleistet bleiben.	↘	↘↘
113 Verstärkung der interkommunalen und der interkantonalen Zusammenarbeit, um Doppelspurigkeiten zu beheben und die Kosten von Zentrumsleistungen, insbesondere für städtische Kulturinstitutionen von überregionaler Bedeutung (Theater-, Opern-, Konzerthäuser, Museen oder Bibliotheken) im Sinne der NFA verursachergerecht zu entschädigen.	→	↘↘
114 Keine ungebremsten Neuengagements aus der Umsetzung der in der Bundesverfassung nachgeführten Kultur- und Sprachenartikel. Insbesondere soll ein allfälliges Sprachengesetz nicht zu finanziellen Mehrbelastungen und zu einer unverhältnismässigen Aufblähung der Verwaltung durch extensive Übersetzungspflichten führen. Dem strukturellen Aspekt der Mehrsprachigkeit kann jedoch mit dessen Aufnahme als weiterer Indikator im Rahmen des Lastenausgleichs des Bundes gemäss NFA Rechnung getragen werden. Dabei muss sichergestellt sein, dass der geplante finanzielle Umfang des Lastenausgleichs gleich bleibt.	↘	↘

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
115 Überprüfung der Höhe der jährlichen Pauschalbeiträge an die Stiftung Pro Helvetia bei der Erneuerung des Zahlungsrahmens für die Periode 2004–2007 bzw. höchstens deren Plafonierung auf dem bisherigen Niveau. Entsprechend sind Leistungsvereinbarungen zu gestalten. Damit Synergiemöglichkeiten genutzt werden, ist die Zusammenarbeit mit «Tourismus Schweiz» und «Präsenz Schweiz» zu verstärken.	↘	↘
116 Filmförderung in Grenzen halten und – wie bei der Stiftung Pro Helvetia – plafonieren. Angesichts des bisherigen starken Ausgabenwachstums ist kein Nachholbedarf geltend zu machen. Zudem soll bei der finanziellen Unterstützung der Filmwirtschaft Qualität vor Quantität Vorrang haben.	↘	↘
117 Die Voraussetzungen für ein allfälliges Bundesengagement bei Grossanlässen sind gesetzlich bzw. in verwaltungsinternen Weisungen zu verankern und dabei klare Kriterien in Sachen Mindestrentabilität, Einflussmöglichkeiten und Verantwortungen festzulegen.	→	↘↘

Sport

118 Generell konzentrierteres staatliches Engagement von Bund, Kantonen und Städten. Wo möglich, stufenweiser Abbau und Ersetzung durch private Lösungen (Sponsoring, Mäzenatentum, Werbung, Fernsehrechte und Eintrittsgebühren als denkbare Einnahmenquellen für private Projektfinanzierung). In diesem Sinne ist auch das bundesfinanzierte nationale Sportanlagenkonzept NASAK zu überprüfen, nicht zuletzt weil es geeignet ist, bedeutende Überkapazitäten zu erzeugen. Insbesondere die Umwidmung des Kredits für Sion 2006 in ein zweites NASAK-Programm ist rechtlich und finanzpolitisch bedenklich.	↘↘	↘↘↘
119 Konsequenter Rückzug des Bundes aus dem Sportbereich – mit Ausnahme der Kaderausbildung – im Interesse einer klareren Kompetenzabgrenzung zu den Kantonen im Rahmen der NFA. Umfassende Zuständigkeit der Kantone für die Aktivitäten von Jugend und Sport sowie für Turnen und Sport in der Schule. Streichung der entsprechenden Bundessubventionen.	↘	↘↘
120 Sportanlagen sind konsequent multifunktional zu konzipieren und die Instrumente der interkommunalen bzw. interkantonalen Zusammenarbeit zu nutzen und zu verstärken. Überkapazitäten können vermieden werden.	↘	↘↘
121 Die Voraussetzungen für ein allfälliges Bundesengagement bei Grossanlässen sind gesetzlich bzw. in verwaltungsinternen Weisungen zu verankern und dabei klare Kriterien in Sachen Mindestrentabilität, Einflussmöglichkeiten und Verantwortungen festzulegen.	→	↘↘

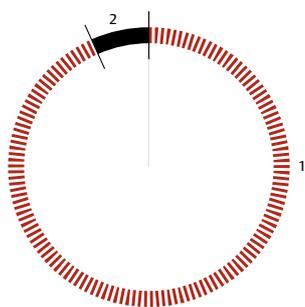
Übriges

<p>122 Abschaffung der Verbilligung der Zeitungstransporttaxen auf Bundesstufe. Sie ist eine Giesskannensubvention und führt zu Wettbewerbsverzerrungen. Zudem verfehlt sie den Zweck einer vielfältigen Presse, weil nach heutiger Ausgestaltung die grössten Beiträge marktmächtigen Medien zufließen. Schliesslich hat sich der Staat aus wettbewerbspolitischen Gründen der Subventionierung von nicht kostendeckenden Wettbewerbsdiensten der Schweizer Post zu enthalten. Falls jedoch spezifische regionale Medienangebote mit öffentlichen Geldern dennoch unterstützt werden sollen, bleibt dies – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – den regionalen bzw. lokalen Gemeinwesen überlassen.</p>	 	 
<p>123 Einer Teilentflechtung im Denkmal-, Heimat- und Ortsbilderschutz im Rahmen der NFA kann nur zugestimmt werden, wenn der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung regionaler und lokaler Projekte vollständig ist und sich die Kantone weiterhin massgeblich an nationalen Projekten finanziell beteiligen. Die Liste der noch zu spezifizierenden Objekte nationaler Bedeutung ist restriktiv zu handhaben und darf keinesfalls zu Mehrbelastungen auf Bundesstufe führen.</p>		

5.7 Landesverteidigung

5.7.1 Finanzielle Lage

Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)

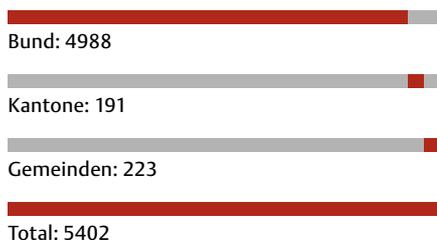


1 Militärische Landesverteidigung: 5041

2 Zivile Landesverteidigung: 361

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)



Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Dieser Posten umfasst die Ausgaben für Armee und Zivilschutz und wird finanziell hauptsächlich vom Bund getragen. Die Ausgaben für die *militärische Landesverteidigung* von 5.0 Mrd. Fr. machen den überwiegenden Teil des Postens aus. Darin enthalten sind alle Kosten im Zusammenhang mit der Armee. Werden – über die Staatsausgaben hinaus – noch die volkswirtschaftlichen Kosten des Milizsystems hinzugezählt, kommt man auf einen Betrag für die Armee von insgesamt etwa 7.5 Mrd. Fr.

Zirka 60% der Bundesausgaben für die Verteidigung (2.6 Mrd. Fr.) werden für den Betrieb aufgewendet; je etwa zur Hälfte für Personal- und für Sachausgaben (inkl. Ausbildungsmunition). Die restlichen 40% (1.8 Mrd. Fr.) der Ausgaben werden für Rüstung ausgegeben, hauptsächlich für Rüstungsmaterial. Der Militäretat des Bundes enthält ebenfalls die Ausgaben für die Landestopographie (0.1 Mrd. Fr.). Die Hauptlast für den *Zivilschutz*, der allerdings viel weniger Mittel beansprucht, tragen die Kantone.

Ausgabenentwicklung

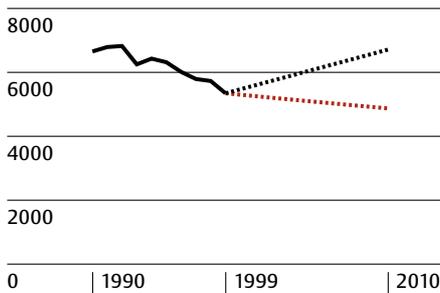
Bisherige Entwicklung: Der Anteil der Ausgaben am Bundeshaushalt für die Landesverteidigung hat in den letzten Jahrzehnten sukzessive abgenommen: 1960 machten die Verteidigungsausgaben noch 36% aus, 1980 noch 20%, 2000 noch 11%. In den letzten Jahren ist diese Zahl nicht nur wegen des Anstiegs der übrigen Ausgaben gesunken, sondern auch weil die Armee unter anderem im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 98 Sparanstrengungen unternommen hat. Die Gesamtausgaben für Landesverteidigung sanken auf allen Stufen von 6.7 Mrd. Fr. 1990 auf 5.4 Mrd. Fr. 1999.

Trendentwicklung: Die Entwicklung der Ausgaben wird massgeblich von der Armeereform «Armee XXI» und Reform des Bevölkerungsschutzes geprägt. Nach einer Kostenstabilisierung bis 2001 rechnet der Bundesrat bis 2005 für das gesamte Aufgabenfeld der Landesverteidigung mit Mehrkosten entsprechend einem jährlichen Ausgabenwachstum von 1.7%. Ein Jahr zuvor plante er noch eine leichte Abnahme. Innerhalb des definierten Kostenrahmens wird eine Rückverlagerung zu Rüstungsausgaben angestrebt, nachdem deren Anteil an den Verteidigungsausgaben im vergangenen Jahrzehnt von 54% auf 40% gesunken ist. Es ist deshalb geplant, die Ausgaben im Bereich Materialbeschaffung zwischen 2001 und 2005 um 0.2 Mrd. Fr. (+16%) zu erhöhen. Ob dabei aber der Gesamtkostenrahmen durch entsprechende Disziplin bei den Betriebsausgaben eingehalten werden kann, ist fraglich. Ausserdem können die Aufgaben der Armee ohne ein Konzept zur inneren Sicherheit zurzeit nicht abschliessend definiert werden. Will man, angesichts dieser Unwägbarkeiten, den längerfristigen Ausgabentrend vorsichtig evaluieren, ist deshalb von einem leicht höheren Wachstum als dem im Bundesfinanzplan fixierten auszugehen. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es jedoch möglich sein, die Ausgaben um jährlich durchschnittlich 0.8% zu kürzen.

5.7.2 Leitlinien für Reformen

Die Schweiz braucht eine glaubwürdige *militärische Landesverteidigung*. Diese soll sich jedoch auf ein wirtschaftlich tragbares Milizsystem stützen. Daher ist der Weg einer möglichst kostengünstigen Armee im Rahmen einer Gesamtsicherheitskonzeption,

Entwicklung der Ausgaben (1990 – 2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: –2.3% p.a.

..... Trendentwicklung: +2.0% p.a.

..... Zielentwicklung: –0.8% p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

die auch eine finanzielle Gesamtschau präsentiert, zu verfolgen. Nur so ist der definitive Auftrag der Armee festzulegen.

Raumsicherung und Verteidigung sollen die Kernkompetenz der Armee bleiben. Die Bereitstellung der Mittel muss an die konkrete Bedrohungslage angepasst werden. Deshalb ist ein System der abgestuften Bereitschaft mit Reserve und Aufwuchsfähigkeit zu begrüssen. In Zeiten ohne akute Kriegsgefahr ist Material- und Rüstungsbeschaffung zurückhaltend und primär am Ausbildungsbedarf orientiert zu betreiben. So bleibt das militärische Know-how sichergestellt. Für die Luftwaffe und die Verbandsausbildung des Heeres ermöglicht die Ausbildungskooperation mit dem Ausland eine einsatzorientierte und kostengünstige Ausbildung.

Die Armeeaufträge im Rahmen der inneren Sicherheit (subsidiäre Einsätze) sollten sich konsequent aus einer Gesamtbetrachtung aller zur Verfügung stehenden Instrumente ergeben. Nur so lassen sich Doppelspurigkeiten und Fehlplanungen verhindern. Der Einsatz der Armee sollte dabei restriktiv gefasst sein und nur in ausserordentlichen Lagen, wenn sämtliche anderen Mittel ausgeschöpft sind, erfolgen. Die polizeiliche Hoheit muss unmissverständlich bei den zivilen Behörden bleiben.

Die Neuausrichtung des *Zivilschutzes* im Bevölkerungsschutz XXI ist zu begrüssen. Der Zivilschutz bleibt eine Verbundaufgabe. Der Bund trägt die strategische Verantwortung und nur bei Notlagen, die das ganze Land betreffen (z.B. bewaffneter Konflikt oder erhöhte Radioaktivität), die operative Führung. In allen anderen Fällen obliegt die operative Führung den Kantonen. Finanzpolitisch sinnvoll und unterstützenswert ist die geplante reine Zuständigkeitsfinanzierung.

5.7.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

kurz- bis mittel- bis
mittelfristig langfristig

Militär

124	«Variante 4 Milliarden» als Obergrenze der Kosten bei der bevorstehenden Reform «Armee XXI». Bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen kann die Armee auch mit geringeren Mitteln ihren Aufträgen nachkommen. Konkretisierung mit den nachfolgenden Massnahmen.		
125	Übergabe der Vollzugsverantwortung im logistischen Bereich (persönliche Ausrüstung, übriges Armeematerial) im Sinne der NFA in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes. Eine zentralisierte Bewirtschaftung ist bei einer stark verkleinerten Armee eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Massnahme und den reduzierten Bedürfnissen entsprechend anzupassen.	→	↘
126	Logistik (Ausrüstung, Ersatzmaterial, Unterhalt usw.) und Verwaltung an den verringerten Bestand der Armee XXI anpassen.	↘	↘↘
127	Dauer der Rekrutenschulen von heute 15 Wochen auf 18 Wochen erhöhen. Hinzu kommen sechs Wiederholungskurse. Dies dürfte sich gegenüber der ursprünglich geplanten Varianten von 21 und 24 Wochen bei Armee XXI finanziell positiv auswirken.	↘↘	↘↘
128	Generelle Überprüfung der Beschaffungspolitik angesichts der veränderten Bedrohungslage (v.a. Terrorismus) und der reduzierten Gefahr eines konventionellen Konflikts. Das geplante Rüstungsprogramm von 30 Mrd. Fr. für die nächsten 15 Jahre ist entsprechend auf das absolut Notwendige zu straffen.	↘↘	↘↘↘
129	Kostenoptimierung in der Rüstungsbeschaffung dank Beschleunigung des Rüstungsablaufs und Lockerung der Auflagen im Bereich Regionalpolitik und Industriebeteiligungen.	↘	↘
130	Auftrag, Umfang und Struktur der Luftwaffe überprüfen. Die Flugzeugbeschaffung ist primär am Ausbildungsbedarf auszurichten und es ist abzuklären, ob gewisse Aufträge der Luftwaffe nicht kostengünstiger durch andere Systeme erfüllt werden können.	↘	↘↘↘
131	Restriktive Handhabung der Einsätze ausserhalb der Kernkompetenz der Armee, insbesondere zugunsten von Sportanlässen. Die volkswirtschaftlichen Kosten solcher Einsätze werden oft nicht genug berücksichtigt.	↘	↘
132	Immobilienkredite für Erwerb, Erneuerung und Unterhalt kritisch hinterfragen und allfällige Sparmöglichkeiten nutzen.	↘↘	↘↘

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
133 Auslagerung des Unterhalts von Einrichtungen (z.B. Zeughäuser, Zivilschutzanlagen, Festigungen) und der Rüstungsgüter an Dritte unter Ausschluss geheimster Objekte. Hierbei könnten jeweils Konzessionen für fünf Jahre im Wettbewerb vergeben werden.	↘	↘
134 Notwendigkeit des FWK in der heutigen Form überprüfen. Der Festigungsunterhalt könnte an Dritte ausgelagert und die Botschaftsbewachung an die Polizei übergeben werden.	→	↘
135 Armeeauftrag der Friedensförderung in einem möglichst begrenzten Mass betreiben.	↘↘	↘↘
136 Nutzung des Sparpotentials bei der Ausbildungsmunition. Im Weiteren Streichung der Subventionen im Schiesswesen.	↘↘	↘↘
137 Abschaffung der Finanzhilfen für den Bau von neuen militärischen Objekten von Kantonen, Gemeinden, Post und SBB für Truppenunterkünfte, Zufahrtsstrassen oder Schutzbauten.	↘	↘
138 Restriktive Ausgestaltung der Sonderregelung für Frühpensionierungen von Militärpersonen, so dass die Leistungen möglichst an diejenigen für das übrige Personal der Bundesverwaltung angeglichen werden.	↘	↘
139 Das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget zeigt für das Bundesamt für Landestopographie erfreuliche Resultate. Das langfristige Ziel sollte eine selbsttragende Landestopographie sein. Die Möglichkeit einer Privatisierung sollte laufend überprüft und allfällige organisatorische Synergiepotentiale mit der Amtlichen Vermessung so wie mit dem Bundesamt für Raumentwicklung genutzt werden.	↘	↘
Zivilschutz		
140 Zivilschutz weiterhin als Verbundaufgabe im Sinne der NFA. Verstärkte organisatorische und finanzielle Regionalisierung durch weitgehende Kompetenzverlagerung zu Kantonen mit strikter Zuständigkeitsfinanzierung. Daher ist ein moderateres Bundesengagement gerechtfertigt.	→	↘
141 Das neue Konzept des Bundesrats zum Bevölkerungsschutz ist hinsichtlich des notwendigen Wirkungskreises, des Dienstpflicht- und des Ausbildungssystems und der subsidiären Unterstützung durch die Armee zu begrüssen.	→	→
142 Nutzung der Synergien mit anderen lokalen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Sanität, technische Betriebe).	↘	↘↘
143 Konsequente Straffung bei der Bautätigkeit (insbesondere bei Schutzbauten) und der Beschaffung von Spezialmaterial.	↘↘	↘↘

5.8 Soziale Wohlfahrt

5.8.1 Finanzielle Lage

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Das schweizerische System der sozialen Sicherheit entspricht der föderalistischen Struktur des Landes. Es ist stark von privaten, gemeinnützigen, sozialpartnerschaftlichen, kirchlichen oder subventionierten, halbstaatlichen Trägern geprägt. Im Folgenden werden jedoch lediglich die *staatsquotenrelevanten* Ausgaben im Bereich Soziale Wohlfahrt aufgeführt. Diese setzen sich aus den Ausgaben der öffentlichen Hand in diesem Bereich sowie den Ausgaben von staatlichen Versicherungseinrichtungen zusammen. Einige Sozialversicherungen (z.B. die berufliche Vorsorge) sind jedoch gemäss offizieller Definition nicht in der Staatsquote enthalten (siehe dazu Erläuterung Seite 15) und werden deshalb nicht berücksichtigt.

Um zudem Kohärenz und Transparenz der definierten Aufgabengebiete zu gewährleisten, sind die Prämienverbilligungen im Zusammenhang mit der *obligatorischen Krankenversicherung* (2.6 Mrd. Fr.), die in der offiziellen Statistik dem Bereich Soziale Wohlfahrt zugeordnet werden, hier nicht aufgeführt; sie werden im Aufgabenbereich *Gesundheit* behandelt (siehe Kapitel 5.4). Aus gleichen Überlegungen wird schliesslich eine weitere Bereinigung durchgeführt. Einnahmenanteile zugunsten der Sozialwerke, insbesondere die Anteile am Mehrwertsteuerprozent für die AHV, werden hier – statt im Bereich Finanzen und Steuern (siehe Kapitel 5.3), wie es in der offiziellen Statistik erfolgt – berücksichtigt.

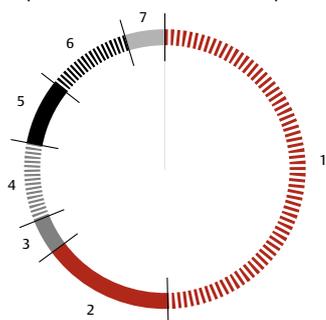
Von den hier berücksichtigten staatsquotenrelevanten Posten verzeichnet die AHV mit 27.4 Mrd. Fr. das grösste Ausgabenvolumen. Die AHV-Renten werden nach dem Umlageverfahren finanziert. Rund 70% der jährlichen Aufwendungen für die AHV-Leistungen werden durch entsprechende Lohnprozente finanziert. Die restlichen 30% laufen hauptsächlich über den Bund. Dieser Beitrag von zirka 5.8 Mrd. Fr. ist zugleich der grösste Ausgabenposten des Bundes. Der Bund finanziert diese Beiträge an die AHV aus zweckgebundenen Einnahmen der Tabak-, der Alkohol-, der Mehrwertsteuer (ab 1999) und der Spielbankenabgabe (ab 2000) sowie aus allgemeinen Bundesmitteln. Die Gesamtausgaben für das System der Altersvorsorge gehen jedoch weit über die AHV-Leistungen, die lediglich dessen 1. Säule bilden, hinaus. Um ein vollständiges Bild zu erhalten, müssen folgende nicht staatsquotenrelevante Elemente ebenfalls berücksichtigt werden: Ausgaben im Zusammenhang mit den Leistungen aus der 2. Säule (berufliche Vorsorge) von 27.7 Mrd. Fr. sowie Leistungen aus der Säule 3a (gebundene Selbstvorsorge), die aus Erträgen eines akkumulierten Kapitals von total 29.2 Mrd. Fr. stammen. Die 2. Säule ist gemäss Schweizer Praxis nicht staatsquotenrelevant, weil sie ohne Staatsbeiträge nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird.

Mit 8.4 Mrd. Fr. stellen die Ausgaben für die *Invalidenversicherung* (IV) den zweitgrössten Posten der staatsquotenrelevanten Ausgaben dar. Die eine Hälfte der Ausgaben wird mittels Lohnprozenten finanziert, die andere Hälfte von Bund (37.5%) und Kantonen (12.5%). Neben den individuellen Invalidenrenten werden auch Eingliederungsmassnahmen und kollektive Leistungen (z.B. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten oder Ausbildungsstätten) durch die IV finanziert.

Die *Ergänzungsleistungen* (EL) zur AHV/IV (2.2 Mrd. Fr.) sind als Bedarfsleistungen konzipiert. Empfänger von EL sind Bezüger von AHV/IV-Leistungen, deren Existenzbedarf nicht durch reguläre Versicherungsleistungen, anderweitiges Einkommen und das Vermögen gedeckt werden kann. Der Bund soll einen Beitrag von 10% bis 35% der gesamten kantonalen Aufwendungen für die EL aufbringen.

Die prinzipiell über Lohnprozente finanzierte *Arbeitslosenversicherung* (ALV) weist Aufwendungen von 5.1 Mrd. Fr. auf. Schliesst die ALV mit einem Defizit ab – wie

Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Millionen Franken)



1 Altersversicherung: 27 387

2 Invalidenversicherung: 8362

3 EL IV/AHV: 2237

4 ALV: 5056

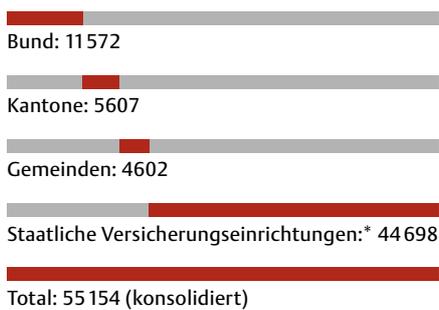
5 Übrige Sozialversicherungen
(UV, EO, MV): 4152

6 Fürsorge (inkl. Flüchtlingshilfe im Inland): 5416

7 Übriges (inkl. Sozialer Wohnungsbau): 2544

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999;
BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001

Ausgaben nach Staatsebenen (1999, in Mio. Fr.)



Quellen: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999;
BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001
* ohne Ausschaltung von Doppelzählungen zu öffentlichen Haushalten (Bund, Kantone, Gemeinden)

dies in den 90er-Jahren aufgrund der schwachen Wirtschaftslage der Fall war –, leisten Bund und Kantone zu gleichen Teilen verzinsliche Darlehen, um die Zahlungsfähigkeit der ALV sicherzustellen. Diese Darlehen werden später aus Überschüssen der ALV-Rechnung zurückbezahlt. Bei ausserordentlichen Verhältnissen gewährt der Bund zusätzlich einen À-fonds-perdu-Beitrag von maximal 5% der Ausgaben der ALV.

Die übrigen Sozialversicherungen machen 4.2 Mrd. Fr. aus. Dabei wird die *Unfallversicherung* (UV) ausschliesslich über Lohnprozente finanziert und schützt Arbeitnehmer vor wirtschaftlichen Folgen von Berufs- und Nichtberufsunfällen. Die staatsquotenrelevanten Leistungen der SUVA betragen 3.3 Mrd. Fr., während die nicht staatsquotenrelevanten Ausgaben der privaten Versicherungseinrichtungen im Zusammenhang mit der obligatorischen UV 1.4 Mrd. ausmachen. Die ebenfalls über Lohnprozente finanzierte *Erwerbsersatzordnung* (EO) deckt mit einem Ausgabenvolumen von 0.6 Mrd. Fr. den Erwerbsausfall während des Militär- oder Zivildienstes. Schliesslich werden die Kosten der *Militärversicherung* (MV) in Höhe von 0.3 Mrd. Fr. alleine vom Bund getragen.

Von den verbleibenden Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt sind die Kosten der *Fürsorge* (5.4 Mrd. Fr.) von besonderer Bedeutung. Auf Bundesstufe werden diesem Posten statistisch praktisch nur Ausgaben für die *Flüchtlingshilfe im Inland* (1.5 Mrd. Fr.) zugeordnet. Die restlichen Kosten der Fürsorge (exklusive Flüchtlingshilfe) von zirka 4.0 Mrd. Fr. werden von Kantonen und Gemeinden zu etwa gleichen Teilen übernommen.

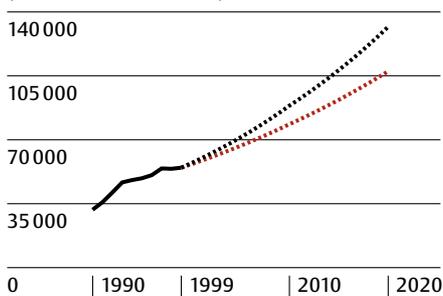
Der Posten *Übriges* (2.5 Mrd. Fr.) enthält vor allem die Ausgaben der öffentlichen *Altersheime* (0.9 Mrd. Fr.), für welche die Gemeinden praktisch alleine aufkommen. Die Kosten für den *sozialen Wohnungsbau* (0.4 Mrd. Fr.) werden ungefähr je hälftig von Bund und Kantonen einschliesslich Gemeinden getragen.

Ausgabenentwicklung 1990–2020

Bisherige Entwicklung: In keinem Aufgabengebiet war das Ausgabenwachstum während der 90er-Jahre so deutlich wie im Bereich der Sozialen Wohlfahrt. Die gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand stiegen von 32 Mrd. Fr. 1990 auf 55 Mrd. Fr. 1999. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von mehr als 6%. Damit verzeichnet die Schweiz nach Portugal auch den höchsten Anstieg der Soziallastquote (Sozialausgaben/BIP) aller OECD-Länder. Eine völlig unkontrollierte Ausgabenentwicklung verzeichnete vor allem die besonders konjunkturabhängige *ALV* – die Ausgaben stiegen von 0.5 Mrd. Fr. im Jahr 1990 auf eine Spitze von 8 Mrd. Fr. im Jahr 1997 und sanken dann auf 5.1 Mrd. Fr. im Jahr 1999 wieder etwas zurück. Zudem hat die demographische Entwicklung begonnen, ihre Wirkungen auf die Ausgabenentwicklung der *AHV* zu entfalten. Die Demographie ist zum Teil auch am überdurchschnittlichen Kostenanstieg der *IV* beteiligt. Stärker zur bedrohlich sich öffnenden Kostenschere in der *IV* trug jedoch die Zunahme der psychischen Neuinvaliditäten und die konjunkturbedingte Abnahme der Wiedereingliederungen bei. Die *IV*, die *UV* und der Pflegebereich sind überdies negativ von den steigenden Gesundheitskosten beeinflusst worden. Die massive Zunahme der *Sozialhilfeleistungen* erklärt sich schliesslich mit Rezessionsfolgen sowie durch den seit 1990 registrierten, massiven Zustrom Asylsuchender aus Konfliktzonen.

Trendentwicklung: In allen Bereichen, die in den 90er-Jahren massgeblich zur Kostenexplosion beigetragen haben, sind Massnahmen zur Eindämmung der Ausgaben oder zur Erschliessung neuer Finanzierungsquellen (insbesondere bei der Mehrwertsteuer) eingeleitet worden oder in Diskussion. Zu erwähnen sind die 11. und allenfalls die absehbare 12. *AHV*-Revision, die 4. *IV*-Revision und die 3. *ALV*-Revision. Auf dem Tisch liegen jedoch auch Vorschläge, die auf einen Leistungsausbau – z.B. im Familienzulagenbereich und beim Mutterschutz, beim Behindertengesetz oder in der Altersvorsorge – zielen. Die *ALV* hingegen könnte von einem günstigeren Konjunkturverlauf mit tiefer

Entwicklung der Ausgaben (1990–2020, in Mio. Fr.)



Bisherige Entwicklung: +6.1 % p.a.

Trendentwicklung: +4.2 % p.a.

Zielentwicklung: +3.2 % p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2001;
Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

Arbeitslosigkeit profitieren. Seit 1999 hat auch der Zustrom asylsuchender Personen abgenommen. Ohne eine Trendumkehr dürfte dies die Fürsorge weiter entlasten. Bei der IV dagegen konnte keine Trendwende eingeleitet werden. Ein grosses Problem bleibt auch die finanzielle Lage der Altersvorsorge und -pflege. Die demographiebedingte Ausgabensteigerung (geburtenstarke Jahrgänge im Rentenalter/steigende Lebenserwartung) wird sich in den nächsten 30 Jahren permanent fortsetzen. Umlagefinanzierte Systeme wie die AHV haben besonders auf der Finanzierungsseite mit dem Geburtenrückgang seit Mitte der 60er-Jahre zu kämpfen, so dass zukünftig immer weniger Erwerbstätige für immer mehr Leistungsberechtigte aufkommen müssen. Eine nachhaltige Stabilisierung des ganzen Sozialbereichs wird also vor allem von Massnahmen im AHV- und IV-Bereich abhängen. Derzeit ist jedoch davon auszugehen, dass der Aufgabenbereich Soziale Wohlfahrt weiterhin sehr stark anwachsen wird. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es allerdings möglich sein, das durchschnittliche Ausgabenwachstum etwas zu mässigen, nämlich auf 3.2% p.a.

5.8.2 Leitlinien für Reformen

Allgemein: Die Sicherung der Sozialwerke ist eine der grössten und wichtigsten Herausforderungen der nächsten Jahre. Falls die Ausgaben weiterhin ungebremst steigen, sind die Sozialwerke langfristig gefährdet. Bereits zur Finanzierung wesentlicher Grundleistungen werden mehr Steuern und Abgaben verlangt. Das schadet Wachstum und Wohlstand und gefährdet somit auch die langfristige Sicherung der Errungenschaften der sozialen Sicherheit. Von einem weiteren Leistungsausbau im Sozialbereich ist deshalb abzusehen. Vielmehr braucht es einen Sparbeitrag der Sozialwerke an allfällige demographiebedingte Mehrkosten; neue Leistungen sind nur durch entsprechende Einsparungen zu finanzieren. Dazu ist es unerlässlich, alle Elemente der Sozialen Wohlfahrt integriert zu betrachten. Ein wirksamerer Einsatz der finanziellen Mittel im Bereich Soziale Wohlfahrt ist unumgänglich. Selbstverantwortung, Eigeninitiative und private Vorsorge bzw. Hilfe fördern die Voraussetzungen dafür; sie sollten durch staatliche Massnahmen nicht beeinträchtigt werden. Die soziale Sicherheit muss Moral hazards vermeiden und darf auf keinen Fall von eigener Arbeitstätigkeit abhalten. Massnahmen, die auf Subjekthilfe abstützen, sind jenen der Objekthilfe vorzuziehen. Darum sind die Sozialleistungen gezielter auf den wirklichen Bedarf auszurichten und nicht nach dem Giesskannenprinzip zu verteilen. Mehr Gewicht ist daher zukünftig den bedarfsabhängigen Instrumenten zu geben. Insbesondere sollen EL mit der Verfassungsinterpretation im Sinne der Zielhierarchie definitiv das 3-Säulen-System ergänzen. Damit wird das Bedarfs- und Subsidiaritätsprinzip gestärkt. Bei der Zuteilung der Kompetenzen nach staatlichen Stufen ist das Prinzip der Subsidiarität möglichst strikt einzuhalten. Es sollte vermehrt darauf geachtet werden, dass für keine Stufe Anreize zur Kostenverlagerung an andere staatliche Stufen bestehen. Auch die internationale Koordinierbarkeit der Sozialleistungen des Sozialversicherungssystems ist zu gewährleisten und zu verbessern. Die gesetzlichen Sozialversicherungen sollen deshalb generell einfach und einheitlich bleiben. Flexibilisierungs-, Differenzierungs- und Individualisierungselemente sind auf die sozialpartnerschaftliche Ebene oder in den freiwilligen Zusatzversicherungsbe- reich zu verlagern.

Altersvorsorge: Das 3-Säulen-Konzept hat sich bewährt. Das heutige Verhältnis zwischen den drei Säulen sollte jedoch durch eine Neuorientierung des Verfassungsauftrages im Sinne der Zielhierarchie geregelt werden. Das heisst, die Existenzsicherung soll nicht mehr primär durch die AHV allein, sondern durch die Leistungen aller drei Säulen gemeinsam sowie, bei Bedarf, mit Hilfe der Ergänzungsleistungen gewährleistet werden.

Es gilt, bei der 1. Säule (Basisrentensystem der Volksversicherung) den Rentenerhalt zu sichern. Die Freiheitlichkeit der 2. Säule (Arbeitnehmersversicherung) ist im BVG beitragsneutral zu erhalten. Dagegen soll die freiwillige Selbstvorsorge der 3. Säule (individuelle Zusatzvorsorge) erleichtert werden. So kann das Element der Kapitaldeckung innerhalb der 3-Säulen-Architektur verstärkt und so der Druck auf die 1. Säule besser aufgefangen werden. Bei der AHV gilt es, krasse intergenerationelle Ungerechtigkeiten rechtzeitig zu vermeiden. Mit Hilfe der EL soll auch die Existenzsicherung im Rentenfall gezielt und bei Bedarf sichergestellt bleiben. Die Gleichstellung der Geschlechter ist konsequent herzustellen, z.B. auch durch allmähliche Anpassung der Witwen- und Witwerrenten. Die Demographieproblematik muss in erster Linie durch eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters entschärft werden – sowie durch weitere Massnahmen zur Erhöhung der Erwerbsquote. Dabei gilt es, sowohl frühere Schulabschlüsse und eine generelle Verkürzung der Studienzeit herbeizuführen wie auch Modelle zum längeren freiwilligen Verbleib älterer Personen im Berufsleben und zur besseren Eingliederung der Frauen in der Arbeitswelt zu entwickeln. Anreize für staatsfinanzierte Frühpensionierungen sind auf jeden Fall zu vermeiden. Bei der AHV muss die Teuerungs dynamik entschärft werden. Branchenbezogene, individuelle oder soziale Leistungs differenzierungen z.B. zur Flexibilisierung des Rentenalters sollen anstatt über die AHV über die 2. und 3. Säule und die EL in das System eingebracht werden.

Invalidenversicherung: Das Prinzip «Eingliederung vor Rente» ist weiterhin hoch zu halten. Daher ist die Vermittlungsfunktion der IV-Stellen zu verbessern. Der ständigen Ausdehnung des Geltungsbereichs durch die Erweiterung des Invaliditätsbegriffs muss begegnet werden, um Missbräuche zu vermeiden. Darum und um einheitliche Standards durchzusetzen, sollten die IV-Stellen eine eigene ärztliche Untersuchungskompetenz (second opinion) erhalten. Zudem ist die Teuerungs dynamik bei der Rentenanpassung zu entschärfen. Der Leistungsumfang der IV muss im Sinne der NFA überprüft, aber nicht mehr ausgedehnt werden. Die Kompetenzen und Finanzierungs lasten müssen so bestimmt werden, dass für keine Partei Anreiz und Möglichkeit besteht, Kosten zu verlagern. Die Kantone sind entsprechend finanziell einzubinden, wobei sinnvolle Synergien insbesondere mit ALV und Sozialhilfe zu berücksichtigen sind.

Arbeitslosenversicherung: Durch eine Verminderung des versicherungsinduzierten Moral Hazard kann ein Rückgang der Arbeitslosigkeit in der Schweiz erwartet werden. Das heisst, dass der Bezug von Arbeitslosentaggeldern nicht von der Wiederaufnahme der Arbeit abhalten darf. Der Eingliederungsaspekt der ALV muss stärker betont werden. Deshalb sind einerseits die Qualifizierung und Weiterbildung zu fördern und andererseits die Leistungshöhe und das Beitragseinkommen angemessen zu plafonieren und die Bezugsdauer zu kürzen. Die Beitragsfrist muss verlängert werden. Über einen gesamten Konjunkturzyklus sollte die ALV selbsttragend sein, so dass keine Defizite von Bund und Kantonen dauerhaft übernommen werden müssen.

Sozialhilfe (Fürsorge): Die Sozialhilfe ist innerhalb des Gesamtsystems der Sozialen Wohlfahrt zu stärken, denn sie erfüllt die Grundprinzipien der individuellen Bedarfsdeckung und der Subsidiarität im Vergleich zu anderen Möglichkeiten der Hilfe sehr gut. Sie gewährleistet einen zielgerichteten Einsatz der Mittel. Ihre föderalistische Differenziertheit garantiert die Abstimmung auf lokale Lebenskosten. Damit das Mittel der Sozialhilfe an Akzeptanz gewinnt, ist es wichtig, Sozialhilfeempfänger vom «Almosenempfänger»-Image zu befreien. Sozialhilfe soll nicht nur Existenzsicherung bieten, sondern auch die Integration in die Gesellschaft und ins Erwerbsleben fördern. Die Langzeitabhängigkeit von Empfängern ist durch gezielte Anreizsysteme aufgrund individueller Vereinbarungen und Weiterbildung zu verhindern.

Flüchtlingshilfe im Inland: Die Gewährung von Asyl an Verfolgte muss erhalten bleiben; sie steht als Schweizer Tradition ausser Frage. Die Attraktivität eines Asylgesuchs als solchem muss jedoch so niedrig wie möglich gehalten werden, um Missbräuche zu verhindern. Wichtig sind deshalb eine schnelle Durchführung des Asylverfahrens und eine funktionierende Rückschaffung abgewiesener Asylbewerber. Bessere Anreizstrukturen für kooperatives Verhalten der Asylbewerber sind zu prüfen. Institutionell kann auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen permanent optimiert werden.

Sozialer Wohnungsbau: Ein Abbau der Bundessubventionen ist im Sinne einer möglichst klaren Anwendung des Subsidiaritätsprinzips anzustreben. Staatliche Direkt Eingriffe in den Wohnungsmarkt erweisen sich als ineffizient und administrativ aufwändig. Das Sozialziel der Verfassung, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können, wird durch bedarfsabhängige Subjektzahlungen besser erreicht. Dazu reichen die bestehenden Institutionen auf kommunaler und kantonaler Ebene – insbesondere die Fürsorge – aus.

5.8.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Altersversicherung (AHV, BVG, 3. Säule)		
144 Schrittweise Erhöhung des Rentenalters. Angesichts der viel höheren Lebenserwartung und der Vorteile einer längeren Eingliederung von älteren Leuten in der Arbeitswelt stellt eine Erhöhung des Rentenalters sowohl eine intergenerationell gerechte wie auch eine gesellschaftspolitisch sinnvolle Massnahme dar. Dies soll wie folgt erfolgen: <ul style="list-style-type: none"> – Möglichst rasch die Gleichstellung von Mann und Frau beim Rentenalter von 65/65 (bis 2009) herbeiführen; – Da die Kostenentwicklung der AHV ein derart wichtiges Element im System der öffentlichen Finanzen darstellt, ist es – um nachhaltig eine gesunde finanzielle Situation zu gewährleisten – unabdingbar, rechtzeitig zu handeln und das Rentenalter sukzessiv zu erhöhen. Die Schätzung der Zielentwicklung beruht auf der Hypothese eines Rentenalters von 68/68 ab dem Jahr 2018. 	↘↘	↘↘↘
145 Abklären, ob zwischen den Sozialpartnern Arbeitsmodelle entwickelt werden können, die die lebenslange Weiterbildung fördern und die berufliche Tätigkeit schrittweise abbauen, anstatt die heute übliche abrupte Pensionierung vorzusehen. Die Arbeitgeber sollen Teilzeitarbeit flexibel über das Pensionierungsalter hinaus gemäss Eignung und Wünschen der Arbeitnehmer anbieten können.	→	↘↘
146 Bekämpfung einer subventionierten vorzeitigen Pensionierung, insbesondere auch, wenn sie als «Abfederung» für eine Rentenerhöhung dienen soll. Frühpensionierungen sollen weiterhin möglich sein, die Höhe der Renten muss jedoch nach versicherungsmathematischen Kriterien errechnet werden.	↘↘	↘↘↘
147 Überprüfung des Systems der Teuerungsanpassung, um die Demographieproblematik für die Finanzierung der AHV zu entschärfen. Einerseits ist der Rhythmus der Anpassungen zu diskutieren, andererseits die Zusammensetzung des Mischindex. Der Anpassungsrhythmus ist insbesondere für Zeiten geringer Teuerung zu verlängern, z.B. auf vier Jahre, und der Grenzwert für frühere Anpassungen wäre auf 8% statt wie heute 4% festzulegen. Der Mischindex sollte dem Preisindex angepasst werden, statt der Lohnentwicklung zu folgen (ausser wenn diese längere Zeit unter der Teuerung bleibt). Da die 2. und 3. Säule noch in einer Aufbauphase sind, wäre eine preisindizierte Renten Anpassung auch zukünftig verkraftbar. Somit kann die Kaufkraft der bestehenden Renten gesichert werden.	↘↘	↘↘↘
148 Anpassung der Witwenrente an die Witwerrente. Dies entspricht dem Grundsatz der Gleichstellung von Mann und Frau. Ebenfalls werden Verwitwete und alleinstehende Frauen gleichgestellt. Für junge Frauen ist Erwerbstätigkeit zumutbar, weshalb die Anpassung nur für Leistungsbezüglerinnen unter 55 Jahren erfolgen soll.	↘↘	↘↘
149 Komplette Übernahme des AHV-Beitrags der öffentlichen Hand durch den Bund gemäss NFA, um eine vollständige Entflechtung zwischen Bund und Kantonen zu realisieren.	→	↘
150 Beiträge an Dachorganisationen der privaten Altershilfe – gemäss NFA – soweit wie möglich kantonalisieren, um Kompetenzüberschneidungen zwischen AHV und Kantonen zu vermeiden. Insbesondere Projekte nationaler Bedeutung dürfen aber weiterhin Beiträge der AHV erhalten.	→	↘

151	Abklären, ob eine rechtzeitige Stärkung der AHV mit Elementen des kollektiven Kapitaldeckungsverfahrens (z.B. durch Anhäufung der Guthaben des AHV-Fonds) und unter Wahrung der Solidarität innerhalb einer gleichen Generation sinnvoll wäre, um den Generationenvertrag nicht überzustrapazieren. Ziel wäre dabei, finanzpolitische Ungleichgewichte, die sich aus der Demographieproblematik ergeben, dauerhaft zu lösen und die intergenerationelle Gerechtigkeit zu gewährleisten. Die Weiterführung des heutigen Umlageverfahrens wird starke Umverteilungen zwischen den Generationen nach sich ziehen, so dass heutige ältere Generationen von der AHV wesentlich mehr Geld erhalten als sie einbezahlt haben. Damit die laufenden Renten weiter bezahlt werden können, müsste die öffentliche Hand ein Grundkapital zur Verfügung stellen.	↗↗↗	↘↘↘
152	Bekämpfung von steuerpolitischen Massnahmen, die auf die Erschliessung neuer Finanzierungsquellen – insbesondere bei der Mehrwertsteuer – ohne entsprechende Kompensation abzielen. Es gilt hingegen, parallel zu AHV-spezifischen Massnahmen sonstige Reformen voranzutreiben, die einen positiven Einfluss auf die AHV-Einnahmen aus Beiträgen der Versicherten bzw. der Arbeitgeber haben könnten: <ul style="list-style-type: none"> – Bildungspolitische Massnahmen, die einen früheren Eintritt ins Berufsleben ermöglichen (siehe Kapitel 5.2 Bildung); – Reform der Familienbesteuerung, die eine Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation der Frauen nach sich ziehen kann; – Anlagevorschriften der Pensionskassen und der AHV sollen einen möglichst effizienten Einsatz des Alterskapitals ermöglichen. Entsprechende Rahmenbedingungen sind weiterhin zu gewährleisten. 	→	→
153	Aufhebung des Freibetrags für Rentner im Rahmen der 11. AHV-Revision, da Privilegien konsequent aufzuheben sind.	→	→
154	Anpassung des Umwandlungssatzes im BVG, damit das System der beruflichen Vorsorge selbsttragend bleibt. Es soll konsequent am Beitragsprimat ausgerichtet werden. Dies ist eine ökonomische Notwendigkeit.	→	→

Invalidenversicherung (IV)

155	Bekämpfung einer Sanierung der IV mit Steuererhöhungen. Eine Revision der IV muss einen eindeutigen Netto-Spareffekt aus Leistungsanpassungen und Sparmassnahmen aufweisen. Konkretisierung mit den nachfolgenden Massnahmen.		
156	Überprüfung des Systems der Teuerungsanpassung der IV im gleichen Sinne wie bei der AHV. Dabei wäre sowohl die Ausrichtung der Teuerungsanpassung am Preisindex als auch die Verlängerung des Anpassungsrhythmus zu prüfen.	↘↘	↘↘↘
157	Einführung einer ärztlichen Untersuchungskompetenz für die IV-Stellen. Dies soll eine einheitliche, gerechte, qualitativ verbesserte und speditive Beurteilung der Leistungsgesuche ermöglichen. Oft sind nicht nur die Berichte der behandelnden Ärzte zu wenig auf die Anforderungen der Versicherung ausgerichtet, sondern auch die Gründe der Invalidität gar nicht bekannt. Dabei wirkt sich auch das gewandelte Krankheitsverständnis vor allem bei psychischen Erkrankungen aus, das den Zweckbestimmungen der IV nicht immer gerecht wird.	↗	↘↘
158	Stärkung der Vermittlungsfunktion der IV-Stellen. Dabei geht es darum, die Zusammenarbeit von Organen der IV, der ALV und der Sozialhilfe besser zu koordinieren, um die berufliche Eingliederung von Leistungsbezügern zu fördern.	↘	↘
159	Präzisierung und bessere Abgrenzung der Definitionen von geistiger und psychischer Behinderung, um eine Vermischung mit «Langzeitarbeitslosen» zu verhindern.	↘	↘↘
160	Integrale Überführung der individuellen Leistungen der IV – gemäss NFA – in die Zuständigkeit des Bundes. Damit werden Regelungs- und Ausgabenkompetenz zusammengeführt, was die Vereinheitlichung der Rechtsanwendung erleichtern wird. Der Bund soll somit im Bereich der Organisation der IV eine deutlich schlankere und kostengünstigere Administration herbeiführen.	→	↘
161	Kantonalisierung – gemäss NFA – der Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und Behindertenwerkstätten im Rahmen einer interkantonalen Zusammenarbeit und unter Berücksichtigung von Minimalstandards auf Bundesstufe. Das Auseinanderklaffen von lokaler Bau- und Betriebs- und nationaler Hauptfinanzierungsträgerschaft ist nicht sachgerecht.	→	↘↘
162	Beiträge an Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe – gemäss NFA – soweit wie möglich kantonalisieren, um Kompetenzüberschneidungen zwischen IV und Kantonen zu vermeiden. Insbesondere Projekte nationaler Bedeutung dürfen weiterhin Beiträge der IV erhalten.	→	↘

		kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
163	Kostenneutrale Einführung der Assistenzentschädigung. Die Ausgaben für eine allfällige Assistenzentschädigung dürfen die Kosten des bisherigen Leistungssystems nicht erhöhen.	↘	↘
164	Sonderschulen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, denen der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist – unter gleichzeitigem Rückzug der IV –, gemäss NFA kantonalisieren. Dies entspricht der kantonalen Schulhoheit. Die heutige, oft künstliche Trennung zwischen IV- und Nicht-IV-Berechtigten fällt dahin und der integrative Ansatz kann verwirklicht werden. Durch die Zusammenlegung der Handlungs- mit der Finanzierungskompetenz können zudem Zuständigkeitsprobleme und Doppelspurigkeiten abgebaut und die Transparenz infolge Reduktion der Ansprachestellen erhöht werden.	→	↘
165	Rückzug der IV aus der Finanzierung der Ausbildungsstätten für Fachpersonal gemäss NFA. Neu soll die Finanzierung gemäss den üblichen Richtlinien in der Berufsbildung zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden.	→	↘
166	Aufhebung der IV-Zusatzrente für rentenberechtigte Verheiratete, die unmittelbar vor ihrer Arbeitsunfähigkeit erwerbstätig waren, weil sie die letzte zivilstandsbezogene Leistung im gesamten Rentensystem darstellt und dadurch der sozialen Realität nicht mehr gerecht wird. Die entstehende Einkommenslücke kann bei Personen in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen mit EL geschlossen werden.	↘↘	↘↘
167	Überführung der Härtefallrenten in das System der EL.	↘	↘
168	Allfälliges Behindertengesetz mit dem Konzept der IV abstimmen. Insbesondere sollen alle Belange der beruflichen Tätigkeit und der Eingliederung behinderter Menschen am Arbeitsplatz Sache der IV bleiben. Keine neuen Subventionstatbestände dürfen beim öffentlichen Verkehr entstehen; allfällige Anpassungen müssen im Rahmen der vorgegebenen Budgets erfolgen.	→	↘↘

Ergänzungsleistungen AHV/IV (EL)

169	Sozialverträgliche Umsetzung des Massnahmenkatalogs zur AHV und IV, so dass eine Mehrbelastung im System der Ergänzungsleistungen zu erwarten ist. Dies ist im Sinne einer Stärkung des Bedarfsprinzips zu begrüssen. Die EL sollen mit der Verfassungsinterpretation im Sinne der Zielhierarchie definitiv das 3-Säulen-System ergänzen und sind daher aus der Übergangsbestimmung in die ständige Verfassung zu überführen.	↗↗	↗↗↗
170	Alleinige Finanzierungszuständigkeit der Kantone für die Leistungen im Zusammenhang mit der Vergütung von Heim- und Pflegekosten, weil sie bereits heute – durch ihre Zuständigkeit für den Bau und Betrieb der Heime – einen erheblichen Einfluss auf deren Höhe haben. Im Sinne einer Zusammenführung von Steuerungs- und Finanzierungskompetenz im Rahmen der NFA sollten sie deshalb auch für die durch einen Heimaufenthalt anstehenden Kosten aufkommen.	→	↘
171	Alleinige Finanzierungszuständigkeit des Bundes für die Leistungen in Ergänzung oder anstelle von AHV-/IV-Renten zwecks Existenzsicherung. Das bestehende Verbundsystem führt zu einer unbefriedigenden gemischten Finanzierungs- und Zuständigkeitsregelung. Dies ist im Interesse einer klaren Entflechtung im Rahmen des NFA neu zu regeln. Darüber hinaus aber prüfen, ob eine weiter gehende Lösung und die Übernahme des gesamten EL-Bereichs (als bedarfsabhängige Leistungen) durch die Kantone sinnvoll wäre.	→	↘
172	Bekämpfung der Forderungen nach der Einführung von Familien-EL auf Bundesstufe. Das gegenwärtige subsidiäre System auf kantonalen Stufe ist beizubehalten.	→	↘↘

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Arbeitslosenversicherung (ALV)		
173 Die Taggelddauer ist nach wie vor im internationalen Vergleich zu hoch und sollte unter Berücksichtigung der längerfristigen Konjunktorentwicklung und des Alters reduziert werden. Damit ist nach wissenschaftlichen Untersuchungen eine grössere Intensität bei der Stellensuche der Arbeitslosen und eine kürzere Verweildauer in der Arbeitslosigkeit zu erreichen.	↘↘↘	↘↘↘
174 Erhöhung der Mindestbeitragszeit auf 18 Monate. Dadurch wird eine höhere Äquivalenz zwischen Beitragszahlungen und Leistungsansprüchen geschaffen, was zu einer Verminderung des versicherungsinduzierten Moral Hazard führt. Diese Massnahme ist auch im Lichte der Personenfreizügigkeit mit der EU zu sehen, die für die ALV zusätzliche Kosten verursachen wird.	↘↘	↘↘
175 Arbeitsmarktliche Massnahmen streng nach Zweckmässigkeit, Effizienz und Nützlichkeit für Arbeitslose einsetzen. Ausbildungskurse und Schulungsmassnahmen dürfen nicht dazu führen, dass die Arbeitslosigkeit verlängert und die Vermittlungsbereitschaft reduziert wird. Bei Zweifeln an der Vermittlungsbereitschaft sind Arbeitslose in Beschäftigungsprogramme einzugliedern.	→	→
Übrige Sozialversicherungen (UV, EO, MV)		
176 Massnahmen UV: siehe Massnahmen zum Aufgabengebiet Gesundheit (Kapitel 5.4)		
177 Keine Zweckentfremdung des EO-Fonds zur Finanzierung des Ausbaus weiterer sozialer Leistungen (IV-Assistenzentschädigung oder Mutterschaftsversicherung). Die Beitragssätze müssen hingegen nach Möglichkeit reduziert werden.	↘↘	↘↘
178 Gleichstellung der MV mit der Versicherung für Berufsunfälle und Berufskrankheiten. Die Versicherung und deren Vollzug kann über die SUVA/die Privatassekuranz geregelt werden. Abschaffung des Bundesamts für Militärversicherung.	→	↘
Sozialhilfe (Fürsorge)/Übriges (inkl. sozialer Wohnungsbau)		
179 Mehrbelastungen bei der Sozialhilfe sind insbesondere durch die konsequentere Anwendung der Kriterien für psychische Invalidität, der Rückführung der maximalen Bezugsdauer von Taggeldern der ALV sowie durch die Umstellung auf Subjekthilfe im sozialen Wohnungsbau zu erwarten. Dies entspricht einer Stärkung des Bedarfs- und Subsidiaritätsprinzips im gesamten System der sozialen Sicherheit.	↗↗	↗↗↗
180 Konsequentere Förderung der Integration ins Erwerbsleben durch vermehrte individuelle Leistungsvereinbarungen (verknüpft mit finanziellen Anreizen) und Verbesserung der Koordination mit den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV).	↗	↘↘
181 Aufbau von Strukturen der ausserfamiliären Kinderbetreuung nur als gezieltes Instrument zur Bekämpfung der Familienarmut, da die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit in Familien in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen vergrössert wird. Der Aufbau von Strukturen der ausserfamiliären Kinderbetreuung wird daher unterstützt, jedoch nur bei entsprechender Entlastung bei der kantonalen Sozialhilfe. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip wird eine Finanzierung aus Bundesgeldern für familienspezifische Ergänzungsleistungen oder für familienergänzende Betreuungsplätze strikt abgelehnt.	→	↘↘
182 Ablehnung der Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Kinderzulagen. Die föderale kantonale Lösung ist beizubehalten. Die Einführung eines Bundesgesetzes würde eine Nivellierung nach oben bewirken. Diese würde von den Kantonen nur akzeptiert, falls allfällige Mehrausgaben vom Bund getragen würden.	→	↘↘
183 Generelle Abschaffung von staatlichen Subventionen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, weil sich derartige Direkteingriffe in den Wohnungsmarkt als ineffektiv, ineffizient und administrativ aufwändig erweisen. Daher sind kommunale, bedarfsabhängige Subjektzahlungen im Rahmen der Sozialhilfe vorzuziehen.	↘	↘↘
184 Da sich der Bund aus dem sozialen Wohnungsbau zurückziehen soll, ist zu prüfen, ob das Bundesamt für Wohnungswesen abzuschaffen ist.	↘	↘

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Flüchtlingshilfe im Inland (Fürsorge)		
185 Asylverfahren sind fair und schneller durchzuführen, während abgewiesene Asylbewerber konsequent zurückzuschaffen sind. Gesetzlich festgelegte Fristen sollen das Bundesamt für Flüchtlinge und die Asylrekurskommission zur Verfahrensbeschleunigung verpflichten. Für offensichtlich unbegründete Verfahren ist die Einsetzung von einzelrichterlichen Entscheiden vorzusehen. Auch mit einem anfänglichen Arbeitsverbot soll verhindert werden, dass Asylgesuche nur wegen Verdienstmöglichkeiten während der Dauer des Asylverfahrens eingereicht werden.	→	↘ ↘
186 Ermöglichung der Arbeitstätigkeit für anerkannte Flüchtlinge, sofern sich keine schnelle Lösung abzeichnet bzw. zumindest ein mittelfristiges Verbleiben zu erwarten ist. Dies entlastet den Staat von Fürsorgekosten und würde im Falle einer definitiven Aufnahme zudem die Integration fördern.	↘	↘
187 Engere Koordination zwischen dem Engagement im Ausland (Entwicklungshilfe, wirtschaftliche Beziehungen und allfällige Friedensförderung) und der Asylpolitik. Mit Hilfe vor Ort im Krisengebiet kann die Migration präventiv verhindert werden. Entwicklungshilfeleistung an ein Land kann aber auch von der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme abhängig gemacht werden.	→	↘
188 Verstärkung der Gewährung von Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfen. Wie die Erfahrungen mit dem Rückschaffungsprogramm in Zusammenhang mit der Kosovo-Krise gezeigt haben, kann dieses Instrument Anreize zur freiwilligen Ausreise schaffen.	↗	↘
189 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Asylwesen permanent auf Effizienzverbesserungen überprüfen. Angesichts des Umfangs der Finanzflüsse und der unterschiedlichen Interessenlage besteht ein grosses Sparpotential, wenn flexible Lösungen angewendet werden.	↘ ↘	↘ ↘
190 Verselbständigung der Krankenversicherung im Asylbereich und deren Ausgestaltung als besondere Versicherungsform mit eingeschränkter Arztwahl. Deren Kosten sollen neu dem Bundesamt für Flüchtlinge zugeordnet werden. Asylsuchende verursachen deutlich höhere Gesundheitskosten als übrige Versicherte gleichen Alters und Geschlechts. Mit einer Spezialversicherung soll einerseits – unter Wahrung des Grundrechtsschutzes – dem «Gesundheitstourismus» entgegengewirkt und andererseits sollen die Gesamtkosten des Asylwesens transparenter ausgewiesen werden.	↘	↘
191 Überprüfung des Resozialisierungsziels bei straffälligen Ausländern im Hinblick auf als Nebenstrafe ausgesprochene Landesverweisung.	↘	↘

5.9 Umwelt und Raumordnung

5.9.1 Finanzielle Lage

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Der grösste Teil der Ausgaben fällt mit 1.9 Mrd. Fr. im Bereich der *Abwasserbeseitigung* (z.B. Abwasserleitungen, Kläranlagen und Kanalisationen) und mit 1.0 Mrd. Fr. bei der *Abfallbeseitigung* (z.B. Kehricht- und Glasabfuhr, Kehrichtbeseitigung und -verbrennungsanlagen) an. Für die *Wasserversorgung* (z.B. Wasserleitungen, Quelfassungen oder Grundwasserpumpen) werden 0.3 Mrd. Fr. aufgewendet. In allen drei Bereichen ist das Subsidiaritätsprinzip weitgehend umgesetzt. Deshalb tragen auch die Gemeinden schwergewichtig die finanziellen Lasten. Die Finanzierung erfolgt dabei hauptsächlich über verursachergerechte Gebühren. Ferner beanspruchen die Aufwendungen für *Gewässer- und Lawinenverbauungen* zum Schutz vor Naturkatastrophen insgesamt etwa 0.3 Mrd. Fr.

Die Ausgaben für die *Raumordnung* (Raumplanung, Entwicklungskonzepte, allgemeiner Wohnungsbau) werden ebenfalls in diesem Aufgabengebiet aufgeführt. Die finanzielle Last (0.7 Mrd. Fr.) verteilt sich etwa gleichmässig auf Bund, Kantone und Gemeinden. Belastend auf Stufe Bund sind nach wie vor die Aufwendungen zur Förderung des allgemeinen Wohnungsbaus und die Investitionshilfe für Berggebiete. Seit 2001 wird das Vermessungswesen auch diesem Gebiet zugeordnet.

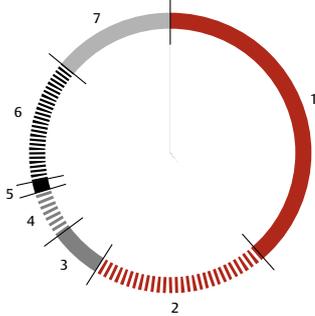
Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Mit einem jährlichen Wachstum von 3.1% blieb die Entwicklung der Ausgaben für Umwelt und Raumordnung im letzten Jahrzehnt zwar über dem BIP-Wachstum, im Verhältnis zu anderen Aufgabengebieten jedoch relativ moderat. Die Ausgaben verliefen je nach Staatsebene unterschiedlich. Während auf Bundesebene die Kosten überproportional gewachsen sind, blieb die Entwicklung auf Kantons- und Gemeindeebene moderat. 1997 wurde bei der Abfall- und Abwasserbeseitigung die Umsetzung des Verursacherprinzips gesetzlich verankert. Insbesondere auch bei der Entsorgung der nuklearen Abfälle ist dieses Prinzip bereits umgesetzt. Aufgrund der früheren Gesetzgebung hatte sich der Bund an den Kosten von Gemeinden und Kantonen für Abwasser- und Abfallanlagen zu beteiligen. Damit bestanden für kommunale und regionale Betreiber Anreize, wenig haushälterisch mit den Mitteln umzugehen. Auf Bundesstufe ist vor allem auf das kostspielige Sanierungspaket für finanzielle Altlasten bei der allgemeinen staatlichen Wohnungsbauauf Förderung hinzuweisen.

Trendentwicklung: Bis 2005 rechnet der Bundesrat für den Bereich Umwelt und Raumordnung mit einem jährlichen Ausgabenwachstum von 1.6%. Massgebende Kostenfaktoren sind der Abbau von Altlasten bei der Abfallbeseitigung und der eingeführte Rückerstattungsmechanismus bei der VOC-Abgabe. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass der Druck der betroffenen Partikularinteressen fortbesteht, um den geplanten Abbau der Investitionshilfe für die Berggebiete zu verhindern. Die vorgezogene Verwendung dieser Hilfe als flankierende Massnahme zu den Umstrukturierungen von Swisscom, SBB und Post bezeugt dies. Zudem stehen finanzielle Forderungen im Zusammenhang mit einer allfälligen Umsetzung der Alpenkonvention im Raum. Mehrbelastungen bei multilateralen Umweltfonds sind ebenfalls möglich. Schliesslich ist zu erwähnen, dass der Bundesrat auch in Zukunft nicht auf eine Einflussnahme im Bereich der Wohnbaupolitik verzichten will. Er beabsichtigt, die finanzielle Unterstützung auf die Förderung und Erneuerung von preisgünstigem Wohnraum zu konzentrieren.

Die Planzahlen des Bundes sind nur bedingt anwendbar, weil über 80% der Ausgaben bei Kantonen und vor allem Gemeinden anfallen. Da die notwendigen Infra-

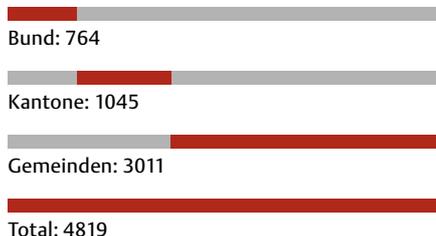
Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



- 1 Abwasserbeseitigung: 1856
- 2 Abfallbeseitigung: 986
- 3 Wasserversorgung: 267
- 4 Gewässerverbauungen: 64
- 5 Lawinenverbauungen: 690
- 6 Raumordnung: 676
- 7 Übriges: 676

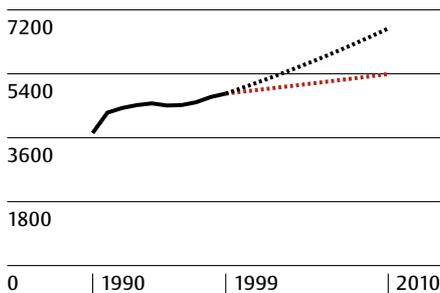
Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)



Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Entwicklung der Ausgaben (1990–2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: +3.1 % p.a.

..... Trendentwicklung: +3.0 % p.a.

..... Zielentwicklung: +1.0 % p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

strukturen grösstenteils in den letzten Jahren erstellt worden sind, dürften Ersatzinvestitionen im Bereich Abfall-, Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung für Kantone und Gemeinden erst mittelfristig wieder kostenwirksam werden. Beim Bund sind noch bis ins Jahr 2006 etwa 0.7 Mrd. Fr. an Zahlungsverpflichtungen hängig, die sich aus der früheren Gesetzgebung ergeben. Im Bereich der Schutzvorkehrungen (Gewässer, Lawinen) ist zu erwarten, dass die Kosten bei anhaltenden Naturereignissen in die Höhe getrieben werden. Ihr Einfluss auf die Gesamtentwicklung bleibt angesichts des bescheidenen Kostenanteils jedoch gering. Langfristig ist ebenfalls mit strengeren Umweltvorschriften zu rechnen, was gewisse Forderungen nach Mehrausgaben auslösen könnte. Die konsequente Umsetzung sowohl des Verursacherprinzips als auch des Subsidiaritätsprinzips dürfte aber weiterhin dazu beitragen, die Ausgabenentwicklung in den wichtigsten Bereichen von Umwelt und Raumordnung in Grenzen zu halten. Allerdings ist es problematisch, wenn die damit verbundene vermehrte Finanzierung kantonaler und kommunaler Aufgaben über Gebühren und Lenkungsabgaben nicht mit einer entsprechenden Senkung der allgemeinen Steuern kompensiert wird. Dies wirkt sich wiederum ausgabenfördernd aus, und diese bisher oft festgestellte Tendenz dürfte sich weiterhin fortsetzen. Insgesamt ist deshalb von der Fortsetzung des bisherigen Ausgabenwachstums auszugehen. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen könnte jedoch das durchschnittliche Ausgabenwachstum auf 1.0% p.a. stabilisiert werden.

5.9.2 Leitlinien für Reformen

Im Bereich *Umwelt* ist das Verursacher- und Subsidiaritätsprinzip möglichst landesweit anzuwenden. Deshalb ist auch der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung von Abfall- und Abwasserbeseitigung zu begrüßen. Dieses Modell sollte konsequent umgesetzt werden. Die Gebührenfinanzierung ist so auszugestalten, dass der betriebswirtschaftlich notwendige Infrastrukturerneuerungsbedarf berücksichtigt wird. Der verursachergerechten Anlastung durch Gebühren muss jedoch eine entsprechende Senkung der allgemeinen Fiskallast beim betroffenen Gemeinwesen folgen. Im Weiteren wird es darum gehen, möglichst viele Wettbewerbselemente einzusetzen, um Anreize zur Zusammenarbeit einzelner kommunaler bzw. kantonaler Anbieter in regionalen Zweckverbänden zu setzen. Dabei ist auch der Einbezug von privaten Anbietern oder privater Finanzierung zu prüfen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollte ein weitergehender Rückzug des Bundes aus möglichst vielen weiteren Teilen des Umweltbereichs angestrebt werden. Einzelmassnahmen und bereichsspezifische Subventionen, die auf regionalen Unterschieden beruhen, sollten abgeschafft werden. Betroffen sind hier vor allem die Waldwirtschaft, der Hochwasserschutz, die Lawinenverbauungen sowie der Natur- und Landschaftsschutz. Der geografisch-topografische Belastungsausgleich sowie weitere finanzielle Ausgleichsmechanismen der NFA werden es erlauben, den Besonderheiten der betroffenen Kantone in ausreichendem Masse Rechnung zu tragen. Nur durch diese bereichsübergreifenden pauschalen Finanzströme können die Effizienzvorteile der Subsidiarität spielen. Um schliesslich der Nachhaltigkeit gerecht zu werden, gilt es, die gängigen Subventionen kritisch unter dem ökologischen Gesichtspunkt zu durchleuchten, ohne dabei eine Erhöhung des Ausgabenvolumens auszulösen.

Im Bereich der *Raumordnung* bildet die Raumplanung eine wichtige Kernaufgabe des Staates. Im Verhältnis Bund-Kantone ist eine vollständige Finanzentflechtung anzustreben, und der Bund soll lediglich eine Grundsatz- und Koordinationskompetenz behalten. Beim allgemeinen Wohnungsbau ist hingegen aus ordnungspolitischer Sicht ein integraler Rückzug des Bundes anzustreben.

5.9.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

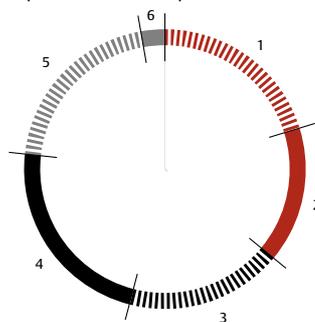
	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Umwelt		
192 Subventionswesen staatsquotenneutral ökologisieren. Neu gestellte Anforderungen dürfen auf keinen Fall zu einer Erhöhung des gesamten Subventionsvolumens führen, sondern sollen primär einen effizienteren Einsatz der Mittel bewirken. Dabei sind Subventionen, die ökologische Kriterien nicht hinreichend erfüllen, abzubauen. Entsprechende Grundsätze sind im Subventionsgesetz zu verankern.	→	↘↘
193 Subsidiaritäts- und Verursacherprinzip sowohl im Entsorgungsbereich als auch bei der Wasserversorgung konsequent umsetzen. Dafür braucht es eine transparente und nachvollziehbare Finanzierung durch verursachergerechte Gebühren auf tiefstmöglicher staatlicher Stufe. Dabei ist dem betriebswirtschaftlich gerechtfertigten Infrastrukturerneuerungsbedarf Rechnung zu tragen, um spätere finanzielle Altlasten zu vermeiden. Die allgemeine Steuerlast ist immer entsprechend zu senken.	↘	↘↘↘
194 Bei Abwasser- und Abfallanlagen ist eine vollständige Delegation an die Kantone im Rahmen der NFA sowie die Umsetzung des Verursacherprinzips konsequent zu realisieren. Die Grundsatzgesetzgebung bleibt jedoch beim Bund.	→	↘
195 Gemeinde- bzw. kantonsübergreifende Kooperations- und Zusammenarbeitsmodelle im Entsorgungsbereich wo sinnvoll (z.B. Sammelinfrastrukturen). Dies ermöglicht, die Logistik in der Abfallentsorgung weiter zu optimieren. Damit können zudem Skalenerträge bei der Infrastruktur erzielt werden. Ferner können Trittbrettfahrer bei der Finanzierung vermieden werden.	↘	↘↘
196 Liberalisierung des Entsorgungsmarktes für Industrie- und Gewerbeabfälle. Damit können situationsgerechtere Lösungen unter besserer Berücksichtigung des Preis-Leistungs-Verhältnisses verfolgt werden.	→	↘
197 Überprüfung der dichten Anbieterstruktur in der Wasserversorgung und Förderung von Zusammenarbeitsformen. Damit können Skalenerträge bei der Infrastruktur erzielt werden.	→	↘
198 Mehr Entflechtung beim Hochwasserschutz im Rahmen der NFA, da es sich um klar lokalisierbare Probleme handelt. Mit Ausnahme von bedeutenden Katastrophenfällen sollen Kantone alleine zuständig sein. Einen situationsadäquaten Schutz vor Hochwasser sicherzustellen dürfte im ureigensten Interesse der potentiell betroffenen Regionen liegen.	→	↘
199 Vermehrte finanzielle Beteiligung der Nutzniesser an den Kosten der Schutzmassnahmen beim Hochwasserschutz, insbesondere wenn dadurch eine Wertsteigerung für das betroffene Grundstück entsteht.	↘	↘
200 Klarere Teilentflechtung zwischen Bund und Kantonen beim Natur- und Landschaftsschutz im Rahmen der NFA. Der Bund soll dort auf nationaler Ebene zuständig sein, wo internationale Verpflichtungen – etwa im Rahmen der Biodiversitätskonvention sowie verschiedener anderer Konventionen über Arten- und Biotopschutz – bestehen. Dabei ist mittels Leistungsaufträgen und Globalbudgets mit den Kantonen zu operieren. Darüber hinausgehende Aufgaben müssen im Interesse einer integralen Entflechtung grundsätzlich den Kantonen überlassen werden.	→	↘
201 Finanzieller Rückzug des Bundes aus den Teilbereichen Wildtiere und Fischerei im Interesse einer möglichst klaren und integralen Entflechtung. Dabei behält der Bund Grundsatzgebungsfunktion.	→	↘
202 VOC-Satz auf Null setzen, da das VOC-Reduktionsziel gemäss Luftreinhaltekonzept 1986 bereits erfüllt ist. Dies bewirkt eine Reduktion der Einnahmen aus der VOC-Abgabe und eine entsprechende Senkung der mit dem Rückerstattungsmechanismus verbundenen Ausgaben.	↘↘	↘↘
203 Finanzieller Rückzug des Bundes aus den Teilbereichen Luftreinhaltung und Lärmschutz im Interesse einer möglichst klaren Entflechtung gemäss NFA. Dabei behält der Bund eine Grundsatzgebungsfunktion.	→	↘
204 Ablehnung von finanziellen Forderungen im Zusammenhang mit der Ratifikation der Zusatzprotokolle der Alpenkonvention. Mit dem geografisch-topografischen Instrument der NFA sollen Bergkantone bereits für ihre besonderen Lasten entschädigt werden.	↘↘	↘↘
205 Der Bund soll sich im Rahmen von internationalen Programmen auf obligatorische Beiträge beschränken. Allfällige neue Beitritte zu internationalen Organisationen und Teilnahme an internationalen Aktivitäten im Umweltbereich kritisch nach ihrem konkreten Umweltnutzen für die Schweiz hinterfragen.	↘	↘
206 Es soll sichergestellt werden, dass im Umweltbereich tätige private Organisationen und NGO für Aktivitäten, die primär im eigenen Interesse sind, nicht über Bundesgelder mitfinanziert werden.	↘	↘
207 Prüfung, ob das BUWAL als eigenständig organisierte Einheit aufzuheben ist. Diese Bundesstelle wird von weiten Kreisen als eine überrissene Organisations- und Ausgabenstruktur betrachtet. Die heutigen Aufgaben des BUWAL wären dabei in bestehende Departemente bzw. Bundesämter zu (re-)integrieren. Demnach müssten diese – analog zu Unternehmen, wo sich Umweltfragen stellen – entsprechend Umweltbeauftragte ernennen.	→	↘

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Raumordnung		
208 Verzicht auf Bundessubventionen für Richtplanungen im Sinne einer Finanzentflechtung gemäss NFA. Dadurch werden Durchführung und Finanzierung der Raumplanung in einer Hand bei den Kantonen liegen. Der Bund soll jedoch die Grundsatz- und Koordinationskompetenz behalten.	→	↘
209 Die Amtliche Vermessung als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen im Sinne der NFA umgestalten. Doppelspurigkeiten (Schwerfälligkeiten und Kompetenzüberschneidungen) können somit beseitigt werden. Der Bund soll sich auf die strategische Verantwortung (Definition von Zielen, Grundsätzen und Grundangebot) konzentrieren. Ihrerseits sollen die Kantone den operativen Bereich vollständig betreuen. Dabei sind Leistungsaufträge und Globalbeiträge einzusetzen.	→	↘
210 Auslagerung der Vermessungsarbeiten an Private auf städtischer bzw. kantonaler Stufe. Dabei sind Wettbewerbsregeln bei der Auftragsvergabe voll zu nutzen. In den meisten Kantonen führen bereits patentierte Ingenieur-Geometer die Vermessungsarbeiten als selbständige Unternehmer aus.	↘	↘
211 Keine Erneuerung der Investitionshilfe in Berggebieten, weil die Äufnung des dafür eingerichteten Fonds bald abgeschlossen sein wird. Zudem trägt die NFA den regionalen Besonderheiten weitgehend Rechnung. Dabei werden insbesondere die überproportional hohen geografisch-topografischen Lasten des Berggebiets vom Bund abgegolten. Eine Vervielfachung der regionalpolitischen Instrumente ist zu vermeiden. Vielmehr sind derartige Instrumente im Rahmen einer Gesamtschau zu bündeln und zu vereinfachen. In diesem Sinne könnte der dafür geäußerte Fonds verselbständigt und zu diesem Zweck von den betroffenen Regionen weiter verwaltet werden.	↘	↘↘
212 Rückzug des Bundes aus der allgemeinen Wohnbauförderung und keine neuen Verpflichtungen mehr (rückzahlbare Vorschüsse, Darlehen, Beteiligungen, Bürgschaften bzw. Garantieverpflichtungen). Damit werden sowohl Verzerrungen auf dem Immobilienmarkt wie auch beträchtliche, nicht verantwortbare Risiken für den öffentlichen Haushalt vermieden. Eigentums- und Wohnbauförderung ist primär mit Steueranreizen anzustreben.	↘↘	↘↘
213 Altlasten, die sich aus dem Vollzug der bestehenden Regeln zur allgemeinen Wohnbauförderung ergeben, sind zu den geringsten Kosten und so rasch wie möglich zu bereinigen.	↘	↘
214 Da sich der Bund aus diesem Gebiet zurückziehen soll, ist zu prüfen, ob das Bundesamt für Wohnungswesen abzuschaffen ist.	↘	↘

5.10 Verkehr

5.10.1 Finanzielle Lage

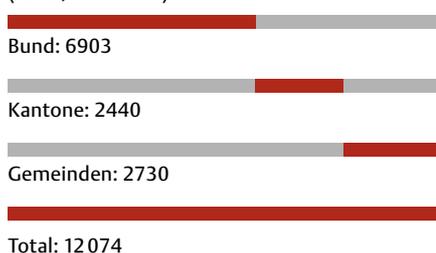
Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



- 1 Nationalstrassen: 2444
- 2 Kantonsstrassen: 1895
- 3 Gemeindestrassen: 2182
- 4 Bundesbahnen: 2732
- 5 Regionalverkehr: 2477
- 6 Übriges: 331

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)



Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

1999 verteilen sich die 12.1 Mrd. Fr. Ausgaben im Verkehrsbereich ungefähr je zur Hälfte auf Strassen und öffentlichen Verkehr. Im Strassenbereich verteilen sich die Gesamtausgaben von 6.5 Mrd. Fr. für *National-, Kantons- und Gemeindestrassen* zu etwa gleichen Teilen (je zirka 2 Mrd. Fr.). Die Finanzierung der Nationalstrassen läuft hauptsächlich über die Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» des Bundes, wodurch die Strassenbenutzer für deren direkten Kosten aufkommen. Kantonsstrassen werden ungefähr gleichermassen von Bund und Kantonen finanziert, während Gemeindestrassen im Wesentlichen von der betroffenen Staatsebene finanziell getragen werden.

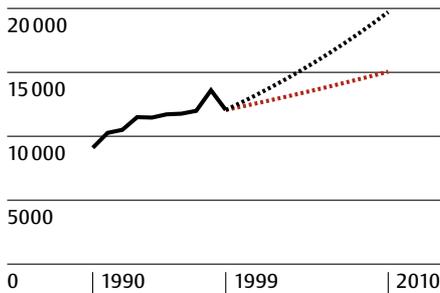
Im Bereich des öffentlichen Verkehrs wurde mit 2.7 Mrd. Fr. am meisten für Infrastruktur und Betrieb (inkl. bestellte Leistungen des Regionalverkehrs) der *Bundesbahnen*, die auch vom Bund finanziell getragen werden, aufgewendet. Im Bereich des *Regionalverkehrs* fliessen die vorhandenen Mittel (2.5 Mrd. Fr.) vorwiegend an Privatbahnen, sind aber auch für die Unterstützung der Nahverkehrsbetriebe vorgesehen. Alle drei Staatsebenen sind massgeblich an den Kosten des Regionalverkehrs beteiligt.

Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Die Ausgaben für den Ausbau der Infrastruktur und des Angebots im *öffentlichen Verkehr* sind überproportional gestiegen. Dies wurde insbesondere dadurch verstärkt, dass gleichzeitig ein gewichtiger Teil des Finanzbedarfs der Bahnen direkt über die Verschuldung der öffentlichen Hand durch entsprechende Bundesdarlehen gedeckt und 1998 durch die massive Sanierungsaktion der Bahnreform abgeschrieben worden ist. Die Ausgabenentwicklung im *Strassenbereich* verlief dagegen relativ moderat. Insgesamt gehört der Verkehrsbereich zu den Aufgabengebieten mit einem eher moderaten Ausgabenwachstum in den letzten zehn Jahren (+ 3.1 % p.a.). Der Spitzenwert für das Jahr 1998 ist zu bereinigen, weil er eine ausserordentliche Zahlungsspitze von 1.9 Mrd. Fr. enthält (Umstellung des Systems der Infrastrukturfinanzierung im Rahmen der Bahnreform).

Trendentwicklung: Im letzten Finanzplan wird mit einem jährlichen Anstieg der Bundesausgaben von 3.8% bis 2005 gerechnet. Dabei prägen weiterhin die Ausgaben im *öffentlichen Verkehr* mit einem Wachstum von 5.2% die Gesamtentwicklung. Dieses Wachstum ist vor allem darauf zurückzuführen, dass künftig wesentlich mehr zweckgebundene Mittel (LSVA-, Mineralölsteuer- und MWST-Anteile) automatisch an den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinÖV) weitergeleitet werden. Ansonsten scheint eine gewisse Stabilisierung für die übrigen Bereiche des öffentlichen Verkehrs möglich. Im *Strassenbereich* plant der Bund ein jährliches Ausgabenwachstum von lediglich 2.2%. Dabei sollten sich die öffentlichen Beiträge nach der Fertigstellung des geplanten Nationalstrassennetzes im Wesentlichen auf den Betrieb und Unterhalt vorhandener Infrastrukturen – u.a. auf Sicherheitsmassnahmen für Tunnels – konzentrieren. Allerdings wird immer lauter eine staatliche Finanzierung gefordert, um aktuelle und neue, voraussehbare Kapazitätsengpässe im Agglomerationsverkehr oder auf dem Nationalstrassennetz (z.B. Avanti-Initiative) zu beheben. Zudem sind allfällige Mehrkosten bei der Einführung der Verkehrstelematik nicht enthalten. Schliesslich gilt es Mehrkosten bei *Luftverkehrsbereich* zu beachten. Dies betrifft den Ausbau des Flughafens Zürich und das einmalige finanzielle Engagement von Bund und Kantonen zur Sicherstellung eines nahtlosen Flugbetriebs durch eine schweizerische Luftfahrtgesellschaft. Angesichts des Nachholbedarfs und des heutigen Stands der Diskussion im Verkehrsbereich ist deshalb

Entwicklung der Ausgaben (1990 – 2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: +3.1 % p.a.

..... Trendentwicklung: +4.5 % p.a.

..... Zielentwicklung: +2.0 % p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

für die gesamte öffentliche Hand von einem deutlich höheren Wachstum als demjenigen des Bundesfinanzplans auszugehen. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es allerdings möglich sein, das Ausgabenwachstum auf 2.0 % p.a. zu mässigen.

5.10.2 Leitlinien für Reformen

Eine leistungsfähige, zukunftsweisende und flächendeckende *Verkehrsinfrastruktur* mit effizienten Verkehrsmitteln bildet einen zentralen Standortfaktor für Bevölkerung und Wirtschaft. Die ökologische Tragbarkeit ist dabei zu berücksichtigen. Alle Verkehrsträger sind deshalb integriert zu betrachten und das Gesamtangebot muss möglichst abgestimmt werden, damit Synergien erzielt und Überkapazitäten vermieden werden. Heutige und voraussehbare Kapazitätsengpässe sind zu beseitigen. Der Wettbewerb zwischen Verkehrsträgern muss möglichst unverzerrt stattfinden. Dabei sind Quersubventionierungen zu vermeiden. Sowohl für die öffentlichen Verkehrsmittel wie auch für den Strassenverkehr haben sich das Grundangebot und die Ausbauprojekte an der Nachfrage zu orientieren. Kritische Verkehrsmengen, Rentabilitätsüberlegungen und Benchmarking zwischen konkurrierenden Projekten stehen dabei im Vordergrund. Nicht nur externe Kosten, sondern auch externe Nutzen sind zu berücksichtigen, wobei dies mit verhältnismässigem Aufwand zu realisieren ist. Die Grundversorgung ist sicherzustellen, regionalpolitisch motivierte Bedürfnisse sind jedoch – dank der im Rahmen der NFA erweiterten Finanzautonomie – möglichst weitgehend durch die interessierten öffentlichen Körperschaften selbst zu tragen.

Beim *Strassenverkehr* ist vom Äquivalenzprinzip auszugehen, wonach der Benutzer die Kosten der Infrastrukturbenutzung selbst zu tragen hat. Für Grosswerke und geschlossene, in sich kohärente Netzwerke oder Abschnitte ist die Privatisierung von Bau und/oder Betrieb in Betracht zu ziehen, was eine entsprechende Senkung der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette nach sich ziehen muss. Für die übrigen Strecken des Strassennetzes ist, wo lokalisierbare Kapazitätsengpässe identifiziert werden, die Einführung eines punktuellen Road-pricing-Systems als Finanzierungs- und Lenkungsinstrument ernsthaft zu prüfen, wobei dies ebenso eine entsprechende Senkung der Mineralölsteuer bzw. der Steuern auf Stufe der betroffenen Kantone bedingt.

Das Angebot an *öffentlichen Verkehrsmitteln* ist ganzheitlich zu betrachten. Zur Modernisierung der Eisenbahninfrastruktur und zur Erfüllung der Verlagerungsziele sind einerseits die in Angriff genommenen Schienengrossprojekte zeit- und kostengerecht zu realisieren und andererseits zukunftssträchtige Projekte voranzutreiben, wobei das Angebot immer bedarfsgerecht zu konzipieren ist. Das bedingt einen Verzicht auf nicht zwingende Ausbauprojekte, einen Abbau der Überkapazitäten und die Suche nach Synergien zwischen den verschiedenen Leistungserbringern bzw. Verkehrsträgern. Bei der Finanzierung sind klare Kompetenzen nötig, wobei sich gemäss dem Subsidiaritätsprinzip vorrangig – und im Rahmen der NFA – die kantonalen bzw. kommunalen Nutzniesser finanziell beteiligen sollen. Der Bund soll sich nach klaren Kriterien nur noch dort engagieren, wo ein nationales Interesse vorliegt. Wo möglich und sinnvoll, sollen vermehrt Private in Finanzierung, Bau und Betrieb einbezogen werden.

Im *Luftverkehr* soll der Staat durch geeignete Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass ein funktionsfähiger Flughafenbetrieb zur Erhaltung der Anbindungen an den internationalen Luftverkehr sichergestellt wird. Um die Effizienz des Systems nachhaltig zu gewährleisten, sind die Bestrebungen, die auf den Abbau von Wettbewerbsverzerrungen – insbesondere im Rahmen bilateraler Luftverkehrsabkommen – abzielen, voranzutreiben. Der Staat soll sich zudem möglichst rasch aus dem Engagement im Flugbetrieb zurückziehen.

5.10.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Nationalstrassen/Kantons- und Gemeindestrassen		
215 Überführung des Nationalstrassenbereichs in die integrale Kompetenz des Bundes gemäss NFA. Angesichts des fortgeschrittenen Standes soll eine Übergangsbestimmung die Fertigstellung der bereits in Angriff genommenen Strecken nach heutiger Regelung festhalten.	→	↘
216 Die vorgesehene Lösung für die Nationalstrassen im Rahmen der NFA ermächtigt den Bund, den Betrieb und den Unterhalt ganz oder teilweise staatlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften zu übertragen. Um die Anreize sowohl bei der Verkehrslenkung wie auch zwischen Infrastrukturausbau und Betrieb richtig zu setzen und dabei den Staatshaushalt zu entlasten, gilt es das bestehende Autobahnnetz einer bzw. mehrerer privat finanzierten Anstalten, die Mauten auf dem Netz erheben dürfen, anzuvertrauen. Dabei erhofft man sich die Verbesserung, zumindest die Erhaltung des Preis-Leistungs-Verhältnisses. Eine derartige Auslagerung ist jedoch im Rahmen eines Systemwechsels ausserhalb der NFA durchzuführen und bedingt eine entsprechende Senkung der Mineralölsteuer und die Aufhebung der Autobahnvignette. Der Bundeskredit für den Nationalstrassenunterhalt müsste dabei nicht aufgestockt werden.	→	↘ ↘ ↘
217 Erweiterung bzw. Ausbau von Strecken des Nationalstrassennetzes mittels Modellen, die den Bundeshaushalt schonen. Damit sollen Kapazitätsengpässe beseitigt werden. Zur Gewährleistung einer marktkonformen Realisierung derartiger Vorhaben stehen privat- bzw. gemischtwirtschaftlich finanzierte Lösungen (z.B. BOOT-Modelle) im Vordergrund. Entsprechend können die Kredite für den Bau von Nationalstrassen reduziert werden.	↘	↘ ↘ ↘
218 Überführung der Hauptstrassen und werkgebundenen Beiträge (Niveauübergänge, Verkehrstrennungsmassnahmen, Lawinengalerien, Umfahrungsstrassen und Lärmschutz) in die ausschliessliche Kompetenz der Kantone (inkl. Finanzierung). Eine komplette Entflechtung im Rahmen der NFA ist gerechtfertigt, weil die Finanzautonomie der Kantone dank den zweckfreien Bundesbeiträgen aus der NFA massgeblich gestärkt wird und allfällige geografisch bedingte Sonderlasten mit dem Lastenausgleich des Bundes bereits adäquat abgegolten werden.	→	↘
219 Streichung der Kantonsanteile aus dem Ertrag der Mineralölsteuer für nicht werkgebundene Beiträge. Die Streichung dieses versteckten Finanzausgleichsmechanismus ist gerechtfertigt. Mit dem Lastenausgleich des Bundes im Rahmen der NFA werden bereits strukturell bedingte, übermässige und von den Kantonen weitgehend unbeeinflussbare Lasten abgegolten.	→	↘
220 Realisierung von Grossprojekten für kantonale Hauptstrassen (z.B. Umfahrungsstrassen, Tunnels oder Brücken) mit finanziellem Einbezug der direkt betroffenen Kantone bzw. Gemeinden oder allenfalls mit einer ergänzenden privat- bzw. gemischtwirtschaftlichen Lösung (z.B. BOOT-Modelle oder Zweckverbände mit Road pricing bzw. mit Mauten).	↘	↘ ↘ ↘
221 Agglomerationsverkehr im Bereich der Strasse weiterhin als Kantonsaufgabe im Sinne einer interkantonalen Zusammenarbeitsform. Nach Möglichkeit vermehrter Einbezug von Privaten (Bau, Betrieb und/oder Finanzierung). Die Erschliessung von neuen Finanzierungsmitteln auf Bundesstufe (Erhöhung der Mineralölsteuer oder Abzweigung von FinÖV-Fondsmitteln) ist zu bekämpfen.	→	↘ ↘ ↘
222 Ausserhalb der NFA abklären, ob die Einführung eines kostendeckenden Road pricing für die Finanzierung von zusammenhängender Strassennetzeile (z.B. dafür errichtete Zweckverbände im Agglomerationsverkehr) eine sinnvolle Lösung bei entsprechender Reduktion der kantonalen Steuern darstellt. Das Road pricing darf aber nicht zu den bestehenden Steuern kompensationslos «aufgepfropft» werden.	↗	↘ ↘
223 Keine staatsfinanzierte Verkehrstelematik angesichts des raschen technologischen Wandels in den Schnittstellen zwischen Informationsgesellschaft und Automobilbranche (z.B. GPS-Systeme).	↘	↘
224 Effizienzgewinne durch konsequente Privatisierung des Unterhalts auf kantonaler und kommunaler Ebene.	→	↘

Öffentlicher Verkehr (SBB und Regionalverkehr)

225 Bestehende Leistungsvereinbarung mit den SBB weiterhin als effizientes Instrument für Definition und Erreichung von finanziellen Zielvorgaben nutzen. Die erfolgreich eingeleiteten Schritte zur Minimierung der Subvention der SBB sind bei der Erneuerung der Leistungsvereinbarung voranzutreiben und zu verstärken. Erhöhung der Zielvorgabenmesslatte und entsprechende Anpassung des Zahlungsrahmens für die Infrastruktur aus verschiedenen Gründen: – Schrittweise Reduktion der Leistungen des Bundes (Investitionsbeiträge für den Grundbedarf und Betriebsbeiträge für Infrastrukturleistungen) auf ein tieferes Niveau, da erwartet werden kann, dass mit der Inbetriebnahme jeder Neubaustrecke die SBB konkurrenzfähiger werden.	↘ ↘	↘ ↘ ↘
--	-----	-------

- Abgeltungssystem für den Abschreibungsbedarf der SBB (Substanzerhaltung) hinterfragen. Die Inbetriebnahme von Neubaustrecken darf nicht Anlass für eine «subvention à double» sein; ein erstes Mal als Subvention bei der Finanzierung der Infrastrukturerstellung und ein zweites Mal bei der Substanzerhaltung. Während der Bund seine variabel verzinslichen Darlehen an die SBB richtigerweise sofort abschreibt, erfolgt dies nicht entsprechend bei den damit finanzierten Anlagen der SBB, was bei ihrer Inbetriebnahme den Finanzierungsbedarf der SBB erhöht.
- Fortführung der Produktivitätsfortschritte sowie Konzentration des Angebots auf einen Mindestbedarf, weil Angebotsquantität nicht unbedingt Angebotsqualität bedeutet.
- Bahnen werden attraktiver, wenn die Strassenkosten über Road pricing bzw. über Mauten deren Benützer gezielter angelastet werden können.

226	Bedarfsgerechte Grundversorgung an Regionalverkehr, geknüpft an nachfrageorientierte Mindestanforderungen. Konsequente Ausschöpfung des Wettbewerbs bei der Konzessionsvergabe sowie Nutzung der Synergienmöglichkeiten unter den verschiedenen Verkehrsträgern/Leistungserbringern, insbesondere mit dem öffentlichen Agglomerationsverkehr. Dies bedingt z.B. eine Redimensionierung des Regionalbahnverkehrs, dafür ein vermehrter Einsatz von Bussen. Regionale Wünsche, die über die Mindestanforderungen hinausgehen, sind unter Berücksichtigung der neuen, dank der NFA frei zur Verfügung stehenden Mittel von den betroffenen Kantonen bzw. Gemeinden zu tragen. Entsprechend kann der Bund seinen Finanzierungsanteil für bestellte Leistungen im Regionalverkehr unter den Satz des Stabilisierungsprogramms 1998 reduzieren.	↘ ↘	↘ ↘ ↘
227	Öffentlicher Agglomerationsverkehr weiterhin als Kantonssache im Sinne einer interkantonalen Zusammenarbeitsform. Auf Stufe Bund ist wegen der fortschreitenden Urbanisierung der Schweiz eine gewisse Gewichtsverlagerung der vorhandenen Mittel vom Regional- zum Agglomerationsverkehr denkbar. Nach Möglichkeit vermehrter Einbezug von Privaten (Bau, Betrieb und/oder Finanzierung). Gleiches gilt für Grossstadt-Nahverkehrsbetriebe, die möglichst kostendeckend zu führen sind. Die Erschliessung von neuen Finanzierungsmitteln auf Bundesstufe (Erhöhung der Mineralölsteuer oder Abzweigung von FinÖV-Fondsmitteln) ist zu bekämpfen.	↘ ↘	↘ ↘ ↘
228	Leistungen des Bundes an kantonale Transportunternehmen im Infrastrukturbereich für technische Verbesserungen überprüfen und insbesondere von Subventionen für Sofortmassnahmen für den Agglomerationsverkehr bereinigen. Die entsprechenden Rahmenkredite sind anzupassen.	↘	↘
229	Art und Umfang der Subvention zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum Landverkehrsabkommen mit der EU sind gemäss Verkehrsverlagerungsgesetz im Lichte ihrer Wirkung auf die Verkehrsentwicklungen auf der Nord-Süd-Achse neu zu überprüfen. Dabei sind insbesondere die Leistungen des Bundes für den kombinierten Verkehr sowie Trassenpreisverbilligungen kritisch zu hinterfragen. Da diese Subvention als Übergangslösung bis zur vollen Wirkung der LSVa bis 2006 befristet ist, gilt es zudem sicherzustellen, dass sie durch keine neue Subvention abgelöst wird.	↘	↘ ↘
230	Abschaffung der Beiträge für den Autoverlad, weil sie sowohl verkehrs- wie auch umweltpolitisch wenig sinnvoll sind.	↘	↘
231	Einhaltung des geplanten Kostenrahmens für den FinÖV-Fonds für Eisenbahngrossprojekte. Mehrkosten durch Verzichtspläne oder Redimensionierungen zwingend kompensieren. Um einer allfälligen Kostenexplosion beim Gotthardbasistunnel frühzeitig entgegenzuwirken, ist vorab das finanzielle Engagement des Bundes für die Bahn 2000 2. Etappe, für den Hirzel- und den Zimmerbergtunnel sowie für die Lärmsanierungsmassnahmen massgeblich zu reduzieren. Damit wird auch sichergestellt, dass die Verschuldungslimite des FinÖV-Fonds nicht überschritten wird und dass nicht Infrastrukturen auf Vorrat gebaut werden. Regionale Sonderwünsche beim Gotthard (Bergvariante) oder beim Ceneri sind entschieden abzulehnen. Um jedoch sicherzustellen, dass sinnvolle, nachfrageorientierte Grossprojekte entstehen, sollen in erster Linie solche Projekte in Betracht gezogen werden, welche die Voraussetzungen für den Einbezug von Privaten (Finanzierung, Bau und/oder Betrieb) erfüllen, wie dies der Verfassungsartikel zur FinÖV erlaubt. Für die Wahl der Grossprojekte, die bei der Finanzierung konkurrieren, sind Benchmarking- und Rentabilitätsüberlegungen strikt anzuwenden und müssen vor regionalpolitisch motivierten Anliegen Vorrang haben.	→	↘ ↘ ↘

Luftverkehr

232	Möglichst rascher Abbau der Beteiligung von Bund und Kantonen an der nationalen Fluggesellschaft.	↘	→
233	Aufhebung der Möglichkeit der Darlehensgewährung durch den Bund an die Flugplätze gemäss NFA. Dies soll Sache der Kantone sein.	→	↘

5.11 Volkswirtschaft

5.11.1 Finanzielle Lage

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Der grösste Teil der Ausgaben im Bereich Volkswirtschaft entfällt mit 4.7 Mrd. Fr. auf die *Landwirtschaft*. Davon trägt rund 85% der Bund. Das sind jährlich etwa 4 Mrd. Fr. Für Preis- und Absatzsicherung werden zwar noch 1.4 Mrd. Fr., davon zwei Drittel für die Milchwirtschaft, ausgegeben, die Tendenz ist jedoch sinkend. Die Ausgaben für allgemeine Direktzahlungen belaufen sich auf 1.8 Mrd. Fr., während ökologische Direktzahlungen und Umweltschutzmassnahmen (z.B. für den sparsamen Einsatz von Dünger) rund 0.4 Mrd. Fr. ausmachen. Unter die Verbesserung der Produktionsgrundlagen in der Höhe von 0.3 Mrd. Fr. fallen unter anderem gesuchspflichtige zinslose Darlehen für Einzelbetriebe. Schliesslich werden jährlich je 0.1 Mrd. Fr. für Beratung/Forschung (namentlich die sechs landwirtschaftlichen Forschungsanstalten) und für soziale Massnahmen ausgegeben.

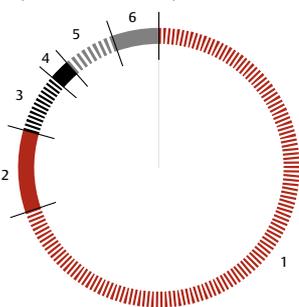
Bei den übrigen Ausgaben handelt es sich um eine Reihe von kleineren, verschiedenartigen Posten, die sich auf die drei Ebenen verteilen. Dazu zählen insbesondere Ausgaben des Bereichs *Forstwirtschaft* für Waldpflege, Bewirtschaftungsmassnahmen und Strukturverbesserungen (0.6 Mrd. Fr.), Aktivitäten zur rationellen Nutzung von *Energie* inkl. Investitionsbeiträge (0.5 Mrd. Fr.) und Fördermassnahmen zur Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen – z.B. in Berggebieten – im Bereich *Tourismus* (0.2 Mrd. Fr.) und *Industrie/Gewerbe/Handel* (0.4 Mrd. Fr.). Auf Stufe Bund sind beim letzten Posten insbesondere die Exportrisikogarantie und die angewandte Forschung enthalten. Dotationskapitalerhöhungen z.B. an Kantonalbanken werden unter *Übriges* erfasst.

Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Zwischen 1990 und 1999 sind die Ausgaben für Landwirtschaft – trotz strukturellen Reformen – um etwa 50% gestiegen. Das ist im Vergleich zu anderen Aufgabengebieten ein weit überproportionales Wachstum. 1996 haben Volk und Stände einer Neuausrichtung der Agrarpolitik deutlich zugestimmt. Demnach hat die Landwirtschaft gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen, die nicht über den Markt, also über den Erlös der landwirtschaftlichen Produkte, abgegolten werden. Versorgungssicherheit, die Pflege der Kulturlandschaft sowie die dezentrale Besiedelung des Landes werden deshalb über die Direktzahlungen abgegolten. Gleichzeitig sollten staatliche Preis- und Absatzgarantien schrittweise wegfallen, womit die Basis für den Rückzug des Staates aus dem Marktgeschehen gelegt wurde. Preise und Mengen, aber auch Qualität der Produkte sollten in Zukunft über die Nachfrage, d.h. die Konsumenten, und nicht durch staatliche Planung bestimmt werden. Damit verband sich auch die Hoffnung, eine Grundlage für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft zu schaffen. Das heutige Niveau der Subventionen zeigt aber, dass die angepeilte Reform bei weitem noch nicht am Ziel ist. Bei einer heutigen Anzahl von rund 70 000 landwirtschaftlichen Betrieben bedeutet dies, dass der Staat die Landwirtschaft durchschnittlich mit jährlich über 60 000 Franken pro Betrieb unterstützt. Dies ist fast doppelt soviel wie im Jahr 1990, wo es noch rund 93 000 Betriebe gab. Im internationalen Vergleich mit anderen OECD-Ländern bleiben die volkswirtschaftlichen Kosten für die Unterstützung der Schweizer Landwirtschaft weiterhin verhältnismässig sehr hoch.

Die anderen Ausgabengebiete haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Zu erwähnen ist, dass die Aufwendungen für *Forstwirtschaft* in den letzten zehn Jahren insgesamt stark rückläufig waren; unberücksichtigt sind dabei die Sonderaufwendungen im Zusammenhang mit den Schäden des Sturms «Lothar». Die Ausgaben für *Industrie*,

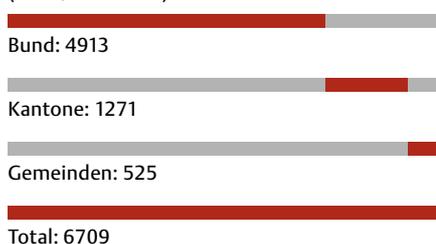
Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



- 1 Landwirtschaft: 4683
- 2 Forstwirtschaft: 640
- 3 Energie: 462
- 4 Tourismus: 158
- 5 Industrie, Gewerbe, Handel: 403
- 6 Übriges: 362

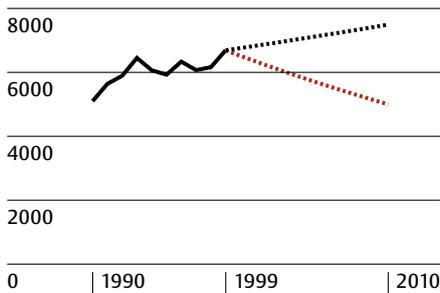
Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)



Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Entwicklung der Ausgaben (1990 – 2010, in Mio. Fr.)



— Bisherige Entwicklung: +2.3 % p.a.

..... Trendentwicklung: +1.0 % p.a.

..... Zielentwicklung: –2.5 % p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economiesuisse

Gewerbe und Handel haben sich insgesamt moderat entwickelt. Der Wegfall der Zuschüsse der öffentlichen Hand an die Exportrisikoversicherung wurde dabei etwas durch die stark anwachsenden Beiträge für die angewandte Forschung von Privaten aufgewogen. Die Ausgaben in den Bereichen *Energie* und *Tourismus* hingegen sind sprunghaft angestiegen.

Trendentwicklung: Die Ausgabenentwicklung wird hauptsächlich von den Subventionen für die *Landwirtschaft* abhängen, wobei kurzfristig – gemäss Finanzplanzahlen des Bundes – eine gewisse Stabilisierung in diesem Gebiet zu erwarten ist. Ein Revisionspaket in der Landwirtschaft ist für 2004 vorgesehen, das Parlament wird demnächst über die Erneuerung der drei massgebenden Zahlungsrahmen 2004–2007 (Direktzahlungen, Produktion und Absatz, Grundlagenverbesserungen) befinden müssen. Das Bundesamt für Landwirtschaft schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Mittel für Produktion und Absatz lediglich um 10 % zu kürzen und dabei die übrigen Aufwendungen (insbesondere Direktzahlungen) mit der Teuerung anwachsen zu lassen. Insgesamt würden dadurch die Bundesausgaben für die Landwirtschaft leicht steigen. Ist aber die schweizerische Landwirtschaft nicht rechtzeitig wettbewerbsfähig, wird der Druck, die Subventionen aufzustocken, wachsen.

Die übrigen Bereiche stehen im Zeichen der rückläufigen Sonderaufwendungen im Zusammenhang mit den Sturmschäden «Lothar», aber auch neuer Begehrlichkeiten im Bereich Tourismus und Regionalwirtschaft. Ferner dürften Forderungen nach einer verstärkten Unterstützung der erneuerbaren Energien mit einer neuen Steuer weiterhin präsent bleiben. Mögliche finanzielle Folgen allfälliger Bundesdarlehen an nicht amortisierbare Investitionen im Bereich der Wasserenergiewirtschaft sind ebenfalls im Auge zu behalten. Schliesslich gibt es Begehren, die auf eine staatliche Abgeltung ungedeckter Infrastrukturkosten, insbesondere zur Erhaltung von Poststellen, abzielen. Aufgrund der erwarteten, uneinheitlichen Entwicklung für die Teilbereiche ist für das ganze Aufgabengebiet Volkswirtschaft von einer moderaten Zunahme der Ausgaben auszugehen. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es jedoch möglich sein, die Ausgaben um jährlich durchschnittlich 2.5 % zu reduzieren.

5.11.2 Leitlinien für Reformen

Die Reform in der *Landwirtschaft* muss entschlossen weitergeführt und beschleunigt werden. Im Interesse der Konsumenten und der übrigen Wirtschaft kommt die schweizerische Landwirtschaft nicht umhin, sich noch stärker am Markt auszurichten und nach aussen zu öffnen. Denn durch die internationale Entwicklung (WTO, EU) zeichnet sich eine weitere Marktöffnung und ein weiter steigender Konkurrenzdruck ohnehin ab. Mit einem Abbau von Schutzmassnahmen gegenüber ausländischen Produkten leistet die Schweiz auch einen wichtigen Beitrag zur Integration von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft. Der Reformprozess in der Landwirtschaft muss daher zu einer weiteren Strukturanpassung führen (weniger, dafür grössere und ökologischere Betriebe). Sollte diese Entwicklung zu sozialen Härtefällen führen, sollten Mittel für zeitlich befristete soziale Begleitmassnahmen eingesetzt werden. Mit dem zu erwartenden Rückgang der Betriebsanzahl ist aber insgesamt ein gewisser Rückzug des Staates anzustreben – langfristig sollte vollständig auf direkte Marktinterventionen verzichtet werden. Die nicht marktgängigen, standortgebundenen Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft sollen weiterhin durch Direktzahlungen abgegolten werden. Die Höhe dieser Zahlungen ist periodisch neu zu bestimmen, wobei die Bergregionen besonders zu berücksichtigen sind. Dabei ist sicherzustellen, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft zu den tiefstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten

erbracht werden. Es ist aber darauf zu achten, dass nur die Produktion öffentlicher Güter abgegolten wird. So müssen Ökoprodukte nicht subventioniert werden, sondern die Abgeltung hat über den Markt zu erfolgen. Der Staat fördert die ökologische Produktion am besten, wenn er für eine vernünftige, WTO-kompatible Produkte- und Herkunftsdeklaration sorgt und so dem Konsumenten die Wahl ermöglicht.

Ziel im Bereich *Forstwirtschaft* ist, den Wald in seiner Fläche zu erhalten und als naturnahe Lebensgemeinschaft zu bewahren. Darüber hinaus soll der Wald vor Naturgefahren schützen und als Faktor in der Klimapolitik berücksichtigt werden. Dabei ist die Rolle des Staates auf das Notwendigste zu reduzieren und eine stufengerechte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen anzustreben.

Im *Energiebereich* haben zur Verfolgung der Umweltziele freiwillige Massnahmen der Wirtschaft und der betroffenen Kreise den Vorrang. Der Einsatz von öffentlichen Mitteln muss sich im Wesentlichen auf Koordinationsaufgaben beschränken und ist in Grenzen zu halten.

Um die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und Verzerrungen zwischen einzelnen Branchen zu vermeiden, ist von strukturerhaltenden Massnahmen und Staatsinterventionen in den Bereichen *Industrie/Gewerbe/Handel* und *Tourismus* abzusehen. Regionalpolitische Instrumente der Strukturpolitik sind durch Massnahmen im Rahmen der NFA abzulösen. Namentlich bezüglich Technologieförderung, Tourismus, Regionalwirtschaft, Exportrisikogarantie und Kantonalbanken sind ordnungspolitische Grundsätze zu beachten. Nur so kann der Steuerzahler auch vor finanziellen Altlasten geschützt werden. Bei *postalischen Leistungen* soll der Staat weiterhin Mindestanforderungen für die Sicherstellung der Grundversorgung definieren. Diese muss aber nicht zwingend von einem staatlichen Unternehmen erfüllt, sondern kann auch durch Konkurrenten oder Partner der Post erbracht werden. Regionalpolitisch motivierte Anliegen, die über eine wirtschaftlich gerechtfertigte Grundversorgung an postalischen Leistungen hinausgehen, sind – dank der durch die NFA erweiterten Finanzautonomie – direkt von den interessierten öffentlichen Körperschaften zu tragen.

5.11.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
----------------------------	----------------------------

Landwirtschaft

234 Angesichts des Strukturwandels muss der Reformprozess in der Landwirtschaft zu einer weiteren Strukturbereinigung führen (weniger, dafür grössere und ökologischere Betriebe). Bis 2010 ist daher mit einer Abnahme der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im mindestens gleichen Umfang wie seit 1990 zu rechnen. Da die durchschnittliche Subventionssumme pro Betrieb im letzten Jahrzehnt bereits massiv gewachsen ist, darf sie nicht weiter ansteigen. Konkretisierung mit den nachfolgenden Massnahmen.

235 Schrittweiser Abbau der Preis- und Absatzsicherungen. Im Interesse einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft gilt es dabei, offensiv vorzugehen und nicht zuzuwarten, bis die Schweiz auf externe Entwicklungen (WTO, EU) reagieren muss. Dabei müssen einzelne Marktordnungen (Milchwirtschaft, Viehwirtschaft, Pflanzenbau und Weinwirtschaft) vereinfacht und schrittweise dereguliert werden. Staatliche Mengenbeschränkungen (v.a. Milchkontingentierung) sind schrittweise aufzuheben. Zudem sind die gegenseitigen Marktzutrittsmöglichkeiten (bilaterale Verhandlungen mit der EU und weiteren Handelspartnern) zu erhöhen sowie Zölle und Schwellenpreise zu reduzieren. Schliesslich sind Zollkontingente entweder ganz aufzuheben oder ausschliesslich nach Wettbewerbskriterien zu verteilen.

↘ ↘ ↘	↘ ↘ ↘
-------	-------

236 Schrittweiser Abbau der Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte im Ausmass der Absenkung des schweizerischen Preisniveaus auf das EU-Niveau bzw. die Weltmarktpreise (nach Umsetzung der WTO-Agrarabkommen).

↘	↘
---	---

237 Direktzahlungen wettbewerbskonformer und struktureutraler gestalten und im Sinne der NFA teilweise entflechten. Daher sind die Bezugsgrössen und ihre Auswirkungen permanent zu überprüfen. Zudem sind die Anforderungen an Umwelt-, Tier- und Naturschutz als Voraussetzung für allgemeine Direktzahlungen zu verschärfen.

↘	↘ ↘
---	-----

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
238 Beschränkung der ökologischen Direktzahlungen auf Leistungen, die den Kriterien öffentlicher Güter entsprechen. Mehrkosten für nach ökologischen Kriterien produzierte Produkte wie vor allem in der Fleischproduktion (RAUS-Programme) sind durch entsprechende Mehrerlöse am Markt zu decken.	↘	↘
239 Weiter gehende Regionalisierung der ökologischen Auflagen. Bei Umwelt- und Gewässerschutz sind die Regionen vermehrt in Lösungen einzubinden. Ökologische Auflagen sollten besser an die jeweiligen lokalen Naturschutzprioritäten angepasst werden, womit Synergiepotentiale mit Ausgaben im Bereich Umwelt und Raumordnung genutzt werden.	↘	↘
240 Effizienterer Mitteleinsatz bei der Grundlagenverbesserung. Strukturhemmende Bestimmungen im Boden-, Pacht- und Raumplanungsrecht sind zu beseitigen. Zudem sind die Verfahren im Sinne einer Verstärkung der Rolle der Kantone zu vereinfachen und die Subventionierung bei der Bodenverbesserung und bei den landwirtschaftlichen Hochbauten gemäss NFA vermehrt auf dem Wege der Globalisierung und Pauschalisierung auszurichten. Im Sinne einer konsequenten Entflechtung soll hingegen der Bund mit den betreffenden Zuchtverbänden die Gestaltung und Finanzierung der Zuchtförderungs-massnahmen integral übernehmen.	↘	↘
241 Zeitlich befristete soziale Begleitmassnahmen – wie z.B. Umschulungs- und Weiterbildungshilfe – zur Flankierung eines effektiven Strukturwandels weiterentwickeln.	↗↗	↗↗
242 Klare Trennung von Qualitätssicherung, Inspektion und Beratung – insbesondere im Milchbereich. Der Bund muss durch eine Grundsatzgesetzgebung eine lückenlose Produkte- und Herkunftsdeklaration sicherstellen. Qualitätssicherung ist hingegen Sache der Marktpartner, womit sich der Bund im Rahmen der NFA aus dessen Finanzierung zurückziehen kann. Die Kantone sorgen für die Inspektion und die Kontrolle der Betriebe bezüglich Lebensmittelvorschriften auf ihrem Hoheitsgebiet.	→	↘
243 Klare Trennung von Bildung und Beratung. Die betriebswirtschaftliche Beratung ist nachfrageorientiert auszugestalten und vom Kunden zu bezahlen. Die Kantone müssen Art und Umfang des Bildungsangebots bestimmen und es finanzieren. Vorgaben aus dem Bereich der Berufsbildung sind strikt einzuhalten. Zudem ist die landwirtschaftliche Ausbildung ins BGG zu integrieren, so dass die Gleichbehandlung mit der übrigen Berufsbildung gewährleistet wird.	↘	↘
244 Zusammenlegung der verschiedenen landwirtschaftlichen Forschungsanstalten, die bereits als FLAG-Dienststelle funktionieren.	↘	↘
245 Zusammenlegung des Bundesamts für Veterinärwesen und des Bundesamts für Landwirtschaft.	↘	↘

Forstwirtschaft

246 Wald- und Landschaftspolitik besser aufeinander abstimmen. Zu diesem Zweck soll nicht nur ein Konzept zur Waldfläche vorgelegt werden, sondern es sind auch mögliche Synergien in der Verwaltung aufzuzeigen. Etwa wäre die Integration der eidgenössischen Forstdirektion in das Bundesamt für Landwirtschaft zu prüfen.	↘	↘
247 Fokussierung der finanziellen Mittel des Staates auf Schutzmassnahmen vor Naturereignissen. In den anderen Teilbereichen (z.B. Bewirtschaftung, Strukturverbesserung oder Erschliessungsanlagen) ist daher ein Rückzug des Staates in Erwägung zu ziehen. Hingegen soll den Waldbesitzern die Möglichkeit gegeben werden, durch die Generierung von handelbaren CO ₂ -Zertifikaten die Senkungsfunktion des Waldes über den Markt entschädigt zu erhalten.	↘	↘↘
248 Weiter gehende Kompetenzzentflechtung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der NFA (Projekt «effor2»). Es ist nicht einzusehen, weshalb die Forstwirtschaft als Verbundaufgabe weitergeführt werden soll.	→	↘

Energie

249 Bekämpfung von Forderungen nach einer verstärkten Förderung der neuen erneuerbaren Energien, insbesondere mit Mitteln aus einer neuen Steuer. Neue erneuerbare Energien werden bereits beträchtlich unterstützt. Insbesondere das Energiegesetz und das Elektrizitätsmarktgesetz verschaffen ihnen Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Energiequellen.	↘	↘↘
250 Programm EnergieSuisse optimieren und mögliche Kürzungen im Eigenbereich des Bundesamts für Energie (Energieforschung, Kommissionen, Information, Beratung usw.) vornehmen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass ein wesentlicher Teil der Information über die rationelle Energieverwendung und über die CO ₂ -Reduktion von der Energieagentur der Wirtschaft wirksam durchgeführt wird.	↘	↘

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
251 Konsequente Schwerpunktbildung bei den Investitionsbeiträgen für die Energie- und Abwärmenutzung – anstelle der heutigen Vielzahl von Kleinsubventionen mit relativ grossem Aufwand. Dabei sind Globalbeiträge an die Kantone statt an Einzelprojekte auszurichten.	↘	↘
252 Finanzierung der Risikotragung in der Kernenergie und in der Wasserwirtschaft überprüfen. Die Risiken sollten vermehrt von den betroffenen Unternehmen übernommen werden.	→	↘
Industrie/Gewerbe/Handel, Tourismus und Übriges		
253 Stärkere Gewichtung der Grundlagenforschung im Verhältnis zur angewandten Forschung (siehe auch Kapitel 5.2 Bildung für konkrete Massnahmen im Bereich der Grundlagenforschung).	→	→
254 Stärkere Fokussierung der angewandten Forschung auf Projekte mit dem Charakter eines öffentlichen Guts. Bei staatlicher Unterstützung im Inland sind die Regeln der KTI massgebend, unabhängig von den Finanzierungsmodalitäten der EU-Programme. Aus Effizienzgründen ist am Milizsystem der KTI festzuhalten und eine Aufweichung der KTI-Kriterien zu bekämpfen. Bei der Erneuerung des KTI-Verpflichtungskredits sind die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen.	↘	↘
255 Bessere Koordination zwischen KTI und Nationalfonds zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten, wobei auch die internationalen Forschungsprogramme (EU, COST, ESA usw.) einbezogen werden müssen.	↘	↘
256 Straffung staatlicher Darlehen, Bürgschaften und Zinskostenbeiträge an Hotellerie und Gewerbe, um die öffentliche Hand vor möglichen Altlasten zu schonen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Branchen zu vermeiden. Subventionen mit strukturehaltendem Charakter sind zu meiden. Anzustreben ist ein strikt nach betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichtetes System: selbsttragend, ohne Subventionen und mit subsidiärem Charakter.	→	↘↘
257 Keine staatliche Finanzierung von Darlehen, Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen an Unternehmen in Berggebieten und in wirtschaftlich bedrohten Regionen – aus Gründen der Wettbewerbsneutralität. Die Bundeshilfe war ursprünglich als Starthilfe gedacht und deshalb zeitlich begrenzt worden. Das Parlament hat jedoch diese Massnahme mehrmals verlängert. Zudem trägt die NFA den regionalen Besonderheiten weitgehend Rechnung. Insbesondere die überproportional hohen geografisch-topografischen Lasten des Berggebiets werden vom Bund abgegolten. Eine Vervielfachung der regionalpolitischen Instrumente ist zu vermeiden. Vielmehr sind derartige Instrumente im Rahmen einer Gesamtschau zu bündeln und zu vereinfachen. In diesem Sinne könnte der geöffnete Fonds für Investitionshilfe in Berggebiete verselbständigt und zu diesem Zweck von den betroffenen Regionen weiter verwaltet werden.	↘	↘
258 Die Instrumente «Standort Schweiz» und «Schweiz Tourismus» sind mittels Leistungsvereinbarungen zu führen. Ein verstärktes Engagement der betroffenen Kreise ist zudem zu erwägen.	↘	↘
259 Rückzug des Staates aus den Kantonalbanken, insbesondere bei der Staatsgarantie, um die öffentlichen Finanzen vor übermässigen Marktrisiken zu schonen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Branchen abzubauen.	→	↘
260 Neugestaltung der Exportrisikogarantie im Sinne einer Ausdehnung auf das private Delkrederisiko, damit die Schweizer Unternehmen über gleich lange Spiesse wie ihre ausländischen Konkurrenten verfügen. Um die öffentliche Hand vor möglichen Altlasten zu schonen, ist dabei zu gewährleisten, dass das System selbsttragend bleibt, ohne Subventionen auskommt und nur subsidiär zum Zuge kommt.	→	→
261 Bekämpfung von Bundessubventionen zur Erhaltung des Poststellennetzes im Interesse gesunder Finanzen. Gemäss strategischen Zielen des Bundesrats hat die Post ihren Auftrag insbesondere eigenwirtschaftlich zu erfüllen. Dabei soll es bleiben. Allfällige regionale Sonderwünsche sind im Lichte der NFA zu beurteilen.	↘↘	↘↘
262 Bei der Finanzierung neuer Geschäftsfelder der Post gilt es – im Fall einer Kapitalerhöhung mit öffentlichen Mitteln –, die öffentliche Hand vor übermässigen Risiken zu schützen und Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Monopolstellung zu verhindern. Dabei sind zwingend die Regeln marktkonformer Investitionsrechnungen einzuhalten und der plausible Nachweis dauernder Rentabilität und fehlender Quersubventionierung zu erbringen.	→	↘↘

5.12 Allgemeine Verwaltung

5.12.1 Finanzielle Lage

Ausgaben nach Staatsebenen und Funktionen

Mit 5.5 Mrd. Fr. macht der Unterposten *Allgemeine Verwaltung* den Löwenanteil (70%) der Ausgaben dieses Aufgabengebiets aus. Da diese Zahlen sich auf die funktionale Gliederung nach Aufgabengebieten stützen, geben sie jedoch nur sehr begrenzt wider, was normalerweise unter dem Begriff «Allgemeine Verwaltung» verstanden wird. Der allgemeine Personal- und Sachaufwand der Verwaltung wird vorwiegend direkt unter dem jeweiligen Aufgabengebiet verbucht. Bei Bund und Kantonen finden allerdings die Aufwendungen für Infrastruktur- und Ressourcenämter (Personal, Bauten, Informatik, Logistik usw.), für Kanzleien wie auch für Finanz- und Steuerverwaltungen vollumfänglich Eingang in diesem Aufgabengebiet.

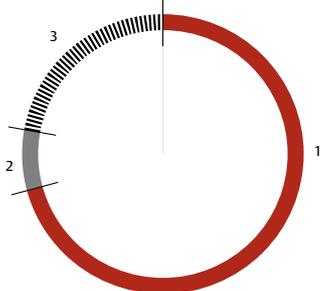
Auf Stufe Bund sind zusätzlich die Ausgaben des GWK (0.8 Mrd. Fr.) enthalten, das sowohl Zollerhebungs- als auch Sicherheitsaufgaben erfüllt. Nach der offiziellen funktionalen Gliederung wird das GWK somit nicht dem Aufgabengebiet Justiz und Polizei zugeordnet (siehe Kapitel 5.5). Der bezifferte Aufwand bei den Gemeinden ist hingegen aussagekräftiger, da nur in grösseren Gemeinden und Städten Ämter bestehen, deren Aufwand anderen Aufgabengebieten zugeordnet werden kann. Die Ausgaben für die Posten *Legislative/Exekutive* (insbesondere Abstimmungen, Parlamente und Regierungen) und *Übriges* (bestehend aus nicht zuteilbaren Ausgaben wie Mehrzweckgebäude, Gemeindesäle oder Rathäuser) belaufen sich auf 0.5 Mrd. Fr. respektive 1.7 Mrd. Fr.

Aufgrund der geringen Aussagekraft der oben stehenden Daten aus der funktionalen Gliederung für die Darstellung von Reformleitlinien und Massnahmen bei der allgemeinen Verwaltung auf Stufe Bund und Kantone macht es Sinn, auf Zahlen der Gliederung nach Sachgruppen zurückzugreifen. Die Grafiken Seite 95 oben machen die Zusammensetzung der gesamten *Personal- und Sachausgaben* von Bund und Kantonen ersichtlich. Die Sachausgaben setzen sich zusammen aus Ausgaben für die Beschaffung von verbrauchten Konsumgütern, für Investitionsausgaben unter 50 000 Fr. und für sonstige Dienstleistungen Dritter (z.B. Telefongebühren, Unterhalt, Reparaturen). Die Zahlen, die aus dieser Gliederung resultieren, stehen allerdings quer zur Gliederung nach Aufgabengebieten. Auf kantonaler Ebene fallen die aufgeführten Aufwendungen (nach Sachgruppen) vornehmlich in die Aufgabengebiete Bildung (9.2 Mrd. Fr. Personal- und 1.2 Mrd. Fr. Sachausgaben), Gesundheit (4.6 Mrd. Fr. und 1.8 Mrd. Fr.) und Polizei (1.6 Mrd. Fr. und 0.3 Mrd. Fr.). Auf Bundesstufe können die grössten Beträge der militärischen Landesverteidigung (je 1.4 Mrd. Fr.) und allgemeinen Verwaltung (1.0 Mrd. Fr. und 0.4 Mrd. Fr.) zugeordnet werden, wobei letztere vorwiegend aus den Ressourcen- und Zollfunktionen des EFD bestehen. Es zeigt sich, dass die in diesem Kapitel gemachten Aussagen nicht nur den Bereich Allgemeine Verwaltung im funktionalen Sinne betreffen, sondern darüber hinaus alle anderen Aufgabengebiete des Staates tangieren.

Ausgabenentwicklung

Bisherige Entwicklung: Für die Darstellung der Ausgabenentwicklung werden alle Aufwendungen von Bund und Kantonen für Personal- und Sachausgaben als Grundlage verwendet. Aus der Grafik zur Ausgabenentwicklung (Seite 95 unten) gehen bereits die Anfang der 90er-Jahre eingeleiteten Massnahmen zur wirkungsorientierteren Verwaltungsführung hervor. Allerdings sind Vergleiche über verschiedene Jahre mit Vorsicht zu geniessen, weil rechnerische Ausgliederungen aus der Verwaltung – wie dies z.B. kürzlich für den ETH-Bereich und für die RUAG der Fall war – das Bild verzerren.

Ausgaben nach Funktionen
(1999, in Mio. Fr.)



- 1 Allgemeine Verwaltung: 5519
- 2 Legislative und Exekutive: 546
- 3 Übriges: 1732

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Ausgaben nach Staatsebenen
(1999, in Mio. Fr.)

Bund: 1744

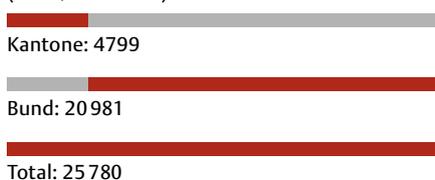
Kantone: 2800

Gemeinden: 3253

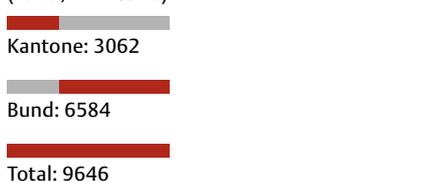
Total: 7797

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

Personalausgaben von Bund und Kantonen (1999, in Mio. Fr.)

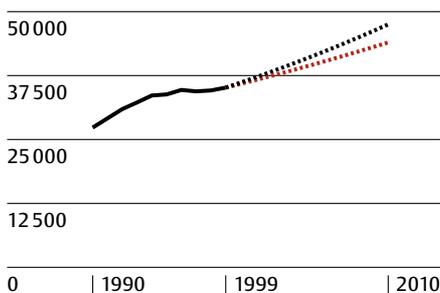


Sachausgaben von Bund und Kantonen (1999, in Mio. Fr.)



Quelle: Staatsrechnung 1999; Kantonsfinanzen 1999

Personal- und Sachausgaben von Bund und Kantonen (1990–2010, in Mio. Fr.)



Bisherige Entwicklung: +2.7 % p.a.

Trendentwicklung: +2.7 % p.a.

Zielentwicklung: +2.0 % p.a.

Quellen: Bisherige Entwicklung: EFV, Staatsrechnung 1999, Kantonsfinanzen 1999; Trend-/Zielentwicklung: Berechnungen economicsuisse

Trendentwicklung: Ohne Gegenmassnahmen wird die Ausgabenentwicklung kaum unter den momentanen Trend zurückzuführen sein. Im Personalbereich wurde durch eine reduzierte Angleichung der Löhne an die Teuerung gespart, weshalb jetzt generell Lohnforderungen gestellt werden. Zudem birgt das kontinuierliche Anwachsen von staatlichen Aufgaben die Gefahr, dass durch die Schaffung neuer Stellen insbesondere die Personalkosten weiter ansteigen. Die finanziellen Folgen einer möglichen Staatsleitungsreform sind derzeit auch noch ungewiss. Allerdings sind sowohl auf Bundesebene als auch in einigen Kantonen zum Teil bedeutende Reformbestrebungen bezüglich Finanzausgleich und Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen in Diskussion oder bereits in die Wege geleitet worden. In einigen Kantonen werden sogar ernsthaft Gemeindefusionen vorangetrieben. Ob es jedoch gelingt, die angestrebten Effizienzgewinne – angesichts der zahlreichen Widerstände wegen Bestandwahrung und der teilweise übermässigen flankierenden Massnahmen – zu realisieren, bleibt ungewiss. Aus diesen Gründen ist von einer Trendentwicklung auszugehen, die vergleichbar mit der beobachteten Entwicklung in den 90er-Jahren ist. Mit der Umsetzung der nachfolgenden Leitlinien und Massnahmen dürfte es allerdings möglich sein, das durchschnittliche Ausgabenwachstum auf 2.0 % p.a. zu beschränken.

5.12.2 Leitlinien für Reformen

In der *föderalen Organisation* der Schweiz lassen sich Effizienzsteigerungen durch eine verbesserte horizontale und vertikale Kooperation zwischen den verschiedenen Staatsebenen erzielen; auch Doppelspurigkeiten können so vermieden werden. Um die positiven Auswirkungen der kantonalen bzw. kommunalen Finanzautonomie zu beleben, sind klarere Kompetenzabgrenzungen vorzunehmen und die Finanzausgleichsmechanismen zu verbessern, wie dies z.B. durch die NFA zwischen Bund und Kantonen angestrebt wird. Besonders bei Kantonen und Gemeinden soll die sachbezogene Zusammenarbeit in Zweckverbänden und mit neuen Kooperationsinstrumenten gefördert werden. Wo sinnvoll und politisch erwünscht, sollen Fusionsbestrebungen von Gemeinden – und allenfalls von (Halb-)Kantonen – unterstützt werden, um für die Weiterführung und Verbesserung wichtiger öffentlicher Dienstleistungsangebote eine kritische Masse zu erreichen.

Verwaltungsintern getroffene Massnahmen zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung sind zu begrüssen und konsequent fortzusetzen. Weitere Rationalisierungen und Reorganisationen sind unerlässlich. Das Angebot staatlicher Leistung muss sich den veränderten Bedürfnissen anpassen. Infrastruktur ist wo immer möglich gemeinsam zu nutzen. Dem Wildwuchs an neuen Aufgaben für die Verwaltung sowie Ausgaben-sündenfällen ist Einhalt zu gebieten. Dazu sind auch vermehrt moderne Controllinginstrumente einzusetzen. Das Führen mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets und der Aufbau interner Kostenverrechnungen sind weiter voranzutreiben. Sie sind aber nur dort sinnvoll, wo die Leistung gemessen werden kann. Für gewisse Bereiche der Verwaltung ist auf diesem Wege ein kontrolliertes, schrittweises Outsourcing mit Wettbewerbselementen denkbar. Unbestritten bleibt, dass gewisse Kernbereiche der Verwaltung naturgemäss nicht dafür geeignet sind.

Entscheidend für eine effiziente und schlanke Verwaltung (Qualität statt Quantität) ist schliesslich die *Personalpolitik*. Die Anstellungsverhältnisse des Staates müssen auf allen Ebenen jenen der Privatwirtschaft angenähert und die Durchlässigkeit für Karrieren muss erhöht werden. Das Zielwachstum für die Entwicklung der Personalkosten soll deshalb nicht linear und über alle Bereiche gleich verteilt erreicht werden. Während im Bildungs- und Gesundheitsbereich kaum Spielraum besteht, ist das Sparpotential in der übrigen Verwaltung gross.

5.12.3 Mögliche Massnahmen und ihre finanzielle Potentialwirkung

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
Allgemeine Verwaltung (inkl. Querbezug zu übrigen Aufgabengebieten)		
263 Interkantonale bzw. interkommunale Zusammenarbeitsformen, um Doppelspurigkeiten zu beheben bzw. kritische Massen zu schaffen. Dadurch verpflichten sich Kantone bzw. Gemeinden zur Zusammenarbeit in Zweckverbänden, um das Angebot mit gewissen Infrastrukturleistungen (Personal, Dienstleistungen, Gebäude, Material) optimaler zu gestalten, sei es bei Planung, Beschaffung, Bau, Betrieb, Nutzung oder Finanzierung. Dabei werden ausserkantonale bzw. ausserkommunale Bezüge von Leistungen anteilmässig abgegolten.	↘	↘↘↘
264 Anpassung historisch gewachsener Strukturen der öffentlichen Körperschaften (z.B. Gemeindefusionen, allenfalls auch zwischen Kantonen) als denkbare Alternative, wenn die sachbezogene horizontale Kooperation in Zweckverbänden nicht hinreichend möglich ist und wenn genügend kulturelle Gemeinsamkeiten vorhanden sind.	↘	↘↘↘
265 Neue vertikale Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen oder in den Kantonen. Auch im vertikalen Verhältnis können Synergieeffekte bei der Verwaltung (Abbau von Doppelspurigkeiten, Erreichen einer kritischen Masse, klarere Kompetenzabgrenzung) erzielt werden, insbesondere in Städtkantonen und in Kantonen mit einer einzigen Grossstadt bzw. Grossagglomeration.	↘	↘↘↘
266 Systeme der internen Leistungsverrechnung bei gleichzeitiger Erhöhung des unternehmerischen Spielraums der Verwaltungseinheiten sind konsequent einzuführen. Wo möglich sind Outsourcing-Möglichkeiten mit Wettbewerbselementen zu nutzen. Dabei könnte z.B. im ETH-Bereich die Fusion der Anstalten EMPA, der WSL und der EAWAG in Erwägung gezogen werden. Auf Stufe Bund muss das Experiment mit den FLAG-Verwaltungsstellen zu einer spürbaren Ausgabenreduktion führen und nur bei Erfolg ausgedehnt werden.	↘	↘↘
267 Privatisierungsmöglichkeiten sind permanent und unideologisch zu überprüfen und wo sinnvoll zu nutzen. Allfällige Kandidaten wären im Kreis der erfolgreichen FLAG-Ämter zu suchen.	↘	↘
268 Förderung – wo möglich – von neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten wie PPP oder BOOT-Modelle. Diese Modelle sollen – für die Erfüllung einer neuen Aufgabe oder die Realisierung eines Projekts – zu einer Minderbelastung der öffentlichen Hand führen.	↘	↘↘
269 Erarbeiten von Konzepten für ein möglichst zentral geführtes, kosteneffizientes Immobilienmanagement, um die grossen vorhandenen Sparpotentiale auszuschöpfen. Ein grosser Teil des Liegenschaftsbestands befindet sich im Besitz der öffentlichen Hand. Diese Immobilienwerte in Milliardenhöhe wurden bisher kaum aktiviert. Auf allen Stufen sind die Möglichkeiten, Gebäude gemeinsam zu benutzen oder durch Fremdnutzung besser auszulasten, konsequenter wahrzunehmen. Teure Infrastruktur auf Gemeindeebene soll wo immer möglich multifunktional konzipiert sein.	↘	↘↘
270 Optimierung des öffentlichen Beschaffungswesens. Insbesondere zentrale Verwaltungsstellen für die Beschaffung bzw. Koordinationsstellen zwischen Gemeinden und zwischen Kantonen schaffen und dabei gleichzeitig alle dezentralen Stellen schliessen. Auf Stufe Bund könnte das Tätigkeitsfeld der Gruppe Rüstung, welche die entsprechende Kompetenz bereits besitzt, erweitert werden. Die Kredite würden jedoch den jeweiligen Departementen zugeordnet bleiben.	↘↘	↘↘
271 Effizienzpotentiale bei der Informatik – trotz Druck zur ständigen Anpassung auf die neueste Technologie – auf allen drei Staatsebenen realisieren. Beim Bund ist in einem ersten Schritt bei der Umsetzung des Projekts NOVE-IT auf einen einzigen Informatikdienst pro Departement umzustellen. Dies muss seine entlastende Wirkung in den Budgets der Ämter mit entsprechenden Verzichtsplänen spürbar machen. Längerfristig ist eine zentrale Informatikstelle für den ganzen Bund anzustreben. Zudem könnte ein komplettes Outsourcing – mit Ausnahme der strategischen, sensiblen Teile – geprüft werden.	↘	↘↘
272 Annäherung der Personalpolitik (Kündigungsschutz, Löhne, Arbeitszeiten, Ferien, Anreizsysteme) im öffentlichen Sektor an jene der Privatwirtschaft. Dies hiesse insbesondere, den Beamtenstatus landesweit abzuschaffen, das System der Sozialleistungen der 2. Säule nach dem Beitrags- statt – wie es heute noch oft der Fall ist – nach dem Leistungsprimat zu führen und Arbeitgeberbeiträge strikt paritätisch zu gestalten und zum Kündigungssystem sowie zu marktkonformen, flexiblen und leistungsgerechten Arbeitsverhältnissen überzugehen. Evaluation und Kontrolle müssen verbessert werden, ebenso die langfristige individuelle Karriereplanung. Insgesamt ist dabei eine Rückführung der gesamten Lohnsumme im öffentlichen Bereich zu erwarten. Während im Bildungs-, Gesundheits- und Sicherheitsbereich wenig Spielraum vorliegt, bleibt hingegen in der übrigen Verwaltung ein beträchtliches Sparpotential vorhanden. Dieses gilt es nicht durch lineare Lohnanpassungen, sondern durch eine Straffung der Organisation und Abläufe zu nutzen.	↘	↘↘↘
273 Kader und strategisch wichtige Spezialisten – aus Anreiz- und Effizienzgründen – gleich hoch wie Arbeitnehmer mit vergleichbaren Positionen in der Privatwirtschaft entlohnen.	↗	↗

	kurz- bis mittelfristig	mittel- bis langfristig
274 Im Entlöhnungssystem der Chefbeamten bzw. der Kader mit Budgetverantwortung ist das Erreichen von Budgetzielen angemessen zu berücksichtigen. Der Gefahr der zu hohen Budgetierung muss dabei mit geeigneten Mitteln begegnet werden.	↘	↘
275 Bestände der Generalsekretariate der Bundesdepartemente insgesamt um 20% reduzieren und somit auf ein vernünftiges Mass bringen. Dies gilt insbesondere für das VBS. In den letzten Jahren sind diese Stäbe förmlich aufgeblasen worden. Linienämter sind wieder zu stärken. Ähnliche Überlegungen können auch auf Kantonsstufe gelten.	↘	↘
276 Keine Duplizierung von realen Vorgängen beim Aufbau von E-Government-Möglichkeiten, sondern dies muss entsprechende Rationalisierungen in der Ablauforganisation der Verwaltung und bei den Informationstätigkeiten nach sich ziehen.	↗	↘↘
277 Keine Steigerung der Personalausgaben bei einer allfälligen Staatsleitungsreform. Ziel sollte es sein, die politische Führung des Landes an die heutigen Verhältnisse anzupassen und die Effizienz der Strukturen zu verbessern. Gerade eine Steigerung des Personalaufwands würde dieses Ziel verfehlen.	→	→
278 Keine Aufblähung der Verwaltung mit einer neuen zentralen Sicherheitsagentur im UVEK. Der dezentral organisierte und gut funktionierende Status quo im Rahmen der bestehenden Ämter ist weiterzuführen und bei Bedarf punktuell anzupassen.	↘	↘
279 Abbau der Doppelspurigkeiten zwischen den internationalen Diensten der Departemente bzw. der Ämter und dem EDA: In den letzten Jahren wurde in vielen Ämtern ein internationaler Dienst geschaffen. Eine einheitliche Regelung zur Kompetenzabgrenzung mit dem EDA muss dringend gefunden werden.	↘	↘
280 Reduktion der externen Gutachtertätigkeiten der Verwaltung.	↘	↘
281 Die rapid gewachsenen Ausgaben für Öffentlichkeits- und Kommunikationsarbeiten auf ein massvolles Niveau zurückführen. Die Kommunikation muss koordinierter erfolgen, nicht jedes Amt braucht ein eigenes Kommunikationsvehikel.	↘	↘

6 Anhang

6.1 Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
Armee XXI	Armee reform «Armee 21»
BBG	Berufsbildungsgesetz
Bevölkerungsschutz XXI	Reformprojekt «Bevölkerungsschutz 21»
BFT-Botschaft	Botschaft über Förderung von Bildung, Forschung und Technologie
BIP	Bruttoinlandprodukt
BOOT	Build-Own-Operate-Transfer
BSP	Bruttosozialprodukt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BVG	Berufliches Vorsorgegesetz
COST	Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EAWAG	Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
efd	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	European Free Trade Association/Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EL	Ergänzungsleistungen
EMPA	Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
EO	Erwerbsersatzordnung
ESA	European Space Agency
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
FinÖV	Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (Fonds für Eisenbahngrossprojekte)
FLAG	Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FWK	Festungswachtkorps
GPS	Global Positioning Systems
GWK	Grenzwachtkorps
HMO	Health Maintenance Organization
HSG	Universität St.Gallen
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IV	Invalidenversicherung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
KV-Leistungen	Krankenversicherungsleistungen
KVG	Krankenversicherungsgesetz

LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MV	Militärversicherung
MWST	Mehrwertsteuer
NASAK	Nationales Sportanlagenkonzept
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen
NFP	Nationale Forschungsprogramme
NGO(s)	Non Governmental Organization(s)
NOVE-IT	Reorganisation der Informatik des Bundes
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Polizei XXI	Reformprojekt «Polizei 21»
PPP	Public-Private Partnership
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
Road pricing	Benützungsgebühren für Strassen
RTVG	Radio- und Fernsehgesetz
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SNB	Schweizerische Nationalbank
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UNO	United Nations Organization
USIS	Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz
UV	Unfallversicherung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VOC	Volatile Organic Compounds/Flüchtige organische Verbindungen
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
WTO	World Trade Organization

6.2 Teilnehmer an der Erarbeitung des Ausgabenkonzepts

Mitglieder der Begleitgruppe

Dr. Pascal Gentina (Vorsitz), *economiesuisse*
Martino Sameli (Projektbegleitung), *economiesuisse*
Dr. Jörg Baumberger, Titularprofessor, *Universität St. Gallen*
Alex Beck, *Credit Suisse, Economic Research & Consulting*
Gilbert Coutau, *Präsident der Finanz- und Steuerkommission und
Vorstandsmitglied von economiesuisse*
Stefan Hoffmann, *Schweizerische Bankiervereinigung*
Dr. Hans-Rudolf Schuppisser, *Schweizerischer Arbeitgeberverband*
Dr. Rudolf Walser, *economiesuisse*

Einzelne Politikbereiche

Beziehungen zum Ausland: Gregor Kündig; Dr. Rudolf Walser
Bildung: Dr. Rudolf Walser
Finanzen und Steuern: Dr. Pascal Gentina
Gesundheit: Dr. Pascal Gentina; Dr. Hans-Rudolf Schuppisser
Kultur und Freizeit: Dr. Rudolf Walser
Landesverteidigung: Dr. Peter Hutzli
Öffentliche Sicherheit: Dr. Peter Hutzli; Gregor Kündig; Thomas Pletscher
Soziale Wohlfahrt: Dr. Hans-Rudolf Schuppisser
Umwelt und Raumordnung: Dr. René Buholzer
Verkehr: Dr. Peter Hutzli
Volkswirtschaft: Florent Roduit; Dr. Rudolf Walser
Allgemeine Verwaltung: Dr. Pascal Gentina

Kommunikation

Roberto Colonnello
Brigitte Lengwiler
Dominique RoCHAT
Heike Scholten-Reichlin
Vincent Simon