



Finanz-Monitoring: Volkswirtschaft

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von economiesuisse im letzten Jahr publizierte Ausgabenkonzept. Basierend auf diesen Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln. – Im Bereich Volkswirtschaft erhöhten sich die Ausgaben der öffentlichen Hand im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Prozent. Dieser Wert überschreitet die im Ausgabenkonzept empfohlene Zielentwicklung von –2,5 Prozent; er liegt aber unter der erwarteten Trendentwicklung von 1,0 Prozent. Die wichtigsten Ausgabenfaktoren sind die Subventionen für die Landwirtschaft und die Forstwirtschaft, die Unterstützung der Tourismusbranche, die im Rahmen der Regionalpolitik fließenden Beiträge und die Förderung der angewandten Forschung.

Kampf gegen die „Subventionitis“

Gelbe Karte für die bisherige Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben für den Bereich Volkswirtschaft stiegen im Jahr 2000 nur leicht, während sich die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen um 1,6 Prozent erhöhten. Der Aufgabenbereich Volkswirtschaft beanspruchte 4,4 Prozent der konsolidierten Gesamtausgaben, einen halben Prozentpunkt weniger als 1990. Gemäss Ausgabenkonzept sollte für den Posten Volkswirtschaft eine Zielentwicklung der Ausgaben bis 2010 von jährlich –2,5 Prozent machbar sein. Im Vergleich zu den Gesamtausgaben (Zielentwicklung 1,8 Prozent) wird hier also keine Ausgabenverlangsamung, sondern eine effektive Rückführung vorgeschlagen.

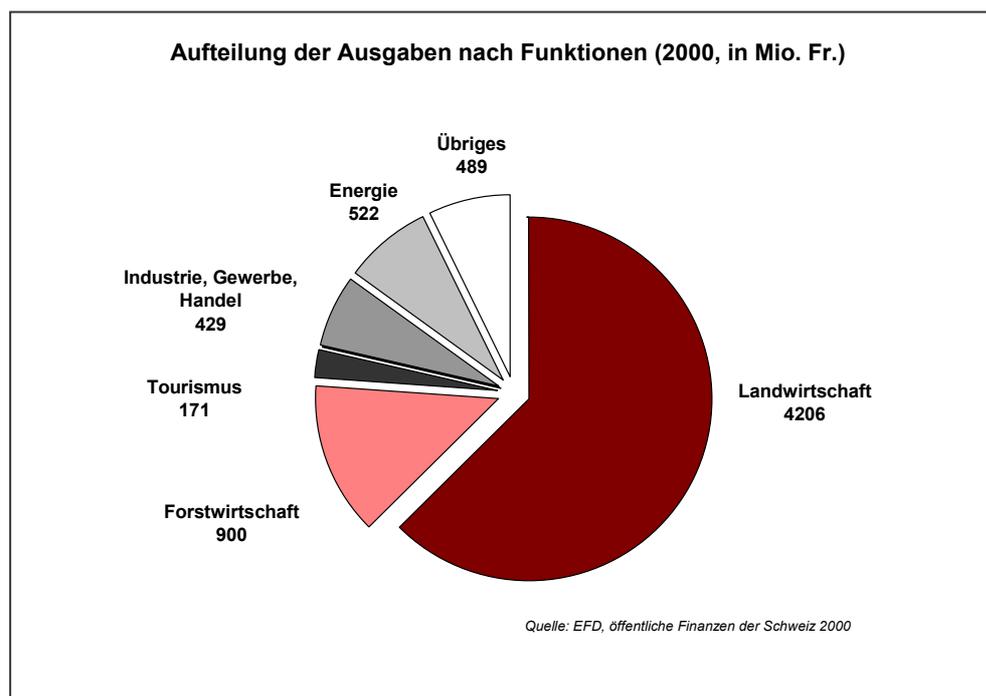
Zahlreiche Subventionstöpfe: Hauptnutznießer Landwirtschaft

Der grösste Teil der Ausgaben im Bereich Volkswirtschaft entfällt im Berichtsjahr mit 4,2 Mrd. Franken auf die Landwirtschaft. Davon trägt gegen 90 Prozent der Bund. Für Preis- und Absatzsicherung werden mit sinkender Tendenz noch 1,1 Mrd. Franken ausgegeben, davon gut zwei Drittel

für die Milchwirtschaft. Es findet eine Gewichtsverschiebung zu den direkten Einkommenstransfers statt. Die Ausgaben für allgemeine Direktzahlungen belaufen sich auf 1,8 Mrd. Franken, während ökologische Direktzahlungen (z.B. für den sparsamen Einsatz von Dünger) rund 0,4 Mrd. Franken ausmachen. Unter die Verbesserung der Produktionsgrundlagen in der Höhe von 0,3 Mrd. Franken fallen unter anderem zinslose Darlehen für Einzelbetriebe. Schliesslich werden jährlich je 0,1 Mrd. Franken für Forschung/Beratung (namentlich die sechs landwirtschaftlichen Forschungsanstalten) sowie für soziale Massnahmen (vor allem Familienzulagen) ausgegeben.

Bei den übrigen Ausgaben für den Sektor Volkswirtschaft handelt es sich um Ausgaben von 0,9 Mrd. Franken im Bereich Forstwirtschaft (Waldpflege, Bewirtschaftungsmassnahmen und Strukturverbesserungen). Namhafte Mittel absorbieren sodann mit 0,5 Mrd. Franken Projekte zur rationellen Nutzung von Energie, ferner Fördermassnahmen zur Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen – z.B. in Berggebieten – in den Bereichen Tourismus (0,2 Mrd.

Franken) und Industrie/Gewerbe/Handel (0,4 Mrd. Franken). Der letzte Posten enthält auf Stufe Bund insbesondere die Exportrisikogarantie und die angewandte Forschung. Unter Übriges (0,5 Mrd. Franken) werden Dotationskapitalerhöhungen z.B. für Kantonalbanken erfasst.



Ausgabenentwicklung: Subventionen pro Landwirtschaftsbetrieb verdoppelt

Bisherige Entwicklung

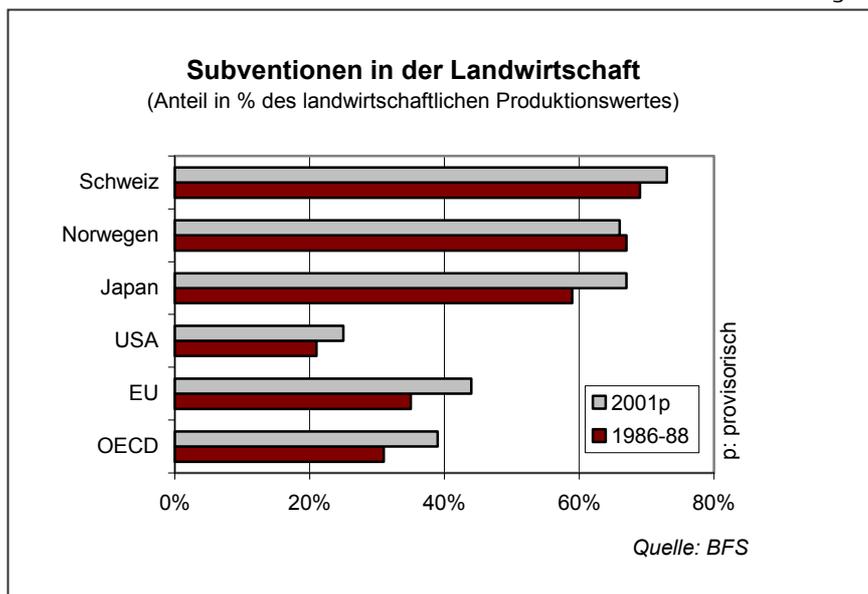
Zwischen 1990 und 1999 sind die Ausgaben für Landwirtschaft – trotz strukturellen Reformen – um etwa 50 Prozent gestiegen. Das ist im Vergleich zu anderen Aufgabengebieten ein weit überproportionales Wachstum. 1996 haben Volk und Stände einer Neuausrichtung der Agrarpolitik deutlich zugestimmt. Demnach 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 die 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, als 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 90er Jahren insgesamt stark rückläufig waren; unberücksichtigt sind dabei die Sonderaufwendungen im Zusammenhang mit den Schäden des Sturms „Lothar“. Die Ausgaben für Industrie, Gewerbe und Handel haben sich insgesamt moderat entwickelt. Der Wegfall der Zuschüsse der öffentlichen Hand an die Exportrisikoversicherung wurde dabei etwas durch die stark angewachsenen Beiträge für die angewandte Forschung von Privaten aufgewogen. Die Ausgaben in den Bereichen Energie und Tourismus hingegen sind sprunghaft angestiegen.

Trendentwicklung

Die Ausgabenentwicklung im Aufgabengebiet Volkswirtschaft wird hauptsächlich von den Subventionen für die Landwirtschaft abhängen. In den nächsten Jahren geht die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft voraussichtlich um jährlich 2,5 bis 3,0 Prozent zurück. Trotzdem budgetiert der Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes für die Landwirtschaft rund 4 Mrd. Franken pro Jahr bei einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 0,2 Prozent. Der Bundesrat will eine Beschleunigung des Strukturwandels über das sozial verträgliche Mass hinaus vermeiden. Die mittelfristige Entwicklung ist geprägt durch den vom Parlament beschlossenen neuen Zahlungsrahmen von 14,1 Mrd. Franken für die Periode 2004 bis 2007. Dieser Zahlungsrahmen dient der Umsetzung der Agrarpolitik 2007. Er deckt 87 Prozent der gesamten Ausgaben für die Landwirtschaft ab. Hinzu kommen Aufwendungen etwa für die Forschung und Beratung oder für Massnahmen zur Marktentlastung in Notsituationen wie der BSE-Krise. Noch nicht enthalten sind im Zahlungsrahmen die Sparmassnahmen zur Sanierung der Bundesfinanzen. Über diese Kürzungen in der Höhe von insgesamt 310 Mio. Franken im Zeitraum 2004 bis 2006 (160 Mio. Franken per 2006) diskutiert das Parlament im Herbst 2003.

Bei den Unterbereichen des Aufgabengebiets Landwirtschaft zeigen sich deutliche Unterschiede. Die Ausgaben für die Verbesserung der Produktionsgrundlagen (Investitionskredite, Strukturverbesserungen, Tierseuchenbekämpfung) steigen gemäss Finanzplan bis 2006 um 2,9 Prozent pro Jahr. Die zusätzlichen finanziellen Mittel stehen im Zusammenhang mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes, welches eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der Strukturverbesserungen (insbeson-



dere die periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen) vorsieht. Mehr Mittel absorbieren auch die Investitionskredite und die Entsorgung der Fleischabfälle. Ein moderates Wachstum bis 2006 verzeichnen mit durchschnittlich 0,6 Prozent pro Jahr die Ausgaben für Direktzahlungen und soziale Massnahmen. Dagegen sinken die für Marktstützungsmassnahmen vorgesehenen Mittel um durchschnittlich 4,1 Prozent jährlich. Darin kommt die Verlagerung von Markteingriffen hin zu direkten Einkommenszuschüssen und damit die angestrebte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik zum Ausdruck. Die eher zaghafte Rückführung der Marktstützungen und die insgesamt steigenden Landwirtschaftsausgaben lassen jedoch befürchten, dass die schweizerische Landwirtschaft nicht genügend wettbewerbsfähig wird. Damit dürfte der Druck, die Subventionen aufzustocken, wachsen.

Die Mittel für die übrigen Bereiche des Aufgabengebiets Volkswirtschaft sollen laut Finanzplan jährlich um rund 2,3 Prozent erhöht werden. Die kontinuierliche Ausgabenzunahme wird im Finanzplan mit steigenden Bedürfnissen für die Bereiche Energie (Darlehen an Wasserkraftwerke für nicht amortisierbare Investitionen) und Industrie, Gewerbe, Handel (Förderung der angewandten Forschung von Privaten) begründet. Dagegen sollen die Ausgaben für die Forstwirtschaft sinken, weil die Kredite für die Bewältigung der durch den Orkan „Lothar“ verursachten Schäden ab 2004 wieder reduziert werden können.

Ausgabentreibend dürften sich neue Begehrlichkeiten im Bereich Tourismus und Regionalpolitik auswirken. Im Mai 2003 beschloss der Nationalrat die Weiterführung des Hotelkredits (100 Mio. Franken) sowie Finanzhilfen für die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tou-

rismus (35 Mio. Franken) für die Periode 2003 bis 2007. Ebenso wurde die Ständeratsvorlage zur Verlängerung des Mehrwertsteuersondersatzes für die Hotellerie gutgeheissen. Weiterhin ist wegen Forderungen nach einer verstärkten Unterstützung der erneuerbaren Energien mit einer neuen Abgabe zu rechnen. Das Standortförderungsprojekt „Neue Regionalpolitik (NRP)“ setzt sich zum Ziel, in der gesamten Schweiz Innovationsprozesse zu fördern. Zu diesem Zweck werden ein vielfältiges Angebot an Know-how und an Dienstleistungen sowie eine leistungsfähige Infrastruktur angestrebt. Schliesslich gibt es Begehren, die auf eine staatliche Abgeltung ungedeckter Infrastrukturkosten, insbesondere zur Erhaltung von Poststellen, abzielen. Der Entwurf für ein Entlastungsprogramm 2003 des Bundes sieht in den Bereichen Hotelkredit und Standortförderung per 2006 Einsparungen von 24 Mio. Franken vor. Da es sich bei den betreffenden Posten eher um einen Wunschbedarf handelt, muten diese Abstriche bescheiden an. Stärker ins Gewicht fallen die Einsparungen in den Gebieten Forstwirtschaft (50 Mio.) und Energie (55 Mio. Franken bei der Förderung von Alternativenergien).

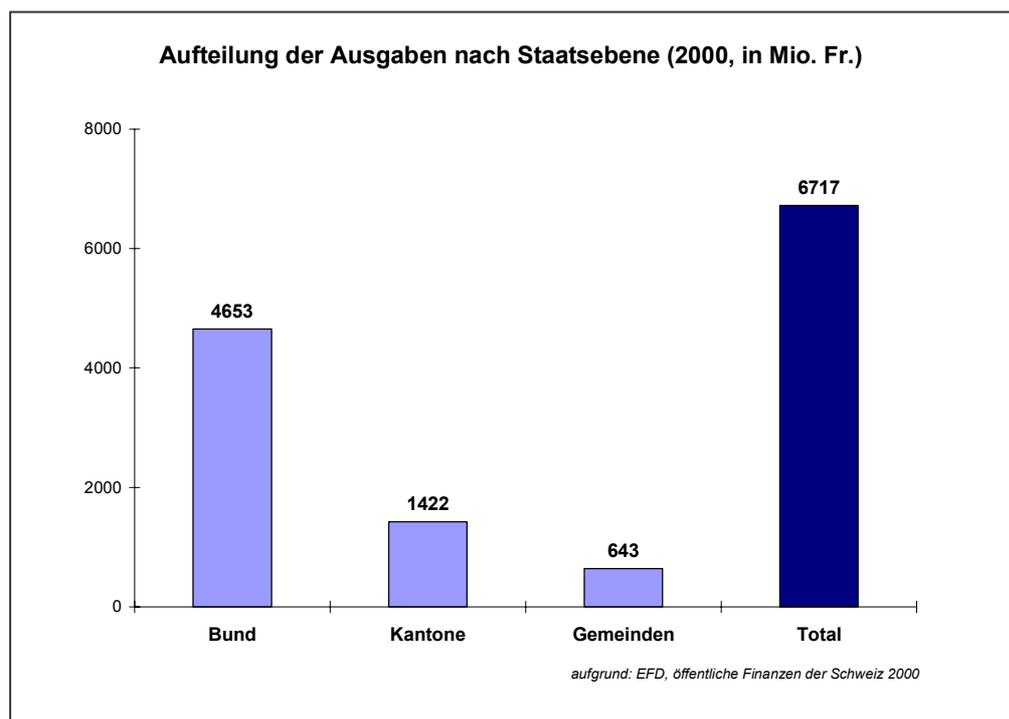
Weil sich die Teilbereiche uneinheitlich entwickeln, dürften die Ausgaben für das ganze Aufgabengebiet Volkswirtschaft moderat zunehmen. Werden die im Ausgabenkonzept skizzierten Leitlinien und Massnahmen umgesetzt, so sollte es möglich sein, die Ausgaben um durchschnittlich 2,5 Prozent pro Jahr zu senken.

Gelbe Karte für die effektive Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für das Aufgabengebiet Volkswirtschaft erhöhten sich 2000 gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Prozent. Diese Zunahme liegt deutlich über

der im Ausgabenkonzept beschriebenen Zielentwicklung von -2,5 Prozent pro Jahr, aber unter der erwarteten Trendentwicklung von 1,0 Prozent. Somit ist eine gelbe Karte angezeigt. Die Ausgabenentwicklung im Berichtsjahr bewegt sich unter der durchschnittlichen Zunahme von jährlich 2,3 Prozent im Zeitraum 1990 bis 1999.

Der gedämpfte Anstieg im Jahr 2000 ist das Resultat gegenläufiger Entwicklungen. Die Landwirtschaftsausgaben glitten im Vergleich zum Vorjahr um



rund einen Zehntel zurück. Diese Abnahme hängt mit der Zahlungsspitze 1999 (Übergang zur neuen Milchmarktordnung mit der Liquidation der Schweizerischen Käseunion AG) zusammen. Mitverantwortlich für die Minderausgaben ist auch die Gewichtsverlagerung von der Preis- und Absatzsicherung zu den Direktzahlungen. Einzig die Ausgaben für die Verbesserung der Produktionsgrundlagen (vor allem landwirtschaftliche Investitionskredite) stiegen um die Hälfte.

Deutliche Ausgabenzuwächse verzeichnen die übrigen Unterbereiche des Aufgabengebiets Volkswirtschaft. Gründe für die Mehrausgaben sind unter anderem die Bewältigung der „Lothar“-Schäden in der Forstwirtschaft und erlittene Bürgschaftsverluste der schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredite.

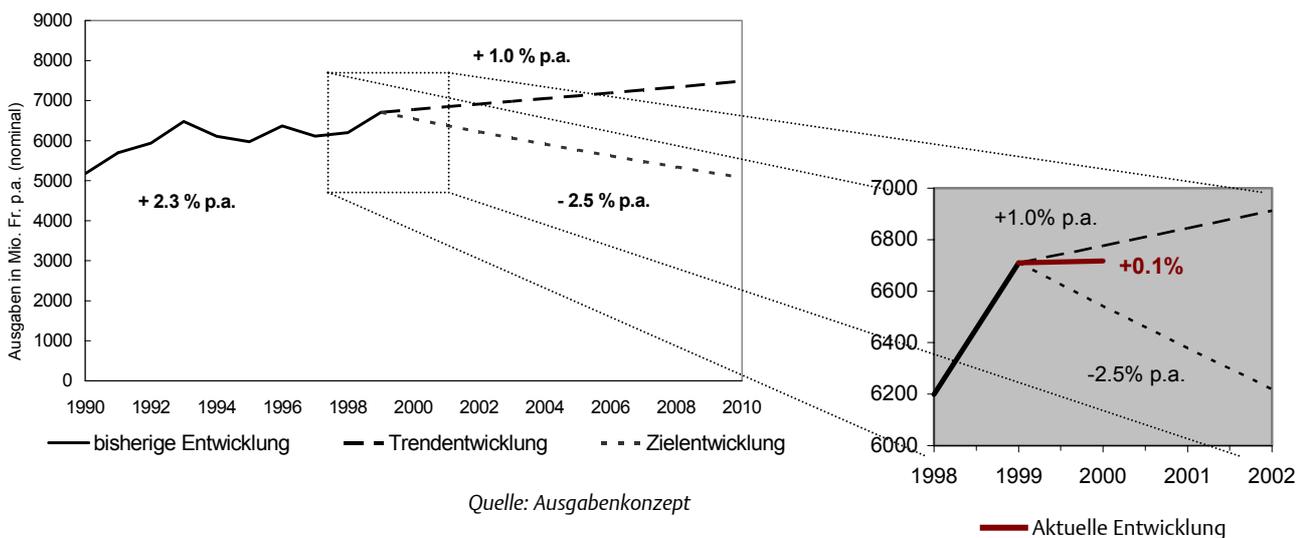
Die aktuelle Ausgabenentwicklung liegt nicht auf Zielkurs. Die im Ausgabenkonzept empfohlenen Leitlinien bilden deshalb nach wie vor die Richtschnur für Reformen im Sinne einer langfristig tragbaren Finanzpolitik.

Offenere Märkte – weniger Strukturhaltung

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) zeichnen 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). Falls diese Entwicklung soziale Härtefälle zur Folge hat, 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 markt-gängigen, 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.

Entwicklung der Ausgaben für Volkswirtschaft 2000: gelbe Karte



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 strukturhaltenden 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, 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.

Kommentar

Der Aufgabenbereich Volkswirtschaft birgt etliche Sparpotenziale. Werden sie ausgeschöpft, so lassen sich gemäss Ausgabenkonzept die Ausgaben bis 2010 um 2,5 Prozent pro Jahr reduzieren. Dies ist grundsätzlich insofern vertretbar, als es bei vielen der betroffenen staatlichen Aktivitäten um wettbewerbsverzerrende Marktinterventionen und Strukturhaltungsmassnahmen geht, die letztlich die Konkurrenzfähigkeit eher schwächen als stärken. Der Finanzplan des Bundes rechnet dagegen mit einem weiteren Ausgabenwachstum, welches durch das Entlastungsprogramm 2003 etwas zurückgeführt werden soll. Die Einsparungen in den Sektoren Touris-

mus sowie Industrie/Gewerbe/Handel fallen allerdings relativ bescheiden aus.

Zwar ist in den nächsten Jahren nur ein geringes Wachstum der Landwirtschaftsausgaben geplant. Mit der abnehmenden Zahl der Landwirtschaftsbetriebe sollte es jedoch möglich sein, das finanzielle Engagement des Staates etwas zu reduzieren. Langfristig sollte vollständig auf direkte Markteingriffe verzichtet werden. Anzustreben sind weniger, dafür leistungsfähigere Betriebe, welche auch Spielraum für ökologische Produktionsmethoden haben. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft sind hingegen weiterhin durch Direktzahlungen abzugelten. Diese sollten jedoch strukturneutral erfolgen, das heisst nach dem Prinzip „Leistung–Gegenleistung“. Sozial und politisch motivierte Bezugsgrenzen bei den Direktzahlungen hält *economiesuisse* für systemfremd. Um einen effektiven Strukturwandel für die Betroffenen abzufedern, unterstützt der Verband der Schweizer Unternehmen zeitlich befristete soziale Begleitmassnahmen.

Der vom Bundesrat skizzierte Ausstieg aus der Milchkontingentierung wird begrüsst, weil dieser die Milchwirtschaft von zu engen Fesseln befreit. Eine Liberalisierung bedeutet auch den schrittweisen Übergang zu einer Versteigerung der Fleischimportkontingente. Damit wird Transparenz geschaffen und der Markt für alle Akteure geöffnet.

Im Bereich Tourismus sowie Industrie/Gewerbe/Handel postuliert das Ausgabenkonzept als Massnahme mit erheblichem Sparpotenzial, Subventionen mit strukturhaltendem Charakter zu meiden. Insbesondere werden Bundessubventionen zur flächendeckenden Erhaltung des Poststellennetzes abgelehnt. Die Neuordnung des Finanzausgleichs trägt den regionalen Besonderheiten Rechnung. Eine Vervielfachung der regionalpolitischen Instrumente ist zu vermeiden. Grundsätzlich geht es darum, das Notwendige vom lediglich Wünschbaren zu trennen.

ER

> **Rückfragen:** pascal.gentinetta@economiesuisse.ch