

Finanz-Monitoring: Finanzen und Steuern

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 Finanzen und Steuern blieben die Ausgaben der öffentlichen Hand im Jahr 2000 mit einer geringfügigen Zunahme gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Prozent praktisch konstant. Trotzdem wird damit die im Ausgabenkonzept vorgeschlagene Zielentwicklung von -2,5 Prozent überschritten. Der Ausgabenverlauf 2000 liegt hingegen unter der erwarteten Trendentwicklung von 1,7 Prozent. Im Wesentlichen wird er bestimmt durch die Zinsausgaben für Schulden der öffentlichen Haushalte.

Drückender Schuldenberg - Schuldzinsen schenken ein

Gelbe Karte für die bisherige Ausgabenentwicklung

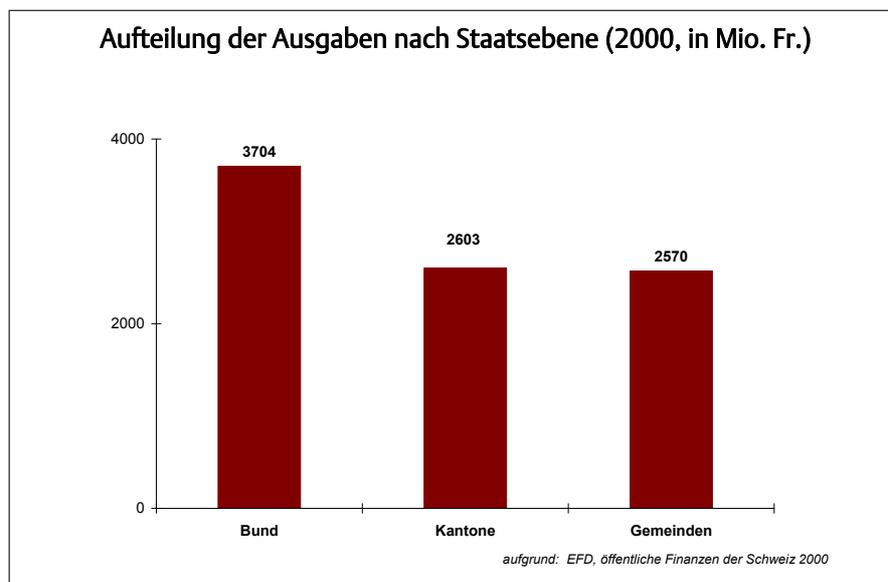
Die Ausgaben für den Bereich Finanzen und Steuern verharteten 2000 praktisch auf dem Vorjahresniveau, während die konsolidierten Gesamtausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen um 1,6 Prozent zunahmen. Der Anteil des Postens Finanzen und Steuern an den Gesamtausgaben erhöhte sich in der Periode 1990 bis 2000 von 5,2 auf 5,8 Prozent. Im Ausgabenkonzept wird für Finanzen und Steuern eine Zielentwicklung der Ausgaben bis 2010 von jährlich -2,5 Prozent als möglich erachtet. Im Vergleich zu den Gesamtausgaben (Zielentwicklung 1,8 Prozent) bedeutet dies nicht nur eine Dämpfung der Ausgaben, sondern eine effektive Reduktion.

Schuldenverwaltung als Hauptposten

Das Aufgabengebiet Finanzen und Steuern besteht fast gänzlich aus Ausgaben für die Vermögens- und Schuldenverwaltung. Im Jahr 2000 beanspruchte sie 8,7 Mrd. Franken. Diese finanzielle Last wird von allen drei Staatsebenen getragen: Auf den Bund entfallen 3,7 Mrd. Franken, auf die Kantone und die Gemeinden je ungefähr 2,5 Mrd. Der Unterposten Vermögens- und Schuldenverwaltung besteht praktisch nur aus Zinsausgaben (7,9 Mrd. Franken) für Schulden der öffentlichen Haushalte. Daneben werden

auch Emissionskosten und Kosten für Liegenschaften des Finanzvermögens hier aufgeführt. Werden die erzielten Aktivzinsen (2,1 Mrd. Franken) mitberücksichtigt, so beläuft sich die gesamte Nettozinslast der öffentlichen Haushalte auf 5,8 Mrd. Franken, wovon praktisch die Hälfte (2,8 Mrd. Franken) beim Bund anfällt. Die Entwicklung der Zinsausgaben wird vom allgemeinen Zinsniveau und von der Höhe der öffentlichen Verschuldung bestimmt. Die Verschuldung von Bund, Kantonen und Gemeinden betrug 2000 rund 208 Mrd. Franken. Davon hatte der Bund 105 Mrd. zu tragen, während auf die Kantone 64 Mrd. und die Gemeinden 38 Mrd. entfielen.

Die Ausgaben unter dem Titel Finanzen und Steuern sind zum erdrückenden Teil nichts anderes als die Konsequenz der kumulierten Defizite der Vergangenheit. Die Fehlbeträge der Vergangenheit sind die Schulden der Gegenwart, für die auch in der Gegenwart Zinsen zu bezahlen sind. Zwischen Defiziten, Schulden und Zinsen ergibt sich somit ein dynamischer Prozess, der letztlich nur mittels eigentlicher Reformen in den übrigen Aufgabengebieten zu kontrollieren ist. Schulden und Schuldzinsen werden vor allem indirekt durch Disziplin in den übrigen Bereichen beeinflusst.



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. Dies soll sich mit der zurzeit vom Parlament behandelten Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) jedoch ändern. 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, die in der offiziellen Statistik dem Bereich Finanzen und Steuern zugeordnet werden, hier nicht aufgeführt (dies betrifft insbesondere das Mehrwertsteuerprozent für die AHV im Betrag von 1,1 Mrd. Franken). Sie werden im Rahmen des Finanz-Monitorings dem Aufgabenbereich Soziale Wohlfahrt zugerechnet.

Ausgabenentwicklung: Spiegel verschuldungstreibender Sanierungen und mangelnder Haushaltsdisziplin

Bisherige Entwicklung

Das massive Ausgabenwachstum bei Finanzen und Steuern von jährlich 5,6 Prozent zwischen 1990 und 1999 ist auf die unkontrollierte Entwicklung der Zinsausgaben zurückzuführen. Dies wiederum ist die Folge einer massiv gestiegenen Verschuldung der öffentlichen Haushalte, insbesondere auf Bundesstufe. In den 90er Jahren verdoppelte sich der Schuldenstand von 98 Mrd. auf 200 Mrd. Franken, beim Bund kletterte er von zirka 40 Mrd. auf rund 100 Mrd. Franken. Darin widerspiegelt sich eine insgesamt unausgewogene Finanzpolitik im vergangenen Jahrzehnt. Einerseits wurden zahlreiche verschuldungstreibende Sanierungsaktionen zugunsten staatsnaher Unternehmen bzw. Pensionskassen vorgenommen. Andererseits entstanden infolge eines überbordenden Ausgabenwachstums – trotz Erschliessung neuer Steuerquellen – hohe Defizite bei gleichzeitig schwachem Wirtschaftswachstum. Ein deutlich sinkendes Zinsniveau sorgte jedoch ab 1995 für eine gewisse Stabilisierung bei den Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte. Die geringeren Defizite 1998 und 1999 ent-

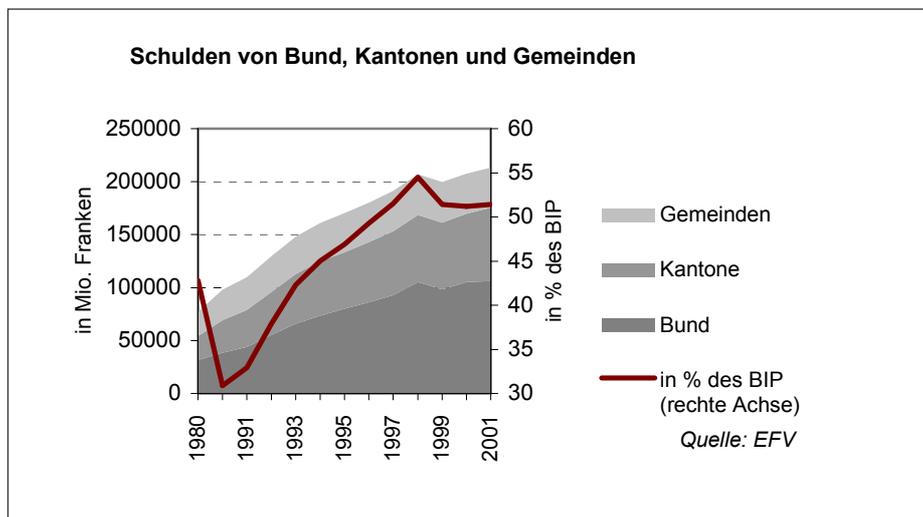
schärften zudem die angespannte Lage beim Verschuldungsniveau etwas. Möglich wurde dies dank der vorübergehend günstigeren Wirtschaftsentwicklung und einer besseren Ausgabendisziplin, vor allem im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998.

Trendentwicklung

Ein Ausweg aus der Defizitwirtschaft scheint 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 die Verschuldung einzudämmen. Auf Stufe der Kantone bzw. der Gemeinden werden jedoch nur vereinzelt Instrumente wie das der Schuldenbremse angewendet.

Gemäss Budget 2003 und Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes drohen aber in diesem Zeitraum wegen der Ausgabenexplosion Defizite zwischen gut 4 und knapp 6 Mrd. Franken. Ohne Korrekturmassnahmen droht insgesamt für diese doch kurze Periode eine defizitbedingte Zunahme der Verschuldung um 20 Mrd. Franken (siehe Grafik Seite 4). Trotz diesen massiven Fehlbeträgen sollen die Schuldzinsen in der Periode 2002 bis 2006 mit durchschnittlich 0,8 Prozent jährlich nur moderat zunehmen. Der Finanzplan rechnet mit einem relativ günstigen Zinsniveau. Ob diese Rechnung aufgeht, ist fraglich. Sollten die Zinsen darüber hinaus anziehen, so wird die Schuldzinsbelastung des Staatshaushalts in die Höhe getrieben. Ein höheres Zinsniveau schwebt sozusagen wie ein Damoklesschwert über den öffentlichen Finanzen. Für eine gewisse Entschärfung der Situation soll auf Bundesebene das vom Bundesrat vorgeschlagene Entlastungsprogramm 2003 sorgen,

welches die Defizite in der Finanzplanperiode auf 1,7 bis 2,8 Mrd. Franken zurückführen soll. Selbst wenn das bundesrätliche Entlastungsprogramm vollumfänglich realisiert wird, dürfte die Verschuldung doch um 11 Mrd. Franken zunehmen. Vieles hängt also vom politischen Willen ab, die Schuldenbremse konsequent anzuwenden. Auch die Kantone und Gemeinden haben mit ausgabendämpfenden Massnahmen den Kampf gegen höhere Fehlbeträge in ihren Haushalten aufgenommen.



Der nach wie vor hohe Schuldenstand, die Unwägbarkeiten bezüglich des Zinsniveaus und noch nicht gesicherte Sparbemühungen in den einzelnen Aufgabengebieten, namentlich der Sozialen Wohlfahrt, lassen im Bereich Finanzen und Steuern weiterhin steigende Ausgaben befürchten. Darüber hinaus wirken sich verschiedene absehbare Finanzierungsaktionen ausserhalb der üblichen Rechnungsabschlüsse (z.B. Sanierung von staatlichen bzw. staatsnahen Pensionskassen, Darlehen im Rahmen des Fonds für Eisenbahngrossprojekte) schuldentreibend aus. Es ist auch nicht sicher, ob allfällige ausserordentliche Einnahmen – wie z.B. aus überschüssigen Goldreserven der Nationalbank – konsequent für den Schuldenabbau verwendet werden, was auch staatsquotenerhöhend sein dürfte. Mit den im Ausgabenkonzept postulierten Leitlinien und Massnahmen sollte es machbar sein, die Ausgaben für den Posten Finanzen und Steuern um durchschnittlich 2,5 Prozent pro Jahr zurückzunehmen.

Gelbe Karte für die effektive Ausgabenentwicklung

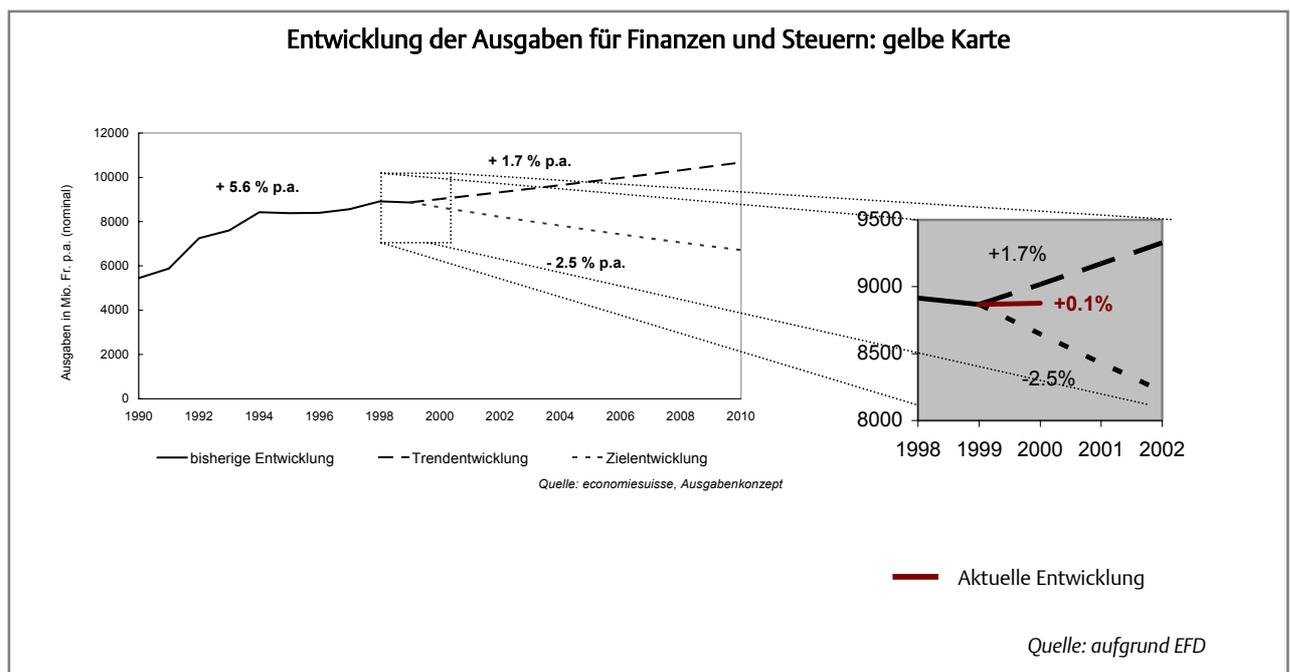
Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Finanzen und Steuern verharren 2000 mit einem geringfügigen Anstieg um 0,1 Prozent praktisch auf dem Stand des Vorjahres. Dies liegt über der im Ausgabenkonzept angestrebten Zielentwicklung von -2,5 Prozent p.a., aber unter der erwarteten Trendentwicklung von 1,7 Prozent. Daher ist eine gelbe Karte zu ziehen. Immerhin unterschreitet der Ausgabenverlauf im Berichtsjahr die durchschnittliche Zunahme von jährlich 5,6 Prozent in der Periode 1990 bis 1999 deutlich.

Die verhaltene Ausgabenentwicklung im Jahr 2000 hängt

damit zusammen, dass die Verschuldung der Kantone gegenüber dem Vorjahr relativ moderat um 2,4 Prozent zunahm, während jene der Gemeinden leicht zurückging. Beim Bund war trotz höherem Schuldenstand und gestiegenem Zinsniveau ein leichter Rückgang der Passivzinsausgaben zu verzeichnen, was zum einen auf die geringer als budgetierten Emissionen von Anleihen 1999 zurückzuführen ist. Zum anderen erforderte die Verzinsung der beim Bund angelegten Guthaben der Pensionskasse des Bundes (PKB) weniger Mittel. Ursache war die Anlagestrategie der PKB, die Guthaben auf den in- und ausländischen Kapitalmärkten anzulegen. Die Emissionskosten der Bundesresorerie erhöhten sich dagegen deutlich. Die aktuelle Ausgabenentwicklung liegt aber bei Weitem nicht auf Zielkurs. Die im Ausgabenkonzept empfohlenen Leitlinien bilden deshalb nach wie vor die Wegmarken für Reformen, mit denen auch der Bereich Finanzen und Steuern zur nachhaltigen Sanierung der öffentlichen Haushalte beitragen muss.

Ausgabendisziplin: Voraussetzung für Schuldenabbau und tiefere Fiskalquote

Dem Schuldenproblem ist die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken. Wenn es gelingt, die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand unter Kontrolle zu bringen, haben Steuerenkungen und Schuldenabbau nebeneinander Platz. Die Schuldenbremse ist das geeignete Instrument, um sicherzustellen, dass bei einer Rückführung der in den vergangenen Jahren stark angestiegenen gesamtwirtschaftlichen Abgabenbelastung keine strukturellen Defizite entstehen und dass sich die notwendige Ausgabendisziplin institutio-

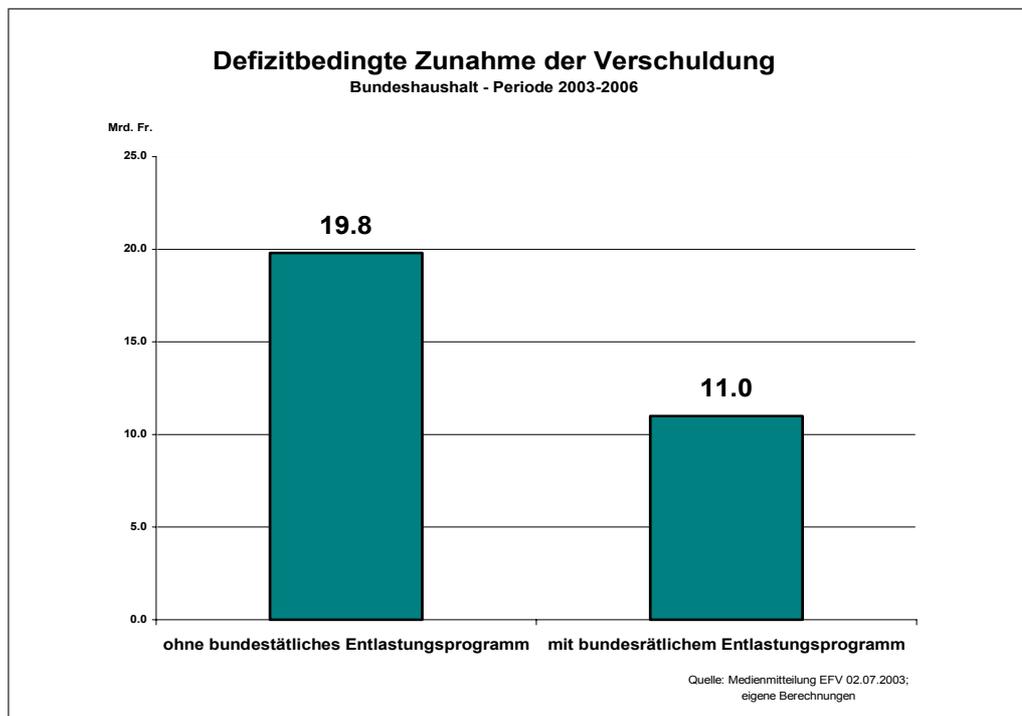


nell durchsetzt. Der Erschliessung von zusätzlichen Einnahmequellen ist Einhalt zu gebieten. Umfangreiche ausserordentliche Einnahmen oder Erlöse aus dem Verkauf von Staatsvermögen – wie z.B. im Zusammenhang mit den überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank – sind grundsätzlich für 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. So sollen sie ihre Aufgaben in ausreichender Weise erfüllen können, ohne dabei ihre Steuerhoheit einzuschränken oder eine Nivellierung der Fiskalquote nach oben zu bewirken. Diese Elemente sind Gegenstand der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). National- und Ständerat haben der NFA im Grundsatz bereits zugestimmt.

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 Einnahmanteile anderer öffentlicher Institutionen bzw. Haushalte auf ein Minimum zu beschränken. Deshalb ist längerfristig die direkte Bundessteuer in eine Finanzausgleichsteuer (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. Insbesondere das Finanzreferendum auf Bundesebene sollte in Erwägung gezogen werden.



Kommentar

Der Bereich Finanzen und Steuern wird vom Posten Vermögens- und Schuldenverwaltung, der zu über 90 Prozent aus Schuldzinsen besteht, dominiert. Im Zeitraum 1990 bis 2000 erhöhten sich die Ausgaben für die Vermögens- und Schuldenverwaltung um 70 Prozent. Dieser massive Anstieg widerspiegelt das Ausufernde der Verschuldung: Im Zeitraum 1990 bis 2000 schnellten die Schulden der öffentlichen Hand von 98 auf 208 Mrd. Franken in die Höhe, und dies trotz gesteigerter gesamtwirtschaftlicher Abgabenbelastung, wie sie in der erheblichen Zunahme der Fiskalquote zum Ausdruck kommt. Ursachen für diese bedenkliche Entwicklung sind in einen finanziell desolaten Zustand hineinmanövrierte Pensionskassen des Staates bzw. staatsnahe Betriebe sowie ungenügende Haushaltsdisziplin, namentlich beim Bund, dessen Verschuldung am stärksten zugenommen hat und der für über die Hälfte der Schulden der öffentlichen Hand verantwortlich ist. Auch die Zukunft sieht nicht rosig aus: Gemäss letztem Finanzplan des Bundes drohen bis 2006 wegen der geplanten Ausgabenexplosion ein kumulierter defizitbedingter Fehlbetrag von 20 Mrd. Franken. Werden zudem geplante verschuldungstreibende Sanierungsaktionen von öffentlichen Pensionskassen und Regiebetrieben einbezogen, dürfte die Verschuldungszunahme des Bundes proportional weit grösser sein als diejenige der 90er-Jahre. Nur finanzpolitisch Unverantwortliche wollen die Dramatik dieser Entwicklung nicht erkennen. Das bundesrätliche Entlastungsprogramm 2003 könnte zwar die voraussehbare Schuldenexplosion etwas mildern, doch dürfte sie immer noch um bedenkliche 11 Mrd. bis 2006 betragen. Das Entlastungsprogramm ist somit ein begrüssenwerter erster Schritt, aber bei Weitem noch nicht hinreichend.

Beim Posten Finanzen und Steuern sind somit weiterhin steigende Ausgaben zu befürchten. Dafür sorgen der hohe Schuldenstand, die unsichere Zinsentwicklung und noch nicht garantierte Sparergebnisse in den einzelnen Aufgabengebieten. Das Ausgabenkonzept schlägt konkrete Massnahmen vor, mit denen bei Finanzen und Steuern Sparpotentiale erschlossen werden können. Ein wichtiger Sparbeitrag wird in der Verwendung der überschüssigen Goldreserven und der ausgeschütteten Gewinne der Nationalbank für den Schuldenabbau auf Stufe Bund und Kantone gesehen. Auch allfällige ausserordentliche Einkünfte der öffentlichen Hand sind

diesem Zweck zuzuführen. Nicht in Frage kommt ein Anstieg der Verschuldung durch die Hintertür. Deshalb sind spezialgesetzliche Lösungen zur Finanzierung ausserordentlicher Ausgaben zu vermeiden, sofern sie eine Erhöhung der Staatsverschuldung zur Folge haben.

Um den Schuldenberg und damit die Belastung durch Passivzinsen abbauen zu können, braucht es auch entschlossene Entlastungsmassnahmen in den anderen Aufgabengebieten. Dafür finden sich im Ausgabenkonzept entsprechende Vorschläge. Ein wirksames institutionelles Mittel für generell mehr Ausgabendisziplin wird schliesslich auf Bundesebene in der Einführung eines obligatorischen Finanzreferendums für bedeutende Kredite gesehen. Sollte das Parlament nicht in der Lage sein, die Schuldenbremse gemäss Volksauftrag umzusetzen, so dass sie ihre Wirkung – d.h. die Ausrichtung der Ausgaben an die Einnahmendecke – entfaltet, so müsste die Frage nach der Einführung eines Finanzreferendums ernsthaft angegangen werden. Nur auf diese Weise könnte das Volk die Kontrolle über die entgleisende Ausgabenentwicklung zurückbekommen. ER

Sommerpause:

Die nächste Ausgabe folgt am 11. August 2003