

Finanzmonitoring der Staatsausgaben 1999 bis 2003

Noch kein Abschied von der roten Karte

14. Februar 2005 Nummer 6 6. Jahrgang

dossierpolitik

Noch lange keine finanzpolitische Trendwende

Das Wichtigste in Kürze

Das bisherige masslose Wachstum der öffentlichen Ausgaben hat sich kaum abgeschwächt. Beim Bund ist zwar eine bessere Ausgabendisziplin festzustellen. Deutlich nachgelassen hat diese jedoch bei den Kantonen, deren Ausgaben nun fast so stark zunehmen wie jene des Bundes. Das geringste und sogar etwas abgeschwächte Ausgabenwachstum verzeichnen die Gemeinden. Besorgniserregend sind weiterhin Lage und Perspektiven bei den Sozialversicherungen, deren Aufwand ungebremst steigt.

Position von *economiesuisse*

Bei der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben ist trotz einer insgesamt leichten Entspannung weiterhin Wachsamkeit geboten. Der Trend ist nach wie vor besorgniserregend. Von einer moderaten Staatsquote kann nicht gesprochen werden.

Das Entlastungsprogramm des Bundes ist das Mindeste dessen, was es für die Sanierung des Staatshaushalts braucht. Strukturelle Reformen, namentlich bei den Sozialversicherungen, wo langfristig enorme Mehrausgaben drohen, sind unerlässlich. Aber auch in Bereichen wie Verkehr, Landwirtschaft und Bildung braucht es Reformen für eine nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Finanzen.

Wie funktioniert das Monitoring?

Im „Ausgabenkonzept“ wurde erstmals für die Schweiz eine konsolidierte Sicht sämtlicher öffentlicher Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Staatsebenen präsentiert. Das „Ausgabenkonzept“ hat einerseits detailliert die bestehende Ausgabenstruktur analysiert. Ausgehend von der vergangenen Entwicklung bis 1999 wurde andererseits – gesamthaft sowie für jedes einzelne Aufgabengebiet – die mögliche Ausgabenentwicklung bis 2010 (bzw. bis 2020 im Sozialbereich) mit Prognosen aufgezeigt. Dabei wurde zum einen eine *TREND-PROGNOSE* hergeleitet.

Sie projiziert die wahrscheinliche Ausgabenentwicklung ohne Gegensteuer – also den jetzigen Kurs der öffentlichen Finanzen – bis 2010 (bzw. bis 2020 für den Sozialbereich). Diese Prognose basiert auf 1999 vorhandenen öffentlichen Finanzplänen, aktuellsten Studien zu den Sozialversicherungskosten sowie politisch deponierten Forderungen. Eine zweite Prognose, die *ZIELENTWICKLUNG*, zeigt auf, welche korrigierte Ausgabenentwicklung für denselben Zeitraum möglich wäre, wenn die im „Ausgabenkonzept“ skizzierten *Reformen und Massnahmen* umgesetzt werden.

„Das Monitoring soll die Faktenlage aktualisieren und prüfen, ob und wo sich die Ausgaben tatsächlich nachhaltig entwickeln bzw. wo nicht.“

Das Monitoring soll nun – ausgehend von den Prognosen des „Ausgabenkonzepts“ – die *AKTUELLE Ausgabenentwicklung ab 2000* beobachten und erklären. Es geht also darum, die Faktenlage zu *aktualisieren* und zu prüfen, ob und wo sich die Ausgaben tatsächlich nachhaltig entwickeln bzw. wo nicht. Je nach Entwicklung soll dabei den Gesamtausgaben sowie dem jeweiligen Aufgabengebiet eine grüne, gelbe bzw. rote Karte erteilt werden. Eine grüne Karte bedeutet, dass die aktuelle Ausgabenentwicklung die Zielentwicklung des „Ausgabenkonzepts“ unterschreitet. Bei einer gelben Karte liegt die aktuelle Ausgabenentwicklung zwischen der Ziel- und der Trendprognose. Eine rote Karte bedeutet schliesslich, dass die aktuelle Ausgabenentwicklung die Trendprognose des „Ausgabenkonzepts“ gar überschritten hat (siehe Abbildung Seite 2).

Das vorliegende „dossierpolitik“ analysiert und fasst die Gesamtentwicklung zusammen. Es stellt die Konsolidierung einer Serie von „dossierpolitik“ dar, welche die finanzielle Entwicklung einzelner zentraler Aufgabengebiete detailliert analysiert. Die Statistik über die öffentlichen Finanzen der Schweiz teilt die Aufgabengebiete des Staates ein in Soziale Wohlfahrt, Bildung, Gesundheit, Verkehr,

Landesverteidigung, Kultur und Sport, Justiz und Polizei, Finanzen und Steuern, Beziehungen zum Ausland, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft sowie allgemeine Verwaltung.

Die Grundlage für die detaillierte Analyse der öffentlichen Finanzen ist die offizielle Statistik „Öffentliche Finanzen der Schweiz“ sowie die jährliche „Sozialversicherungstatistik“. Eine Konsolidierung dieser beiden Quellen ermöglicht, alle Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie öffentlichen Versicherungseinrichtungen zu berücksichtigen. Diese detaillierten Zahlen sind aber zum jetzigen Zeitpunkt erst bis zum Jahr 2002 verfügbar – für das Jahr 2003 liegen nur die Werte für die Gesamtausgaben vor. Um auch die staatsquotenrelevanten Ausgaben der öffentlichen Sozialversicherungseinrichtungen zu erfassen, werden diese dem Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt zugeordnet und Doppelzählungen eliminiert. Um die Vergleichbarkeit der Zeitreihen zu gewährleisten, wurden bei den Tabellen und Grafiken die Zwangsausgaben der SUVA eingerechnet, obwohl sie Ende 2003 vom Eidgenössischen Finanzdepartement aus der offiziellen Staatsquote unstatthaft herausgenommen wurden.

Leicht gebremstes Ausgabenwachstum 2003

Die ausgabenpolitischen Eckwerte der Jahre 1999 bis 2003 fallen weiterhin ernüchternd aus, wenn auch dank einer leichten Entspannung auf Bundesebene eine leichte Abflachung des Ausgabenwachstums erkennbar ist. Mit einer durchschnittlichen Rate von 3,6 Prozent wuchsen seit

1999 die öffentlichen Ausgaben von 150 Mrd. auf 173 Mrd. Franken und damit weit stärker als die Inflation von durchschnittlich knapp einem Prozent im Jahr. Insgesamt nahmen die Ausgaben um 23 Mrd. Franken oder 15 Prozent zu, was deutlich über dem BIP-Wachstum 1999 bis 2003 von total 8,9 Prozent liegt. Dies entspricht in etwa den vor zwei Jahren im „Ausgabenkonzept“ als Trendprognose formulierten Befürchtungen (siehe Grafik Seite 8). Deshalb muss immer noch fast die rote Karte erteilt werden. Während im Jahr 2000 die Ausgaben noch gewissermassen real stabilisiert werden konnten, sind sie in den beiden folgenden Jahren 2001 und 2002 mit einer über-

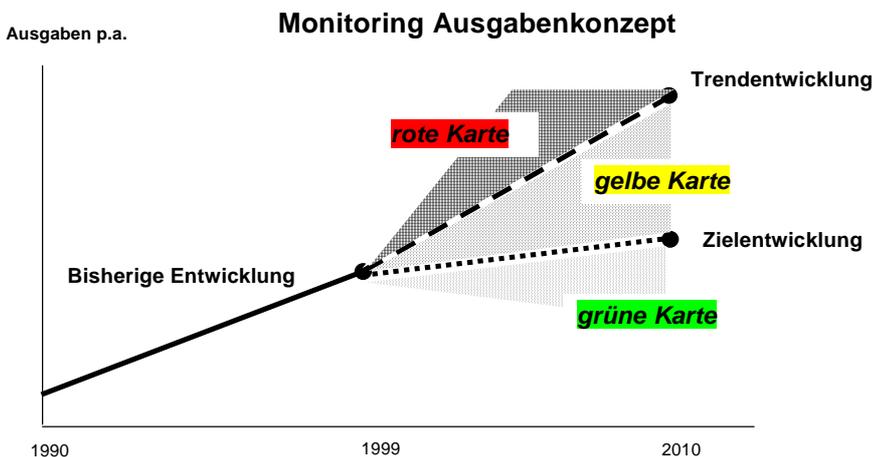
„Wenn man alle Ausgaben berücksichtigt, die aus Zwangsabgaben finanziert werden, so klettert 2002 die Staatsquote auf über die Hälfte des BIP.“

mässigen Wachstumsrate von über fünf respektive über vier Prozent rapid ausser Kontrolle geraten. 2003 machte das Ausgabenwachstum noch gut drei Prozent aus, was immer noch deut-

lich näher am Trend- (plus vier Prozent pro Jahr) als am Zielwachstum (plus 1,8 Prozent pro Jahr) liegt.

Zu den Strukturdefiziten hinzu traten noch konjunkturelle Faktoren mit der Folge hoher Defizite bei den öffentlichen Haushalten, besonders beim Bund. Nachdem die Staatsquote in den 90er-Jahren wie in keinem anderen OECD-Staat förmlich explodiert war, stieg sie 2003 auf einen neuen Rekord von 39,2 Prozent, 2,1 Prozentpunkte mehr als 1999. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die aus SUVA-Prämien finanzierten Ausgaben offiziell aus der Staatsquote herausgenommen wurden, obwohl es sich um Zwangsausgaben handelt. Wenn man alle Ausgaben berücksichtigt, die aus Zwangsabgaben finanziert werden – insbesondere auch die über nichtstaatliche Institutionen laufenden Prämien für die obligatorische Krankenversiche-

Monitoring Ausgabenkonzept 1990 - 2010



rung und die berufliche Vorsorge – so klettert 2002 die Staatsquote auf über die Hälfte des BIP.

Die alarmierende Zunahme der Staatsquote kam nicht nur wegen der nachlassenden Konjunktur zustande. Die dringend nötige Kurskorrektur in Richtung nachhaltige Staatsfinanzen hat noch nicht bzw. erst zögerlich eingesetzt, wie die leichte Abflachung des Ausgabenwachstums 2003 zeigt. Schritte in die richtige Richtung sind das Entlastungsprogramm 03 sowie das im Frühjahr 2005 ins Parlament kommende Entlastungsprogramm 04 des Bundes. Ein Überblick über die aktuellsten Finanzpläne der öffentlichen Haushalte sowie über die Perspektiven in den Sozialversicherungen bestätigt, dass die Ausgaben künftig weiterhin zu überborden drohen.

das beschleunigte Ausgabenwachstum bei den Kantonen, die 2002 im Vergleich zum Vorjahr 3,5 Mrd. Franken mehr ausgegeben haben. Beim Bund (plus 0,7 Mrd. Franken) und den Gemeinden (plus 0,6 Mrd. Franken) hat sich die Ausgabedynamik etwas abgeschwächt.

Der Vorteil der nach dem Subsidiaritätsprinzip organisierten Staatsfinanzen liegt darin, dass ein wichtiger Teil der Gesamtausgaben auf tieferen Staatsebenen – bei Kantonen und besonders Gemeinden – grundsätzlich bürger-nah und autonom gesteuert wird. Die Vorteile des Subsidiaritätsprinzips kommen hingegen nur wirklich zum Tragen, wenn die Kantone ihre Ausgaben auch unter Kontrolle bringen und Doppelstrukturen abbauen. Vorwiegend zentral gesteuert werden die Bundesausgaben und die Ausgaben der Sozialversicherungen.

Öffentliche Finanzen als Spiegel des Föderalismus

Die Betrachtung der Staatsebenen (siehe Grafik unten) zeigt, dass die öffentlichen Ausgaben von insgesamt 167,4 Mrd. Franken einigermassen gleichmässig auf die verschiedenen Institutionen und Staatsebenen verteilt sind. Für einen im Vergleich zu anderen Ländern ausgeprägt föderalistisch aufgebauten Staat wie die Schweiz ist das charakteristisch.

Der grösste Anteil entfällt 2002 mit gut 30 Prozent auf die Kantone. Es folgen die staatlichen Versicherungseinrichtungen und der Bund mit je rund 29 Prozent, vor den Gemeinden mit 21,6 Prozent. Auffallend ist

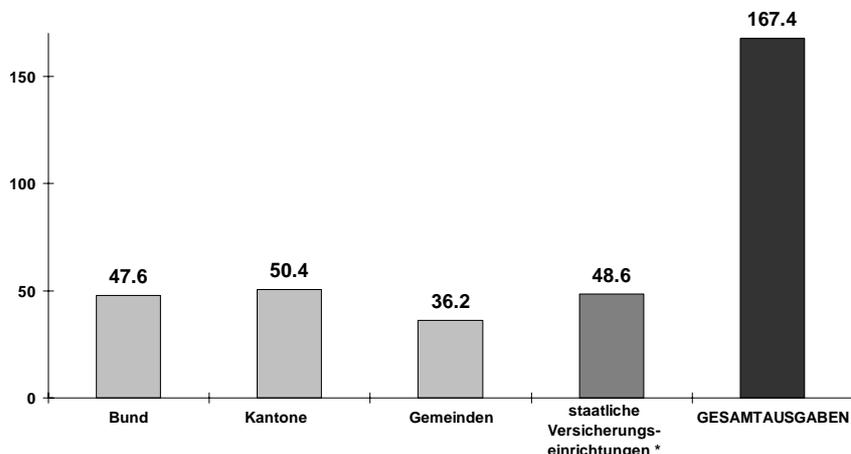
Mehr als jeder dritte Staatsfranken für Soziale Wohlfahrt

Bei der Analyse der Aufgabengebiete (siehe Grafik Seite 4) fällt auf, dass im Jahr 2002 fast zwei Drittel der gesamten staatsquotenrelevanten Ausgaben, nämlich 106 Mrd. Franken, bei den drei finanziell wichtigsten Bereichen Soziale Wohlfahrt, Bildung und Gesundheit anfallen. Mit 59 Mrd. Franken oder 35 Prozent der Gesamtausgaben entfällt der Löwenan-

„Die Vorteile des Subsidiaritätsprinzips kommen nur wirklich zum Tragen, wenn die Kantone ihre Ausgaben auch unter Kontrolle bringen.“

Aufteilung der Ausgaben nach Staatsebene (2002, in Mrd. Franken)

Nach Ausschaltung von Doppelzählungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden



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

* ohne Ausschaltung von Doppelzählungen zu Bund, Kantonen und Gemeinden

teil auf die Soziale Wohlfahrt. Dabei gilt es zu bedenken, dass nur ein Teil der obligatorischen Sozialausgaben in der Staatsquote ausgewiesen ist. Insbesondere die obligatorischen Leistungen der 2. Säule (berufliche Vorsorge) von jährlich zirka rund 35 Mrd. Franken sowie die obligatorischen Leistungen von privatrechtlich organisierten Unfallversicherungen (zirka 1,1 Mrd. Franken pro Jahr) und Familienausgleichskassen (zirka 4,7 Mrd. Franken pro Jahr) sind heute gemäss offizieller Definition gar nicht staatsquotenrelevant. Gleiches gilt für die Ausgaben der SUVA, die hier jedoch berücksichtigt worden sind.

Das zweitgrösste Aufgabengebiet ist mit einem Anteil von 26 Mrd. Franken oder 15 Prozent der Gesamtausgaben die Bildung. Den Löwenanteil dieser Ausgaben (zirka 50 Prozent) beanspruchen die in der Verantwortung der Kantone und Gemeinden liegenden Volksschulen.

Der Bereich Gesundheit ist mit rund 22 Mrd. Franken oder 13 Prozent der Gesamtausgaben der drittgrösste Brocken im Staatshaushalt. Darin nicht enthalten sind zusätzlich anrechenbare Ausgaben von 12,7 Mrd. Franken, die mit der obligatorischen Krankenversicherung zusammenhängen und gemäss offizieller Definition nicht der Staatsquote zugerechnet werden.

Für den Verkehr, den viertgrössten Posten, werden jährlich gegen 15 Mrd. Franken, d.h. ein Anteil von neun Prozent der Gesamtausgaben, aufgewendet. Öffentlicher Verkehr und Strassen teilen sich in etwa je die Hälfte dieses Budgetpostens.

Alle übrigen Staatsaufgaben beanspruchen zusammen fast 49 Mrd. Franken oder 28 Prozent aller Ausgaben. Dazu gehören – in der Reihenfolge ihres Ausgabenvolumens: Allgemeine Verwaltung (8,8 Mrd. Franken), Finanzen und Steuern (ebenfalls 8,8 Mrd. Franken, insbesondere für den

Schuldendienst der öffentlichen Hand), Justiz und Polizei (7,5 Mrd. Franken), Volkswirtschaft (7,1 Mrd. Franken, vorwiegend für die Landwirtschaft), Landesverteidigung (5,2 Mrd. Franken), Umwelt und Raumordnung (4,9 Mrd. Franken), Kultur und Freizeit (4,2 Mrd. Franken) sowie Beziehungen zum Ausland (2,4 Mrd. Franken, nur auf Stufe Bund).

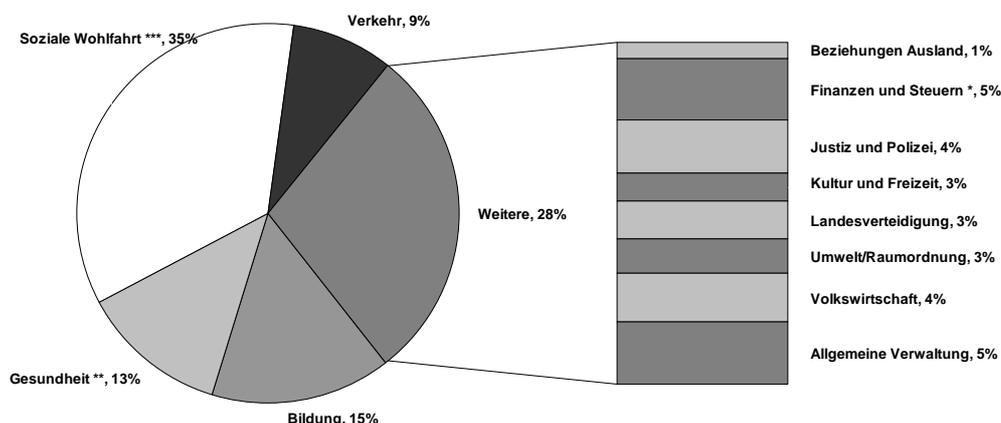
Ausgaben seit 1990 überproportional gewachsen

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 2003 um 67,5 Mrd. Franken zugenommen. Das entspricht einem Zuwachs von 64 Prozent und einem jährlichen Wachstum von 3,9 Prozent (siehe Grafik Seite 5). Damit liegt die Zunahme der öffentlichen Ausgaben massiv über dem durchschnittlichen nominellen Wirtschaftswachstum pro Jahr in der gleichen Zeitperiode von 2,4 Prozent.

Schleichend fortschreitende Finanzzentralisierung

Die Analyse des Ausgabenwachstums nach Staatsebene für den Zeitraum 1990 bis 2002 (siehe Grafik Seite 5) zeigt, dass vor allem die Ausgaben der staatlichen Versicherungseinrichtungen (AHV, IV, ALV, SUVA, und EO) mit einer jährlichen Zunahme von 5,2 Prozent für die besorgniserregende Entwicklung der öffentlichen Finanzen verantwortlich sind. Dies liegt weit über der Zunahme der Gesamtausgaben von durchschnittlich zirka 4,0 Prozent

Staatsquote verteilt nach Aufgabengebieten (2002)



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

Quellen, aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2004

pro Jahr. Mit einem jährlichen Wachstum von 4,2 Prozent wies aber auch der Bund eine deutlich überdurchschnittliche Ausgabendynamik auf. Die Ausgaben der Kantone und Gemeinden stiegen zwar auch deutlich schneller als das Wirtschaftswachstum, mit 3,9 und 2,9 Prozent pro Jahr jedoch eindeutig moderater als die zentralgesteuerten Ausgaben des Bundes und der öffentlichen Sozialversicherungen.

Insgesamt lässt sich somit eine fortschreitende Zentralisierung der öffentlichen Ausgaben beobachten. Mit anderen Worten: Je höher die Staatsebene, desto massiver fällt das Ausgabenwachstum aus. Zwar ist eine gewisse Tendenz festzustellen, wonach sich Kantone und Agglomerationen vermehrt für Bundessubventionen stark machen – insbesondere in Bereichen, die ihre finanzielle Kraft übersteigen. Das Ausgabenwachstum der Kantone hat sich von 3,6 auf 3,9 Prozent p.a. beschleunigt. Die Kantone müssen aufpassen; denn durch ihre Nachlässigkeit haben sie sich dem unruhlichen Beispiel des Bundes stark angenähert. 2002 erhöhten sich die Ausgaben der Kantone im Vorjahresvergleich gar um 6,4 Prozent, während der Bund (plus 1,2 Prozent) und die Gemeinden (plus 1,7 Prozent) viel besser abschnitten. Sogar die staatlichen Versicherungseinrichtungen erlitten eine etwas weniger dramatische Zunahme (plus 4,4 Prozent) als die Kantone.

Der immer noch bestehende Unterschied im Ausgabenwachstum zwischen der obersten und der untersten Staatsebene erhärtet die Vermutung, dass eine Zentralisierung, trotz Gefahr von Doppelstrukturen und Überkapazitäten, ausgabenfördernd und somit staatsquotenerhöhend wirkt. Dies lässt sich vor allem mit den Vorteilen einer klar nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgebauten, fö-

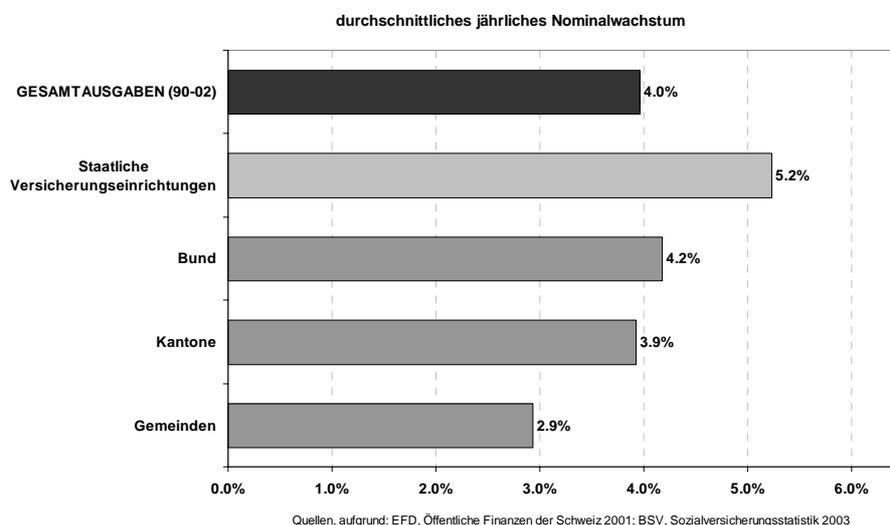
deralen Staatsordnung erklären. Föderalismus fördert Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Gliedstaaten. Der damit verbundene Wettbewerb zwischen den Gemeinwesen hemmt die Ausgaben und die Steuerbelastung. Zudem dürften echte Ausgabenkompetenzen (z.B. das Finanzreferendum) auf einer tieferen Staatsebene einen sparsameren und gezielteren Umgang mit öffentlichen Mitteln bewirken. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz können die Bürger die Verwendung der Staatmittel nämlich besser beeinflussen und kontrollieren als auf einer höheren Staatsebene. Diese Vorteile des Föderalismus kommen angesichts der verminderten Haushaltsdisziplin der Kantone allerdings nicht voll zum Tragen.

Soziale Wohlfahrt und Gesundheit als Ausgabentreiber

Die Gliederung nach Aufgabengebieten ermöglicht eine weitere differenzierte Betrachtung der bisherigen Ausgabenentwicklung (siehe Grafik Seite 6). Mit Ausnahme der Landesverteidigung sind die Ausgaben aller Aufgabengebiete von 1990 bis 2002 nicht nur real, sondern – teilweise massiv – überproportional zum jährlichen durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent gestiegen.

Im Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt haben die Ausgaben auffallend stark um 26,8 Mrd. Franken oder 5,2 Prozent pro Jahr zugenommen. Entsprechend stieg der Ausgabenanteil für die Soziale Wohlfahrt an der sich insgesamt erhöhenden Staatsquote von 30 Prozent im Jahr 1990 auf 35 Prozent im Jahr 2002. Die Soziale Wohlfahrt ist ein eigentlicher Ausgabentreiber, der für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ein ernstes Problem darstellt. Massgebliche Faktoren hierfür sind die deutliche

Ausgabenwachstum nach Staatsebene 1990 bis 2002



Zunahme der psychisch bedingten Neuinvaliditäten bei der Invalidenversicherung und die wieder stark zunehmenden Kosten der konjunkturabhängigen Arbeitslosenversicherung.

Die Ausgaben für die Gesundheit sind mit einer Erhöhung 9,3 Mrd. Franken bzw. einem jährlichen Wachstum von 4,8 Prozent im Zeitraum 1990 bis 2002 ebenfalls überdurchschnittlich stark gestiegen. Der Kostenzuwachs im gesamten Gesundheitsbereich 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. Diese engagiert sich wieder stärker im Bereich Gesundheit, was zu Besorgnis Anlass gibt. 2002 stiegen die öffentlichen Aufwendungen gegenüber dem Vorjahr um 1,6 Mrd. Franken, verglichen mit einer Zunahme von 1,5 Mrd. Franken 2001. Massgeblichster Kostenfaktor für die öffentliche Hand sind die um 68 Prozent massiv gestiegenen Spalkosten, bei denen gewisse regional- bzw. kantonsübergreifende Doppelstrukturen über Jahre errichtet worden sind.

Die Ausgaben für Bildung haben um 9,1 Mrd. Franken stark zugenommen. Damit bleibt dieser Aufgabenbereich der zweitwichtigste Posten. Das Ausgabenwachstum hat sich beschleunigt. Mit 3,7 Prozent pro Jahr war es nicht so stark wie andere überproportional wachsende Bereiche, aber doch klar über dem Wirtschaftswachstum, was in der öffentlichen Diskussion nicht immer wahrgenommen wird. Der Anteil der Bildungsausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben hat sich mit rund 15 Prozent im

Jahr 2002 im Vergleich zu 1990 geringfügig vermindert, was negativ zu bewerten ist.

Sehr ungünstig verlief die Entwicklung im Aufgabengebiet Finanzen und Steuern. Die Ausgaben nahmen 1990 bis 2002 um 3,3 Mrd. Franken oder jährlich vier Prozent zu. Grund dafür ist der starke Zuwachs des Schuldendienstes, vor allem infolge der ausgabenfreudigen Finanzpolitik in den 90er-Jahren. Aber auch die unsorgsame Darlehenspolitik der öffentlichen Hand, unter anderem gegenüber den Pensionskassen und den Regiebetrieben wie den SBB oder der Post, hat

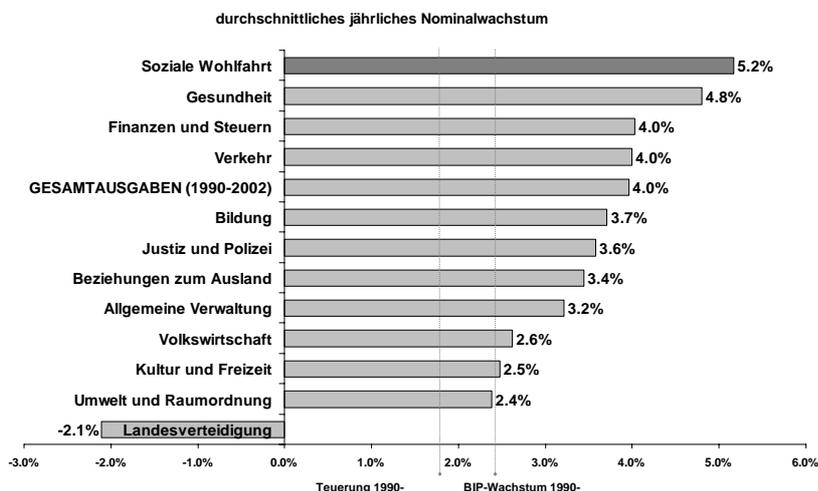
„Die Soziale Wohlfahrt ist ein eigentlicher Ausgabentreiber, der für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ein ernstes Problem darstellt.“

zu dieser bedrohlichen Entwicklung stark beigetragen. Die gesamte Staatsschuld hat sich von 98 Mrd. Franken im Jahr 1990 auf 240 Mrd. Franken im Jahr 2002, das heisst auf fast das 2,5-fache, erhöht. Gegenwärtig hilft das ausserordentlich tiefe Zinsniveau, die Belastung durch den Schuldendienst in Grenzen zu halten. Sollte das Zinsniveau steigen, so wird die Zinslast rapid zunehmen.

Die Ausgaben für den Aufgabenbereich Verkehr sind um 5,5 Mrd. Franken gestiegen. Das Wachstum (plus 4,0 Prozent pro Jahr) entspricht jenem der Gesamtausgaben und liegt deutlich über dem Wachstum des BIP. Die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr nahmen dabei deutlich stärker zu als die Strassenausgaben.

In den übrigen, ebenfalls deutlich stärker als das BIP wachsenden Aufgabengebieten Allgemeine Verwaltung (plus 2,8 Mrd. Franken bzw. plus 3,2 Prozent pro Jahr), Justiz und Polizei (plus 2,6 Mrd. Franken bzw. plus 3,6 Prozent pro Jahr), Volkswirtschaft (plus 1,9 Mrd. Franken bzw. plus 2,6 Prozent pro Jahr) und Beziehungen zum Ausland (plus 0,8 Mrd. Franken bzw. plus 3,4 Prozent pro Jahr) wurde die Ausgabenentwicklung vor allem von folgenden

Ausgabenwachstum pro Aufgabengebiet 1990 bis 2002



Quellen, aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2004

Kostenfaktoren beeinflusst: deutliche Steigerung der Agrarhilfe, vermehrte Mittel für den Justizapparat, Ausbau der Beziehungen zu den bzw. der Hilfe an die osteuropäischen Staaten und der Entwicklungshilfe sowie höhere Personalausgaben der öffentlichen Hand.

Die Ausgaben für Kultur und Freizeit sowie für Umwelt und Raumordnung – Aufgaben, die hauptsächlich von Gemeinden und Kantonen getragen werden – erhöhten sich im Rahmen des BIP-Wachstums, lagen aber deutlich über der Teuerungsentwicklung. Diese verhältnismässig günstigere Entwicklung wurde – trotz massiver Investitionen im Entsorgungsbereich und Expo-Hilfe – durch eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ermöglicht.

Nur die Ausgaben für die Landesverteidigung haben in der Periode 1990 bis 2002 abgenommen, und zwar um jährlich 2,1 Prozent. Ihr Anteil an der gesamten Staatsquote betrug 2002 noch 3,0 Prozent. 1990 war der Anteil gut 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, Entlastungsanstrengungen erfolgreich umzusetzen, ohne die Kernfunktionen des Staates zu gefährden.

Besorgniserregende Perspektiven

Das vor drei Jahren veröffentlichte „Ausgabenkonzept“ schätzte die ohne wirksame Korrekturmassnahmen zu erwartende Ausgabenentwicklung (Trendentwicklung) bis 2010 ein. Sie entspricht in der Tendenz einer Fortführung der bisherigen Finanzpolitik. Mit einem durchschnittlichen Wachstum von rund 4,0 Prozent pro Jahr für den Zeitraum 1999 bis 2010 zeichnet sich über alle Aufgabengebiete in etwa das gleiche Wachstum ab wie im vergangenen Jahrzehnt. (siehe Grafik Seite 8 und Tabelle Seite 11). Bleibt diese Entwicklung unverändert, drohen bis 2010 gegenüber 1999 Mehrbelastungen

von 80 Mrd. Franken. Der Staat würde dann 230 Mrd. Franken pro Jahr ausgeben. Das „Ausgabenkonzept“ hat jedoch gezeigt, dass es mit Reformen möglich wäre, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben auf eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1,8 Prozent entlang der Teuerung zu beschränken. Mit dieser anzustrebenden Zielentwicklung würden die gesamten staatsquotenrelevanten Ausgaben 2010 leicht über 180 Mrd. Franken liegen. Dies wären 30 Mrd. Franken mehr als 1999, aber fast 50 Mrd. Franken weniger als die zu erwartende Trendentwicklung. Bei einer Teuerung von 1,8 Prozent

entspricht dieser Wachstumspfad einer realen Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben.

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

Im ausgabenstärksten Aufgabenbereich, der Sozialen Wohlfahrt, droht ein durchschnittlicher jährlicher Ausgabenzuwachs von 4,2 Prozent. Damit wären Mehrbelastungen bis 2010 gegenüber 1999 von bis über 30 Mrd. Franken verbunden. Gründe hierfür sind das weiterhin zu erwartende Kostenwachstum bei der Invalidenversicherung und Mehrausgaben, die im Rahmen der anstehenden Revisionen von einzelnen Sozialversicherungen gefordert werden. In der AHV beginnt sich die demografische Entwicklung erst langsam auszuwirken, die eigentlichen demografischen Mehrkosten werden erst ab 2010 zunehmend, dafür sehr deutlich, zu spüren sein. Somit würden 2010 die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt jährlich beinahe 90 Mrd. Franken betragen. Wenn gar die zahlreichen weitergehenden Ausbaubegehren nicht entschieden zurückgewiesen werden sollten, dürfte die Finanzlage vollends aus dem Ruder laufen. Geplante Sparmassnahmen sind ein Tropfen auf den heissen Stein. Mit den im „Ausgabenkonzept“ aufgeführten Strukturreformen und Massnahmen liessen sich die Ausgaben allerdings auf ein Zielwachstum von 3,2 Prozent beschränken.

Der Bildungsbereich gleicht immer noch einer Grossbaustelle. Im Zusammenhang mit den laufenden Reformen auf allen Ausbildungsstufen plädieren breite Kreise für eine Art „Bildungsoffensive“.

„Das Ausgabenkonzept hat gezeigt, dass es mit Reformen möglich wäre, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben entlang der Teuerung zu beschränken.“

Wird diesen Forderungen nach grosszügigen Ausgabesteigerungen vor allem im Hochschulbereich (Bologna-Reform, bessere Betreuungsverhältnisse) und für Forschung, aber auch auf Kantonsstufe (neue Unterrichtsformen, Frühenglisch, mehr Lehrkräfte) nachgekommen, könnte der gesamte Bereich trotz Massnahmen in diversen Entlastungsprogrammen ein jährliches Ausgabenwachstum von etwa 4,5 Prozent verzeichnen. Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang Mehraufwendungen, welche die Beteiligung der Schweiz an EU-Bildungs- und Forschungsprogrammen zur Folge hat. Gesamthaft entstünden Mehr-

ausgaben von bis zu 13 Mrd. Franken bis 2010, womit das jährliche Ausgabenniveau für Bildung etwa 36 Mrd. Franken erreichen würde. Mit den im „Ausgabenkonzept“ vorgeschlagenen Reformen wäre allerdings ein Zielwachstum der Ausgaben von 2,6 Prozent möglich.

Im Gesundheitsbereich droht angesichts der absehbaren unverminderten Kostenexplosion, der Mengenausweitung im Konsum sowie der Forderung nach einem vermehrten Engagement des Staates ein Wachstum der öffentlichen Ausgaben von jährlich etwa 5,0 Prozent. Damit wären Mehrausgaben für die öffentliche Hand von bis zu 12 Mrd. Franken zu befürchten. Ab 2010 müssten jährlich zirka 30 Mrd. Franken aufgebracht werden. Diskutiert werden Reformen, die im Gesundheitswesen mehr Wettbewerb, mehr Selbstverantwortung und eine tiefgreifende Reform des Finanzierungssystems bringen sollen. Das anzustrebende Zielwachstum beträgt hier 2,2 Prozent.

Auch nach den ausserordentlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Swissair-Krise stehen trotz einigen Sparmassnahmen umfangreiche Mehrausgaben im Aufgabenbereich Verkehr an, insbesondere für den öffentlichen Verkehr (2. Etappe Bahn 2000, NEAT, Beseitigung von Engpässen im Agglomerationsverkehr). Ausserdem bringt der geltend gemachte Nachholbedarf im Strassennetz weitere grosse finanzielle Unwägbarkeiten. Daher wäre mit einem jährlichen Ausgabenwachstum von etwa 4,5 Prozent zu rechnen. Das würde einem Sprung in Höhe von 7 Mrd. Franken und einem Total von 20 Mrd. Franken im Jahr 2010 entsprechen. Mit der Umsetzung entsprechender Massnah-

men liesse sich ein Zielwachstum der Ausgaben von 2,0 Prozent erreichen.

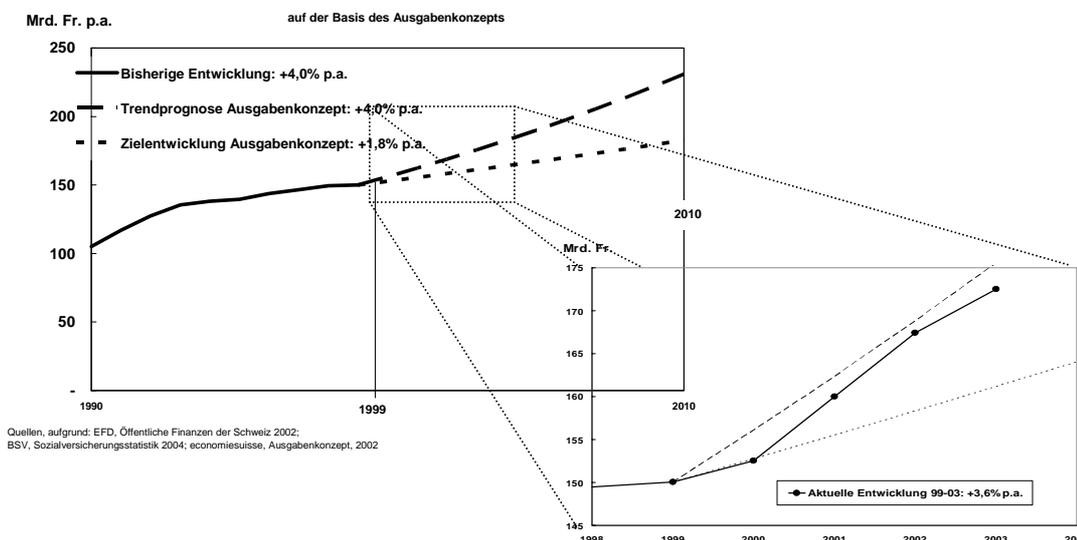
Die Ausgaben für Justiz und Polizei haben zwar im Vergleich zu anderen Gebieten ein relativ geringes Gewicht; doch auch hier drohen bis 2010 Mehrausgaben von 3 Mrd. Franken, so dass die Marke von 10 Mrd. Franken überschritten würde. Dies ergäbe sich aus einem durchschnittlichen Ausgabenwachstum von 4,0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

In den übrigen Aufgabengebieten, in denen bis 2010 insgesamt zirka 10 Mrd. Franken Mehrausgaben drohen, können insbesondere folgende neuralgischen

„Zwischen 1999 und 2002 lag für die Mehrheit der Aufgabengebiete die Ausgabenentwicklung pro Jahr gar über der prognostizierten Trendentwicklung.“

Punkte benannt werden: der Anstieg der Personalausgaben in der allgemeinen Verwaltung; der künftige Umgang mit Landwirtschaftssubventionen und strukturerhaltenden Massnahmen für andere Wirtschaftszweige; mögliche Mehrausgaben bei der Erneuerung der Entsorgungsinfrastruktur; allfällige Folgekosten im Rahmen der Reform Armee XXI; mittelfristig wieder steigende Ausgaben für Entwicklungshilfe aufgrund von BSP-Quotenzielen; der Rückfall in die Schuldenwirtschaft sowie eine unsorgsame Darlehenspolitik.

Monitoring der öffentlichen Ausgaben 1990 bis 2010



Leichte Besserung – rote Karte droht immer noch

Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3,6 Prozent von 1999 bis 2003 liegt die aktuelle Gesamtentwicklung der öffentlichen Ausgaben immer noch relativ nah an der Trendprognose von 4,0 Prozent (siehe Grafik Seite 8). Deshalb kommt man nicht umhin, der aktuellen schweizerischen Finanzpolitik eine „GELB-ROTE KARTE“ auszustellen. Ein genauerer Blick auf die einzelnen Ausgabenposten (siehe Tabelle Seite 11) bestätigt dieses Bild und erklärt, wie es zu diesem unbefriedigenden Resultat kommen konnte.

Zwischen 1999 und 2002 lag für die Mehrheit der Aufgabengebiete die Ausgabenentwicklung pro Jahr gar über der prognostizierten Trendentwicklung. Deshalb haben folgende Bereiche in der Reihenfolge ihres Ausgabenwachstums eine „ROTE KARTE“ erhalten: Gesundheit (plus 6,8 Prozent), Verkehr (plus 6,7 Prozent), Bildung (plus 5,5 Prozent), Justiz und Polizei sowie Kultur und Freizeit (je plus 4,7 Prozent), Allgemeine Verwaltung (4,2 Prozent) sowie Volkswirtschaft (plus 1,7 Prozent). Betrachtet man nur 2002 im Vorjahresvergleich, so fällt die Ausgabenbeschleunigung bei der Gesundheit (plus 8,1 Prozent) und bei der Bildung (plus 7,1 Prozent) auf, während bei der Allgemeinen Verwaltung (minus 0,3 Prozent) eine markante Verbesserung festzustellen ist.

Das Ausgabenwachstum zweier Aufgabengebiete verlief zwischen 1999 und 2002 zwar unter der Trendentwicklung, aber zum Teil doch deutlich über der anzuvisierenden Zielentwicklung. Folgenden Bereichen wurde eine „GELBE KARTE“ erteilt: Beziehungen zum Ausland (plus 3,4 Prozent) sowie Finanzen und Steuern (minus 0,4 Prozent). Im Jahr 2002 kosteten die Aussenbeziehungen gegenüber dem Vorjahr 11,8 Prozent weniger.

Die Vorgaben übertroffen und mithin eine „GRÜNE KARTE“ verdient haben die Bereiche Landesverteidigung (minus 1,5 Prozent) sowie Umwelt und Raumordnung (plus 0,6 Prozent). Das Gesamtergebnis ist aber vor allem deshalb nicht viel schlechter ausgefallen, weil die Ausgaben des grössten Postens, der Sozialen Wohlfahrt, zwischen 1999 und 2002 (für dieses Jahr liegen die Zahlen sämtlicher staatlichen Sozialwerke vor) zwar etwas beschleunigt, aber trotzdem mit plus 2,3 Prozent noch relativ moderat gestiegen sind und unter den längerfristigen Erwartungen. Dies liegt unter anderem daran, dass bei der Arbeitslosenversicherung gegenüber dem Ausgangsjahr zunächst eine Entspannung eingetreten ist. Danach sind die Kosten infolge der wirtschaftlichen Verlangsamung aber wieder gestiegen. 2002 lagen sie mit 5,0 Mrd. Franken jedoch immer noch unter dem Niveau von 1999 mit 5,1 Mrd. Franken. Die Verschlechterung 2003 bei der Arbeitslosenversicherung (6,8 Mrd. Franken Ausgaben) ist noch nicht verbucht. Deshalb kann der Sozialen Wohlfahrt

für 1999 bis 2002 noch eine „GRÜNE KARTE“ vergeben werden. Sehr zu relativieren ist diese aber auch noch aus einem anderen gewichtigen Grund: Es ist unbestritten, dass gerade im Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt infolge der demographischen Entwicklung mittel- bis langfristig weiterhin quantifizierbare und heute schon absehbare Mehrbelastungen in Milliardenhöhe drohen, insbesondere bei der AHV und IV. Es verwundert deshalb nicht, dass 2002 die Sozialausgaben im Vergleich zum Vorjahr wieder um satte 5,0 Prozent gestiegen sind.

Kommentar

Wie aus den dargestellten Zahlen hervorgeht, dreht sich die Ausgabenspirale der öffentlichen Hand munter weiter. Die Fakten scheinen die im „Ausgabenkonzept“ dargestellten Szenarien zu bestätigen. Wenn von Sparübungen die Rede ist, geht es in der Regel um die Dämpfung des Ausgabenwachstums und kaum um effektive Kürzungen. Ebenso wenig kann von einem bescheidenen Staatsanteil gesprochen werden, und in der Schweiz entwickeln sich weitere finanzpolitische Kennzahlen wie Defizite, Verschuldung und gesamte Steuerbelastung ungünstiger als in vielen anderen mit der Schweiz in einem harten Standortwettbewerb stehenden Ländern. Hinter dieser negativen Entwicklung steht letztlich die mangelnde staatliche Ausgabendisziplin.

Angesichts der alarmierenden Tendenzen in den öffentlichen Finanzen ist weiterhin Wachsamkeit geboten. So muss etwa das Entlastungsprogramm 2004 des Bundes als Minimalprogramm verstanden werden: die Einnahmepolitik ist zu optimistisch und der geplante Ausgabenanstieg ab 2007 wieder überproportional; zudem drohen Mehrausgaben bis zu 1,6 Mrd. Franken, die im Finanzplan nicht berücksichtigt sind. Um die Ausgabenspirale nachhaltig zu unterbrechen, braucht es Strukturreformen in zentralen ausgaben-trächtigen Aufgabenbereichen wie insbesondere Soziale Wohlfahrt, ferner Verkehr, Landwirtschaft und Bildung. Die hohe Ausgabendynamik bei der Sozialen Wohlfahrt infolge der demografischen Alterung sowie die hohe Zahl von Neuinvaliditäten drücken die Staatsquote immer mehr nach oben, wenn es nicht gelingt, durch strukturelle Reformen mittels Änderung von Gesetzen Spielräume zu schaffen, um diese Entwicklung einigermaßen aufzufangen. Die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 des Bundes sind willkommene Anzeichen einer unerlässlichen Neuausrichtung unserer gesamten Finanzpolitik. Dabei gilt es, Partikularinteressen, die sich oft zu Lasten des Gemeinwohls auswirken, zu überwinden.

Diese Ziele müssen ausgabenseitig erreicht werden. Einnahmenseitige Massnahmen wie Steuererhöhungen bzw.

das Erschliessen neuer Einnahmequellen oder weitere Neuverschuldungen würden das Ausgabenproblem nur verschieben bzw. verschärfen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz würde darunter leiden, was der Beginn eines Teufelskreises mit weniger Einnahmen, grösseren Defiziten, weiteren Steuererhöhungen und/oder Verschuldungen, neuerlicher Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit usw. wäre.

Wie im „Ausgabenkonzept“ postuliert, sollen die Ausgaben nicht stärker als die Teuerung ansteigen. Während dem Staat die Mittel gesichert bleiben, können Steuererhöhungen und Neuverschuldung verhindert werden. Bei entsprechendem Wirtschaftswachstum könnte mit einer realen Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben das strategische Ziel erreicht werden, die Staatsquote zu stabilisieren bzw. zurückzuführen. Das im letzten Jahrzehnt auf diesem Gebiet verlorene Terrain könnte zurückgewonnen werden.

ER

Rückfragen: pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

Anhang

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

Aufgabenbereiche	KARTE	Effektive Entwicklung				Trendentwicklung (Prognose)	Zielentwicklung (Prognose)
		Ausgaben Stand 1999 in Mio. Fr.	Ausgaben Stand 2002 in Mio. Fr.	Ausgaben- zuwachs 1999-2002	Wachstum 1999-2002		
Beziehungen zum Ausland	GELB	2'148	2'373	225	3.4%	+ 5.5 %	+ 1.0 %
Bildung	ROT	21'971	25'786	3'815	5.5%	+ 4.5 %	+ 2.6 %
Finanzen und Steuern	GELB	8'867	8'752	-115	-0.4%	+ 1.7 %	- 2.5 %
Gesundheit	ROT	17'682	21'515	3'833	6.8%	+ 5.0 %	+ 2.2 %
Justiz und Polizei	ROT	6'544	7'514	970	4.7%	+ 4.0 %	+ 2.5 %
Kultur und Freizeit	ROT	3'646	4'186	540	4.7%	+ 2.0 %	- 2.0 %
Landesverteidigung	GRÜN	5'402	5'162	-240	-1.5%	+ 2.0 %	- 0.8 %
Soziale Wohlfahrt	GRÜN*	55'154	59'069	3'915	2.3%	+ 4.4 %	+ 3.2 %
Umwelt + Raumordnung	GRÜN	4'819	4'909	90	0.6%	+ 3.0 %	+ 1.0 %
Verkehr	ROT	12'074	14'671	2'597	6.7%	+ 4.5 %	+ 2.0 %
Volkswirtschaft	ROT	6'709	7'057	348	1.7%	+ 1.0 %	- 2.5 %
Allgemeine Verwaltung	ROT	7'797	8'818	1'021	4.2%	+ 2.7 %	- 3.4 %
Gesamtentwicklung 99-02	GELB	150'070	167'445	17'375	3.7%	+ 4.0 %	+ 1.8 %
GESAMTENTWICKLUNG 1999-2003	GELB ROT	150'070	172'527	22'457	+ 3.6%	+ 4.0 %	+ 1.8 %

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