

Kommission für Konjunkturfragen

Jahresbericht 2004

383. Mitteilung

Beilage zur «Volkswirtschaft», dem
Magazin für Wirtschaftspolitik

**Bericht vom
3. September 2004**

Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen



Inhaltsübersicht

2	Vorwort
<hr/>	
3	Executive Summary
<hr/>	
7	1. Einleitung
<hr/>	
9	2. Wirtschaftslage und Makropolitik
9	2.1 Weltwirtschaftliche Lage und Aussichten
12	2.2 Lage der schweizerischen Wirtschaft und Aussichten
17	2.3 Branchenentwicklung
23	2.4 Öffentliche Finanzen, Finanzpolitik
27	2.5 Monetäre Lage und Geldpolitik
<hr/>	
33	3. Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen
34	3.1 Die allgemeine Entwicklung der öffentlichen Finanzen
35	3.2 Die allgemeine Entwicklung der Bundesfinanzen
36	3.3 Entwicklung einzelner Bereiche der Bundesfinanzen
38	3.4 Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor
40	3.5 Abschliessende Bemerkungen
<hr/>	
42	4. Analysen zu ausgewählten Themen
42	4.1 Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung
48	4.2 Nachhaltige Budgetpolitik: Der Nutzen von Generationenkonten
56	4.3 Ein Finanzreferendum auf Bundesebene
62	4.4 Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatsrechnung

Vorwort

Die Kommission für Konjunkturfragen legt hiermit ihren dritten Jahresbericht vor. Im Jahr 2001 hatte sie beschlossen, ihre Arbeit vermehrt auf grundsätzliche wirtschaftspolitische Fragen auszurichten und dem Bundesrat jährlich einen Bericht zu erstatten.

Im Gegensatz zu den Vorjahren widmet sich der zweite Teil des Berichts einem einheitlichen, zentralen Thema: der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, insbesondere der Bundesfinanzen. Angesichts des massiven Defizits des Bundeshaushalts beschloss die Kommission im Frühjahr, ihren diesjährigen Bericht darauf auszurichten. Dabei geht es nicht nur um eine Darstellung der bisherigen Entwicklung, wobei wir hier einen längeren Zeithorizont als sonst üblich zugrunde legen, sondern z.B. auch um die Frage, inwieweit die bisherige Entwicklung als nachhaltig bezeichnet werden kann, oder ob ein Finanzreferendum auf Bundesebene einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung dieser Finanzen leisten könnte.

Wie bisher schon beschäftigt sich der erste Teil des Berichts mit den kurz- und mittelfristigen Perspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft. Neben der Darstellung der weltwirtschaftlichen Lage und der makroökonomischen Aggregate werden Indikatoren zur Entwicklung einzelner Branchen vorgestellt. Danach folgen Ausführungen zur Finanz- und zur Geldpolitik.

Die Ausführungen in diesem Teil berücksichtigen die bis zum 3. September 2004 verfügbaren Daten. Eine Ausnahme bildet *Kapitel 2.2* über die Situation und die erwartete Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft, für welches die bis zum 10. September 2004 verfügbaren Daten, insbesondere jene zur Entwicklung des Bruttoinlandprodukts im 2. Quartal 2004 berücksichtigt wurden.

Für *Kapitel 3*, welches sich mit der Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie der Beschäftigung im öffentlichen Dienst befasst, mussten in erheblichem Umfang Daten aufbereitet werden. Eine Reihe dieser Daten sind nicht öffentlich verfügbar, sondern wurden uns von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Eidgenössischen Finanzdepartements sowie des Bundesamts für Statistik zur Verfügung gestellt. Wir möchten ihnen für ihre bereitwillige Unterstützung danken, ohne die dieser Bericht nicht so hätte erstellt werden können. Ausserdem danken wir all jenen, insbesondere den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich und der Schweizerischen Nationalbank sowie Frau Prof. Monika Bütler, Herrn Prof. Lars P. Feld und Herrn Prof. Claude Jeanrenaud, die mit ersten Entwürfen zu Teilen dieses Berichts, aber auch mit kritischen Anmerkungen beigetragen haben.

Die Vielschichtigkeit der angesprochenen Probleme sowie das breite, in der Kommission vertretene Meinungsspektrum bringen es mit sich, dass die Inhalte der Beiträge, insbesondere zu den Spezialthemen in *Kapitel 4*, zwar in ihrer Grundtendenz die Zustimmung der Kommission gefunden haben, nicht aber notwendigerweise auch in allen Einzelheiten.

Die Kommission hofft, mit diesem Bericht ihrerseits einen, wenn auch vielleicht nur kleinen Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen sowie zu ihrer nachhaltigen Entwicklung in der Zukunft geleistet zu haben.

Bern, 3. September 2004

Der Präsident:
Gebhard Kirchgässner

Executive Summary

Im Zentrum des Jahresberichts 2004 der Kommission für Konjunkturfragen stehen die Bundesfinanzen. Daher besteht er inhaltlich aus zwei Teilen. Im *ersten Teil*, in *Kapitel 2*, wird wie in den Berichten des Vorjahres zunächst ein Überblick über die wirtschaftliche Situation gegeben. Der *zweite Teil*, welcher die *Kapitel 3* und *4* umfasst, befasst sich mit den öffentlichen Finanzen.

Im *ersten Teil* folgt der Darstellung der weltwirtschaftlichen Lage in *Kapitel 2.1* eine allgemeine Einschätzung der Lage der schweizerischen Wirtschaft und ihrer Aussichten (*Kapitel 2.2*). Diese wird ergänzt durch die Darstellung der Entwicklung ausgewählter Branchen (*Kapitel 2.3*), wobei zunächst Umfrageergebnisse über den Geschäftsgang und die erwartete Entwicklung in der Industrie, im Baugewerbe, im Detailhandel, im Gastgewerbe und in den Banken vorgestellt werden. Danach wird die Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie insgesamt, der Chemischen Industrie, der Maschinenindustrie und des Gastgewerbes aufgezeigt. Dem *ersten Teil* schliessen sich Ausführungen zur Entwicklung in der Landwirtschaft an. Der erste Teil schliesst mit der Darstellung der Finanz- und der Geldpolitik (*Kapitel 2.4 bzw. 2.5*).

Im *zweiten Teil* wird zunächst in *Kapitel 3* die Entwicklung der öffentlichen Finanzen und der Beschäftigung im öffentlichen Dienst seit 1960 dargestellt. Im *4. Kapitel* werden Einzelthemen behandelt, die jedoch in direktem Zusammenhang mit den öffentlichen Finanzen stehen. Es geht um die Rolle der öffentlichen Finanzen für die wirtschaftliche Entwicklung (*Kapitel 4.1*), um die Frage, ob die derzeitige Entwicklung der öffentlichen Finanzen nachhaltig ist, was mit Hilfe der Generationenbilanzierung erfasst werden kann (*Kapitel 4.2*), um das Finanzreferendum als mögliches Instrument, mit welchem diese Nachhaltigkeit verbessert werden könnte (*Kapitel 4.3*), und schliesslich um die Frage, inwieweit durch eine Entflechtung der Haushalte der Gebietskörperschaften von jenen der Sozialversicherungen mehr Transparenz geschaffen und damit die Entscheidungsgrundlagen für die Politik verbessert werden könnten (*Kapitel 4.4*).

Die wirtschaftliche Entwicklung

Weltwirtschaftliche Entwicklung

Die Weltwirtschaft hat ihre Schwächephase im 2. Halbjahr 2003 überwunden und ist zu einer dynamischeren Aufwärtsentwicklung

übergegangen. Dies gilt in besonderem Masse für die Vereinigten Staaten, weite Teile Asiens sowie für die meisten mitteleuropäischen Volkswirtschaften. In der Europäischen Union und auf dem lateinamerikanischen Kontinent war die Belebung schwächer. Insgesamt ist – auch aufgrund der stark gestiegenen Erdölpreise – eine Verlangsamung der Wachstumsdynamik zu erwarten.

Erwartete Entwicklung in der Schweiz:

Die im zweiten Halbjahr 2003 begonnene konjunkturelle Erholung in der Schweiz setzt sich fort und dürfte auch im kommenden Jahr anhalten. Sie war von Beginn an breit abgestützt. Treibende Kräfte sind sowohl die Exporte als auch die Nachfrage aus der Schweiz, insbesondere der private Konsum und die Investitionen. Der für das kommende Jahr zu erwartende Anstieg der Beschäftigung wird höhere verfügbare Einkommen und verbesserte Einkommensaussichten zur Folge haben, was den privaten Konsum auf dem Expansionspfad halten dürfte. Der im Augenblick vor allem ölpreisbedingte Anstieg der Teuerung wirkt leicht dämpfend. Die konjunkturelle Erholung sollte dadurch jedoch nicht gefährdet sein. Bei den Ausrüstungsinvestitionen wird die höhere Kapazitätsauslastung dazu führen, dass die Bereitschaft, Erweiterungsinvestitionen zu tätigen, zunimmt. Keine zusätzlichen Impulse dürften dagegen von den Bauinvestitionen ausgehen.

Entwicklungen in einzelnen Branchen:

Die Umfrageresultate aus ausgewählten Branchen zeigen, dass im Allgemeinen positive Wachstumsraten erwartet werden, wenn sie auch kaum mehr zunehmen dürften. Dies gilt für die Industrieproduktion, das Baugewerbe wie auch den Detailhandel. Im Gastgewerbe rechnen nur die Hotels mit einer Steigerung des Umsatzwachstums; die Restaurants hoffen zumindest auf eine Stabilisierung. Die Erwartungen der Banken für die Zukunft sind leicht gedämpft, wenn auch die positiven immer noch die negativen Meldungen übertreffen. Hier ist jedoch mit einer Abnahme der Beschäftigung zu rechnen.

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird langfristig durch die Entwicklung der relativen Lohnkosten und der relativen Arbeitproduktivität, kurzfristig aber vor allem durch den Wechselkurs bestimmt. Die zwischen 2000 und 2003 erfolgte Aufwertung des Schweizer Frankens dürfte dazu beigetragen haben, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der vier hier be-

trachteten Branchen, der Industrie insgesamt, der Chemischen Industrie, der Maschinenindustrie und des Gastgewerbes, seit dem Jahr 2000 eher verschlechtert hat.

Finanzpolitik:

Die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte hat sich seit dem Jahr 2000 zunehmend verschlechtert. Im Jahr 2003 dürfte sich ein Gesamtdefizit von 6,2 Milliarden Franken ergeben haben, was 1,4 % des Bruttoinlandsprodukts entspricht. Für das laufende Jahr ist mit einem noch deutlich höheren Defizit zu rechnen; es dürfte mit 9,7 Milliarden Franken etwa 2,2 % des Bruttoinlandsprodukts entsprechen. Aufgrund stärker wachsender Einnahmen und geringer wachsender Ausgaben sollte sich das Defizit im kommenden Jahr knapp auf 5 Milliarden zurückbilden.

Die Staats- und die Schuldenquote (OECD-Definition), die gemäss der Definition der OECD beide international immer noch im unteren Mittelfeld liegen, haben sich in den vergangenen Jahren weiter erhöht. Während bei der Staatsquote im kommenden Jahr ein leichter Rückgang erwartet wird, dürfte sich die Schuldenquote bestenfalls stabilisieren.

Geldpolitik:

Die Schweizerische Nationalbank hält an ihrer im Jahr 2000 eingeschlagenen neuen Strategie fest. In den vergangenen Jahren hat sie ihre Geldpolitik zunehmend expansiver ausgerichtet. Im Juni dieses Jahres erfolgte dann eine leichte Straffung. Diese dürfte sich jedoch kaum auf die Teuerung auswirken. Für das kommende Jahr rechnet die Nationalbank mit einer Inflationsrate von etwa einem Prozent, längerfristig ohne Änderung ihrer Politik mit deutlich höheren Steigerungsraten. Damit ist zumindest mittelfristig mit einer weiteren Straffung der Geldpolitik zu rechnen.

Im internationalen Umfeld hat die Schweiz nach wie vor sehr niedrige Zinsen. Die Geldmarktzinsen haben gegenüber dem US-Dollar einen Bonus von ca. einem Prozentpunkt, gegenüber dem Euro von ca. 1,5 Prozentpunkten. Es ist zu erwarten, dass dieser Bonus auch in der näheren Zukunft bestehen wird.

Entwicklung und Probleme der öffentlichen Finanzen

Allgemeine Entwicklung:

Die Entwicklung der Bundesfinanzen wird durch die Übertragungen dominiert, die massiv zugenommen haben. Dies gilt nicht nur für die Subventionen an die Sozialwerke des Bundes, sondern in noch stärkerem Masse für die übrigen Übertragungen, z.B. an die Kantone. Teilweise wurde dieser Anstieg mit einem erheblichen Anwachsen der öffentlichen Schulden erkaufte. Anteilsmässig die stärkste Einbusse bei

den Bundesausgaben erlebte der Konsum; dies wurde freilich durch die Ausdehnung des öffentlichen Konsums der Kantone und Gemeinden mehr als ausgeglichen, sodass der Staatskonsum sowohl insgesamt als auch als Anteil am Bruttoinlandsprodukt zugenommen hat. Dagegen ist der Anteil der Investitionen am Bruttoinlandsprodukt wie an den Staatsausgaben nicht nur beim Bund, sondern auch insgesamt zurückgegangen. Die Zinszahlungen schliesslich sind immer noch vergleichsweise niedrig.

Betrachtet man die einzelnen Funktionen des Bundeshaushalts, sieht man einen grossen «Gewinner» sowie einen grossen «Verlierer». Ein massiver Zuwachs ergab sich bei den Ausgaben für soziale Wohlfahrt; sie beanspruchen heute mehr als ein Viertel des Bundeshaushalts und knapp 20 % der Ausgaben aller Gebietskörperschaften und damit insgesamt 5,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben der Sozialversicherungen, die durch Beiträge der Versicherten und nicht durch Zuschüsse der Gebietskörperschaften finanziert werden, in diesen Zahlen nicht enthalten sind. Ein weiterer «Gewinner» sind die Gesundheitsausgaben, die freilich für den Bund bisher nur von untergeordneter Bedeutung sind. Dagegen erlebten die Ausgaben für die Landesverteidigung einen massiven Rückgang; sie machen heute gerade noch 1,3 % des Bruttoinlandsprodukts aus: weniger als ein Viertel der Ausgaben für Bildung oder für soziale Wohlfahrt. Bei den anderen Gruppen gab es zum Teil erhebliche Änderungen bis etwa Mitte der Siebzigerjahre; spätestens seit Anfang der Achtzigerjahre hat sich in den Anteilen nicht mehr viel bewegt.

Neben der Staatsquote ist die Beschäftigungsquote ein Indikator für das Ausmass der Aktivität des Staates. Sie entwickelte sich ähnlich wie die Staatsquote (oder diejenige der Staatsschuld): Besonders niedrige Quoten, welche die Schweiz einst aufzuweisen hatte, gehören der Vergangenheit an. Die Schweiz ist zwar im internationalen Vergleich immer noch in einer relativ guten Position, aber sie hat sich den anderen Staaten angenähert und liegt zum Teil bereits im Mittelfeld. Während sich bei der Staatsquote wie bei der Beschäftigungsquote die wesentlichen Änderungen bereits vor 1990 ergaben, waren die Schulden jedoch bis zu diesem Zeitpunkt eher rückläufig und stiegen erst danach kräftig an.

Dabei lief die Entwicklung in den Kantonen und Gemeinden deutlich anders als beim Bund. Während beim Bund vor allem die Übertragungen an Bedeutung gewannen, war dies bei den Kantonen vor allem der Staatskonsum. Da Letzterer sehr viel personalintensiver ist, hat auch die Beschäftigung in den Kantonen und Gemeinden deutlich stärker zu-

genommen als beim Bund. Der in jüngster Zeit beobachtbare Rückgang der Beschäftigung im öffentlichen Sektor im weiteren Sinn, der sich fast ausschliesslich beim Bund vollzogen hat, ist vor allem auf die Überführung von öffentlichen Betrieben in die Rechtsform von Aktiengesellschaften zurückzuführen, die aber weiterhin weitgehend in staatlichem Eigentum sind.

Beim Bund wird die demografische Entwicklung – ceteris paribus – zu einem weiteren Anstieg der Übertragungen führen. Eine Stabilisierung des Bundeshaushalts im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt erfordert damit eine Verringerung des Staatskonsums. Eine solche Verringerung ging in der Vergangenheit im Wesentlichen auf Kosten der Ausgaben für die Landesverteidigung. Auch wenn hier weitere Einsparungen möglich sind und auch stattfinden werden, ist offensichtlich, dass – mit sinkendem Anteil dieser Ausgaben am Bundeshaushalt – in Zukunft immer weniger Einsparungsmöglichkeiten bestehen werden und damit ein Anstieg der Übertragungen an anderer Stelle ausgeglichen werden muss.

Die sich vor allem aus der Entwicklung der Übertragungen ergebenden Probleme der derzeitigen finanziellen Situation des Bundes, die sich im Defizit und in den im vergangenen Jahrzehnt aufgelaufenen Schulden manifestieren, können durch höheres Wirtschaftswachstum gemildert, aber nicht gelöst werden. Andererseits kann von einer Stabilisierung der Bundesfinanzen langfristig ein positiver Effekt auf das Wirtschaftswachstum ausgehen. Diese Stabilisierung (und damit die Brechung des langfristigen Trends) wird damit in den nächsten Jahren im Zentrum der finanzpolitischen Bemühungen des Bundes stehen müssen.

Die Überlegungen zu den Einzelthemen führten zu folgenden Resultaten:

Staatsquote und wirtschaftliche Entwicklung:

Weder die internationalen Studien noch die Arbeiten über die Schweiz lassen eindeutige Aussagen darüber zu, ob eine Verringerung der staatlichen Aktivität zu einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums führen würde. Der Grund dafür liegt in methodischen Schwierigkeiten. Zum einen besteht zwischen Staatsquote und Wirtschaftswachstum keine einseitige Kausalität: Die staatliche Aktivität hat nicht nur Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, sondern die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst auch die Staatsquote. Statistisch ist es schwierig, diese beiden Wirkungsrichtungen voneinander zu trennen. Oft wird erst gar nicht der Versuch dazu unternommen. Zweitens ist der Zusammenhang zwischen der Staatsquote und dem Wirtschaftswachstum notwendigerweise nicht monoton; damit existiert im Prinzip eine für das

Wirtschaftswachstum optimale Staatsquote. Die Höhe dieser optimalen Quote ist abhängig von der Art des Sozialsystems. Die (schwierig zu beantwortende) Frage ist dann, ob die Quote eines bestimmten Landes niedriger oder höher ist als die – gegeben das jeweilige Sozialsystem – optimale Quote.

Die Tatsache, dass keine statistisch gesicherte Beziehung zwischen der Höhe der Staatsquote und dem Wirtschaftswachstum nachgewiesen werden kann, besagt weder, dass eine solche Beziehung nicht existiert, noch, dass kein politischer Handlungsbedarf besteht. Ausserdem ergibt sich der politische Handlungsbedarf in der Schweiz weniger aus der absoluten Höhe der Staatsquote als aus ihrem lang andauernden Anstieg seit den Sechzigerjahren. Unabhängig davon, wie man die Wirkung der heutigen Höhe der Staatsquote einschätzt, dürfte eine andauernde Fortschreibung der bisherigen Entwicklung kaum sinnvoll sein, da ab einer bestimmten Höhe in jedem Fall negative Auswirkungen auftreten.

Daneben sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass es weniger um das Ausmass der staatlichen Aktivitäten geht als um deren Preis-Leistungs-Verhältnis: Die Bürgerinnen und Bürger sind bereit, im erforderlichen Umfang Steuern zu zahlen, wenn ihnen dafür entsprechende Leistungen in guter Qualität geboten werden. Zudem sollte das Steuersystem, «wachstumsfreundlich» ausgestaltet werden. Politische Initiativen in diesem Bereich (sowie zur Stabilisierung der öffentlichen Schuld) sind mindestens ebenso wichtig wie die Bemühungen zur Stabilisierung der Staatsquote.

Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen:

Die Generationenbilanzierung dient der Quantifizierung jener langfristigen Zahlungsverpflichtungen des öffentlichen Sektors, die in den herkömmlichen Messzahlen der Haushaltsrechnung, dem Budgetdefizit und dem Schuldenstand, nicht erscheinen. Auf diese Weise lässt sich bestimmen, ob die gegenwärtige Fiskalpolitik nachhaltig ist, das heisst, ob sie längerfristig unverändert fortgesetzt werden kann. Eine im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft durchgeführte Untersuchung ergab, dass im Jahr 2001 die nicht gedeckten zukünftigen Zahlungsverpflichtungen etwas über 100 Milliarden Franken und damit 24,5% des Bruttoinlandprodukts betragen. Diese Lücke entspricht einer impliziten Staatsverschuldung, die der explizit ausgewiesenen Staatsschuld von 162 Milliarden Franken hinzugezählt werden muss. Zu beachten ist dabei jedoch, dass die von der Generationenrechnung aufgedeckte Nachhaltigkeitslücke sehr stark von den verwendeten Annahmen abhängt, insbesondere von Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung, die Diskontrate und die zu erwartende Migra-

tion. Für die Berechnungen wurde ein durchschnittliches reales Wachstum von einem Prozent pro Jahr unterstellt. Bereits ein leicht rascheres Wachstum von 1,5% würde genügen, um die Nachhaltigkeitslücke zu schliessen. Allerdings wird die implizite Staatsschuld in dieser Studie unterschätzt, da sie jene implizite Schuld, die sich aus der Deckungslücke der öffentlichen Pensionskassen ergibt und auf über 60 Milliarden Franken geschätzt wird, ausser Acht lässt. Insofern würde auch ein reales Wachstum von 1,5% pro Jahr noch nicht genügen, um die derzeitige finanzpolitische Situation als nachhaltig erscheinen zu lassen.

Finanzreferendum als Ausgabenbremse:

Ein Finanzreferendum dürfte die eidgenössische Finanzpolitik stärker auf die Wünsche der Bürger ausrichten. Entsprechend der empirischen Evidenz aus den Schweizer Kantonen und Gemeinden sind obligatorische Finanzreferenden mit signifikant niedrigeren Ausgaben, Einnahmen und Staatsschulden verbunden. Ein Finanzreferendum ist somit als ergänzendes Instrument zur Schuldenbekämpfung auf Bundesebene prinzipiell geeignet. Eine Möglichkeit wäre ein fakultatives Referendum für neue, einmalige und wiederkehrende Ausgaben mit einem Unterschriftenquorum von 50 000 Stimmberechtigten (wie beim fakultativen Gesetzesreferendum). Die Betragsgrenze sollte sich am Durchschnitt der vorherigen Jahre orientieren und könnte z.B. 0,4% bei einmaligen und 0,04% bei wiederkehrenden Ausgaben betragen. Dies würde derzeit etwa 200 bzw. 20 Millionen Franken entsprechen. Es wäre wünschenswert, ausserdem einer Minderheit beider Kammern die Möglichkeit zu geben, das Finanzreferendum auszulösen.

Bei der Übertragung der kantonalen Erfahrungen auf die Bundesebene stellen sich geringere Probleme als erwartet. Dass der Bund in stärkerem Masse Transferausgaben tätigt, dürfte nicht allzu problematisch sein. Direkt-demokratische Entscheidungen sind nach Erfahrungen in den Vereinigten Staaten und den Schweizer Kantonen dazu geeignet, Verteilungsmassnahmen zu entscheiden. Das Problem der Überregulierung, wonach die Bürger Leistungsgesetze beschliessen, die dazu gehörenden Finanzierungsbeschlüsse aber ablehnen würden, könnte auftreten, muss aber nicht bedeuten, dass die Bürger sich irrational verhalten, sondern könnte sich daraus ergeben, dass sie auf sparsameren Projekten bestehen. Eine Blockadepolitik ist vom Finanzreferendum kaum zu erwarten. Schliesslich sind von einem Finanzreferendum Einspareffekte zu erwarten, weil eine Reihe von Infrastrukturmassnahmen und Subventionen auf der Bundesebene derzeit nicht der Finanzierungsgeheimigung durch das Volk unterstellt ist.

Entflechtung der Haushalte der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften:

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Invalidenversicherung (IV) sind finanziell, aber auch statistisch eng mit dem Bundeshaushalt verflochten. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern haben diese Versicherungen in der Schweiz kein eigenes Konto in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Zudem finanziert die öffentliche Hand von Gesetzes wegen einen festen Teil der Ausgaben der AHV und der IV. Separate Konten auch in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung führen tendenziell zu mehr Transparenz und würden somit eine bessere Grundlage für eine nachhaltige Sozialpolitik bilden. Allerdings liefern sie lediglich eine Momentaufnahme der finanziellen Lage der Sozialversicherungen; eine bessere Transparenz ihrer intertemporalen Verpflichtungen lässt sich dadurch nicht erreichen. Es wäre daher sinnvoll, neben der laufenden Betriebsrechnung der AHV und der IV periodisch auch eine Generationenbilanz zu erstellen.

Die Entflechtung beschränkt sich jedoch lediglich auf eine Umstellung in der Buchhaltung, sollte nach wie vor ein fester Teil der Ausgaben aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt werden. Im Sinne einer grösseren Finanzautonomie der Versicherungen sowie einer grösseren Budgetsicherheit für andere Staatsaufgaben wäre es bedenkenswert, dass sich die Höhe der Bundeszuschüsse an den Staatseinnahmen (oder den Mehrwertsteuereinnahmen) orientiert. Am finanziellen Hauptproblem dieser beiden Versicherungen, das sich aus dem demografischen Umbruch ergibt, würde sich dadurch freilich nichts ändern; dies lässt sich durch eine prozentuale Beteiligung des Staates an den Ausgaben der Versicherungen nicht aus der Welt schaffen. Zumindest aber würden eine separate und transparente Verbuchung der Sozialversicherungen sowie klare Finanzierungsregeln eine wichtige Grundlage für eine nachhaltige Sozial- und damit auch Finanzpolitik bilden.

1. Einleitung

Die Entwicklung der Bundesfinanzen stellt die Politik vor erhebliche Herausforderungen. Nachdem mit Hilfe des «runden Tisches» das Defizitregime der Neunzigerjahre überstanden schien, im Jahr 2000 ein deutlicher Überschuss erwirtschaftet wurde und mit der Einführung der Schuldenbremse ein Instrument gefunden schien, mit welchem die Bundesfinanzen langfristig im Gleichgewicht gehalten werden können, ergab sich bereits im Jahr 2001 wieder ein erhebliches Defizit, welches seitdem anhält, in diesem Jahr sein Maximum erreichen dürfte und nach der Finanzplanung des Bundes zumindest noch bis zum Jahr 2007 anhalten wird. Zwar ist, gemessen an den Quoten der Jahre 1990 bis 1993, die Defizitquote noch vergleichsweise gering. Da aber die Schulden des Bundes seit 1990 stark zugenommen haben, sind auch geringere Defizite heute problematisch. Schliesslich hat sich die Schuldenquote seit damals fast verdoppelt und dem Maastricht-Kriterium von 60 Prozent des Bruttoinlandprodukts stark angenähert.

Gleichzeitig sind in den letzten Jahrzehnten die Staatsausgaben, aber auch die Belastung der Bevölkerung mit Steuern und vor allem mit Abgaben stark angestiegen. Ein Ausgleich der Defizite auf der Einnahmenseite, wie er noch im Jahr 1994 durch die im Jahr davor von den Stimmbürgern genehmigten Beschlüsse der Einführung der Mehrwertsteuer und der Erhöhung der Mineralölsteuer möglich war, trifft heute nicht nur auf stärkeren politischen Widerstand, sondern ist auch aus der Sicht der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz bedenklicher. Da andererseits insbesondere als Folge der demografischen Entwicklung die vom Bund zu leistenden Übertragungen – ceteris paribus – steigen werden, ist eine Anpassung der übrigen Ausgaben erforderlich, soll die Staatsquote nicht weiter steigen. Dass sie aber nicht unbegrenzt weiter steigen kann, dürfte offensichtlich sein, auch wenn man die heutige Situation noch nicht als bedenklich ansieht.

In den letzten Jahrzehnten wurde, wie in *Kapitel 3* dieses Berichts gezeigt wird, diese Anpassungsleistung im Wesentlichen von den Ausgaben für die Landesverteidigung erbracht, deren Anteil an den Ausgaben des Bundes massiv zurückging. In der Zukunft kann diese Anpassungsleistung zumindest nicht mehr in gleichem Masse darüber erfolgen. Sollen die Investitionen nicht zurückgedrängt werden, die – nach allgemeiner Auffassung – für die wirtschaftliche Entwicklung wichtiger sind als die Übertragungen oder der Staatskonsum, müssen

bei Letzteren Abstriche vorgenommen werden. Solche Abstriche können für die Betroffenen schmerzhaft sein, und sie sind, insbesondere in der direkten Demokratie, politisch nicht einfach durchzusetzen.

In der Bevölkerung herrscht gelegentlich der Eindruck, dass zum einen die Leistungen, welche der Staat für seine Bürgerinnen und Bürger erbringt, zurückgehen, zum anderen die Belastung durch Steuern und Abgaben laufend zunimmt. Der Eindruck des Leistungsabbaus mag mit der Umwandlung öffentlicher Unternehmen in (formal) private Gesellschaften zusammenhängen, die zumindest teilweise dem Wettbewerb ausgesetzt sind und dabei auch Leistungen, die jetzt nicht mehr subventioniert werden, abbauen müssen und mussten. Er könnte aber auch damit zusammenhängen, dass zumindest beim Bund der Anteil des Staatskonsums an seinem Haushalt stark zurückgegangen ist, während die Übertragungen erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Der gleichzeitige Ausbau des Personalbestands spricht freilich eher gegen diese Vermutung.

Angesichts dieser Situation beschloss die Kommission für Konjunkturfragen zu Beginn dieses Jahres, den diesjährigen Jahresbericht unter das Thema der Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen zu stellen. Dies bedeutet, dass ausser dem Berichtsteil (*Kapitel 2*), der wie auch in den vorhergehenden Jahren die Situation und die Aussichten der schweizerischen Volkswirtschaft darstellt und erläutert, die übrigen Teile sich dem Thema der öffentlichen Finanzen widmen.

Hierzu erfolgt zunächst im *3. Kapitel* eine Bestandsaufnahme der Entwicklung der öffentlichen Finanzen in der Schweiz seit dem Jahr 1960. Wir unterscheiden zwischen den Ebenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, auf der Ausgabenseite zwischen staatlichem Konsum, staatlichen Investitionen, Übertragungen und Zinszahlungen, und bei den Einnahmen zwischen (direkten und indirekten) Steuern und Vermögenserträgen. Zudem wird die Entwicklung der Schulden erfasst.

In einem zweiten Schritt werden – entsprechend dem Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen als einer Kommission des Bundesrates – die Bundesfinanzen detaillierter betrachtet. Dabei geht es wiederum um eine aggregierte Betrachtung nach Ausgabenkategorien. Auch ist interessant, wie sich die Finanzen des Bundes im Vergleich zu jenen der Kantone und Gemeinden entwickelt haben. Danach betrachten wir im dritten Schritt einzelne Ausgabenbereiche, wie z.B. die Landwirtschaft oder

die Landesverteidigung, um zu sehen, inwieweit sich für diese Bereiche Abweichungen von der allgemeinen Entwicklung eingestellt haben. Schliesslich stellen wir die Entwicklung der Beschäftigung im Bund sowie im öffentlichen Dienst insgesamt dar. Wie die Staatsquote ist auch die Beschäftigungsquote ein Indikator für den Einfluss des Staates auf die private Wirtschaft. Da die beiden Quoten unterschiedliche Vor- und Nachteile haben, macht es Sinn, beide zu betrachten und deren Entwicklung miteinander zu vergleichen.

Eine detaillierte Beschreibung der historischen Entwicklung lässt Trends erkennen, ermöglicht aber weder deren Einschätzung noch können daraus politische Massnahmen direkt abgeleitet werden. Daher werden in *Kapitel 4* einzelne Themen bearbeitet, die hier Hilfestellung leisten können. Zunächst wird das Verhältnis zwischen der staatlichen Aktivität und der wirtschaftlichen Entwicklung untersucht. Schliesslich sind die Höhe der Staatsquote und deren Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum gerade auch in der Schweiz ein politisch umstrittenes Thema. Zwar ist weder bestritten, dass eine ständig wachsende Staatsquote negative Auswirkungen hat, noch, dass das «Preis-Leistungs-Verhältnis» für die Auswirkungen der staatlichen Aktivität auf die wirtschaftliche Entwicklung wesentlich ist, aber ob – gegeben das heutige Preis-Leistungs-Verhältnis – die Staatsquote der Schweiz (schon) zu hoch ist, darüber lässt sich streiten. Die empirischen Arbeiten, die hierzu vorliegen, sind wenig eindeutig. In *Kapitel 4.1* geht es daher neben der Darlegung einiger grundsätzlicher Überlegungen vor allem darum, die existierende empirische Literatur zusammenzufassen und aufzuzeigen, was die Gründe für die sehr unterschiedlichen Ergebnisse sein können.

Unabhängig davon, ob das heutige Ausmass der staatlichen Aktivität beibehalten, ausgeweitet oder verringert werden soll, stellt sich die Frage, ob es nachhaltig, d.h. überhaupt langfristig durchzuhalten ist, oder ob eine «Nachhaltigkeitslücke» besteht. Diese Frage kann weder mit einem Blick auf das Budgetdefizit noch auf den Schuldenstand wirklich beantwortet werden, selbst wenn man deren langfristige Entwicklung betrachtet, da die Antwort wesentlich von Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung, die Diskontrate und die zu erwartende Migration abhängt. Die Generationenbilanzierung, die in *Kapitel 4.2* vorgestellt wird und deren Ergebnisse für die Schweiz dort diskutiert werden, ist ein Verfahren, welches zumindest eine tendenzielle Antwort auf die Frage nach der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ermöglicht.

Wenn die Expansion der staatlichen Ausgaben eingeschränkt werden soll, macht es Sinn, nach zusätzlichen neuen Instrumenten zu fragen, die dabei helfen könnten. Ein solches Ins-

trument ist das Ausgabenreferendum. Dieses Instrument war im Jahr 1995 vom Bundesrat in seinem Vorschlag zur Reform der Volksrechte enthalten, fand dann aber im Parlament keine Unterstützung. Inzwischen scheint die Unterstützung sowohl im Parlament als auch bei bestimmten Interessengruppen deutlich gewachsen zu sein. Daher ist die Möglichkeit, dass es in den nächsten Jahren eingeführt wird, nicht mehr völlig von der Hand zu weisen. *Kapitel 4.3* arbeitet nicht nur die Erfahrungen auf, die mit diesem Instrument in Kantonen und Gemeinden gemacht wurden, sondern diskutiert auch Vorteile und Probleme eines solchen Referendums sowie die Möglichkeiten seiner Ausgestaltung auf Bundesebene.

Schliesslich geht es um ein Problem, welches zunächst als ein rein statistisches erscheinen könnte: die Frage, wie die staatlichen Sozialversicherungen in der Staatsrechnung behandelt werden sollen. Es wäre vermutlich sinnvoll und böte eine bessere Grundlage für politische Entscheidungen, wenn die Konten der staatlichen Sozialversicherungen AHV und IV stärker getrennt von den Konten der öffentlichen Haushalte geführt würden; separate Konten führen tendenziell zu mehr Transparenz und bilden somit eine bessere Grundlage für eine nachhaltige Finanz- und Sozialpolitik. Daher wird in *Kapitel 4.4* die Entflechtung der Haushalte der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften diskutiert, aber auch eine mögliche Neugestaltung der Übertragungen des Bundes an die Sozialversicherungen AHV und IV, insbesondere eine Ablösung der bisherigen Subventionen durch Mehrwertsteuerprozente.

In diesem Jahresbericht «fehlt» eine Diskussion der Schuldenbremse, des wohl wichtigsten im Bund derzeit zur Verfügung stehenden Instruments zur Förderung der Nachhaltigkeit seiner Finanzen. Dies hat zwei Gründe. Zum einen wurde in *Kapitel 3.3* des Jahresberichts 2002 bereits ausführlich darauf eingegangen, auch im Vergleich mit den entsprechenden kantonalen Institutionen. Die empirische Evidenz, die damals hierzu vorlag, wurde dort vorgestellt, und sie wird durch einige neuere Arbeiten zu diesem Thema weiter gestützt. Zweitens wurde die ursprünglich für das Jahr 2003 anvisierte volle Wirksamkeit der Schuldenbremse vom Parlament im Jahr 2003 durch den Erlass einer Übergangsregelung auf das Jahr 2007 verschoben, um in der Zwischenzeit das strukturelle Defizit schrittweise abtragen zu können. Obwohl sie bereits im Jahr 2001 von den Stimmbürgern gutgeheissen wurde und auch wenn Bemühungen erkennbar sind, ihre Vorgaben zu erfüllen, kann daher bis heute nicht abgeschätzt werden, inwieweit die Schuldenbremse die in sie gesetzten Erwartungen tatsächlich erfüllen wird. Insofern schien uns eine Diskussion dieses Instruments in diesem Jahresbericht nicht erforderlich.

2. Wirtschaftslage und Makropolitik

2.1 Weltwirtschaftliche Lage und Aussichten

2.1.1 Übersicht über die konjunkturelle Entwicklung 2001–2003

Das Weltwirtschaftswachstum hat die seit 2001 andauernde Schwächephase in der 2. Jahreshälfte 2003 überwunden. Der weltweite Konjunkturabschwung im Jahr 2001 mit rückläufigen Ausrüstungs- und Lagerinvestitionen sowie abnehmenden Ein- und Ausfuhren wich zwar bereits Ende desselben Jahres einer wieder merklich zunehmenden gesamtwirtschaftlichen Produktion. Diese Erholung konnte sich jedoch nicht festigen. Ende 2002 kam es erneut zu einer Abschwächung, die auch in der 1. Hälfte 2003 anhielt. Nach der Jahresmitte zogen dann die Exporte spürbar an. Auch die Ausrüstungsinvestitionen nahmen in einzelnen Volkswirtschaften kräftig zu bzw. zeigten deutliche Anzeichen einer Stabilisierung. Insbesondere in den USA stieg zudem der private Konsum stark an, sodass das Bruttoinlandprodukt (BIP) deutlich expandierte. China verzeichnete ebenfalls ein kräftiges Wirtschaftswachstum. Von dieser erhöhten Nachfrage vermochten vor allem Japan und andere asiatische Staaten zu profitieren, aber auch die europäischen Länder. Der Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion in der EU verstärkte sich allerdings nur wenig. Dynamisch verlief die Wirtschaftsentwicklung in den Ländern Mitteleuropas.

Mit dem Ende des Irak-Kriegs und der Überwindung der SARS-Epidemie, die vor allem einzelnen asiatischen Volkswirtschaften zugesetzt hatte, waren die Belastungen für die Weltwirtschaft in der 2. Hälfte 2003 deutlich geringer geworden. Die meisten Aktienmärkte schlossen das vergangene Jahr mit kräftigen Kursgewinnen ab, nachdem die Notierungen im März noch neue Tiefstände erreicht hatten. Der Preisrückgang beim Rohöl im Frühjahr war hingegen nur vorübergehend; bereits im Sommer 2003 ist er wieder deutlich angestiegen. Seitdem hat sich die Aufwärtsentwicklung fortgesetzt.

2.1.2 Wirtschaftslage 2003

USA

Die Expansion der Volkswirtschaft hat sich im Verlauf des Jahres 2003 merklich beschleunigt. Für das Gesamtjahr resultierte ein BIP-Zuwachs von 3,0 %, nach 1,9 % im Vorjahr. So setzten die Ausrüstungsinvestitionen bereits im 1. Quartal zu einer Erholung an. Zudem

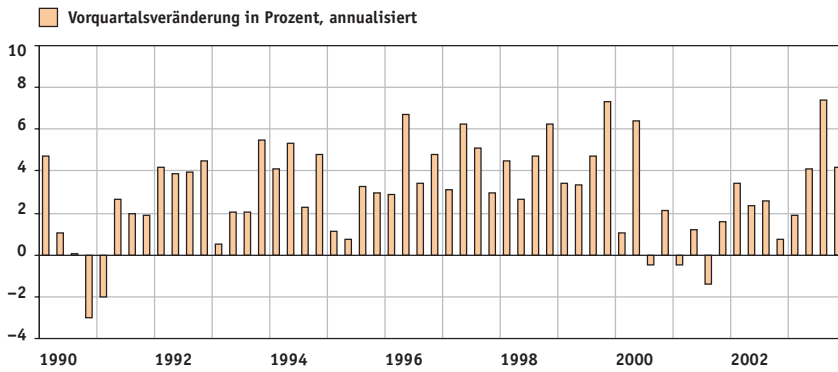
ging eine seit 2001 andauernde Phase rückläufiger oder nur leicht zunehmender Exporte im 2. Halbjahr 2003 zu Ende. Schliesslich weiteten sich die privaten Konsumausgaben, die bereits während des Konjunkturabschwungs infolge einer sehr expansiven Wirtschaftspolitik relativ deutlich zugenommen hatten, überaus kräftig aus. Dies war hauptsächlich auf die im 3. Quartal wirksam werdenden Einkommenssteuersenkungen zurückzuführen. Die Auswirkungen der seit Ende 2001 wieder aufwärts gerichteten gesamtwirtschaftlichen Produktion auf den Arbeitsmarkt waren jedoch bescheiden. Lag die Arbeitslosenquote im Durchschnitt des Jahres 2002 bei 5,8 %, stieg sie bis Juni 2003 auf 6,3 %, bevor sie bis Dezember auf 5,7 % sank. Dieser Rückgang war aber primär eine Folge der abnehmenden Arbeitsmarktbeteiligung. Die Beschäftigung nahm nur wenig zu.

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Anstieg der Konsumentenpreise 2003 erhöht. Die durchschnittliche Jahreststeuerung lag bei 2,2 %, nach 1,7 % im Jahr 2002. Im Jahresverlauf schwächte sich der Preisdruck jedoch ab, von 2,6 % im Januar auf noch 1,8 % Ende Jahr. Die um die volatilen Komponenten Nahrungsmittel und Energie bereinigte Kernrate bildete sich sogar von 1,9 % Anfang Jahr auf 1,1 % im Dezember zurück.

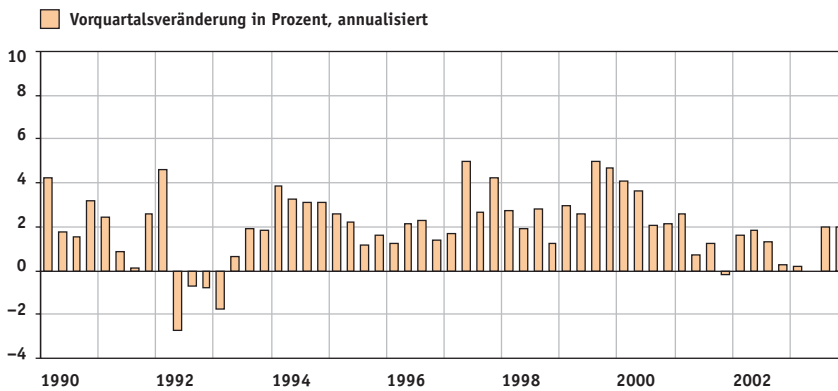
EU

Die Ende 2002 eingetretene Stagnationsphase wich im 2. Halbjahr 2003 einer Belebung. Das BIP weitete sich 2003 um 0,8 % aus, nach 1,0 % im Vorjahr. Als Motor für die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion erwies sich hauptsächlich die Erholung der Exporte. Das sich verbessernde internationale Umfeld hat dazu beigetragen, dass die Ausrüstungsinvestitionen ebenfalls wieder anstiegen. Wenig Unterstützung für die Erholung kam vom privaten Konsum. Nach einem schwachen Zuwachs im 1. Halbjahr expandierte der Konsum auch in der 2. Jahreshälfte nur leicht stärker. Hinter dem EU-Aggregat verbergen sich allerdings deutliche Divergenzen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten. Während in Deutschland der private Konsum in dieser Zeit zurückging, weiteten beispielsweise die privaten Haushalte in Grossbritannien ihre Ausgaben merklich aus, stimuliert durch einen anhaltenden Anstieg der Immobilienpreise sowie eine Verbesserung der ohnehin bereits günstigen Arbeitsmarktlage. In Deutschland hingegen nahm die Beschäftigung weiter ab, und die Arbeitslosenquote

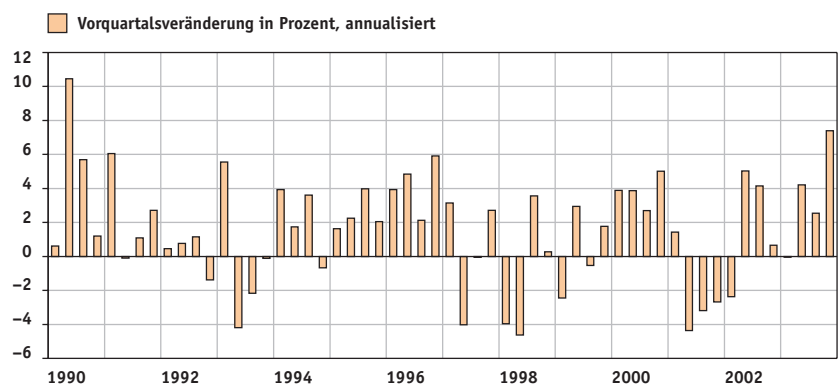
Grafik 2.1: USA – Entwicklung des realen BIP



Grafik 2.2: EU(15) – Entwicklung des realen BIP



Grafik 2.3: Japan – Entwicklung des realen BIP



teren Jahresverlauf etwas ab. Erreichte die Teuerung im Frühjahr 2003 2,3 % (Euro-Raum: 2,4 %), ging sie bis Dezember wieder auf 1,8 % zurück (Euro-Raum: 2,0 %). Die Entwicklung der um die Komponenten Nahrungsmittel, Energie, Tabak und Alkohol bereinigten Kernrate verlief ähnlich. Lag sie Anfang 2003 bei 1,8 %, wurden für Dezember 1,4 % berechnet.

Neue Mitgliedsländer der EU

Die Wirtschaftsaktivitäten in den mittelost-europäischen Ländern¹, die per 1. Mai 2004 zusammen mit Malta und Zypern der EU beigetreten sind, haben im Verlauf des Jahres 2003 an Dynamik gewonnen. Während die Eintrübung der Konjunkturlage in den Haupthandels- und Investorenländern im 1. Halbjahr 2003 Spuren in den Export- und Investitionszahlen hinterliess, schlug sich nach der Jahresmitte die anziehende Konjunktur in den Abnehmerländern rasch in einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion nieder. Als eigentliche Konjunkturstütze erwies sich in den meisten Volkswirtschaften aber die private Konsumnachfrage.

Japan

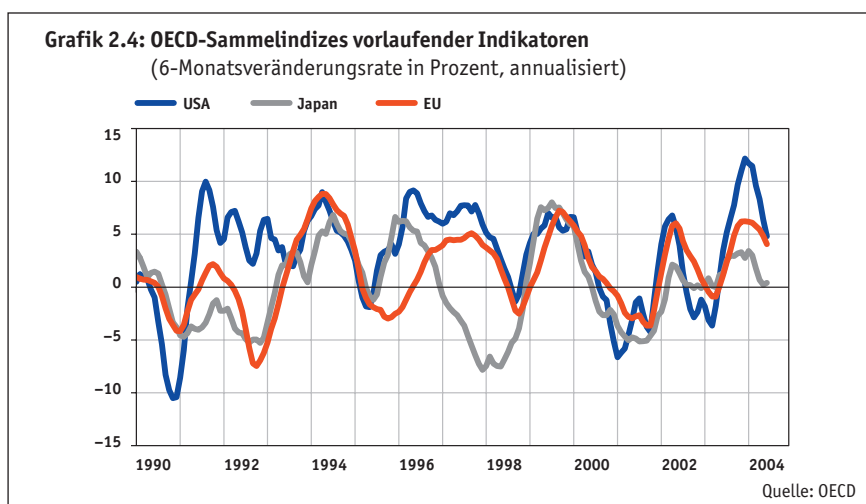
Die Wirtschaftslage in Japan hat sich im Verlauf von 2003 belebt, sodass nach dem BIP-Rückgang von 0,3 % im Jahre 2002 im Jahre 2003 ein Wachstum von 2,5 % zu verzeichnen war. Als Hauptquelle dieser Entwicklung erwiesen sich die kräftig wachsenden Ausfuhren. Dabei konnte die Exportwirtschaft insbesondere von der starken Nachfrage aus den asiatischen Nachbarländern profitieren, aber auch die Lieferungen in die USA und die EU stiegen an. Im Sog der deutlich anziehenden Exporte ist ebenfalls eine Erholung der Ausrüstungsinvestitionen in Gang gekommen. Zudem stieg auch die Konsumnachfrage – nach einer Schwächephase im 1. Halbjahr – ab der Jahresmitte etwas beschleunigt an. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt dürfte leicht stützend gewirkt haben. So ist der Beschäftigungsrückgang im Verlauf von 2003 praktisch zum Stillstand gekommen. Die Verringerung der Arbeitslosenquote von 5,5 % Anfang 2003 auf 4,9 % im Dezember ist allerdings hauptsächlich auf ein sinkendes Arbeitsangebot zurückzuführen.

Die Entwicklung der Konsumentenpreise bot ebenfalls wenig Anreize zum zeitlichen Aufschub der Konsumnachfrage. Betrug die Deflation im Durchschnitt 2002 noch 0,9 %, schwächte sich der Preisrückgang im vergangenen Jahr auf 0,3 % ab. Dahinter verbirgt sich eine Reihe von Sonderfaktoren, wie eine Erhöhung der Tabaksteuer, Veränderungen in der Krankenversicherung und ein kräftiger Anstieg der Reispreise.

erhöhte sich von 8,7 % im Jahresdurchschnitt 2002 auf 9,6 % Ende 2003. In der EU insgesamt stabilisierte sich die Arbeitsmarktlage. Stieg die Arbeitslosenquote von 7,3 % im Sommer 2001 auf 7,9 % eineinhalb Jahre später an, verharrte sie seit April 2003 bei 8,1 %.

Nachdem sich die Konsumentenpreise Anfang 2003 leicht erhöht hatten, hauptsächlich bedingt durch die unter anderem infolge des Irak-Konflikts anziehenden Rohölnotierungen, schwächte sich der Preisdruck im wei-

¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.



Weitere Regionen

Ähnlich wie in Japan hat sich das Wirtschaftswachstum in den Schwellenländern Asiens im 2. Halbjahr 2003 deutlich beschleunigt. Einerseits ist diese Entwicklung auf die wieder stark steigenden Exporte zurückzuführen. Andererseits hat sich in der überwiegenden Zahl der Staaten der private Konsum belebt, nachdem der epidemische Ausbruch der Lungenkrankheit SARS relativ rasch unter Kontrolle gebracht worden war.

In Lateinamerika stabilisierte sich die Konjunkturlage. Die gestiegene Nachfrage in Asien und den USA führte zu einer spürbaren Belebung der Exporte. Zudem stiegen die Exportpreise (auch ohne Berücksichtigung des Erdöls) im Durchschnitt stärker als jene der Importe, sodass sich die Terms of Trade der Region verbesserten. Die Volkswirtschaften Argentiniens und Venezuelas konnten sich weiter von den zuvor erfolgten Einbrüchen erholen.

2.1.3 Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen

In der Wirtschaftspolitik zeichnet sich eine Wende ab, sowohl in der Geld- wie auch Finanzpolitik. Im Jahr 2003 wurde der Expansionsgrad der Geldpolitik in den drei grossen Wirtschaftsregionen USA, EU und Japan noch etwas erhöht. Im laufenden Jahr erfolgte eine Zinswende in den USA; im Euro-Raum wird eine solche im späteren Verlauf von 2005 erwartet. Nur in Japan dürften die monetären Behörden den bisherigen expansiven Kurs auch im nächsten Jahr beibehalten.

Die Bank of England hat als erste bedeutende Zentralbank im November 2003 eine Zinswende eingeleitet.² Das Fed folgte im Juni des laufenden Jahres und straffte den geldpolitischen Kurs nochmals leicht im August. Die Realzinsen befinden sich aber nach wie vor im negativen Bereich, und es muss weiterhin von einer expansiven Geldpolitik gesprochen werden. Eine weitere Rücknahme des geldpolitischen Expansionsgrades in diesem und im nächsten Jahr ist zu erwarten. Im Euro-Raum

hatte die Europäische Zentralbank den geldpolitischen Kurs in der 1. Jahreshälfte 2003 zusätzlich gelockert, die Realzinsen bewegen sich seitdem ebenfalls nahe null. Andererseits wirkte sich die deutliche Aufwertung des handelsgewichteten Aussenwerts des Euro im Jahr 2003 restriktiv auf die monetären Rahmenbedingungen aus. Nicht zuletzt angesichts einer sich abzeichnenden eher moderaten konjunkturellen Erholung wird die Zinswende im Euro-Raum erst im Verlauf von 2005 erwartet. In Japan war der Tagesgeldsatz bereits nahe der Nulllinie, und die monetären Behörden waren bestrebt, die expansive Ausrichtung der Geldpolitik beizubehalten. Dieser Kurs dürfte 2004 und im kommenden Jahr fortgesetzt werden.

Die Finanzpolitik, die im Falle der USA auch im laufenden Jahr konjunkturstützend und in der EU annähernd neutral ausgerichtet ist, dürfte 2005 eine Straffung erfahren. Nach der kräftigen Lockerung des finanzpolitischen Kurses in den letzten Jahren und der Ausweitung des Staatsdefizits auf 3,5 % des BIP im Jahr 2003 wird er in den USA im kommenden Jahr restriktiv ausgerichtet sein. In der EU, wo nahezu die Hälfte der Mitglieder im Jahr 2003 Fehlbeträge im Staatshaushalt von über den im Maastricht-Vertrag vereinbarten 3 % des BIP aufwiesen und eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen anstreben (müssen), sind für das laufende Jahr kaum noch Anregungen zu erwarten. Im kommenden Jahr dürfte sich der finanzpolitische Kurs restriktiv auswirken. In Japan wird vor dem Hintergrund einer Staatsverschuldung, die über 165 % des BIP beträgt, weiterhin ein tendenziell leicht restriktiver finanzpolitischer Kurs verfolgt.

2.1.4 Entwicklung 2004 und Aussichten 2005

Die Erholung der internationalen Konjunktur hat sich in der 1. Jahreshälfte 2004 fortgesetzt. Dank eines breit abgestützten Wirtschaftswachstums in den USA hält die von der Exportwirtschaft ausgehende Konjunkturerholung in der EU und Japan an. Die im Sommer vorliegenden Prognosen einiger öffentlicher Institutionen gehen von einem leicht beschleunigten Wachstum in der EU aus. Die OECD-Sammelindizes der vorlaufenden Indikatoren deuten jedoch auf eine Verlangsamung der Wachstumsdynamik in allen drei Wirtschaftsräumen hin. So nimmt die 6-Monatsveränderungsrate der Indizes seit einigen Monaten ab.

Gemäss Umfrageergebnissen hat sich das Vertrauen in der Industrie und bei den Konsumenten seit einem Tief Mitte 2003 erholt. In den letzten Monaten hat sich die Zuversicht der Konsumenten allerdings nicht weiter verbessert. Etwas optimistischer zeigen sich die Industrie- und Dienstleistungsunternehmen. Demgegenüber weisen die Aktienkurse wieder

² Siehe auch Kapitel 2.5.

eine Abwärtstendenz auf, während der Rohölpreis angestiegen ist. Das Fass Öl wird im Sommer 2004 deutlich über 40 US-Dollar gehandelt.

Die Expansion der US-Wirtschaft setzt sich im laufenden Jahr und 2005 fort. Die seit dem 1. Quartal 2003 zu beobachtende Erholung der Ausrüstungsinvestitionen dürfte anhalten. Die verbesserte Finanzlage der Unternehmen und positive Absatzaussichten sowie nach wie vor günstige Finanzierungsbedingungen lassen eine weitere Zunahme der Unternehmensinvestitionen erwarten. Ende des laufenden Jahres fallen temporäre Steuererleichterungen zugunsten von Unternehmen weg. Die Finanzpolitik wird sich 2005 auch dämpfend auf den privaten Konsum auswirken. Eine graduelle Zunahme der Beschäftigung dürfte aber die private Konsumnachfrage stützen. Die Verlaufswachstumsrate des BIP, die ausgehend von einer Situation der Unterauslastung noch Anfang 2004 über dem Potenzialwachstum lag, wird sich tendenziell in Richtung Potenzialwachstum abschwächen.

Nach der relativ moderaten Erholung der gesamtwirtschaftlichen Produktion in der EU im 2. Semester 2003 hat sich das Wirtschaftswachstum Anfang 2004 etwas beschleunigt. Der weltweite Konjunkturaufschwung und das Ende des Rückgangs bei den Ausrüstungsgütern lassen eine Fortsetzung der von den Exporten getragenen Erholung erwarten, wenn gleich sich diese aussenwirtschaftliche Impulse nicht zuletzt infolge der erwarteten Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in den USA verringern dürften. Verbunden mit günstigen Finanzierungsbedingungen werden die von der Exportwirtschaft ausgehenden stimulierenden Wirkungen auf die Investitionstätigkeit anhalten. Schliesslich dürfte das anziehende Wirtschaftswachstum allmählich auf den Arbeitsmarkt übergreifen. Während eine zunehmende Beschäftigung die private Konsumnachfrage stützt, sind belastende Auswirkungen von den bereits umgesetzten bzw. angekündigten Reformen der Sozialwerke zu erwarten. Dies trifft insbesondere für Deutschland zu, wo das zeitweise Hin und Her in der Reformpolitik zu einer Verunsicherung der Wirtschaftsakteure beigetragen haben dürfte. Trotz deutlicher Erholung im deutschen Exportsektor muss weiter von einer nur schwachen Belebung der privaten Konsumnachfrage ausgegangen werden. Demgegenüber ist eine anhaltend dynamische Entwicklung in den neuen Mitgliedsländern der EU zu erwarten. Nebst einer beschleunigten Zunahme der Exporte und Anlageinvestitionen dürfte auch der Anstieg der privaten Konsumausgaben eine wichtige Konjunkturstütze bleiben. Die Verlaufswachstumsrate des BIP der EU insgesamt dürfte sich in der Nähe des Potenzialwachstums bewegen.

Die konjunkturelle Belebung in Japan, ebenfalls induziert durch anziehende Exporte, in deren Folge auch die Ausrüstungsinvestitionen anstiegen, dürfte sich fortsetzen. Nach den bereits sehr hohen Zuwachsraten 2003 und Anfang 2004 ist für die nächsten Quartale jedoch mit einer Normalisierung zu rechnen. Nach einem Beschäftigungsaufbau in diesem Jahr dürften mit Nachlassen der Export- und Investitionsimpulse auch die Beschäftigungseffekte wieder schwächer werden. Es wird daher nur eine temporäre Belebung der privaten Konsumnachfrage erwartet, und die japanische Konjunktur bleibt auf Aussenimpulse angewiesen.

Auch in den anderen Ländern Asiens ist der Export weiterhin eine treibende Kraft, aber die Binnennachfrage dürfte ebenfalls lebhaft bleiben. In China hat die Sorge um mögliche konjunkturelle/ sektorale Überhitzungserscheinungen dazu geführt, dass mehr Gewicht auf ein ausgewogenes Wachstum gelegt wird. Das Wachstum dürfte sich deshalb etwas verlangsamen. Umgekehrt kann für Lateinamerika vor dem Hintergrund des günstigen weltwirtschaftlichen Umfelds eine leichte Beschleunigung der wirtschaftlichen Expansion erwartet werden dank einer weiteren binnenwirtschaftlichen Stabilisierung.

In vielen Regionen der Welt ist der Export weiterhin die treibende Kraft des Wirtschaftswachstums. Gerade auch in der EU und Japan scheinen die inländischen Auftriebskräfte noch schwach zu sein, sodass beide Wirtschaftsräume verletzlich für externe Schocks sind, wie beispielsweise einen lang anhaltend hohen Rohölpreis.

2.2 Lage der schweizerischen Wirtschaft und Aussichten

2.2.1 Einleitung

Nachdem bereits im Laufe des Jahres 2000 erste Abschwächungstendenzen zu beobachten gewesen waren, trübte sich die konjunkturelle Lage in der Schweiz im 1. Halbjahr 2001 ein. Eine wesentliche Ursache dieser konjunkturellen Verschlechterung war die Abkühlung der Weltkonjunktur, die zu einem Rückgang der Schweizer Exporte³ geführt hat. Die Absatzprobleme der Exporteure übertrugen sich über den Kapazitätszusammenhang auf die Schweizer Binnenwirtschaft: Aufgrund der schlechter ausgelasteten Kapazitäten wurden die Unternehmen sowohl bei ihren Investitionen als auch bei der Einstellung von Personal zurückhaltender. Die Investitionstätigkeit nahm ab.⁴ Ende 2001 setzte ein Beschäftigungsrückgang ein. Die Inlandnachfrage wurde schwächer.

Neben der internationalen Konjunkturabschwächung wurde die Schweizer Wirtschaft von weiteren bedeutenden Ereignissen in be-

3 Die Komponenten des Bruttoinlandsprodukts sind – wenn nicht anders erwähnt – preisbereinigt (zu Preisen von 2000) sowie saisonbereinigt. Die Exporte und Importe wurden um die nicht konjunkturelevanten Ausfuhren und Einfuhren von Edelmetallen, Edel- und Schmucksteinen sowie Kunstgegenständen und Antiquitäten bereinigt. Diese Bereinigung ist BIP-neutral.

4 Im Bereich der Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologie spielten zudem der weit fortgeschrittene Aufbau der IT-Kapazität, enttäuschte Erwartungen (Internet u.a.) sowie der langsamere technologische Wandel eine Rolle.

sonderer Weise negativ beeinflusst, die dazu führten, dass das BIP-Wachstum von Mitte 2001 bis Mitte 2003 hinter dem BIP-Verlauf sowohl in den USA als auch in der EU zurückblieb. Einerseits verschlechterte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure durch die Aufwertung des Frankens – insbesondere im Euro-Raum (vgl. Kap. 2.5). Andererseits wurde die Schweizer Wirtschaft durch die Kursrückgänge an den Aktienbörsen aufgrund ihres relativ bedeutenden Finanzsektors stärker getroffen als zahlreiche andere Volkswirtschaften.

Im 2. Halbjahr 2003 setzte in der Schweiz eine konjunkturelle Erholung ein. Diese war von Beginn weg relativ breit abgestützt. Die Impulse kamen sowohl aus dem internationalen Umfeld als auch aus der Binnenwirtschaft. Einer deutlich anziehenden Exportnachfrage standen eine Zunahme des privaten Konsums sowie der Ausrüstungsinvestitionen als auch eine verstärkte Bautätigkeit gegenüber. Diese Erholung fiel – gemessen am BIP-Wachstum – im historischen Vergleich allerdings eher schwach aus. So war das Verlaufswachstum (Veränderung gegenüber Vorquartal) beispielsweise im Aufschwungjahr 1997 um einiges stärker. Belastend wirkten insbesondere die mit Ausnahme des Wohnbaus schwache Bautätigkeit sowie der anhaltende Lagerabbau. Im Jahresergebnis für 2003 wird die konjunkturelle Erholung noch nicht sichtbar (–0,4%); der Rückgang in der ersten Jahreshälfte dominiert.

2.2.2 Kräftige Zunahme der Exporte im 2. Halbjahr 2003

Die konjunkturelle Erholung im internationalen Umfeld führte ab dem 3. Quartal 2003 zu einer spürbaren Belebung der Nachfrage nach Schweizer Exportprodukten. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die Abwertung des Frankens gegenüber dem Euro im 2. und 3. Quartal 2003. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportunternehmen im EU-Raum verbesserte sich. Wie in der Vergangenheit mit einer leichten Verzögerung gewann die Warenausfuhr in die EU im 4. Quartal 2003 denn auch wesentlich an Fahrt. Die Exporte in die USA stiegen bereits ab dem 2. Quartal 2003 kräftig an, schwächten sich jedoch im 4. Quartal – teilweise wechselkursbedingt – wieder merklich ab. Bei den Warenlieferungen in die übrigen aussereuropäischen Industrieländer resultierte ab dem 3. Quartal 2003 ein kräftiger Anstieg. Insgesamt erhöhten sich die Warenexporte im 2. Halbjahr 2003 deutlich mit (annualisierten) Zuwachsraten im Bereich von 10%. Nach Gütergruppen betrachtet war dieser Anstieg breit abgestützt. Sowohl bei den Halbfabrikaten, als auch bei den Investitions- wie den Konsumgütern waren deutliche Zuwächse zu beobachten. Allerdings

dürfte die Entwicklung bei den Exporten von Investitionsgütern durch die Reexporte von Verkehrsflugzeugen im Rahmen von Flottenerneuerungen der Swiss etwas überzeichnet worden sein (vgl. Kap. 2.3.4).

Zu Beginn des laufenden Jahres begann sich die Zunahme der Warenexporte abzuschwächen. Diese Abschwächung darf aber nur teilweise als durch konjunkturelle Fundamentalfaktoren bedingt (z. B. Dollarabwertung) interpretiert werden, sie ist auch auf Sondereffekte in den Verwendungszweckgruppen Konsumgüter⁵ bzw. Investitionsgüter⁶ zurückzuführen.

Die Dienstleistungsexporte wiesen im 3. und 4. Quartal 2003 eine lebhaftere Entwicklung auf. Dies dürfte einerseits auf die infolge der steigenden Aktienkurse höheren Kommissionserträge der Schweizer Banken aus dem Geschäft mit ausländischen Kunden zurückzuführen sein. Andererseits wird ein Normalisierungseffekt im Fremdenverkehrsbereich eine gewisse Rolle gespielt haben (Ende der SARS-Krise, geringere Bedrohung durch Irak-Krieg u.a.). Das Jahresergebnis fiel leicht positiv aus (0,6%). In der 1. Hälfte des laufenden Jahres hingegen resultierte ein Rückgang.

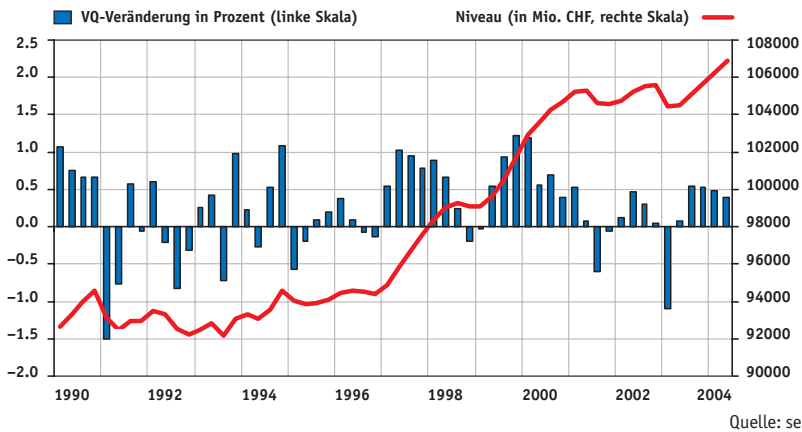
2.2.3 Steigende Bauinvestitionen dank deutlich höherer Wohnbautätigkeit

Die Bauinvestitionen erhöhten sich im vergangenen Jahr um 1,8%. Im 1. und 2. Quartal 2004 hielt diese Aufwärtstendenz an. Treibende Kraft war der Wohnungsbau. Dieser stieg geradezu sprunghaft um (nominal) 14,9% an – eine Entwicklung, deren Ausmass angesichts der gemeldeten Bauvorhaben (+3,1%) eher überraschend war. Ausser der niedrigen Leerwohnungsbestände dürften optimistische Erwartungen der Investoren eine nicht unbedeutende Rolle gespielt haben. Ab 2001 stiegen die Mietpreise stärker als die Preise im Mehrfamilienhausbau, und das Zinsniveau bildete sich zurück, was insgesamt die Rendite von Wohnbauten verbessert haben dürfte. Zudem können Portfolioumschichtungen weg von Wertpapieren hin zum Wohnungsbau die Wohnbautätigkeit zusätzlich verstärkt haben. In den übrigen Bauwerkategorien wurde im vergangenen Jahr weniger investiert als im Jahr 2002. Deutlich war der Rückgang insbesondere im industriell-gewerblichen Hochbau (–15,8%). Die Investoren hielten sich u.a. aufgrund der hohen Leerstände im Bereich der Büroflächen bei der Realisierung von Projekten zurück. Wie im industriell-gewerblichen Hochbau gingen auch die Investitionen im Tiefbau markant zurück (–7,3%). Dieser Rückgang ist einerseits Ausdruck der geringeren Investitionsaktivität der öffentlichen Hand, andererseits rührt er von einem Basiseffekt her, der sich durch die hohen Investitionen im Zusammenhang mit der NEAT im Jahr 2002 ergibt.

5 Die Gruppe der Konsumgüterausfuhren wird von den Pharma-Exporten dominiert. Wie bereits verschiedentlich in der Vergangenheit scheint das Ergebnis durch eine Sortimentsverschiebung, welche von den Mittelwertindizes als Preissteigerung ausgewiesen wird, geprägt zu sein. Die realen Exporte im Konsumgüterbereich dürften daher effektiv leicht höher ausgefallen sein als ausgewiesen.

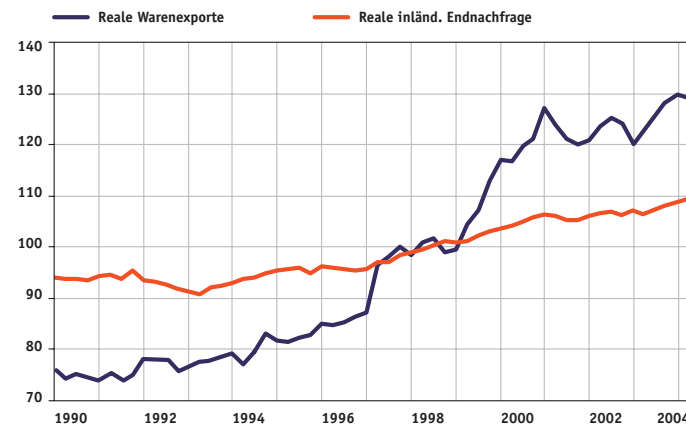
6 Bei den Investitionsgüterexporten hat sich die Normalisierung bei den (Re-)Exporten von Verkehrsflugzeugen zu Beginn des laufenden Jahres nach dem markanten Anstieg im 2. Halbjahr 2003 niedergeschlagen.

Grafik 2.5: Bruttoinlandprodukt (zu Preisen von 2000, saisonbereinigt)



Quelle: seco

Grafik 2.6: Warenexporte und Inlandnachfrage (1998 = 100, saisonbereinigt)



Quelle: seco

2.2.4 Wenig steiler Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen

Um die Mitte des vergangenen Jahres wich die Talfahrt der Ausrüstungsinvestitionen nach und nach einer Aufwärtstendenz. Aufgrund eines Basiseffekts resultierte beim Jahresergebnis 2003 allerdings noch eine Abnahme. Die Erholung war von Beginn weg breit abgestützt, wenn auch im Vergleich zu früheren Erholungsphasen eher schwach. Vor allem infolge der anziehenden Exportnachfrage stieg die Kapazitätsauslastung in der Industrie. Die Firmen begannen, ihre Kapazitäten auszubauen. Die Investitionen in Industriemaschinen – mit einem Anteil an den gesamten Ausrüstungsinvestitionen von 40% die bedeutendste Komponente – zogen an. Schwächer war die Aufwärtstendenz im Bereich der Nutzfahrzeuge sowie der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Bei den Nutzfahrzeugen führte die Einführung der LSWA auf Januar 2001 zu vorgezogenen Erneuerungsinvestitionen, bei der IKT wirkte nach, dass die durch den technologischen Wandel bedingte Kapazitätslücke bis zum Jahr 2001 weitgehend geschlossen werden konnte. Die Investitionstätigkeit der Schweizer Luftfahrt stand im Zeichen der Flottenerneuerung. Neue

Flugzeuge wurden importiert, die ersetzten älteren Modelle exportiert. Diese Investitionen haben das Bild der konjunkturell bedingten Ausrüstungsinvestitionen etwas verzerrt. Weil Ende 2003 die Neubeschaffungen deutlich stärker stiegen als die Verkäufe in das Ausland, führte dies temporär zu einem starken Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen. Anfang 2004 hingegen schwächte sich durch das Auslaufen der Erneuerungsprogramme die Zunahme bei den Ausrüstungsinvestitionen insgesamt ab.

2.2.5 Erholung beim privaten Konsum

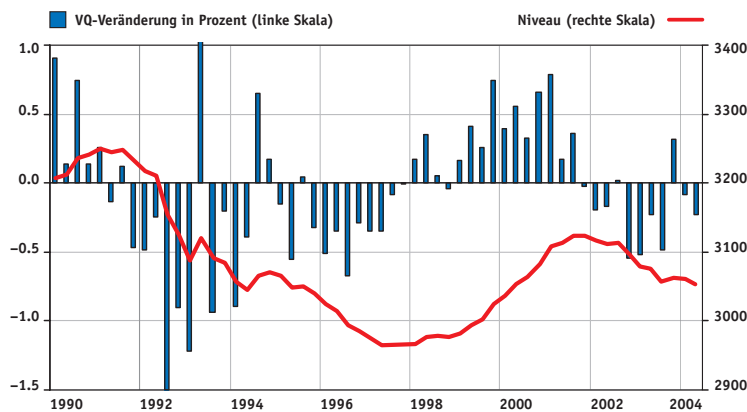
Mit dem Ende des Beschäftigungsanstiegs im 2. Halbjahr 2001 begann sich auch die private Konsumnachfrage abzuschwächen. Bis zum 1. Quartal 2003 schwankten die annualisierten Quartalszuwächse noch zwischen 0,1 und 1,0%. Im 2. Quartal 2003 hingegen setzte eine Erholung ein. Das Wachstum des privaten Konsums beschleunigte sich von 1,4% auf 3,1% im 1. Quartal 2004. Aufgrund der schwachen Entwicklung zu Jahresbeginn resultierte fürs vergangene Jahr jedoch mit 0,5% ein im historischen Vergleich unterdurchschnittliches Wachstum. Der Anstieg in der 2. Jahreshälfte 2003 spiegelt sich in der lebhaften Entwicklung der realen Detailhandelsumsätze. Diese konzentrierte sich jedoch zunächst stärker auf den Bereich der nicht dauerhaften Konsumgüter. Bei den dauerhaften Konsumgütern nahmen die Umsätze erst mit einer leichten Verzögerung zu; der in den letzten Jahren aufgestaute Nachholbedarf wird nun sukzessive abgebaut.

Die Erholung des privaten Konsums setzte früher ein als diejenige auf dem Arbeitsmarkt. Gemäss den verfügbaren Informationen stiegen die Konsumausgaben stärker als die verfügbaren Einkommen, wie dies beispielsweise auch im Aufschwung im Jahre 1997 zu beobachten war. Die Primäreinkommen (Einkommen vor Abschöpfung) dürften real sogar abgenommen haben, stand doch einer durch die geringe Anspannung auf dem Arbeitsmarkt bedingten schwachen Realloohnerhöhung ein Beschäftigungsrückgang gegenüber, und auch die Selbstständigen- und Vermögenseinkommen dürften u.a. infolge der sich erst nach und nach verbessernden Ertragslage der Unternehmen über das gesamte Jahr gesehen rückläufig gewesen sein. Positive Impulse auf die verfügbaren Einkommen dürften hingegen insbesondere von der Senkung des ALV-Beitragsatzes sowie von der Anpassung des AHV/IV-Mischindexes zu Jahresbeginn ausgegangen sein. Einkommenschmälernd wirkten Beitragssatzerhöhungen bei Pensionskassen.

2.2.6 Staatskonsum stützte Güternachfrage

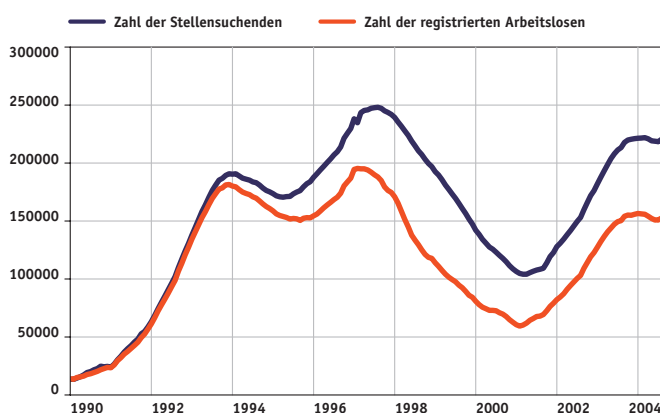
Der Staatskonsum hat in den Jahren 2001 (4,2%) und 2002 (3,2%) deutlich zugenommen und wirkte konjunkturstützend. Dieser

Grafik 2.7: Vollzeitäquivalente Beschäftigung (saisonbereinigt)



Quelle: BFS

Grafik 2.8: Arbeitslose und Stellensuchende (saisonbereinigt)



Quelle: seco

Anstieg dürfte unter anderem ein Nachholbedarf (z. B. im Lohnbereich) gewesen sein, der sich aufgrund der Sparanstrengungen in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre ergeben hat (vgl. Kap. 2.4). Im vergangenen Jahr hat sich die Zunahme zwar verringert. Doch mit einem Anstieg von 1,4% ging vom Staatskonsum dennoch ein positiver Wachstumsbeitrag aus.

2.2.7 Konjunkturbedingt anziehende Importe

Die realen Warenimporte (Total 1 gemäss EZV) haben im vergangenen Jahr im Vergleich zum Vorjahr leicht zugenommen. Diese Zunahme erfolgte ausschliesslich in der 2. Jahreshälfte und steht somit weitgehend im Einklang mit der allgemeinen konjunkturellen Erholung der Schweizer Wirtschaft. Spiegelbildlich zur Entwicklung der einzelnen Verwendungszweckkomponenten bei den Exporten war die Einfuhr bei allen Komponenten aufwärts gerichtet. Allerdings fiel die Zunahme bei den Investitionsgütern am deutlichsten aus. Hier haben die Importe von neuen Verkehrsflugzeugen das Ergebnis geprägt. Mit dem Auslaufen dieser Flugzeugbeschaffungen resultierte zu Beginn des laufenden Jahres ein vorübergehender Rückgang, der auch im Ergebnis der Gesamtimporte sichtbar wird. Im 2. Quartal

2004 stiegen die Warenimporte hingegen wieder an. Bei den Dienstleistungsimporten resultierte im vergangenen Jahr ein leichter Rückgang von -1,4%.

2.2.8 Verhaltene Nachfrage nach Arbeitskräften

Die schwächere Nachfrage auf den Gütermärkten im Jahre 2001 schlug rasch auf den Arbeitsmarkt durch. Im 1. Quartal 2002 war ein Rückgang der vollzeitäquivalenten Beschäftigung zu beobachten, der sich bis zum 1. Quartal 2003 akzentuierte. In den folgenden Quartalen hat sich der Rückgang aufgrund der steigenden Nachfrage auf den Gütermärkten abgeschwächt. Allerdings war der Produktionsanstieg bislang noch zu wenig kräftig, um eine Wende am Arbeitsmarkt herbeizuführen.

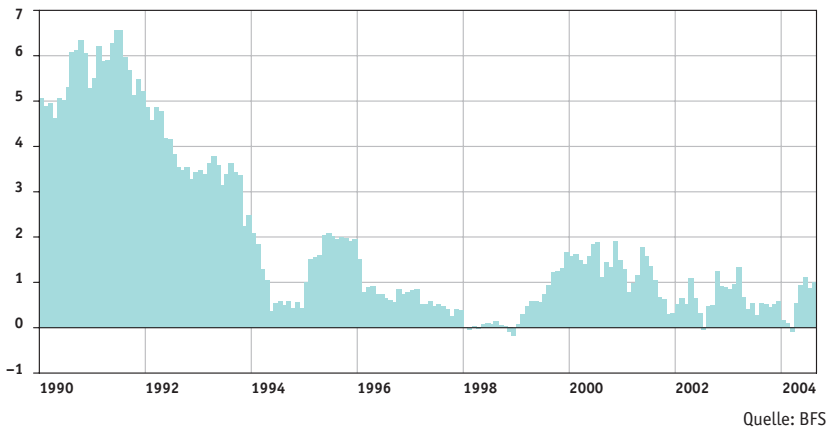
In den einzelnen Sektoren verlief die Entwicklung der Beschäftigung unterschiedlich. In der Industrie war seit Mitte 2001 ein anhaltender, kräftiger Beschäftigungsrückgang zu beobachten. Im Bausektor hingegen resultierte jeweils in der zweiten Jahreshälfte 2002 und 2003 ein Anstieg, der jedoch die Abnahme im 1. Halbjahr nicht vollumfänglich kompensieren konnte. Was den Dienstleistungssektor betrifft, nahm die vollzeitäquivalente Beschäftigung im Jahr 2002 noch zu. Erst 2003 resultierte ein Rückgang, der sich im Jahresverlauf aber verlangsamte. Ab dem 4. Quartal 2003 ergab sich wieder ein leichter Anstieg. Dieser Anstieg erfasste einen grossen Teil der Branchen. Ausnahmen sind der Finanzsektor sowie die Informatikdienstleister. Eine zum gesamten Dienstleistungssektor gegenläufige Bewegung wies der Unterrichtsbereich auf, wo die Beschäftigung nach einem fast ununterbrochenen Anstieg in den letzten Jahren ab dem 4. Quartal 2003 rückläufig war.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen erreichte Anfang 2004 einen Höhepunkt bei 4,0% (saisonbereinigt). Seither verharrt sie in etwa auf diesem Niveau. Die Zahl der Stellensuchenden erreichte ein Maximum bei 5,6%. Bemerkenswert ist die deutliche Zunahme der Aussteuerungen Mitte 2003 durch die Verkürzung der Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Die Entwicklung in den Regionen verlief weitgehend parallel. Überdurchschnittlich war der Anstieg in den Kantonen Jura, Zürich und Zug. Günstiger als im Durchschnitt verlief die Entwicklung im Kanton Graubünden sowie in der Inner-schweiz.

2.2.9 Preisentwicklung geprägt durch steigende Ölnotierungen

Der Teuerungsdruck war in der Schweiz aufgrund der konjunkturellen Lage in den letzten drei Jahren gering. Zwar resultierte im Jahr 2001 noch ein merklicher Anstieg der Lohnstückkosten. Dieser rührte vor allem daher, dass

Grafik 2.9: Landesindex der Konsumentenpreise (Veränderungen gegenüber Vorjahr, in %)



der Beschäftigungsabbau leicht verzögert auf die schwächere Güternachfrage erfolgte. Infolge der nachlassenden Anspannung auf den Gütermärkten sowie der Frankenaufwertung konnten die Unternehmen diese Kostensteigerungen jedoch nur in geringem Umfang auf die Güterpreise überwälzen. In den folgenden beiden Jahren schwächte sich der Anstieg der Produktionskosten deutlich ab. Geprägt von der gestiegenen Arbeitslosigkeit fielen die Nominallohnerhöhungen – gemessen am BFS-Lohnindex – von 2,5 % im Jahr 2001 auf 1,4 % (2003). Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität stieg, bedingt durch die tiefere Beschäftigung, wieder an. Die anhaltend schwache Kapazitätsauslastung begrenzte den Preissetzungsspielraum der Unternehmen. Der Anstieg der Industrie-Rohwarenpreise in US-Dollar (Metalle u.a.) auf den Weltmärkten wurde durch die Aufwertung des Frankens gegenüber dem Dollar wesentlich gemildert, sodass sich dadurch insgesamt kein bedeutender Kostendruck für die Schweizer Industriebetriebe ergab.

Die am Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) gemessene Vorjahresteuierung bildete sich von 1,0 % (2001) auf 0,6 % (2002 bzw. 2003) zurück. Im vergangenen Jahr sind insbesondere die Preise für öffentliche Dienstleistungen mit 2,1 % vergleichsweise kräftig gestiegen. Doch auch die meisten übrigen Dienstleistungen haben sich überdurchschnittlich verteuert, nur die Mieten blieben mit einem Anstieg von 0,3 % ziemlich stabil. Bei den inländischen Waren hingegen fiel die Teuerung etwas geringer aus (0,6 %). Die Preise importierter Waren blieben – zu einem grossen Teil wechselkursbedingt – insgesamt unverändert; unter Ausschluss der Erdölprodukte zeigt sich sogar ein Rückgang von 0,5 %. Im laufenden Jahr hat sich die Teuerung etwas beschleunigt. Im August lag der Landesindex der Konsumentenpreise 1 % über dem Vorjahresstand. Diese Teuerungsbeschleunigung geht im Wesentlichen auf die Preisentwicklung von Benzin und Heizöl sowie der Mieten zurück.

Schliesst man diese beiden Gruppen aus dem Index aus, ergibt sich noch eine Vorjahresteuierung von 0,1 %.

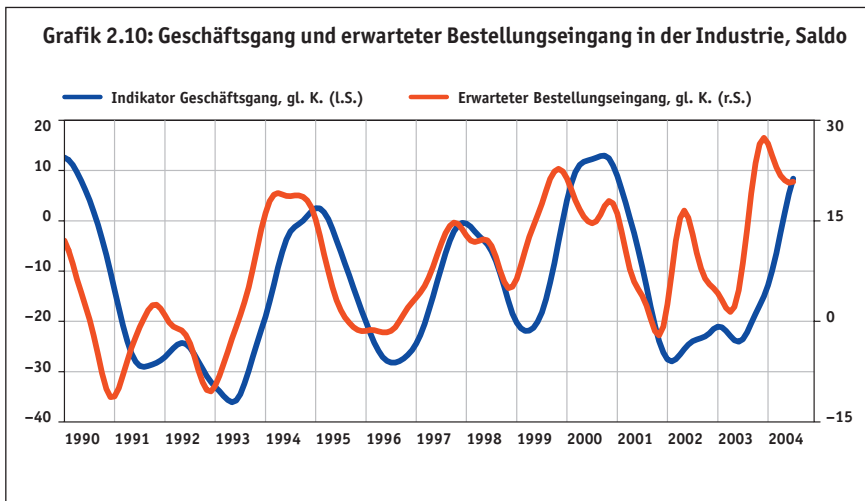
Die gesamtwirtschaftliche Teuerung – gemessen am BIP-Deflator – betrug 0,9 % (2003). Verteuert haben sich insbesondere die Güter des privaten Konsums, während die Preise für Ausrüstungsgüter und Bauinvestitionen gesunken sind.

2.2.10 Aussichten

Gemäss den Indikatoren aus den KOF-Konjunkturumfragen kann für die Zeit bis Ende 2004 mit einer Fortsetzung der Erholung gerechnet werden. In der Industrie befindet sich der Indikator Geschäftsgang auf einem Niveau, welches dem Mittelwert in einer starken Konjunkturphase entspricht. Bestellungseingang wie Auftragsbestand konnten in der ersten Hälfte des laufenden Jahres erhöht werden, die Fertigproduktelager wurden abgebaut und gelten nun als normal. Die Produktionspläne in der Industrie für die kommenden drei Monate sind demzufolge insgesamt expansiv ausgerichtet. Daran dürfte sich bis Ende Jahr wenig ändern. Die Unternehmen erwarten einen fortgesetzt steigenden Bestellungseingang und rechnen damit, dass sich ihre Geschäftslage mittelfristig weiter verbessern wird. Im Baugewerbe wird die Geschäftslage insgesamt als befriedigend bis gut bezeichnet. Für die nahe Zukunft erwarten die Unternehmen eine Stabilisierung der Auftragseingänge, mittelfristig hingegen einen leichten Rückgang. Auch im Detailhandel gilt die Geschäftslage als befriedigend. Die Lagerbestände werden als normal bezeichnet. Für die nahe Zukunft erwarten die Unternehmen insgesamt steigende Umsätze. Mittelfristig rechnet eine deutliche Mehrheit der antwortenden Unternehmen mit einer Verbesserung der Geschäftslage. Vergleichsweise zurückhaltend in Bezug auf die Entwicklung in der nahen Zukunft ist das Gastgewerbe, welches mit einem stagnierenden Absatz rechnet. Zuversicht herrscht hingegen im Finanzsektor. Sowohl bei den Banken als auch bei den Versicherungen wird die Geschäftslage als gut bezeichnet. Für das 2. Halbjahr wird von einer weiteren Verbesserung ausgegangen, die jedoch weniger stark ausfallen wird als im 1. Halbjahr.

Was die einzelnen BIP-Nachfragekomponenten betrifft, scheint angesichts der aktuellen Datenlage folgende Entwicklung am wahrscheinlichsten. Wie im Abschnitt zu den Exporten erwähnt, fallen die Ergebnisse für das 2. und 3. Quartal 2004 etwas tiefer aus als diejenigen der drei Vorquartale. Diese Abschwächung geht auf die erwähnten Sondereffekte zurück und dürfte vorübergehend sein. Anschliessend – insbesondere im Jahr 2005 – werden die Exporte parallel zur konjunkturellen Erholung im internationalen Umfeld wieder

Grafik 2.10: Geschäftsgang und erwarteter Bestellungseingang in der Industrie, Saldo



stärker zulegen. Bei den Bauinvestitionen ist gemäss den provisorischen Ergebnissen der BFS-Bauerhebung für das laufende Jahr nominal mit einem leichten Rückgang zu rechnen. Die relativ tiefe Leerwohnungsquote, die tiefen Zinsen und Baupreise sorgen für eine weiterhin lebhaftere Wohnbautätigkeit. Gemäss Bauerhebung ist aber mit einem weiteren Rückgang sowohl im Tiefbau als auch im übrigen Hochbau zu rechnen. Aufgrund der bedeutenden Leerflächen wird in naher Zukunft auch im industriell-gewerblichen Hochbau die Zurückhaltung dominieren; allerdings darf angesichts einer sich weiter festigenden konjunkturellen Erholung mit einer Wende in dieser Bauwerk-kategorie gerechnet werden. Auch im kommenden Jahr dürften von den Bauinvestitionen kaum positive Wachstumsimpulse ausgehen. Die Erholung bei den Ausrüstungsinvestitionen wird sich hingegen fortsetzen. Infolge der lebhaften Güternachfrage können die Kapazitäten besser ausgelastet werden. Die Bereitschaft der Unternehmen, Erweiterungsinvestitionen zu tätigen, steigt. Durch die verbesserte Ertragslage stehen den Unternehmen zudem zusätzliche Mittel für die Finanzierung neuer Investitionsprojekte zur Verfügung. Darüber hinaus bleiben gemäss den Ergebnissen der KOF-Investitionsumfrage Rationalisierungs- und Ersatzinvestitionen bedeutend. Der private Konsum wird zusätzliche Impulse aus der Erholung am Arbeitsmarkt erhalten. Der durch die lebhaftere Nachfrage hervorgerufene Beschäftigungsanstieg in der 2. Hälfte 2004 wird einerseits höhere verfügbare Einkommen nach sich ziehen, andererseits wird dadurch das Konsumentenvertrauen gestärkt. Die vor allem ölpreisbedingt höhere Konsumsteuerung wird den Konsumanstieg leicht dämpfen, ohne die konjunkturelle Erholung jedoch zu gefährden.

2.3 Branchenentwicklung

Im Kapitel 2.3.1 wird die Lage der schweizerischen Wirtschaft anhand von Umfrageergeb-

nissen kommentiert. Qualitative Konjunkturumfragen enthalten insbesondere subjektive Einschätzungen der Unternehmen. Die aggregierten Resultate der Konjunkturumfragen der KOF⁷ ergänzen daher die amtlichen Statistiken, sie vermitteln ein breit gefächertes, aktuelles Gesamtbild der Wirtschaftslage und deren erwartete kurzfristige Entwicklungstendenzen.

Im folgenden Kapitel 2.3.2 wird die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Exportbranchen der Schweiz dargestellt. Kurzfristig wird die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen vor allem durch den Wechselkurs determiniert. Mittelfristig entscheidet die Entwicklung der relativen Lohnkosten und der relativen Arbeitsproduktivität, ob eine Branche ihre Wettbewerbsposition zu halten oder auszubauen vermag.

Schliesslich wird im Kapitel 2.3.3 noch auf die Lage der Landwirtschaft eingegangen.

2.3.1 Umfrageresultate

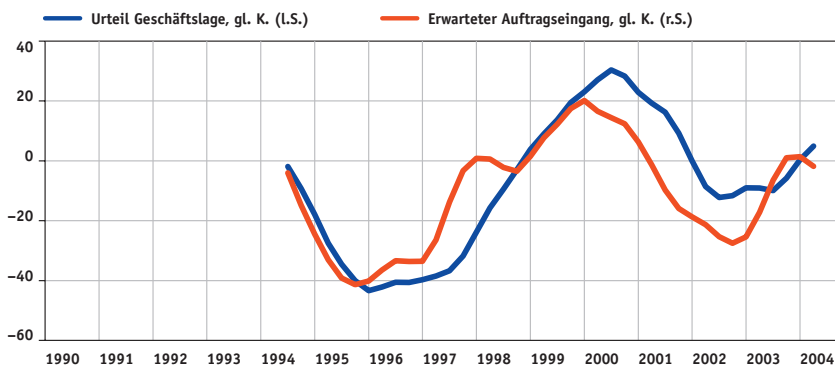
Industrie

Der Indikator Geschäftsgang⁸ der Konjunkturumfrage in der Industrie – ein zuverlässiger Mitlaufindikator zur Vorjahreswachstumsrate der Industrieproduktion – zeigte 1999 eine deutliche Belebung und signalisierte für 2000 ein kräftiges Wachstum der Industrieproduktion an. Im Laufe von 2001 schwächte sich die Industriekonjunktur insbesondere aufgrund der globalen Wachstumsverlangsamung deutlich ab. Diese Tendenz wurde durch die Ereignisse des 11. Septembers noch akzentuiert. Im gesamten Jahr 2002 und im 1. Halbjahr 2003 bewegte sich der Indikator auf einem Niveau, welches als «schwache Konjunkturphase» interpretiert werden kann. Erst im Herbst 2003 setzte insbesondere bei den exportorientierten Unternehmen eine deutliche Erholung ein, welche im Laufe von 2004 auch auf den Binnenbereich übergriff. Der Bestellungseingang weist gegenüber der Produktion einen vom technischen Ablauf her bedingten, natürlichen Vorlauf auf. Der erwartete Bestellungseingang hat zusätzlich einen Vorlauf gegenüber dem effektiven Bestellungseingang. Daher ergibt sich ein Vorlauf des erwarteten Bestellungseingangs gegenüber dem Indikator Geschäftsgang von ca. 6 Monaten. Dabei ist zu beachten, dass der erwartete Bestellungseingang Ende 2003 einen Saldowert aufweist, wie er in der Periode 1990–2004 sonst nie erreicht wurde. Im Laufe des Jahres 2004 hat sich der Indikator zwar etwas abgeschwächt, doch blieb er auf hohem Niveau. Es ist daher zu erwarten, dass sich der Indikator Geschäftsgang – und damit auch das Wachstum der Industrieproduktion – im 2. Halbjahr 2004 verflachen wird. Die Wachstumsraten werden aber deutlich positiv bleiben.

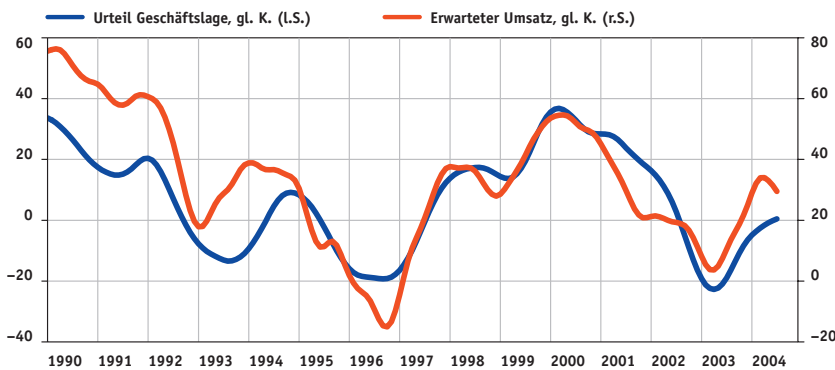
7 Monats- und Quartalsumfragen. Es wird der Saldo – die Differenz zwischen den positiven und negativen Antwortanteilen – in geglätteter Form dargestellt. Die Glättung erfolgt mittels CENSUS X12-Verfahren, Option X11 (glatte Komponente).

8 Setzt sich aus den Saldi der folgenden drei Fragen zusammen: Veränderung des Bestellungseingangs und der Produktion gegenüber dem Vorjahr, Beurteilung der Auftragsbestände.

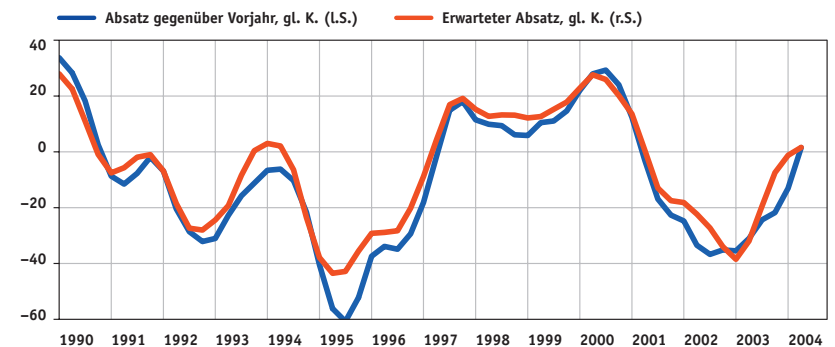
Grafik 2.11: Geschäftslage und erwarteter Auftragseingang im Baugewerbe, Saldo



Grafik 2.12: Geschäftslage und erwarteter Umsatz im Detailhandel, Saldo



Grafik 2.13: Absatz gegenüber Vorjahr und erwarteter Absatz im Gastgewerbe, Saldo



Baugewerbe

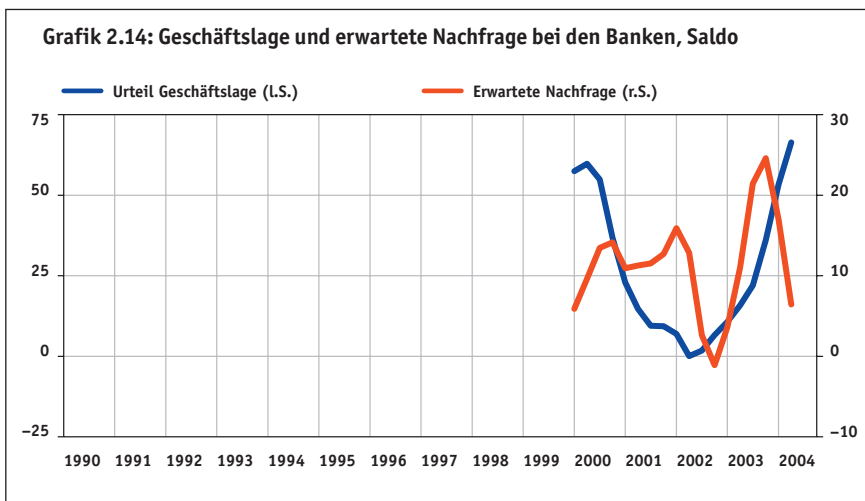
Die Unternehmen des Baugewerbes insgesamt beurteilten die Geschäftslage – nach einer Rezessionsphase von mehr als drei Jahren – ab Mitte 1999 vermehrt positiv. Dabei signalisierte zuerst die Geschäftslage des Bauhauptgewerbes eine Belebung der Bautätigkeit. Dieser Indikator verläuft parallel mit der vom Schweizerischen Baumeisterverband ausgewiesenen Bautätigkeit des Bauhauptgewerbes; sie weisen eine hohe Kreuzkorrelation (1995 bis 2003: 0,82) auf. Erst ein halbes Jahr später folgte das Ausbaugewerbe. Der Ende 2000 einsetzende Konjunkturabschwung hinterliess auch im Baugewerbe seine Spuren. Das Bauhauptgewerbe notierte bereits im 1. Halbjahr 2001 eine rückläufige Bautätigkeit, was sich auch negativ auf die Beurteilung der Geschäftslage niederschlug. Im Gegensatz dazu konnte das Ausbaugewerbe noch bis Herbst 2001 eine positive Entwicklung melden. In den Jahren 2002 und 2003 verharrte das Baugewerbe erneut in einer Rezessionsphase. Erst Anfang dieses Jahres konnte eine Zunahme der Bautätigkeit und damit verbunden auch eine Verbesserung der Geschäftslage verzeichnet werden. Der Vorlaufindikator – Saldo des erwarteten Auftragseingangs für die kommenden drei Monate – signalisiert für das 2. Halbjahr 2004 aber keine weitere Beschleunigung des Wachstums der Bautätigkeit mehr. Grund dafür sind insbesondere die zurückhaltenderen Erwartungen im Ausbaugewerbe, wohingegen das Bauhauptgewerbe noch mit einer stabilen Nachfrage rechnet.

Detailhandel

Der Detailhandel verzeichnete ab Mitte 1992 bis Mitte 1997 fast durchgehend eine unbefriedigende Geschäftslage. Nur zwischen Herbst 1994 und Sommer 1995 lag der Indikator im positiven Bereich; dabei beschränkte sich die Erholung weit gehend auf den Food-Bereich; der Bereich Non-food hingegen verharrte fast durchgängig auf unbefriedigendem Niveau. Ab dem 3. Quartal 1997 setzte eine lang anhaltende Belebung des privaten Konsums ein, was sich auch in einer erfreulichen Geschäftslage des Detailhandels niederschlug. Erst Mitte 2002 ging diese Phase, zuerst im Bereich Non-Food und etwas später auch im Bereich Food, zu Ende. Ab dem 2. Quartal 2003 setzte eine Erholung der Geschäftslage ein, sie erreichte Mitte 2004 ein befriedigendes Niveau. Die Unternehmen sind für das 2. Halbjahr 2004 zuversichtlich, dass die Umsätze weiter steigen werden. Allerdings kann nicht mehr mit einer Beschleunigung des Wachstums gerechnet werden.

Gastgewerbe

Der Absatz im Gastgewerbe (Leistungen der Küche und Getränke bei den Gaststätten, Zahl der Logiernächte in der Beherbergung)



lag zwischen dem 3. Quartal 1997 und dem 1. Quartal 2001 durchwegs über den Vorjahreswerten. Allerdings war ein deutlicher Unterschied zwischen der Entwicklung bei den Hotels und jener bei den Restaurants zu verzeichnen. Im Gegensatz zu den Hotels meldeten die Restaurants lediglich Ende 1997 und Mitte 2000 positive Umsätze. Vom 2. Quartal 2001 bis Mitte 2003 erlebte das Gastgewerbe einen eigentlichen Umsatzeinbruch, der sich erst in der 2. Hälfte 2003 zu erholen begann. Die Hotels vermochten erstmals im 2. Quartal 2004 wieder steigende Umsätze zu realisieren. Bei den Restaurants verminderten sich zumindest die Umsatzrückgänge. Die Aussichten für die kommenden drei Monate bleiben im Gastgewerbe insgesamt uneinheitlich. Nur die Hotels rechnen mit einer Fortsetzung des Umsatzwachstums; die Restaurants hoffen zumindest auf eine Stabilisierung der Umsatzentwicklung.

Banken

Das Glanzjahr 2000 verdankten die Banken insbesondere der kräftigen Erfolgssteigerung im Kommissions- und auch im Vermögensverwaltungsgeschäft. Aber auch das Zinsengeschäft verlief erfreulich. Doch Ende 2000 musste zuerst das Vermögensverwaltungsgeschäft und Anfang 2001 auch das Kommissionsgeschäft deutliche Rückschläge hinnehmen. Im Gegensatz zu den meisten anderen Wirtschaftszweigen blieb die Geschäftslage jedoch in der Folge noch zufriedenstellend. Im 2. Halbjahr 2002 verbesserte sich die Geschäftslage aufgrund der Erholung der Börsen, was sich in einer Zunahme des Kommissions- wie auch des Vermögensverwaltungserfolgs niederschlug. Trotz des schleppenden Zinsengeschäfts hat sich die Zahl der Unternehmen, welche die Geschäftslage als gut bezeichneten, im 1. Halbjahr 2004 nochmals deutlich erhöht. Für das 2. Halbjahr hat die Zuversicht wieder etwas nachgelassen. Allerdings übertrafen die positiven Meldungen die negativen noch immer.

2.3.2 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit

2.3.2.1 Einleitung

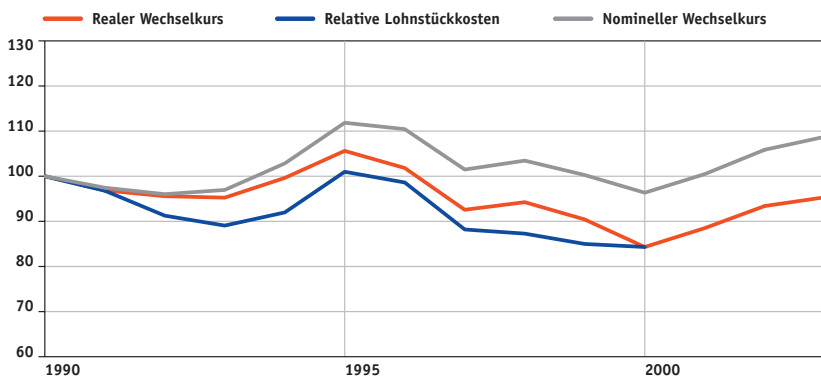
Laut den meisten Studien der letzten Zeit verliert die Schweiz seit einigen Jahren an internationaler Wettbewerbsfähigkeit (vgl. z.B. «IMD World Competitiveness Yearbook 2004»). Dieser «Verlust» entfacht lebhaftere wirtschaftspolitische Diskussionen. Gilt dieser gesamtwirtschaftlich beobachtbare Trend auch für einzelne wichtige⁹ exportorientierte Branchen? Im Folgenden wird die Entwicklung der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit für die Industrie insgesamt, die Chemische Industrie, die Maschinenindustrie und das Gastgewerbe näher betrachtet. Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes wird längerfristig zum einen durch unternehmensspezifische Faktoren wie Innovationsfähigkeit, Produktqualität und Kundenservice, zum anderen durch gesamtwirtschaftliche Standortfaktoren bestimmt. In der mittleren und kurzen Frist spielen aber die Preis- und Kostenfaktoren eine zentrale Rolle; die internationale Wettbewerbsfähigkeit hängt somit massgeblich von Änderungen der Produktivität und Arbeitskosten sowie den Wechselkurschwankungen ab.

Der geläufigste Indikator, um die kurz- bis mittelfristige Konkurrenzfähigkeit auf Branchenebene zu ermitteln, ist der mit den Lohnstückkosten bereinigte reale effektive Wechselkurs (handelsgewichtete relative Lohnstückkosten). Zur Ermittlung dieser Kenngrösse werden Beschäftigungs-, Lohnkosten-, Wertschöpfungs- und Wechselkursdaten herangezogen. Einige dieser Datenreihen sind jedoch erst mit einer erheblichen Verzögerung von bis zu vier Jahren verfügbar. Daher werden an dieser Stelle nebst den relativen Lohnstückkosten auch die rascher zur Verfügung stehenden Preisindizes als Indikatoren der (preislichen) Wettbewerbsfähigkeit in die Analyse einbezogen. Sofern sich die Absatzpreise einer Branche proportional zu den Lohnstückkosten bewegen (konstante Marge), sind die beiden Betrachtungsweisen identisch. Kurzfristig können allerdings die Unternehmungen einer Branche auf eine Aufwertung ihrer Währung oder einen im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz stärkeren Anstieg der Lohnstückkosten mit einer Margenverengung reagieren. Auf diese Weise lässt sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wahren, obwohl sich die kostenmässige Konkurrenzposition verschlechtert hat. Längerfristig ist ein solches Verhalten aber nicht möglich, weil es mit einer anhaltenden Gewinnersion verbunden wäre.

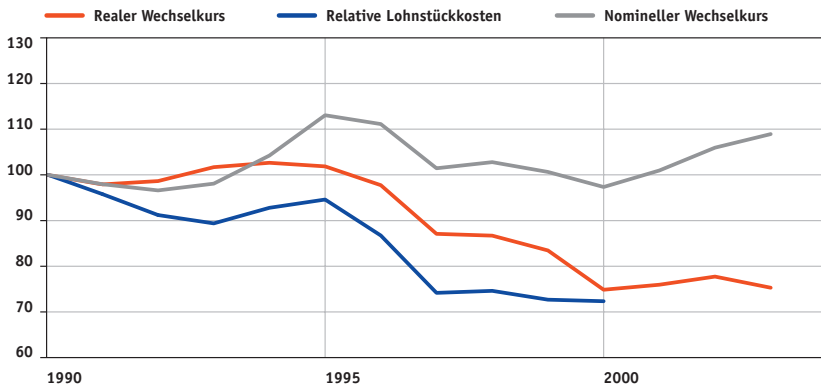
Im Folgenden wird für die vier erwähnten Branchen die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit anhand der relativen Lohnstückkosten betrachtet, und ergänzend werden in einem zweiten Absatz für den aktuellen Rand die mit

⁹ Gemessen am Anteil an der Beschäftigung bzw. Wertschöpfung.

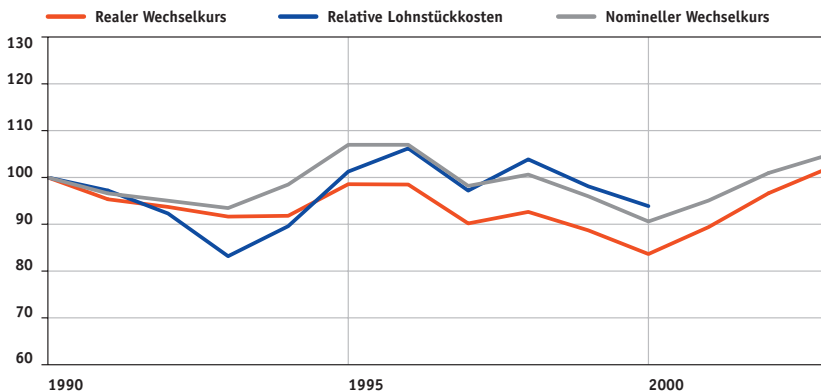
Grafik 2.15: Industrie insgesamt (Branchenspezifisch gewichtete Wechselkurse, Indexpunkte 1990 = 100)



Grafik 2.16: Chemische Industrie (Branchenspezifisch gewichtete Wechselkurse, Indexpunkte 1990 = 100)



Grafik 2.17: Maschinenindustrie (Branchenspezifisch gewichtete Wechselkurse, Indexpunkte 1990 = 100)



Japan; im Gastgewerbe sind es die vier an die Schweiz angrenzenden Länder Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich sowie Spanien.¹¹

2.3.2.2 Industrie insgesamt

Die Arbeitsproduktivität in der schweizerischen Industrie stieg im Vergleich zu den sechs grossen Industrieländern zwar zu Beginn der 90er-Jahre stärker an, hat sich jedoch seit 1992 etwa im Gleichschritt wie die der Konkurrenzländer entwickelt. Hingegen weisen die relativen Lohnkosten pro Beschäftigten einen sinkenden Trend auf, was darauf hindeutet, dass die Zunahme der schweizerischen Lohnkosten gegenüber dem Ausland moderater ausgefallen sind. Daraus resultiert eine tendenzielle Verbesserung der relativen Lohnstückkosten resp. der preislichen Wettbewerbsfähigkeit in den 90er-Jahren, wenn auch in der kurzen Frist die relativen Lohnstückkosten schwergewichtig durch den nominellen Wechselkurs determiniert wurden (vgl. Grafik 2.15).

Trotz der relativ stabilen Beziehung des Schweizer Frankens zum Euro musste die heimische Industrie seit 2000 eine deutliche Aufwertung der Schweizer Währung hinnehmen, da der Franken – auf Jahresbasis – insbesondere gegenüber dem britischen Pfund und dem US-Dollar stetig fester notierte. Die Produzentenpreise des verarbeitenden Gewerbes in den Konkurrenzländern und in der Schweiz entwickelten sich mit Ausnahme Japans¹² im Gleichschritt, sodass die nominelle Aufwertung der Schweizer Währung nicht durch eine gemässigte Preisentwicklung ausgeglichen werden konnte. Aufgrund dieser Angaben scheint sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit seit 2000 verschlechtert zu haben.

2.3.2.3 Chemische Industrie

Die Arbeitsproduktivität in der Chemischen Industrie der Schweiz stieg bis 1997 im Vergleich zu allen Konkurrenzländern deutlich an, im Speziellen gegenüber den USA, Japan und Italien; seither hat sie sich eher unterdurchschnittlich entwickelt. Die relativen Lohnkosten pro Beschäftigten bewegten sich in den 90er-Jahren eher abwärts, d.h. die Lohnentwicklung in der Schweiz fiel leicht unterdurchschnittlich aus. Die nominelle Aufwertung des Schweizer Frankens in der ersten Hälfte der 90er-Jahre neutralisierte die Produktivitätsverbesserungen. Hingegen stützte die Abwertung zwischen 1995 und 1997 die Wettbewerbsposition, und folglich kann eine markante relative Reduktion der Lohnstückkosten über diesen Zeitraum beobachtet werden (vgl. Grafik 2.16). Zwischen 1997 und 2000 veränderte sich die preisliche Wettbewerbsposition der Chemischen Industrie kaum.

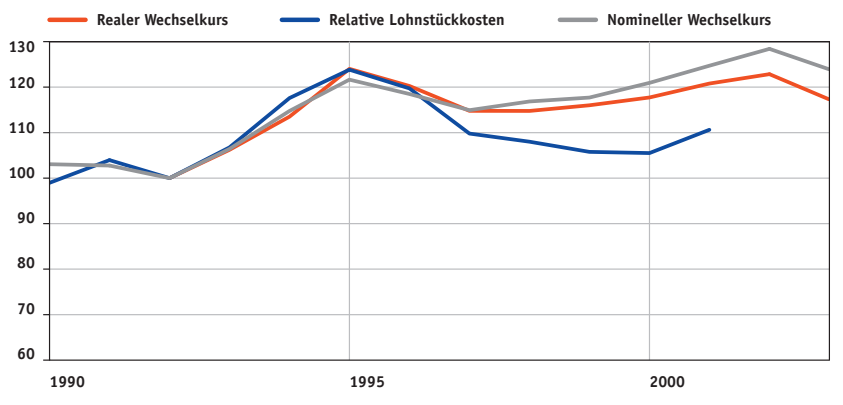
Produzentenpreisen (Industrie insgesamt, Chemische Industrie, Maschinenindustrie) bzw. Konsumentenpreisen (Gastgewerbe) deflationierten Wechselkurse¹⁰ zur Analyse herangezogen. Zudem sind in den obenstehenden Grafiken ebenfalls die nominellen branchenspezifisch gewichteten Wechselkurse als Referenz- bzw. Orientierungsgrösse abgebildet. In diesem Bericht gelten als Konkurrenzländer für die Industriebranchen Deutschland, Frankreich, Italien, Grossbritannien, USA und

10 In den folgenden Grafiken als realer Wechselkurs bezeichnet.

11 Detaillierte Informationen zur Berechnung der Wechselkurse und Lohnstückkosten, zu den Datenquellen und den verwendeten Deflatoren finden sich im Kasten «Relative Lohnstückkosten».

12 Die japanischen Industrieprodukte verzeichneten einen deutlichen Preisrückgang.

Grafik 2.18: Gastgewerbe (Branchenspezifisch gewichtete Wechselkurse, Indexpunkte 1992 = 100)



Seit 2000 hat auch die Chemische Industrie eine Aufwertung des nominellen branchenspezifisch gewichteten Wechselkurses hinzunehmen. Den Unternehmen gelang es jedoch, ihre Preise zu senken. Zwischen Januar 2000 und Dezember 2003 sind die schweizerischen Produzentenpreise für chemische Produkte – ähnlich wie diejenigen Japans – um sieben Pro-

zent gesunken, während die anderen fünf hier betrachteten Länder Preissteigerungen zu verzeichnen hatten. Es bleibt abzuwarten, ob die kurzfristige Festigung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit mittelfristig durch relative Lohnzurückhaltung bzw. weitere Produktivitätsverbesserungen bestehen bleibt.

2.3.2.4 Maschinenindustrie (Maschinen- und Fahrzeugbau; Elektrotechnik, Elektronik, Optik und Uhren)

Die Entwicklung der relativen Arbeitsproduktivität in der Maschinenindustrie hat sich in den 90er-Jahren insgesamt in engen Grenzen bewegt. Es zeigten sich jedoch deutliche Unterschiede in den einzelnen Ländern. So wuchs die Arbeitsproduktivität in der schweizerischen Maschinenindustrie im Vergleich zu den USA und Frankreich unterdurchschnittlich, gegenüber Deutschland und Italien jedoch überdurchschnittlich. Die relativen Lohnkosten pro Beschäftigten sanken während den zehn Jahren hingegen kontinuierlich. Auch in dieser Branche wurden die relativen Lohnstückkosten kurzfristig durch den handelsgewichteten

Relative Lohnstückkosten

Der Index der *relativen Lohnstückkosten* (RULC) für die Branche i ergibt sich aus dem Verhältnis der indixierten relativen Lohnkosten pro Beschäftigten zur indixierten relativen Arbeitsproduktivität in einheitlicher Währung und wird in dieser Analyse wie folgt berechnet (übersichtshalber wird der Branchenindex i weggelassen):

$$(1) \quad RULC = \frac{ULC^{CH}}{ULC^M} \times e_{CH,M} = \frac{LC^{CH} / TE^{CH}}{LP^{CH}} \times e_{CH,M} \div \frac{LC^M / TE^M}{LP^M} \times e_{CH,M}$$

- wobei: ULC Lohnstückkosten
- LC Lohnkosten
- TE Beschäftigte
- LP Arbeitsproduktivität
- e Nomineller Wechselkurs (Aussenwert des Schweizer Frankens)
- CH Schweiz
- M Konkurrenzland

Für die Schweiz stammen die Daten vom Bundesamt für Statistik (BFS). Zum ersten Mal in diesem Bericht werden für die Arbeitsproduktivität die vom BFS berechneten Angaben für 14 Sektoren herangezogen.¹ Die Angaben zu den Lohnkosten stammen aus den Buchhaltungsergebnissen der schweizerischen Unternehmen, diejenigen zur Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten aus der Erwerbs- und Beschäftigungstatistik (BESTA). Für die Konkurrenzländer stammen die Angaben aus der «Structural Analysis Industrial Database» (STAN) der OECD.

Da wir mehr als ein Konkurrenzland betrachten, werden die relativen Lohnstückkosten anhand der Exportanteile der Konkurrenzländer (Industriebranchen) bzw. anhand der Tourismusströme (Gastgewerbe) gewichtet, d.h. die handelsgewichteten relativen Lohnstückkosten (HRL) lassen sich wie folgt berechnen:

$$(2) \quad HRL = \frac{ULC^{CH}}{\prod_{M \neq CH} (ULC^M)^{\omega_{CH,M}}}$$

wobei ω für den Gewichtungsfaktor steht. Für das Gastgewerbe sind datenbedingt nur einfache Gewichtungen berechenbar, und zwar anhand der Tourismusströme in die und aus der Schweiz. Für die industriellen Branchen wird eine doppelte Gewichtung gemäss OECD-Verfahren herangezogen. Dabei werden zum einen die Exportanteile der zu vergleichenden Länder in den relevanten Absatzmärkten und zum anderen die relative Bedeutung eines bestimmten Absatzmarktes für jedes der zu vergleichenden Länder berücksichtigt:

$$(3) \quad \omega_{CH,M} = \sum_{k \neq CH} \left(\frac{\sum_{k \neq M} X_M^k \times \sum_{k \neq CH} X_{CH}^k}{1 - \frac{X_{CH}^k}{\sum_{k \neq M} X_M^k}} \right)$$

- wobei: X Exportwert
- k Absatzmarkt

Wie *Formel (1)* zeigt, lassen sich die relativen Lohnstückkosten in die drei Komponenten a) relative Lohnkosten pro Beschäftigten, b) relative Arbeitsproduktivität und c) nomineller Wechselkurs unterteilen. Im vorangehenden Text kommentieren wir zuerst die Entwicklung der relativen Arbeitsproduktivität und diejenige der Lohnkosten, wobei aus Gründen der Übersichtlichkeit auf eine grafische Darstellung dieser beiden Reihen verzichtet wird.

Zur Deflationierung der Bruttowertschöpfung wird für die Industrie insgesamt und das Gastgewerbe der implizite Deflator des BFS für die 14 Sektoren verwendet. Die Wertschöpfung der Chemischen Industrie wird mit dem Produzentenpreis «Chemische Produkte» und die Maschinenindustrie mit einem gewichteten Durchschnitt der

Produzentenpreise «Maschinen», «elektrotechnische und feinmechanische Produkte, Uhren» und «Fahrzeuge, Fahrzeugteile» preisbereinigt. Für die Konkurrenzländer verwenden wir den impliziten Deflator basierend auf der STAN-Datenbank.

Dasselbe Gewichtungsschema dient uns auch zur Berechnung der branchenspezifischen nominellen und realen Wechselkurse (\hat{e}). Für die industriellen Branchen wird die Gewichtung ω herangezogen, also:

$$(4) \quad \hat{e}_{nom} = \prod e_{nom}^{\omega_{CH,M}} \quad \text{bzw.} \quad \hat{e}_{real} = \prod e_{real}^{\omega_{CH,M}}$$

Für das Gastgewerbe werden bis zum Zeitpunkt der Euro-Einführung die einzelnen Währungen anhand der Tourismusströme in die und aus der Schweiz gewichtet.

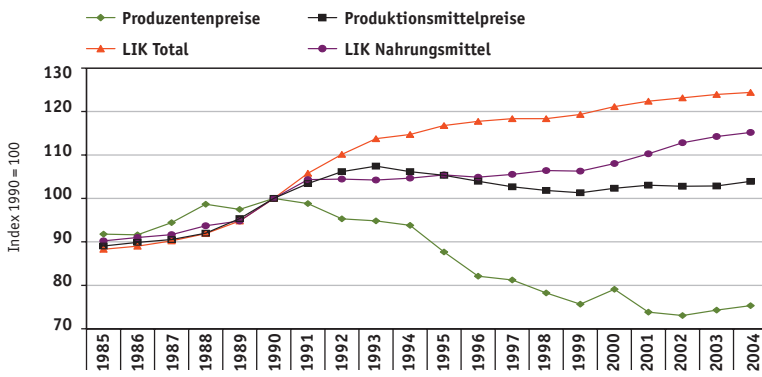
Zur Deflationierung des Wechselkurses werden die folgenden Preisreihen herangezogen:

- Industrie insgesamt: Produzentenpreis «Verarbeitende Produktion»
- Chemische Industrie: Produzentenpreis «Chemische Produkte»
- Maschinenindustrie: Gewichteter Durchschnitt der Produzentenpreise «Maschinen», «elektrotechnische und feinmechanische Produkte, Uhren» und «Fahrzeuge, Fahrzeugteile».
- Gastgewerbe: Konsumentenpreis «Restaurants und Hotels»

Die Angaben zu den Wechselkursen stammen von der Schweizerischen Nationalbank, Quellen für die Preisreihen sind für die Schweiz das BFS; für Deutschland, Frankreich, Italien, Grossbritannien, Österreich und Spanien EUROSTAT; für die USA das Bureau of Labor Statistics und für Japan die Bank of Japan.

¹ Für die Industrie insgesamt und das Gastgewerbe. Datenbedingt stützen wir uns für die Arbeitsproduktivität der Chemischen Industrie und Maschinenindustrie weiterhin auf die Buchhaltungsergebnisse der schweizerischen Unternehmen.

Grafik 2.19: Entwicklung der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse
(= Produzentenpreise), Produktionsmittel sowie Konsumgüter



Quelle: BFS, SBV

2.3.3 Landwirtschaft

In den vergangenen Jahren war die Landwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Dazu zählen die Ökologisierung der gesamten Produktion im Rahmen der Agrarpolitik 2002, die Liberalisierung des Brotgetreide- und Ölsaatenmarktes, den Abbau der internen Stützung um 20 % bzw. um über 1 Milliarden Schweizer Franken, den Abbau der Exportbeiträge um 36 % und die Ausweitung des Marktzutrittes für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Rahmen der WTO-Verträge.

Mit der weiteren Deregulierung der Märkte im Rahmen der Agrarpolitik 2007, der vollständigen Liberalisierung des Käsemarktes gegenüber der EU bis 2007, der Aufhebung der Milchkontingentierung bis 2009 und der EU-Osterweiterung stehen der Schweizer Landwirtschaft weitere grosse Schritte bevor.

Die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Länder dürfte es den Schweizer Landwirtschaftsbetrieben erleichtern, ihren Bedarf an Arbeitskräften zu decken. Die Integration der neuen Mitgliedstaaten mit hohem Produktionspotenzial wird andererseits den Preisdruck auf die europäischen Agrarmärkte weiter verstärken. Vorher muss allerdings die landwirtschaftliche Produktion dieser Länder an die Standards der EU angepasst werden, insbesondere bezüglich der Erfüllung der phytosanitären Auflagen, der Anforderungen der Tiergesundheit, des Tier- und Umweltschutzes.

Zurzeit sind die WTO-Verhandlungen der bestimmende Faktor in der agrarpolitischen Agenda. Die Folgen dieser Verhandlungen über zunächst abstrakte Begriffe (vgl. nachfolgendes Glossar im Kasten) wie «Capping», «Swiss-Formula», «Amber-Box» oder «Green-Box» werden später konkret sichtbar. Das Verhandlungsergebnis wird die zukünftige Schweizer Landwirtschaft und die Landwirtschaftspolitik massgeblich prägen. Es geht dabei nicht nur um die Frage, wie die Handelsströme auf den internationalen Agrarmärkten fliessen. In einem Land wie der Schweiz, mit ihren wirtschaftlichen, klimatischen und topographischen Gegebenheiten geht es letztlich auch um die Sicherung der Existenz der Landwirtschaft und der Vitalität der ländlichen Räume.

Die schweizerische Landwirtschaft produziert rund drei Fünftel der von der Bevölkerung benötigten Nahrungsmittel. Heute werden die Lebensmittelsicherheit und die Nachhaltigkeit der Produktion vielfach als wichtiger eingestuft als die Versorgungssicherheit. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen haben an Bedeutung gewonnen. Diese werden in ihrer Mehrzahl als Kuppelprodukte der Produktion erbracht.

Trotz grosser Fortschritte bezüglich ökologischer und multifunktionaler Produktion ist die wirtschaftliche Lage vieler Betriebe unzu-

nominalen Wechselkurs bestimmt (vgl. Grafik 2.17). Daraus resultierte eine Verbesserung der Wettbewerbsposition zu Beginn der 90er-Jahre mit einer nachfolgenden Verschlechterung; seit der zweiten Hälfte der 90er-Jahre ist keine einheitliche Tendenz auszumachen.

Der Aufwertungstendenz des Frankens seit 2000 hatten die Unternehmen der Maschinenindustrie wenig entgegenzusetzen. Die Preise der schweizerischen Güter stiegen zwar – wie in den europäischen Konkurrenzländern – nur geringfügig an, diejenigen der USA und vor allem Japans verzeichneten hingegen einen Rückgang zwischen 2000 und 2003. Der mit Produzentenpreisen deflationierte reale Wechselkurs wertete in diesem Zeitraum somit rascher auf als der nominelle Wechselkurs. Seit 2000 dürfte sich somit die preisliche Wettbewerbsposition der schweizerischen Maschinenindustrie eher verschlechtert haben.

2.3.2.5 Gastgewerbe¹³

Die Arbeitsproduktivität des schweizerischen Gastgewerbes entwickelte sich zwischen 1992¹⁴ und 1996 sowie 1998 bis 2001 im Vergleich zu den Konkurrenzländern im Gleichschritt, zwischen 1996 und 1998 konnte eine merkliche relative Verbesserung verbucht werden.¹⁵ Die relativen Lohnkosten pro Beschäftigten haben sich seit 1996 ebenfalls tendenziell zurückgebildet, sodass sich die relativen Lohnstückkosten – nach dem wechselkursbedingten starken Anstieg zwischen 1992 und 1995 – in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre deutlich verbesserten (vgl. Grafik 2.18).

Auf Jahresbasis hat sich zwischen 2001 und 2002 der nominelle Wert des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro leicht aufgewertet und im Folgejahr wieder abgewertet. Die Konsumentenpreise im Gastgewerbe («Hotels, Cafés und Restaurants») sind im Vergleich zu den vier angrenzenden Ländern und Spanien in diesem Zeitraum in der Schweiz etwas weniger stark gestiegen. Dadurch konnte die preisliche Wettbewerbsposition zu Beginn des neuen Jahrzehnts zumindest gehalten werden.

Kasten 1

Glossar:

Capping: Festlegung einer Obergrenze. Wird im Zusammenhang mit dem Abbau von Zöllen und der interner Stützung verwendet.

Swiss Formula: Spezialfall einer Zollharmonisierungsformel. Mit der «Swiss-formula» werden alle Zölle schrittweise auf einen Maximalzoll abgebaut. Hohe Zölle müssen viel stärker abgebaut werden als tiefe Zölle. Die «Swiss-Formula» wirkt wie ein Capping, weil die Zollansätze bei den sensiblen Produkten mit hohen Zöllen überdurchschnittlich stark abgebaut werden müssen.

Boxen: Massnahmen zur internen Stützung werden aufgrund ihrer Wirkung in drei verschiedenen Boxen klassifiziert: **amber-box:** Abbaupflichtige produktionsbezogene interne Stützungsmaßnahmen mit deutlich handelsverzerrender Wirkung, z.B. Marktpreisstützung.

Blue-box: Interne Stützungsmaßnahmen mit weniger handelsverzerrender Wirkung als «amber-box-Massnahmen». Diese Massnahmen sind von der Abbaupflichtung ausgenommen. Die Schweiz hat keine solchen Massnahmen. Die EU hat mehrere blue-box-Instrumente, dazu zählen insbesondere direkte Einkommensbeihilfen im Rahmen von Erzeugungsbeschränkungsprogrammen (Tier- und Flächenprämien aus der EU-Agrarreform von 1992).

Green-box: Von der Abbaupflichtung ausgenommene interne Stützungsmaßnahmen, die keine oder nur geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Produktion haben. In die green-box gehören in der Schweiz die Direktzahlungen.

13 Zu beachten gilt, dass im Gastgewerbe einige Dienstleistungen nur bedingt handelbar sind.
14 Datenbedingt wurde hier die Basis 1992=100 gewählt.
15 Dieser Anstieg der relativen Arbeitsproduktivität, insbesondere gegenüber Deutschland, trug massgeblich zur unterschiedlichen Entwicklung der relativen Lohnstückkosten und des realen Wechselkurses in den Jahren nach 1996 bei (vgl. Grafik 2.18).

Tabelle 2.1
**Preisveränderung zwischen Mai 1997 und Mai 2004 bei Konsumgütern,
 landwirtschaftlichen Erzeugnissen und landwirtschaftlichen Produktionsmitteln** (in Prozent)

Konsumgüter		Landw. Produzentenpreise	Landwirtschaftliche Produktionsmittelpreise				
Total	Nahrungs- mittel		Total	Futter- mittel	Unterhalt Maschinen	Energie Schmierstoffe	Investitionen in Maschinen
6.1	9.4	-6.0	1.2	-7.9	13.1	15.6	10.0

Quelle: SBV

reichend und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produkte auf den nationalen und internationalen Märkten vielfach noch ungenügend.

Die Grafik 2.19 zeigt die Entwicklung der Produzentenpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse, der Einkaufspreise landwirtschaftlicher Produktionsmittel und der Konsumentenpreise für Nahrungsmittel sowie Konsumgüter insgesamt. Seit 1990 sind die Produzentenpreise um rund 25% zurückgegangen. In jüngster Zeit ist allerdings eine leichte Erholung feststellbar, da die Ernteausfälle infolge der Trockenheit des Jahres 2003 bei verschiedenen Ackerkulturen Nachwirkungen auf die Preise zeitigen. Die Einkaufspreise landwirtschaftlicher Produktionsmittel waren in derselben Periode recht stabil. Dies ist zur Hauptsache darauf zurückzuführen, dass die Landwirtschaft die Rohstoffe für einen Teil dieser Vorleistungen selber produziert (z.B. Futterkomponenten) und diese billiger an die vorgelagerten Betriebe (z.B. Futtermittelhersteller) abgibt. Die Preise von Vorleistungen, welche vollständig aus anderen Branchen bezogen werden müssen (z.B. Energie- und Schmierstoffe, Investitionen und Unterhalt von Maschinen und Gebäuden) stiegen an (+ 5,7% seit 1997¹⁶; Quelle SBV). Trotz des erwähnten Rückgangs der Produzentenpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Nahrungsmittelrohstoffe stiegen die Konsumentenpreise für Nahrungsmittel und Getränke an. Wie Berechnungen der Sektion Marktbeobachtung des Bundesamts für Landwirtschaft zeigen, konnten in den beobachteten Sparten (Früchte und Gemüse, Fleisch und Milch) die Verarbeitungs- und Handelsmargen seit 1999 stark erhöht werden. Dessen ungeachtet war der dämpfende Einfluss der Nahrungsmittelpreise auf das allgemeine Niveau der Lebenshaltungskosten deutlich spürbar. Stiegen Letztere (LIK Total) seit 1990 um 25 Indexpunkte, so betrug die Preiszunahme für Lebensmittel lediglich 16%.

2.4 Öffentliche Finanzen, Finanzpolitik

2.4.1 Aktuelle Tendenzen

Nachdem im Jahr 2000 ein Überschuss von insgesamt 7,9 Mrd. CHF zu verzeichnen gewesen war, hat sich die finanzielle Lage der Haus-

halte von Bund, Kantonen und Gemeinden seither sukzessive verschlechtert. Im Jahr 2003 dürfte sich ein Defizit von 6,2 Mrd. CHF (1,4 % des BIP) ergeben haben.¹⁷ Zu dieser Verschlechterung trug die Entwicklung der Bundeseinnahmen, die zwischen 2000 und 2003 um insgesamt 8,7 % einbrachen, massgeblich bei. Dabei gingen in erster Linie die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer und der Stempelabgabe, die zuvor im Zuge der Börsenhausse ausserordentlich stark gestiegen waren, und die nicht-fiskalischen Einnahmen (vor allem Rückzahlungen der Darlehen an die Arbeitslosenversicherung) zurück; rückblickend erweist sich das günstige Ergebnis des Jahres 2000 also als stark von Sondereinflüssen geprägt. Die übrigen Steuereinnahmen des Bundes wuchsen im genannten Zeitraum mit durchschnittlich 2,6 % p.a., und die Einnahmen der Kantone und Gemeinden dürften um 1,6 % p.a. zugenommen haben. Damit lag der um die erwähnten Sondereinflüsse bereinigte gesamte Einnahmewachstum über dem durch die Konjunkturschwäche seit dem Jahr 2001 gedämpften Wachstum des nominellen BIP, was namentlich auf die zeitlich verzögerte Veranlagung und die Tarifprogression bei den direkten Steuern der Haushalte zurückgeführt werden kann. Gleichzeitig nahmen die Ausgaben mit über 3 % p.a. im Total noch stärker zu; real (deflationiert mit der BIP-Teuerung) betrug der Anstieg 2,1 % p.a. Dies geht vor allem auf die Kantone zurück (4,5 % p.a.), während beim Bund und bei den Gemeinden die Ausgabenentwicklung moderat verlief (2,1 % bzw. schätzungsweise 2,4 % p.a.). Ausgabensteigernd dürfte ein in der Sparphase der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre entstandener Nachholbedarf, u.a. bei den Löhnen des Staatspersonals, gewirkt haben. Zudem war ein anhaltender Anstieg der laufenden Transferbeiträge zu verzeichnen. Namentlich im Gesundheitsbereich entstanden den Kantonen Mehrausgaben, u.a. wegen höheren Kostenbeiträgen an die Spitäler (Kostenbeteiligung für Halb- und Privatversicherte).

Im Jahr 2004 setzt sich die negative Tendenz fort. Auf Basis der verfügbaren Budgetdaten ist mit einem Defizit des gesamten Staatshaushaltes von 9,7 Mrd. CHF (2,2 % des BIP) zu rechnen. Beim Total der Einnahmen ist mit schätzungsweise 1,1 % ein nur schwaches Wachstum zu erwarten. Dabei wirkt sich die jüngste Konjunkturschwäche nun zunehmend auch auf die direkten Steuern aus. Das Ausgabenwachstum bleibt demgegenüber mit rund 3 % relativ hoch. Der Anstieg der Personal- und Sachausgaben verlangsamt sich zwar, und die Investitionsausgaben gehen voraussichtlich zurück. Bei den laufenden Beiträgen setzt sich aber der spürbare Auftrieb fort. Zum Ausgabenwachstum trägt in diesem Jahr vor allem der Bund bei.

16 Die Revision des Indexes der landwirtschaftlichen Produktionsmittel auf Mai 1997 erlaubt wegen neuer Gruppenbildung keine rückwirkende Indexierung auf 1990. Zum direkten Vergleich sind die Veränderungen der Preisindices von Mai 1997 bis Mai 2004 in der Tabelle oben dargestellt.

17 Für die Jahre bis 2002 liegen definitive Werte der Finanzstatistik vor (s. Eidgenössische Finanzverwaltung: Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002, Statistik der Schweiz, BFS, Neuchâtel 2004). Für das Jahr 2003 liegen die Rechnungen des Bundes und der Kantone vor; letztere sind allerdings noch nicht nach der einheitlichen Systematik der Finanzstatistik aufbereitet. Bei den Angaben für die Jahre 2003 und folgende handelt es sich somit um eigene Schätzungen, die sich so weit möglich und sinnvoll auf die verfügbaren Rechnungsergebnisse, Voranschläge und Finanzpläne der jeweiligen Staatsebenen abstützen. Die Angaben für den Bund enthalten – wenn nicht anders erwähnt – eine Korrektur zur Berücksichtigung der effektiven Ausgaben des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte und des ETH-Bereichs (FinÖV- und ETH-Korrektur).

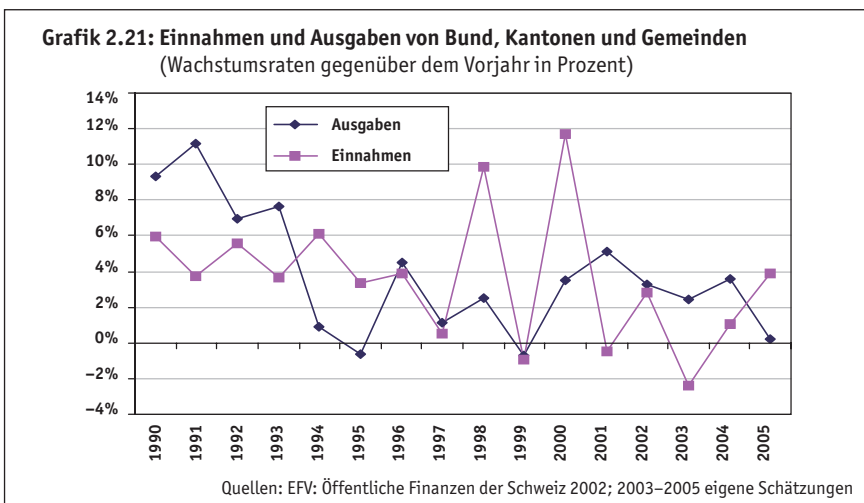
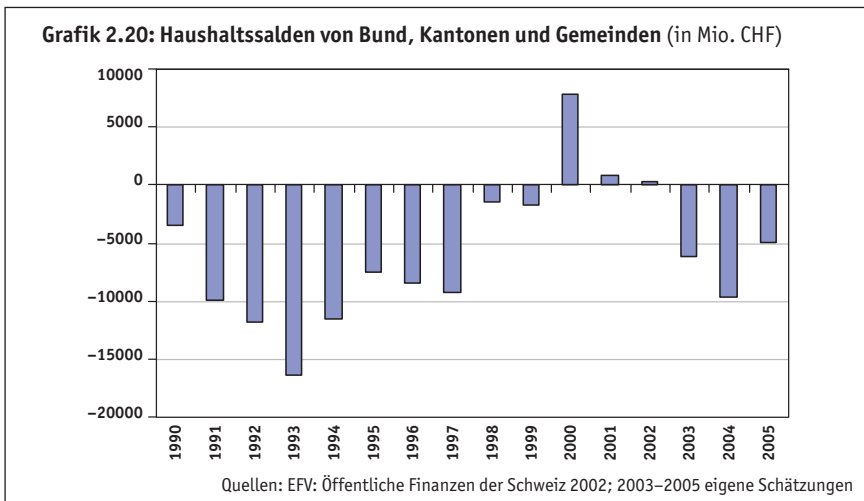


Tabelle 2.2
Haushaltssalden von Bund, Kantonen und Gemeinden in Mio. Franken

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bund	3786	-1701	-496	-3830	-6000	-3000
Kantone	2624	1291	-301	-2900	-3600	-2000
Gemeinden	1469	1324	1103	500	-100	100
Staat insgesamt ¹	7879	915	307	-6200	-9700	-4900

¹ Ohne Sozialversicherungen.
Unter Ausschluss von Doppelzählungen.

Quelle: EFV: Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002; 2003–2005 eigene Schätzungen

Gemäss Voranschlag des Bundes sollten die Einnahmen 2004 – im Vergleich zur Rechnung 2003 – wieder um 1,7% zunehmen. Bei der Verrechnungssteuer, der Stempelabgabe und der Mehrwertsteuer (MWST) wird von einer Erholung gegenüber dem im längerfristigen Vergleich unterdurchschnittlichen Niveau von 2003 ausgegangen. Bei der direkten Bundessteuer (DBST) ist aufgrund des niedrigen Einkommenswachstums, der gedrückten Unternehmensgewinne der letzten Jahre sowie geringeren Eingängen aus früheren Perioden mit einer Abnahme zu rechnen. Bei den Investitionseinnahmen wird von einem weiteren Rückgang ausgegangen. Dagegen ist das für das laufende Jahr erwartete Ausgabenwachstum (ohne FinÖV- und ETH-Korrektur) mit 5,2% markant, vor allem in Anbetracht der Ausgabenkürzungen von rund 1 Mrd. CHF im

Rahmen des Entlastungsprogramms 03 (800 Mio. CHF) und der Kreditsperre (230 Mio. CHF), welche grösstenteils die laufenden Beiträge und die Investitionsbeiträge (vor allem im Bereich Verkehr) betreffen. Ein beträchtlicher Teil der Zunahme geht allerdings auf ausserordentliche Ausgaben, namentlich für die Überführung der altrechtlichen ETH-Professoren in die Publica, zurück. Ohne diese Position ergäbe sich ein Wachstum von 2,9%. Eine deutliche Zunahme ist bei den Passivzinsen budgetiert. Die laufenden Beiträge steigen ohne die ausserordentlichen Ausgaben um gut 4%. Die Personalausgaben nehmen mit 3,9% ebenfalls überdurchschnittlich zu, wobei dies zum Teil über Sachkredite kompensiert wird. Bei den Konsumausgaben insgesamt ist denn auch nur ein Wachstum von 0,9% vorgesehen. Die Investitionsbeiträge verzeichnen sogar einen Rückgang.

Aus den Budgetvorgaben resultiert für das Jahr 2004 eine Zunahme des Bundesdefizits auf 4,6 Mrd. CHF (ohne FinÖV- und ETH-Korrektur). Dabei fallen die erwähnten ausserordentlichen Ausgaben für die Personalvorsorge nicht unter die Bestimmungen der Schuldenbremse. Dem verbleibenden Defizit von 3,5 Mrd. CHF stand nach der Berechnungsmethode der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) für die Schuldenbremse ein konjunkturell zulässiger Ausgabenüberschuss von knapp 500 Mio. CHF gegenüber. Um zu verhindern, dass die Bestimmungen der Schuldenbremse weitere, einschneidende Ausgabenkürzungen im laufenden Jahr erfordern würden, wurde das Finanzhaushaltsgesetz in dem Sinne geändert, dass der auf 3 Mrd. CHF veranschlagte strukturelle Teil des Fehlbeitrags erst in den Jahren 2005–2007 in Tranchen von je 1 Mrd. CHF abzubauen sei. Unter Berücksichtigung der effektiven Ausgaben des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinÖV) und des ETH-Bereichs dürfte das Bundesdefizit 2004 auf rund 6 Mrd. CHF zu stehen kommen.

Das Einnahmenwachstum der Kantone und Gemeinden bleibt im Jahr 2004 infolge der schwachen Konjunktur im Vorjahr ebenfalls niedrig. Bei den Kantonen ist auf der Basis der provisorischen Voranschläge mit einer Erhöhung von 1,2% zu rechnen. Das Ausgabenwachstum dürfte sich auf 2,2% weiter abschwächen. Der Zuwachs der Konsumausgaben entspricht kaum noch der Teuerungsrate, und bei den Investitionsausgaben ist mit einer Stagnation zu rechnen. Weiterhin überdurchschnittlich fällt der Anstieg bei den laufenden Beiträgen aus. Das Defizit der Kantone erhöht sich in der Folge auf voraussichtlich rund 3,6 Mrd. CHF. Bei den Gemeinden dürften die Einnahmen ebenfalls nur schwach expandieren. Das Ausgabenwachstum liegt voraussichtlich leicht niedriger als bei den Kantonen; per Saldo ist mit einem geringfügigen Defizit zu rechnen.

2.4.2 Ausblick auf das Jahr 2005

Im Jahr 2005 wachsen die Einnahmen aufgrund der in Gang gekommenen wirtschaftlichen Belebung mit voraussichtlich rund 4 % wieder stärker. Gleichzeitig nimmt bei den Ausgaben aufgrund der entstandenen Defizite der Spardruck zu. In der Folge nehmen diese – auch wegen des Auslaufens von Nachholeffekten – kaum mehr zu. Die Konsumausgaben und die Investitionen dürften real zurückgehen, und bei den laufenden Beiträgen ist mit einer deutlichen Wachstumsverlangsamung zu rechnen. Nach diesem Szenario wird das gesamte Staatsdefizit im Jahr 2005 auf rund 4,9 Mrd. CHF (1,1 % des BIP) abnehmen.

Der Voranschlag des Bundes für das Jahr 2005 sieht ein Wachstum der Einnahmen um 5,8 % und der Ausgaben um 2,2 % vor (gegenüber dem Voranschlag 2004, unter Ausschluss der ausserordentlichen Ausgaben im Jahr 2004 und ohne FinÖV- und ETH-Korrektur). Dabei vermindert sich der Ausgabenüberschuss auf 1,8 Mrd. CHF, was mit der Schuldenbremse kompatibel ist. Die EFV geht neuerdings von einer konjunkturellen Überauslastung im Jahr 2005 aus, was gemäss der Regel der Schuldenbremse einen Überschuss von 150 Mio. CHF erforderlich macht, während das hinzunehmende strukturelle Defizit gemäss dem im Finanzhaushaltsgesetz festgelegten Abbaupfad noch 2 Mrd. CHF beträgt. Zum Einnahmenwachstum tragen eine weitere Erholung bei der Verrechnungssteuer und der Stempelabgabe sowie der durch die konjunkturelle Belebung bedingte Anstieg bei der MWST bei. Auch die Eingänge bei der direkten Bundessteuer nehmen zu. Ferner steigen die Erträge der Schwerkverkehrsabgabe und der Tabaksteuer infolge von Satzerhöhungen.

Im moderaten Wachstum der Ausgaben finden die Massnahmen des Entlastungsprogramms 2003 sowie weitere gezielte Kürzungen ihren Niederschlag; gegenüber dem Finanzplan vom Februar 2004 liegt das Ausgaben-niveau um 1,9 Mrd. CHF tiefer. Namhafte Zuwächse ergeben sich bei den Anteilen an den Bundeseinnahmen (Kantonsanteile an der Bundes- und der Verrechnungssteuer, Schwerkverkehrsabgabe), die um nahezu 10 % ansteigen, und bei den Investitionsbeiträgen (5,5 %). Bei den Konsumausgaben ist dagegen ein Rückgang budgetiert (–1,4 %); dieser geht zu Lasten der Personal- und der Rüstungsausgaben, während beim Sachaufwand eine leichte Zunahme vorgesehen ist. Mit rund 2 % steigen die laufenden Beiträge (bei Ausschluss der Sonderausgaben 2004) und die Passivzinsen nur mässig. Unter Einbezug der ausserordentlichen Ausgaben im Jahr 2004 ist auf Basis dieser Vorgaben mit einer Stagnation der Ausgaben im Jahr 2005 zu rechnen. Inklusiv Fin-ÖV- und ETH-Korrektur vermindert sich das Bundesdefizit auf noch rund 3 Mrd. CHF.

Auch bei den Kantonen und den Gemeinden wird das Einnahmenwachstum im Jahr 2005 aufgrund der konjunkturellen Belebung im laufenden Jahr mit voraussichtlich mit rund 4 % bzw. 3 % wieder stärker zunehmen. Bei dieser Einschätzung wird unterstellt, dass die Kantone, im Gegensatz zu den Gemeinden, angesichts ihrer gegenwärtig defizitären Finanzlage bezüglich Steuerrevisionen zum Ausgleich der Progressionswirkung bei den Einkommenssteuern vermehrt Zurückhaltung üben. Bei den Ausgaben kann davon ausgegangen werden, dass die jüngste Verschlechterung der Haushaltsentwicklung vor allem bei den Kantonen zu Ausgabenkürzungen führt, welche eine weitere Verlangsamung des Wachstums auf noch etwa 1,7 % nach sich ziehen. Verschiedene Kantone wie Zürich, Luzern und St. Gallen haben Sparpakete beschlossen. Bei den Personal- und Sachausgaben wird mit einer leichten, bei den Investitionsausgaben mit einer spürbaren realen Abnahme gerechnet. Eine anhaltende, wenn auch abgeschwächte Expansion dürften die laufenden Transferzahlungen an Dritte aufweisen. Unter diesen Voraussetzungen werden die Kantone im kommenden Jahr eine Verminderung des Defizits auf noch 2 Mrd. CHF verzeichnen. Bei den Gemeinden, bei denen der Spardruck weniger ausgeprägt ist, wird ein Ausgabenwachstum von rund 2,4 % erwartet, womit sich aber trotzdem wieder ein geringfügiger Überschuss ergibt.

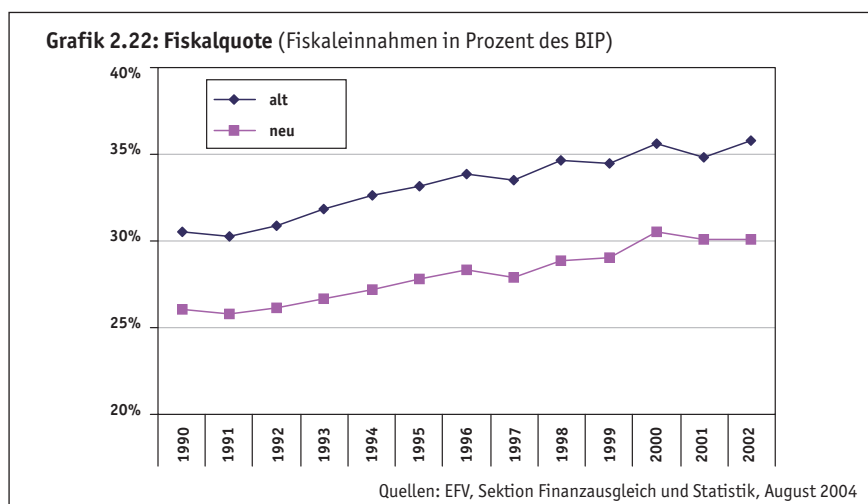
Zur Abschätzung des Einflusses der Staatshaushalte auf die konjunkturelle Entwicklung kann nicht auf den effektiven Haushaltssaldo abgestellt werden; die konjunkturellen Wirkungen müssen mitberücksichtigt werden. Nach einer einfachen Faustregel wirkt der Staat dann neutral auf die Konjunktur, wenn zyklische Schwankungen der Einnahmen hingenommen werden; in diesem Fall bleibt der strukturelle Saldo konstant.¹⁸ Allerdings ist es nicht einfach, den konjunkturellen Teil des Staatsdefizits vom strukturellen zu unterscheiden. Die Berechnung des strukturellen Saldos setzt eine Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Potenzialoutputs voraus, mit der sich der jeweilige Auslastungsgrad bestimmen lässt. Dafür stehen unterschiedliche Methoden zur Verfügung, deren Ergebnisse unter Umständen erheblich voneinander abweichen können.¹⁹ Die EFV stützt sich bei der Berechnung des unter der Schuldenbremse zulässigen Ausgabenplafonds auf einen (modifizierten) Hodrick-Prescott-Filter. Dieser weist die Eigenschaft auf, dass sich das Trend-BIP, welches als Indikator für den Potenzialoutput fungiert, am aktuellen Rand jeweils zum tatsächlichen BIP tendiert, womit die Outputlücke tendenziell unterschätzt wird.²⁰

Für die Periode 2001–2004 kann davon ausgegangen werden, dass die Verschlechterung der Staatsfinanzen nur teilweise konjunktur-

18 Diese Betrachtungsweise beruht auf der in der Fachwelt weitgehend akzeptierten Ansicht, dass die direkten Effekte einer Zunahme des Staatsdefizits auf die Konjunktur positiv sind. In den letzten Jahren haben indessen einige Autoren auf die Möglichkeit hingewiesen, dass indirekte Effekte – namentlich auf die Erwartungen der Wirtschaftsakteure – den gegenteiligen Effekt haben können, womit eine Reduktion von Staatsdefizit und Staatsschulden eine positive Wirkung zeitigen würden. Solche «nicht keynesianischen» Effekte sind allerdings an bestimmte Voraussetzungen gebunden (z. B. Vertrauensverlust der Finanzmärkte in die Bonität des Staates, Vorliegen einer Lohn-Preis-Spirale usw.), die für die Schweiz nicht zutreffen.

19 S. z. B. *Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt* (EP 03) vom 2. Juli 2003.

20 So geht die EFV davon aus, dass die schweizerische Volkswirtschaft im Jahr 2005 wieder einen Zustand der Überauslastung erreicht haben wird und somit ein Überschuss in der Staatsrechnung anzustreben sei. Wird dagegen für die Potenzialentwicklung statt dem Trend gemäss Hodrick-Prescott-Filter ein Wachstumstrend von real 1,5 % unterstellt, ergeben sich allein bei der direkten Bundessteuer kumulierte Ausfälle aufgrund der jüngsten Wirtschaftsentwicklung von rund 800 Mio. CHF.

**Erläuterungen:**

alt: inklusive Krankenversicherungen/SUVA, BIP nach ESVG78.

neu: ohne Krankenversicherungen/SUVA, BIP nach ESVG95.

bedingt war. Die Finanzpolitik übte dementsprechend einen stützenden Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität aus. Für das Jahr 2005 ergibt sich dagegen ein restriktiver Effekt. Dieser geht auf das voraussichtlich nur noch schwache Ausgabenwachstum zurück, was eine Verringerung des strukturellen Anteils des Defizits mit sich bringt; das höhere Einnahmenwachstum ist demgegenüber auch konjunkturell bedingt.

2.4.3 Fiskalindikatoren im internationalen Vergleich

Die von der EFV (Sektion Finanzausgleich und Statistik) berechneten Finanzquoten (Fiskal-, Steuer-, Sozial- und Staatsquote) haben kürzlich eine Modifikation erfahren. Zum einen gehen die Sozialbeiträge zu Gunsten der Krankenversicherungen und der SUVA nicht mehr in die Sozial- bzw. die Fiskalquote ein, da diese Sozialwerke nach den Richtlinien der OECD nicht zu den öffentlichen Sozialversicherungshaushalten gehören. Zum andern

wurde der Nenner, das BIP, vom ESVG78 auf das ESVG95 umgestellt, was auch die Steuer- und die Staatsquote tangiert. Wie die Grafik 2.22 am Beispiel der Fiskalquote zeigt, resultieren daraus niedrigere Werte als nach alter Berechnungsweise, und der Anstieg seit 1990 fällt geringer aus. Die Fiskalquote dient als Hinweis auf die Einkommensabschöpfung durch den Staat.

Die Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben am BIP) nahm von 2000 bis 2002 spürbar zu; diese Aufwärtstendenz dürfte – wenn auch etwas abgeschwächt – bis 2004 angehalten haben. Dazu trägt zum einen das erwähnte, relativ hohe Ausgabenwachstum bei. Zum andern bewirkt das konjunkturbedingt niedrige BIP-Wachstum, dass sich der Nenner schwächer als im langfristigen Durchschnitt erhöht. Ein Vergleich mit ausgewählten OECD-Ländern zeigt indessen, dass sich das Niveau der schweizerischen Staatsquote immer noch im unteren Mittelfeld bewegt.²¹ Infolge des zu erwartenden niedrigen Ausgabenwachstums und der anziehenden Konjunktur dürfte die Staatsquote im Jahr 2005 wieder abnehmen.

Die Bruttoschuldenquote hat sich seit dem Jahr 2000 ebenfalls erhöht, und auch diese Tendenz setzt sich bis zum Jahr 2004 fort. Für das Jahr 2005 kann mit einer Stabilisierung gerechnet werden. Zum Anstieg seit 2000 haben nicht nur die Defizite in den laufenden Rechnungen, sondern auch bilanzwirksame Vorgänge ausserhalb der Finanzrechnung, wie sie namentlich im Zuge von Kapitalaufstockungen bei den Pensionskassen des Bundes und der ehemaligen Regiebetriebe zu verzeichnen waren, beigetragen. Der internationale Vergleich zeigt auch hier, dass die Position der Schweiz noch relativ günstig ist. Zur Beurteilung der Vermögensposition der öffentlichen Haushalte wäre korrekterweise auf die Nettoschuld abzustellen, welche die den Schulden gegenüberstehenden Vermögenswerte mitberücksichtigt. Entsprechende Angaben fehlen für den gesamten Staatshaushalt der Schweiz. Aus den verfügbaren Daten für den Bund und die Kantone ist ersichtlich, dass die Nettoschulden deutlich niedriger liegen als die Bruttoschulden. Einen weiteren Hinweis gibt ein Vergleich zwischen Passivzinsen und Vermögenserträgen, für den auch Daten der Gemeinden verfügbar sind. Es zeigt sich, dass die Vermögenserträge im Durchschnitt 1990–2000 87% der Passivzinsen abdeckten.²² Da bei diesen Daten beträchtliche Bewertungs- und Abgrenzungsprobleme bestehen, lässt sich aus ihnen aber lediglich der grobe Hinweis ableiten, dass den ausgewiesenen Bruttoschulden des Staates insgesamt Vermögenswerte in beträchtlicher Höhe gegenüberstehen. Was die Sozialversicherungen betrifft, ist ferner vor allem auf die hohe Vermögensposition der zweiten Säule

Tabelle 2.3

Staatsquoten im internationalen Vergleich¹

Öffentliche Haushalte und obligatorische Sozialversicherungen (in Prozent des BIP)

	1990	2000	2003	2005
USA	36.6	33.7	35.7	35.2
Australien	36.2	35.6	36.4	36.2
Schweiz	31.5	36.1	38.9	38.3
Grossbritannien	42.2	37.0	42.6	43.3
Japan	31.7	38.2	37.7	36.6
Spanien	43.4	40.0	39.5	39.1
Kanada	48.8	41.0	40.1	39.9
Niederlande	54.8	45.3	48.9	46.9
Deutschland	44.5	45.7	48.9	47.1
Italien	54.4	46.9	48.9	49.0
Belgien	53.4	49.4	51.4	50.0
Österreich	53.1	52.3	51.2	50.2
Frankreich	50.7	52.5	54.5	53.4
Schweden	60.7	57.3	58.2	57.9
OECD	40.1	39.0	40.7	40.1

1 Rangfolge nach Höhe der Staatsquote 2000.

Quellen: OECD Economic Outlook, June 2004; Schweiz: EFV Sektion Finanzausgleich und Statistik, August 2004; 2003/2005: eigene Schätzungen.

Tabelle 2.4
Schuldenquoten im internationalen Vergleich¹

	Bruttoschulden				Nettoschulden ²	
	1990	2000	2003	2005	1990	2000
Australien	23.1	25.2	18.2	16.3	10.9	9.9
Schweiz	29.9	49.9	55.6	55.8	k.A.	k.A.
Grossbritannien	43.4	55.5	51.6	54.0	14.9	34.5
Niederlande	76.9	55.9	54.8	58.7	35.5	44.5
USA	66.6	58.8	62.8	65.0	49.9	43.0
Deutschland	41.5	60.9	65.1	67.7	21.0	42.4
Schweden	46.8	64.2	61.5	60.4	-7.6	1.4
Frankreich	39.5	65.2	71.1	76.9	17.5	34.8
Österreich	57.2	67.0	64.9	65.3	37.5	45.1
Spanien	48.8	72.3	65.0	61.5	31.8	42.8
Kanada	74.5	82.0	75.6	69.9	43.3	44.9
Belgien	129.1	115.1	105.1	98.4	116.7	102.7
Italien	111.6	120.4	116.7	116.9	81.0	94.9
Japan	68.6	134.1	157.3	168.6	24.6	59.1
OECD	61.1	71.6	76.0	78.9	35.7	42.2

1 Aufgrund definitorischer Unterschiede sind die Schuldenquote nicht immer vergleichbar (s. OECD Economic Outlook); Rangfolge nach Höhe der Bruttoschuldenquote.
2 Bruttoschulden abzüglich Finanzvermögen.

Quelle: OECD Economic Outlook, June 2004; Schweiz: EFV Sektion Finanzausgleich und Statistik, August 2004; 2003/2005: eigene Schätzungen.

le hinzuweisen. In die Betrachtung wären allerdings auch ungedeckte zukünftige Verbindlichkeiten, die unter den geltenden Regelungen namentlich in der Sozialversicherung zu vermuten sind, einzubeziehen.

2.5 Monetäre Lage und Geldpolitik

2.5.1 Das geldpolitische Konzept der Schweizerischen Nationalbank

Seit Anfang 2000 betreibt die Nationalbank ihre Geldpolitik auf Basis eines aus drei Elementen bestehenden Konzepts. Erstens ist die Geldpolitik vorrangig auf die Erhaltung der Preisstabilität ausgerichtet, d.h. sie soll Inflation und Deflation verhindern. Konkret wird dieses Ziel mit einem Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise zwischen 0 % und 2 % pro Jahr gleichgesetzt. Zweitens stützt die Nationalbank ihre geldpolitischen Entscheidungen auf eine *Inflationsprognose* mit einem Zeithorizont von drei Jahren. Damit wird den Wirkungsverzögerungen geldpolitischer Impulse Rechnung getragen. Drittens setzt die Nationalbank für den *Dreimonats-Libor* (3M-Libor) ein operationelles Zielband mit einer Breite von einem Prozentpunkt fest. Zur Steuerung des 3M-Libor verwendet sie primär kurzfristige Reprogeschäfte.²³

Die Nationalbank überprüft die Ausrichtung der Geldpolitik in vierteljährlichem Rhythmus. Im Falle unvorhergesehener Entwicklungen kann sie das Zielband für den 3M-Libor aber auch zwischen den regulären Terminen anpassen. Eine häufig übersehene konzeptionelle Besonderheit der Inflationsprognosen der Nationalbank besteht darin, dass sie einen konstanten 3M-Libor unterstellen. Sie zeigen somit den zu

erwartenden Inflationsverlauf unter der Annahme, dass der eingeschlagene geldpolitische Kurs über drei Jahre unverändert bleibt. Damit wird bewusst die Möglichkeit eingeschlossen, dass die prognostizierten Inflationsraten die Definition der Preisstabilität im späteren Prognosezeitraum verletzen. Eine solche Prognose signalisiert, dass in näherer Zukunft mit einem geldpolitischen Kurswechsel zu rechnen ist, wobei dessen genaues «Timing» und Ausmass aber offen gelassen wird. Im Unterschied dazu enthalten die Prognosen anderer Institutionen typischerweise konkrete Annahmen über die im Prognosezeitraum zu erwartenden Reaktionen der Geldpolitik.

2.5.2 Geldpolitik 2003–2004

Letzter Lockerungsschritt im März 2003

Die Nationalbank hat ihre Geldpolitik in den letzten Jahren zunehmend expansiver ausgerichtet. Der 3M-Libor, der Anfang 2001 noch bei 3,5 % notierte, wurde bis zum Juli 2002 in fünf Schritten auf 0,75 % gesenkt. Im März 2003 wurde der 3M-Libor dann nochmals um einen halben Prozentpunkt auf 0,25 % reduziert. Technisch bedingte dies eine Verengung des Zielbandes auf 0 % bis 0,75 %, kombiniert mit der Absichtserklärung, den 3M-Libor bis auf weiteres in dessen unterem Bereich zu halten. Ausschlaggebend für diesen letzten Lockerungsschritt war die Erkenntnis, dass sich die erwartete Konjunkturerholung insbesondere infolge des sich anbahnenden Irak-Kriegs weiter verzögern würde. Zudem drohte der mit der unsicheren geopolitischen Lage verbundene Aufwertungsdruck auf den Franken die monetären Bedingungen in unerwünschter Weise zu verschärfen. In dieser Situation schien es der Nationalbank angebracht, die Attraktivität von Frankenanlagen mit einer nochmaligen Zinssenkung gering zu halten.

Die im März 2003 unter der Annahme eines konstanten 3M-Libor von 0,25 % erstellte Inflationsprognose zeigte bis Mitte 2004 Teuerungsraten zwischen 0,5 % und 1 % und danach bis zum Ende des Prognosehorizonts eine Beschleunigung auf 2,5 %, was nicht mehr mit der Definition der Preisstabilität vereinbar ist. Ein solcher Prognoseverlauf ist typisch für eine Situation, in der die Geldpolitik auf eine ausgeprägte Konjunkturschwäche mit einer Lockerung reagiert: Das tiefe Zinsniveau erweist sich später im Prognosezeitraum bei einer Normalisierung der Konjunktur zwangsläufig als zu expansiv. Die Nationalbank kommentierte ihre Prognose dahingehend, dass ihr für eine Straffung der Geldpolitik noch genügend Zeit bleibe, um die Inflation im preisstabilen Bereich zu halten.

Angesichts der anhaltend schleppenden Konjunktur hielt die Nationalbank auch in den Lagebeurteilungen vom Juni, September und

21 Zur Problematik internationaler Vergleiche von Fiskalindikatoren s. *KfK Jahresbericht 2002* vom 6. September 2002, S. 44ff.

22 S. *Eidgenössische Finanzverwaltung: Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002*, Statistik der Schweiz, BFS, Neuchâtel 2004, Tabelle A 9.1.

23 Vgl. Thomas J. Jordan und Michel Peytrignet: Die Inflationsprognose der Schweizerischen Nationalbank, Quartalsheft 2, 2001, Schweizerische Nationalbank. In diesem Artikel wird erläutert, weshalb die Nationalbank ihre Geldpolitik auf eine Inflationsprognose abstützt, wie die Prognose zu Stande kommt und wie sie zu interpretieren ist. Ausserdem werden die verschiedenen Prognosemodelle, welche die Nationalbank für die Erstellung der Inflationsprognose verwendet, kurz vorgestellt.

Dezember 2003 an ihrer expansiven Politik mit einem Zielwert des 3M-Libor von 0,25 % fest. Nachdem sie ihre Prognose für das Wirtschaftswachstum 2003 bereits im März auf ein knappes Prozent zurückgenommen hatte, ging sie Mitte Jahr von einer Stagnation und danach von einem Rückgang des Bruttoinlandprodukts im Jahr 2003 aus. Vor diesem Hintergrund war die nach dem Zinsentscheid vom März 2003 eingetretene Tieferbewertung des Frankens als willkommene Lockerung der monetären Bedingungen zu werten. Der Abwertung des Frankens zum Euro stand allerdings eine Höherbewertung zum Dollar gegenüber, so dass sich die Stimulierung der Wirtschaft von Seiten der Wechselkurse in Grenzen hielt.

Die im Juni, September und Dezember 2003 unter der Annahme eines konstanten 3M-Libor von 0,25 % prognostizierten Inflationsraten lagen wegen der Verzögerung des Konjunkturaufschwungs durchwegs etwas unter den Werten der März-Prognose. Gegen Ende des Prognosezeitraums wurde aber, wie schon in der März-Prognose 2003, eine klare Inflationsbeschleunigung über den preisstabilen Bereich hinaus angezeigt.

Zinswende im Juni 2004

In der Lagebeurteilung vom März 2004 schien der Nationalbank der Zeitpunkt für eine weniger expansive Ausrichtung der Geldpolitik noch nicht gekommen. Obwohl die Schweizer Wirtschaft dank der günstigen monetären Bedingungen sowie der verbesserten internationalen Konjunktur in der zweiten Hälfte von 2003 recht deutlichen Aufwind verspürte, bestanden nach wie vor Zweifel hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Konjunkturaufschwungs. In dieser Situation wollte die Nationalbank den Erholungsprozess nicht durch eine verfrühte Zinsanhebung gefährden.

Mit der Tiefhaltung der Zinsen ging ein beträchtliches Wachstum der Geldaggregate einher. Nach Ansicht der Nationalbank waren die damit verbundenen Risiken für die Erhaltung der Preisstabilität aber aus verschiedenen Gründen zu relativieren. Erstens entwickelte sich die Kreditvergabe der Banken sehr verhalten. Zweitens war das hohe Geldmengenwachstum zum Teil durch eine verstärkte Liquiditätspräferenz verunsicherter Anleger bedingt. So sind im Jahr 2003 in grossem Ausmass Treuhandanlagen in Schweizer Franken vom Ausland auf Sichtkonten in der Schweiz zurückgeflohen. Diese temporär in der Schweiz parkierten Gelder erhöhen das Geldmengenwachstum, stellen aber nur ein geringes Inflationspotential dar. Drittens war davon auszugehen, dass die Wirtschaft auch bei wieder anziehender Produktion noch längere Zeit unterhalb ihrer Kapazitätsgrenze operieren und deshalb mit Preiserhöhungen zurückhaltend sein würde.

In den letzten Monaten präsentierte sich die Schweizer Konjunktur zunehmend breiter abgestützt. Nachdem der Erholungsprozess zunächst vorwiegend von den Exporten getragen war, erfasste er im Frühjahr 2004 mehr und verstärkt auch die Binnenwirtschaft. In der Lagebeurteilung vom Juni 2004 erwartete die Nationalbank für das laufende Jahr ein Wirtschaftswachstum von gegen 2 % und für 2005 eine weitere Wachstumsbeschleunigung in Richtung auf eine Normalauslastungssituation. Angesichts dieser verbesserten Konjunkturaussichten vollzog die Nationalbank im Juni 2004 einen vorsichtigen Kurswechsel. Sie beschloss, das Zielband um 0,25 Prozentpunkte auf 0 % bis 1 % anzuheben und den 3M-Libor bis auf weiteres in der Zielbandmitte bei 0,5 % zu halten.

Diese leichte Straffung der Geldpolitik hatte im Vergleich zur Lagebeurteilung vom März – bei praktisch übereinstimmender Sicht der realwirtschaftlichen Perspektiven – nur sehr geringe Auswirkungen auf die Inflationsprognose. Die von der Nationalbank im Juni 2004 prognostizierten Teuerungsraten bewegen sich bis Ende 2005 in der Grössenordnung von 1 %. Anfänglich liegen sie wegen des verteuerten Erdöls etwas höher und ab dem zweiten Quartal 2005 wegen der leicht restriktiveren Geldpolitik etwas tiefer als in der Prognose vom März 2004. Im weiteren Prognosezeitraum zieht dann die Inflation aber wie schon in der März-Prognose markant an und liegt an dessen Ende (1. Quartal 2007) mit 3,2 % deutlich über der 2 %-Marke. Entsprechend machte die Nationalbank darauf aufmerksam, dass ihre Geldpolitik noch immer expansiv sei und sie den 3M-Libor zur Sicherung der Preisstabilität voraussichtlich in Kürze noch weiter würde anheben müssen.

2.5.3 Schweizerische Kurz- und Langfristzinsen im internationalen Vergleich

Auch die Zentralbanken der meisten Industrieländer setzten ihre expansive Geldpolitik im Jahr 2003 fort. Die amerikanische Notenbank (FED) senkte den Zinssatz für Tagesgeld im Juni 2003 um 0,25 Prozentpunkte auf 1 %. Die Europäische Zentralbank (EZB) reduzierte ihren Leitzins im März um einen viertel Prozentpunkt auf 2,5 % und Anfang Juni um einen halben Prozentpunkt auf 2 %. Die Bank of England senkte den Leitzins im Februar und Juli um je 0,25 Prozentpunkte auf 3,5 %, nahm dann aber im November 2003 eine geringfügige Leitzinserhöhung auf 3,75 % vor. Die japanische Zentralbank war weiterhin bemüht, mit einer Erhöhung der Bankenliquidität den deflationären Trend zu stoppen und die Konjunktur zu stimulieren. Der japanische Tagesgeldsatz, der schon 2001 auf praktisch null gefallen war, verharrte auf diesem Tiefstand.

In der ersten Jahreshälfte 2004 fand die Phase der geldpolitischen Lockerungen in den Industrieländern ein Ende. In den USA blieb der Leitzins unverändert bei 1 %, in der Eurozone bei 2 % und in Japan nahe bei null. Nachdem das FED in seinen Verlautbarungen die Märkte angesichts der kräftigen Konjunkturerholung in den USA bereits seit einiger Zeit auf einen Kurswechsel vorbereitet hatte, wurde der Tagesgeldsatz im Juni 2004 dann erwartungsgemäss auf 1,25 % und im August weiter auf 1,5 % erhöht. Die Bank of England, die die Zinswende bereits früher eingeleitet hatte, hob den Leitzins von Februar bis August 2004 in vier weiteren Schritten von je 0,25 Prozentpunkte auf 4,75 % an. Dagegen erachtete die EZB das Leitzinsniveau von 2 % der Konjunkturlage weiterhin als angemessen.

Ordnet man die schweizerische Geldpolitik in dieses internationale Umfeld ein, so zeigt sich, dass die Nationalbank ihren Kurs in der konjunkturellen Schwächephase vergleichsweise rasch und stark gelockert hat. Der 3M-Libor, der Anfang 2002 noch bei 1,75 % lag, wurde bis zum März 2003 auf 0,25 % gesenkt und blieb danach bis im Juni 2004 auf diesem Niveau konstant. Die Zinssätze für dreimonatige Anlagen in Dollar und Euro sind im gleichen Zeitraum langsamer und weniger stark, nämlich von 1,8 % auf 1,1 % bzw. von 3,3 % auf 2,1 % zurückgegangen. Entsprechend haben sich die Zinsdifferenzen des Frankens zum Dollar bzw. zum Euro zunächst ausgeweitet, sind aber nach den weiteren Lockerungsschritten des FED und der EZB im Juni 2003 wieder etwas kleiner geworden. Gegenüber dem Dollar ist die Zinsdifferenz von praktisch null Anfang 2002 bis im Mai 2003 auf rund einen Prozentpunkt angewachsen; danach bewegte sie sich in einem engen Band zwischen 0,7 und 1,1 Prozentpunkten. Die Zinsdifferenz des Frankens zum Euro, die Anfang 2002 rund 1,5 Prozentpunkte betragen hatte, stieg bis im Herbst 2002 auf mehr als 2,5 Prozentpunkte an, bevor sie sich im Juni 2003 aufgrund des Rückgangs der Euro-Zinsen auf 1,8 Prozentpunkte und nach der Zinsanhebung in der Schweiz vom Juni 2004 weiter auf 1,6 Prozentpunkte verengte.

Die Renditen langfristiger Staatsanleihen fielen in den Industrieländern im ersten Halbjahr 2003 nochmals etwas zurück. Im Juni 2003 setzte dann aber weltweit eine Zinswende ein. In den USA stieg die Rendite 10-jähriger Staatspapiere von Juni bis August 2003 relativ kräftig von 3,3 % auf 4,4 % und bis im Juni 2004 weiter auf 4,7 %. Im Euroraum erhöhte sich die Rendite 10-jähriger Staatspapiere zwischen Juni und November 2003 von 3,7 % auf 4,4 %. Nach einer leichten Abschwächung kam es bis zur Jahresmitte 2004 zu einem Wiederanstieg auf 4,4 %. Im Juli und August 2004 bildeten sich die amerikanischen und europäischen

Langfristzinsen wieder leicht zurück. Die Verzinsung japanischer Staatspapiere stieg zwischen Juni und September 2003 von 0,6 % auf 1,5 % und in den Sommermonaten 2004 weiter auf 1,8 %, bevor sie im August ebenfalls wieder etwas zurückfiel. Die schweizerische Bundesobligationenrendite lag Anfang 2003 bei rund 2,4 %, tendierte nach dem Ausbruch des Irakkriegs gegen 2,7 % und bewegte sich von September 2003 bis Januar 2004 knapp unter der 3 %-Marke. Nach einer Abschwächung im Frühjahr 2004 tendierte sie im Juni und Juli erneut gegen 3 %, bevor sie im August wieder auf rund 2,7 % zurückging. Die schweizerischen Langfristzinsen entwickelten sich somit weitgehend parallel zu den ausländischen, wobei ihr Anstieg insgesamt leicht geringer ausfiel. Entsprechend haben sich die Renditedifferenzen zu europäischen und vor allem amerikanischen Staatsanleihen von Mitte 2003 bis Mitte 2004 etwas ausgeweitet. Einzig die Rendite japanischer Staatsanleihen lag durchwegs deutlich tiefer als diejenige Eidgenössischer Anleihen.

2.5.4 Wechselkursentwicklung des Frankens

Der Dollar büsste auf den internationalen Devisenmärkten im Jahr 2003 und in den ersten beiden Monaten des laufenden Jahres weiter an Wert ein. Verantwortlich dafür dürften insbesondere der Anstieg des amerikanischen Ertragsbilanzdefizits sowie die Verschlechterung des Staatshaushaltes gewesen sein. Von Dezember 2002 zu Beginn des Jahres 2004 belief sich die Abwertung des Dollar gegenüber dem Euro auf gut 19 %, gegenüber dem Yen auf 13 % und gegenüber dem britischen Pfund auf 15 %. Real und handelsgewichtet sank der Aussenwert des Dollar in dieser Zeitspanne um 12 %, nachdem bereits im Vorjahr eine Werteinbusse von 5 % zu verzeichnen gewesen war. Spiegelbildlich dazu wertete sich der Euro deutlich auf. Im Februar 2004 notierte der Dollar/Euro-Kurs bei 1,27 und übertraf damit den Stand von Ende 2002 um 24 %. Gegenüber dem britischen Pfund und dem Yen legte der Euro im selben Zeitraum um rund 5 % bzw. 8 % zu. In den letzten Monaten konnte sich der Dollar stabilisieren. Er notierte gegenüber dem Euro seit Juni 2004 relativ konstant bei rund 1,21.

Nachdem sich der Franken/Euro-Kurs während mehr als einem Jahr in einer engen Bandbreite von 1,46 bis 1,48 bewegt hatte, fand die Phase der Frankenstärke nach der Senkung des 3M-Libor auf 0,25 % im März 2003 ein Ende. Der Euro verteuerte sich bis zum Juli 2003 auf 1,55 Franken. Diese neue Kursrelation erwies sich wiederum für längere Zeit als recht stabil, bis es im Mai und Juni 2004 zu einer vorübergehenden Wiederaufwertung des Frankens kam. Im August 2004 lag der Franken/Euro-Kurs dann aber wieder bei rund 1,54. Dank der

Abwertung des Frankens zum Euro in den Monaten März bis Juli 2003 hat sich der fortschreitende Wertzuwachs des Euro gegenüber dem Dollar in diesem Zeitabschnitt kaum mehr auf den Franken/Dollar-Kurs übertragen. Im Vergleich zum März notierte der Franken im Juli 2003 gegenüber dem Euro um 5 % tiefer, gegenüber dem Dollar aber praktisch unverändert bei rund 1,36 Franken/Dollar. Von Juli 2003 bis Januar 2004 hat sich der Franken dann wieder mehr oder weniger parallel mit dem Euro gegenüber dem Dollar aufgewertet. Der Dollar kostete im Januar 2004 noch 1,24 Franken. Nach einer vorübergehenden Verteuerung auf 1,30 pendelte der Franken/Dollar-Kurs von Juni bis August 2004 um rund 1,25.

Gemessen am realen handelsgewichteten Aussenwert hat sich der Franken zwischen Januar und September 2003 um gut 5 % abgewertet. Die Aufwertung der drei vorangegangenen Jahre wurde dadurch ungefähr zur Hälfte wieder rückgängig gemacht. Von September 2003 bis April 2004 blieb der reale Aussenwert mehr oder weniger konstant, weil der Aufwertung zum Dollar eine leichte Tieferbewertung zum stärker gewichteten Euro gegenüberstand. In den Monaten Mai bis Juli wurde der Franken dann aber wieder etwas höher bewertet.

2.5.5 Aktienkurse, Kapitalmarktbeanspruchung und Kreditvolumen

Nach einer zweijährigen Baisse erholte sich der Swiss Performance Index (SPI) im Jahre 2003 um 22 %. In den ersten drei Monaten hielt die negative Tendenz allerdings noch an. Nach Ausbruch der Irak-Kriege stieg der SPI dann aber bis im Dezember 2003 fast ununterbrochen an. Die grössten Kursgewinne wurden von den Banken, dem Detailhandel sowie der Elektro-, Maschinen und Energiebranche verzeichnet. Im laufenden Jahr kam die Hausse an den Aktienmärkten ins Stocken. Seit März ist keine klare Tendenz mehr ersichtlich. Ende Juni lag der SPI wie schon im Februar um rund 5 % über dem Stand Ende von 2003. Im Juli und August war die Entwicklung dann aber wieder mehrheitlich negativ. Deutliche Kursgewinne konnten im ersten Halbjahr 2004 nur noch die Energie- und die Bauwirtschaft sowie die Banken verzeichnen.

Am schweizerischen Kapitalmarkt wurden im Jahre 2003 deutlich mehr Mittel aufgenommen als im Vorjahr. Die Nettobeanspruchung durch öffentlich aufgelegte Anleihen und Aktien belief sich auf 23 Mrd. Franken, gegenüber 17 Mrd. Franken im Vorjahr. Diese Entwicklung war vor allem auf eine markante Zunahme der inländischen Mittelbeschaffung zurückzuführen. Die Nettoemission von Frankenanleihen inländischer Schuldner verdoppelte sich von 3,7 Mrd. Franken auf 7,6 Mrd.

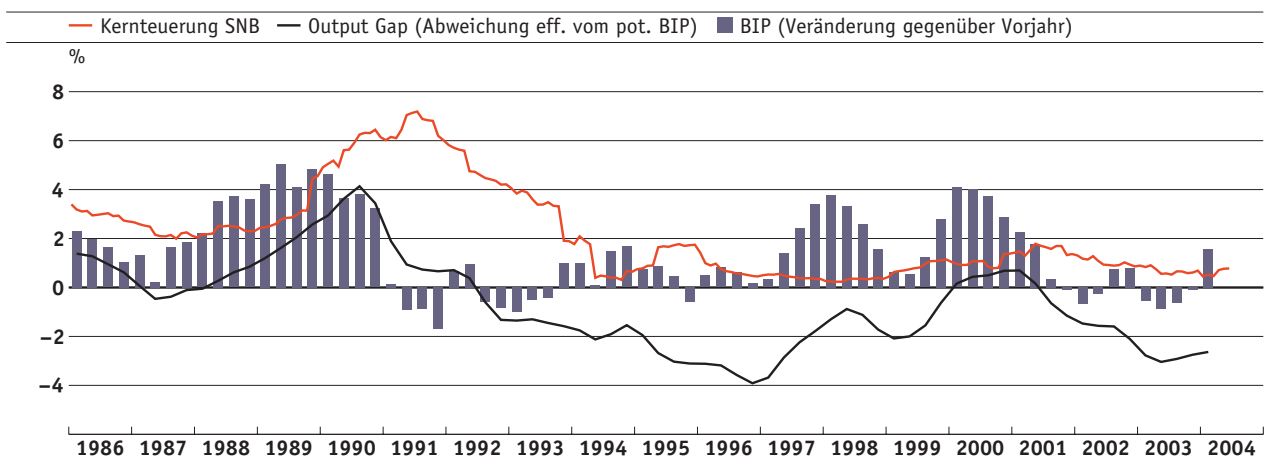
Franken. Im Unterschied zum Vorjahr überstiegen auch die Aktienemissionen die Rückzahlungen; die Nettobeanspruchung des Aktienmarktes betrug 1,3 Mrd. Franken, gegenüber -1,7 Mrd. Franken im Vorjahr. Der Nettoemissionswert von Frankenanleihen ausländischer Schuldner blieb demgegenüber mit rund 14 Mrd. Franken praktisch unverändert.

Im ersten Halbjahr 2004 betrug die Nettobeanspruchung des Kapitalmarktes 13,3 Mrd. Franken und lag damit leicht hochgerechnet über dem Halbjahreswert des Jahres 2003. Die Nettoemission von Frankenanleihen inländischer Schuldner nahm nochmals kräftig zu; sie entsprach mit 7,5 Mrd. Franken praktisch dem gesamten Vorjahresbetrag. Die Nettobeanspruchung des Aktienmarktes lag mit 0,7 Mrd. Franken ungefähr auf dem Niveau des Halbjahresdurchschnitts von 2003. Der Nettoemissionswert von Frankenanleihen ausländischer Schuldner fiel demgegenüber mit 5,1 Mrd. Franken im Vergleich zum Vorjahr merklich tiefer aus.

Im Jahre 2003 erhöhte sich das Volumen der ausstehenden inländischen Bankkredite um 2,5 % und damit etwas stärker als im Vorjahr (1,4 %). Die beanspruchten Inlandkredite entfielen zu rund 80 % auf Hypothekaranlagen und zu 20 % auf inländische Kundenforderungen. Bei den Hypothekarkrediten hielt der positive Trend mit einem Zuwachs von 4,1 % an. Die inländischen Kundenforderungen sanken dagegen um 8,9 %. Bis im Mai des laufenden Jahres stieg das gesamte inländische Kreditvolumen um weitere 1,8 %. Im Unterschied zum Jahr 2003 verzeichneten nun neben den Hypothekarkrediten auch die inländischen Kundenforderungen ein leichtes Wachstum.

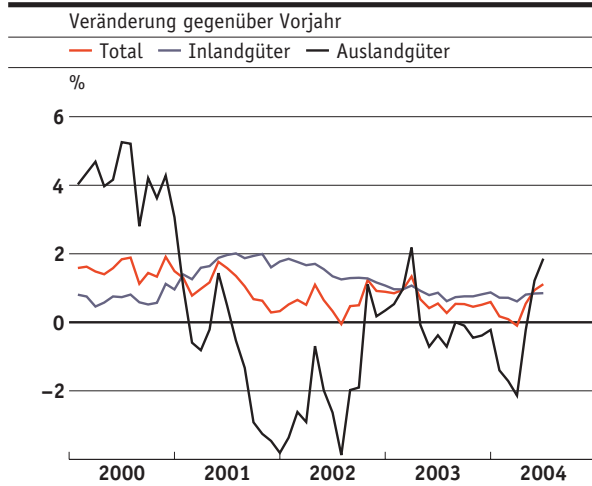
Grafik 2.23

BIP-Wachstum, Kernteuerung SNB und Outputgap



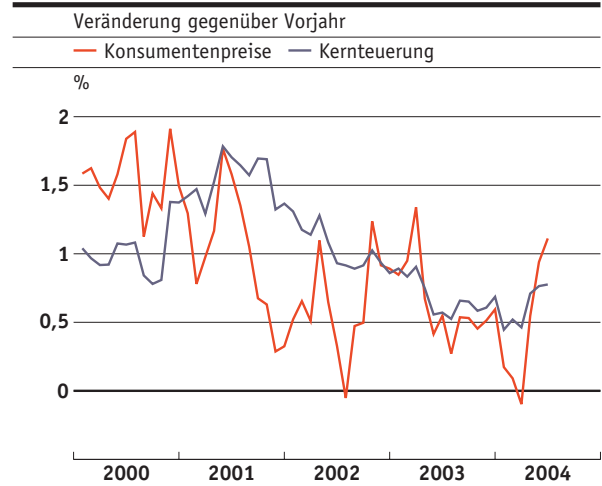
Grafik 2.24

Konsumentenpreise



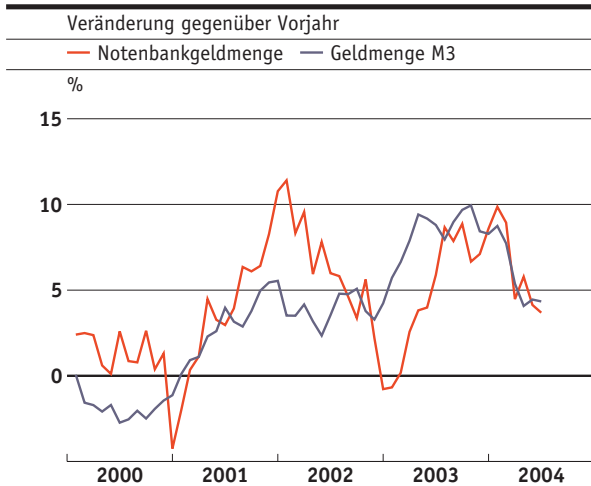
Grafik 2.25

Konsumentenpreise



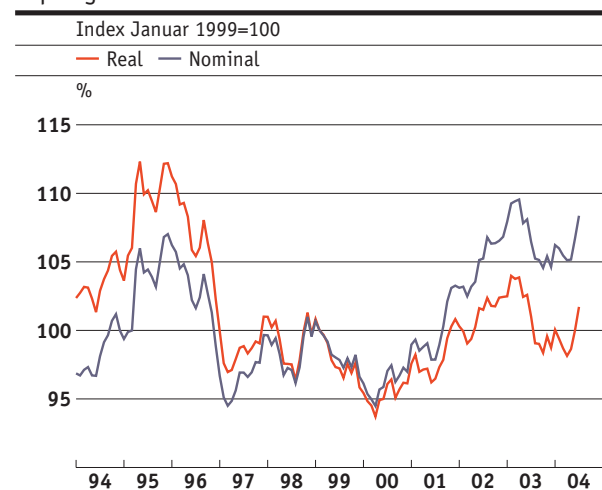
Grafik 2.26

Notenbankgeldmenge und Geldmenge M3

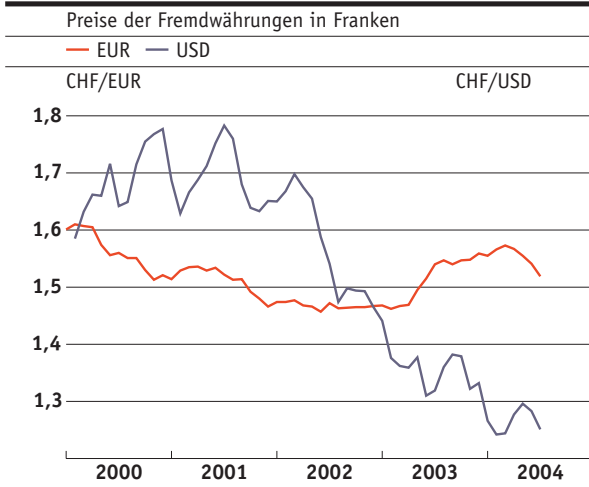


Grafik 2.27

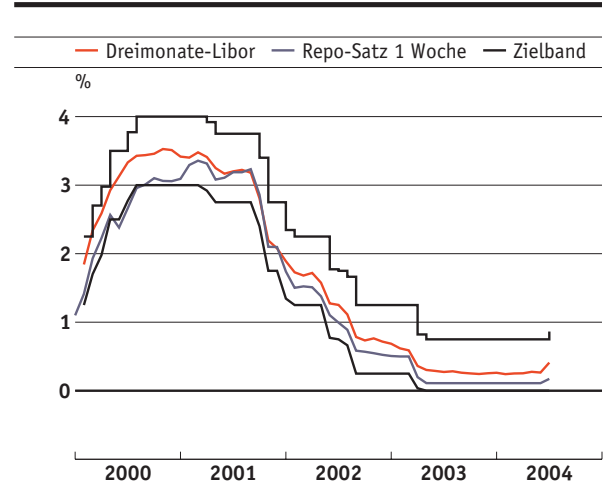
Exportgewichtete Wechselkurse des Frankens



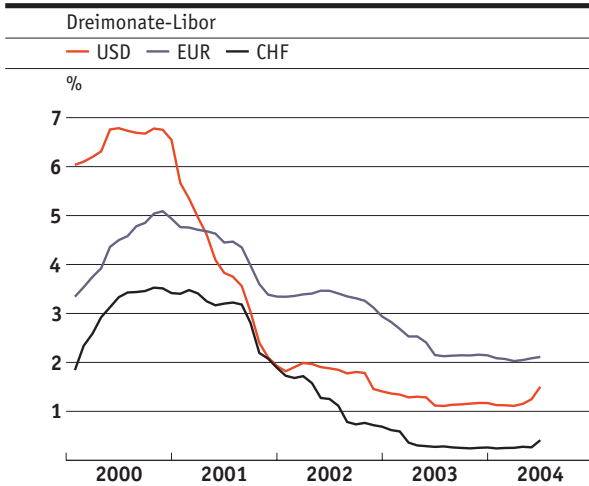
Grafik 2.28
Devisenkurse



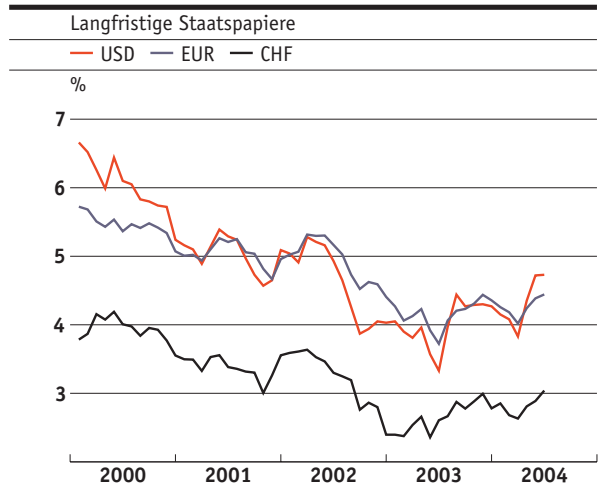
Grafik 2.29
Geldmarktsätze



Grafik 2.30
Zinssätze im Ausland

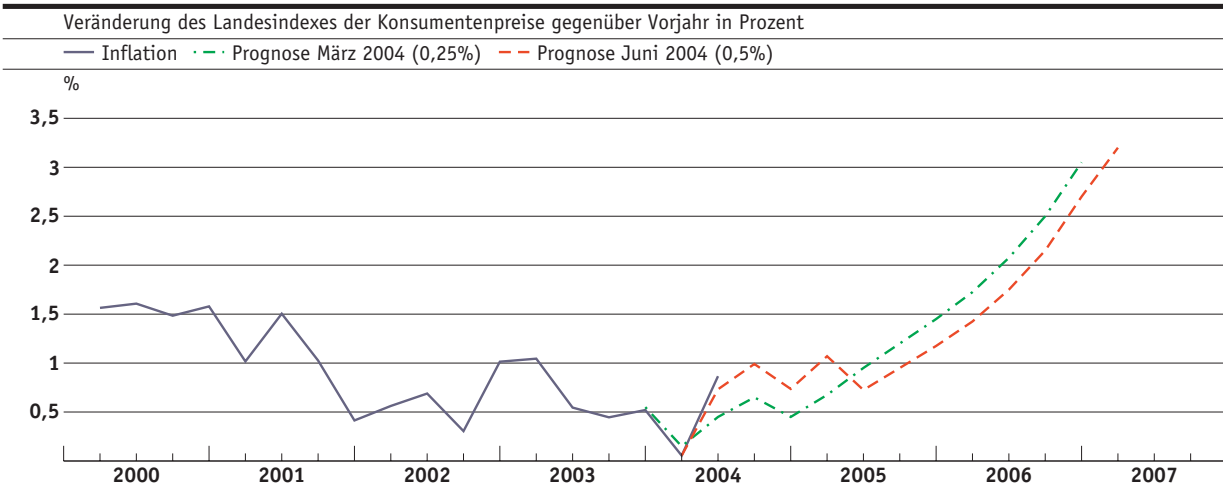


Grafik 2.31
Zinssätze im Ausland



Grafik 2.32

Inflationsprognose März 2004 mit Libor 0,25% und Juni 2004 mit Libor 0,5%



3. Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen¹

Jede Auseinandersetzung mit der längerfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen wird zwei theoretische Ansätze nicht vernachlässigen dürfen: das von A. Wagner (1893) formulierte «Gesetz der wachsenden Staatsausgaben» sowie das von W.J. Baumol (1967) aufgezeigte Gesetz des ungleichgewichtigen Wachstums. A. Wagner postulierte eine Nachfrage nach zusätzlicher staatlicher Aktivität im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung, wobei unklar ist, ob dies absolut oder relativ zu interpretieren ist: Seine Überlegungen implizieren nicht notwendigerweise einen Anstieg des Staatsanteils. Da andererseits im vergangenen Jahrhundert in allen Industriestaaten ein deutlicher Anstieg des Staatsanteils zu verzeichnen war (und dies üblicherweise mit seinem Gesetz in Verbindung gebracht wird), wird bei der Untersuchung der Entwicklung der staatlichen Aktivität bis heute auf ihn verwiesen.

W.J. Baumols (1967) Modell wird zwar weniger häufig zitiert, ist aber für die Einschätzung der Entwicklung nicht von geringerer Bedeutung. Aus seinem Modell ergibt sich, dass Sektoren, die ein geringeres durchschnittliches Produktivitätswachstum haben, nominal wachsen und dennoch real schrumpfen können. Geht man davon aus, dass Produktivitätsfortschritte sich vor allem dort erzielen lassen, wo Arbeit durch Kapital substituiert werden kann, dass dies im Dienstleistungsbereich weniger möglich ist als in der Industrieproduktion, und dass der Staat im wesentlichen Dienstleistungen produziert, kann die Anwendung dieses Modells auf die staatliche Entwicklung eine Erklärung für den in der Einleitung erwähnten scheinbaren Widerspruch liefern. Da andererseits die Messung der staatlichen Aktivität über den Input erfolgt, was in vielen Bereichen auch kaum anders möglich ist, sieht man in den offiziellen Statistiken in einer solchen Situation nur den zunehmenden Anteil des Staates am Input und nicht auch den gleichzeitig sinkenden Anteil des Staates am Output einer Volkswirtschaft.

Das Baumol-Modell bezieht sich praktisch ausschliesslich auf den öffentlichen Konsum, während Wagners Gesetz zumindest noch die öffentlichen Investitionen einschliesst. Nun sind jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, in den vergangenen Jahrzehnten vor allem die von der öffentlichen Hand durchgeführten Übertragungen angestiegen, wofür die gestiegene Arbeitslosigkeit sowie die demographische Entwicklung wesentliche Gründe sind. Bei der Diskussion der Entwicklung der öffent-

lichen Ausgaben und deren mögliche Ursachen ist daher zwischen den einzelnen Ausgabenkategorien zu unterscheiden; reine Globalbetrachtungen, welche sich nur auf die – wie auch immer definierte – Staatsquote und deren Entwicklung beziehen, sind daher in diesem Zusammenhang nur beschränkt aussagefähig, und sie führen vor allem kaum zu praktisch verwertbaren politischen Handlungsempfehlungen.²

Im Folgenden werden wir daher in vier Schritten vorgehen. Zunächst geht es um die allgemeine Entwicklung der öffentlichen Finanzen, wobei wir uns im Wesentlichen auf die Ausgabenseite beschränken, dort aber nach den einzelnen Ausgabenkategorien unterscheiden. Diese Beschränkung bedeutet keinesfalls, dass der Einnahmenseite keine Bedeutung zugemessen werden sollte: Es gilt nicht nur für die Ausgabenseite, sondern in nicht geringerem Ausmass auch für die öffentlichen Einnahmen, dass es nicht nur auf die Höhe der staatlich beanspruchten Gelder (im Vergleich z.B. zum Bruttoinlandsprodukt) ankommt, sondern, was die Auswirkungen auf den privaten Sektor einer Volkswirtschaft betrifft, vor allem auf deren Struktur. Mit diesen Fragen hat sich die *Kommission für Konjunkturfragen* jedoch z.B. im Rahmen ihres im Jahr 1999 der Öffentlichkeit vorgestellten «Liberalen wirtschaftspolitischen Konzepts» bereits ausführlich befasst.³

Im zweiten Schritt werden – entsprechend dem Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen als einer Kommission des Bundesrates – die Bundesfinanzen detaillierter betrachtet. Dabei geht es wiederum um eine aggregierte Betrachtung nach Ausgabenkategorien. Auch ist interessant, wie sich die Finanzen des Bundes im Vergleich zu jenen der Kantone und Gemeinden entwickelt haben. Dort, wo wir solche Vergleiche anstellen, verwenden wir, um Doppelzählungen zu vermeiden, ein Nettokonzept, bei welchem (in Abweichung von der offiziellen Statistik) die Transfers zwischen den verschiedenen Ebenen auf der Einnahmen – wie der Ausgabenseite bei der empfangenden Gebietskörperschaft verbucht werden. Die Überlegung dahinter ist, dass die Ausgaben dort verbucht werden sollen, wo die Entscheidungen darüber getroffen werden, welche Ausgaben getätigt werden, auch wenn bei den gebundenen Transfers eine andere Ebene an der Finanzierung beteiligt ist.

Danach betrachten wir im dritten Schritt einzelne Ausgabenbereiche wie z.B. die Landwirtschaft oder die Verteidigungsausgaben, um

1 Zu Kapitel 3 finden sich zwei Hintergrundpapier unter: [www.kfk.admin.ch/Studien/Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen, 1960 bis 2000](http://www.kfk.admin.ch/Studien/Die_langfristige_Entwicklung_der_Bundesfinanzen_1960_bis_2000), Gebhard Kirchgässner, Universität St. Gallen und Evolution de l'emploi dans le secteur public, Claude Jeanrenaud, Universität Neuenburg.

2 Zu den Problemen bei der Definition der Staatsquote siehe Kapitel 4.1 dieses Berichts.

3 Siehe in diesem Zusammenhang auch Kapitel 3.2.5 des Jahresberichts 2003 der Kommission für Konjunkturfragen.

3. Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen

Grafik 3.1: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben der einzelnen Ebenen im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (in Prozent)

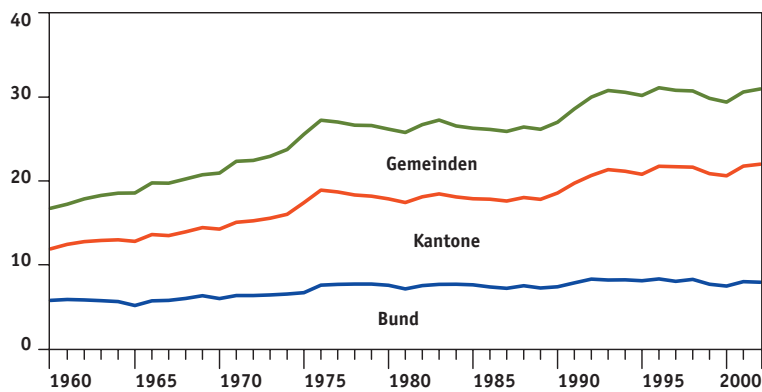


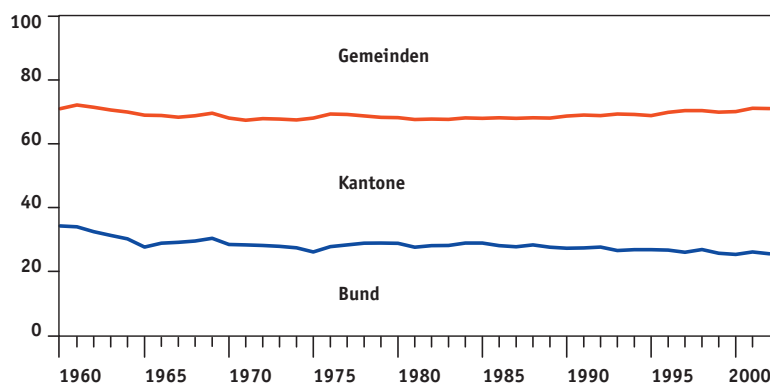
Tabelle 3.1

Durchschnittliche reale jährliche Wachstumsraten (in Prozent)

Zeitraum		Bund	Kantone	Gemeinden	Öffentliche Haushalte	Bruttoinlandsprodukt
1961 bis 1970	a) brutto	5.92	8.04	7.84	6.87	4.63
	b) netto	5.00	7.62	7.84		
1971 bis 1980	a) brutto	3.13	3.38	3.85	3.61	1.37
	b) netto	3.74	3.55	3.57		
1981 bis 1990	a) brutto	2.10	2.70	2.44	2.49	2.18
	b) netto	1.95	2.99	2.34		
1991 bis 2000	a) brutto	2.66	2.48	1.61	1.89	1.04
	b) netto	1.15	2.67	1.42		
1961 bis 2000	a) brutto	3.39	4.15	3.94	3.71	2.31
	b) netto	2.96	4.21	3.79		

Beim Nettokzept werden nur diejenigen Ausgaben erfasst, über welche die einzelnen Ebenen tatsächlich entscheiden, d.h. die Übertragungen an andere öffentliche Haushalte werden nicht berücksichtigt

Grafik 3.2: Entwicklung der Anteile der einzelnen Ebenen an den öffentlichen Ausgaben (in Prozent)



zu sehen, inwieweit die Entwicklung wichtiger Bereiche deutlich anders als die allgemeine Entwicklung verlaufen ist. Schliesslich stellen wir die Entwicklung der Beschäftigung im Bund sowie im öffentlichen Dienst insgesamt dar. Wie die Staatsquote ist auch die Beschäftigungsquote ein Indikator für den Einfluss des Staates auf die private Wirtschaft. Da die beiden Quoten unterschiedliche Vor- und Nachteile haben, macht es Sinn, beide zu betrachten und deren Entwicklung miteinander zu vergleichen.⁴

3.1 Die allgemeine Entwicklung der öffentlichen Finanzen

Grafik 3.1 zeigt die Entwicklung der öffentlichen im Vergleich zur privaten Aktivität. Wie auch Tabelle 3.1 zeigt, waren die durchschnittlichen realen Wachstumsraten aller Ebenen in sämtlichen Jahrzehnten seit 1960 höher als die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts; dementsprechend hat sich auch der Umfang der öffentlichen Haushalte im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt von 16,7 % im Jahr 1960 bis zum Jahr 2000 auf 29,4 % erhöht.⁵ Dabei verlief dieser Anstieg in zwei Schüben. Zunächst gab es von Beginn dieser Periode an einen kontinuierlichen starken Anstieg, der erst durch die Rezession Mitte der siebziger Jahre gebremst wurde; der vorläufige Höhepunkt war im Jahr 1976 mit 27,2 % erreicht. Danach gab es bis Ende der achtziger Jahre eine im wesentlichen konstante Entwicklung; im Jahr 1989 lag der so gemessene Staatsanteil mit 26,2 % sogar um etwa einen Prozentpunkt niedriger als im Jahr 1977. Der zweite Schub fand Anfang der neunziger Jahre statt; mit 31,1 % erreichte die Staatsquote im Jahr 1996 ihren bisherigen Höhepunkt, der von einem leichten Rückgang Ende der neunziger Jahre (und von einem leichten Wiederanstieg zu Beginn dieses Jahrhunderts) gefolgt wurde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Sozialversicherungen hier nicht eingerechnet sind; zählt man sie hinzu, dann ist die Staatsquote seit 1970 um weitere 5,35 Prozentpunkte gestiegen und beträgt insgesamt 36,1 %. Auch wenn dies im internationalen Vergleich noch ein mässiger Wert ist, ist er weit von den Werten in den sechziger Jahren entfernt. Die Schweiz hat damit eine ähnliche Entwicklung durchgemacht wie die anderen europäischen Staaten. Da sie jedoch den letzten Anstieg (erst) zu Beginn der neunziger Jahre verzeichnete, hat sich seit den achtziger Jahren der Abstand zu den Ländern mit höheren Staatsquoten verringert, da diese in den neunziger Jahren ihre Quote eher gesenkt haben.

Betrachtet man die Wachstumsraten der einzelnen Ebenen, dann fällt auf, dass der Haushalt des Bundes mit Ausnahme der achtziger Jahre deutlich geringer gewachsen ist als jene der Kantone und Gemeinden. Dies gilt unabhängig davon, ob wir die Bruttoausgaben (ohne Bereinigung der Doppelzählungen) oder die Nettoausgaben betrachten. Dadurch ist, wie Grafik 3.2 zeigt, der Anteil der Kantone zwischen 1960 und 2000 um etwa 8 Prozentpunkte von 36,7 auf 44,8 % gestiegen, jener der Gemeinden von 29,0 auf 29,9 % gestiegen und damit fast konstant geblieben, während jener des Bundes um 9 Prozentpunkte von 34,3 auf 25,3 % gefallen ist. Dies ist insofern bemerkenswert, als dies der üblichen Annahme einer Zentralisierungstendenz widerspricht. Nun kann man dagegen einwenden, dass beim Nettokzept die Ausgaben

4 Zu den in Kapitel 3 aufbereiteten Daten samt Quellenangaben findet sich ein Hintergrundpapier unter: www.kfk.admin.ch/Studien/, Gebhard Kirchgässner, Universität St. Gallen.

5 Zur Deflationierung wurde bei der Berechnung realer Wachstumsraten der Preisindex des Bruttoinlandsprodukts verwendet.

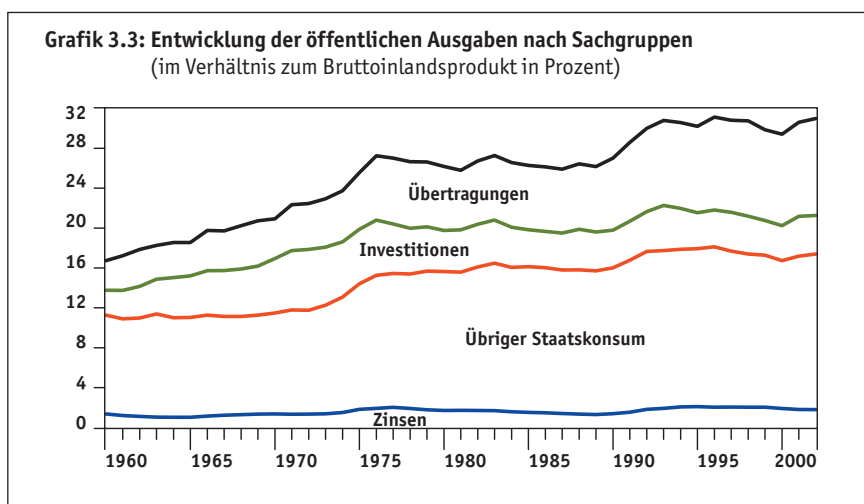


Tabelle 3.2

Entwicklung der öffentlichen Ausgaben nach Sachgruppen
(im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent)

Jahr	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Gesamtausgaben	16.74	18.56	20.93	25.57	26.19	26.29	27.01	30.20	29.41
Übriger Staatskonsum	9.90	10.01	10.12	12.60	13.93	14.61	14.61	15.83	14.83
Passivzinsen	1.37	1.03	1.37	1.82	1.71	1.53	1.39	2.09	1.91
Staatliche Investitionen	2.49	4.16	5.46	5.46	4.13	3.70	3.78	3.62	3.50
Übertragungen	2.98	3.56	3.99	5.69	6.42	6.45	7.23	8.66	9.17

nicht die tatsächlichen Handlungsspielräume abbilden, da z.B. der Bund über gebundene Zuweisungen Einfluss auf die Ausgabenpolitik der Kantone nimmt. Dafür spricht, dass die Übertragungen an andere Ebenen im Jahr 2000 65 % der «eigenen» Ausgaben ausmachten, im Jahr 1960 dagegen nur 20 %. Andererseits sind auch die Bruttoausgaben des Bundes in diesem Zeitraum mit real durchschnittlich 3,4 % deutlich langsamer gewachsen als jene der Gemeinden mit 3,9 % und insbesondere jene der Kantone mit 4,2 %. Dementsprechend lagen die Bruttoausgaben der Kantone im Jahr 1960 um 3,6 % über jenen des Bundes, im Jahr 2000 dagegen um 27,7 %. Auch hier ist keine Zentralisierungstendenz erkennbar. Für eine zunehmende Zentralisierung spricht andererseits, dass die Beiträge an die Kantone und Gemeinden von 1960 bis zum Jahr 2000 von 2,3 % auf 16,4 % der gesamten Bundesausgaben gestiegen sind.⁶

Grafik 3.3. und Tabelle 3.2 zeigen die Entwicklung der öffentlichen Finanzen nach Sachgruppen. Dabei wird deutlich, dass der Anstieg der öffentlichen Ausgaben auf einen Anstieg des Staatskonsums um knapp 5 Prozentpunkte, insbesondere aber auf einen Anstieg der Übertragungen um mehr als 6 Prozentpunkte zurückgeht, wobei allein die Übertragungen an die Sozialversicherungen von 0,6 auf 1,8 % im Vergleich zum Sozialprodukt gestiegen sind. Dagegen ist der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt, der im Maximum im Jahr 1972 6,1 % des Bruttoinlandsprodukts betrug, bis auf 3,5 % im Jahr 2000 zurückgegangen. Die Belastung durch

Zinsen hat sich seit den sechziger Jahren – auch im Vergleich mit dem Bruttoinlandsprodukt – deutlich erhöht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zinslast wegen der langen Laufzeiten der Staatspapiere nur verzögert auf die Zinsentwicklung reagiert und – auch bei konstanter Schuldenquote – noch ansteigen könnte, da nicht damit gerechnet werden kann, dass die Zinsen dauerhaft auf dem niedrigen Niveau der letzten Jahre bleiben werden.

3.2 Die allgemeine Entwicklung der Bundesfinanzen

Tabelle 3.3 sowie Grafik 3.4 zeigen die allgemeine Entwicklung der Bundesfinanzen. Die Brutto-Gesamtausgaben sind im betrachteten Zeitraum von unter sieben auf über 11 % des Bruttoinlandsprodukts gestiegen. Dabei ist zu beachten, dass die wesentliche Steigerung in den sechziger und siebziger Jahren erfolgte; nach 1975 ging diese Quote zunächst wieder leicht zurück, bevor zu Beginn der neunziger Jahre mit der einsetzenden Wirtschaftskrise ein neuerlicher Anstieg begann.

Gleichzeitig haben sich, wie Grafik 3.5 zeigt, innerhalb des Bundeshaushalts erhebliche Verschiebungen ergeben. So machen die Übertragungen, die im Jahr 1960 noch etwa 36 % des Haushalts betrug, heute über 60 % aller Ausgaben aus, wobei die Übertragungen an die Sozialversicherung weniger als 40 % ausmachen. Am stärksten zurückgegangen ist der Anteil des gesamten Staatskonsums (einschliesslich Zinsen): von etwa 55 auf 26 %. Da der Anteil der Zinsen im wesentlichen konstant geblieben ist, ist dies vor allem auf Kosten des übrigen Konsums gegangen, d.h. jener Leistungen, welche der Staat seinen Bürgern direkt zur Verfügung stellt. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt ist auf etwa zwei Drittel des Wertes zu Beginn der sechziger Jahre gesunken, ihr Anteil an den gesamten Bundesausgaben auf etwa 40 % jenes Wertes.

Auch der Anteil der Investitionen ist gesunken, zumindest wenn man ihn mit der Situation zwischen 1965 und 1975 vergleicht, als (u.a. im Zuge des Ausbaus des Nationalstrassennetzes) die Investitionen des Bundes über 20 % der Bundesausgaben und knapp zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachten. Somit hat nicht nur die Wirtschaftskrise im Gefolge der ersten drastischen Erhöhung der Rohölpreise Ende 1973 dazu geführt, dass der Bundeshaushalt in den Jahren 1976 und 1977 zum ersten Mal mehr als 10 % des Bruttoinlandsprodukts betrug, sondern im gleichen Zeitraum ergab sich auch ein Rückgang bei den Investitionen, der (im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt) seitdem nicht mehr wettgemacht wurde. Wie Grafik 3 oben zeigt, wurde dies – im Gegensatz zum Staatskonsum – auch durch die Entwicklung in den Kanto-

⁶ Daran ändert nichts, dass ein grosser Teil der Übertragungen des Bundes aus den Anteilen an den Bundeseinkommen besteht, auf deren Verwendung der Bund keinen Einfluss hat. Dieser Anteil hat sich fast verdoppelt. Er betrug im Jahr 1960 nur 6,3 %, im Jahr 2000 dagegen 12,1 % der eigenen Ausgaben. Diese Steigerung war jedoch deutlich geringer als jene der übrigen Transfers des Bundes an die Kantone und Gemeinden.

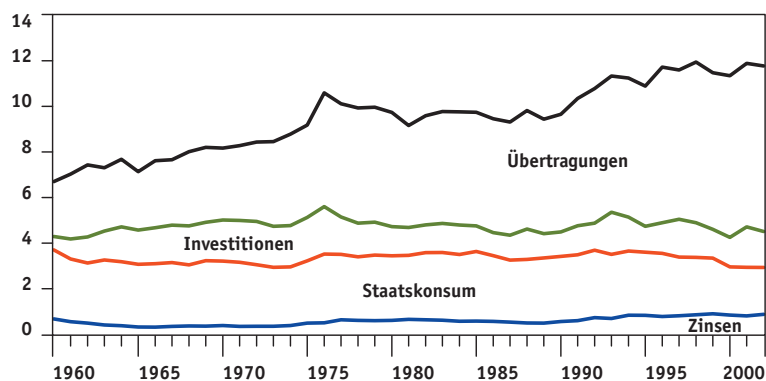
3. Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen

Tabelle 3.3

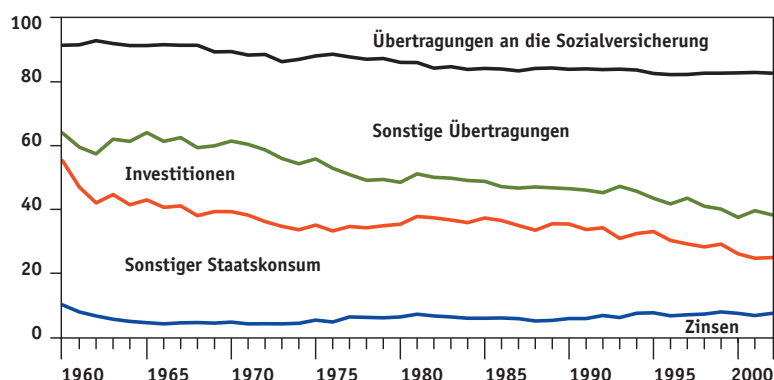
Anteil der Bundesfinanzen am Bruttoinlandsprodukt (in Prozent)

Jahr	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Gesamtausgaben	6.70	7.13	8.16	9.18	9.73	9.74	9.65	10.89	11.34
Staatskonsum	3.02	2.75	2.83	2.74	2.83	3.06	2.86	2.72	2.11
Passivzinsen	0.68	0.32	0.38	0.48	0.61	0.57	0.56	0.81	0.84
Staatliche Investitionen	0.58	1.50	1.80	1.90	1.28	1.12	1.07	1.11	1.30
Übertragungen	2.41	2.56	3.15	4.05	5.01	5.00	6.16	6.04	7.09
An Sozialversicherungen	0.57	0.62	0.86	1.09	1.35	1.54	1.55	1.86	1.95
Sonstige Übertragungen	1.84	1.94	2.29	3.96	3.66	3.46	3.61	4.18	5.15
Gesamteinnahmen	8.48	7.57	8.38	8.31	9.15	9.45	9.97	10.01	12.44
Steuern	6.98	6.68	7.37	7.26	7.93	8.44	8.80	8.63	10.15
Direkte Steuern	2.02	1.63	2.28	2.58	2.93	3.49	3.92	3.22	5.06
Indirekte Steuern	4.96	5.06	5.09	4.68	5.00	4.94	4.88	5.41	6.13
Vermögenserträge	0.27	0.25	0.22	0.23	0.22	0.17	0.21	0.40	0.36
Defizit	-1.78	-0.43	-0.22	0.87	0.59	0.29	-0.32	0.88	-1.10
Schuld	25.07	16.58	12.01	14.00	17.59	16.51	12.13	21.99	26.05

Grafik 3.4: Entwicklung der Bundesausgaben nach Sachgruppen (im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent)



Grafik 3.5: Anteil der Sachgruppen an den gesamten Bundesausgaben (in Prozent)



nen und Gemeinden nicht ausgeglichen. Vielmehr sind deren Investitionen – relativ zum Bruttoinlandsprodukt – noch stärker zurückgegangen als jene des Bundes, wo zumindest in den neunziger Jahren wieder ein leicht nach oben weisender Trend zu verzeichnen ist. Während der gesamte Staatskonsum in den neunziger Jahren relativ zum Bruttoinlandsprodukt etwa 50 % höher war als zu Beginn der

siebziger Jahre, waren die öffentlichen Investitionen über 30 % niedriger. Dass dies nicht unbedingt eine Entwicklung ist, welche das Wachstum fördert, liegt auf der Hand.

Die Entwicklung der Einnahmen des Bundes ist recht parallel zu jener der Ausgaben verlaufen. Nach wie vor sind die Steuern die wesentlichste Einnahmenquelle. Dabei hat sich jedoch eine deutliche Verschiebung in Richtung auf die direkten Steuern ergeben. Während deren Aufkommen in den sechziger Jahren deutlich unter der Hälfte des Aufkommens der indirekten Steuern lag, liegt der heutige Ertrag bei deutlich über 60 %, in den Jahren 1998 und 2000 lag er sogar deutlich über 80 % jenes Aufkommens. Zwar wird die kalte Progression durch die Indexierung ausgeschaltet, aber selbst das vergleichsweise geringe Wachstum der Schweiz hat den Ertrag dieser Steuern stärker gesteigert als die Ausweitung der Bemessungsgrundlage durch die Einführung der Mehrwertsteuer und die verschiedenen Anpassungen dieses Steuersatzes bis auf 7,6 % das Aufkommen der indirekten Steuern.

Die bedenklichste Entwicklung der Bundesfinanzen in der jüngeren Zeit ist jene der öffentlichen Schuld. In den sechziger Jahren waren die Schulden des Bundes selbst nominal leicht rückläufig; wie Grafik 3.6 zeigt, verringerten sie sich dabei im Vergleich mit dem Bruttoinlandsprodukt erheblich. Obwohl gleichzeitig die Schulden der Kantone und Gemeinden deutlich angestiegen sind, ging damit die gesamte Staatsschuld (immer im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) zurück. Dem folgte ein deutlicher Anstieg in der Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre, wobei der Anstieg der Bundesschuld absolut und relativ am stärksten war. Danach sind die Schulden aller drei Ebenen wieder gesunken; jene des Bundes insbesondere in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Mit dem Wirtschaftseinbruch zu Beginn der neunziger Jahre sind wiederum die Schulden aller drei Ebenen gewachsen, freilich in sehr unterschiedlichem Ausmass: von 1990 bis 2000 jene des Bundes real um 8,7 % pro Jahr, jene der Kantone mit 6,1 % pro Jahr, jene der Gemeinden dagegen nur mit 1,4 % pro Jahr. Letzteres ist kaum mehr als die reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts, die, wie Tabelle 3.1 zeigt, knapp über einem Prozent lag. Daher sind die Schulden der Gemeinden im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt kaum gestiegen. Der Anstieg der Schulden der Kantone und insbesondere des Bundes führte dazu, die Gesamtschuld im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2002 nach einem vorläufigen Höhepunkt im Jahr 1998 von 53,1 % im Jahr 2002 den Wert von 54,5 % erreichte, bei weiterhin steigender Tendenz.

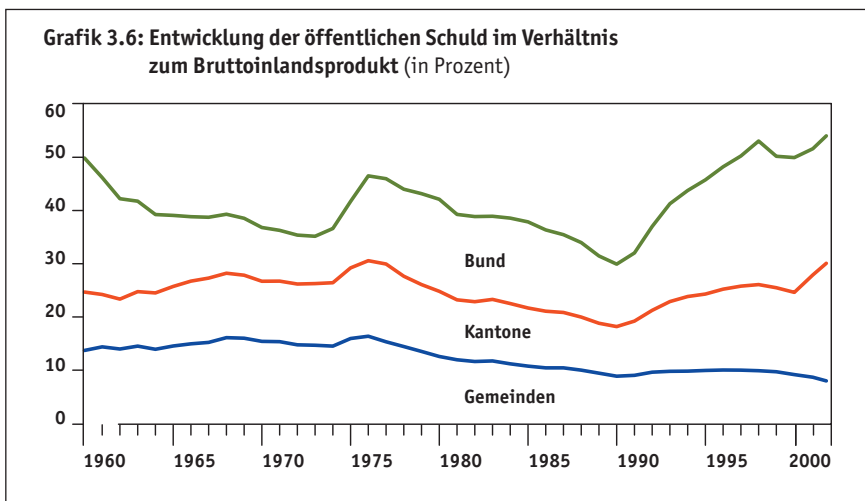
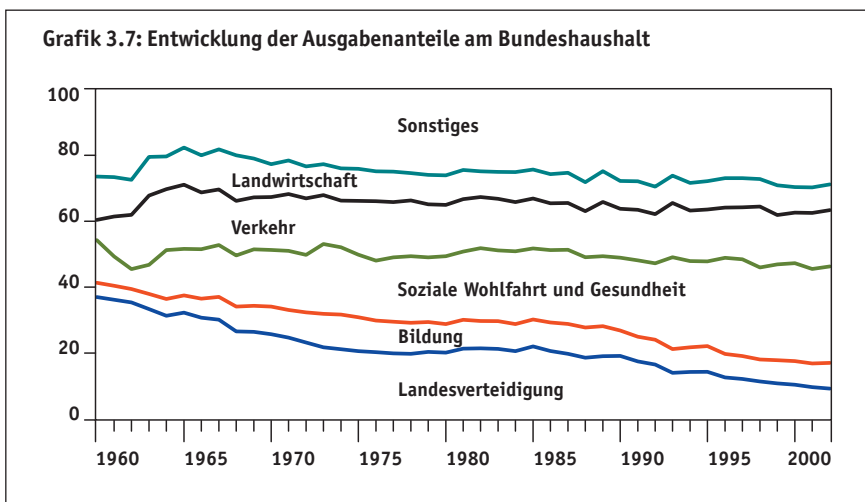


Tabelle 3.4

Ausgaben des Bundes nach Funktionen

Jahr	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
als Anteil am Bruttoinlandsprodukt									
Allgemeine Verwaltung	0.26	0.26	0.37	0.32	0.27	0.27	0.33	0.38	0.40
Landesverteidigung	2.41	2.43	2.07	1.87	1.93	2.08	1.85	1.57	1.20
Bildung	0.28	0.39	0.68	0.93	0.83	0.77	0.74	0.85	0.83
Gesundheit	0.16	0.36	0.38	0.43	0.50	0.41	0.34	0.54	0.47
Soziale Wohlfahrt	0.68	0.70	1.00	1.29	1.47	1.63	1.79	2.28	2.98
Verkehr	0.40	1.46	1.29	1.48	1.49	1.44	1.43	1.73	1.78
Landwirtschaft	0.86	0.85	0.80	0.88	0.86	0.83	0.82	0.95	0.90
Umwelt	0.03	0.04	0.08	0.23	0.18	0.11	0.15	0.16	0.18
Jahr	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
als Anteil an den Gesamtausgaben									
Allgemeine Verwaltung	4.05	3.47	4.66	3.54	2.78	2.82	3.44	3.43	3.43
Landesverteidigung	37.01	32.24	25.70	20.58	20.15	22.04	19.14	14.33	10.38
Bildung	4.33	5.24	8.42	10.30	8.62	8.14	7.71	7.78	7.17
Gesundheit	2.47	4.81	4.72	4.77	5.25	4.30	3.53	4.90	4.05
Soziale Wohlfahrt	10.45	9.32	12.46	14.18	15.39	17.24	18.58	20.79	25.66
Verkehr	6.11	19.46	16.05	16.33	15.53	15.18	14.80	15.74	15.35
Landwirtschaft	13.20	11.31	9.93	9.75	8.97	8.77	8.46	8.63	7.73
Umwelt	0.42	0.56	0.97	2.49	1.90	1.21	1.57	1.44	1.55



7 Im Gegensatz zur offiziellen Statistik wird hier einerseits der Anteil der Sozialversicherung an der Mehrwertsteuer zu den Sozialausgaben gerechnet. Andererseits werden hier die Ausgaben für die Krankenversicherung bei den Gesundheitsausgaben und nicht bei den Sozialausgaben verbucht.

3.3 Entwicklung einzelner Bereiche der Bundesfinanzen

Damit ergibt sich folgendes Bild der Bundesfinanzen: Die Entwicklung wird durch die Transfers dominiert, die massiv zugenommen haben. Dies gilt nicht nur für die Subventionen an die Sozialwerke des Bundes, sondern in noch stärkerem Masse für die übrigen Übertragungen. Teilweise wurde dieser Anstieg, insbesondere in den Jahren der Rezession, mit einem erheblichen Anwachsen der öffentlichen Schuld erkauft. Die stärkste Einbusse bei den Bundesausgaben erlebte der Konsum; dies wurde freilich durch die Ausdehnung des öffentlichen Konsums der Kantone und Gemeinden mehr als ausgeglichen, sodass der Staatskonsum sowohl insgesamt auch als Anteil am Bruttoinlandsprodukt zugenommen hat. Dagegen ist der Anteil der Investitionen am Bruttoinlandsprodukt wie an den Staatsausgaben nicht nur beim Bund, sondern auch insgesamt zurückgegangen. Die Zinszahlungen schliesslich sind heute noch vergleichsweise niedrig; sie könnten jedoch in Zukunft steigen, falls das Zinsniveau entsprechend ansteigt.

Geht man davon aus, dass öffentliche Investitionen im Allgemeinen wachstumsfördernd wirken, Übertragungen und öffentlicher Konsum dagegen zumindest ab einer bestimmten Schwelle wachstumshemmend, ist diese Entwicklung nicht unproblematisch. Nun ist die hier vorgenommene Einteilung zwischen Staatskonsum und -investition zwar üblich, aber dennoch problematisch. So kann man Ausgaben für Bildung auch als Investitionen (in das Humankapital der Bevölkerung) betrachten, selbst wenn sie statistisch als Staatskonsum erscheinen. Andererseits kann man sich fragen, ob all jenes, was unter öffentlichen Investitionen verbucht wird, wie etwa der Bau von Kasernen, tatsächlich dem Wachstum dient. Daher erscheint es sinnvoll, einzelne Bereiche der Staatsausgaben näher zu betrachten, bevor aus den vorgestellten Zahlen Schlüsse gezogen werden.

Tabelle 3.4 und Grafik 3.7 zeigen die Entwicklung der Bundesfinanzen nach Funktionen, Tabelle 3.5 und Grafik 3.8 die Entwicklung aller öffentlichen Haushalte zusammen, sowohl als Anteile am Bruttoinlandsprodukt als auch am Gesamthaushalt. Dabei haben wir jedoch nur einzelne Funktionen herausgegriffen. Zunächst fällt auf, dass es einen grossen «Gewinner» sowie einen grossen «Verlierer» gibt. Ein massiver Zuwachs ergab sich bei den Ausgaben für soziale Wohlfahrt, die sich zwischen 1960 und 2000 beim Bund von 0,7 auf knapp 3 % erhöht und insgesamt von 1,5 auf 5,5 % im Vergleich mit dem Bruttoinlandsprodukt etwa verdreifacht haben; sie beanspruchen heute ein Viertel des Bundeshaushalts und knapp 20 % der Ausgaben aller Gebietskörperschaften.⁷

3. Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen

Tabelle 3.5

Ausgaben aller öffentlicher Haushalte nach Funktionen

Jahr	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
als Anteil am Bruttoinlandsprodukt									
Allgemeine Verwaltung	1.26	1.56	1.52	1.73	1.66	1.67	1.84	1.95	1.90
Landesverteidigung	2.50	2.51	2.28	2.08	2.09	2.27	2.03	1.70	1.30
Bildung	2.89	3.21	3.85	5.17	5.08	5.05	5.09	5.70	5.49
Gesundheit	1.49	1.96	2.14	3.10	3.52	3.58	3.74	4.40	4.42
Soziale Wohlfahrt	1.76	1.75	2.15	2.82	3.02	3.28	3.63	4.76	5.45
Verkehr	1.85	3.38	3.10	3.19	3.17	2.92	2.80	3.01	3.13
Landwirtschaft	1.04	1.05	0.98	1.05	1.05	1.05	0.98	1.07	1.01
Umwelt	0.20	0.64	0.89	1.35	1.24	1.17	1.13	1.20	1.16
Jahr	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
als Anteil an den Gesamtausgaben									
Allgemeine Verwaltung	7.80	8.27	7.31	6.83	6.44	6.45	6.96	6.56	6.38
Landesverteidigung	15.47	13.29	10.94	8.23	8.10	8.74	7.69	5.72	4.38
Bildung	17.90	16.97	18.52	20.45	19.69	19.48	19.23	19.16	18.45
Gesundheit	9.22	10.36	10.28	12.27	13.65	13.80	14.15	14.76	14.87
Soziale Wohlfahrt	10.90	9.26	10.34	11.16	11.69	12.64	13.72	15.99	18.31
Verkehr	11.50	17.87	14.88	12.63	12.28	11.26	10.59	10.11	10.52
Landwirtschaft	6.42	5.54	4.70	4.15	4.08	4.03	3.69	3.61	3.40
Umwelt	1.22	3.39	4.26	5.34	4.82	4.50	4.27	4.04	3.90

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben der Sozialversicherungen, die durch Beiträge der Versicherten und nicht durch Zuschüsse der Gebietskörperschaften finanziert werden, in diesen Zahlen nicht enthalten sind.

Ein weiterer «Gewinner» sind die Gesundheitsausgaben, die freilich für den Bund bisher nur von untergeordneter Bedeutung sind. Betrachtet man alle öffentlichen Haushalte zusammen, dann sind diese Ausgaben zwischen 1970 und 1975 sehr stark und danach schwächer, aber recht kontinuierlich angestiegen, sie machen heute immerhin fast 13 % der Gesamtausgaben und über 4 % des Bruttoinlandsprodukts aus, wobei die weitere Tendenz steigend sein dürfte. Dagegen erlebten die Ausgaben für die Landesverteidigung einen massiven Rückgang: von 37 % auf knapp über 10 % des Bundeshaushalts. Die gesamten Verteidigungsausgaben machen heute gerade noch 1,3 % des Bruttoinlandsprodukts aus; weniger als ein Viertel der Ausgaben für Bildung oder für soziale Wohlfahrt.⁸

Bei den anderen Gruppen fällt auf, dass es zum Teil erhebliche Änderungen bis etwa Mitte der siebziger Jahre gab, dass aber spätestens seit Anfang der achtziger Jahre kaum mehr grosse Veränderungen stattgefunden haben; dies deutet auf ein stark inkrementelles Verhalten in den Budgetprozessen hin: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben ergibt sich weniger dadurch, dass diese nach einem politischen Konzept bestimmt werden, sondern es werden eher vom Status quo ausgehend marginale Änderungen angebracht.⁹ In der Zeit davor haben sich zum Teil massive Veränderungen ergeben.

So sind die Anteile der Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung sowie für Verkehr zwischen 1960 und 1975 um etwa 150 % gestiegen, während jener für das Budget der Umweltpolitik geradezu explodiert, danach allerdings auch wieder sehr stark zurückgegangen ist. Dagegen sind heute sowohl der Anteil der Ausgaben für die allgemeine Verwaltung als auch jener für die Landwirtschaft am Bundeshaushalt geringer als im Jahr 1960. Als Anteile am Bruttoinlandsprodukt sind letztere jedoch in etwa konstant geblieben. Dies gilt auch, wenn man die gesamten Ausgaben für die Landwirtschaft betrachtet, während der Anteil für die Verwaltungsausgaben deutlich gestiegen ist; zwischen 1980 und 2000 beim Bund sogar um 50 %.

Die Konstanz der Ausgaben für die Landwirtschaft als Anteil am Bruttoinlandsprodukt bzw. ihr sinkender Anteil an den gesamten Ausgaben der öffentlichen Haushalte mag erstaunen, wenn man berücksichtigt, dass die Einführung der Direktzahlungen erhebliche zusätzliche Übertragungen bedeutete. Die Politik war hier erfolgreich, dies, wie geplant, durch den Abbau anderer Vergünstigungen wettzumachen.

Die seit 1975 zu beobachtende Stagnation der Ausgaben für Bildung und Forschung an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte führt dazu, dass die gesamten Investitionen in den vergangenen Jahrzehnten auch dann zurückgegangen sind, wenn man diese Ausgaben als Investitionen in das Humankapital dazu rechnet. Insofern ist die Struktur der öffentlichen Haushalte im Zeitablauf weniger wachstumsfreundlich geworden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die entscheidenden Veränderungen nicht erst im letzten Jahrzehnt, sondern bereits in den siebziger und achtziger Jahren stattgefunden haben.

3.4 Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor

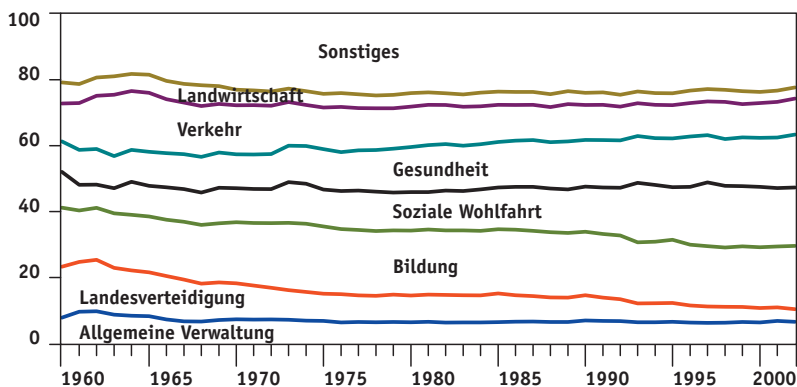
Auch wenn nach einzelnen Funktionen oder Sachgruppen unterschieden wird, ist die Staatsquote als Mass für den Einfluss des Staates in einer Wirtschaft nur bedingt aussagekräftig, da der Staat durch seine Regulierungen in den Wirtschaftskreislauf eingreifen kann, ohne dabei, sieht man einmal von den Verwaltungskosten ab, Mittel aufwenden zu müssen. Neben einer übermässigen Steuerbelastung wird auch eine übermässige Regulierungsdichte häufig als Wachstumshindernis betrachtet. Diese ist freilich sehr viel schwerer abzuschätzen als die fiskalische Belastung der Bürger.

Eine Alternative zur Staatsquote bildet die Beschäftigungsquote. Um Regulierungen durchzusetzen, bedarf es «Regulierer», d.h. staatlich Beschäftigter, die sich darum kümmern. Zudem besteht der Staatskonsum im Wesentlichen aus Leistungen, die von öffentlichen Bediensteten

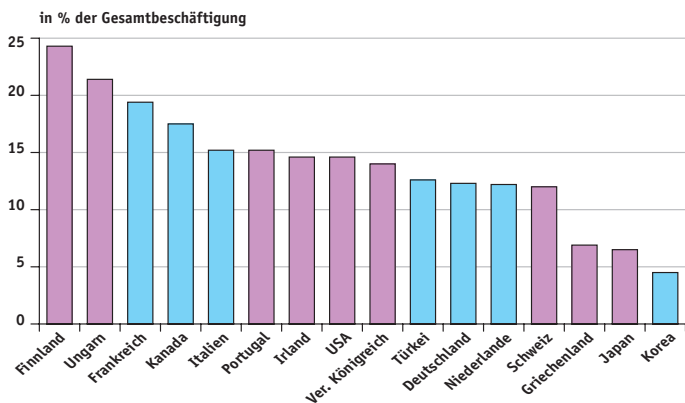
⁸ Die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten der Landesverteidigung werden durch diese Zahlen unterschätzt, da über das Milizsystem wesentliche Kosten externalisiert (und damit dem privaten Sektor aufgebürdet) werden. Da das Milizsystem jedoch tendenziell an Bedeutung verliert, wird der Rückgang der gesamten Verteidigungsausgaben durch diese Zahlen eher unterschätzt.

⁹ Zur Theorie inkrementellen Verhaltens bei Budgetprozessen siehe Davis, O.A., Dempster, M.A.H., und Wildavsky, A. (1974).

Grafik 3.8: Entwicklung der Ausgabenanteile am Gesamthaushalt



Grafik 3.9: Internationaler Vergleich der Beschäftigungsquoten in öffentlichen Haushalten (1999)



erbracht werden. Aus dieser Perspektive ist die Beschäftigungsquote sogar geeigneter zur Abschätzung des staatlichen Einflusses als die Staatsquote. Das Problem ist jedoch, dass Zusatzbelastungen, die durch hohe Steuerbelastungen entstehen, sich nicht notwendigerweise auch in einer hohen Beschäftigungsquote niederschlagen müssen. Da dieser Aspekt der staatlichen Tätigkeit nicht vernachlässigt werden darf, stellt die Beschäftigungsquote eine Ergänzung, aber kein Substitut für die Staatsquote zur Erfassung des Ausmasses der Staatstätigkeit dar.

Ähnlich wie bei der Staatsquote stellen sich auch bei der Beschäftigungsquote Definitionsprobleme: Wie soll der öffentliche Sektor, dessen Beschäftigte erfasst werden, abgegrenzt werden? Zum öffentlichen Sektor im engeren Sinn rechnen wir sämtliche institutionellen Einheiten, die nicht-marktwirtschaftliche Dienstleistungen erbringen, sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften, die Güter oder Dienstleistungen kostenlos oder zu einem Preis anbieten, der nicht im Verhältnis zu den Produktionskosten steht. Damit eine Einheit der Verwaltung zugerechnet wird, muss der Verkaufserlös grundsätzlich weniger als die Hälfte der Produktionskosten decken. Zum öffentlichen Sektor im weiteren Sinn rechnen wir daneben die

öffentlichen Unternehmen, d.h. jene Arbeitsstätten, die durch den Verkauf ihrer Leistungen mehr als 50 % ihrer Produktionskosten decken, aber vom Staat kontrolliert werden, wie z.B. Verkehrsbetriebe, Kantonalkassen, Elektrizitätswerke oder Versorgungsbetriebe. Entsprechend dieser Abgrenzung gab es nach der Eidgenössischen Betriebszählung 2001 in der Schweiz im Jahr 2001 469 000 Beschäftigte im öffentlichen Dienst im engeren Sinn, davon 44 000 beim Bund, 113 000 Beschäftigte in den öffentlichen Unternehmen sowie 3,179 Millionen Beschäftigte in der Privatwirtschaft. Die Beschäftigungsquote im engeren Sinn betrug damit 12,5 %, jene im weiteren Sinn 15,5 %.

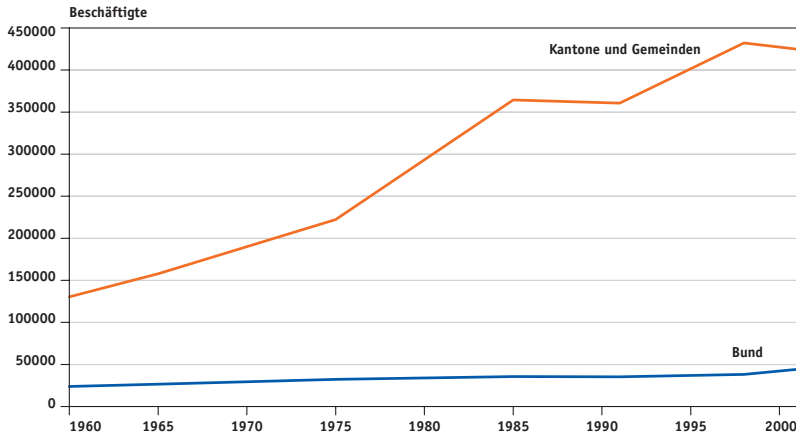
Wie Grafik 3.9 zeigt, nimmt die Schweiz mit einer Quote von 12,5 % Beschäftigten in den öffentlichen Haushalten im internationalen Vergleich eine eher gute Position ein, sie ist vergleichbar mit den Niederlanden und Deutschland. Unter den OECD-Ländern, für die solche Daten verfügbar sind, haben nach Angaben der OECD nur Japan, Korea und Griechenland deutlich tiefere Werte.

Dies ändert aber nichts daran, dass, wie Grafik 3.10 zeigt, die Beschäftigung im öffentlichen Dienst zwischen 1960 und 2001 massiv angestiegen ist; beim Bund wuchs sie um 90 %, bei den Kantonen und Gemeinden sogar um 230 %. Der Grund für diese unterschiedliche Entwicklung liegt in der oben dargestellten unterschiedlichen Entwicklung der Sachgruppen. Während, wie Tabelle 3.4 zeigt, beim Bund vor allem die Übertragungen an Bedeutung gewannen, fällt bei den Kantonen und Gemeinden der Staatskonsum besonders ins Gewicht. Dieser aber ist, wie bereits ausgeführt wurde, auf Seiten des Staates sehr viel arbeitsintensiver: 37 % des gesamten Staatsaufwands waren im Jahr 2001 Personalausgaben.

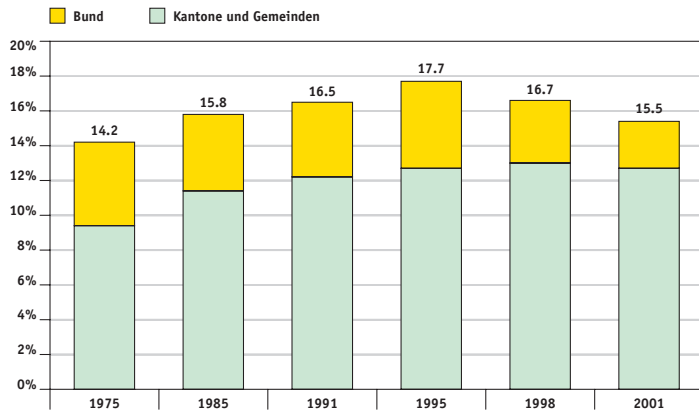
Die unterschiedliche Entwicklung beim Bund einerseits und bei den Kantonen und Gemeinden andererseits ist keine schweizerische Besonderheit. So ging die Beschäftigung im öffentlichen Dienst in Finnland und Kanada auf der zentralen Ebene zwischen 1985 und 2000 sogar um 15 % zurück, stieg dagegen – auch als Folge von Dezentralisierung – in regionalen und lokalen Gebietskörperschaften deutlich an.

Die Beschäftigungsquote hat sich damit von 6,4 auf 12,5 % fast verdoppelt. Zwischen 1985 und 1991 trat eine leichte Abnahme ein, der danach vor allen bei den Kantonen und Gemeinden, aber auch beim Bund, wieder eine Zunahme folgte. Dabei ist zu beachten, dass der starke Anstieg der Beschäftigung im privaten Sektor, der von 1975 bis 1991 44 % betrug, den Anstieg dieser Quote gedämpft hat, während danach, angesichts einer Stagnation im privaten Sektor, deren Änderungen fast ausschliesslich auf Veränderungen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zurückzuführen sind.

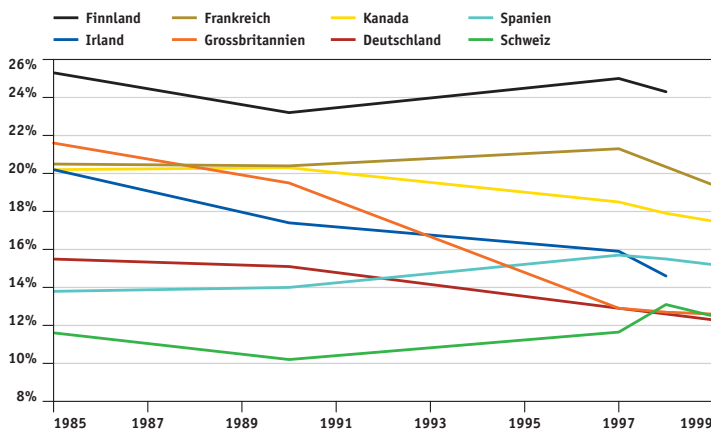
Grafik 3.10: Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst im engeren Sinn



Grafik 3.11: Entwicklung der Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor im weiteren Sinn



Grafik 3.12: Internationaler Vergleich der Entwicklung der Beschäftigungsquote



Betrachtet man die Veränderung der Beschäftigung im weiteren Sinn, d.h. schliesst man die öffentlichen Unternehmen in die Betrachtung ein, dann ist die Beschäftigungsquote deutlich weniger gestiegen: zwischen 1975 und 2001 nur von 14,2 auf 15,5 % und damit um weniger als 10 %. Dabei ist, wie Grafik 3.11 zeigt, nach einem Anstieg bis zum Jahr 1995 danach eine deutliche Abnahme zu erkennen. Damit beobachten wir eine völlig unterschiedliche Entwicklung bei den öffentlichen Haushalten und den öffentlichen Unternehmen: Während erstere, wie dargestellt wurde, ihre Beschäftigung

kräftig ausgeweitet haben, haben letztere zumindest zum Teil kräftig Personal abgebaut.

Dabei sind jedoch zwei Effekte zu berücksichtigen.¹⁰ Zum einen führte der Übertritt der Swisscom, der SBB, eines Teils der Kantonalbanken sowie zahlreicher städtischer Betriebe, die heute in Form einer Aktiengesellschaft geführt werden und damit, obwohl sie *weit gehend* in staatlichem Eigentum sind, dem Privatsektor zugerechnet werden, zwischen 1995 und 2001 im öffentlichen Sektor zu einer Verringerung um etwa 80 000 Beschäftigte und damit zu einer Abnahme der Beschäftigungsquote um 2,2 Prozentpunkte; ohne diese Veränderungen wäre diese Quote um einige Prozentpunkte gestiegen, statt zu sinken. Zweitens wurden auch in den öffentlichen Unternehmen unter dem Diktat der leeren Kassen Rationalisierungspotentiale genutzt. Wie oben anhand des Baumol-Modells ausgeführt wurde, sind die Möglichkeiten von Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen überall dort, wo Angestellte eine direkte Leistung für den Empfänger erbringen, wie z.B. in den Bereichen Erziehung und Bildung, Gesundheit, Langzeitpflege, oder Kultur, vergleichsweise gering. Hingegen sollte es in allen Bereichen, wo erhebliche Investitionen in den Informatik- und Technologiebereich getätigt wurden, wie z.B. in der allgemeinen Verwaltung, möglich sein, die selben Aufgaben mit weniger Personal auszuführen. Inwieweit hier tatsächlich Einsparungen erzielt wurden oder freigesetztes Personal vor allem zur Bewältigung neuer Aufgaben eingesetzt wurde, muss angesichts fehlender Statistiken offen bleiben. Es spricht jedoch einiges dafür, dass gerade auch bei der Bundesverwaltung vor allem letzteres geschehen ist. So benötigt z.B. die Mehrwertsteuer deutlich mehr Personal als die frühere Warenumsatzsteuer. Ähnliches gilt auf kantonaler Ebene für den Übergang von der *zweijährigen* zur *einjährigen* Veranlagung bei der Einkommensteuer. Zudem ist zumindest beim Bund eine zunehmende Tendenz der Parlamentarier zu beobachten, der Verwaltung Aufträge zu erteilen, die ebenfalls Personal binden.

Wie ein mit OECD-Daten erstellter internationaler Vergleich der Entwicklung der Beschäftigungsquoten zeigt Grafik 3.12, ging die Beschäftigungsquote in den öffentlichen Haushalten in den achtziger Jahren in den meisten Ländern zurück. Grund dafür waren das starke Wirtschaft- und Beschäftigungswachstum sowie die Sparprogramme, die in mehreren Ländern durchgeführt wurden. Auch in der Schweiz sank die Quote, und zwar von 11,5 auf 10,2%. In den neunziger Jahren war die Beschäftigung in einigen Ländern nach wie vor rückläufig, so im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Irland und Kanada, während sie in Spanien, Finnland, Frankreich und auch in der Schweiz wieder zunahm. Gegen Ende der neunziger Jahre erzwangen die leeren Kassen in sämtlichen Ländern einen

¹⁰ Inwieweit daneben das Absinken der Beschäftigungsquote durch die Veränderungen in der statistischen Erfassung im Rahmen der Eidgenössischen Betriebszählung «erzeugt» wird, muss mangels entsprechender vergleichbarer Daten hier offen bleiben. Sie dürften aber auch eine Rolle gespielt haben. Insofern dürfte der tatsächliche Rückgang der Quote geringer als der offiziell ausgewiesene sein.

Beschäftigungsrückgang. Sieht man eine niedrige Beschäftigungsquote im öffentlichen Dienst als positiv an, dann hat die Schweiz in den letzten 20 Jahren gegenüber den anderen betrachteten Ländern deutlich an Terrain verloren, nimmt aber nach wie vor eine relativ gute Position ein.

3.5 Abschliessende Bemerkungen

Die Entwicklung der Beschäftigungsquote spiegelt damit eine ähnliche Entwicklung wie diejenige der Staatsquote (oder diejenige der Staatsschuld): Besonders niedrige Quoten welche die Schweiz einst aufzuweisen hatte, gehören der Vergangenheit an. Die Schweiz ist zwar im internationalen Vergleich immer noch in einer relativ guten Position, aber sie hat sich den anderen Staaten angenähert und liegt zum Teil bereits im Mittelfeld. Dabei gilt, dass sich bei der Staatsquote wie bei der Beschäftigungsquote die wesentlichen Änderungen bereits vor 1990 ergaben, während die Schulden bis zu diesem Zeitpunkt eher rückläufig waren und erst danach kräftig angestiegen sind.

Zudem lief die Entwicklung in den Kantonen und Gemeinden deutlich anders als beim Bund. Während beim Bund vor allem die Übertragungen an Bedeutung gewannen, war dies bei den Kantonen vor allem der Staatskonsum. Da letzterer sehr viel personalintensiver ist, hat auch die Beschäftigung in den Kantonen und Gemeinden sehr viel stärker zugenommen als beim Bund. Der in jüngster Zeit beobachtbare Rückgang der Beschäftigung im öffentlichen Sektor im weiteren Sinn, der sich fast ausschliesslich beim Bund vollzogen hat, ist vor allem auf die Überführung von öffentlichen Betrieben in die Rechtsform von Aktiengesellschaften zurückzuführen, die aber weitgehend in staatlichem Eigentum verbleiben.

In dem hier untersuchten Zeitraum scheint somit sowohl die Entwicklung beim Bund, als auch jene bei den Kantonen, Wagner's Gesetz der wachsenden Staatsausgaben nicht nur in seiner absoluten, sondern auch in seiner relativen Variante zu folgen. Es ist offensichtlich, dass hier eine Änderung eintreten muss: Unabhängig davon, wie hoch man die «optimale» Staatsquote der Schweiz einschätzt, kann die seit den sechziger Jahren erfolgte Entwicklung nicht mehr über längere Zeit durchgehalten werden. Angesichts des internationalen Steuer- und Systemwettbewerbs, der Erhöhungen von Steuern nur noch sehr eingeschränkt zulässt, erscheinen Einschnitte auf der Ausgabenseite unumgänglich.

Dabei ergibt sich beim Bund dadurch ein besonderes Problem, dass die demographische Entwicklung – ceteris paribus – zu einem weiteren Anstieg der Übertragungen führen wird.¹¹ Eine Stabilisierung des Bundeshaushalts im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt erfordert damit eine Verringerung des Staatskonsums. Eine solche

Verringerung hat, wie oben gezeigt wurde, in den vergangenen Jahrzehnten stattgefunden. Sie ging im Wesentlichen auf Kosten der Ausgaben für die Landesverteidigung. Auch wenn hier weitere Einsparungen möglich sind und auch stattfinden werden, ist offensichtlich, dass – mit sinkendem Anteil dieser Ausgaben am Bundeshaushalt – hier in Zukunft immer weniger Einsparungsmöglichkeiten bestehen werden und damit ein Anstieg der Übertragungen an anderer Stelle ausgeglichen werden muss. Dafür bieten sich u.a. die Übertragungen an die Kantone an, die mit dem neuen Finanzausgleich im Zuge einer klareren Aufgabentrennung zurückgeschraubt werden sollen.

Der beobachtete Rückgang des Aufwands für den Staatskonsum beim Bund legt nahe, dass zumindest auf dieser Ebene seit 1985 Leistungen zurückgefahren wurden. Schliesslich betrug, wie in *Tabelle 3.3* angegeben ist, der Anteil des Konsums des Bundes im Jahr 2000 nur noch etwa zwei Drittel des Wertes des Jahres 1985. Dagegen spricht jedoch der in dieser Zeit erfolgte Anstieg der Beschäftigung beim Bund (ohne öffentliche Unternehmen), der sich u.a. in einer Steigerung des Anteils der Ausgaben für die allgemeine Verwaltung niederschlägt. Die Ursachen dieses Anstiegs, der im Übrigen bei den Kantonen deutlich stärker war als beim Bund, können an dieser Stelle nicht analysiert werden; dies bedürfte einer eigenen Untersuchung. Wenn der Bundeshaushalt langfristig ins Gleichgewicht gebracht werden soll, dürften Einschnitte hier unvermeidbar sein.

Wegen des Anstiegs der Beschäftigung kann die Entwicklung der Bundesfinanzen kaum mit dem *Baumol*-Effekt begründet werden. Insofern sollte der Umfang der der Bevölkerung vom Bund zur Verfügung gestellten Leistungen nicht zurückgegangen sein. Wenn dennoch in der Bevölkerung dieses Gefühl vorhanden ist, mag dies daraus resultieren, dass öffentliche Betriebe wie z.B. die Post ihre Leistungen reduziert haben, um ohne allgemeine staatliche Unterstützung in einem Wettbewerbsumfeld überleben zu können. Diese Betriebe werden häufig noch mit der staatlichen Aktivität identifiziert, und im Rahmen des «Service public» wird ihnen eine besondere Rolle zugeschrieben.

Die sich vor allem aus der Entwicklung der Übertragungen ergebenden Probleme der derzeitigen finanziellen Situation des Bundes, die sich im Defizit und in den im vergangenen Jahrzehnt aufgelaufenen Schulden manifestieren, können durch höheres Wirtschaftswachstum gemildert, aber nicht gelöst werden. Andererseits kann von einer Konsolidierung der Bundesfinanzen langfristig ein positiver Effekt auf das Wirtschaftswachstum ausgehen. Diese Konsolidierung (und damit die Brechung des langfristigen Trends) wird damit in den nächsten Jahren im Zentrum der finanzpolitischen Bemühungen des Bundes stehen müssen.

Literaturangaben

- Baumol W.J. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced growth: The Anatomy of Urban Crises*, *American Economic Review* 57 (1967), S. 415–426.
- Davis, O.A., Dempster, M.A.H. und Wil-davsky, A. (1974), *Towards a Predictive Theory of Expenditure: U.S. Domestic Appropriations*, *British Journal of Political Science* 4 (1974), S. 419–452.
- Wagner, A. (1876), *Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil 1: Grundlagen der Volkswirtschaft*, Leipzig 1876. (3. Auflage, Leipzig 1893.)

¹¹ Dazu kommt ein zu erwartender weiterer Anstieg bei den Gesundheitskosten, der sich zwar vor allem bei den Kantonen, zum Teil aber auch beim Bund niederschlagen dürfte.

4. Analysen zu ausgewählten Themen

4.1 Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung¹

4.1.1 Einleitung

Der Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung ist ein wissenschaftlich interessantes Problem und gleichzeitig ein politisch heiss debattiertes Thema. Dies gilt besonders in einer Situation wie der Schweiz, die seit den neunziger Jahren eine kaum bestrittene Wachstumsschwäche aufweist, welche mit einem Anstieg der Staatsquote einhergeht. Diejenigen, welche den Staat zurückbinden möchten, haben ein Interesse daran, dass ein negativer Zusammenhang aufgezeigt wird, während diejenigen, die dem Staat neue Aufgaben übertragen möchten, einen solchen Zusammenhang verleugnen. Tatsächlich kann man, wie unten noch zu zeigen sein wird, durch eine «geschickte» Auswahl von Daten (nahezu) jeden beliebigen Zusammenhang aufzeigen.

Die politisch motivierte Auseinandersetzung fängt freilich bereits bei der Definition der Staatsquote an. Dies gilt unabhängig davon, ob man als Mass der staatlichen Aktivität die Einnahmen- oder die Ausgabenseite betrachtet. Eine (im internationalen Vergleich und/oder historisch gesehen) hohe Staatsquote suggeriert politischen Handlungsbedarf, eine geringe Staatsquote nicht. So gibt z.B. die OECD für das Jahr 2001 für die Schweiz eine Staatsquote von 34,8 % und eine Fiskalquote von 35,6 % an, womit diese von den 28 betrachteten Staaten die dritt- bzw. fünftniedrigste Quote hat, während J.-E. Lane (2002) für das gleiche Jahr auf eine Staatsquote von 63,1 % und eine Fiskalquote von 58,5 % kommt.² Weiter können Schätzungen kaum auseinander liegen.

Dabei ist es tatsächlich schwierig, eine internationale vergleichbare Definition der Staatsquote zu finden. Soll z.B. die zweite Säule der schweizerischen Altersvorsorge, das System der Pensionskassen, in gleicher Weise zum «Staat» dazugerechnet werden, wie die deutsche Rentenversicherung, da es in beiden Fällen Pflichtversicherungen sind, obwohl es sich in Deutschland um eine staatliche Versicherung nach dem Umlageverfahren handelt, in der Schweiz dagegen um zwar staatlich regulierte, aber dennoch private Versicherungen, die nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten. Und wie soll die Krankenversicherung behandelt werden, wenn es in Grossbritannien ein verstaatlichtes Gesundheitswesen gibt, in Deutschland staatlich regulierte private Versiche-

rungen, deren Prämien einkommensabhängig sind, und in der Schweiz ebenfalls zwar staatlich regulierte private Versicherungen, deren Prämien aber nicht vom Einkommen abhängen. Je nachdem, ob man diese Versicherungen dazu rechnet oder nicht, kommt man auf sehr unterschiedliche Werte für die Staatsquote.

Unabhängig davon, wie man diese Quote im Einzelnen definiert, ist nicht zu bestreiten, dass, wie in Kapitel 3 aufgezeigt wurde, sie seit 1960 deutlich angestiegen ist, wobei der letzte grössere Anstieg zu Beginn der neunziger Jahre erfolgte. Genau dieser Anstieg wird häufig für die Wachstumsschwäche seit den neunziger Jahren verantwortlich gemacht. Dabei war dieser Anstieg im Wesentlichen Folge und nicht Ursache der Wachstumsschwäche. So bewirkte die stark ansteigende Arbeitslosigkeit wegen der erforderlichen Arbeitslosenunterstützung die Ausgabe zusätzlicher Mittel, während gleichzeitig das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zurückging. In einer solchen Situation ergibt sich zwangsläufig ein Anstieg der Staatsquote, auch wenn politisch keine Absicht zur Ausweitung der staatlich angebotenen Leistungen besteht. Da die Steuereinnahmen mit der Ausgabenentwicklung nicht Schritt halten konnten, stieg gleichzeitig auch die Verschuldung stark an. Mit Blick auf die neunziger Jahre kann die Frage daher nur lauten, ob die Staatsquote bereits zu Beginn der Wirtschaftskrise so hoch war, dass sie eine entsprechend schnelle Erholung verhinderte.

Ein anderes Faktum ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen: Im Zusammenhang mit den Wirtschaftskrisen Mitte der siebziger Jahre und zu Beginn der neunziger Jahre war ein Sperrklinkeneffekt zu beobachten. Im Zuge der Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung stieg die Staatsquote an, bei der Erholung der Konjunktur ging sie indessen nicht wieder in gleichem Ausmass zurück, sondern stabilisierte sich auf einem deutlich höheren Niveau. Offensichtlich ist eine solche Entwicklung langfristig nicht tragbar. Wenn in Zukunft die Staatsquote in einer Rezession wieder zunehmen sollte, was aus der Perspektive einer antizyklischen Politik erwünscht ist, wird es darum gehen, sie im Verlauf der wirtschaftlichen Erholung wieder zurückzuführen. Dabei ist auch die vorübergehend aufgebaute öffentliche Schuld wieder abzubauen, wenn die Zinszahlungen nicht einen immer weiter ansteigenden Anteil der Staatsausgaben ausmachen sollen.

Unabhängig davon, dass ein ständig steigender Staatsanteil nicht tragbar ist, ist jedoch eine hohe Staatsquote nicht notwendigerweise

1 Zu Kapitel 4.1 findet sich ein Hintergrundpapier unter: [www.kfk.admin.ch/Studien/zum/Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung](http://www.kfk.admin.ch/Studien/zum/Zusammenhang_zwischen_staatlicher_Aktivitaet_und_wirtschaftlicher_Entwicklung), Gebhard Kirchgässner, Universität St. Gallen.

2 Entsprechend der Definition der OECD soll hier unter «Staatsquote» das Verhältnis zwischen den gesamten Staatsausgaben (einschliesslich der staatlichen Sozialversicherung) und dem Bruttoinlandsprodukt, unter «Fiskalquote» das Verhältnis zwischen den gesamten Staatseinnahmen und dem Bruttoinlandsprodukt verstanden werden. Siehe hierzu OECD, Economic Outlook I/2004, Anhang, Tabelle 25f.

negativ zu bewerten. Auch wenn die meisten Ökonomen im angelsächsischen und im deutschsprachigen Raum für eine Rückbildung des Wohlfahrtsstaats (und damit eine Verringerung der Staatsquote) plädieren, gibt es ernstzunehmende Ökonomen, die gerade auch dem Wohlfahrtsstaat einen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum zubilligen.³

Wie hoch die optimale Staatsquote ist, hängt letztlich vom Modell des Wohlfahrtsstaats ab, welches in einer Gesellschaft akzeptiert ist. Wie die skandinavischen Länder zeigen, kann eine hohe Staatsquote akzeptiert und auch mit angemessenem Wirtschaftswachstum verbunden sein, wenn der Staat Leistungen in entsprechendem Umfang effizient anbietet. So kann z.B. eine vom Staat (weitgehend) kostenlos zur Verfügung gestellte Kinderbetreuung, die es Frauen erleichtert Familie und Beruf zu vereinbaren können, nicht nur zu einer höheren Geburtenhäufigkeit (und damit zu einer Dämpfung des demographischen Problems) führen, sondern auch zu einer höheren Frauenerwerbstätigkeit. Die Bürger sind dann auch bereit, relativ hohe Steuern zu bezahlen. Stellt andererseits der Staat solche Leistungen nicht zur Verfügung, werden sie auch nur eine geringere Steuerlast (und damit nur eine geringere Staatsquote) akzeptieren.

Im Folgenden sollen zunächst einige theoretische Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wirtschaftswachstum vorgestellt werden (*Kapitel 4.1.2*). Danach wird im *Kapitel 4.1.3* die empirische Literatur über diesen Zusammenhang kurz zusammengefasst, bevor im *Kapitel 4.1.4* etwas ausführlicher auf die (wenigen) sich mit der Schweiz befassenden Arbeiten eingegangen wird. Den Abschluss bilden eine Zusammenfassung sowie Überlegungen zu wirtschaftspolitischen Konsequenzen (*Kapitel 4.1.5*).

4.1.2 Einige theoretische Überlegungen

Es erscheint trivial, dass es keinen linearen Zusammenhang zwischen der Staatsquote und der wirtschaftlichen Entwicklung gibt, der z.B. Aussagen der Art zuliesse, dass das Wirtschaftswachstum umso grösser wäre, je geringer – ceteris paribus – die Staatsquote ist. Eine Staatsquote von Null würde Anarchie bedeuten, was der wirtschaftlichen Entwicklung kaum zuträglich wäre. Das gleiche gilt für eine Staatsquote, die hundert oder mehr Prozent beträgt.⁴ Dazwischen muss irgendwo die optimale Staatsquote liegen, d.h. in unserem Zusammenhang jene, die zu maximalem Wirtschaftswachstum führt.⁵ Wir haben somit eine Art «Laffer-Kurve» für den Zusammenhang zwischen Staatsquote und wirtschaftlicher Entwicklung. Die Frage, welche man dann (nur) sinnvoll stellen kann, ist jene, ob die tatsächliche Staatsquote eines Landes höher oder niedriger als die optimale Quote ist. Im ersten Fall hätten wir lokal einen negativen, in

letzterem einen positiven Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsquote. Diese Frage kann nicht theoretisch, sondern immer nur empirisch beantwortet werden.

Ceteris paribus kann man davon ausgehen, dass Staatsausgaben im Allgemeinen positive, zumindest keine negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung haben. Dies gilt sicher für staatliche Investitionen, die Vorleistungen für private Produktion darstellen, aber ebenso für vom Staat angebotene Leistungen, die als Versicherungen angesehen werden, welche wegen Marktversagens von der privaten Wirtschaft nicht angeboten werden, oder auch für Massnahmen der Einkommensumverteilung, die – zumindest in bestimmtem Ausmass – als die Produktivität steigernde Massnahmen angesehen werden können.⁶ Das Problem entsteht dadurch, dass hierfür Gelder aufgebracht werden müssen, wozu in aller Regel Steuern erhoben werden. Dies hat – wiederum ceteris paribus – einen dämpfenden Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die Frage stellt sich damit nach dem Netto-Effekt: Überwiegen die positiven oder die negativen Auswirkungen. Dabei kann man davon ausgehen, dass die negativen Auswirkungen umso eher überwiegen, je grösser das Angebot der staatlichen Leistungen ist.

Welche Aspekte überwiegen, hängt auch davon ab, wie die dazu notwendigen Gelder aufgebracht werden bzw. in welchem Ausmass dadurch Verzerrungen hervorgerufen werden. Steuern auf den Konsum sind im Allgemeinen weniger verzerrend als Steuern auf das Einkommen, und Unternehmenssteuern haben mehr negative Auswirkungen als Personensteuern. Insofern kommt der Ausgestaltung des Steuersystems bei der Frage nach den wirtschaftlichen Auswirkungen der staatlichen Aktivität eine zentrale Rolle zu.

Schliesslich ist fraglich, ob die staatliche Aktivität überhaupt einen Einfluss auf die langfristige Wachstumsrate einer Volkswirtschaft haben kann. Folgt man der neoklassischen Wachstumstheorie, dann ist diese Rate exogen vorgegeben: Die staatliche Aktivität hat dann «nur» Einfluss auf die Höhe des Bruttoinlandsprodukts, nicht aber auf seine langfristige Entwicklung. Dagegen kennt die neuere, mit P.M. Romer (1986) beginnende Theorie endogenen Wachstums auch die Möglichkeit eines staatlichen Einflusses auf die langfristige Wachstumsrate. Wie weit das tatsächlich beobachtbare Wachstum in diesem Sinne endogen ist, ist freilich umstritten.⁷

4.1.3 Zum Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wirtschaftswachstum:

Übersicht über die empirische Literatur

Ausgangspunkt der neueren empirischen Arbeiten ist die Studie von R.J. Barro (1991).

3 Siehe z.B. Atkinson, A.B., (1995) oder Lindert, P. (2004).

4 Eine Staatsquote von mehr als 100%, gemessen als Staatsausgaben im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt, ist theoretisch möglich, wenn, wie üblich, die Staatsausgaben Übertragungen einschliessen.

5 Im Prinzip könnte es auch einen optimalen Bereich geben. Aus theoretischen Überlegungen heraus ist dies jedoch sehr unwahrscheinlich. Allerdings könnte die Kurve in der Nähe des optimalen Punktes sehr flach verlaufen.

6 Siehe hierzu Kirchgässler, G. (1995).

7 Siehe hierzu z.B. Evans, P. (1997).

In einer Querschnittsanalyse für 98 Staaten untersucht er den Zusammenhang zwischen der Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf einerseits und dem Anteil des öffentlichen Konsums sowie der öffentlichen Investitionen andererseits am Bruttoinlandsprodukt. Er findet einen negativen Zusammenhang zwischen dem Staatskonsum und dem Wirtschaftswachstum, aber keinen Zusammenhang zwischen den öffentlichen Investitionen und der wirtschaftlichen Entwicklung. Ausserdem fördert nach seiner Untersuchung politische Stabilität das Wirtschaftswachstum, während Marktverzerrungen dieses beeinträchtigen.

Nachdem es schon davor einige empirische Studien zu diesem Thema gab, war diese Arbeit Auslöser für eine Fülle weiterer Studien. Sie förderten jedoch kein eindeutiges Ergebnis zutage. Wie J. Agell, Th. Lindt und H. Ohlson (1997, S. 33) in einer Übersicht schreiben, lassen diese Studien keine Aussage darüber zu, ob die Beziehung zwischen dem Ausmass des öffentlichen Sektors «positiv, negativ oder nicht existent» ist. In ihrem Beitrag zeigen die Autoren, wie durch eine geschickte Auswahl der erklärenden Variablen nahezu jede beliebige Beziehung als Schätzergebnis produziert werden kann. Ähnliches wird in G. Kirchgässner (2001) am Beispiel einer Arbeit von B. Heitger (1998) gezeigt. Die Sensitivität der empirischen Ergebnisse wird auch in der ebenfalls im Jahr 1997 erschienenen Übersicht von V. Tanzi und H.H. Zee (1997, S. 186ff.) festgestellt. Zur Abschätzung der Robustheit möglicher Ergebnisse wurden daher von X.X. Sala-I-martin (1997) «Millionen von Regressionen» durchgeführt. Unter den robust signifikanten Variablen war aber, wie er schreibt, kein Indikator für die Staatstätigkeit. Die Uneindeutigkeit der Ergebnisse für die gesamte Staatstätigkeit zeigt sich schliesslich auch in einer Meta-Analyse von P. Nijkamp und J. Poot (2004), die 93 Arbeiten mit insgesamt 123 Meta-Beobachtungen berücksichtigen. 22 von 41 Studien, die danach fragen, finden keine eindeutigen Ergebnisse für die Auswirkungen der Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum, 7 finden positive und 12 negative Auswirkungen. Die anderen Aussagen sind eindeutiger, auch wenn die Stichproben sehr viel kleiner sind: 11 von 12 Studien finden signifikant positive Ergebnisse der Erziehungsausgaben, 28 von 39 Untersuchungen positive Auswirkungen der Infrastrukturausgaben, 6 von 10 Studien negative Auswirkungen der Besteuerung und 11 von 21 Studien negative Auswirkungen der Verteidigungsausgaben.

Kritik an der Arbeit und den Aussagen von J. Agell, Th. Lindt und H. Ohlson (1997) wurde von S. Fölster und M. Henrekson (1997, 1999) geübt. Sie vermuten, dass in internationalen Querschnittsuntersuchungen deshalb

keine signifikanten Ergebnisse erzielt werden, weil hier die gleiche lineare Beziehung für reiche Länder mit hohem Staatsanteil und für arme Länder mit niedrigem Staatsanteil unterstellt wird. Geht man jedoch von der oben beschriebenen nicht-linearen Beziehung in Form einer «Laffer-Kurve» aus, dann könnte für arme Länder eine positive und für reiche Länder eine negative Beziehung gelten. Sie beschränken ihre Untersuchung daher auf die reichen Länder. Nun haben J. Agell, Th. Lindt und H. Ohlson (1997) ihre eigene Untersuchung für die OECD-Staaten durchgeführt, die im internationalen Vergleich sicher als «reiche» Länder gelten können, und trotzdem keinen signifikanten Zusammenhang feststellen können. S. Fölster und M. Henrekson (1997, 1999) fügen deshalb ihrer Stichprobe eine Reihe von OECD-Ländern, die nach ihren Kriterien ebenfalls wohlhabend sind, hinzu, und kommen damit zu dem von ihnen gewünschten Ergebnis. Dieses Vorgehen ist hoch problematisch, weil hier offensichtlich spezielle «einflussreiche» Beobachtungen einem Datenset hinzugefügt werden, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen. Im Übrigen weisen J. Agell, Th. Lindt und H. Ohlson (1999) in ihrer Antwort zu Recht darauf hin, dass S. Fölster und M. Henrekson (1997) dem Simultaneitätsproblem zwischen Wirtschaftswachstum und staatlicher Aktivität nur ungenügend Rechnung tragen. Damit sprechen sie eines der Grundprobleme an, die bei Querschnitts-, aber auch bei Paneluntersuchungen zur Erfassung dieses Zusammenhangs zu lösen sind: Wie kann die Beziehung von der Staatsquote zum Wirtschaftswachstum von ihrer Umkehrbeziehung in der empirischen Analyse genau getrennt werden?

Die vielleicht interessanteste neuere Arbeit stammt von R. La Porta et al. (1999). Da unstrittig sein dürfte, dass eine «gute» Regierung der wirtschaftlichen Entwicklung förderlich ist, stellen die Autoren auf die Qualität der Regierung ab und fragen nach deren Bestimmungsfaktoren. Dabei finden sie in bivariaten Analysen, dass eine höhere Staatsquote zwar mit höheren Steuern finanziert werden muss, dass sie aber mit weniger Korruption, weniger bürokratischen Verzögerungen sowie einer besseren Versorgung mit öffentlichen Gütern einhergeht. Ihre Ergebnisse «... zeigen deutlich, dass höhere Staatsanteile zwar mit höheren Steuern verbunden sind, aber bezüglich nahezu jeden Masses der Performance besser aussehen. Das Ergebnis, dass höhere Staatsanteile zu qualitativ besseren Regierungen führen, ist eines unserer Schlüsselergebnisse.» (S. 239) Dies besagt freilich nicht, worauf die Autoren auch hinweisen, dass es generell wünschenswert wäre, die Regierungstätigkeit auszuweiten.

Eine neuere Arbeit von D. Romero De Ávila und R. Strauch (2003) ist aus einem anderen Grund interessant: Wenn die Autoren Staatsausgaben und Steuern gemeinsam in die Wachstumsgleichung aufnehmen, finden sie insbesondere für den Einfluss der direkten Steuern häufig signifikante bzw. sogar hoch signifikante positive Werte, während sie für den Staatskonsum und die Transfers signifikant negative, für die staatlichen Investitionen signifikant positive Ergebnisse erhalten. Dabei verwenden sie ein Panel für die EU-Mitgliedsländer und den Zeitraum von 1960 bis 2001. Insbesondere die Ergebnisse für die Steuern scheinen zunächst überraschend zu sein und widersprechen eindeutig allen theoretischen Überlegungen. Wie unten anhand der Arbeit von Ch.A. Schaltegger (2004) noch diskutiert wird, deuten solche Ergebnisse auf die Dominanz der Umkehrkausalität vom Wirtschaftswachstum zur Staatsquote in der geschätzten Beziehung hin. Damit zeigt sich auch hier wieder, dass das Simultaneitätsproblem zwischen diesen beiden Grössen das bedeutendste methodische Problem ist, welches bei der empirischen Erfassung solcher Beziehungen zu lösen ist.

Erstaunlich wenig Aufmerksamkeit hat in dieser ganzen Debatte die Frage der Nichtlinearität gespielt; einzig die Unterscheidung zwischen «reichen» und «armen» Ländern in den Arbeiten von S. Fölster und M. Henrekson (1999, 2001) deutet in den bisher besprochenen Arbeiten auf eine nichtlineare Beziehung hin. Speziell mit dieser Hypothese hat sich jedoch vor allem G. Karras (1993, 1997) befasst. In einer Panel-Analyse für 18 Staaten und den Zeitraum von 1968 bis 1984 kommt er (1993) zum Ergebnis, dass die staatlichen Konsumausgaben produktiv sind, aber mit abnehmendem Grenzertrag, sodass die optimale Quote, für welche der Grenzertrag der privaten gleich jenem der öffentlichen Konsumausgaben ist, bei etwa 20 % liegt. In G. Karras (1997) betrachtet er 20 europäische Länder für den Zeitraum von 1950 bis 1990 und findet dabei eine optimale Quote des öffentlichen Konsum von 16 % des Bruttoinlandsprodukts ± 3 %. S. Mittnik und T. Neumann (2003) führen eine entsprechende Analyse für Deutschland durch. Sie finden Evidenz für die Nichtlinearitäts-Hypothese bezüglich des staatlichen Konsums, wobei die optimale Quote bei etwa 18 bis 19 % liegt.

Die Unterschiedlichkeit der Ergebnisse der verschiedenen Schätzungen führen R. Keller, M.F. Bleaney und N. Gemmill (1999) darauf zurück, dass in den meisten Schätzungen die staatliche Budget-Restriktion nicht korrekt erfasst ist. Tatsächlich werden ja häufig nur Ausgaben oder Einnahmen/Steuern in die Gleichung eingeschlossen, wodurch, folgt man den obigen Ausführungen und geht man (berechtigterweise) davon aus, dass die einzelnen Ka-

tegorien miteinander korreliert sind, prinzipiell beliebige Vorzeichen auftreten können. In ihrer Untersuchung mit 5-Jahres-Zeiträumen von 1970 bis 1995 in 22 OECD-Mitgliedsländern finden sie, dass verzerrende (direkte) Steuern das Wachstum reduzieren, während nicht verzerrende (indirekte) Steuern keinen solchen Einfluss haben. Umgekehrt unterstützen produktive Staatsausgaben das Wachstum, unproduktive dagegen nicht. Dies ist wohl von allen bisher vorgelegten Arbeiten jene, welche am ehesten die Ergebnisse bringt, welche nach der Theorie zu erwarten wären.

Bei allem Streit über die Auswirkungen der Höhe der Staatsquote ist in aller Regel unbestritten, dass unabhängig von der Höhe der Staatsausgaben häufige starke Veränderungen in der Politik dem Wachstum schaden. So zeigt A. Brunetti (1997) für verschiedene Masse der Geld- wie der Fiskalpolitik, dass ihre Volatilität einen negativen und häufig signifikanten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum hat. Allerdings gilt auch hier, dass die Ergebnisse sensitiv sind auf Änderungen der in die Stichprobe einbezogenen Länder sowie der Spezifikationen der Wachstumsgleichungen.

4.1.4 Ergebnisse für die Schweiz

Die erste empirische Arbeit, welche sich explizit mit der Schweiz befasst, stammt von R.J. Sing und R. Weber (1997). Ihre Fragestellung richtet sich freilich nicht auf die Auswirkungen der gesamten Staatsausgaben, sondern einzelner Kategorien und damit deren Zusammensetzung. Mit Jahresdaten von 1950 bis 1994 untersuchen sie die Auswirkungen der Ausgaben für Bildung und Forschung, Transportinfrastruktur, Gesundheitswesen, soziale Wohlfahrt, Justiz- und Polizeiwesen sowie Landesverteidigung. Für die Ausgaben für Bildung und Forschung erhalten sie einen positiven langfristigen Effekt: Eine dauerhafte Erhöhung des Anteils dieser Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt um einen Prozentpunkt erhöht die Wachstumsrate langfristig um etwa 0,13 Prozentpunkte, während eine gleiche Erhöhung des Anteils der Gesundheitsausgaben sie um etwa 0,15 Prozentpunkte senkt. Für alle anderen Kategorien können sie keine langfristig wirksamen Wachstumsimpulse feststellen. Temporäre Impulse finden sich auch bei den Ausgaben für die Transportinfrastruktur sowie für die Verteidigung: Während erstere kurzfristig positive Auswirkungen haben, dämpfen letztere vorübergehend das Wachstum.

In der oben angesprochenen Arbeit von G. Karras (1997) wird auch die Schweiz aufgeführt. Da er den durchschnittlichen Wert für die Schweiz über den betrachteten Zeitraum von 1950 bis 1990 (aufgrund der Daten der Penn Welt-Tabellen, die er seinen Schätzungen zugrunde legt,) mit 7,5 % annimmt, kommt er

zum Schluss, dass in der Schweiz zu wenig öffentliche Leistungen angeboten werden. Berücksichtigt man jedoch, dass – nach den Ergebnissen in *Kapitel 3* – der tatsächliche Wert dieser Quote am Ende seines Untersuchungszeitraums bei 16,0 % und im Jahr 2000 bei 16,7 % lag, ist diese Aussage angesichts der heutigen Situation nicht mehr aufrechtzuerhalten, auch wenn nicht (wie in anderen Ländern) von einer Überversorgung gesprochen werden kann.

Die Schweiz wird auch in der Arbeit von A. Bassanini und S. Scvarpetta (2001) betrachtet. Sie schätzen Wachstumsgleichungen für 21 OECD-Staaten über den Zeitraum von 1971 bis 1998. Dabei finden sie u.a. positiv signifikante Einflüsse des Staatskonsums und der staatlichen Investitionen auf die Wachstumsrate und negativ signifikante Einflüsse der Steuern sowie des Verhältnisses zwischen direkten und indirekten Steuern. Die Ergebnisse sind (wie üblich) jedoch nicht robust gegenüber dem Einschluss weiterer Variablen. So ergibt sich in einer grösseren Stichprobe ohne Berücksichtigung der staatlichen Investitionen und der Steuern für den Staatskonsum ein auf dem 5 % Niveau signifikanter negativer Einfluss auf das Wachstum.⁸ Mit diesem Modell versuchen sie in einem weiteren Schritt, die Abweichung der einzelnen Länder vom OECD-Durchschnitt zu erfassen. Nimmt man den Durchschnitt der Jahre 1974 bis 1977 als Ausgangspunkt und den Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1997 als Endpunkt, so betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate dieser Länder 1,55 %. Die Schweiz wich mit nur 0,81 % pro Jahr deutlich davon ab. Die Autoren führen dies im Wesentlichen auf das hohe Ausgangsniveau in den siebziger Jahren zurück; der geringe Staatsanteil der Schweiz hat nach diesen Berechnungen im Vergleich mit den anderen OECD-Staaten sogar positiv zum Wachstum beigetragen.

Die neueste Arbeit über die Schweiz stammt von Ch.A. Schaltegger (2004). Mit Hilfe einer Panelanalyse über den Zeitraum von 1981 bis 2001 untersucht er, ob in den 26 Kantonen die Staatsquote, definiert als Ausgaben der Kantone und Gemeinden als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, oder die Steuerquote signifikante Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum hatten. Er findet, dass die Staatsquote einen hoch signifikanten negativen Einfluss hatte, die Steuerquote jedoch bestenfalls einen marginal signifikanten negativen Einfluss.

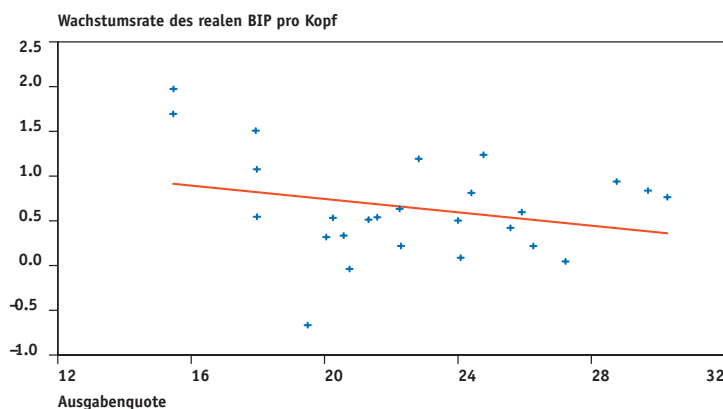
Die unterschiedlichen Ergebnisse für die Staats- und die Steuerquote, die auch in der Studie von D. Romero De Ávila und R. Strauch (2003) zu beobachten war, deuten darauf hin, dass Umkehrkausalität vorliegt. Die Staatsausgaben werden jeweils im Vorjahr im Haushaltsplan in Abhängigkeit von der erwarteten Entwicklung festgelegt. Verläuft die Konjunktur besser als erwartet, sinkt die Staatsquote,

während sie bei einer schlechteren Entwicklung steigt. Diese negative Korrelation schlägt sich in den Ergebnissen nieder und wird als negativer Einfluss der Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum interpretiert. Bei den Steuereinnahmen ist die Situation komplizierter. Sie ergeben sich in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung, aber wegen der Vergangenheitsbesteuerung mit einer Verzögerung von ein bis zwei Jahren. Soweit die Entwicklung zyklisch verläuft, kann sich auch hier ein negativer Zusammenhang ergeben, aber er dürfte weniger stark ausgeprägt sein als bei den Ausgaben. Insofern verwundert es nicht, dass hier keine Signifikanz gegeben ist.

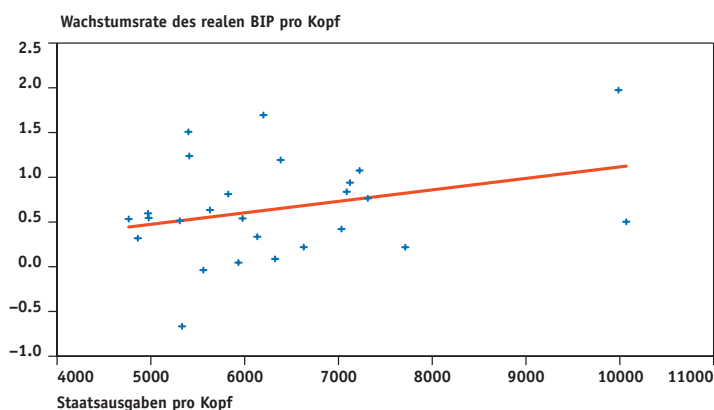
Will man diesen Effekt, der sich dadurch ergibt, dass in der Staats- bzw. Steuerquote das Sozialprodukt pro Kopf (und damit die abhängige Variable) im Nenner enthalten ist, ausschalten, kann man anstelle der Staatsquote die Staatsausgaben (bzw. Steuern) pro Kopf als erklärende Variable verwenden. Dann ergeben sich sowohl für die Staatsausgaben als auch für die Steuern positive Effekte; eine Ausdehnung der Staatstätigkeit scheint jetzt das Wirtschaftswachstum zu verstärken. Auch hier kann man jedoch argumentieren, dass Umkehrkausalität vorliegt: Kantone mit hoher Wirtschaftskraft haben nicht nur höhere Steuereinnahmen pro Kopf, sondern können sich auch leisten, den Bürgern mehr Leistungen zur Verfügung zu stellen. Damit dies auch zu einem Zusammenhang zwischen der Wachstumsrate der Wirtschaft auf der einen Seite und den Staatsausgaben und Steuereinnahmen pro Kopf auf der anderen Seite führt, müssen jene Kantone, die ein hohes Bruttoinlandsprodukt pro Kopf aufweisen, auch stärker wachsen. Tatsächlich beobachten wir für den Zeitraum von 1981 bis 2001 eine Korrelation von 0,51 % zwischen der durchschnittlichen Wachstumsrate und dem durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Kantonen. Eine derartige positive Korrelation ist jedoch keineswegs selbstverständlich, zumindest wenn man die neoklassische Wachstumstheorie zugrunde legt: Die «Catch-Up-Hypothese» dieser Theorie behauptet eine Konvergenz der Entwicklung, weshalb man eher den umgekehrten Zusammenhang erwarten sollte. Tatsächlich haben die verzögerten Werte des Bruttoinlandsprodukts in den von Ch.A. Schaltegger (2004, S. 5) vorgestellten Schätzungen signifikant negative Koeffizienten, was für eine solche Konvergenz spricht. Dabei stellt sich freilich die Frage, wie schnell sich diese vollzieht. Die geschätzten Koeffizienten implizieren, dass die mittlere Anpassungsdauer etwa 7 bis 12 Jahre beträgt. Damit ist ein positiver Zusammenhang zwischen der Höhe des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf und der Rate des wirtschaftlichen Wachstums auch über längere Zeit vereinbar.

⁸ Siehe Bassanini, A., und Scvarpetta, S. (2001, Tabelle 3, S. 28).

**Grafik 4.1: Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsquote
Durchschnittswerte, 1981–2001**



Grafik 4.2: Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben pro Kopf, Durchschnittswerte, 1981–2001



Die positive Korrelation zwischen dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und seiner Wachstumsrate weist darauf hin, dass sich der wesentliche Effekt des gemessenen Zusammenhangs zwischen der realen Wachstumsrate und den Staatsausgaben vor allem aus der föderalen Struktur der Schweiz ergeben dürfte. Kantone mit hoher Wirtschaftskraft und hohem Wirtschaftswachstum können ihren Bürgern relativ viele Leistungen zukommen lassen und haben dennoch vergleichsweise geringe Steuersätze. Damit die ärmeren Kantone für ihre Bürger ähnliche Leistungen erbringen können, müssen ihre Steuersätze sehr viel höher sein, was eine höhere Staatsquote mit sich bringt. Nun erbringen nicht alle Kantone die gleichen Leistungen, aber ein gewisses Mindestmass an Leistungen, z.B. in den Bereichen Schule und Erziehung, Verkehrswesen oder allgemeine Verwaltung, muss überall erbracht werden. Dies bedeutet, dass die Ausgaben pro Kopf in den ärmeren Kantonen geringer sein werden. Dazu kommt der dämpfende Effekt der Löhne: Ärmere Kantone zahlen ihren Beamten und Angestellten im Allgemeinen geringere Löhne als Kantone mit hoher Wirtschaftskraft. All dies ist jedoch nicht hinreichend, um diesen Kantonen ähnlich niedrige Steuersätze zu ermöglichen wie den wohlhabenderen Kantonen.

Um diesen Zusammenhang zu verdeutlichen, haben wir für die Ausgabenquote, die realen Ausgaben pro Kopf sowie die reale Wachstumsrate Durchschnittswerte für die einzelnen Kantone über den Zeitraum von 1981 bis 2001 gebildet. Grafik 4.1 zeigt den Zusammenhang zwischen Ausgabenquote und Wirtschaftswachstum; der Zusammenhang ist wie erwartet negativ; der Korrelationskoeffizient beträgt -0.27 . Grafik 4.2 zeigt dagegen den Zusammenhang zwischen den realen Staatsausgaben pro Kopf und dem Wirtschaftswachstum; hier ist der Zusammenhang mit 0.31 positiv. Auch diese Ergebnisse dürften (wie die oben angesprochenen Regressionsergebnisse) sich aus der Umkehrkausalität von der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Staatstätigkeit ergeben; sie lassen keine Schlüsse darüber zu, wie sich eine bestimmte Höhe der Staatsquote auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt.

Damit lässt sich auch für die Schweiz keine eindeutige Aussage darüber machen, ob der Anstieg der Staatsquote mitverantwortlich für das geringe Wachstum in jüngerer Zeit ist. Zudem zeigt die kritische Analyse der Arbeit von Ch.A. Schaltegger (2004), dass Schätzungen für Einzelstaaten (bzw. Kantone) in einem Bundesstaat noch weniger als internationale Querschnitts- oder Panelschätzungen dazu geeignet sein dürften, um zu überprüfen, ob es eine negative Kausalwirkung von der Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum gibt. Der hauptsächliche Grund ist, dass das Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, wie unvollständig es auch immer verwirklicht sein mag, innerhalb eines Staates sehr viel stärker gilt als zwischen unabhängigen Staaten, was die Simultaneitätsproblematik verschärft. Dazu kommt, dass selbst dann, wenn ein solcher Zusammenhang auf der Ebene der Kantone zweifelsfrei nachgewiesen werden könnte, offen ist, ob dies Auswirkungen auf die Gesamtentwicklung in der Schweiz hätte oder nur Verschiebungen zwischen den Kantonen bewirkte.

4.1.5 Zusammenfassung und abschliessende Bemerkungen

Weder die (recht vielen) internationalen Studien noch die (wenigen) Arbeiten über die Schweiz lassen Aussagen darüber zu, ob eine Verringerung der staatlichen Aktivität zu einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums führen würde. Entsprechende Forderungen nach einer Reduktion der Staatsquote lassen sich daher mit der vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnis nicht begründen. Der Grund dafür liegt in konzeptionellen und methodischen Schwierigkeiten:

(1) Zwischen Staatsquote und Wirtschaftswachstum besteht keine einseitige Kausalität: Die staatliche Aktivität hat nicht nur Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, sondern

Literaturangaben Kapitel 4.1

- Agell, J., Lindh, T., und Ohlson, H. (1997), Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay, *European Journal of Political Economy* 13 (1997), S. 33–52.
- Agell, J., Lindh, T., und Ohlson, H. (1999), Growth and the Public Sector: A Reply, *European Journal of Political Economy* 15 (1999), S. 359–366.
- Atkinson, A.B. (1995), The Welfare State and Economic Performance, *National Tax Journal* 48 (1995), S. 171–198.
- Barro, R.J. (1990), Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy* 98 (1990), S. S103–S125.
- Bassanini, A., und S. Scarpetta, S. (2001), The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries, *OECD Economic Studies* 33 (2001/II), S. 9–56.
- Brunetti, A. (1998), Policy Volatility and Economic Growth: A Comparative, Empirical Analysis, *European Journal of Political Economy* 14 (1998), S. 35–52.
- Evans, P. (1997), Government Consumption and Growth, *Economic Inquiry* 35 (1997), S. 209–217.
- Fölster, S. und Henrekson, M. (1999), Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics, *European Journal of Political Economy* 15 (1999), S. 337–358.
- Fölster, S., und Henrekson, M. (2001), Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries, *European Economic Review* 45 (2001), S. 1501–1520.
- Heitiger, B. (1998), *Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Rückführung öffentlicher Ausgaben: Eine empirische Analyse für die OECD-Länder*, Mohr Siebeck, Tübingen 1998.
- Kneller, R., Bleaney, M.F., und Gemmell, N. (1999), Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries, *Journal of Public Economics* 74 (1999), S. 171–190.
- Karras, G. (1993), Employment and Output Effects of Government Spending: Is Government Size Important?, *Economic Inquiry* 31 (1993), S. 354–369.
- Karras, G. (1997), On the Optimal Government Size in Europe: Theory and Empirical Evidence, *The Manchester School* 65 (1997), S. 280–294.
- Kirchgässner, G. (1995), Soziale Gerechtigkeit: Produktivkraft, Illusion oder regulative Idee: Einige Anmerkungen, in: Brandenberg, A. (ed.), *Zwischen Pragmatismus und Theorie: Auf der Suche nach neuen Wegen in der Wirtschaftspolitik*, Haupt, Bern 1995, S. 173–192.
- Kirchgässner, G. (2001), Ökonometrische Schätz- und Testergebnisse, empirisch gehaltvolle Aussagen über die Wirklichkeit und wirtschaftspolitische Beratung, *Konjunkturpolitik* 47 (2001), S. 105–138.
- Lane, J.E. (2002), The Public Sector in Switzerland, in: Wagschal, U., und Rentsch, H. (eds.), *Der Preis des Föderalismus*, Orell Füßli, Zürich 2002, S. 55–70.

die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst auch die Staatsquote. Bei Querschnitts- wie bei Paneluntersuchungen ist es ausserordentlich schwierig, diese beiden Wirkungsrichtungen voneinander zu trennen. In vielen der vorgelegten Arbeiten wird erst gar nicht der Versuch unternommen, dazu.

(2) Der Zusammenhang zwischen der Staatsquote und dem Wirtschaftswachstum ist notwendigerweise nichtmonoton; damit existiert im Prinzip eine für das Wirtschaftswachstum optimale Staatsquote. Die Höhe dieser optimalen Quote ist abhängig von der Art des Sozialstaats: Im Wohlfahrtsstaat skandinavischer Prägung ist sie deutlich höher als im angelsächsischen Modell. Dementsprechend ist im ersten System eine Staatsquote mit angemessenem Wirtschaftswachstum vereinbar, die in letzterem zur Stagnation führen würde. Die Frage ist dann, ob die Quote eines bestimmten Landes niedriger oder höher ist als die – gegeben das jeweilige Sozialsystem – optimale Quote.

(3) In den international vergleichenden Studien wird die Frage kaum in dieser Weise gestellt. Vielmehr wird von einem einfachen linearen Zusammenhang ausgegangen. Zudem wird nicht berücksichtigt, dass die Höhe der optimalen Staatsquote von institutionellen Faktoren abhängig ist. Unter diesen Umständen ist es nicht erstaunlich, dass die Ergebnisse widersprüchlich sind (bzw. dass durch entsprechende Manipulationen nahezu jedes gewünschte Ergebnis produziert werden kann).

(4) Wird anstelle eines internationalen Vergleichs die Entwicklung von Gebietskörperschaften innerhalb eines föderalen Staatswesens untersucht, ergeben sich keine Probleme mehr aus unterschiedlichen Sozialsystemen. Wie am Beispiel der Schweiz gezeigt wurde, verschärft sich dann aber das Problem, zwischen den beiden Wirkungsrichtungen zu unterscheiden: Wird eine einigermaßen gleiche Versorgung mit öffentlich angebotenen Leistungen in allen Kantonen angestrebt, haben Kantone mit hoher Wirtschaftskraft auch dann eine geringere Staatsquote als die übrigen Kantone, wenn die Staatsquote selbst keinerlei Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung hat. Davon unabhängig ist völlig offen, ob ein nachgewiesener negativer Einfluss der Staatsquote Evidenz für einen dämpfenden Einfluss auf das gesamte Wachstum in der Schweiz oder nur für Verschiebungen zwischen den Kantonen darstellen würde.

Die Tatsache, dass keine statistisch gesicherte Beziehung zwischen der Höhe der Staatsquote und dem Wirtschaftswachstum nachgewiesen werden kann, besagt jedoch weder, dass eine solche Beziehung nicht existiert, noch, dass kein politischer Handlungsbedarf besteht. Zum einen bedeutet statistische Insig-

nifikanz nicht, dass eine Beziehung nicht existiert. Sie kann nur nicht mit der erwünschten Sicherheit nachgewiesen werden. Dass in vielen Fällen ein positiver Einfluss aufgezeigt wird, legt hier freilich Zurückhaltung nahe.

Zweitens ergibt sich der politische Handlungsbedarf in der Schweiz weniger aus der absoluten Höhe der Staatsquote, die, legt man die Definition der OECD zugrunde, im internationalen Vergleich immer noch recht bescheiden ist, sondern aus ihrem lang andauernden, in Kapitel 3 dieses Berichts dokumentierten Anstieg seit den sechziger Jahren sowie aus dem oben angesprochenen Sperrklinkeneffekt, der nach den Wirtschaftskrisen der siebziger und neunziger Jahre zu beobachten war. Unabhängig davon, wie man die Wirkung der heutigen Höhe der Staatsquote einschätzt, dürfte eine Fortschreibung der bisherigen Entwicklung kaum sinnvoll sein, da ab einer bestimmten – freilich schwer zu bestimmenden – Höhe in jedem Fall negative Auswirkungen auftreten. Berücksichtigt man, dass mit der Veränderung der Altersstruktur sowie durch das Gesundheitswesen laufend neue Anforderungen an die öffentlichen Haushalte gestellt werden, so dürfte schon eine langfristige Stabilisierung der Staatsquote auf dem heutigen Niveau ein nicht einfach zu realisierendes politisches Unterfangen sein.

Daneben sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass es weniger um das Ausmass der staatlichen Aktivitäten geht, sondern um deren Preis-Leistungs-Verhältnis: Die Bürgerinnen und Bürger sind bereit, im erforderlichen Umfang Steuern zu zahlen, wenn ihnen dafür entsprechende Leistungen in entsprechender Qualität geboten werden. Zudem sollte das Steuersystem «wachstumsfreundlich» ausgestaltet werden. Politische Initiativen in diesem Bereich (so-wie zur Stabilisierung der öffentlichen Schuld) sind mindestens so wichtig wie Bemühungen zur Stabilisierung der Staatsquote.

4.2 Nachhaltige Budgetpolitik: Der Nutzen von Generationenkonten⁹

4.2.1 Einleitung

Die herkömmlichen Budgetindikatoren wie Staatsdefizit oder Staatsverschuldung ermöglichen eine Momentaufnahme zur Finanzlage und zu allfälligen Ungleichgewichten. Keine Anhaltspunkte liefern sie zu den längerfristigen Folgen aktueller Entscheidungen oder zur mittel- und langfristigen Tragfähigkeit der Budgetpolitik. Die von den verschiedenen Gemeinwesen auf der Grundlage solcher Indikatoren getroffenen finanziellen Entscheidungen orientieren sich mit grosser Wahrscheinlichkeit an aktuellen Anliegen. Die Entscheidungsträger sind versucht, Ausgabenprogramme zu entwerfen, die bei ihrer Wäh-

⁹ Zu Kapitel 4.2 findet sich ein Hintergrundpapier unter: [www.kfk.admin.ch/Studien/Viability à long terme de la politique budgétaire: utilité des comptes de généralisation](http://www.kfk.admin.ch/Studien/Viability%20%20a%20long%20term%20de%20la%20politique%20budg%C3%A9taire%20utilit%C3%A9%20des%20comptes%20de%20g%C3%A9n%C3%A9ralisation), Claude Jeanrenaud, Université de Neuchâtel.

- Lindert, P. (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.) 2004.
- Mittnik, S., und Neumann, T. (2003), Time-Series Evidence on the Nonlinearity Hypothesis for Public Spending, *Economic Inquiry* 41 (2003), S. 565–573.
- Nijkamp, P., und Poot, J. (2004), Meta-Analysis of the Effect of Fiscal Policies on Long-Run Growth, *European Journal of Political Economy* 20 (2004), S. 91–124.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., und Vishny, R. (1999), The Quality of Government, *Journal of Law, Economics, and Organization* 15 (1999), S. 222–279.
- Romer P.M. (1986), Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy* 94 (1986), S. 1002–1037.
- Sala-i-Martin, X.X. (1997), I Just Run Two Million Regressions, *American Economic Review (Papers and Proceedings)* 87.2 (1997), S. 178–183.
- Schaltegger, CH.A. (2004), Ist die Höhe der Staatsquote schuld an der Schweizer Wachstumsschwäche?, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Abteilung Steuerstatistik und Dokumentation, Bern 2004. (<http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/wachstum.pdf> [16/08/04])
- Sing, R.J., und Weber, R. (1997), The Composition of Public Expenditure and Economic Growth: Can Anything Be Learned from Swiss Data, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 133 (1997), S. 617–634.
- Tanzi, V., und Zee, H.H. (1997), Fiscal Policy and Long-Run Growth, *IMF Staff Papers* 44 (1997), S. 179–209.

lerschaft – den heute lebenden Jahrgängen – Anklang finden und künftige Generationen finanziell belasten.

Das Hauptproblem der herkömmlichen Indikatoren liegt darin, dass Gesetze und in der Regel auch Budgetentscheide mit langfristigen Auswirkungen verbunden sind. Ohne politische Richtungsänderungen werden die getroffenen Entscheidungen das Budget auf Jahrzehnte hinaus prägen. Die Kombination aus erworbenen Besitzständen und demografischer Alterung kann zu problematischen Ungleichgewichten führen. So dürften bis 2050 die Ausgaben für Altersrenten gemäss Schätzungen einen um 6 bis 7 Prozentpunkten grösseren Anteil des BIP beanspruchen (OECD 2002). Die heute lebenden Generationen kommen in den Genuss eines ausgebauten Rentensystems und medizinischer Fortschritte, ohne die damit verbundenen Kosten vollständig in Form von Beiträgen oder Versicherungsprämien während ihres Erwerbslebens bezahlt zu haben.

Ist die Budgetpolitik der Schweiz nachhaltig, d.h. ist sie langfristig tragbar, ohne dass dabei Ungleichgewichte entstehen, die früher oder später zwangsläufig dazu führen, dass entweder die erworbenen Ansprüche in Frage gestellt oder die Abgaben an den Staat erhöht werden müssen? Die Ergebnisse der im Juni 2004 veröffentlichten Generationenbilanz sollen genau diese Frage beantworten. Die OECD schlägt zur Analyse der mittel- und langfristigen Auswirkungen der Budgetpolitik andere Indikatoren vor, zum Beispiel den Primärsaldo oder die mittel- und langfristige Steuerlücke, welche Alternativen zur Generationenbuchhaltung darstellen. Die Argumente für diese beiden Ansätze werden nachfolgend erläutert.

4.2.2 Generationenkonten

Ursprung und Prinzip der Methode

Die Generationenbuchhaltung ist eine neue Methode zur Analyse der sehr langfristigen Auswirkungen der Budgetpolitik. Die ersten Arbeiten dazu veröffentlichten zu Beginn der 90er-Jahre drei nordamerikanische Ökonomen: Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff (1991). Ursprünglich diente die Methode der Beantwortung von vier mehr oder weniger miteinander zusammenhängenden Fragen: Erfüllt die aktuelle Budgetpolitik das Kriterium der Nachhaltigkeit im Sinne einer zeitlich unbegrenzten Tragfähigkeit ohne die Notwendigkeit politischer Veränderungen? Bewirkt die Budgetpolitik, dass künftige Generationen stärker belastet werden als die heutigen? Welche implizite

Verschuldung – die sich aus den erworbenen Ansprüchen ergibt – muss zu den aktuellen finanziellen Verpflichtungen hinzugerechnet werden, damit die tatsächliche Staatsverschuldung resultiert? Und schliesslich: Welche politischen Veränderungen sind notwendig, um allenfalls bestehende Ungleichgewichte zwischen den Generationen auszuräumen?

Beim Erstellen der Konten wird davon ausgegangen, dass sowohl die heutigen als auch die künftigen Generationen im Rahmen der aktuellen Budgetpolitik leben (Einhaltung der erworbenen Besitzstände). Für jeden Jahrgang wird jeweils ein getrenntes Konto für Frauen und Männer erstellt. Das Konto eines Jahrgangs entspricht den Nettozahlungen – Steuern abzüglich bezogene Transferzahlungen – einer repräsentativen Person für das gesamte verbleibende Leben. Alle Generationen haben pro Jahrgang dasselbe Profil bezüglich Abgaben und Transferzahlungen, anders ist lediglich die Produktivität. Mit diesen Hypothesen kann der Nettobetrag geschätzt werden, den eine Person im Rahmen der aktuellen Budgetpolitik durchschnittlich bis ans Lebensende an den Staat bezahlen muss. Diese Methode ist somit zukunftsgerichtet und enthält keinerlei rückwirkende Schätzungen. Für sämtliche vor dem Basisjahr geborenen Jahrgänge beziehen sich die Nettozahlungen auf die verbleibenden Lebensjahre. Die Beträge sind somit nicht vergleichbar, weil sie unterschiedlich lange Zeiträume abdecken.

Sämtliche in den Generationenkonten geschätzten Werte – Transferzahlungen, Steuern, Konsumausgaben des Staates – werden auf das Basisjahr abdiskontiert. Der Diskontierungssatz enthält einerseits die Zeitpräferenz und andererseits eine Risikoprämie für den Fall, dass einbezahlte Beiträge für die Altersvorsorge vielleicht nie ausbezahlt werden. In der Praxis wird normalerweise ein konstanter Zinssatz verwendet, obwohl die Risikokosten vermutlich von Alter und Jahrgang abhängen (CBO 1995).

Langfristige Budgetrestriktion

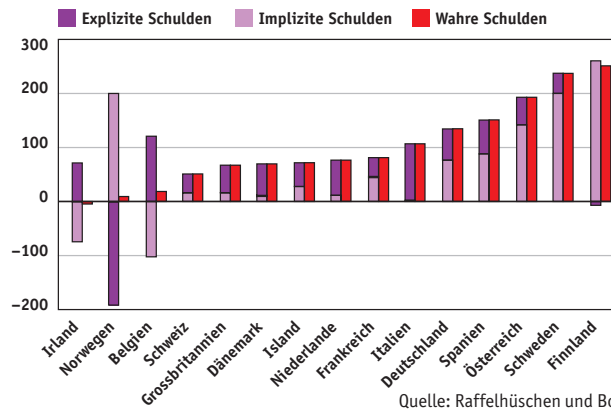
Die langfristige Budgetrestriktion aller öffentlichen Haushalte umfasst die Zahlungen, welche die heutigen und künftigen Generationen leisten müssen, um die künftigen Ausgaben des Staates sowie die Nettoverschuldung des Basisjahres zu decken. Resultiert daraus eine unbezahlte Schuld, muss diese von künftigen Generationen getragen werden. Die intergenerationelle Budgetrestriktion entspricht folgender Gleichung:

$$A + B = D$$

wobei A den abdiskontierten Nettozahlungen der heute lebenden Jahrgänge bis zum Lebensende entspricht, B den Zahlungen der künftigen Generationen und D der Nettoverschuldung.¹⁰ Um ein Gleichgewicht zu erreichen,

10 Zum Erreichen eines langfristig ausgeglichenen Budgets müssen die abdiskontierten Schulden irgendwann abgetragen werden.

Grafik 4.3: Nachhaltigkeitslücke: Explizite und implizite Schulden
(in Prozent des BIP 1995)



müssen sich die Schulden somit langfristig ausgleichen. Grundsätzlich müsste D sämtliche – finanziellen und realen – Vermögenswerte enthalten abzüglich der Verpflichtungen des Staates. Es werden in den gängigen Berechnungen jedoch lediglich die finanziellen Vermögenswerte berücksichtigt.

Die langfristige Budgetrestriktion ist nicht als wahrscheinliches Szenario zu interpretieren. Das Ziel besteht lediglich darin, die Probleme aufzuzeigen, die sich ohne Gegenmassnahmen einstellen werden. Auf dieser Grundlage lassen sich zwei Fragen beantworten: Welchen Nettobeitrag leisten die heutigen Generationen, und welche Rechnung bleibt für die künftigen Generationen offen, wenn die politischen Bedingungen unverändert bleiben?

Schliesslich besteht eine sehr aussagekräftige Darstellung des Ungleichgewichts darin, dieses entweder in der zur Wiederherstellung des Gleichgewichts erforderlichen dauerhaften Reduktion der Transferzahlungen oder aber in entsprechenden Steuererhöhungen auszudrücken. Eine Variante besteht darin, diese Massnahmen ausschliesslich entweder für die heutigen Generationen oder für die künftigen Generationen vorzusehen (Masson 2002). Die Methode eignet sich somit zur Simulation der Auswirkungen verschiedener politischer Ansätze.

In jüngeren Arbeiten werden die Bildungsausgaben meistens auf diejenigen Jahrgänge verteilt, die davon profitieren dürften. Die übrigen Ausgaben – Konsum und Investitionen – werden gleichmässig auf alle Kohorten verteilt.

In den ersten Versionen der Generationenkonto wurde davon ausgegangen, dass allein die heute lebenden Generationen von den erworbenen Ansprüchen profitieren, und die Regierung somit keine andere Wahl hat, als sich «an die Nachkommen zu halten» (Masson 2002). In neueren Arbeiten hingegen werden in der Regel die heutigen und die künftigen Generationen symmetrisch behandelt, indem

man sowohl die lebenden als auch die künftigen Generationen von den erworbenen Ansprüchen profitieren lässt. Die Nettozahlungen der lebenden und der künftigen Generationen werden analog berechnet. Das Ungleichgewicht ergibt sich durch einen Vergleich der Ausgangverschuldung mit den künftigen Nettozahlungen der heutigen (A) und der künftigen (B) Generationen. Die Differenz (T) zwischen den Zahlungen und der Ausgangverschuldung entspricht dem intergenerationalen Ungleichgewicht. Im Falle eines positiven T ist die aktuelle Politik langfristig nicht tragbar, und es braucht früher oder später Veränderungen:

$$\text{Intertemporale Staatsverschuldung} = T = D - (A+B)$$

Zu diesem Indikator liegen vergleichbare Daten für die Schweiz und einige weitere europäische Länder vor. Die jüngsten vergleichbaren Schätzungen beziehen sich allerdings auf das Jahr 1995. Mit einer Gesamtverschuldung in der Höhe von 50 % des BIP gehört die Schweiz zu den am wenigsten verschuldeten Ländern.

4.2.3 Generationenkonto für die Schweiz

Eine erste Anwendung der Generationenbuchhaltung in der Schweiz wurde von Stefan Felder vorgenommen (1997). Der Autor verwendet die ursprüngliche Methode von Auerbach *et al.* (1991) zur Schätzung der intergenerationalen Transferzahlungen im Zusammenhang mit der AHV. Er misst die impliziten Schulden der AHV für verschiedene Szenarien (Status quo, Beitragserhöhung, MWSt-Erhöhung). Zudem wird ein Generationenkonto für die verschiedenen heute lebenden Kohorten erstellt.

Eine Generationenbuchhaltung für alle öffentlichen Verwaltungen und Sozialversicherungen wurde in der Schweiz zum ersten Mal von Raffelhüschen und Borgmann (2001) im Auftrag des Staatssekretariat für Wirtschaft erstellt. Die Autoren sind dabei zum Schluss gekommen, dass die Budgetpolitik in der Schweiz das Kriterium der Nachhaltigkeit nicht erfüllt (Basisjahr 1997). Zur Nettoverschuldung von 135 Milliarden (36 % des BIP) wären demnach implizite Schulden im Zusammenhang mit der aktuellen Gesetzgebung in der Höhe von 39 % des BIP zu addieren.

Die Ergebnisse einer bei denselben Autoren vom seco in Auftrag gegebenen neueren Studie wurden im Juni 2004 veröffentlicht (Borgmann und Raffelhüschen 2004). Die Generationenbilanz wurde für das Jahr 2001 berechnet. Wie erwartet weichen die Ergebnisse nicht wesentlich von denjenigen der ersten Studie ab, wenn auch die Nachhaltigkeitslücke etwas geringer ausfiel.

Methoden und Hypothesen

Die Analyse wurde gemäss den üblichen Regeln der Generationenbuchhaltung durchgeführt. Ziel ist dabei die Beantwortung der Frage, ob die Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte in der Schweiz nachhaltig ist, d.h., ob sie so weitergeführt werden kann wie heute, ohne dass dabei künftigen Generationen eine offene Rechnung hinterlassen wird. Die Autoren gehen dabei von der Hypothese einer konstanten Budgetpolitik sowohl für die heute lebenden als auch für die künftigen Generationen aus. Analog werden sämtliche Staatsausgaben, einschliesslich des Konsums von Gütern und Dienstleistungen und der Investitionen, auf die verschiedenen Jahrgänge verteilt.

Bei der Erstellung eines Generationenkontos besteht der erste Schritt in der Klärung der Frage, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates heute auf die verschiedenen Jahrgänge verteilen. Damit lässt sich das Profil der Nettozahlungen pro Kopf für die verschiedenen Jahrgänge im Basisjahr berechnen. Es handelt sich dabei um ein klassisches Beispiel von Budgetinzidenz. Die Messung der Inzidenz von Steuern und Transferzahlungen beruht auf einer spezifischen Auswertung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998 (BFS 1998, ECOPLAN 2001). Die Bildungs- und Gesundheitsausgaben werden den direkten Empfängern zugeordnet. Die übrigen Ausgaben und Einnahmen werden gleichmässig auf alle Personen verteilt.

Der Prognose liegt eine konstante Budgetpolitik für die heute lebenden und die künftigen Generationen zu Grunde. Diese Hypothese bedeutet lediglich, dass das Profil der Nettozahlungen pro Jahrgang in der Zukunft gleich bleibt und sich Ausgaben und Einnahmen im Gleichschritt mit der Produktivität ausweiten. Die Prognosen zu den Ausgaben von AHV und IV sowie der Arbeitslosenversicherung beruhen hingegen auf spezifischen Hypothesen. Da die AHV- und IV-Renten um die Hälfte der realen Lohnzunahme (Mischindex) angepasst werden, steigen sie nur halb so schnell wie die Produktivität. Die vorgesehenen Gesetzesänderungen – insbesondere die 12. AHV-Revision – wurden in Form von Szenarien einbezogen, um die damit verbundenen Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der Budgetpolitik zu evaluieren.

Falls es zu keinen gesetzlichen Änderungen kommt (konstante Politik), werden die Generationenkonto und damit auch die Nachhaltigkeit der Budgetpolitik durch die demografischen Einflüsse – natürliche Entwicklung oder Migration – beeinflusst. Die sehr langfristigen demografischen Prognosen (Horizont 2200) spielen somit eine zentrale Rolle. Für den Zeithorizont bis 2060 übernehmen die Autoren die

offiziellen Bevölkerungsszenarien (BFS 2001). Die Zunahme der Lebenserwartung – 5 Jahre für die Frauen, 5,6 Jahre für die Männer – vergrössert die Nachhaltigkeitslücke, während die Migration einen gegenteiligen Einfluss ausübt, da vorwiegend junge Erwerbstätige einwandern.

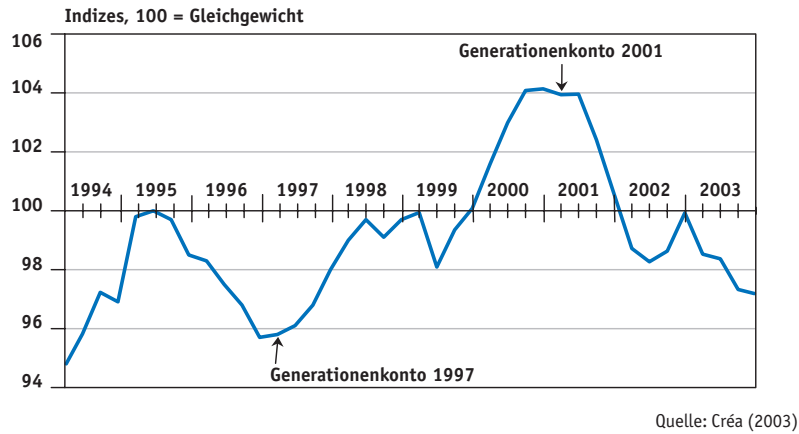
Die Nachhaltigkeitsindikatoren zur Budgetpolitik wurden für verschiedene Szenarien berechnet. Das Referenzszenario sieht einen jährlichen Produktivitätsgewinn von 1 % und einen Diskontsatz von 3 % vor. Die demografischen Prognosen entsprechen dem Szenario A00-Trend 2000. Die 11. AHV-Revision – die vom Volk abgelehnt wurde – ist Bestandteil des Referenzszenarios.

Ergebnisse

Die Analyse gelangt zum Schluss, dass die Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte in der Schweiz eine Nachhaltigkeitslücke verursacht. Berücksichtigt man sämtliche erworbenen Ansprüche der heute und in Zukunft lebenden Generationen, entspricht der diskontierte Wert aller nicht gedeckten Verpflichtungen einer impliziten Verschuldung in der Höhe von 24,5 % des BIP (18,6 %, wenn die 11. AHV-Revision angenommen worden wäre). Zur Bestimmung der tatsächlichen Höhe der Verpflichtungen muss dazu die Nettoverschuldung im Ausgangsjahr addiert werden (161,7 Milliarden oder 39 % des BIP). Die tatsächliche Verschuldung beträgt 63,5 % des BIP und ist damit höher als in den Rechnungen der öffentlichen Haushalte der Schweiz ausgewiesen. Im internationalen Vergleich steht die Schweiz damit allerdings nicht schlecht da. Anzumerken ist dabei, dass die tatsächliche Verschuldung nicht als unbezahlte Rechnung aufgefasst werden darf, die sich aus dem Verhalten der heute lebenden Generationen ergibt und von diesen an die künftigen Generationen weitergegeben wird. Mit der angewendeten Methode tragen nämlich auch die künftigen Generationen zur Nachhaltigkeitslücke bei, da sie ebenfalls von den erworbenen Ansprüchen profitieren. Im Übrigen ist ein Teil der im Basisjahr vorhandenen Schulden den bereits verstorbenen Generationen zuzuschreiben.

Der zweite Nachhaltigkeitsindikator resultiert aus der Gegenüberstellung der Nettozahlungen der im Jahr 2001 geborenen (lebenden) Generation mit den Nettozahlungen des (künftigen) Jahrgangs 2002. Während des gesamten Lebens wird jemand mit Jahrgang 2001 rund 70 000 Franken Nettotransfers mehr beziehen als eine noch nicht geborene Person, wenn man die Steuererhöhungen berücksichtigt, welche die künftigen Generationen akzeptieren müssen, um das Gleichgewicht wiederherzustellen (Referenzszenario). Dieser Indikator weist auf ein intergenerationelles Ungleichgewicht hin.

Grafik 4.4: CRÉA-Konjunkturindikator



Dritter und vielleicht aussagekräftigster Nachhaltigkeitsindikator sind die Steuererhöhungen, zu denen künftige Generationen gezwungen wären, um die Nachhaltigkeitslücke zu schliessen. Diese Erhöhung beträgt im Referenzszenario 8%.

Budgetpolitische Optionen

Werden die zur Wiederherstellung des Gleichgewichts erforderlichen Anpassungen ausschliesslich von den künftigen Generationen getragen, müssten diese eine allgemeine Erhöhung der Abgaben an den Staat um 8% akzeptieren. Geht man hingegen von einer symmetrischen Belastung aller Generationen aus, erfordert die Beseitigung der Nachhaltigkeitslücke eine der folgenden Massnahmen: Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte *ad aeternam*, dauerhafte Steigerung der Gesamteinnahmen um 2,9% oder entsprechende Kürzung der Gesamtausgaben auf unbegrenzte Zeit.

Die Methode der Generationenbuchhaltung ist auch sehr nützlich, um konkrete Gesetzesänderungen zu simulieren und die damit verbundenen Folgen auf die Nachhaltigkeit der Budgetpolitik zu untersuchen. So würde eine Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 Jahre die Nachhaltigkeitslücke von 63,5% des BIP auf 32% senken. Durch den Verzicht auf den Mischindex zur Indexierung der AHV-Renten nach der Pension – d.h., die Renten würden lediglich preisindexiert – würde sich das Nachhaltigkeitsdefizit um 17 Prozentpunkte des BIP verringern. Eine Kombination beider Massnahmen (wie in der 12. AHV-Revision vorgesehen) bei einer Beibehaltung des MWST-Satzes auf dem aktuellen Stand würde es erlauben, die intertemporale Verschuldung auf 15% des BIP und damit deutlich unter den heutigen Stand zu bringen.

Zuverlässigkeit der Ergebnisse und Kritikpunkte

Aus der Studie von Raffelhüschen und Borgmann geht dies nicht explizit hervor, es ist

jedoch bekannt, dass die Ergebnisse von der Konjunkturlage im Basisjahr abhängen. Im Modell werden nämlich nicht die konjunkturbereinigten Ausgaben und Einnahmen hochgerechnet, sondern die tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen im Basisjahr. Ein Ungleichgewicht im Basisjahr wirkt sich somit auf die Konten aller künftigen Generationen aus. Aus dieser Sicht sind weder das Jahr 1997 (erste Studie) noch das Jahr 2001 (zweite Studie) geeignete Bezugspunkte. 1997 lag nämlich die Produktion unter dem langjährigen Durchschnitt, 2001 ziemlich deutlich darüber. Die Konjunkturlage im Basisjahr erklärt zweifellos weitgehend die Rückbildung der impliziten Schulden zwischen 1997 und 2001.¹¹ Deshalb leuchtet es nicht unbedingt ein, weshalb die tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen des Basisjahres für die Prognose verwendet wurden. Die Einnahmen sind höher und die Ausgaben tiefer als bei einer ausgeglichenen Wirtschaftslage.

Ebenfalls einen grossen Einfluss auf die Ergebnisse haben die zu Grunde gelegten Hypothesen. In einer neueren Studie zur Situation in Frankreich hat Bonnet (2002) festgestellt, dass das intergenerationelle Ungleichgewicht je nach Hypothese um bis zu einem Faktor 4 abweicht. Was die Schweiz betrifft, wäre die Nachhaltigkeitslücke im Falle eines um 1% niedrigeren Diskontierungssatz – 2% statt 3% – vollumfänglich geschlossen. Und ein Satz von 2% wäre für die Schweiz angesichts der niedrigen realen Zinsen durchaus vertretbar. Bei einer Beibehaltung des Diskontierungssatzes des Referenzszenarios (3%), aber unter der Annahme eines etwas kräftigeren Wachstums (1,5% anstatt 1%) würde die Nachhaltigkeitslücke ebenfalls eliminiert. Schliesslich beeinflussen auch die Hypothesen zu den demografischen Prognosen das Ergebnis. Je nach Bevölkerungsszenario fällt die intertemporale Verschuldung sehr hoch, sehr niedrig oder sogar negativ aus.

Die zur Erstellung eines Generationenkontos verwendete Methode basiert auf der Annahme, dass die von einem bestimmten Jahrgang bezahlten Steuern von der Anzahl betroffener Personen und der Entwicklung der Produktivität abhängig sind. Zudem wird davon ausgegangen, dass die Erwerbsquote in den verschiedenen Jahrgängen konstant bleibt. Diese Hypothese bringt bei der Schätzung des intergenerationellen Gleichgewichts eine Verzerrung mit sich, wenn ein Trend zur Zunahme der Erwerbsquote – insbesondere der Frauen – besteht. In der Schweiz ist die Erwerbsquote der Frauen noch immer niedrig im Vergleich mit Ländern wie Finnland, Dänemark und Norwegen, wo die Erwerbsquoten von Männern und Frauen fast identisch sind.¹² Sollte sich die Erwerbsquote der Frauen in der Schweiz den

11 Ein Wert des CRÉA-Indikators um 100 signalisiert eine durchschnittliche Konjunkturlage, ein Wert unter 100 steht für eine träge Wirtschaft und ein Wert über 100 für eine dynamische Aktivität.

12 In der Schweiz besteht ein Potenzial für eine Zunahme der Erwerbsquote der Frauen in den Altersklassen 25–54 Jahre (Mutterschaft und Kindererziehung) und 55–64 Jahre. Siehe Wanner *et al.* (2003).

Werten in diesen Ländern nähern, hätte dies eine markante Reduktion des intergenerationalen Ungleichgewichts zur Folge.¹³

Implizite Schulden gegenüber den Pensionskassen

Bei der Berechnung der impliziten Schulden (Borgmann und Raffelhüschen, 2004) haben die Autoren die nicht gedeckten künftigen Ausgaben der AHV (1. Säule) berücksichtigt, nicht aber die Deckungslücken der Pensionskassen (2. Säule). Gemäss einer Studie von SWISSCA (2003) belief sich der Deckungsgrad der öffentlichen Kassen Ende 2003 auf 79,7%.¹⁴ Dazu ist anzumerken, dass für die öffentlichen Kassen eine Unterdeckung akzeptiert wird, da man davon ausgeht, dass die Ressourcen der öffentlichen Haushalte und der Steuerzahlenden eine sichere Alternative zu den Eigenmitteln der Kasse darstellen (Zimmermann 2004).

Die Unterdeckung der öffentlichen Pensionskassen ist deshalb ebenso als intergenerationalles Ungleichgewicht zu sehen wie eine Finanzierungslücke der künftigen AHV-Renten oder der Gesundheitsausgaben. Früher oder später muss das Ungleichgewicht korrigiert werden, in der Regel durch die Steuerzahlenden. Gemäss einer Studie von Zimmermann und Valda (2003)¹⁵ belief sich der zur Deckung künftiger Verpflichtungen fehlende Betrag Ende des ersten Halbjahres 2002 im günstigsten Fall auf 41,3 Milliarden Franken. Mit diesem Betrag wird jedoch der Umfang der nicht gedeckten Verpflichtungen unterschätzt. Öffentliche Kassen, die nach dem Leistungsprimat funktionieren, verwenden nämlich zur Berechnung des erforderlichen Deckungskapitals und der Beiträge einen technischen Zins, der nicht den Marktbedingungen entspricht.¹⁶ Dies bedeutet, dass die Kassen die künftigen Renditen überschätzen und das zur Sicherstellung der Leistungen erforderliche Kapital unterschätzen. Der Deckungsgrad widerspiegelt somit nicht die reale Situation der Kassen. Gemäss den Berechnungen der beiden Autoren belief sich die Deckungslücke der Kassen mit Leistungsprimat bei Verwendung eines marktgerechten technischen Zinssatzes auf 51,0 Milliarden, gegenüber 25,9 Milliarden ohne diese Anpassung. Insgesamt würden die impliziten Schulden der Pensionskassen 66 Milliarden betragen, d.h. 15,8 Prozentpunkte des BIP. Die tatsächlichen – impliziten und expliziten – Schulden der öffentlichen Haushalte würden deshalb nicht wie von Borgmann und Raffelhüschen (2004) geschätzt 63,5%, sondern 79,3% des BIP erreichen. Diese Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da die zur Schätzung der impliziten Schulden gegenüber den Pensionskassen verwendeten Deckungsgrade von unvorhersehbaren Faktoren abhängen (zum Beispiel von der Entwicklung am Aktienmarkt).¹⁷

Diskussion

Die Generationenbuchhaltung ist in erster Linie von pädagogischem Wert. Sie zeigt die Grenzen der herkömmlichen Indikatoren wie Budgetdefizit oder finanzielle Verpflichtungen auf. Das Ziel besteht darin, die Entscheidungsträger für die Gefahr von Massnahmen zu sensibilisieren, die mit langfristigen Kosten verbunden sind, für deren Finanzierung aber nicht gesorgt ist.

Es geht dabei nicht um eine Kosten/Nutzen-Analyse, und mit Ausnahme der Transferzahlungen werden den verschiedenen Kohorten sämtliche Ausgaben auf Grund der Tatsache zugeordnet, dass sie für die Entstehung der Kosten verantwortlich sind und nicht auf Grund des Kriteriums, ob sie davon profitieren. Dies ist bei Investitionsvorhaben problematisch: Die umfangreichen im Jahr 2001 realisierten Arbeiten – wie die NEAT – werden gemäss dieser Methode den Jahrgängen zugeteilt, die im betreffenden Jahr gelebt haben. Profitieren werden davon aber vor allem künftige Generationen. Würden die heute lebenden Generationen nicht mehr in neue und bestehende Infrastruktur investieren, würde sich dies in der Generationenbuchhaltung durch eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke zum Vorteil der kommenden Generationen niederschlagen, was natürlich absurd ist.

Schliesslich muss man sich fragen, ob der Nachhaltigkeitsindex der geeignetste Indikator für das intergenerationalle Ungleichgewicht ist. Weshalb sollte man den künftigen Generationen keinerlei Schulden hinterlassen? Müsste als Nachhaltigkeitskriterium nicht viel eher – wie bei der OECD-Methode (siehe unten) – die Stabilität der Schuldenquote (Nettoverschuldung/BIP) herangezogen werden?

4.2.4 Messung der Nachhaltigkeit: Generationenkonto oder OECD-Methode?

Ein Vergleich

Ein zweiter Ansatz zur langfristigen Nachhaltigkeit der Budgetpolitik wurde zu Beginn der 90er-Jahre entwickelt. Er beruht auf Arbeiten von Blanchard (1990) und wird von der OECD eingesetzt. Diese Methode weist zahlreiche Gemeinsamkeiten mit den Generationenkonto auf, enthält aber auch gewisse Unterschiede. Bei beiden Ansätzen wird die Nachhaltigkeit auf der Grundlage einer intertemporalen Budgetrestriktion definiert. Bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit einer Budgetpolitik geht es um die Frage, ob der Staat voraussichtlich gezwungen sein wird, seine bisherige Ausgaben- und Einnahmepolitik zu revidieren, um nicht in eine Schuldenkrise zu geraten. Beim OECD-Ansatz wird der Schwerpunkt darauf gelegt, ob die Verschuldung tragbar ist oder nicht, während bei der Generationenbuchhaltung das

13 Bovenberg und Ter Rele (2000) berechnen für die Niederlande eine bedeutende Verringerung des intergenerationalen Ungleichgewichts, wenn die voraussehbare höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen berücksichtigt wird. Die erforderliche Anhebung der indirekten Steuern verringert sich von 4,2% auf 1,1% des BIP.

14 Die Schätzung stützt sich auf eine Stichprobe von 40 Kassen, der Deckungsgrad war allerdings nur bei 19 davon bekannt. Dieser schwankte je nach Entwicklung an den Finanzmärkten von Jahr zu Jahr stark (siehe Complements 2003).

15 Die Studie wurde im Auftrag von Avenir Suisse hergestellt. Die Grundlagendaten sind der SWISSCA 2003 Studie entnommen.

16 Zimmermann und Valda (2003) schätzen den geeigneten Satz auf 3,0% bzw. 2,4% für 2002 und 2003. Im Allgemeinen wird ein Satz von 4% angewendet.

17 Auf Grund fehlender Daten für 2001 werden die impliziten Schulden gegenüber den Pensionskassen für 2002 ausgewiesen. In Analogie zu den Verpflichtungen des Staates und den damit verbundenen impliziten Schulden, deren Umfang vom Wirtschaftsverlauf abhängen, wird der Deckungsgrad der Pensionskassen und die daraus folgende implizite Verschuldung durch die Entwicklung an den Finanzmärkten beeinflusst. Aus diesem Grund ist die Schätzung von Zimmermann und Valda (2003) zu den impliziten Schulden gegenüber den öffentlichen Pensionskassen zu hoch angesetzt.

Literaturangaben Kapitel 4.2

- Auerbach, A.J., Gokhale, J., and Koilikoff, L.J. (1991), *Generational Accounts – A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, Working Paper No. 9103, Federal Reserve Bank of Cleveland, Cleveland.
- Blanchard, O. (1990), *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, Working Paper No. 79, OECD Department of Economics and Statistics, Paris.
- Bonnet, C., (2002), «Comptabilité générationnelle appliquée à la France: Quelques facteurs d'instabilité des résultats», *Economie & Prévision*, vol. 3, n° 154, p. 59–78.
- Borgmann, C. und Raffelhüschen, B. (2004), *Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995–2001*, seco, Bern.
- Bovenberg, A.L., and Ter Rele, H. (2000), «Generational Accounts for the Netherlands: An Update», *International Tax & Public Finance*, Vol. 7, No. 4–5, p. 411–430.
- Burgat, P., et Jeanrenaud, C. (1989), «L'équilibre budgétaire et l'endettement des collectivités publiques locales», *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, n° 4, p. 597–608.
- CBO (1995), *Who Pays and When? An Assessment of Generational Accounting*, The Congressional Budget Office, Washington.
- Complementa (2003), *Zur aktuellen Lage schweizerischer Pensionskassen – Risiko Check-up 2003*, Complementa Investment-Controlling, St. Gallen, Zürich.
- Créa (2003), *Conjoncture romande et Suisse*, n° 33, août, HEC/UNIL, Lausanne.
- Ecoplan (2001), «Vorgehen und Resultate, Projektbericht 2000» in Borgmann, C., und B. Raffelhüschen (eds), *Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz*, Appendix D, Freiburg.
- Egli, D., und Leu, R.E. (1995), *Zur Lage der Berner Staatsfinanzen*, Haupt, Bern.
- Felder, S. (1997), «Vom «Deficit Accounting» zum «Generational Accounting»: Eine Anwendung für die Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Band 133, Nr. 3, S. 497–511.
- Gramlich, E.M. (1990), *Fiscal Indicators*, Working Paper No. 80, OECD Department of Economics and Statistics, Paris.
- Jeanrenaud, C., et Burgat, P. (1991), ««Effet de tenailles» et degré d'autofinancement des investissements dans le cas de l'équilibre budgétaire: application aux cantons suisses», *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, vol. 127, n° 1, p. 35–53.
- Masson, A. (2002), «Méthode et usages des comptes générationnels: Un regard décalé», *Economie & Prévision*, vol. 3, n° 154, p. 1–24.
- OECD (2002), «Fiscal sustainability: the contribution of fiscal rules», *OECD Economic Outlook*, No. 72, December.

18 Weinmann (1997) hat die Steuerlücke (*«short and medium-term tax gap»*) und das nachhaltige Ausgaben-niveau (*«short and medium-term spending gap»*) unter Verwendung der Indikatoren von Blanchard berechnet. Egli und Leu (1995) führten eine Vergleichsstudie zu den Finanzen des Kantons Bern durch. Burgat und Jeanrenaud (1989 und 1991) schlagen zur Messung der Nachhaltigkeit der Budgetpolitik eine andere Methode vor, die ebenfalls die Stabilität der Schuldenquote propagiert.

zentrale Kriterium in der Gleichbehandlung der heutigen und der künftigen Generationen besteht.

Die beiden Ansätze heben sich auch durch den Zeithorizont voneinander ab: Dieser ist bei der Generationenbuchhaltung unendlich, bei der OECD hingegen auf ein, drei oder auch dreissig bis fünfzig Jahre beschränkt. Bei der OECD-Methode gilt die Budgetpolitik als nachhaltig, wenn das Verhältnis zwischen Verschuldung und BIP im betrachteten Zeitraum konstant bleibt. Dass also am Ende der Beobachtungsperiode noch immer Schulden vorhanden sind, ist durchaus mit dem Kriterium der Nachhaltigkeit zu vereinbaren, solange der relative Umfang nicht zunimmt. Demgegenüber ist es gemäss Generationenbuchhaltung nicht mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit zu vereinbaren, dass den künftigen Generationen unbezahlte – finanzielle oder implizite – Schulden hinterlassen werden.

Indikatoren zur kurz- und langfristigen Nachhaltigkeit

Blanchard, der die von der OECD verwendete Methode einführte, schlägt drei Nachhaltigkeitsindikatoren vor: Primärsaldo, mittelfristige Steuerlücke und langfristige Steuerlücke. Diese Indikatoren lassen sich für ein bestimmtes Gemeinwesen, für eine Staatsebene oder für den gesamten öffentlichen Sektor berechnen. Für die Schweiz bestehen nur Schätzungen für bestimmte Gemeinwesen.¹⁸

– Primärsaldo

Dieser Indikator hat den Vorteil, dass er einfach zu berechnen ist, da keine Schätzungen zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben erforderlich sind. Er definiert die Bedingungen, die notwendig sind, damit sich die Schuldenquote nicht verschlechtert.

Ist die Wachstumsquote höher als der Zinssatz und decken die Einnahmen die Ausgaben ohne Passivzinsen (kein Primärdefizit), droht keine Schuldenexplosion. Übersteigt hingegen der Zinssatz die Wachstumsquote, ist ein Primärüberschuss notwendig, um die Nachhaltigkeit der Budgetpolitik zu gewährleisten. Der Primärsaldo zeigt auf, in welchem Umfang das Primärbudget verbessert werden muss, damit die Budgetpolitik nachhaltig ist. Es handelt sich um einen Indikator mit kurzem Zeithorizont, da weder die Alterung noch die mit den erworbenen Ansprüchen verbundenen Risiken für das langfristige Gleichgewicht einbezogen werden.

– Mittel- und langfristige Steuerlücke

Die Steuerlücke entspricht der Differenz zwischen dem zur Stabilisierung der Schuldenquote am Ende der Beobachtungsperiode notwendigen Steuersatz und dem tatsäch-

lichen Steuersatz. Diese Messung der Nachhaltigkeit informiert über die zur Stabilisierung der Schuldenquote notwendige Einnahmenerhöhung (in Prozentpunkten des BIP). Dass der Indikator in Form von Steuererhöhungen und nicht in Form von Ausgabenkürzungen formuliert wird, ist keineswegs zwingend und lässt offen, ob das Gleichgewicht durch eine Senkung der Ausgaben oder eine Anhebung der Steuern wiederhergestellt wird. Ob eine Budgetpolitik nachhaltig ist, lässt sich demnach anhand der Differenz zwischen effektivem Steuersatz und dem zur Stabilisierung der Verschuldung notwendigen Steuersatz bestimmen.

Bezüglich mittelfristiger Schuldenquote wird die Planungsperiode – normalerweise vier Jahre – herangezogen, für die Prognosen verfügbar sind. Für eine längerfristige Sicht empfiehlt der Autor einen Horizont von 20 bis 50 Jahren, mit dem den demografischen Veränderungen Rechnung getragen werden kann. Zur Berechnung des Indikators sind sehr langfristige Prognosen für die Ausgaben und Einnahmen erforderlich. Die Auswirkungen der Alterung auf die Ausgaben im Bereich der Altersvorsorge, der Gesundheit und der Bildung werden berücksichtigt. Die Schätzung zu den Einnahmen stützt sich auf die Hypothese, dass ihr Verhältnis zum BIP konstant bleibt.

4.2.5 Schlussfolgerungen

Das Budgetdefizit – der laufenden Rechnung oder der Finanzrechnung – erlaubt keine Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der aktuellen Politik. Ein ausgeglichenes Budget ist nicht Gewähr dafür, dass unter dem kombinierten Einfluss von erworbenen Ansprüchen und demografischer Alterung in der Zukunft nicht ein untragbares Ungleichgewicht entsteht. Analog liefert die Staatsverschuldung keine Anhaltungspunkte zu den Verpflichtungen, die in Zukunft auf Grund der geltenden Gesetzgebung entstehen.

Die von zahlreichen Ländern angewendeten Budgetregeln – Beschränkung des Defizits oder der Verschuldung in absoluten Werten oder in Prozentpunkten des BIP, Plafonierung des Ausgabenwachstums – sind nicht Garant einer nachhaltigen Budgetpolitik. Eine konsequente Anwendung der Schuldenbremse würde Strukturdefizite verhindern. Sie kann jedoch das Parlament nicht daran hindern, Gesetze zu beschliessen, welche das langfristige finanzielle Gleichgewicht gefährden. Die Generationenbuchhaltung und die OECD-Indikatoren zur Nachhaltigkeit wiederum können dazu beitragen, dass ein drohendes langfristiges Ungleichgewicht rechtzeitig erkannt wird, hingegen eignen sie sich nicht als Instrumente zur kurzfristigen Verhinderung risikoreicher Budgetbeschlüsse. Generationenbuchhaltung und Schuldenbremse sind nicht als Alternativen, sondern

- BFS (1998), *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1999*, Bundesamt für Statistik, Bern.
- BFS (2001), *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz*, Bundesamt für Statistik, Bern.
- Raffelhüschen, B., und Borgmann, C. (2001), *Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: eine Generationenbilanz*, seco, Bern.
- SWISSCA (2003), *Die Schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen: Leistung, Finanzierung, aktuelle Herausforderungen*, SWISSCA, Zürich.
- Wanner, P., Gabadinho, A., Ferrari, A. (2003), *Die Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt*, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.
- Weinmann, G. (1997), *Application de la théorie de la dynamique à l'étude du déficit et de la dette publique: cas du canton de Neuchâtel*, Université de Neuchâtel.
- Zimmermann, H., und Valda, A. (2003), *Die Unterdeckung der öffentlichen Pensionskassen*, Avenir Suisse, Zürich.
- Zimmermann, H. (2004), «Zur Unterdeckung von Pensionskassen: ein kritischer Überblick», *Der Schweizer Treuhänder*, Nr. 3, S. 173–178.

als sich ergänzende Methoden zu betrachten, die unterschiedliche Aufgaben erfüllen.

Es existieren zwei Arten von Methoden zur Messung der Nachhaltigkeit der Budgetpolitik: Die Generationenbuchhaltung und die von der OECD verwendeten Indikatoren. Diese beiden Ansätze weisen zahlreiche Gemeinsamkeiten auf. Unterschiede bestehen im Wesentlichen hinsichtlich der Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit sowie beim Zeithorizont. Bei der Generationenbuchhaltung gilt eine Budgetpolitik als nachhaltig, wenn die heutigen Generationen den künftigen Generationen keine unbezahlten Schulden hinterlassen. Zentrales Kriterium ist somit das Gleichgewicht zwischen den Generationen. Die OECD stützt sich zur Beurteilung der Nachhaltigkeit auf ein anderes Kriterium: Die Budgetpolitik gilt als nachhaltig, wenn das Verhältnis zwischen Staatsverschuldung und BIP konstant bleibt. Die von der OECD verwendeten Indikatoren informieren darüber, ob die staatliche Budgetpolitik weitergeführt werden kann, ohne dass eine Schuldenexplosion droht. Im Übrigen ist der Zeithorizont in der Generationenbuchhaltung unbegrenzt, und es wird davon ausgegangen, dass die heutige Politik unverändert weitergeführt wird. Beim OECD-Ansatz werden die Nachhaltigkeitsindikatoren für einen beschränkten Zeithorizont berechnet: 1 Jahr, 3 oder 4 Jahre (Planungsperiode) für die mittelfristige Nachhaltigkeit und 20 bis 50 Jahre für die langfristige Nachhaltigkeit. Gemäss Blanchard ist der mittelfristige Nachhaltigkeitsindikator am wichtigsten, weshalb sich seines Erachtens die OECD und die Regierungen auf diesen Indikator konzentrieren sollten.

Unabhängig vom verwendeten Ansatz – Generationenbuchhaltung oder OECD-Methode – erhalten die Regierungen geeignete Informationen zur Beurteilung der langfristigen Nachhaltigkeit ihrer aktuellen Budgetpolitik. Ein guter Indikator zur Budgetpolitik sollte leicht verständlich, relativ einfach zu erstellen und möglichst wenig von einem Modell abhängig sein, d.h. auf einer positiven Analyse und nicht in erster Linie auf normativen Kriterien beruhen (Gramlich 1990); die Anhaltspunkte, welche die Indikatoren zu den künftigen Risiken geben, sollten glaubwürdig sein. Weder die Generationenbuchhaltung noch die Indikatoren zur mittel- und langfristigen Nachhaltigkeit der OECD sind einfach zu berechnen. Eine der Hauptschwierigkeiten der Generationenbuchhaltung besteht in der Verteilung der verschiedenen Einnahmen und Ausgaben des Staates auf die einzelnen Jahrgänge. Dieser Punkt ist bei der OECD-Methode klarer geregelt, diese liefert jedoch weniger detaillierte Informationen zum intergenerationellen Ungleichgewicht. In beiden Fällen sind sowohl das Nachhaltigkeitskriterium als auch die Berechnungsme-

thode leicht verständlich. Die Tatsache, dass die OECD-Indikatoren nur einen beschränkten Zeithorizont betreffen und dieser Horizont gewählt werden kann, spricht für diese Methode. Es ist wenig wahrscheinlich, dass sich die Regierungen zu unpopulären Massnahmen – Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen – durchringen können, wenn die Risiken erst in der fernen Zukunft liegen. Ein Zeithorizont von 20 oder 30 Jahren ist konkreter als ein unbegrenzter Horizont. Analog ist das Ziel einer Stabilisierung des Verhältnisses zwischen Verschuldung und BIP (OECD-Ansatz) realistischer als das Ziel, den künftigen Generationen keinerlei Schulden zu hinterlassen (Generationenbuchhaltung). Die Methoden der OECD bieten somit im Vergleich zur Generationenbuchhaltung gewisse Vorteile. Die Stärke der Generationenbuchhaltung liegt hingegen in der Bereitstellung umfassenderer Informationen.

Die Informationen, die den Bundes- und Kantonsbehörden heute zur Beurteilung der mittelfristigen Ausrichtung der Budgetpolitik und der Nachhaltigkeit dieser Politik auf lange Sicht zur Verfügung stehen, sind sehr lückenhaft. Für eine befriedigende Lösung müssten die bestehenden Daten ergänzt werden. Dazu wären folgende Indikatoren geeignet:

- Messungen zur aktuellen Lage: Finanzsaldo und Primärsaldo (bestehende Daten), plus entsprechende konjunkturbereinigte Werte (bestehende, aber nicht veröffentlichte Daten) zur Evaluation der Ausrichtung der Budgetpolitik. Damit der Budgetsaldo tatsächlich eine wirtschaftliche Bedeutung hat, muss die Buchhaltung im öffentlichen Sektor gemäss den internationalen Normen erstellt werden (IPSAS);
- Einer oder mehrere Indikatoren zur Entwicklung der Steuerbelastung wie Steuerquote oder Staatsquote. Es ist zu vermeiden, dass die Steuerbelastung das langfristige Wachstum bremst und so das intergenerationelle Ungleichgewicht verstärkt;
- Messungen zur mittelfristigen Nachhaltigkeit: Es sollte ein Indikator gemäss OECD-Methode zur mittelfristigen Nachhaltigkeit (4 Jahre) erstellt werden. Dieser Indikator gibt Auskunft über die Kluft zwischen tatsächlicher Steuerbelastung und dem zur Erhaltung einer stabilen Schuldenquote (Staatsverschuldung/BIP) erforderlichen Steuerniveau;
- Messung der langfristigen Nachhaltigkeit: Hier muss eine Entscheidung zwischen Generationenbuchhaltung und langfristiger Steuerlücke gefällt werden. Die Methode der langfristigen Steuerlücke weist den Vorteil auf, dass damit ein nicht allzu ferner Zeithorizont gewählt werden kann – zum Beispiel 20 oder 25 Jahre – und sich die Entscheidungsträger davon noch betroffen

fühlen. In beiden Fällen lässt sich das langfristige Ungleichgewicht in Form einer Anhebung der Steuern ausdrücken. Dieser Wert ist weniger abstrakt als die implizite Verschuldung. Es ist unnötig und sogar kontraproduktiv, jedes Jahr eine Generationenbuchhaltung zu erstellen. Hingegen ist es wichtig, dass die Ausgaben und Einnahmen im Basisjahr nicht durch konjunkturelle Faktoren verzerrt sind. Gegebenenfalls sind konjunkturbereinigte Werte zu verwenden.

Die für die Schweiz erstellten Generationenkonten liefern Informationen zur Nachhaltigkeit der Budgetpolitik für alle öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen. Der Nachhaltigkeitsindikator besteht somit aus einer einzigen Zahl, die keine Rückschlüsse darauf erlaubt, welcher Teil des intergenerationalen Ungleichgewichts in den Kompetenzbereich des Bundes fällt und welcher Teil der Budgetpolitik den Kantonen und Gemeinden zuzuschreiben ist. Die Kantone und Gemeinden dürften sich deshalb nur sehr bedingt als Verursacher des intergenerationalen Ungleichgewichts sehen. Wünschenswert wäre die Veröffentlichung eines Kontos für den Bund und eines separaten Kontos für alle Kantone und Gemeinden zusammen. Ebenfalls zu begrüßen wäre die Erstellung individueller Analyseinstrumente durch die Kantone, mit denen sich die mittelfristige Nachhaltigkeit ihrer Budgetpolitik evaluieren lässt. Der OECD-Indikator – mittelfristige Steuerlücke – wäre sicher geeignet. Schliesslich sollten die Schulden der öffentlichen Haushalte gegenüber den Pensionskassen in die Analyse einbezogen werden.

4.3 Ein Finanzreferendum auf Bundesebene¹⁹

Chancen, Risiken und Ausgestaltung

4.3.1 Einleitung

Die Finanzlage der Schweizer Eidgenossenschaft macht nachdenklich. Vornehmlich aufgrund der Bundesfinanzen stieg die Staatsverschuldung als Anteil am Bruttoinlandsprodukt zwischen 1990 und 2002 von 30.9 auf 53.8%.²⁰ Am 2. Dezember 2001 stimmten die Bürger der Einführung einer Schuldenbremse zu, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Manche Stimmen in Wissenschaft und Politik bezweifeln jedoch die Wirksamkeit der Schuldenbremse und schlagen als zusätzliche Schulden dämpfende Massnahme die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene vor. Begründet wird dieser Vorschlag mit den positiven Erfahrungen, welche die Kantone mit dem obligatorischen Finanzreferendum gemacht haben.

Die Diskussionen um das Finanzreferendum auf Bundesebene haben Tradition. Bereits beim ersten, misslungenen Versuch, eine

Ausgabenbremse im Jahr 1953 einzuführen, kam das Finanzreferendum als ergänzende institutionelle Massnahme ins Spiel. Im Jahr 1996 gab es einen erneuten Vorstoss des Bundesrats zur Verwesentlichung der Volksrechte, bei dem er neben anderen Massnahmen die Einführung eines fakultativen Finanzreferendums vorschlug.²¹ Vom Reformpaket blieben jedoch nur die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums im Jahr 2003 übrig.

Auf eine parlamentarische Initiative der SVP hin sprach sich am 14. November 2003 die Staatspolitische Kommission des Nationalrats für die Einführung des fakultativen Finanzreferendums auf Bundesebene aus. Danach sollen 50 000 Stimmberechtigte, nicht jedoch eine Minderheit der Bundesversammlung, ein Finanzreferendum auslösen können. Ohne die Betragsgrenzen für dem fakultativen Finanzreferendum unterworfenen, neue Ausgabenprojekte genau anzugeben, betonte die Kommission, relativ hohe Beträge festlegen zu wollen, um das Volk vornehmlich bei wichtigen Entscheidungen zu Wort kommen zu lassen.²² Dadurch sei, mit Verweis auf die kantonalen Erfahrungen, ein weiteres Instrument zur Schuldenbekämpfung verfügbar. Damit zeichnet sich erstmals seit fünfzig Jahren eine mögliche Unterstützung des Finanzreferendums durch das Parlament ab.

Der Bundesrat hat erst im Juni 2003 einen ähnlichen Vorstoss aus den Reihen der FDP mit dem Argument abgelehnt, dass punktuelle Massnahmen nicht sinnvoll seien.²³ Veränderungen des institutionellen Umfelds sollten aus einer Gesamtschau erfolgen. Zudem sei die Übertragung der kantonalen Erfahrungen auf die Bundesebene aus einer Reihe von Gründen unzulässig. So sei die Struktur der Bundesausgaben aufgrund des höheren Anteils der Transferausgaben eine völlig andere als die Struktur der Kantonsausgaben, so dass ein Problem der «Übersteuerung» auftreten könne. Dies wäre der Fall, wenn ein Leistungsgesetz in einer Volksabstimmung zwar angenommen, der zugehörige Finanzierungsbeschluss aber abgelehnt würde.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Argumente für und gegen die Einführung des Finanzreferendums auf Bundesebene zusammenzufassen. Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen daher die Auswirkungen, die ein Finanzreferendum auf die öffentlichen Finanzen haben kann (*Kapitel 4.3.2*), und die Erfahrungen, die mit dem Finanzreferendum gemacht werden (*Kapitel 4.3.3*). Die Analyse der Wirkungsweise erfolgt, um allgemeine Aussagen über die Auswirkungen des Finanzreferendums auf Bundesebene treffen zu können. Erfahrungen werden inzwischen in einer Reihe von Studien systematisch aufgearbeitet, die sich vor allem auf die Schweizer Kantone und Gemeinden beziehen.

19 Zu Kapitel 4.3 findet sich ein Hintergrundpapier unter: www.kfk.admin.ch/Studien/ Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung, Lars P. Feld, Philipps-Universität Marburg.

20 Siehe Kirchgässner (2004).

21 Siehe dazu Bundesrat (2000, S. 4658 ff.).

22 Siehe dazu die Medienmitteilung des Sekretariats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 14. November 2003: Knapper Entscheid für das Finanzreferendum auf Bundesebene, <http://www.parlament.ch/homepage/mm-medienmitteilung>, heruntergeladen am 6.8.2004.

23 Siehe dazu die Medienmitteilung des Bundesrates vom 16. Juni 2003: Bundesrat lehnt die Einführung eines Finanzreferendums ab, <http://www.admin.ch/cp/d/3eed8446@presse1.admin.ch>, heruntergeladen am 6.8.2004.

Eine zentrale Frage ist die Übertragbarkeit der kantonalen Institution «Finanzreferendum» auf die Bundesebene. Kann und wenn ja, warum kann erwartet werden, dass sich auf Bundesebene ähnliche Resultate einstellen? In der Tat ist die Struktur der Ausgaben auf Bundesebene eine andere als auf kantonaler oder gar auf lokaler Ebene. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass es bereits heute Möglichkeiten auf der Bundesebene gibt, über (grosse) Ausgabeprojekte abzustimmen. Es wird daher auch aufgezeigt, was ein explizites Finanzreferendum auf Bundesebene zusätzlich zu diesen bereits bestehenden Möglichkeiten brächte (*Kapitel 4.3.4*). Schliesslich bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten der Ausgestaltung des Finanzreferendums auf Bundesebene (*Kapitel 4.3.5*).

4.3.2 Wirkungsweise eines Finanzreferendums

Als Finanzreferendum bezeichnet man Volksabstimmungen, bei denen Erlasse ausschliesslich aufgrund ihres Finanzcharakters dem Referendum unterstellt werden.²⁴ Damit verbunden ist eine ausdrücklich berechnete Ausgabe, Anleihe oder ein sonstiger finanzieller Aufwand. Finanzreferenden werden in den Kantonen bei Beschlüssen über Ausgaben, Anleihen, Steuern, Beteiligungen an Unternehmen und über Immobiliengeschäfte angewendet. Die bedeutendste Form stellt das obligatorische Finanzreferendum bei Ausgaben dar, das in der Regel alle neuen, nicht gebundenen, einmaligen oder wiederkehrenden Ausgaben betrifft, die eine Betragsgrenze (Ausgabenlimite) überschreiten.

Das Finanzreferendum dient der Kontrolle der im repräsentativen Teil des politischen Systems getroffenen Finanzentscheidungen. Die Bürger können mit einem Finanzreferendum Ausgabenprojekte, die ihnen von Parlament und Regierung vorgelegt werden, ablehnen, wenn sie nicht ihren Wünschen entsprechen. Diese Abweichungen treten aus unterschiedlichen Gründen auf, etwa aufgrund des Eigeninteresses der Politiker oder aufgrund von Interessengruppeneinfluss. Den Bürgern zur Abstimmung vorgelegte Ausgabenprojekte können entweder höhere oder niedrigere Ausgaben vorsehen als die Bürger wünschen.

Die Bürger sind bereit, solche Abweichungen bei ihrer Entscheidung im Finanzreferendum in einem bestimmten Masse hinzunehmen. Im Fall eines obligatorischen Finanzreferendums können neue Ausgabenprojekte, die eine bestimmte Betragsgrenze überschreiten, in dem Masse von dem von den Bürgern gewünschten Niveau abweichen, wie die Ausgangssituation, der *Status quo*, von den Ausgabenpräferenzen der Bürger abweicht. Die Wünsche der Bürger setzen sich somit bei Existenz eines Finanzreferendums nicht per-

fekt durch. Es erfolgt jedoch eine Korrektur in Richtung der Bürgerwünsche.

Im Falle eines fakultativen Finanzreferendums erhöht sich die von den Bürgern maximal tolerierte Abweichung um die Kosten des Unterschriftensammelns. Bei gleicher Betragsgrenze ist das fakultative Finanzreferendum daher weniger restriktiv als das obligatorische Finanzreferendum. Dies lässt sich jedoch durch ein Absenken der Betragsgrenzen (über-)kompensieren. Bei wesentlich niedrigeren Betragsgrenzen für das fakultative als für das obligatorische Finanzreferendum, wirkt ersteres restriktiver. Existiert sowohl ein fakultatives, als auch ein obligatorisches Finanzreferendum so können sich beide bei geeigneter Wahl der Ausgabenlimite für beide Instrumente und des Unterschriftenquorums für das fakultative Finanzreferendum gegenseitig verstärken.

Auch eine Gesetzes- bzw. Verfassungsinitiative kann Ausgaben beschränkend wirken. Hier hängt es vom Unterschriftenquorum ab, ob eine Initiative restriktiver als ein obligatorisches Finanzreferendum wirkt. Dadurch kann sich eine substitutive Beziehung zwischen beiden Instrumenten entwickeln: Die Bürger benutzen dasjenige Instrument häufiger, das für sie günstiger zu haben ist. Das Finanzreferendum hat jedoch im Unterschied zur Initiative nicht mit Umsetzungsproblemen zu kämpfen. Während die Bürger beim Finanzreferendum ein Ausgabenprojekt ablehnen können, dessen Volumen ihnen zu hoch oder zu niedrig ist, können sie mit der Initiative neue Ausgabenprojekte bzw. Ausgabenkürzungen vorschlagen. Beim Finanzreferendum sind die Bürger somit an die Vorlage von Parlament und Regierung gebunden.

Die Ausgabenlimite, ab denen neue Ausgabenprojekte ein Finanzreferendum auslösen, bestimmen, wie restriktiv ein Finanzreferendum ist. Sie sollten aus diesem Grund nicht zu hoch gewählt werden, damit sich ein Finanzreferendum auf die öffentlichen Finanzen auswirken kann. Die Betragsgrenzen haben jedoch auch die Funktion, die Vorteile der Delegation an die Abgeordneten und die Regierung auszuschöpfen, die sich aufgrund der Arbeitsteilung und Spezialisierung im politischen Prozess ergeben. Sie sollten aus diesem Grunde nicht zu tief gewählt werden. Zwischen beiden Zielsetzungen besteht somit ein Zielkonflikt, der durch ein geschicktes Ausbalancieren beider Ziele gelöst werden muss.

Aufgrund einer asymmetrischen Informationsverteilung können durch den Einfluss von Interessengruppen Verzerrungen auftreten. Diese sind einerseits besser über die Wünsche der Bürger informiert als die Politiker und andererseits besser über die Vorhaben der Politiker informiert als die Bürger. Im Hinblick auf ihren erst genannten Informationsvorteil können sie die Repräsentanten dazu bewegen, weiter von

²⁴ Siehe zu dieser Definition Trechler und Serdült (1999, S. 37).

den Bürgerwünschen abzuweichen als diese ursprünglich vor hatten. Sie können gemäss der verfügbaren empirischen Evidenz die Bürger aber eher zur Ablehnung als zur Annahme einer Vorlage bewegen.²⁵ Für den erhofften Ausgaben dämpfenden Effekt des Finanzreferendums bedeutet dies keine Verschlechterung. Im Hinblick auf ihren zweiten Informationsvorsprung vermag der direkt-demokratische Prozess Transparenz der politischen Positionen einzelner Interessengruppen herzustellen, so dass sich dieser Informationsvorteil im Wettbewerb der Interessengruppen verringert.

Die Restriktionen, die ein Finanzreferendum der Finanzpolitik setzt, beziehen sich auf die von den Bürgern gewünschten Ausgaben-niveaus. Theoretisch können höhere oder niedrigere Ausgaben in Gebietskörperschaften mit im Vergleich zu solchen ohne Finanzreferendum auftreten. Dies hängt mit der möglichen Ausgestaltung als Finanzreferendum für einmalige oder für wiederkehrende Ausgaben zusammen.

Dennoch ist dem Finanzreferendum eine Asymmetrie eigen, die auf eine Beschränkung der Staatstätigkeit hin wirkt. Das Finanzreferendum bei einmaligen Ausgaben ist ein Vetoinstrument, mit dem neue Ausgabeprojekte abgelehnt werden. Bei Ablehnung wird dieses Ausgabeprojekt nicht realisiert und damit nicht budgetwirksam – unabhängig davon, ob die Bürger es ablehnen, weil sie höhere oder niedrigere Ausgaben präferieren. Wenn die Politiker höhere Ausgaben vorschlagen als die Bürger wollen, so führt das Finanzreferendum tendenziell zu einem geringeren Ausgaben-volumen als bei rein repräsentativ-demokratischen Entscheidungen. Das verabschiedete Ausgaben-volumen ist dann in der Regel höher als die Bürger es wünschen, aber niedriger als die Politiker wollen. Schlagen die Politiker ein geringeres Finanzvolumen vor, als die Bürger für ein bestimmtes Ausgabeprojekt wünschen, das gerade noch akzeptiert wird, so ist das Ausgaben-volumen tendenziell geringer als es bei rein direkt-demokratischen Entscheidungen wäre. Von seiner Konstruktion her ist das Finanzreferendum bei einmaligen Ausgaben somit dazu geeignet, Ausgabebeschränkungen statt -erhöhungen zu bewirken. Von Parlament und Regierung vorgeschlagene Ausgaben-kürzungen unterliegen nicht dem Finanzreferendum und können lediglich über ein fakultatives Gesetzes- oder Verfassungsreferendum bzw. durch das Lancieren einer Initiative torpediert werden. Umgekehrt können die Bürger mit einem Finanzreferendum aber auch keine Budgetkürzungen initiieren.

Im Falle des Finanzreferendums bei wiederkehrenden Ausgaben kann sich hingegen die mögliche, aber unwahrscheinliche Situation ergeben, dass ein Finanzreferendum über eine Gesetzesnovelle erfolgt, die ein Ausgabenvolu-

men für ein in früheren Perioden festgelegtes Projekt mit wiederkehrenden Ausgaben nach unten korrigieren möchte. Legt eine parlamentarische Mehrheit einen Vorschlag mit einem geringeren Finanzvolumen vor, so werden die Bürger es ablehnen, wenn es stärker von ihrem gewünschten Ausgaben-niveau abweicht als der *Status quo*. In diesem Falle würde eine Ausgabenreduktion durch das Finanzreferendum bei wiederkehrenden Ausgaben verworfen. Dieser Fall ist deshalb unwahrscheinlich, weil das ursprüngliche Niveau der wiederkehrenden Ausgaben so stark über der Betragsgrenze liegen muss, dass ihre Reduktion um einen bestimmten Betrag ebenfalls noch über der Betragsgrenze zu liegen kommt.

Ähnliche Überlegungen lassen sich auch für den Zusammenhang zwischen Finanzreferendum und Staatsverschuldung vornehmen. Tendenziell hilft das Finanzreferendum, die Staatsverschuldung niedrig zu halten. Obwohl die Entscheidung über ein konkretes neues Ausgabenprojekt im Finanzreferendum nicht explizit mit seiner Finanzierung verknüpft ist, wirken sich die Finanzierungsvorschläge in der finanzpolitischen Entscheidung vorlaufenden Diskussionsprozess auf Annahme oder Ablehnung des Projekts aus. Dadurch herrscht in der Regel eine grössere Kostenwahrheit, die es ermöglicht, eine nachhaltigere Finanzpolitik zu betreiben. Die Bürger sind häufig fiskalisch konservativer als ihre Abgeordneten und lassen das Vorsichtsprinzip walten.

4.3.3 Erfahrungen mit der direkten Demokratie in Finanzfragen

Das obligatorische Finanzreferendum geht in den Schweizer Kantonen und Gemeinden mit geringeren Ausgaben und Einnahmen einher. Der Effekt des Finanzreferendums ist quantitativ erheblich. Für die Zeitperiode von 1980 bis 1998 finden sich um 1314 SFr niedrigere Staatsausgaben pro Kopf und Jahr in Kantonen mit obligatorischem Finanzreferendum.²⁶ Dies entspricht einer Reduktion der Staatsausgaben um 18 %. Diese Ergebnisse werden durch voneinander unabhängige Untersuchungen tendenziell bestätigt. Ein Einfluss auf die kantonalen und lokalen Budgetdefizite lässt sich nicht statistisch gesichert belegen. Die Evidenz deutet aber darauf hin, dass die Schuldenstände in Kantonen und Gemeinden mit obligatorischem Finanzreferendum signifikant geringer sind.²⁷

Bezüglich der Struktur der Ausgaben lassen sich keine gesicherten Aussagen für das Finanzreferendum machen. Hier liegen lediglich Studien vor, in denen der Index der direkten Demokratie verwendet wird. Dies gilt auch für die Untersuchung zu den Verteilungswirkungen der direkten Demokratie. Dennoch deuten diese Ergebnisse an, dass Einkommensumverteilung in der direkten Demokratie

25 Siehe Gerber (1999) und Gerber und Phillips (2004) sowie Kirchgässner, Feld und Savioz (1999).

26 Siehe dazu Feld und Matsusaka (2003).

27 Siehe dazu Feld und Kirchgässner (1999, 2001, 2001a), Schaltegger und Feld (2004) und Freitag und Vatter (2004).

zielgenauer erfolgt.²⁸ Im Hinblick auf die Einnahmenstruktur zeigt sich, dass Kantone mit obligatorischem Finanzreferendum ihre Ausgaben eher über Gebühren und Beiträge als über Steuern finanzieren.²⁹ Dieses Resultat wird durch Untersuchungen zum Finanzausgleich pointiert. Kantone mit obligatorischem Finanzreferendum erhalten signifikant geringere Finanzbeihilfen mit Eigenbeteiligung.³⁰

Je höher die Betragsgrenzen für das obligatorische Finanzreferendum, um so weniger restriktiv wirkt es sich auf die Kantonsausgaben aus. Dennoch ergeben sich bei relativ hohen Betragsgrenzen, wie etwa diejenige über 15 Millionen SFr im Kanton St. Gallen, immer noch quantitativ erhebliche und statistisch signifikante Ausgabenreduktionen.³¹

Gesetzesinitiative und Finanzreferendum stehen in einer partiell substitutiven Beziehung zueinander.³² Der Effekt des Finanzreferendums wirkt bei gegebener Betragsgrenze um so restriktiver, je höher das Unterschriftenquorum für die Gesetzesinitiative ist. Die Bürger nutzen das Instrument, das für sie vergleichsweise günstig zur Verfügung steht. Dabei ist das Finanzreferendum jedoch in dem Sinne in der Führungsrolle, dass es das relativ restriktivere Instrument ist, dessen Ausgaben dämpfende Wirkung am robustesten ist. Dieses Ergebnis ist kompatibel mit den vermuteten Umsetzungsproblemen bei der Gesetzesinitiative.

Eine Untersuchung zu den Wechselwirkungen von obligatorischem und fakultativem Finanzreferendum ist bislang noch nicht durchgeführt worden. Ein obligatorisches Finanzreferendum lässt sich bei einer geeigneten Wahl der Betragsgrenzen und des Unterschriftenquorums jedoch in ein fakultatives Finanzreferendum transformieren. Ohne weitere Berechnungen sind aber keine Aussagen darüber möglich, bei welchen Betragsgrenzen bzw. Unterschriftenquoten dies der Fall sein dürfte.

4.3.4 Probleme der Übertragung der Institution «Finanzreferendum» auf die Bundesebene

Lassen sich die für die Schweiz gewonnenen Erkenntnisse über die Auswirkungen der direkten Volksrechte problemlos auf die Bundesebene übertragen? Drei Schwierigkeiten bestehen. Zum einen finden sich Unterschiede in der Ausgabenstruktur zwischen Bund und Kantonen bzw. Gemeinden. Der Bund tätigt relativ mehr Transfers als die Kantone. Zum Zweiten wird etwa vom Bundesrat auf das Problem der «Übersteuerung» hingewiesen. Demnach ist es möglich, dass das Volk zwar Geldleistungsgesetze verabschiedet, die zur Finanzierung notwendigen Ausgabenbeschlüsse aber blockiert. Schliesslich werden Referenden als Vetoinstrument verstanden. Damit verknüpft sich die Befürchtung einer möglichen Blockadepolitik der Bürger auf der Bundesebene.

In der Tat gibt der Bund mehr für Transfers als die Kantone und die Gemeinden aus. Im Jahr 2001 verausgabte der Bund ohne Berücksichtigung der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften 32,2 % seiner Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt und die Landwirtschaft, während die Kantone 22,3 % und die Gemeinden 14,3 % ihrer Ausgaben dafür aufwendeten.³³ Bei dieser Rechnung sind eine Reihe weiterer Transferausgaben und Steuerbegünstigungen gar nicht erst berücksichtigt. Der Eigenbereich ist beim Bund anteilmässig alles in allem somit gering.

Von seiner Konstruktion her ist das Finanzreferendum einer simulierten Kaufentscheidung privater Güter ähnlich. Dem Bürger wird ein Ausgabenprojekt, etwa für eine Infrastrukturmassnahme, in einer bestimmten Grössenordnung angeboten. Er entscheidet vor dem Hintergrund der ihm vorliegenden Informationen über die möglichen Finanzierungswege durch einen impliziten Vergleich der Kosten und Nutzen einer öffentlichen Leistung. Dieser Vergleich ist am leichtesten bei Konsumgütern, schwieriger bei Investitionen, weil intertemporale Aspekte bedeutsamer sind, und besonders schwierig bei Programmen zur Einkommensumverteilung. Im letzten Fall stehen die Bürger quasi vor einer Versicherungsentscheidung für Lebensrisiken, die sich nicht oder nur unzureichend am Markt absichern lassen. Das für eine rationale Entscheidung erforderliche Kalkül ist individuell schwierig. Aufgrund der Einkommensumverteilung ist zu erwarten, dass die Nettozahler dieser Programme sich im Finanzreferendum dagegen aussprechen. Die Nettoempfänger können versuchen, Mehrheiten zur Ausbeutung der Bezieher höherer Einkommen bzw. der Vermögenden zu schmieden. Theoretisch können sich daraus Umverteilungszyklen ergeben, die vermutlich nicht stabil wären.

Wirft man einen Blick in die Schweizer Wirklichkeit, so stellt man fest, dass bereits heute eine Reihe von Umverteilungsprogrammen existieren, die unter Beteiligung des Volkes zustande gekommen sind und verändert werden. Von Instabilität im Sinne häufiger erheblicher Rechtsänderungen kann nicht die Rede sein. Dabei sind die Bürger trotz der Komplexität dieser Entscheidungen in der Lage, ihre Interessen wahrzunehmen.³⁴ Es finden sich aber auch immer wieder Beispiele dafür, dass die Bürger in diesen Entscheidungen auf Bundesebene ihre eigene individuell rationale Position hinterfragen und sich entgegen ihren kurzfristigen rationalen Interessen für eine kollektiv vernünftige Lösung entscheiden.³⁵

Zudem betreiben die Kantone eine gewisse Einkommensumverteilung, wenn auch nicht so stark wie der Bund, sodass zumindest gewisse Rückschlüsse im Hinblick auf die Auswirkungen des Finanzreferendums auf Trans-

28 Siehe dazu Feld, Fischer und Kirchgässner (2003).

29 Siehe dazu Feld und Matsusaka (2003a).

30 Siehe dazu Feld und Schaltegger (2004).

31 Siehe dazu Feld und Matsusaka (2003).

32 Siehe dazu Feld und Matsusaka (2003).

33 Siehe Eidgenössische Finanzverwaltung (2003).

34 Siehe Bütler (2002).

35 Siehe Pommerehne und Schneider (1985).

Literaturangaben Kapitel 4.3

- Bundesrat (2000), *Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000*, BBL 2000–1318, 4653–4726.
- Büttler, M. (2002), The Political Feasibility of Increasing the Retirement Age: Lessons from a Ballot on the Female Retirement Age, *International Tax and Public Finance* 9 (2002), 349–365.
- Eigenössische Finanzverwaltung (2003), *Öffentliche Finanzen in der Schweiz 2001*, Eigenverlag, Neuchâtel 2003.
- Feld, L.P., und G. Kirchgässner, G. (1999), Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom up? Some Evidence from Swiss Municipalities, in: Poterba, J.M. und von Hagen, J. (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press, Chicago 1999, 151–179.
- Feld, L.P., und Kirchgässner, G. (2001), The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local and Regional Decision-Making, *Economic Policy* 33 (2001), 329–67.
- Feld, L.P., und Kirchgässner, G. (2001a), Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities, *Public Choice* 109 (2001), 347–370.
- Feld, L.P., und Matsusaka, J.G. (2003), Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87 (2003), 2703–2724.
- Feld, L.P., und Matsusaka, J.G. (2003a), The Political Economy of Tax Structure: Some Panel Evidence for Swiss Cantons, mimeo, Universität St. Gallen.
- Feld, L.P., und Schaltegger, C.A. (2004), Voters as Hard Budget Constraints: On the Determination of Intergovernmental Grants, erscheint in: *Public Choice* 2004.
- Feld, L.P., Fischer, J. und Kirchgässner, G. (2003), The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, mimeo, Philipps-Universität Marburg und Universität St. Gallen.
- Freitag, M., und Vatter, A. (2004), Föderalismus und staatliche Verschuldung. Ein makro-quantitativer Vergleich, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33 (2004), 175–190.
- Gerber, E.R. (1999), *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton 1999.
- Gerber, E.R., und Phillips, J.H. (2004), Direct Democracy and Land Use Policy: Exchanging Public Goods for Development Rights, *Urban Studies* 41, 463–479.
- Kirchgässner, G. (2004), Die Wirksamkeit von Schuldenbremsen, in: Schaltegger, C.A. und Schaltegger, S. (eds.), *Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik*, vdf, Zürich 2004.
- Kirchgässner, G., Feld, L.P., und Savioz, M.R. (1999), *Die direkte Demokratie: Modern erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing und Lichtenhahn/Vahlen, Basel/München 1999.

fers möglich sind. Die vorliegende Evidenz für die Kantone deutet nicht darauf hin, dass eine unvernünftige Politik der Einkommensumverteilung in den eher direkt-demokratischen Kantonen betrieben wird. Zwar wird in direkt-demokratischen Kantonen signifikant weniger umverteilt. Wenn die Einkommensunterschiede zwischen den Besserverdienenden und den Einkommensschwachen jedoch zu gross werden, erfolgt relativ mehr Einkommensumverteilung in direkt-demokratischen Kantonen. Einkommensumverteilung scheint in der direkten Demokratie zielgenauer zu sein.³⁶

Viel spricht schliesslich dafür, gerade verteilungspolitische Fragen direkt-demokratisch zu entscheiden. Die Parlamentarier und die Regierung haben nur unvollständige Informationen über die Verteilungspräferenzen der Bürger. Sie sehen sich bei verteilungspolitisch brisanten Fragen erheblichem Einfluss durch Interessengruppen ausgesetzt. Jede Interessengruppe reklamiert für sich, die Interessen der Bevölkerung stärker zu repräsentieren. Ein Finanzreferendum trägt in dieser Situation zu rationaleren Entscheidungen bei.

Die Bürger könnten jedoch in einem fakultativen Gesetzesreferendum einem Leistungsgesetz, das Ausgaben vorsieht, zustimmen, den dazu gehörenden Finanzierungsbeschluss aber ablehnen («Übersteuerungsproblem»). Es wird befürchtet, dass dies zu einer (noch) komplizierteren und weniger vorhersehbaren Budgetierung führen könnte. Ist das der Fall, so werfen diese Entscheidungen die Frage auf, warum die Bürger solche (scheinbar) widersprüchlichen Entscheidungen treffen sollten. Dies könnte mit der Irrationalität der Bürger oder unterschiedlichen Beteiligungsstrukturen bei beiden Urnengängen zusammenhängen wären daher dem Finanzreferendum inhärent. Alles in allem deutet die Evidenz zu Finanzreferenden in den Kantonen (und in den U.S.-Bundesstaaten) allerdings nicht darauf hin, dass besondere Irrationalitäten im Spiel wären. Das sog. «Übersteuerungsproblem» könnte aber auch zustande kommen, weil die Bürger zu Recht auf billigeren Ausgabenprojekten bestehen. Eine bestimmte Politik lässt sich durchaus zu unterschiedlichen Kosten betreiben. Das «Übersteuerungsproblem» wäre das Resultat einer erhofften Einschränkung des Handlungsspielraumes der Politiker durch das Finanzreferendum. Allerdings dürfte dies in der Tat die Budgetierung verkomplizieren, wenn auch echte Probleme durch eine vorsichtige und vorausschauende Budgetplanung minimiert werden können. Da dem Finanzreferendum neue Ausgabenprojekte unterstehen, dürften die Budgetierungsprobleme in der Tat beherrschbar sein. Die einfachste Antwort auf das sog. «Übersteuerungsproblem» bestünde darin, neue Geldleistungsgesetze im Budget erst nach erfolgtem

Finanzreferendum umzusetzen. Im Fall eines fakultativen Finanzreferendum liesse sich dies erreichen, indem der Bundesrat wichtige Projekte von sich aus dem Finanzreferendum unterstellt, um Planungssicherheit zu erhalten.

Problematischer dürfte es sein, dass die Einführung des Finanzreferendums auf Bundesebene auf ein bestehendes System der Einkommensumverteilung trifft. Es wäre möglich, dass nach Einführung des Finanzreferendums neue Ausgabenbeschlüsse für existierende Verteilungsprogramme nicht genehmigt werden. Dies würde vermutlich die Revision eines Gesetzespakets erfordern, welche mit gewissen Risiken verknüpft ist. Eine solche Revision bietet aber auch Chancen. Anstelle einer Sunset-Gesetzgebung würde es mit Hilfe neuer Ausgabenbeschlüsse möglich, überkommene Verteilungspositionen zu überprüfen, die in einem bestehenden Gesetz enthalten sind.

Die Schweiz adaptiert sich in manchen Fällen langsamer als andere Länder an von aussen an sie heran getragene Veränderungserfordernisse. Prinzipiell ist ein Finanzreferendum weniger als ein Gesetzesreferendum dazu geeignet, notwendige Veränderungen auf Bundesebene zu blockieren. Im Sinne des zuvor genannten Problems der «Übersteuerung» kann es zwar passieren, dass gewisse Verzögerungen auftreten. Blockaden gegen Veränderungen ergeben sich aber vermutlich in grösserem Masse durch das fakultative Gesetzesreferendum, wenn die Bürger eine bestimmte Politik nicht wollen. Das zusätzlich verfügbare Finanzreferendum wird in dieser Hinsicht nicht sehr viel ändern, da es nur bei budgetwirksamen Beschlüssen oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts greift. Im Hinblick auf die Zielsetzung, einen Ausgaben dämpfenden Effekt zu erzielen, ist das Finanzreferendum aber durchaus geeignet, zielführende Blockaden vorzunehmen. Das Finanzreferendum ist ein Vetoinstrument, mit dem neue Ausgabenprojekte abgelehnt werden. Bei Ablehnung wird dieses Ausgabenprojekt nicht realisiert und damit auch nicht budgetwirksam. Von seiner Konstruktion her ist das Finanzreferendum dazu geeignet, Ausgabenbeschränkungen zu bewirken. Es hat sicherlich in geringerem Masse den Charakter eines Blockadeinstruments.

Der Bund ist heute auf der Einnahmeseite dadurch restringiert, dass Steuererhöhungen von den Bürgern in aller Regel sogar in einem obligatorischen Verfassungsreferendum genehmigt werden müssen. Auf der Ausgabeseite sind die direkt-demokratischen Restriktionen weniger stark, aber dennoch erheblich. So untersteht jede AHV-Revision dem fakultativen Gesetzesreferendum. Wenn Einnahmenbeschlüsse damit verbunden sind, etwa bei einer weiteren Anhebung der Mehrwertsteuerprozent, ist zuweilen ein obligatorisches Verfassungsreferendum

36 Siehe Feld, Fischer und Kirchgässner (2003).

- Pommerehne, W.W., und Schneider, F. (1985), Politisch-ökonomische Überprüfung des Kaufkraftinzidenzkonzepts: Eine Analyse der AHV-Abstimmungen von 1972 und 1978, in: Brugger, E. A. und Frey, R. L. (eds.), *Sektoralpolitik versus Regionalpolitik*, Rüegger, Diessenhofen 1985, 75–100.
- Schaltegger, C.A., und Feld, L.P. (2004), Do Large Cabinets Favor Large Governments?, Evidence from Sub-federal Jurisdictions, mimeo, Philipps-Universität Marburg 2004.
- Trechler, A., und Serdült, U. (1999), *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970–1996)*, Helbing and Lichtenhahn, Basel 1999.

rendum zu bestehen. Der Neue Finanzausgleich, der ein umfangreiches Umverteilungsprogramm auf Bundesebene durch ein anderes umfangreiches Umverteilungsprogramm ablöst, muss in einem Verfassungsreferendum entschieden werden. Ähnliche Beschränkungen lassen sich bei einer Reihe von anderen Ausgabeprogrammen antreffen. Zudem wirkt die Schuldenbremse im wesentlichen als Ausgabenregel, da Anpassungen des Bundeshaushalts kaum über die Einnahmeseite möglich sind.

Die bestehenden direkt-demokratischen Beschränkungen sind aber aus Sicht der Bürger offenbar nicht hinreichend, so dass sie in manchen Fällen den Umweg über eine Verfassungsinitiative wählen, um zu einer Beschränkung der Bundesausgaben zu kommen. Eine Finanzreferendum macht solche fragwürdigen Rechtskonstruktionen überflüssig, durch die versucht wird, über Verfassungsbestimmungen bestimmte Ausgaben zu verhindern. Dies konnte etwa im Fall der Rothenthurm-Initiative oder der F/A-18 Initiative festgestellt werden. Solche Verfassungsänderungen sind eher problematisch, nicht nur weil sie die Systematik der Verfassung stören, sondern auch, weil sie aufgrund der höheren Hürden für Verfassungsänderungen wegen des Ständemehrs später schwer wieder zu ändern sind.

Das Finanzreferendum dürfte vor allem für grössere Infrastrukturprojekte zusätzliche Beschränkungen bedingen. Ein Finanzreferendum, in welchem ein bestimmter Kredit bewilligt wird und weitere Ausgaben jeweils nochmals zusätzlich genehmigt werden müssen, würde zu mehr Transparenz in den Finanzentscheidungen führen. Ähnlich verhält es sich mit grösseren Subventionsprojekten. Die Erfahrungen auf Kantonsebene belegen, dass die Bürger die Sinnhaftigkeit von Subventionen durchaus einschätzen können. Auf diese Weise sollte sich eine vernünftige Ausgabenpolitik einstellen.

Neben den direkten Effekten, die eine Finanzreferendum auf Bundesebene haben kann, sind zudem indirekte Effekte zu berücksichtigen. Zum einen werden die Abgeordneten und die Regierung bei budgetwirksamen Entscheidungen vorab versuchen, die Wünsche der Bürger zu berücksichtigen. Aufgrund der Unsicherheit über die Bürgerpräferenzen werden sie vorsichtiger kalkulieren und versuchen, Projekte mit niedrigeren Kosten vorzuschlagen, um keine Niederlage im Finanzreferendum hinnehmen zu müssen. Durch die Antizipation einer möglichen Abstimmungsniederlage wird der finanzielle Spielraum für einzelne Ausgabeprojekte eingeschränkt. Zum Zweiten werden die Entscheidungsträger in Parlament und Regierung versuchen, den Schwellenwert für das Finanzreferendum zu unterschreiten und dies ggf. über eine Aufteilung eines Ausgabenprojektes zu erreichen. Obwohl diese Gefahr realistisch ist

und sich auf Kantonsebene solche Ausweichreaktionen feststellen lassen, zeigt die Erfahrung der Kantone andererseits, dass das Finanzreferendum noch hinreichend restriktiv ist.

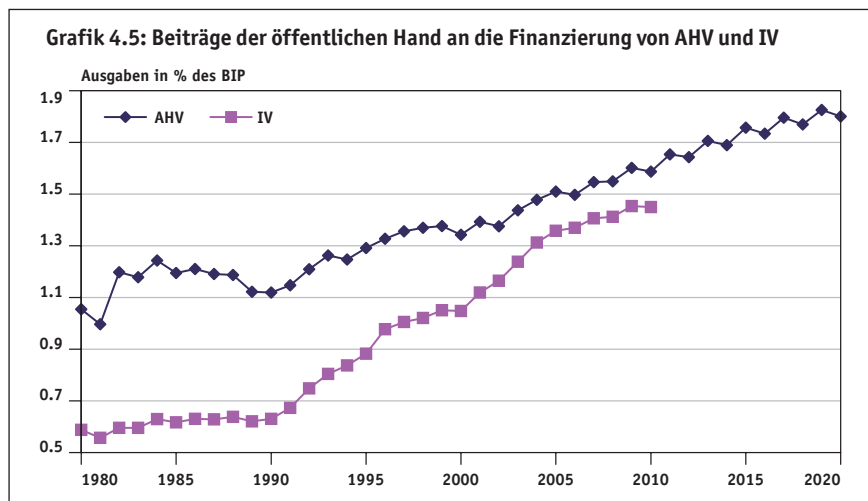
Schuldenbremse und Finanzreferendum wirken sich auf verschiedene Weise auf das Finanzgebaren aus. Die Schuldenbremse belässt den politischen Instanzen einen erheblichen Spielraum bei der Festsetzung der Einnahmen und Ausgaben, während das Finanzreferendum es erlaubt, gezielter auf der Stufe der Einzelkredite Ausgaben dämpfend zu wirken. Im Gegensatz zur Schuldenbremse ist das Finanzreferendum auch auf einen weiteren Planungshorizont ausgerichtet. Es dürfte sich daher komplementär zur Schuldenbremse verhalten. Die Evidenz auf der Kantonsebene belegt in der Tat, dass Schuldenbremse und Finanzreferendum sich nicht in einer substitutiven Beziehung befinden. Während die kantonalen Schuldenbremsen vornehmlich die kantonalen Defizite reduzieren helfen, führt das Finanzreferendum zu niedrigeren Ausgaben und Einnahmen.³⁷

4.3.5 Ausgestaltung eines Finanzreferendums auf Bundesebene

Die vernünftigste Lösung bestünde darin, dass neue (einmalige und wiederkehrende) Ausgaben ab einer bestimmten Höhe dem Volk zur Genehmigung vorgelegt werden. Ob nun ein fakultatives oder obligatorisches Finanzreferendum oder beide zusammen eingeführt werden, ist nicht entscheidend. Beide Instrumente können je nach Betragsgrenze und Unterschriftenquorum äquivalent sein. Der gegenwärtige Vorschlag eines fakultativen Finanzreferendums scheint daher akzeptabel. Auch die Ausrichtung des Unterschriftenquorums (50 000 Stimmberechtigte) am fakultativen Gesetzesreferendum ist sinnvoll, weil sie an einer bewährten Praxis auf Bundesebene anknüpft.

Wer soll jedoch darüber befinden, was «neue» Ausgaben sind? Soweit es sich um eine zeitliche Streckung der Ausgaben handelt, sollten die Gesamtausgaben der entsprechenden Projekte (ab einer bestimmten Höhe) dem Referendum unterliegen. Da dann noch erhebliche Gestaltungsspielräume existieren, sollte es zudem möglich sein, dass ein Finanzreferendum ergriffen werden kann, wenn die vorgegebene Summe unterschritten wird, aber eine erhebliche Minderheit des Parlaments dies verlangt. Will man dem Volk die Möglichkeit einräumen, über ein Finanzreferendum die Politik des Parlaments sowie insbesondere dessen Ausgabenverhalten zu kontrollieren, so wäre es sinnvoll, ein Quorum in einer der beiden Kammern für das Ergreifen des fakultativen Finanzreferendums vorzusehen. Dabei könnte man überlegen, das Quorum auf ein Viertel der Mitglieder eines Rates zu beschränken.

37 Siehe dazu Schaltegger und Feld (2004).



Darüber hinaus stellt sich die Frage der Betragsgrenzen. Im Unterschied zu den meisten Kantonen macht eine Regelung mit relativen Ausgabenlimiten Sinn. Die Betragsgrenze sollte in Prozent eines Durchschnitts der vorjährigen Ausgaben angegeben werden, damit das Finanzreferendum bei steigenden Ausgaben nicht zunehmend restriktiv wird. Orientiert man sich am Median der Betragsgrenzen des obligatorischen Finanzreferendums für einmalige Ausgaben, der mit erheblichen Beschränkungen der Staatsausgaben auf Kantonsebene einher geht,³⁸ und setzt ihn in Relation zu den Ausgaben des entsprechenden Kantons im Jahr 1998, so ergibt sich daraus eine Betragsgrenze von 0,15%. Nimmt man den Kanton St. Gallen, dessen Betragsgrenze auf dem 75. Perzentil liegt, so würde eine Betragsgrenze von 0,45% resultieren. Für ein fakultatives Finanzreferendum sollten niedrigere Werte angesetzt werden. Zieht man beispielhaft nochmals den Kanton St. Gallen heran, so wäre eine Betragsgrenze von 0,1% anzusetzen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der NEAT auf Bundesebene erscheint es ratsam, die Betragsgrenzen für das Finanzreferendum für wiederkehrende Ausgaben relativ niedriger anzusetzen. Auf Kantonsebene scheint sich eine Regelung von einem Zehntel der Ausgabenlimite des Finanzreferendums für einmalige Ausgaben einzuspielen.

4.4 Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatsrechnung³⁹

4.4.1 Einleitung

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Invalidenversicherung (IV) sind finanziell, aber auch statistisch eng mit dem Bundeshaushalt verflochten. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern haben die beiden Versicherungen kein eigenes Konto in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Mittelfristig erwägt der Bundesrat allerdings die Entflechtung von AHV und IV vom Bundeshaushalt, auch wenn das Projekt nach dem

Scheitern der 11. AHV Revision in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 vorerst zurückgestellt wurde. Eine Entflechtung der Konten von Bund und den Sozialversicherungen hat zwei Ziele. Das erste ist eine bessere Transparenz der Einnahmen und Ausgaben von Bund und Sozialversicherungen. Das zweite Ziel der Entflechtung ist eine übersichtlichere Subventionierung der Sozialversicherungen durch die öffentliche Hand. Eine Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatsrechnung ist somit vergleichbar mit der vorgeschlagenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

Die Ausgaben der AHV und IV werden in den nächsten Jahrzehnten vor allem aus demografischen Gründen stark anwachsen. So werden die Einnahmen der AHV ab circa 2010 mit den Ausgaben nicht mehr Schritt halten können, bei der IV ist dies bereits seit mehr als 10 Jahren der Fall. Heute werden rund 20% der AHV und 50% der IV Ausgaben durch die öffentliche Hand (Bund und Kantone)⁴⁰ bestritten. Wird weiterhin ein gesetzlich vorgeschriebener Prozentsatz der Renten aus allgemeinen Bundesmitteln bezahlt, so werden die Beiträge an die beiden Sozialversicherungen, wie in Grafik 4.5 ersichtlich, einen immer grösseren Anteil der Bundeseinnahmen und des Bruttoinlandsprodukts beanspruchen.⁴¹ Zudem führt die prozentuale Beteiligung der öffentlichen Hand an den Leistungen der Sozialversicherungen zu einem Ausgabenautomatismus, welcher andere Bundesaufgaben potenziell bedrängen und zu Verteilungskämpfen führen kann. Dieses Problem lässt sich jedoch auch durch das Führen separater Konten für die Sozialversicherungen AHV und IV in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht lösen. Es wäre daher sinnvoll, dass bei einer möglichen Entflechtung auch die Ausgestaltung der Subventionen der öffentlichen Hand diskutiert würde.

Dieser Beitrag stellt die Chancen und Probleme, die mit einer Entflechtung verbunden wären, aus ökonomischer Sicht und im internationalen Kontext dar. Im ersten Teil werden die verschiedenen Aspekte einer Entflechtung sowie die geltende Regelung in der Schweiz und ausgewählten Industrieländern diskutiert. Eine Entflechtung und insbesondere eine Neugestaltung der Finanzierung durch den Bund bedingen Änderungen in der Bundesverfassung und in den AHV- und IV Gesetzen. Daher werden bei der anschliessenden Analyse auch politökonomische Aspekte behandelt.⁴² Zum Schluss werden einige konkrete Probleme einer möglichen Entflechtung von AHV und IV und der Staatsrechnung in der Schweiz diskutiert.

4.4.2 Fragestellung

Die Entflechtung der grossen Sozialversicherungen von der Staatsrechnung umfasst zwei grundlegend

³⁸ Siehe Feld und Matsusaka (2003).

³⁹ Zu Kapitel 4.4 findet sich ein Hintergrundpapier unter: [www.kfk.admin.ch/Studien/Entflechtung um Sozialversicherungen und Staatsrechnung](http://www.kfk.admin.ch/Studien/Entflechtung%20um%20Sozialversicherungen%20und%20Staatsrechnung), Monika Bütler, Universität St. Gallen

⁴⁰ Im vorgeschlagenen neuen Finanzausgleich NFA werden sich die Kantone nicht mehr direkt wie bis anhin an der Finanzierung der AHV und IV beteiligen müssen. Ihre Beiträge (gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung) sollen dann ganz vom Bund übernommen werden.

⁴¹ Die Beiträge der öffentlichen Hand machen heute rund 10 Milliarden oder rund 20% des Bundeshaushaltes aus. Wie Tabelle 3.4 und Kapitel 3 in diesem Jahresbericht zeigen, stiegen diese Beiträge als Anteil der Staatsausgaben und im Vergleich zum BIP in den letzten Jahren deutlich an.

⁴² «Finanzpolitische Vorhaben haben nur dann eine Chance vor dem Volk, wenn sie sich auf einen breiten Konsens abstützen,» wie Bundesrat Merz kürzlich in einem Referat betonte.

verschiedene Fragenkomplexe. Der Erste befasst sich mit der Art der Verbuchung der *Sozialversicherungen* in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Der Zweite regelt die *Gestaltung der Transfers aus allgemeinen Bundesmitteln* an die Sozialversicherungen, das heisst denjenigen Teil der Finanzierung, der nicht aus den Beiträgen der Versicherten stammt.

Aus der Sicht der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lassen sich im Wesentlichen drei *Kriterien für die Betriebsrechnung* der grossen Sozialversicherungen festhalten.

1) Das weitaus wichtigste Unterscheidungsmerkmal ist, ob *eigene Konten für die entsprechenden Versicherungen* geführt werden oder ob sie direkt in die Staatsrechnung eingehen. Dies ist ein rein buchhalterisches Kriterium, da die Finanzierungsaspekte (sowohl auf der Beitrags- wie auf der Leistungsseite) davon nicht berührt werden.

2) Die Konten für *Renten und Invalidenversicherungen* können *getrennt oder zusammen* geführt werden. Diese Frage ist wichtig, da sich gewisse Leistungen der Versicherungen am Ende des Erwerbslebens nicht eindeutig der einen oder anderen Versicherung zuordnen lassen.

3) Eine wichtige Frage ist die Art der *Reservenbewirtschaftung und -verbuchung*. Denkbar sind kleine Schwankungsreserven, aber auch eine echte Reserve, welche in guten Zeiten angespart wird, um in schlechten Zeiten die nötigen finanziellen Mittel zu liefern. Die Frage der Reserven ist auch, wie unten ausgeführt, mit der Art der staatlichen Transfers an die Sozialversicherungen verbunden.

Nicht immer decken die eigentlichen Beiträge der Versicherten die ganzen Ausgaben der Renten- und Invalidenversicherungen. Ein bedeutender Teil der Leistungen wird dann aus allgemeinen Staatsmitteln bestritten. Diese Finanzierung kann *regelgebunden* oder *diskretionär* sein. Im zweiten Fall wird die Finanzierung in jedem Jahr neu bestimmt, respektive ausgehandelt. Eine Sonderstellung nimmt die *Defizitgarantie* des Bundes für die Sozialversicherungen ein. Bei einem vollen Ausgleich der Konten entfällt in der Regel auch die Reservenbildung in den entsprechenden Versicherungen. Für regelgebundene Übertragungen des Staates an die Versicherungssysteme lassen sich im Wesentlichen folgende Unterscheidungsmerkmale feststellen:

a) Die Beiträge des Staates sind eine direkte Funktion der Sozialversicherungseinnahmen im Sinne von *«matching funds»*. Diese Art der Finanzierung gelangt bisher vor allem in der Finanzierung von Forschungs- und Investitionsvorhaben zur Anwendung, da sie starke Anreize zur Erschliessung alternativer Finanzierungsquellen liefert. Da die Sozialversicherungen wenig Kontrolle über ihre Einnahmen haben, macht diese Finanzierungsart eher wenig Sinn.

b) Der Staat liefert einen *bestimmten Anteil der Staatseinnahmen* an die Versicherungen. Ein wichtiges Beispiel ist das Abtreten von Mehrwertsteuerprozenten an die entsprechenden Institutionen. Unter dieses Finanzierungskriterium fallen auch die Einnahmen aus zweckgebundenen Steuern. Neben der Mehrwertsteuer denkbar sind Öko- und Energiesteuern, Abgaben auf Genussmittel sowie Steuern für Spielkasinos. Diese Art der Finanzierung ist wie die unter a) erwähnte völlig unabhängig von den Versicherungsleistungen.

c) Der Staat beteiligt sich zu einem *bestimmten Prozentsatz an den Leistungen der Versicherungen*. Dies kann ein bestimmter Prozentsatz der totalen Ausgabensumme sein, oder aber die Finanzierung bestimmter Leistungen (zum Beispiel die Kosten für Frühpensionierungen). Im Gegensatz zu den beiden vorherigen Finanzierungsmustern trägt der Staat in diesem Falle einen Teil des Ausgabenrisikos.

d) Die Sozialversicherungen erhalten eine finanzielle Unterstützung nach *einer bestimmten Formel*, welche neben den Einnahmen und Ausgaben der Versicherungen auch andere Aspekte umfassen kann. (Anzahl der Versicherten, Konjunktur, Teuerung). Wie gross das Ausgabenrisiko für den Staat ist, hängt von der Ausgestaltung der Formel ab.

e) Bei einer *Defizitgarantie* gleicht der Staat die ganze Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung aus. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Staat die gesamten Rentenleistungen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert und somit das gesamte Ausgabenrisiko trägt.⁴³

Die Subventionierung der Sozialversicherungen kann auch aus einer Kombination mehrerer der oben erwähnten Regeln bestehen. So kann zum Beispiel die Finanzierung durch zweckgebundene Steuern mit einem vollen Ausgleich der Konten verbunden sein.

4.4.3 Geltende Regelung in der Schweiz und ausgewählten Ländern

Schweiz

Die Schweiz führt bis anhin keine separaten Konten für die beiden grossen Sozialversicherungen AHV und IV in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Allerdings führt das Bundesamt für Statistik die entsprechenden Konten ausserhalb der bilanzierten Gesamtrechnung. Zudem stellt das Bundesamt für Sozialversicherungen die Einkünfte und Verpflichtungen von AHV und IV jährlich und in sehr übersichtlicher Weise dar. Renten- und Invalidenversicherungen werden in der Schweiz, wie in den meisten anderen Ländern, getrennt verbucht.

20% der AHV Leistungen und 50% der Ausgaben der IV werden von Bund und Kantonen bestritten. Diese im Gesetz festgeschrie-

43 Allfällige Überschüsse gehen bei dieser Art der Transfers entweder an den Staat oder in einen Reservefonds. In der Realität tritt letzteres allerdings kaum auf.

bene Finanzierung setzt sich aus Einnahmen der zweckgebundenen Genussmittelsteuern, Mehrwertsteuerprozenten und allgemeinen Staatseinnahmen zusammen. Die komplizierte Aufteilung dieser Subventionen auf Bund und Kantone soll mit dem vorgeschlagenen Neuen Finanzausgleich vereinfacht werden. Insbesondere sollen sich die Kantone nicht mehr direkt an den Kosten von AHV und IV beteiligen.

Der Bund gleicht die Konten der Sozialversicherungen nicht aus, sondern verbucht die entsprechenden Saldi als Reserven beziehungsweise Schulden. Die Reserven der AHV in der Schweiz entsprechen ungefähr den Ausgaben eines Jahres. Sie sind somit deutlich höher als bei einer eigentlichen Schwankungsreserve, aber dennoch zu klein um die zukünftigen Mehrausgaben zu einem gewissen Teil decken zu können. So hat die IV bereits jetzt einen Schuldenberg in der Grösse von rund 45 % der jährlichen Ausgaben (2002) angehäuft; die jährliche Neuverschuldung beträgt momentan bereits mehr als 10 % der Ausgaben.

Ausgewählte Industrieländer

Ein Blick auf einige wichtige Industrieländer in *Tabelle 4.1*⁴⁴ zeigt, dass die Verbuchung der Sozialversicherungen in der Staatsrechnung im

internationalen Vergleich eher ungewöhnlich ist. Einzig Grossbritannien führt keine institutionalisierten Konten für die Sozialversicherungen in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, stellt aber – ähnlich wie die Schweiz – die Ausgaben und Einnahmen der Rentenversicherung in einem anderen Rahmen auf, allerdings nur in unregelmässigen Abständen und in sehr intransparenter Weise.

Die Renten- und Invalidenversicherung werden in den meisten Ländern getrennt verbucht. Ausnahmen bilden Deutschland und Österreich. In den Niederlanden wird die Invalidität über die Arbeitslosenversicherung abgerechnet. In einigen Ländern, so zum Beispiel in Frankreich und Deutschland, werden separate Konten für die Rentenversicherungen verschiedener Berufsgruppen geführt. Oft gibt es in diesen Fällen Ausgleichszahlungen zwischen den entsprechenden Versicherungen.

Eigentliche Reserven der Sozialversicherungen werden nur in den Ländern aufgeführt, in denen der Staat die entsprechenden Konten nicht voll ausgleicht (siehe unten). Allerdings bilden nur die USA (implizit) und die Niederlande (explizit) eine echte Reserve im Hinblick auf die kommenden demografischen Veränderungen. In den Niederlanden ermöglicht ein jährlicher staatlicher Transfer die Anhäufung

45 Eine ausführlichere Beschreibung der Situation in den ausgewählten Ländern (zusammen mit zahlreichen Internetlinks) findet sich als Anhang im Hintergrundpapier zu diesem Bericht. Siehe [www.kfk.admin.ch/Studien/Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatsrechnung](http://www.kfk.admin.ch/Studien/Entflechtung_von_Sozialversicherungen_und_Staatsrechnung), Monika Bütler, Universität St. Gallen. Anzumerken ist, dass die Auswahl der Länder nicht zuletzt aufgrund der verfügbaren Informationen erfolgte. Sie ist daher nicht repräsentativ; die dargestellten Länder sind tendenziell eher solche mit einer relativ transparenten Verbuchung der Sozialversicherungen.

Tabelle 4.1

Finanzierungssystem von staatlichen Renten- und Invalidenversicherungen in ausgewählten Ländern

Land	separates Konto	RV/IV getrennt	Regelgebundene Transfers	Diskretionäre Transfers	Bemerkungen	Reserven für demografische Alterung
Deutschland	Ja	Nein	<ul style="list-style-type: none"> Allg. Zuschuss: nach Formel Zusätzlicher Zuschuss: 1% MWST, Ökosteuern 	Ausgleich der Konten für Alterssicherung in der Landwirtschaft und für die Bundesknappschaft	<ul style="list-style-type: none"> Drastische Senkung der Mindestreserven in den letzten Jahren Alterssicherung der Beamten ist Teil des Staatsbudgets 	Nein
Frankreich	Ja	Ja	<ul style="list-style-type: none"> indirekte Steuern zweckgebundene Steuern 	<ul style="list-style-type: none"> Ausgleich der Konten spez. Branchen (Bahn, Bergbau, Seefahrt etc.) Übernahme aller Zahlungen an Invalide 	Alterssicherung der Beamten ist Teil des Staatsbudgets	(Ja.) Finanziert von Überschüssen der Rentenkasse und sozialen Abgaben
Japan	Ja	Ja	<ul style="list-style-type: none"> 1/3 der Ausgaben, wird auf 1/2 erhöht (beinhaltet IV, wenn vor der Invalidität gearbeitet wurde) 	Finanzierung der dauerhaft physisch und psychisch Invaliden mit Mitteln aus allgemeinem Budget		Nein
Niederlande	Ja	Ja		Voller Ausgleich der Konten	Sehr hohe Invalidenraten	Ja. Bis 2020 nur Einzahlungen erlaubt, die aus allg. Steuern stammen
Österreich	Ja	Nein		Voller Ausgleich der Konten		Nein
Vereinigtes Königreich	Nein	Ja		<ul style="list-style-type: none"> Zuschuss vom Staat falls nötig, max. 17 % der Ausgaben Übernahme der Zahlungen an Invalide 	Extrem intransparentes System	Nein
USA	Ja	Ja		Undurchsichtige staatliche Transfers		Ja. Treuhänderfonds mit hohen Reserven
Schweiz	Nur in Erfolgsrechnung (Option: Ja)	Ja	Aktuelle Regel <ul style="list-style-type: none"> 20 % der Ausgaben der AHV 50 % der Ausgaben der IV 	Option <ul style="list-style-type: none"> ca. 1 % Pt. MWST für die AHV Äquivalenz für die bisherigen zweckgebundenen Einnahmen aus Besteuerung Tabak und Alkohol ca. 1.8 % Pt. MWST für die IV 		Nein

von Reserven. Wie auch die laufenden Renten wird dieser aus allgemeinen Steuermitteln bestritten. Durch laufende Überschüsse, die in den «social security trust fund» einfließen, wird auch in den USA eine bedeutende Reserve gebildet. In weit geringerem Ausmass findet eine solche Reservenbildung aus Überschüssen in Frankreich statt. Deutschland führt einen sehr geringen Reservenfonds, der höchstens als Schwankungsreserve dienen kann.

In keinem der ausgewählten Länder kommen die Sozialversicherungen ohne Transfers der öffentlichen Hand aus. In vielen Fällen geschieht dies in Form einer impliziten oder expliziten Defizitgarantie auf jährlicher Basis, zumindest für einen Teil der Leistungen. Grossbritannien begrenzt diesen Ausgleich auf 17% der Ausgaben der Versicherung. Frankreich und Deutschland gleichen nur die Konten gewisser Branchen der Rentenversicherungen aus. Allerdings schliesst der allgemeine Zuschuss aus Bundesmitteln in Deutschland implizit auch Aspekte der Defizitdeckung ein. Wie die Schweiz, deckt Japan einen bestimmten Anteil der Ausgaben (bisher $\frac{1}{3}$, wird ab 2004 bis 2009 sukzessive auf 50% erhöht) aus allgemeinen Staatsmitteln. Zweckgebundene indirekte Steuern (MWST) und Abgaben (insbesondere auf Genussmittel und nicht-erneuerbarer Energie) werden noch in Frankreich und Deutschland zur Finanzierung der Sozialversicherungen herangezogen.

Die Verflechtung zwischen den Sozialversicherungen und der Staatsrechnung ist in allen Ländern hoch. Das Führen separater Konten allein garantiert noch keine Transparenz der Finanzlage der Versicherungen. So war es für die meisten der oben dargestellten Länder sehr schwierig, an die bestehenden Informationen zu kommen.⁴⁵

4.4.4 Eine Analyse aus (polit)ökonomischer Sicht

Eine Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatsrechnung umfasst eine buchhalterische sowie eine finanzpolitische Komponente. Das folgende Kapitel behandelt die beiden Aspekte vorerst getrennt, obschon die beiden Fragenkomplexe nicht unabhängig voneinander sind.

Die Verbuchung der Sozialversicherungen

Der erste Schritt zu einer Entflechtung von Sozialversicherungs- und Staatshaushalt ist das Führen separater Konten für die Versicherungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Diese Umstellung, welche eine *bessere Transparenz der finanziellen Situation* sowohl der Sozialversicherungen wie auch des übrigen Staatshaushaltes garantieren soll, generiert allerdings per se noch keinen Mehrwert. Da in der Regel die Informationsbeschaffung und

-verarbeitung aber nicht kostenlos ist, führt eine transparentere Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben von Sozialversicherungen und Staat zu geringeren Informationskosten und hat somit den Charakter eines Öffentlichen Guts. In der politischen Diskussion erleichtert eine klare Trennung zwischen den Sozialversicherungen und anderen Aufgaben des Staates eine *Konzentration auf das eigentliche Problem*. Ist das Gesamtbudget des Staates unter Einschluss der Sozialversicherungen verlangt, wie beispielsweise in der Europäischen Union für die Berechnung des relevanten Defizits unter den Maastricht Kriterien, so lassen sich die einzelnen Konten leicht aggregieren.⁴⁶

Das Marketing spielt auch im politischen Prozess eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Ein aktuelles Beispiel aus der schweizerischen Sozialpolitik soll dies illustrieren (siehe Bütler, 2004): Zwei praktisch identische Initiativen zu einer Senkung des AHV-Rentenalters erlangten im November 2000 in der Abstimmung unterschiedliche Unterstützung.⁴⁷ Die Differenz dürfte auf zwei Faktoren zurückzuführen sein: Erstens kommt der Darstellung des Sachverhaltes eine zentrale Bedeutung bei.⁴⁸ Zweitens spielt es auch eine Rolle, von wem der entsprechende Vorschlag kommt. Wendet man die Erkenntnisse der Analyse auf die Frage der Verbuchung der Sozialversicherungen an, kommt man zu folgenden Schlüssen: Erstens können getrennte Konten zu einer besseren Wahrnehmung der finanziellen Lage führen (Darstellung des Sachverhalts). Zweitens liesse die standardisierte Verbuchung in den Konten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung weniger Spielraum für unterschiedliche Interpretationen der finanziellen Lage der Sozialversicherungen.

Ob eine buchhalterische Trennung alleine zu höheren oder tieferen Ausgaben für Sozialversicherungen und andere Bundesaufgaben führt, ist unklar. Dies hängt, unter anderem, auch mit der *politischen Akzeptanz* der einzelnen Budgetposten zusammen. Einerseits lassen sich allfällige Finanzierungsprobleme dort angehen, wo sie manifest sind, d.h. im vorliegenden Fall bei den Sozialversicherungen. Dies sollte tendenziell eher zu tieferen Gesamtausgaben führen. Mit getrennten Konten laufen die übrigen Staatsaufgaben andererseits auch weniger Gefahr, als Residuum im Staatsbudget zu figurieren. Der Druck zu Minderausgaben, welcher durch die demografisch bedingte Erhöhung der Sozialversicherungsausgaben herbeigeführt wird, wird bei einer Entflechtung ohne Begleitmassnahmen kleiner. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn sich eine allfällige institutionalisierte Ausgabenbremse auf das Staatsbudget ohne Sozialversicherungen beschränkt. In diesem Falle könnten für die einzelnen Sozialversicherungszweige eigene

45 Stellvertretend auch für andere Länder sei hier einer der international führenden Sozialversicherungsexperten, Prof. Richard Disney von der University of Nottingham zitiert: «UK pension accounting is a mess, in common with most other countries.»

46 In der Schweiz würde sich bei einer möglichen Entflechtung von Sozialversicherungen und Staatshaushalt die Frage stellen, auf welche Bereiche sich die Ausgaben- und Schuldenbremsen beziehen würden. Siehe dazu auch Kapitel 4.4.5.

47 Zur Erinnerung: Die beiden Initiativen kamen am 26. November 2000 zur Abstimmung. Die Initiative des Kaufmännischen Verbandes («für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen») erzielte einen Ja-Stimmenanteil von 39.5%, jene der Grünen Partei («für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann») einen solchen von rund 46%. In den Medien wurde der Unterschied zwischen den beiden Initiativen durch den in der zweiten Vorlage möglichen schrittweisen Rückzug aus dem Erwerbsleben mit Teilrenten begründet, obwohl dies auch mit dem Verfassungsauftrag der ersten Initiative durchaus kompatibel gewesen wäre.

48 Siehe dazu auch Jacoby (2000).

Literaturangaben Kapitel 4.4

- Bundesamt für Sozialversicherung, «Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2003», www.bsv.admin.ch/statistik/uebersicht/
- Bütler Monika, «Framing in Ballots», working paper, Université de Lausanne
- Eidgenössisches Department des Innern: «Panorama der Sozialversicherungen», Medienmitteilung vom 30. Juni 2004, http://www.edi.admin.ch/dokumentation/medienmitteilungen/00177/040630_pano_rama_d.pdf
- Jacoby William, G., «Issue Framing and Public Opinion on Government Spending», *American Journal of Political Science*, 2000, vol. 44(4).
- Merz Hans-Rudolf; Referat an der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren vom 27. Mai 2004 in Liestal.
- Tversky Amos & Kahneman Daniel, «Rational Choice and the Framing of Decisions», *Journal of Business*, 1986, vol. 59(4)

Ausgabenbremse-Regelungen vorgesehen werden. Ist zudem die politische Akzeptanz der Sozialversicherungsausgaben relativ hoch, führt eine getrennte Buchhaltung eher zu höheren Totalausgaben. Die Resultate der Abstimmung vom 16. Mai 2004 zeigen, dass die Akzeptanz der Ausgaben für die Altersrenten hoch ist – die 11. AHV Revision hätte für bestimmte Personengruppen zu kleineren Renten geführt –, die Akzeptanz zusätzlicher Transfers aus dem Staatsbudget – ein zusätzliches Mehrwertsteuerprozent für die AHV wurde abgelehnt – aber klein. Die beiden Entscheidungen lassen sich schwer unter einen Hut bringen.⁴⁹ Sie zeigen aber auch, wie schwierig es ist, zu verlässlichen Prognosen über die Budgetentwicklung zu gelangen, mit oder ohne separate Konten für die Sozialversicherungen.

Ein eigenes Konto kann auch als erster Schritt zu einer *grösseren Finanzautonomie* der Sozialversicherungen verstanden werden. Dies gilt allerdings nur, wenn nicht gleichzeitig die Subvention der Leistungen der Versicherung aus allgemeinen Steuermitteln einem Ausgabenautomatismus unterliegt, wie dies zum Beispiel mit einer Defizitgarantie oder einer prozentualen Beteiligung des Staates an den Ausgaben der Fall ist.

Generationenbilanzierung und Reserven

Ein separates Konto für die Sozialversicherungen in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kann zwar die laufenden Einnahmen und Ausgaben abbilden, nicht aber die langfristig eingegangenen Verpflichtungen, beziehungsweise deren Barwert. Wohl ist die Transparenz der aktuellen Betriebsrechnung wichtig, sie zeigt aber nur einen Bruchteil der für die Sozialpolitik relevanten Informationen auf. Dies ist ganz besonders der Fall für die Rentenversicherung (zu einem geringeren Ausmasse aber auch für die Invalidenversicherung), da implizite (Generationen-)Verträge über mehrere Jahrzehnte laufen. Ein ausgeglichenes Budget weist daher auch nicht auf ein gelöstes Finanzierungsproblem hin. Nur eine intertemporale Zusammenstellung der Sozialversicherungsbeiträge und der Leistungsverpflichtungen, wie sie in den so genannten Generationenbilanzen («Generational Accounting») geschieht, kann die finanzielle Situation der Sozialversicherungen realistisch wiedergeben. Siehe dazu auch das *Kapitel 4.2.3* in diesem Jahresbericht.

Gleicht der Staat die Rechnungen der Sozialversicherungen nicht aus, kommt der Reservenbewirtschaftung eine besondere Bedeutung bei. Mindestens ebenso wichtig wie eine separate Verbuchung der laufenden Ausgaben und Einnahmen ist daher die transparente Verbuchung allfälliger Reserven oder Schulden der entsprechenden Versicherung. Die Reserven bilden dabei die Verbindung zwischen den

Sozialversicherungsrechnungen verschiedener Perioden. Mit Hilfe einer Generationenbilanzierung liessen sich zudem die nötigen Rückstellungen für eine langfristig gesicherte Finanzierung der Sozialversicherungen berechnen.

Welche Sozialversicherungen mit separatem Budget?

Die erwähnten Gründe für eine separate Verbuchung der Renten- und Invaliditätsversicherungen gelten sinngemäss auch für andere Sozialversicherungen. Eine transparente Verbuchung – und sei es nur für die laufende Rechnung – ist für andere Bereiche der Sozialpolitik ebenfalls von Bedeutung. Allerdings zeichnen sich die Renten- und Invalidenversicherungen durch eine Reihe von Merkmalen aus, die sie von anderen Sozialversicherungen unterscheiden. Erstens belaufen sich die Ausgaben der beiden Systeme auf ein Vielfaches der Ausgaben anderer Bereiche der Sozialpolitik eines Staates. Eine gute Übersicht über ihre finanzielle Lage ist daher besonders wichtig. Zweitens sind intertemporale Aspekte in der Rentenversicherung und – in einem etwas geringeren Ausmasse – in der Invalidenversicherung von grosser Wichtigkeit. Die Beitrags- und Leistungsphasen für die Versicherten sind strikt (AHV) beziehungsweise meistens (IV) getrennt und wechseln sich nicht – wie zum Beispiel in der Arbeitslosenversicherung – ab.

Sollen IV und AHV getrennt (wie in der Schweiz) oder gemeinsam (wie zum Beispiel in Deutschland oder Österreich) geführt werden? Die beiden Systeme versichern zwar unterschiedliche Risiken (Alter und Invalidität), in der Realität ist eine Trennung zwischen Invalidität und vorzeitigem Rentenantritt allerdings in vielen Fällen problematisch. Die Invalidenversicherung dient heute in der Schweiz, wie auch in anderen Ländern, als Substitut zu einer flexibleren Ausgestaltung des Altersrücktritts. Für die Sozialpolitik ist es daher wichtig, dass (ungeachtet der Buchungsart) entsprechend geeignete Statistiken zu den Altersrückritten zur Verfügung stehen.

Um einen Gesamtüberblick über alle Staatsaktivitäten im Bereiche der Sozialen Sicherung zu haben, müssten im Prinzip auch Konten für privatwirtschaftlich organisierte, aber staatlich verordnete Sozialversicherungen geführt werden (so zum Beispiel Krankenkassen und Pensionskassen). Dies ist in der Praxis allerdings unrealistisch. Für die mittels Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Pensionskassen stellt sich zudem die Frage der Abgrenzung zwischen obligatorischen und überobligatorischen Bereichen der Versicherung.

Die Ausgestaltung der Quersubventionierung

Wie ein Blick auf andere Länder zeigt, heisst eine getrennte Verbuchung der Sozialversiche-

⁴⁹ Die Ablehnung der 11. AHV-Revision dürfte auch damit zusammenhängen, dass die Gegner der Vorlage diese als einen ersten Schritt zu einem Sozialabbau darstellten, was wiederum für eine relativ hohe Akzeptanz der AHV spricht.

rungen nicht, dass keine oder nur eine geringe Verflechtung mit den allgemeinen Staatsfinanzen besteht. Der Ausgestaltung der Subvention der Sozialversicherungen aus allgemeinen Steuermitteln kommt somit in der Entflechtungsdiskussion eine wichtige Rolle zu. Viele der möglichen Finanzierungsmuster generieren nämlich, wie in *Kapitel 4.4.3* dargestellt, auch bei getrennten Konten eine enge finanzielle Verflechtung, da die Ausgaben der Versicherungen die Höhe der Staatsbeiträge massgeblich (mit-) bestimmen.

Dies ist ganz besonders der Fall mit einer impliziten oder expliziten Defizitgarantie, bei welcher der Bund die Rechnung der Versicherungen Jahr für Jahr ausgleicht. Ein Ausgabenautomatismus besteht aber auch, wenn der Staat - wie dies in der Schweiz oder in Japan der Fall ist - einen bestimmten Prozentsatz der Ausgaben der Versicherung deckt, oder aber eine gemischte Finanzierung besteht, die zumindest teilweise von den Renten- und Invaliditätsleistungen abhängt. Die Sozialpolitik tangiert in einem solchen Falle den Bundeshaushalt unmittelbar. Für die Sozialversicherungen besteht ein *geringerer Anreiz zur sparsamen Verwendung der Mittel*. Der Ausgabenautomatismus, der mit einer solchen Finanzierung einhergeht, führt zu einer schlechteren Planbarkeit des Gesamtbudgets des Staates. Der demografisch bedingte starke Anstieg der Sozialversicherungsausgaben kann zu unerwünschten Verteilungskämpfen in den übrigen Aufgabenbereichen des Staates führen. Die konjunkturellen Schwankungen im Rest des Staatsbudgets werden zudem tendenziell verstärkt, da in Rezessionszeiten geringere Beiträge der Versicherten mit höheren Rentenleistungen einhergehen, insbesondere in der Invalidenversicherung. Die geplante stärkere Flexibilisierung des Altersrücktritts wird bei wirtschaftlich schwierigeren Rahmenbedingungen auch bei der AHV zu temporären Mehrausgaben führen, selbst wenn die Rentenkürzungen versicherungstechnisch neutral erfolgen.⁵⁰

Sind die staatlichen Transfers an die Sozialversicherungen nicht an die Leistungen gekoppelt, entfällt dieser Ausgabenautomatismus. Die Sozialversicherungen tragen in diesem Falle ein höheres Finanzierungsrisiko, insbesondere einen grösseren Teil der konjunkturellen Schwankungen (den sie mit den Beiträgen ohnehin schon zu tragen haben). Dieses Risiko lässt sich aber, soweit sie nicht von demografischen Änderungen verursacht werden, mit einer guten Reservenbewirtschaftung lösen. Ein grösseres Problem als ein höheres Ausgaben- und Einnahmenrisiko ist der demografisch bedingte Anstieg der Rentenzahlungen in den kommenden Jahren. Die Abkehr von ausgabenbasierten Übertragungen des Staates bei tendenziell steigenden Rentenleistungen führt zu einer Vergrösserung der Finanzie-

rungsprobleme der Sozialversicherungen. Die demografisch bedingten Mehrausgaben sind allerdings gut prognostizierbar und somit planbar. Eine weitblickende Sozialpolitik sollte diese Probleme rechtzeitig angehen. Dies dürfte aus politischen Gründen umso eher der Fall sein, je weniger automatisch die staatlichen Transfers mit den Mehrausgaben steigen.

Eine Finanzierung losgelöst von den Rentenleistungen heisst nicht unbedingt, dass die Quersubventionierung nicht mit den Ausgaben Schritt halten sollte. Was allerdings wegfällt, ist die automatische Erhöhung der Transfers bei Mehrausgaben der Sozialversicherungen. Eine Anpassung der Subventionen müsste im politischen Prozess entschieden werden. Es ist anzunehmen, dass ein solches Vorgehen die Ausgabendynamik zumindest bremst.

4.4.5 Ein Entflechtungsvorschlag für die Schweiz

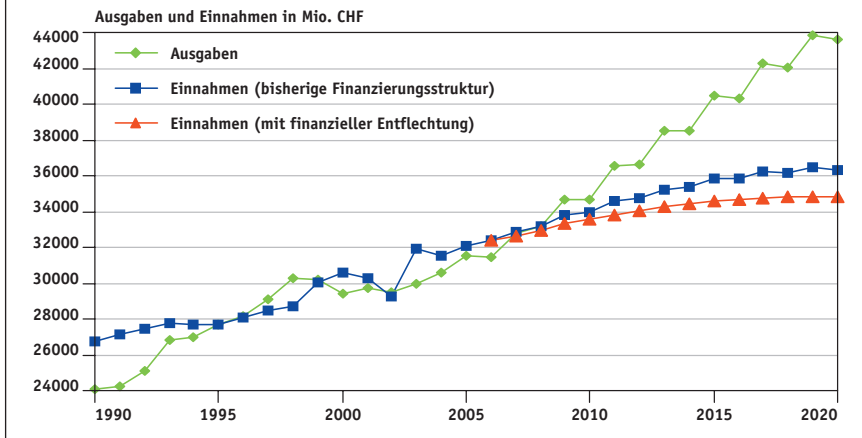
Nach dem Scheitern der 11. AHV Revision in der Volksabstimmung ist die Entflechtung der Sozialversicherungen vom Staatshaushalt zwar in den Hintergrund gerückt.⁵¹ Sie bleibt aber nach wie vor wichtig im Hinblick auf eine längerfristige Sicherung der Finanzierung von AHV und IV. Der Vorschlag zu einer Entflechtung umfasst mehrere Punkte. Ein Erster ist das *Führen separater Konten für IV und AHV* in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Da bereits bisher die Bundesämter für Statistik und für Sozialversicherung die Betriebsrechnungen in transparenter Weise zusammengestellt haben, stellt dies informationstechnisch keine grosse Neuerung dar. Die Entflechtung ist auch im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu sehen, da sich die Kantone neu nicht mehr direkt an der Finanzierung der Sozialversicherungen beteiligen müssten. Wird der NFA in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 abgelehnt, so müsste eine sinnvolle Entflechtung von AHV und IV vom Bundeshaushalt auch die Transfers der Kantone berücksichtigen.

Mehr Bedeutung und politische Brisanz kommt einer *Neugestaltung der Transfers der öffentlichen Hand* an die Sozialversicherungen zu. Anstelle eines Anteils der Ausgaben würde der Bund den Versicherungen eine bestimmte Anzahl Mehrwertsteuer-Prozentpunkte übertragen. Die zweckgebundenen Einnahmen aus der Alkohol- und Genussmittelsteuer könnten entweder direkt, oder ebenfalls umgerechnet in Mehrwertsteuerprozentpunkten, den Sozialversicherungen gutgeschrieben werden. Eine wichtige Frage in der Entflechtungsdiskussion ist, ob die Ausgabenbremse des Bundes auf das Gesamtbudget oder aber nur auf den Teil ohne Sozialversicherungen anwendbar sein soll. Im letzteren Fall würde die Ausgabenbremse faktisch gelockert, da die Ausgaben der Sozial-

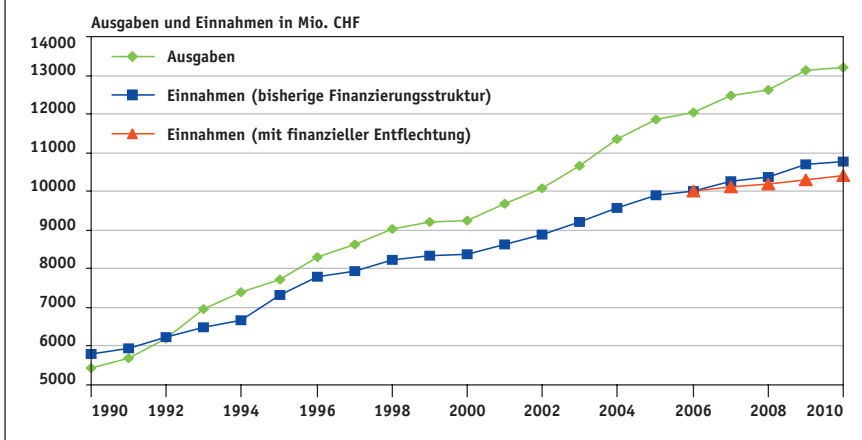
50 Hier zeigt sich wiederum die Wichtigkeit einer intertemporalen Verbuchung der Sozialversicherungsleistungen. Eine versicherungstechnisch neutrale Anpassung der Rente bei einem vorzeitigen Altersrücktritt ändert den Barwert der bezogenen Rentenleistungen eines Individuums nicht. Der Vorbezug der Leistungen führt aber in der laufenden Rechnung zu Mehrausgaben (welche durch spätere Minderausgaben wieder kompensiert werden).

51 Siehe dazu die *Medienmitteilung des Eidg. Departements des Innern* vom 30. Juni 2004.

Grafik 4.6: Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der AHV mit und ohne Entflechtung



Grafik 4.7: Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der IV mit und ohne Entflechtung



versicherungen tendenziell stärker wachsen als diejenigen der übrigen Staatsaufgaben. Als Alternative dazu könnten für die einzelnen Sozialversicherungszweige eigene Ausgabenbremsen-Regelungen vorgesehen werden.

Bei einer Entflechtung sollte die Umstellung der Finanzierung im Übergangsjahr finanziell neutral erfolgen. Die Mehrwertsteueräquivalente würden aufgrund der prognostizierten Ausgaben der AHV und IV in diesem Jahr berechnet und blieben in der Folge auf diesem Niveau. *Grafiken 4.6 (AHV) und 4.7 (IV)* zeigen die möglichen Auswirkungen eines solchen Vorgehens bei einem Übergang im Jahre 2006 bei sonst gleichen Bedingungen.⁵⁰

Nach einer finanziellen Entflechtung würden die Transfers nicht mehr mit den Ausgaben der Sozialversicherungen Schritt halten, da sie nur mit den Mehrwertsteuereinnahmen (und daher ungefähr mit dem BIP) wachsen würden. Ein Blick auf die *Grafiken 4.6 (AHV) und 4.7 (IV)* zeigt allerdings, dass eine Abkehr vom bisherigen Ausgabenautomatismus nur zu einem geringen Teil für die wachsende Finanzierungslücke der Sozialversicherungen verantwortlich wäre. Das Hauptproblem liegt in der demografischen Alterung sowie dem Fehlen substantieller Reserven der Versicherungen. Damit die Finanzierung der AHV und der IV

langfristig gesichert werden kann, bedarf es leistungs-und/oder finanzierungsseitiger Massnahmen – mit oder ohne Neugestaltung der Subventionen an die beiden Institutionen.

Ein gewichtiges Problem bei der Umsetzung eines finanziellen Entflechtungsvorschlags ist die hohe Verschuldung der Invalidenversicherung, die sich bereits bis Ende des laufenden Jahres auf circa 6 Milliarden belaufen wird. Da die laufenden Einnahmen (inklusive der staatlichen Transfers) bereits heute die laufenden Verpflichtungen nicht decken, ist die angehäuften Schuld eine grosse Hypothek für eine langfristige Sanierung der IV. Um die politische Akzeptanz einer Entflechtung zu erhöhen und die gewünschte grössere Eigenständigkeit (und Eigenverantwortlichkeit) der Sozialpolitik in diesem Bereiche nicht zu gefährden, bräuchte es unter Umständen eine gewisse Abfederung dieser Last bei der Umstellung.

4.4.6 Schlussfolgerungen

Aus ökonomischer Sicht gibt es kaum Einwände gegen separate Konten für die grossen Sozialversicherungen AHV und IV in der Bilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die statistische Trennung erhöht die Transparenz und erleichtert die langfristige Planung. Die Entflechtung bleibt allerdings lediglich auf eine Umstellung in der Buchhaltung beschränkt, sollte nach wie vor ein fester Teil der Ausgaben aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt werden. Im Sinne einer grösseren Finanzautonomie der Versicherungen sowie einer grösseren Budgetsicherheit für andere Staatsaufgaben wäre es bedenkenswert, auf Transfers überzugehen, deren Höhe sich an den Staatseinnahmen (oder den Mehrwertsteuereinnahmen) orientiert. Eine bessere Transparenz der intertemporalen Verpflichtungen der Sozialversicherungen lässt sich durch solche Massnahmen aber nicht erreichen. Es wäre daher sinnvoll, neben der laufenden Betriebsrechnung der AHV und IV auch periodisch eine Generationenbilanzierung, wie in *Kapitel 4.2* dieses Berichts beschrieben, zu erstellen.

Eine Abkehr von ausgabenbasierten Bundessubventionen würde die Finanzierungslücke der Sozialversicherungen nur zu einem kleinen Teil vergrössern. Der Hauptgrund der Probleme liegt im demografischen Umbruch sowie einer Zunahme der Invaliditätsraten in allen Altersgruppen. Von der demografischen Alterung ist nicht nur die AHV betroffen, sondern auch die IV, da ältere Arbeitnehmer deutlich häufiger invalid werden. Diese Probleme lassen sich nicht durch eine prozentuale Beteiligung des Staates an den Ausgaben der Versicherungen aus der Welt schaffen. Eine separate und transparente Verbuchung der Sozialversicherungen sowie klare Finanzierungsregeln bilden aber eine wichtige Grundlage für eine nachhaltige Sozialpolitik.

52 Die den Grafiken zu Grunde liegenden eigenen Prognoserechnungen basieren auf Daten und Prognosen des Bundesamtes für Sozialversicherung. Natürlich hängen diese Berechnungen von den getroffenen Annahmen bezüglich Wirtschaftswachstum, Preisentwicklung, Zinsen und Bevölkerungsentwicklung ab. Die kleinen Schwankungen in den prognostizierten Ausgaben der Sozialversicherungen hängen von den Zeitpunkten der Anpassung der Renten an die Teuerung und das Lohnwachstum ab. Die Prognosen basieren auf einer Neuberechnung der Renten alle zwei Jahre. In den Ausgaben der IV sind die Zinszahlungen eingeschlossen.

Impressum

Aufgaben der Kommission

Gemäss Bundesgesetz vom 20. Juni 1980 über die Konjunkturbeobachtung beurteilt die Kommission für Konjunkturfragen (KfK) laufend die Lage und Entwicklung der Konjunktur, sowie nimmt zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen Stellung und berichtet darüber.

Mitglieder der Kommission für Konjunkturfragen

Präsident	Kirchgässner Gebhard, Prof. Dr., Universität St. Gallen
Mitglieder	Baltensweiler Marco, Dr. dipl. Ing.-Agr.ETHZ, Agrarwirtschaft und Internationale Beziehungen, Schweizerischer Bauernverband, Brugg Blank Susanne, lic. rer. pol., Leiterin Ressort Wirtschaftspolitik Travail.Suisse, Bern Brunetti Aymo, Prof. Dr., Mitglied der Geschäftsleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft, seco, Bern Bütler Monika, Prof. Dr., Universität St. Gallen Gaillard Serge, Dr. oec. publ., geschäftsführender Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Leiter SGB-Zentralsekretariat, Bern Gentinetta Pascal, Dr. oec. HSG, Mitglied der Geschäftsleitung economiesuisse, Zürich Hoffmann Stefan, lic. rer. pol., Mitglied der Direktion der Schweizerischen Bankiervereinigung, Basel Horber Rudolf, Dr. rer. pol., politischer Sekretär des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Bern Jeanrenaud Claude, Prof. Dr., Universität Neuenburg Kugler Peter, Prof. Dr., Universität Basel Masoni Marina, avvocata, Staatsrätin des Kantons Tessin, Bellinzona Peytrignet Michel, dr ès. sc. éc., Direktor Schweizerische Nationalbank, Zürich Pittet Michel, Dr. oec., Staatsrat des Kantons Freiburg, Freiburg Riphahn Regina T., Prof. Dr., Universität Basel Stutz Vital G., lic. iur., Rechtsanwalt, Präsident der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände, Zürich Van der Haegen Astrid, Kommunikationsberaterin, Präsidentin Wirtschaftsfrauen Schweiz, Sissach BL
Sekretariat	Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) Direktion Wirtschaftspolitik Biétry Jules, dipl. Ing. ETHZ Effingerstrasse 1, 3003 Bern Tel.: 031 322 62 72, Fax: 031 323 50 01 www.kfk.admin.ch