

Schuldenbericht des Bundesrats

Kostenexplosion im Sozialbereich als Damoklesschwert

28. August 2006

Nummer 29

7. Jahrgang

dossierpolitik

Strukturreformen im Sozialbereich sind unumgänglich, um andere Gebiete zu schonen

Das Wichtigste in Kürze

Eine hohe Staatsverschuldung wirkt sich finanz- und wirtschaftspolitisch nachteilig aus. Wichtige Standortvorteile können verloren gehen. Im Zeitraum 1990 bis 2004 erhöhten sich die Bruttoschulden der Schweiz um 144 Prozent auf 239 Mrd. Franken. Am dynamischsten war die Schuldenentwicklung beim Bund. Im internationalen Vergleich ist die schweizerische Staatsverschuldung überdurchschnittlich gestiegen. Die Ursachen dafür liegen in chronischen Haushaltsdefiziten und in ausserbudgetären Sanierungsaktionen zugunsten von ungesund finanzierten Staatsunternehmen. Im Gleichschritt mit dieser rasant steigenden Verschuldung wurden Staatsapparat, Ausgaben und Steuerbelastung massiv ausgeweitet.

Der Schuldenbericht macht zudem erstmals die langfristigen Folgen der Ausuferung im Sozialbereich transparent sichtbar: Die drohende Schieflage der Sozialversicherungen könnte bis 2025 zu einer Verschuldung von 125 Mrd. Franken oder zusätzlich 15 Prozent des BIP führen. Ohne strukturelle, ausgabenseitige Reformen in diesem Bereich lässt sich die Schuldenquote nicht stabilisieren und es wird unweigerlich zur Verdrängung anderer Aufgabenbereiche wie Bildung, Verkehr, Umwelt, Landwirtschaft oder Sicherheit führen. Diese Entwicklung gefährdet grundsätzlich die Handlungsfähigkeit des Staates.

Position von economiesuisse

economiesuisse begrüsst den Schuldenbericht des Bundesrats und unterstützt seine zentralen Schlüsse. Damit wird klar, dass der „Sparhysterie“-Mythos jeder sachlichen Grundlage entbehrt und ist daher vehement zurückzuweisen. Eine weitere Zunahme der Verschuldungsquote ist zu vermeiden. Eine nachhaltige, verantwortungsvolle Finanzpolitik darf nicht konjunkturbedingten Erholungen oder Wahlversprechen zum Opfer fallen.

economiesuisse setzt sich konsequent – im Interesse der Steuerzahler – für eine Abkehr von den finanzpolitischen Abwegen der 90er-Jahre ein. Die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 reichen bei weitem nicht aus, um eine nachhaltige Basis zu sichern. Damit keine zusätzlichen Lasten für heutige und künftige Generationen in Form von Schulden oder Steuererhöhungen entstehen, fordert economiesuisse von Bundesrat und Parlament mehr Mut und Ausgabendisziplin: Bei der bevorstehenden Finanzplanung und Aufgabenüberprüfung ist der Ausgabenzuwachs entlang der Teuerung zu begrenzen und entsprechende Strukturreformen sind einzuleiten. Nur so kann die Vorgabe eingehalten werden, die das Parlament in der vergangenen Juni-Session mit der Annahme der Motion Lauri beschlossen hat.

Der „Bericht des Bundesrats über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte“ geht auf zwei gleich lautende Postulate Zuppiger und Lauri zurück. Darin wurde der Bundesrat beauftragt, die Schuldenentwicklung der öffentlichen Hand umfassend und transparent darzustellen. Darüber hinaus verlangen die Postulate, Ursachen und wirtschaftliche Folgen der Verschuldungsentwicklung darzulegen sowie denkbare Massnahmen und Strategien aufzuzeigen, mit denen eine nachhaltige Finanzpolitik im Bundesstaat sichergestellt werden kann. Ein gleichzeitig eingereichtes Postulat der sozialdemokratischen Fraktion stellt die Entwicklung der Nettoverschuldung und deren Ursachen in den Vordergrund.

Gefahren einer Schuldenwirtschaft

Ein dauernder Anstieg der Verschuldungsquote (Bruttoschulden der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt, BIP) verstösst gegen das Prinzip einer nachhaltigen Finanzpolitik. Absorbiert der Staat einen immer grösseren Anteil der privaten Ersparnisse, so muss mit einem steigenden Zinsniveau gerechnet werden. Dadurch werden private Investitionen verdrängt („crowding out“). Der hohe Ertragsbilanzüberschuss der Schweiz dämpft laut Schuldenbericht diese Wirkung, vor allem wenn er – wie in den 90er-Jahren – mit einem schwachen Wirtschaftswachstum einhergeht. Hingegen kann bei anziehender Konjunktur das Zusammentreffen von staatlicher und privater Kapitalnachfrage zinstreibend wirken.

Bei einer zunehmenden Verschuldungsquote erleidet der Staat einen Vertrauensverlust an den Finanzmärkten, und er muss eine höhere Risikoprämie tragen. „Werden keine Sanierungsbemühungen unternommen, so droht

eine Beschleunigung der Staatsverschuldung und der Staat gerät in eine unkontrollierbare Schuldenspirale.“ Die theoretische Obergrenze der Verschuldung liegt in der Zahlungsunfähigkeit des Staates, dem Staatsbankrott.

Eine unkontrollierte Schuldenwirtschaft beeinträchtigt die Wachstumsmöglichkeiten: Sie verstärkt das Risiko, dass die Steuern erhöht und/oder die staatlichen Leistungen für öffentliche Dienste und Infrastruktur reduziert werden; dadurch leidet die Standortqualität eines Landes, das Vertrauen der Investoren nimmt Schaden.

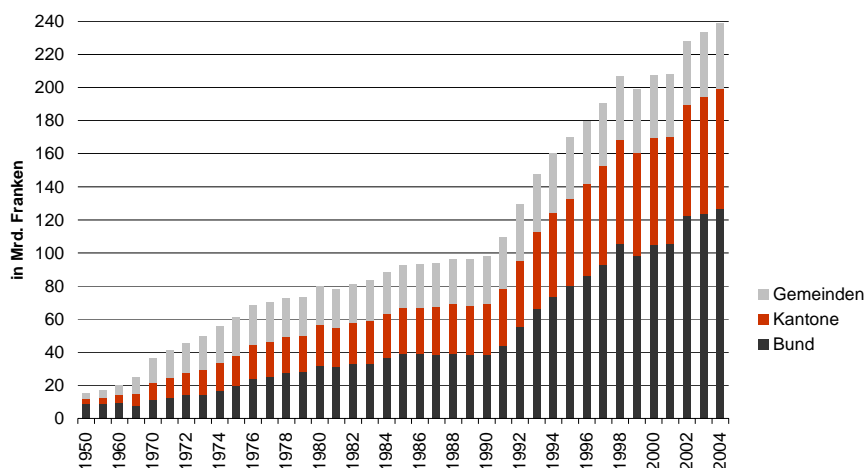
Hat der Staat die Schuldenentwicklung nicht im Griff, so muss ein immer grösserer Anteil der Einnahmen für die Verzinsung und Rückzahlung der Schulden verwendet werden. Dies schränkt den Spielraum für die eigentliche staatliche Aufgabenerfüllung ein. Steigende Zinsen verstärken diese Tendenz.

Verschärft wird die Verschuldungsproblematik durch die demografische Alterung der Bevölkerung. „Zu den Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden drohen zusätzlich Schulden bei den Sozialversicherungen dazukommen. Bei den Sozialversicherungen zeichnet sich ein erheblicher zusätzlicher Finanzierungsbedarf ab“, wird im Schuldenbericht gewarnt. „Deshalb werden Massnahmen auf der Leistungs- und/oder Finanzierungsseite unausweichlich sein.“

Unvollständige Zahlen der Bruttoschulden

Für die Schuldenanalyse stellt der Schuldenbericht die Bruttoschulden von Bund, Kantonen und Gemeinden in den Mittelpunkt. Die Bruttoschulden umfassen das Fremdkapital, abzüglich Rückstellungen und transitorische Passiven. Zum Fremdkapital werden laufende Verpflich-

Grafik 1: Entwicklung der Bruttoschulden von Bund, Kantonen und Gemeinden (1950–2004)



Quelle: Bericht des Bundesrates über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte 2006

tungen, kurzfristige Schulden, mittel- und langfristige Schulden sowie Verpflichtungen für Sonderrechnungen (z.B. eigene Anstalten, Pensionskassen oder Stiftungen) gezählt. Die öffentlichen obligatorischen Sozialversicherungen weisen in der konsolidierten Sicht der Finanzstatistik offiziell keine Schulden aus. Da trägt der Schein, denn in der Realität weisen die IV und die ALV doch Schulden auf. Dies schadet der Transparenz und Verlässlichkeit der offiziellen Zahlen bezüglich Verschuldungshöhe. Auch der internationale Vergleich der Verschuldungsquoten wird dadurch verzerrt und die schweizerische Position erscheint zu günstig. Bei der Konsolidierung wird so die IV-Schuld mit dem Vermögen des Ausgleichsfonds der AHV verrechnet, der dadurch immer mehr schwindet. Die rapid wachsende IV-Schuld erhöht die Brisanz ihrer Nichtberücksichtigung bei den offiziellen Zahlen. Die Schulden der ALV sind hingegen in den Bundesschulden enthalten, weil der Bund der ALV Darlehen gewährt und sich zu diesem Zweck refinanzieren muss.

Im Jahre 1990 erreichten die Bruttoschulden der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone und Gemeinden) 98 Mrd. Franken, um bis 2004 auf 239 Mrd. Franken oder 32 000 Franken pro Kopf zu klettern (siehe Grafik 1). Dadurch stieg die Verschuldungsquote von 29,9 Prozent auf 53,5 Prozent des BIP. Um der Bedeutung der IV-Schulden Rechnung zu tragen und diese transparent zu machen, weist allerdings der Schuldenbericht die Schulden der IV gesondert aus (siehe Tabelle 1).

Gefährliche Erhöhung der Bruttoschulden seit 1990

Am stärksten schwoll in der Periode 1990 bis 2004 die Bundesschuld an, die sich von 39 Mrd. auf 127 Mrd. Franken mehr als verdreifachte. Damit entfiel auf den Bund

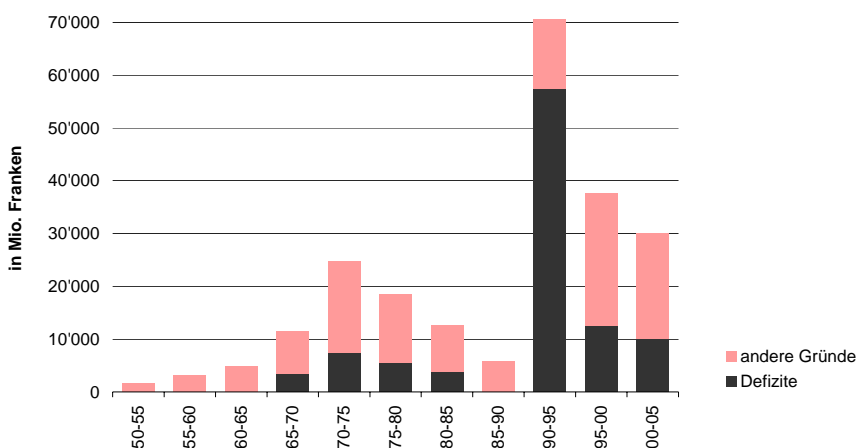
Tabelle 1: Entwicklung der Bruttoschuld und der IV-Schulden (1990–2004)

	Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden (in Mio. CHF)	(in Prozent des BIP)	Hinzu: Schulden der IV (in Mio. CHF)
1990	98'044	29.9%	0
1991	109'613	31.9%	0
1992	129'250	36.8%	0
1993	147'377	41.1%	180
1994	160'340	43.6%	805
1995	169'793	45.6%	1'148
1996	179'738	48.1%	1'575
1997	190'671	50.1%	2'190
1998 ¹⁾	206'558	52.9%	686
1999	199'287	50.1%	1'485
2000	207'428	49.9%	2'305
2001	208'319	49.3%	3'313
2002	227'900	52.9%	4'502
2003 ²⁾	233'513	53.7%	4'450
2004	238'643	53.5%	6'036

¹⁾ IV: 2200 Millionen zu Lasten des Kapitals EO
²⁾ IV: 1500 Millionen zu Lasten des Kapitals EO

über die Hälfte aller Staatsschulden. Pro Kopf waren es 17 000 Franken. Moderater verlief die Entwicklung der Kantonsschulden. Diese lagen 2004 bei 73 Mrd. Franken – 137 Prozent mehr als 1990 – und erreichten pro Kopf 9700 Franken. Für die Gemeinden liegen keine statistisch konsolidierten Bilanzdaten vor, so dass auf Schätzungen zurückgegriffen werden muss. Das Wachstum der Gemeindeschulden hat nie die Dynamik der Bundes- und

Grafik 2: Schuldenzunahme von Bund, Kantonen und Gemeinden (1950–2005)



Quelle: Bericht des Bundesrates über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte 2006

Kantonsverschuldung verzeichnet. Zwischen 1990 und 2004 erhöhten sie sich von 29 auf 39 Mrd. Franken (5300 Franken pro Kopf).

Passivzinsen zulasten übriger Aufgaben und als Kostenrisiko für die Zukunft

Das Ausmass, mit welchem die öffentlichen Haushalte durch Passivzinsen belastet werden, ist ein wichtiger Indikator für die Handlungsspielräume eines Staates. „Die Passivzinsen stehen in Konkurrenz mit der eigentlichen Aufgabenerfüllung“, gibt der Schuldenbericht zu bedenken. Beim zurzeit relativ tiefen Zinsniveau besteht die Gefahr, dass die zukünftige Zinslast unterschätzt wird. Steigende Zinsen engen die finanzpolitischen Handlungsspielräume zusätzlich ein. Zunahme der absoluten Schuldenhöhe, hohe Inflation, mit ihr einhergehende hohe Zinssätze sowie schwaches BIP-Wachstum sorgten dafür, dass zwischen 1972 und 1975 sowie zwischen 1990 und 1994 Spitzenwerte der Passivzinsbelastung zwischen elf und zwölf Prozent der Fiskaleinnahmen zu verzeichnen waren.

Gemäss der Statistik „Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004“ bezahlten Bund, Kantone und Gemeinden Passivzinsen von insgesamt 6,6 Mrd. Franken oder rund 900 Franken pro Kopf. Gemessen an den Fiskaleinnahmen der öffentlichen Hand sind dies 6,8 Prozent.

Welche finanzielle Mehrbelastung ein Zinsanstieg verursachen kann, veranschaulicht der Schuldenbericht am Beispiel des Bundes. Dieser gab 2004 3,2 Mrd. Franken für Passivzinsen aus. Ein Zinsniveau auf dem hohen Niveau

der frühen 90er-Jahre würde die Belastung des Bundeshaushalts durch Passivzinsen um gut 2 Mrd. Franken in die Höhe treiben. Dies widerspiegelt die Risiken, die der erreichte Schuldenstand in sich birgt.

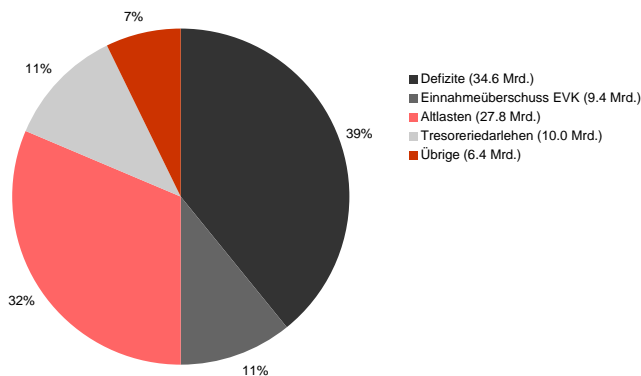
Defizitwirtschaft und Blankoschecks für Altlasten von Staatsunternehmen

Eine Grundursache der wachsenden Staatsverschuldung liegt erstens in den Ausgabenüberschüssen der Finanzrechnungen. Die unterschiedliche Dynamik von Einnahmen und Ausgaben ist gemäss Schuldenbericht unter anderem zurückzuführen auf viele neue Aufgaben, die den öffentlichen Haushalten in den letzten Jahren übertragen wurden, „ohne dass die bestehenden Aufgaben einer kritischen Prüfung unterzogen worden wären“. Darüber hinaus verursachten Investitionsprojekte der öffentlichen Hand Folgekosten. Schliesslich erwähnt der Bericht die lange Zeit andauernde Wachstumsschwäche der schweizerischen Volkswirtschaft, welche einerseits die Entwicklung der staatlichen Einnahmen bremste und andererseits die Schuldenquote zusätzlich in die Höhe trieb.

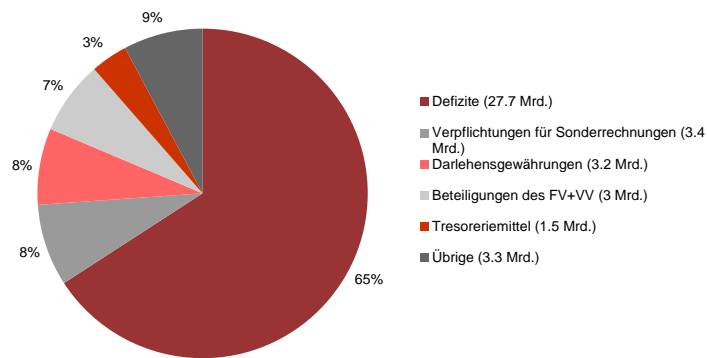
Die zweite Grundursache des Schuldenanstiegs ist in verschiedenen Bilanzoperationen ausserhalb der Finanzrechnungen der öffentlichen Haushalte zu suchen. Dazu gehören Ausfinanzierungen, Umstrukturierungen und Sanierungen von öffentlichen Unternehmen, Pensionskassen oder Kantonalbanken und Darlehen an die ALV. Solche Probleme stellten sich mehrheitlich beim Bund und bei den Kantonen, was auch das stärkere Schuldenwachstum

Grafik 3 und 4: Erklärung des Schuldenanstiegs zwischen 1990 und 2004 (in Mrd. Franken und in Prozent der gesamten Schuldenzunahme)

Bund



Kantone



Quelle: Bericht des Bundesrats über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte 2006.

bei diesen Gebietsebenen erklärt (siehe Grafiken 2 und 3). Bei den Gemeinden bestanden kaum Altlasten durch ehemalige Regiebetriebe, Sanierungszuschüsse an kommunale Unternehmen waren nur ausnahmsweise zu verzeichnen.

Betrachtet man 5-Jahres-Tranchen, ist die grösste Schuldenzunahme für die Schweiz zwischen 1990 und 1995 (+72 Mrd. Franken) zu beobachten. 80 Prozent davon sind mit Defiziten zu erklären. Zwischen 1995 und 2005 lässt sich hingegen nur ein Drittel des Schuldenanstiegs auf die kumulierten Defizite der öffentlichen Haushalte zurückführen. Zwei Drittel und mithin der Löwenanteil entfällt auf Bilanzoperationen ausserhalb der Finanzrechnungen (siehe Grafik 2, Seite 3).

Die Hauptgründe für den massiven Schuldenanstieg des Bundes sind nebst den Defiziten der Finanzrechnung – diese erklären nur 39 Prozent der Schuldenzunahme 1990 bis 2004 – die Bereinigung von Altlasten (Sanierung und Refinanzierung der SBB, Übernahme der Deckungsfehlbeträge der Pensionskassen von Bund, Post und SBB, Rekapitalisierung der RUAG) und die Finanzierung von Tresoreriedarlehen vor allem für den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV). Bei den Kantonen ist der Schuldenzuwachs 1990 bis 2004 im Gegensatz zum Bund überwiegend auf Defizite zurückzuführen (65 Prozent). Der namhafte Rest ist die Folge von Bilanzoperationen ausserhalb der Verwaltungsrechnung: Verpflichtungen für Sonderrechnungen wie insbesondere Übernahme der versicherungstechnischen Fehlbeträge der

Pensionskassen (Ausfinanzierungen), Darlehensgewährungen, Beteiligungen, Tresoreriemittel, Dotationskapitalien (siehe Grafiken 3 und 4.)

Internationaler Vergleich: Dramatische Verschlechterung der Schuldensituation

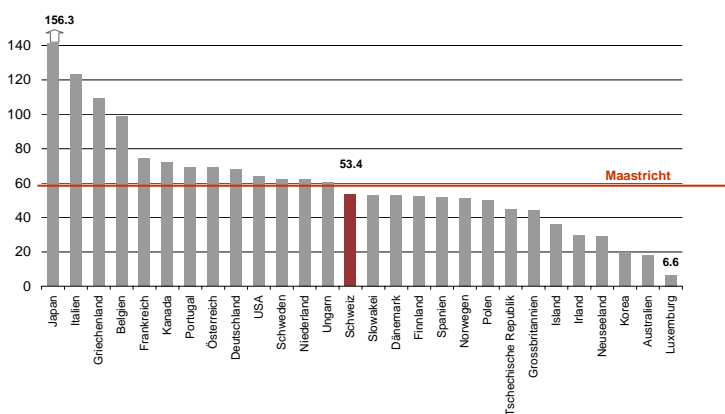
Vergleicht man die Verschuldungsniveaus, so erscheint offiziell die Position der Schweiz gegenüber dem Ausland als noch relativ gut (siehe Grafik 5). Dieses Bild ist allerdings verzerrt, denn dabei fehlen massgebliche Elemente wie z.B. das milliardenhohe IV-Loch. Noch weniger vorteilhaft sieht es aus, wenn man die Veränderung der Verschuldungsquote seit 1990 betrachtet (siehe Grafik 6). Die Schweiz befindet sich eindeutig in der rechten Hälfte der Grafik unter den Ländern, welche mit einer überdurch-

„Bei einer unveränderten Fortführung der bisherigen Entwicklung würde die Schweiz die Toleranzgrenze der Maastricht-Kriterien von 60 Prozent des BIP sehr bald einmal überschreiten.“

schnittlichen Zunahme der Bruttoverschuldungsquote eine Schuldenwirtschaftspolitik betrieben haben. Diese ist seit 1990 nur in Deutschland, Finnland, Frankreich und Japan stärker gestiegen als in der Schweiz. Ins Hintertreffen geraten ist die Schweiz in den betrachteten 14 Jahren insbesondere im Vergleich mit kleinen, offenen Volkswirtschaften in Europa wie Irland, Belgien, Niederlande, Dänemark und Österreich. Bei einer unveränderten Fortführung der bisherigen Entwicklung würde die Schweiz die Toleranzgrenze der Maastricht-Kriterien von 60 Prozent des BIP sehr bald einmal überschreiten.

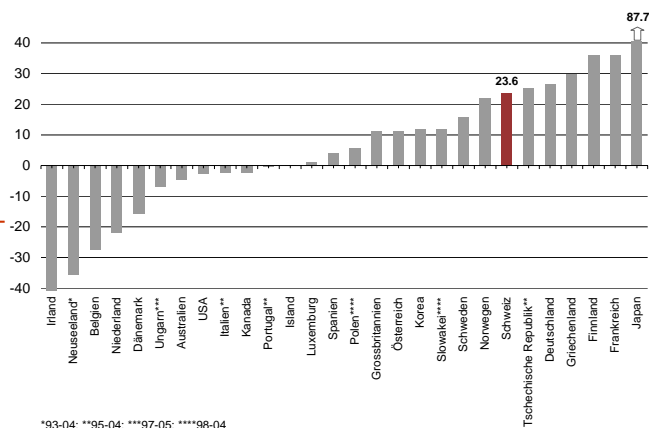
Grafik 5 und 6: Internationale Vergleiche

Bruttoverschuldungsquote 2004 (in Prozent des BIP)

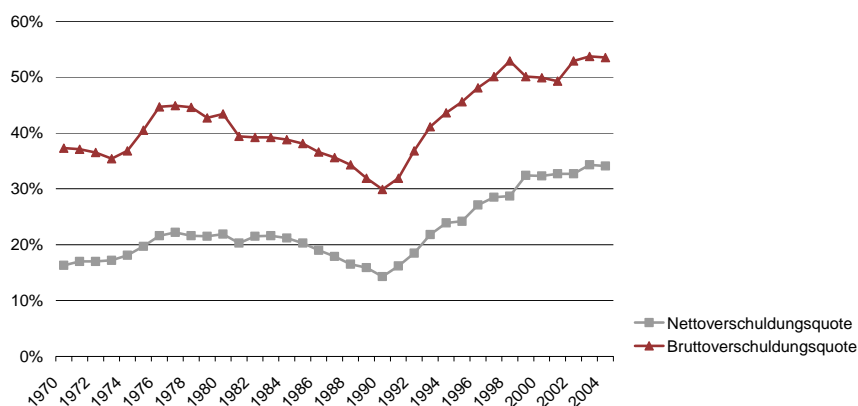


Quelle: Schuldenbericht und OECD, Economic Outlook No. 78

Veränderung (in Prozentpunkten des BIP) von 1990 bis 2004



*93-04; **95-04; ***97-05; ****98-04

Grafik 7: Brutto- und Nettoverschuldungsquote von Bund, Kantonen und Gemeinden

Kaum praktikables Nettoschuldenkonzept

In einem Postulat der sozialdemokratischen Fraktion vom 8. Oktober 2004 wurde unter anderem die Aufstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz verlangt. Diese sollte Aufschluss darüber geben, welche Vermögenswerte der öffentlichen Hand den Schulden gegenüberstehen. Gemäss Postulat sollten neben Finanzvermögen zusätzlich zum Beispiel Immobilien, Infrastrukturbauten, Beteiligungen und wenn möglich auch Investitionen in Humankapital berücksichtigt werden.

Am Bild einer massiv gestiegenen schweizerischen Staatsverschuldung ändert sich nichts, wenn anstelle der Bruttoverschuldung die Nettoverschuldung herangezogen wird, das heisst von den Bruttoschulden das Finanzvermögen (flüssige Mittel, Guthaben, Anlagen und Transitorische Aktiven) in Abzug gebracht wird. Die beiden Reihen der Brutto- und Nettoverschuldung haben sich gleichläufig entwickelt (siehe Grafik 7). 2004 lag die Nettoverschuldung der öffentlichen Haushalte bei 152 Mrd. Franken. Der Einbezug der Vermögensseite in die Schuldenbetrachtung wirft laut Schuldenbericht zum Teil „beträchtliche Bewertungsprobleme“ auf. „Zudem stellt sich die Frage nach der Abgrenzung des Finanz- vom Verwaltungsvermögen.“

Die Möglichkeit, eine volkswirtschaftliche Vermögensbilanz zu erstellen, wurde vom Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen geprüft. Zweck einer solchen Bilanz wäre es, bei der Staatsverschuldung neben dem Finanzvermögen auch wichtige Teile des Verwaltungsvermögens, wie insbesondere Beteiligungen sowie Investitionen in Sachgüter und in das Humankapital, mitzuberechnen. Gemäss dem Untersu-

chungsresultat kann eine Verrechnung von verschiedenen Vermögensarten nicht vollständig gelingen, weshalb es nicht statthaft wäre, solche Bilanzen zu erstellen. Als Verwaltungsvermögen wird die Summe all jener Aktivposten bezeichnet, die der Erfüllung öffentlich-rechtlich festgelegter Aufgaben dienen. Eine Veräusserung ist nicht möglich, weil der Vermögenswert unmittelbar der öffentlichen Leistungserstellung dient. Entscheidend ist laut Schuldenbericht, „dass mit solchen Aufwendungen Sachgüter für die künftige Nutzung geschaffen werden“ (z.B. auch mittels Investitionsbeiträgen, Darlehen und Beteiligungen)“. Daher die Folgerung: „Die Feststellung dessen, was zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen notwendiges Vermögen darstellt und was nicht, ist zumindest teilweise eine politische Ermessensfrage.“ Angesichts der vielen Vorbehalte, welche gegenüber der Nettoschuldenbetrachtung gemacht werden müssen, bleibt nur die Bruttoverschuldungsquote ein „brauchbarer Indikator für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik“. Er ist ja auch der gängige Indikator für internationale Vergleiche.

Mittelfristig: uneinheitliches Bild

Für die mittelfristige Entwicklung der Bruttoschulden von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen in der Periode 2005 bis 2009 gibt sich der Schuldenbericht noch zuversichtlich. So signalisieren die Ergebnisse und Schätzungen eine Stabilisierung der nominellen Beträge.

Beim Bund sind in diesem Zusammenhang vor allem die beiden Entlastungsprogramme 2003 und 2004 zu nennen; die damals drohende Ausgabenaufblähung konnte bis 2008 um 5 Mrd. Franken auf den Pfad der Teuerung

zurückgefahren werden. Damit sind entsprechend günstige Effekte auf die Schuldensituation verbunden. Zusätzlich ergibt sich durch die Ausschüttung der „überschüssigen“ Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank im Jahre 2005 bei den Kantonen eine Reduktion der Schulden. Mögliche weitere günstige Auswirkungen auf den Schuldenstand erwartet der Schuldenbericht mittelfristig von der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Ermöglicht werden soll dies durch eine bessere Steuerung der Ausgaben. Im Jahr 2009 hofft man, dass die Bruttoverschuldung von Bund, Kantonen und Gemeinden auf 236 Mrd. Franken oder 46 Prozent des BIP stabilisiert werden kann. Dabei sind zahlreiche aktuelle „ungeplante“ Ausgabenvorhaben bzw. Begehrlichkeiten, die in der politischen Diskussion stehen, gar nicht berücksichtigt worden.

Ohne Gegenmassnahmen wird 2009 hingegen bei den Sozialversicherungen mit einem Defizit von über 2 Mrd. Franken gerechnet. Hauptgrund sind die stark wachsenden Fehlbeträge bei der IV; auch die zunehmenden Darlehensschulden der ALV fallen ins Gewicht. Die Summe der AHV-, IV- und EO-Kapitalkonti nimmt ohne Einbezug der 11. AHV- und der 5. IV-Revision zwischen 2004 und 2009 um 5,3 Mrd. Franken auf 18,4 Mrd. Franken ab. „Die Sozialversicherungen gerieten durch das abgeschwächte Wirtschaftswachstum und die Zunahme von Sozialbeitragsempfängern in Schieflage. Zudem wird in Zukunft durch die demografische Alterung der Gesellschaft der Druck auf die Sozialversicherungen weiter zunehmen“, so die Analyse des Schuldenberichts.

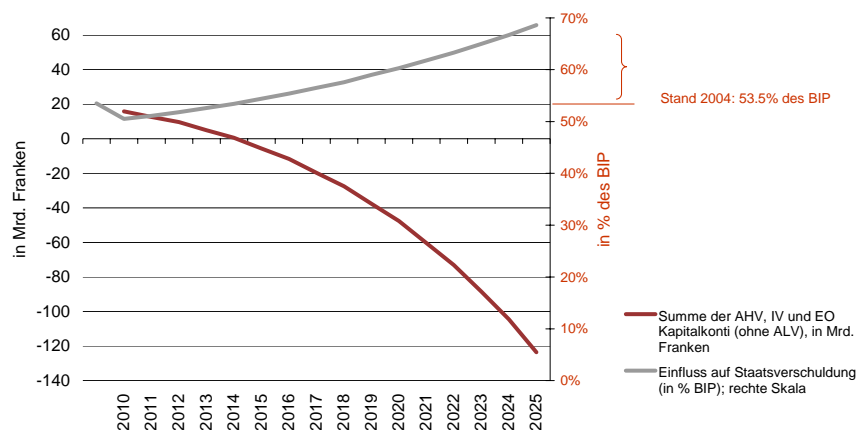
Langfristig: Sozialversicherungen als Zeitbombe

Zuverlässigen Schätzungen zur Verschuldung bis ins Jahr 2025 sind durch die Datenlage Grenzen gesetzt, räumt der Schuldenbericht ein. „Sicher ist hingegen“, wird betont, „dass die demografische Entwicklung und die Steigerung der Gesundheitsausgaben (welche voneinander nicht unabhängig sind) die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren und Jahrzehnten erheblich belasten werden. Ohne korrigierende Massnahmen insbesondere im Bereich der sozialen Sicherheit auf der Einnahmen- wie auf der Leistungsseite und ohne eine bessere Priorisierung der staatlichen Aufgaben besteht die Gefahr einer fortgesetzten Überforderung der Staatsfinanzen.“ Spielraum kann durch die Überprüfung der Aufgaben geschaffen werden. Doch derartige Korrekturen benötigen laut Schuldenbericht im schweizerischen politischen System Zeit.

Dem Basisszenario für die Verschuldung von Bund, Kantonen und Gemeinden legt der Schuldenbericht die Schuldenentwicklung in den Jahren 1990 bis 2009 von durchschnittlich +4,7 Prozent pro Jahr und ein mittleres BIP-Wachstum von jährlich drei Prozent zugrunde. Die Extrapolation der Entwicklung dieses Zeitraums bis ins Jahr 2025 liesse die Verschuldungsquote um rund 15 Prozentpunkte auf über 60 Prozent des BIP ansteigen.

Hinzu spielen die obligatorischen öffentlichen Sozialversicherungen eine massgebliche Rolle bei der Weiterentwicklung des Verschuldungsstands, denn sie würden ohne Reformen auf der Leistungs- und/oder Finanzierungsseite „gewichtige Ausgabenüberschüsse“ registrieren. Diese hätten gemäss Schuldenbericht im Jahr 2025 – zusätzlich zu den entwickelten Szenarien – eine Bruttoverschul-

Grafik 8: Entwicklung der Kapitalkonti der Sozialversicherungen zwischen 2010 und 2025 und der Einfluss auf die Staatsverschuldung



Quelle: Bericht des Bundesrats über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte 2006, Tabelle 14 und 20. Genaue Angaben: siehe Tabelle im Anhang.

derung der Sozialversicherungen (ohne ALV) von 124 Mrd. Franken oder 15 Prozent des BIP zur Folge (siehe Grafik 8 und Tabelle 2). Das Kapitalkonto der AHV würde 2020 in den Minusbereich rutschen. Jenes der IV befindet sich bereits heute tief in den roten Zahlen (2005: -7,8 Mrd. Franken). Die Schätzungen gehen davon aus, dass die Reallöhne jährlich um ein Prozent steigen (Wachstum Reallöhne drei Prozent, Inflation zwei Prozent). Die Modellrechnungen unterstreichen laut Schuldenbericht „die Notwendigkeit einer weit vorausschauenden, umfassenden Finanzpolitik, welche nicht nur die öffentlichen Finanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden, sondern auch die Finanzen der Sozialversicherungen umfasst“. Sofern die Verschuldungsquote von Bund, Kantonen und Gemeinden – optimistisch gesehen und mit vielen finanzpolitischen Anstrengungen – auf den Stand von 2004 (53,5 Prozent des BIP) eingehalten werden könnte, würde dies trotzdem 2025 einen Sprung der Verschuldungsquote auf beinahe 70 Prozent des BIP bedeuten (siehe Grafik 8).

Schuldenbegrenzung mit nachhaltiger Haushaltspolitik

Ein wichtiges Instrument für eine nachhaltige Haushaltspolitik bilden die institutionalisierten Mechanismen zur Schuldenbegrenzung. Zweck der Schuldenbremse des Bundes ist es, über einen Konjunkturzyklus die ordentlichen Ausgaben über ordentliche Einnahmen finanzieren zu können, so dass die Schulden stabil bleiben. Ausserordentliche Ausgaben hingegen, etwa für die Ausfinanzierung von Deckungslücken bei Pensionskassen, fallen jedoch nicht in den Wirkungsbereich der Schuldenbremse und können zu Erhöhungen der Bruttoschulden führen.

Damit eine Sanierung der Bundesfinanzen nicht nur eine temporäre Verbesserung darstellt, müssen Ursachen und Quellen struktureller Defizite (um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Defizite) dauerhaft beseitigt werden, gibt der Schuldenbericht zu bedenken. Zu den Ursachen struktureller Defizite zählen insbesondere Ausgabenposten, welche schneller wachsen als das BIP, ferner unsichere Einnahmenkomponenten. Das bedeutet, dass unter solchen Umständen die Schuldenbremse des Bundes langfristig nicht in der Lage ist, allein die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu gewährleisten. „Hier muss die Schuldenbremse durch strukturelle Reformen in den Sachpolitiken und durch eine Straffung des Aufgabenportfolios unterstützt werden.“ So sollen sämtliche Aufgabengebiete des Staates überprüft und Reformen in den grossen Aufgabengebieten (z.B. IV- und AHV-Revisionen, Aufgabenentflechtungen) sowie die Verwaltungsreform vorangetrieben werden.

Als Rahmen für die Überprüfung der Aufgaben gibt der Bundesrat zurzeit nur eine nicht sehr strenge Obergrenze

Messung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Die zu erwartende Belastung angesichts der Alterung der schweizerischen Bevölkerung und die rasante Zunahme der Ausgaben für das Gesundheitswesen erzeugen einen enormen Druck, diese Mehrausgaben in anderen Bereichen zu kompensieren, „da eine vollständige Steuer- und Abgabenfinanzierung des zusätzlichen Finanzbedarfs weder volkswirtschaftlich sinnvoll noch politisch realisierbar ist“, betont der Schuldenbericht. Um abzuschätzen, ob die öffentlichen Finanzen nachhaltig sind, wird in der Regel das Konzept der Finanzierungslücke herangezogen. Es stützt sich auf die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung des Staates und bewegt sich im Rahmen gängiger Konzepte der Haushaltsplanung. Eine Finanzpolitik gilt bei diesem Konzept dann als nachhaltig, wenn am Ende des betrachteten Zeithorizonts die Verschuldung einen bestimmten Wert nicht überschreitet. Die Finanzierungslücke gibt an, in welchem Umfang der Rechnungssaldo heute permanent verbessert werden muss, damit am Ende der betrachteten Zeitperiode der Zielwert der Verschuldung nicht überschritten wird.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung erarbeitet zurzeit einen Nachhaltigkeitsbericht auf der Basis der Finanzierungslücke. Dabei werden Einnahmen- und Ausgabenprojektionen über einen Zeithorizont von 50 Jahren erstellt. Damit soll der finanzpolitische Handlungsbedarf ermittelt werden, der durch die demografische Herausforderung unter den heute geltenden gesetzlichen Regelungen verursacht würde. Eine Studie des internationalen Währungsfonds kommt zum Schluss, dass in der Schweiz die Alterung der Bevölkerung das Wachstumspotenzial des BIP nach 2020 um die Hälfte (von 1,5 auf 0,75 Prozent) vermindern dürfte. Ohne Gegenmassnahmen würden die Ausgaben der Sozialversicherungen Defizite verursachen, die nur in bescheidenem Ausmass durch Primärüberschüsse der öffentlichen Haushalte kompensiert würden. Zusätzlich zum Nachhaltigkeitsbericht sollen Entwicklungsszenarien Handlungsoptionen in einzelnen Aufgabengebieten aufzeigen.

Ein anderer Indikator zur Messung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist die Generationenbilanz: Die in der Zukunft anfallenden Ausgaben und Einnahmen werden kumuliert und auf den heutigen Zeitpunkt abdiskontiert. Es wird die sogenannte Nachhaltigkeitslücke berechnet. Entsprechen sich die Barwerte der Ein- und Ausgabenströme, so gilt die heutige Finanzpolitik als nachhaltig. Diese Methode hat ins Gewicht fallende Nachteile: Bei starken Konjunkturschwankungen liefert die Generationenbilanz je nach Wahl des Basisjahres ein erheblich verfälschtes Bild. Sie reagiert auch sensibel auf die Höhe des Zinssatzes, mit dem die zukünftigen Werte abdiskontiert werden.

für den Ausgabenzuwachs vor: Die Bundesaussgaben dürfen zwischen 2008 und 2015 jährlich doch um drei Prozent wachsen, d.h. im Rahmen des erwarteten Wirtschaftswachstums in diesem Zeitraum. – Dies ist allerdings deutlich mehr als die Ausgabenentwicklung im

Ausmass der erwarteten Teuerung (1,3 Prozent), wie es die vom Parlament überwiesene Motion Lauri vorsieht.

Der Bundesrat hat die finanzielle Konsolidierung der Sozialversicherungen zum vordringlichen Ziel erklärt. Der Sozialbereich ist sozusagen „matchentscheidend“. „Zudem müssen Ausfinanzierungen, Umstrukturierungen, Sanierungen und Rekapitalisierungen nun abgeschlossen und weitere, nicht verkräftbare Altlasten vermieden werden“, stellt der Schuldenbericht unmissverständlich fest.

Auch in einigen Kantonen kommen Budgetbeschränkungen in Form verschiedener Regelbindungen zur Anwendung. Die meisten Kantone streben als Grundregel den Ausgleich der laufenden Rechnung an, wobei in mehreren Kantonen der Konjunktur Rechnung getragen wird.

Im finanzpolitischen Instrumentenkasten gibt es noch andere Methoden und Regeln, welche dazu beitragen können, ein weiteres Ansteigen der Verschuldung zu verhindern. Die Ausgabenbremse des Bundes verlangt eine qualifizierte Mehrheit im Parlament für einmalige und wiederkehrende Ausgaben, welche 20 Mio. bzw. 2 Mio. Franken übersteigen. Beim Finanzreferendum müssen gewisse Ausgabenbeschlüsse obligatorisch oder fakultativ einer Volksabstimmung unterzogen werden. Alle Kantone und die meisten Gemeinden kennen dieses Instrument. Ausserdem werden Kantone und Gemeinden durch den Steuerwettbewerb zu Budgetdisziplin gezwungen, weil sie ihre Steuern nicht beliebig erhöhen können. „Eine zurückhaltende Ausgabenpolitik und eine konsequente Priorisierung der Aufgaben werden sich auch hier positiv auf die Schuldenentwicklung auswirken“, folgert der Schuldenbericht.

Kommentar

Die Staatsverschuldung hat infolge langjähriger Defizitwirtschaft sowohl absolut als auch im Verhältnis zum BIP massiv zugenommen. Es hat eine Aufblähung des Staatsapparats stattgefunden; von Abbau oder Totsparen kann keine Rede sein. Der rapide Anstieg der Verschuldungsquote und die damit verbundenen finanz- und wirtschaftspolitischen Gefahren sind Grund genug, mit tiefgreifenden Strukturreformen für eine nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zu sorgen. „Matchentscheidend“ sind dabei die Sozialversicherungen. Ohne Korrekturmassnahmen dürfte ihr Anteil am Gesamthaushalt des Bundes nach den vorliegenden Prognosen von 29 Prozent im Jahr 2008 auf 40 Prozent im Jahr 2015 steigen.

Als Rahmen für die Überprüfung der Aufgaben, welche von der Wirtschaft unterstützt wird, gibt der Bundesrat eine Obergrenze von jährlich drei Prozent für die Ausgabenzunahme 2008 bis 2015 vor. Dies entspricht der – möglicherweise zu optimistischen – Erwartung des Bundesrats zum Wirtschaftswachstum. Die bundesrätliche Leitplanke von drei Prozent liegt weit über der Teuerungsvorgabe der vom Parlament überwiesenen Motion Lauri. Die Motion sieht vor, dass sich die Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung der Konjunktur möglichst an der Teuerung orientiert.

Ohne entschlossene strukturelle Reformen drohen die Ausgaben des Bundes selbst gemäss Variante des Bundesrats ins Uferlose zu wachsen. Damit keine zusätzlichen Lasten für heutige und künftige Generationen in Form von Schulden oder Steuererhöhungen entstehen, ist letztlich einzig ein Ausgabenzuwachs entlang der Teuerung nachhaltig und gerecht.

Auf der Ebene der Kantone und Gemeinden fördern das Finanzreferendum und der Steuerwettbewerb die Budgetdisziplin. Steuern können nicht beliebig erhöht werden. Die dadurch bewirkte zurückhaltende Ausgabenpolitik und Schwerpunktsetzung bei den Aufgaben beeinflussen die Schuldenentwicklung positiv. ER

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

Anhang: Tabelle 2

Entwicklung der Kapitalkonti der Sozialversicherungen zwischen 2010 und 2025
 (per 31.12.)

	Kapitalkonto der AHV (ohne 11. AHV-Revision)	Kapitalkonto der IV (ohne 5. IV-Revision)	Kapitalkonto der EO (inklusive Mutterschaftsversicherung)	Summe der AHV-, IV- und EO-Kapitalkonti (ohne ALV)	
	in Mrd. CHF	in Mrd. CHF	in Mrd. CHF	in Mrd. CHF	in % des BIP
2010	33.0	-18.1	1.0	15.9	3.0%
2011	32.3	-20.5	0.9	12.7	2.4%
2012	31.8	-22.9	0.8	9.7	1.7%
2013	29.7	-25.6	0.9	5.0	0.9%
2014	27.8	-28.3	1.1	0.6	0.1%
2015	24.3	-31.2	1.3	-5.6	-0.9%
2016	21.0	-34.2	1.5	-11.7	-1.9%
2017	16.0	-37.4	1.7	-19.7	-3.0%
2018	11.3	-40.6	1.8	-27.5	-4.1%
2019	4.5	-44.1	2.0	-37.6	-5.5%
2020	-2.2	-47.6	2.2	-47.6	-6.8%
2021	-11.3	-51.4	2.4	-60.3	-8.3%
2022	-20.4	-55.2	2.6	-73.0	-9.8%
2023	-32.1	-59.3	2.8	-88.6	-11.5%
2024	-44.1	-63.4	3.0	-104.5	-13.2%
2025	-59.2	-67.7	3.3	-123.6	-15.1%

Quelle: Bericht des Bundesrats über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte 2006, Tabelle 20