

Bericht des Bundesrates über die Schulden- entwicklung der öffentlichen Haushalte

23. August 2006

Executive Summary

Mit der Annahme der zwei gleich lautenden Postulate Zuppiger (04.3542) und Lauri (04.3573) wurde der Bundesrat beauftragt, die Schuldenentwicklung der öffentlichen Hand umfassend und transparent darzustellen, Ursachen und wirtschaftliche Folgen der Verschuldungsentwicklung sowie denkbare Massnahmen und Strategien zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzpolitik im Bundesstaat aufzuzeigen. Die sozialdemokratische Fraktion legte in ihrem gleichzeitig eingereichten Postulat den Akzent auf die Nettoverschuldung sowie die Ursachen, welche seit 1990 zum Anstieg der Verschuldung geführt haben (04.3584).

Aus wirtschaftspolitischer Sicht können von der Staatsverschuldung Gefahren ausgehen. Bei der Beurteilung stellt sich die Frage nach einer oberen Verschuldungsgrenze bzw. nach einer optimalen Verschuldungshöhe. Es ist unbestritten, dass sich ein Staat nicht beliebig verschulden kann. Eine theoretische Obergrenze der Verschuldung ist in der Zahlungsunfähigkeit (Staatsbankrott) des Staates zu sehen. Der Staat sollte jederzeit in der Lage sein, die laufenden Zinszahlungen und die fälligen Schuldenrückzahlungen leisten zu können. Bei übertriebener Schuldenwirtschaft erleidet der Staat einen Vertrauensverlust bei den Investoren, sein Rating verschlechtert sich und die Risikoprämien steigen. Dadurch können wichtige Standortvorteile verloren gehen, was sich negativ auf die Wachstumspotenziale eines Landes auswirkt. In der Theorie wird auch auf die Gefahr des «crowding out» hingewiesen. Bei einem Anziehen der Konjunktur und einer gesteigerten privaten Nachfrage nach Kapital könnte das Zusammentreffen von staatlicher und privater Kapitalnachfrage durchaus zinstreibend wirken. Ein Anstieg der Passivzinsen würde (wenn auch zeitlich verzögert) den Handlungsspielraum der öffentlichen Haushalte empfindlich schmälern.

Seit dem zweiten Weltkrieg verlief die Entwicklung der Verschuldung der Schweiz in Etappen. Ein erster Schub war zu Beginn der 70er-Jahre und ein zweiter in den 90er-Jahren zu verzeichnen, wobei der zweitgenannte die erste Welle in ihrer Stärke bei weitem übertrafen hat. 1990 betrugen die Bruttoschulden der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone und Gemeinden) 98 Milliarden und 2004 bereits 239 Milliarden oder 32'000 Franken pro Kopf. Diese starke Zunahme liess die Verschuldungsquote auf fast 54 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) ansteigen (1990: 29,9%). Die Bundesschuld nahm dabei am deutlichsten zu und lag 2004 bei knapp 130 Milliarden. Damit war der Bund für mehr als die Hälfte aller Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden verantwortlich. Der Anstieg der Bruttoschulden der Kantone in den neunziger Jahren verlief weniger steil als beim Bund. Im Jahr 2004 erreichten die Kantonsschulden einen Wert von 72,5 Milliarden. Dabei verlief die Entwicklung der Verschuldung in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Für Kantonsvergleiche sind Darstellungen in Franken pro Kopf hilfreich. Im Jahr 1990 lag die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Kantone bei rund 4'500 Franken. In den letzten 14 Jahren verdoppelte sich dieser Wert auf rund 9'700 Franken pro Kopf (2004). Überdurchschnittliche Pro-Kopf-Werte im Jahr 2004 zeigen die Kantone Genf, Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg und Bern. Für die Gebietsebene der Gemeinden liegen keine statistisch konsolidierten Bilanzdaten vor, womit auf Schätzungen zurückgegriffen werden muss. Das Wachstum der Schulden der Gemeinden hat nie die Dynamik der Bundes- oder Kantonsverschuldung angenommen. Zwischen 1990 und 2004 erhöhten sich die Gemeindeschulden von 29 auf 39 Milliarden. Die aktuelle Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden liegt im Durchschnitt bei knapp 5'300 Franken. Bei der separaten Betrachtung der in der Finanzstatistik erfassten Städte und Kantonshauptorte zeigt sich eine viel höhere Pro-Kopf-Verschuldung (12'000 Franken), als bei den Gemeinden insgesamt. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass Städte soziodemografische Sonderlasten zu tragen haben, welche im geltenden Finanzausgleichssystem nicht abgegolten werden. Des Weiteren erbringen sie öffentliche Leistungen, welche oft auch von Einwohnern umliegender Gemeinden und Kantone konsumiert, von diesen aber nicht immer in entsprechendem Umfang mitfinanziert werden.

Fast 40 Prozent des Schuldenanstiegs des Bundes gehen auf Defizite in der Finanzrechnung zurück. Neben den Defiziten in der Finanzrechnung haben auch andere Gründe zum Anstieg der Verschuldung geführt. Dazu zählen Umstrukturierungen und Sanierungen von öffentlichen Unternehmen, Ausfinanzierungen von Pensionskassen oder Darlehen an die ALV. Solche Probleme stellten sich mehrheitlich bei Bund und Kantonen, was auch das stärkere Schuldenwachstum bei diesen Gebietsebenen erklärt. Bei den Gemeinden bestanden kaum Altlasten durch ehemalige Regiebetriebe, Sanierungszuschüsse an kommunale Unternehmungen waren nur ausnahmsweise zu verzeichnen. Insgesamt lässt sich sagen, dass oft keine exakte Übereinstimmung mit dem Zeitpunkt besteht, in denen solche Probleme auftraten und in denen sie sich in Form des Schuldenanstiegs auch manifestierten. Deshalb ist eine vollumfängliche Erklärung des Schuldenanstiegs in einem einzelnen Jahr sehr schwierig.

Aus den internationalen Vergleichen lässt sich Folgendes feststellen: Erstens ist das Niveau der öffentlichen Verschuldung in der Schweiz immer noch vergleichsweise tief. Zweitens war die Zunahme der Verschuldung in den betrachteten 14 Jahren aber viel ausgeprägter als in anderen Staaten, so dass bei einer unveränderten Fortführung der bisherigen Entwicklung die Schweiz die Toleranzgrenze der Maastrichtkriterien von 60 Prozent des BIP bald einmal überschreiten würde.

An diesem Bild ändert sich auch nichts, wenn anstelle der Bruttoverschuldung auf die Nettoverschuldung abgestellt wird, d.h. von den Bruttoschulden das Finanzvermögen in Abzug gebracht wird. Die beiden Reihen der Brutto- und Nettoverschuldung haben sich gleichläufig entwickelt. Der Einbezug der Vermögensseite in die Schuldenbetrachtung wirft zum Teil beträchtliche Bewertungsprobleme auf. Zudem stellt sich die Frage nach der Abgrenzung des Finanz- vom Verwaltungsvermögen. Seit 1991 stieg die Nettoverschuldung kontinuierlich an. 2004 lag die Nettoverschuldung der öffentlichen Haushalte bei 152 Milliarden oder 34 Prozent des BIP. Zieht man von der Nettoschuld noch zusätzlich das Verwaltungsvermögen ab, stellt man fest, dass zu Beginn der 90er-Jahre das Finanz- und Verwaltungsvermögen noch deutlich die Bruttoschulden überstiegen. Heute dürfte die Summe aus dem Finanz- und Verwaltungsvermögen die Bruttoschulden nicht mehr übersteigen.

In einem Gutachten des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen (IFF) wurde die Möglichkeit des Erstellens einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz geprüft. In dieser Bilanz sollen bei den Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden neben dem Finanzvermögen auch wichtige Teile des Verwaltungsvermögens, so insbesondere Beteiligungen sowie Investitionen in Sachgüter und in das Humankapital, mitberücksichtigt werden. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass eine Verrechnung von verschiedenen Vermögensarten nicht vollumfänglich gemacht werden kann und somit eine Erstellung von solchen Bilanzen nicht statthaft wäre. Angesichts der vielen Vorbehalte, welche gegenüber der Nettoschulden-Betrachtung gemacht werden müssen, bleibt die Bruttoverschuldungsquote ein brauchbarer Indikator für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik.

Die Ergebnisse und Schätzungen für die Entwicklung der Bruttoschulden von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen für die Periode 2005-09 deuten auf eine Stabilisierung der nominellen Beträge hin. Ab 2006 zeichnet sich auf Bundes- und Kantonsebene eine klare Verbesserung der Haushaltssituation ab, die sich 2009 auch bei den Sozialversicherungen, bedingt durch die vorgesehene MWSt-Erhöhung für die IV, bemerkbar machen dürfte. Die konsolidierten öffentlichen Haushalte inkl. Sozialversicherungen rechnen für 2009 mit einem praktisch ausgeglichenen Rechnungsergebnis. Diese deutliche Reduktion der Defizite wird dank der erwarteten konjunkturellen Erholung bei den Einnahmen und den positiven Auswirkungen der Sanierungsmassnahmen auf der Ausgabenseite erreicht. Die Entlastung der öffentlichen Haushalte wird sich entsprechend erfreulich auf die Schuldensituation auswirken. Im Jahr 2009 wird die Bruttoverschuldung der öffentlichen Haushalte auf 236 Milliarden oder 46 Prozent des BIP geschätzt. Zusätzlich ergibt sich durch die Ausschüttung der «überschüssigen» Goldreserven der SNB im Jahre 2005 bei den Kantonen eine Reduktion der Schulden. Mögliche weitere Auswirkungen auf den Schuldenstand der öffentlichen Haushalte sollte mittelfristig die Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben. Dies wird durch eine bessere Steuerung der Ausgaben erreicht.

Die Verschuldung stellt ein langfristiges Phänomen dar. Sie entsteht in der Regel über viele Jahre und kann auch nur über eine längere Periode spürbar beeinflusst werden. Aus diesem Grund ist es wichtig, in der Analyse den Blick auch in die fernere Zukunft zu richten. Für die langfristigen Projektionen bis 2025 werden Langfristszenarien, Generationenbilanzen sowie eigene Schätzungen herangezogen, wobei die verfügbaren Datenquellen der Abbildung der langfristigen Entwicklung enge Grenzen setzen. Der finanzielle Mehrbedarf der Sozialversicherungen bis ins Jahr 2025 wird im Gegenwert von 2,7 BIP-Prozenten geschätzt, wovon drei Viertel auf die AHV entfallen. Ohne korrigierende Massnahmen auf der Leistungs- und/oder Finanzierungsseite, würden die obligatorischen öffentlichen Sozialversicherungen gewichtige Ausgabenüberschüsse registrieren. Diese würden zu einer Bruttoverschuldung der Sozialversicherungen im Jahr 2025 von rund 125 Milliarden oder 15 Prozent des BIP führen.

Zur Messung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen werden zwei verschiedene Indikatoren vorgestellt: die Generationenbilanz oder das Konzept der Finanzierungslücke (Fiscal Gap-Ansatz). Diese Indikatoren setzen jeweils voraus, dass in der langen Frist die Ausgaben durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden. Als Grundlage für die Berechnungen benötigen sie Projektionen der Ausgaben und Einnahmen über einen sehr langen Zeitraum (z.B. 50 Jahre). Für eine bevorzugte Verwendung des Konzepts der Finanzierungslücke sprechen im Wesentlichen zwei Gründe: Da sich dieser Ansatz zum einen auf die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung des Staates abstützt, bewegt er sich im Rahmen der gängigen Konzepte der Haushaltsplanung und ist damit leichter interpretierbar. Zum anderen kann der Ansatz für verschiedene Zeithorizonte verwendet werden.

Die EFV erarbeitet zurzeit einen Nachhaltigkeitsbericht auf der Basis der Finanzierungslücke. Es werden Einnahmen- und Ausgabenprojektionen über einen Zeithorizont von 50 Jahren erstellt. Der Nachhaltigkeitsbericht will aufzeigen, wie gross der finanzpolitische Handlungsbedarf angesichts der demografischen Herausforderung unter den heute geltenden gesetzlichen Regelungen längerfristig ist. Während der Nachhaltigkeitsbericht eine Art Auslegeordnung darstellt, sollen die sog. Entwicklungsszenarien Handlungsoptionen in einem bestimmten Aufgabengebiet aufzeigen.

Die rasante Zunahme der Verschuldung von Bund, Kantonen und Gemeinden inklusive Sozialversicherungen in den letzten fünfzehn Jahren hat zu berechtigter Besorgnis Anlass gegeben. Das Hauptproblem der Verschuldung liegt darin, dass die Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik wegen der Belastung mit Passivzinsen und Schuldenrückzahlungen erheblich eingeschränkt wird. Auf Bundes- und Kantonsebene bestehen schon Mechanismen, die auf eine nachhaltige Haushaltspolitik zielen. Mit der Schuldenbremse des Bundes wird eine Stabilisierung der absoluten Verschuldung angestrebt, wobei ausserordentliche Ausgaben zu einer Zunahme ausserordentliche Einnahmen zu einer Reduktion der absoluten Schuldenhöhe führen können. Auch einige Kantone kennen Budgetbeschränkungen in der Form verschiedenartiger Regelbindungen. Als Grundregel streben die meisten Kantone den Ausgleich der laufenden Rechnung an, wobei in mehreren Kantonen der Konjunktur Rechnung getragen wird. Kantone und Gemeinden können auf Grund des Steuerwettbewerbs ihre Steuern nicht beliebig erhöhen. Dies zwingt sie zu einer nachhaltigen Budgetpolitik und möglichst tiefen Steuersätzen. Eine zurückhaltende Ausgabenpolitik und eine konsequente Priorisierung der Aufgaben werden sich auch hier positiv auf die Schuldenentwicklung auswirken.

Weitergehende Massnahmen sind jedoch notwendig, um die Stabilisierung der absoluten Schulden zu erreichen. Der Bundesrat leitete deshalb grundlegende Reformen ein, mit dem Ziel, den Bundeshaushalt dauerhaft zu sanieren und finanzpolitische Postulate umzusetzen, mit denen das Wirtschaftswachstum mittelfristig erhöht werden kann. Dazu zählen die systematische Überprüfung sämtlicher Aufgabengebiete des Staates, das Vortreiben der Reformen in den grossen Aufgabengebieten (wie z. B. IV- und AHV-Revisionen, Steuerreformen, Aufgabenentflechtungen) sowie die Verwaltungsreform. Die konsequente Umsetzung dieser Reformen ist eine zentrale Voraussetzung, um die Stabilisierung zu erreichen und auch langfristig zu sichern. Zudem müssen Ausfinanzierungen, Umstrukturierungen, Sanierungen und Rekapitalisierungen nun abgeschlossen werden und weitere, nicht verkraftbare Altlasten vermieden werden. Diese haben wesentlich zur Schuldendynamik beigetragen. Letztlich soll sichergestellt werden, dass die Vorschüsse an den FinöV-Fonds und die gewährten Darlehen an die ALV auch tatsächlich über zweckgebundene Einnahmen beziehungsweise Überschüsse zurück bezahlt werden.

Wichtig ist, dass die Stabilisierung der Verschuldungsquote nachhaltig gelingt und die Gründe für einen weiteren Schuldenanstieg früh erkannt werden. Laufende und vorgesehene Verpflichtungen sind deshalb in die Beurteilung mit einzubeziehen und die erforderlichen Reformen (insbesondere bei der Sozialen Sicherheit) rechtzeitig an die Hand zu nehmen. Nur auf diese Weise sind die Finanzen der öffentlichen Haushalte dauerhaft ins Gleichgewicht zu bringen, ein weiterer Anstieg der Verschuldung zu vermeiden und Spielraum für die Bewältigung neuer Herausforderungen zu schaffen. Deshalb soll auch die Berichterstattung über die Schuldenentwicklung auf der Basis des vorliegenden Berichtes weitergeführt und ein solcher in regelmässigen Abständen publiziert werden.

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	1
2. WIRTSCHAFTSPOLITISCHE BETRACHTUNGEN ZUR STAATSVerschULDUNG	2
3. ENTWICKLUNG DER BRUTTOSCHULDEN IN DER SCHWEIZ (1950-2004)	4
3.1 Definition der Bruttoschuld	4
3.2 Überblick über die nominelle Entwicklung der Bruttoschulden	5
3.3 Ursachen des Schuldenanstiegs	6
3.4 Bedeutung des Rechnungssaldos für die Schuldenentwicklung	7
3.5 Die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Passivzinsen	8
3.6 Entwicklung der Bruttoschulden nach Gebietsebenen (1990-2004)	9
3.6.1 Bund	10
3.6.2 Kantone	13
3.6.3 Gemeinden	16
3.6.4 Sozialversicherungen	17
3.7 Internationale Vergleiche	19
4. ENTWICKLUNG DER NETTOSCHULD	21
4.1 Die Abgrenzung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen	21
4.2 Entwicklung der Nettoschulden nach Gebietsebenen	22
4.2.1 Bund	23
4.2.2 Kantone	24
4.2.3 Gemeinden	24
4.3 Die Entwicklung der Schulden unter Einbezug des Finanz- und Verwaltungsvermögens	25
4.4 Zur Frage einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz	27
5. MITTELFRISTIGE ENTWICKLUNG DER BRUTTOSCHULDEN (2005-2009)	29
5.1 Bund	29
5.2 Kantone	31
5.3 Gemeinden	33
5.4 Sozialversicherungen	33
6. LANGFRISTIGE ENTWICKLUNG DER BRUTTOSCHULDEN (BIS 2025)	35
6.1 Extrapolationen für Bund, Kantone und Gemeinden	35
6.2 Entwicklungsperspektiven der Sozialversicherungen	36
6.3 Empirische Studien zur Nachhaltigkeit	38
6.3.1 Generationenbilanz	39
6.3.2 Konzept der Finanzierungslücke	39
6.3.3 Würdigung	40
7. MASSNAHMEN UND STRATEGIEN FÜR EINE NACHHALTIGE HAUSHALTPOLITIK	41
7.1 Massnahmen zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen	41
7.1.1 Rechnungsmodelle und Weiterentwicklung der Finanzstatistik	41
7.1.2 Langfristige Indikatoren	41
7.2 Regeln und Instrumente für eine nachhaltige Haushaltspolitik	42
7.2.1 Mechanismen zur Schuldenbegrenzung	42
7.2.2 Weitere Instrumente und Regeln	43
7.3 Die Sanierungsstrategie des Bundes	43
7.4 Schuldenstrategie der Kantone und der Gemeinden	45

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

47

ANHÄNGE

48

A) Postulate	48
B) Tabellen	50
B.1) Entwicklung der Bruttoschulden (Bund, Kantone, Gemeinden)	50
B.2) Brutto-, Nettoschulden und Finanzvermögen des Bundes	51
B.3) Erklärung Schuldenanstieg Bund zwischen 1990 und 2004	52
B.4) Bruttoschulden der Kantone	53
B.5) Bruttoschulden der Städte und Kantonshauptorte	54
B.6) Nettoschulden von Bund, Kantonen und Gemeinden	55
B.7) Finanzvermögen von Bund, Kantonen und Gemeinden	56
B.8) Nettoschulden der Städte und Kantonshauptorte	57
C) Gutachten IFF	58
D) Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Verkehr	61
E) Überblick über die Schuldentheorie	63
E.1) Verschuldungsgrenzen	63
E.2) Auswirkungen der Staatsverschuldung auf die Wirtschaft	64
E.3) Kennzahlen zur Bewertung des «Crowding out» in der Schweiz	68
E.4) Verteilungswirkung	71
F) Abkürzungsverzeichnis	73
G) Weiterführende Literatur und Datenquellen	74

1. Einleitung

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone und Gemeinden) ist seit 1990 stark gewachsen. So beliefen sich die Bruttoschulden im Jahre 2004 auf nahezu 240 Milliarden gegenüber 98 Milliarden im Jahre 1990. Diese starke Zunahme der Bruttoschulden liess die Verschuldungsquote auf fast 54 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) ansteigen (1990: 29,9%). Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Schweiz immer noch in einer günstigen Lage, was das Niveau der Verschuldung angeht. Stellt man in der Beurteilung auf die Entwicklung der letzten 14 Jahre ab, ist das Resultat für die Schweiz weniger vorteilhaft. So würde bei unveränderter Fortführung der bisherigen Entwicklung die Toleranzgrenze der Maastrichtkriterien von 60 Prozent des BIP bald einmal überschritten.

Der Anstieg der Verschuldung hat verschiedene Gründe. Ein Teil des Schuldenzuwachses ist auf Finanzierungslücken der öffentlichen Haushalte zurückzuführen. Andere Ursachen wie Ausfinanzierungen von Pensionskassen, Ausgliederungen, Umstrukturierungen und Sanierungen von öffentlichen Unternehmen sowie buchungstechnische Vorgänge haben ebenfalls zur Verschuldung beigetragen. In vielen Fällen wurde damit den Erfordernissen eines transparenten Ausweises bereits bestehender staatlicher Verpflichtungen Beachtung geschenkt, d.h. bereits bestehende Schulden werden neu explizit ausgewiesen.

Die Verschuldung ist ein langfristiges Phänomen. Sie entsteht in der Regel über viele Jahre und kann auch nur über eine längere Periode spürbar beeinflusst werden. Aus diesem Grund ist es wichtig, in der Analyse den Blick auch in die fernere Zukunft zu richten. Im Hinblick auf die Alterung der Bevölkerung und deren Rückwirkung auf die öffentlichen Haushalte ist es nötig, die laufenden und vorgesehenen Verpflichtungen in die Beurteilung mit einzubeziehen und eine Priorisierung der gesamten Ausgaben vorzunehmen. Erforderliche Reformen müssen vorausschauend an die Hand genommen werden. Nur auf diese Weise sind die Finanzen der öffentlichen Haushalte dauerhaft ins Gleichgewicht zu bringen, die Verschuldung in die gewünschte Richtung zu beeinflussen und Spielraum für die Bewältigung neuer Herausforderungen zu schaffen.

Der Bericht enthält eine Auslegeordnung der verschiedenen Aspekte der Verschuldung. Nach kurzen wirtschaftspolitischen Betrachtungen zur Verschuldung folgt eine ausführliche Darstellung der zahlenmässigen Entwicklung der Verschuldung auf den verschiedenen Gebietsebenen und der Sozialversicherungen. Dabei wird auch auf die Vermögensseite eingegangen. Überlegungen zur langfristigen Entwicklung sowie zu finanzpolitischen Strategien des Bundesrates und der Kantonsregierungen schliessen den Bericht ab.

Der Bericht erstreckt sich über den Zeitraum zwischen 1950 und 2025. Zwischen 1950 und 1970 erlauben die verfügbaren Daten, die Entwicklung der Schulden nur in Fünfjahresschritten abzubilden. Ab 1970 liegt eine durchgehende Zeitreihe vor. Kapitel 3 deckt den Zeitraum zwischen 1950 und 2004 ab, wobei das Hauptaugenmerk auf der Periode zwischen 1990 und 2004 liegt. Zwischen 2005 und 2009 (Kapitel 5) beruhen die Schätzungen auf den verfügbaren Finanzplandaten von Bund, Kantonen und Gemeinden (Ausnahme: Rechnungsergebnis Bund 2005). Für die langfristigen Projektionen bis 2025 (Kapitel 6) werden Langfristszenarien, Generationenbilanzen sowie eigene Schätzungen herangezogen, wobei auch hier die verfügbaren Quellen der Abbildung der langfristigen Entwicklung enge Grenzen setzen.

2. Wirtschaftspolitische Betrachtungen zur Staatsverschuldung

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, welche Gefahren aus wirtschaftspolitischer Sicht von der Staatsverschuldung ausgehen können. Eine ausführliche Darstellung der wissenschaftlichen Lehrmeinungen zur Verschuldung erfolgt im Anhang E.

Konsens besteht in der ökonomischen Theorie darüber, dass ein andauernder Anstieg der Verschuldungsquote (Schulden in % des BIP) gegen das Prinzip einer nachhaltigen Finanzpolitik verstösst. Wenn der Staat durch fortdauernde Defizite einen immer grösseren Anteil der privaten Ersparnis beansprucht, werden die Zinsen in die Höhe getrieben. Zudem erleidet der Staat einen Vertrauensverlust an den Finanzmärkten, sein Rating verschlechtert sich und er muss eine höhere Risikoprämie tragen. Werden keine Sanierungsbemühungen unternommen, so droht eine Beschleunigung der Staatsverschuldung und der Staat gerät in eine unkontrollierbare Schuldenspirale. Für die Verschuldung gibt es eine theoretische Obergrenze, welche in der Zahlungsunfähigkeit des Staates (Staatsbankrott) zu sehen ist. Der Staat sollte jederzeit in der Lage sein, die laufenden Zinszahlungen und die fälligen Schuldentrückzahlungen leisten zu können. Steigende Staatsschulden erhöhen das Risiko zukünftiger Steuererhöhungen und/oder reduzierter staatlicher Leistungen für öffentliche Dienste und Infrastruktur. Dadurch leidet die Standortqualität eines Landes, das Vertrauen der Investoren droht bei unkontrollierter Schuldenwirtschaft des Staates Schaden zu nehmen. All dies wirkt sich negativ auf die Wachstumsaussichten aus.

In der Theorie wird auch auf die Gefahr des «crowding out» hingewiesen. Durch die mit der Nachfrage des Staates nach Kapital einhergehende Zinserhöhung werden private Investitionen verdrängt. Dies ist insbesondere dann schädlich, wenn konsumtive Staatsausgaben private Investitionen verdrängen und somit das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft verringert wird. In der Schweiz kann statistisch für die neunziger Jahren kein «crowding out» nachgewiesen werden (vgl. Anhang E.3). Zudem spricht der traditionell hohe Ertragsbilanzüberschuss der Schweiz gegen eine Verdrängung privater Investitionen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die neunziger Jahre von einem schwachen Wirtschaftswachstum mit geringer privater Kapitalnachfrage geprägt waren. Bei einem Anziehen der Konjunktur und entsprechender privater Nachfrage nach Kapital könnte das Zusammentreffen von staatlicher und privater Kapitalnachfrage durchaus zins-treibend wirken.

In der Schweiz wurde in den letzten Jahrzehnten gegen das Prinzip der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik, welches eine Stabilisierung der Verschuldungsquote verlangt, verstossen. Die Entwicklung gibt zu Besorgnis Anlass. Durch den rasanten Anstieg der Verschuldungsquote von unter 30 Prozent des BIP 1990 auf 54 Prozent im Jahr 2004 stieg auch die Last des Schuldendienstes. Ein immer grösserer Anteil der Einnahmen muss für die Verzinsung und Rückzahlung der Schuld verwendet werden. Dies schränkt die Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik ein. Die dadurch notwendig werdende Beschränkung der Ausgaben für die eigentliche Aufgabenerfüllung beeinträchtigt die Prioritätensetzung und droht zu Lasten öffentlicher Investitionen zu gehen. Diese Problematik wird eine deutliche Verschärfung erfahren, wenn die Zinsen, ausgehend von ihrem heutigen, relativ tiefen Niveau wieder ansteigen werden. Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung wird die Belastung mit Passivzinsen für die öffentliche Hand unweigerlich zunehmen. Heute belaufen sich die Ausgaben für Passivzinsen von Bund, Kantonen und Gemeinden noch auf rund 7 Milliarden Franken pro Jahr. Dies entspricht einer durchschnittlichen Verzinsung der Gesamtschuld von 2,85 Prozent. Bei jeder Erhöhung der Durchschnittsverzinsung um 1 Prozentpunkt würde die Zinslast somit um 2,5 Milliarden Franken ansteigen.

Die Verschuldungsproblematik wird in Zukunft wegen der zu erwartenden Belastung der öffentlichen Haushalte aufgrund der demografischen Entwicklung noch eine Verschärfung erfahren. Zu den Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden drohen zusätzlich Schulden bei den Sozialversicherungen dazu zu kommen. Bei den Sozialversicherungen zeichnet sich ein erheblicher zusätzlicher Finanzierungsbedarf ab (siehe dazu Kapitel 6).

Deshalb werden Massnahmen auf der Leistungs- und/oder Finanzierungsseite unausweichlich sein. Um den Handlungsbedarf quantitativ erfassen und frühzeitig Massnahmen ergreifen zu können, muss die drohende Finanzierungslücke berechnet werden. Dies soll anhand von geeigneten Indikatoren erfolgen. Das EFD plant, zu diesem Zweck einen Bericht über die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik mit einem Zeithorizont bis 50 Jahre zu erstellen, der erstmals Mitte 2007 veröffentlicht werden soll.

Für die Schweiz als kleine, offene Volkswirtschaft, die im internationalen Wettbewerb bestehen muss, sind ein über einen Konjunkturzyklus ausgeglichener öffentlicher Haushalt sowie eine moderate und vorhersehbare Steuerbelastung von grosser Bedeutung. Dies ist unter anderem auch wichtig als Teil der Rahmenbedingungen für den Standort Schweiz und als Faktor für das Wachstumspotential. Der internationale Steuerwettbewerb lässt keine fortgesetzten Steuererhöhungen zu.

3. Entwicklung der Bruttoschulden in der Schweiz (1950-2004)

Dieses Kapitel steht im Zentrum des vorliegenden Berichtes. Sein Anliegen besteht darin, die Entwicklung der Schulden in den einzelnen Gebietsebenen nachzuzeichnen, unter verschiedenen Aspekten zu beleuchten und die Gründe aufzuzeigen, welche hinter der jeweiligen Entwicklung stehen.

3.1 Definition der Bruttoschuld

Seit 1990 stützt sich die Finanzstatistik auf den Kontenrahmen¹ der öffentlichen Haushalte gemäss Harmonisiertem Rechnungsmodell (HRM) der Kantone². Die Bruttoschulden setzen sich gemäss HRM aus der Summe der laufenden Verpflichtungen, der kurzfristigen Schulden, der mittel- und langfristigen Schulden sowie den Verpflichtungen für Sonderrechnungen (z.B. eigene Anstalten, Pensionskassen oder Stiftungen) zusammen. Anders ausgedrückt entsprechen die Schulden nicht dem gesamten Umfang der Passivseite in der Bilanz, sondern dem Fremdkapital abzüglich der Rückstellungen und der Transitorischen Passiven. Für die nachfolgende Schuldenanalyse wird diese Schuldendefinition angewendet.

Die Definition der Schulden wurde seit 1950 mehrmals geändert. Eine präzise Rückrechnung ist nicht möglich, so dass Strukturbrüche hingenommen werden müssen, um lange Zeitreihen darstellen zu können.

Die Zahlen zu den Bruttoschulden der öffentlichen Haushalte, welche von der Eidg. Finanzverwaltung ermittelt und veröffentlicht werden, setzen sich aus den Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen. Die öffentlichen obligatorischen Sozialversicherungen³ weisen in der konsolidierten Sicht der Finanzstatistik keine Schulden aus, obwohl in der Einzelbetrachtung die IV und die ALV Schulden aufweisen.

Die Schulden der IV sind im Ausweis der Bruttoschulden der öffentlichen Haushalte nicht enthalten. Bekanntlich hat sich die IV beim AHV-Ausgleichsfonds verschuldet. Bei der Konsolidierung wird diese Schuld mit dem Vermögen des Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung verrechnet. AHV und IV weisen als Ganzes nach aussen keine Schulden auf. Es handelt sich um eine interne Verschuldung innerhalb des Sektors der Sozialversicherungen. Die Schulden der ALV werden nicht explizit ausgewiesen. Sie sind in den Schulden von Bund und Kantonen enthalten, weil Bund und Kantone diese Darlehen (seit 2000 nur noch der Bund) gewähren und sich zu diesem Zweck refinanzieren müssen⁴.

Konzeptionell steht diese Art der Schuldenbetrachtung in Einklang mit den internationalen Standards und den Konsolidierungsprinzipien. Weil die Schulden der IV aber von politischer Bedeutung sind, werden sie in Kapitel 3.6, in dem eine desaggregierte Betrachtung nach Gebietsebenen vorgenommen wird, neben den Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden dennoch separat ausgewiesen.

¹ Der Kontenrahmen gliedert sich in eine Bestandesrechnungen (bestehend aus Aktiven und Passiven), eine laufende Rechnung (Aufwand/Ertrag) und eine Investitionsrechnung (Ausgaben/Einnahmen). Wird im Bericht der Begriff Finanzrechnung verwendet, ist die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung ohne buchmässige Posten gemeint.

² Vgl. Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (1981). Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone, Art. 12 Abs.2: „Das Fremdkapital umfasst die Schulden, die Rückstellungen und die transitorischen Passiven.“

³ Zu den obligatorischen öffentlichen Sozialversicherungen zählen die AHV, IV, EO, Mutterschaftsversicherung, ALV und die Familienzulagen in der Landwirtschaft.

⁴ Die Schulden der ALV betrugen in den 90er-Jahren maximal 8,6 Milliarden. Die Arbeitslosenversicherung zahlte bis Ende 2002 die Darlehen zurück, musste sich aber 2004 erneut verschulden.

3.2 Überblick über die nominelle Entwicklung der Bruttoschulden

Die Bruttoschulden der öffentlichen Haushalte betrugen im Jahre 1950 15,3 Milliarden. Mit knapp 60 Prozent (8,9 Milliarden) schlug die Bundesschuld am stärksten zu Buche. Kurz nach Kriegsende überrascht dies nicht, musste der Bund doch vor und während des zweiten Weltkrieges Geld aufnehmen, um die Verteidigungsausgaben zu finanzieren. Das nominelle Bruttoinlandprodukt betrug 1950 21 Milliarden. Somit ergab sich für die Bruttoverschuldungsquote ein Rekordwert von 72,7 Prozent. Diese Quote wurde seither nie mehr erreicht. Bereits fünf Jahre später lag sie nur noch bei 57,5 Prozent und sank bis Anfang der 70er-Jahre des letzten Jahrhunderts auf 37,3 Prozent (vgl. Tabelle 1 und Tabelle B1 im Anhang).

Tabelle 1: Entwicklung der Bruttoschuld von Bund, Kantonen und Gemeinden (1950-2004)

Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf	Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf
1950	15'292	72.7%	3'258	1994	160'340	43.6%	22'786
1955	16'820	57.5%	3'378	1995	169'793	45.6%	23'979
1960	20'037	49.9%	3'737	1996	179'738	48.1%	25'296
1965	24'882	38.0%	4'187	1997	190'671	50.1%	26'805
1970	36'313	37.3%	5'794	1998	206'558	52.9%	28'963
1975	60'999	40.5%	9'526	1999	199'287	50.1%	27'807
1980	79'543	43.4%	12'457	2000	207'428	49.9%	28'773
1985	92'217	38.1%	14'115	2001	208'319	49.3%	28'595
1990	98'044	29.9%	14'426	2002	227'900	52.9%	31'036
1991	109'613	31.9%	15'932	2003	233'514	53.7%	31'534
1992	129'250	36.8%	18'616	2004	238'643	53.5%	32'015
1993	147'377	41.1%	21'087				

Bereinigungen

Bund: 1993-01: Schulden gemäss Staatsrechnung abzüglich die vom Bund vorfinanzierten Kantonsdarlehen ALV
2000-04: inkl. Schulden der ETH

Kantone: 2001-04: BL und GE korrigiert aufgrund spezieller Buchhaltungspraxis, insbesondere bei den Steuereinnahmen

Gemeinden: 1950-04: Schätzung

Quelle: EFV (vgl. Tabelle B1 im Anhang).

1970 betrugen die Bruttoschulden der öffentlichen Haushalte 36,3 Milliarden. Jede Gebietskörperschaft trug etwa zu einem Drittel zur Verschuldung bei. Der Anteil der Gemeinden an den Schulden der öffentlichen Haushalte war im Vergleich zu heute sehr hoch⁵. In den folgenden Jahren stieg die gesamte Verschuldung merklich an und erhöhte sich zwischen 1970 und 1980 auf 79,5 Milliarden. Der Bund war mit knapp 40 Prozent an den Gesamtschulden beteiligt. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der öffentlichen Verschuldung lag in diesem Zeitraum bei über acht Prozent.

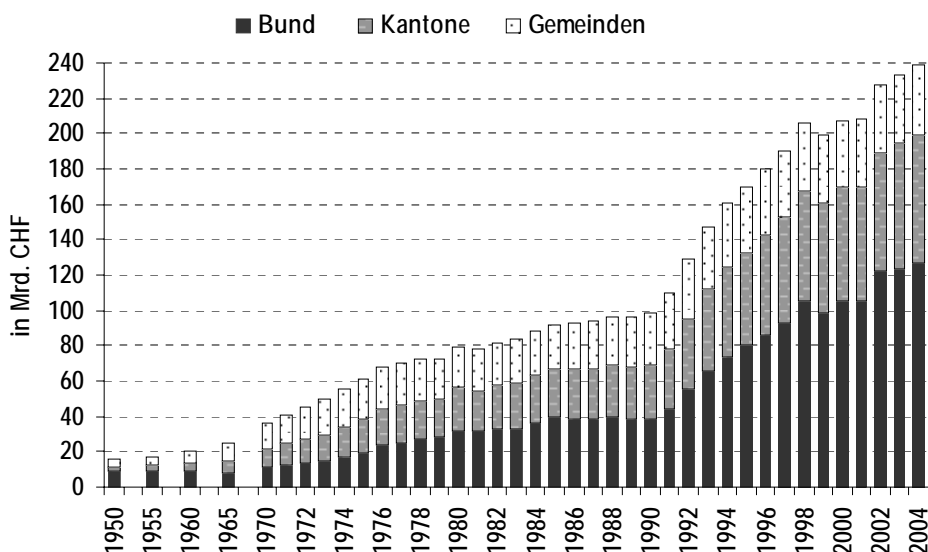
Zwischen 1980 und 1990 flachte das Schuldenwachstum ab, die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten sanken auf knapp 2 Prozent. Die Gesamtschulden erreichten 1990 eine Höhe von 98 Milliarden oder 29,9 Prozent des BIP. Die Verteilung zwischen den Gebietsebenen blieb unverändert.

Die zweite Phase eines starken Schuldenwachstums wurde Anfang der 90er-Jahre eingeleitet. Die Bundesschuld nahm am deutlichsten zu, und ihr Anteil an den Gesamtschulden von Bund, Kantonen und Gemeinden erhöhte sich auf 50 Prozent. Die Bruttoverschuldungsquote der öffentlichen Haushalte stieg von 29,9 Prozent (1990) auf 49,9 Prozent (2000). In absoluten Zahlen entsprach dies einer Zunahme um knapp 110 Milliarden auf insgesamt 207 Milliarden. Im Jahr 2004 lag die Bruttoschuld bei 239 Milliarden bzw. bei

⁵ Vgl. Kapitel 3.6.3.

53,5 Prozent des BIP. Untenstehende Grafik zeigt deutlich die starke Zunahme der Bruttoschulden seit 1990.

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



3.3 Ursachen des Schuldenanstiegs

Betrachtet man die Entwicklung der Schulden in der Schweiz, stösst man im Wesentlichen auf zwei Gründe des Schuldenanstiegs: Zum einen konnten die laufenden Ausgaben der Finanzrechnung (finanzwirksame Ausgaben der laufenden und der Investitionsrechnung) nicht durch Einnahmen oder eigene Mittel gedeckt werden, und zum andern führten verschiedene Bilanzoperationen im Zuge von Ausfinanzierungen, Umstrukturierungen und Sanierungen von öffentlichen Unternehmungen, Pensionskassen oder Kantonalbanken zu einem Schuldenanstieg.

Hinter der unterschiedlichen Dynamik von Einnahmen und Ausgaben stehen die bekannten Gründe wie

- die vielen neuen Aufgaben, wie zum Beispiel der Umweltschutz, welche den öffentlichen Haushalten in den letzten Jahren übertragen wurden, ohne dass die bestehenden Aufgaben einer kritischen Überprüfung unterzogen worden wären
- Investitionsprojekte der öffentlichen Hand, welche zu Folgekosten führten, sowie
- die Wachstumsschwäche der schweizerischen Volkswirtschaft, welche sich zum Einen in einer verlangsamten Entwicklung der staatlichen Einnahmen und zum Anderen in einem verschärften Anstieg der Schuldenquote niederschlug.

3.4 Bedeutung des Rechnungssaldos für die Schuldenentwicklung

Das Anliegen in Abschnitt 3.4 ist es, die Bedeutung der Finanzierungsdefizite für die Schuldenentwicklung aufzuzeigen. Zu diesem Zweck wird der Schuldenanstieg in Zeiträumen von fünf Jahren den kumulierten Rechnungsabschlüssen in denselben Zeiträumen gegenübergestellt. Um den aktuellen Schuldenanstieg darstellen zu können und die gewählte Abgrenzung in Fünfjahresperioden beizubehalten, werden in Grafik 2 für das Jahr 2005 das effektive Rechnungsergebnis des Bundes und Schätzungen zu den Kantonen und Gemeinden in die Beurteilung miteinbezogen.

Der Rechnungssaldo beeinflusst zwar direkt den Schuldenstand der öffentlichen Haushalte, weil Defizite durch Neuverschuldung gedeckt werden müssen. Der gesamte Schuldenanstieg lässt sich dadurch aber nicht erklären. Die anderen Gründe, welche beim Bund in den 90er-Jahren zum drastischen Schuldenanstieg beigetragen haben, werden in Kapitel 3.6.1 näher beschrieben.

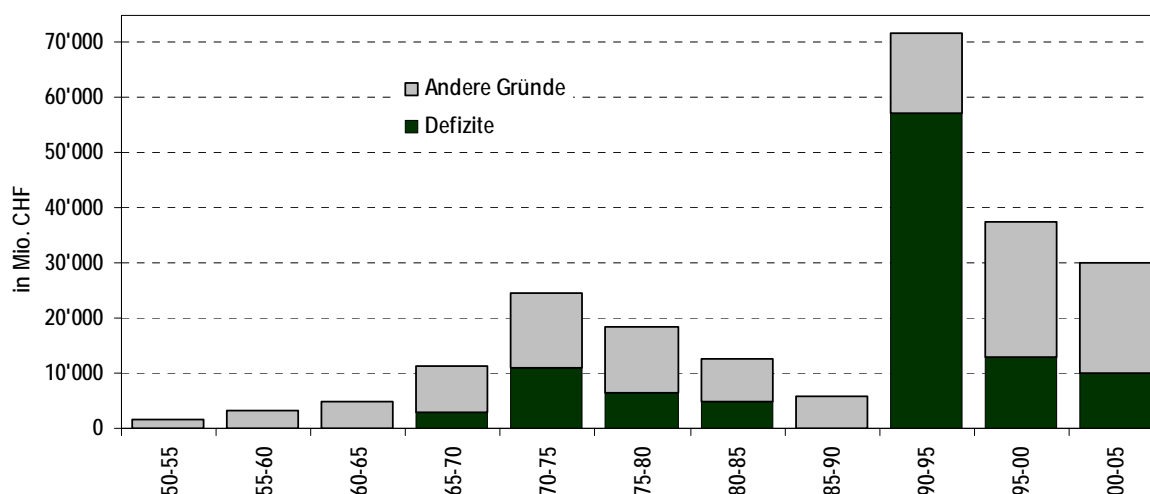
Seit 1950 sind die Bruttoschulden um mehr als 200 Milliarden⁶ angestiegen. Betrachtet man den Schuldenanstieg in Zeitabschnitten von fünf Jahren und vergleicht man diesen mit den kumulierten Rechnungsabschlüssen der öffentlichen Haushalte, stellt man fest, dass zwischen 1950 und 1965, in denen Einnahmenüberschüsse bestanden haben, andere Gründe für den Schuldenanstieg verantwortlich sind. In dieser Zeit haben die öffentlichen Haushalte, mit wenigen Ausnahmen, immer positive Rechnungssaldi ausgewiesen. Die Bruttoschulden haben dennoch um neun Milliarden zugenommen (vgl. Grafik 2).

Zwischen 1965 und 1985 können ca. 30 Prozent des Schuldenanstiegs mit den kumulierten Defiziten erklärt werden. In der Periode 1985-90 taucht wiederum das Phänomen auf, dass die öffentlichen Haushalte Überschüsse in der Finanzrechnung ausweisen und trotzdem die Schulden um knapp 6 Milliarden zunehmen.

Die grösste Schuldenzunahme (+ 72 Milliarden) innert fünf Jahren ist zwischen 1990 und 1995 zu beobachten. Auf den drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden erklären die Defizite knapp 80 Prozent des Schuldenanstiegs.

Zwischen 1995 und 2005 lässt sich nur ein Drittel des Schuldenanstiegs auf die kumulierten Defizite der öffentlichen Haushalte zurückführen.

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



⁶ Vgl. Tabelle B.1 im Anhang.

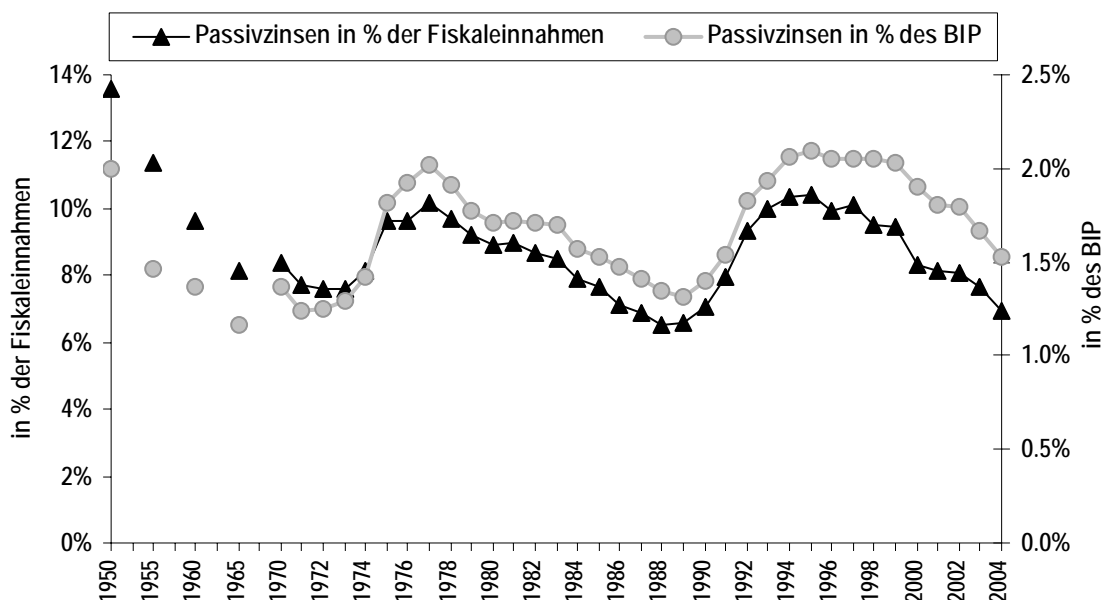
3.5 Die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Passivzinsen

Die Belastung durch Passivzinsen ist ein wichtiger Indikator für die Handlungsspielräume eines Staates. Die Passivzinsen stehen in Konkurrenz mit der eigentlichen Aufgabenerfüllung. Je höher die Passivzinsen in Prozenten der Einnahmen sind, umso stärker wird der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand eingeschränkt. Liegen die aktuellen Zinssätze unter dem langfristigen Mittel, wie dies gegenwärtig der Fall ist, so besteht die Gefahr, dass die zukünftige Zinslast unterschätzt wird. Bei einem Zinsanstieg werden die finanzpolitischen Handlungsspielräume bei einer gegebenen Verschuldung dann zusätzlich eingeschränkt werden.

Wie bei der Verschuldung ist es auch bei den Passivzinsen sinnvoll, sie in Prozenten von bestimmten Größen wie beispielsweise den Fiskaleinnahmen oder dem Bruttoinlandprodukt auszudrücken. Auf diese Weise kann die Vergleichbarkeit im Zeitablauf hergestellt werden.

Der Verlauf der Passivzinsen in Prozenten der Fiskaleinnahmen und des BIP weist Gemeinsamkeiten auf. Was das Muster des Auf und Ab im Zeitablauf angeht, widerspiegeln sich hier die Einflüsse der Schwankungen der Zinssätze und des BIP sowie der Schuldenentwicklung. In zwei Phasen mussten in den letzten 30 Jahren mehr als 10 Prozent der Fiskaleinnahmen für den Schuldendienst aufgewendet werden. Die noch höheren Werte in den fünfziger Jahren gingen auf das Konto der hohen Verschuldungsquote. Bis ins Jahr 1965 reduzierte sich das Verhältnis von Passivzinsen und Fiskaleinnahmen auf knapp die Hälfte (8,1%). Erst zu Beginn der siebziger Jahre begann die jährliche Wachstumsrate der Passivzinsen stark anzusteigen und im Jahre 1977 lag der Anteil der Passivzinsen in Prozent der Fiskaleinnahmen bei 10,2 Prozent. In den achtziger Jahren sank dieses Verhältnis kontinuierlich und erreichte 1988 einen neuen Tiefstwert (6,5%).

Grafik 3: Entwicklung der Passivzinsen (1950 – 2004)



Zu Beginn der neunziger Jahre nahmen die Passivzinsen wieder stark zu. Die Quotienten erreichten im Jahre 1995 einen neuen Höchstwert von 10,4 bzw. 2,1 Prozent. Verstärkt wurde dieser Effekt durch ein schwaches Wachstum der Fiskaleinnahmen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es über den Beobachtungszeitraum zwei Phasen mit überdurchschnittlichem Wachstum des Quotienten gab. Einmal in der Zeit zwischen 1972 und 1975 und das zweite Mal zwischen 1990 und 1994. Gründe hierfür waren zusätzlich

zur Zunahme der absoluten Schuldenhöhe, die hohe Inflation, die mit ihr einhergehenden hohen Zinssätze sowie das schwache BIP-Wachstum.

In Prozent des BIP lagen die Passivzinsen seit 1970 immer zwischen 1 und 2 Prozent. Der Rückgang beider Kurven seit Mitte der neunziger Jahre ist hauptsächlich auf das tiefe Zinsniveau zurückzuführen.

Im folgenden Zahlenbeispiel für den Bund soll veranschaulicht werden, welche finanziellen Mehrbelastungen ein Zinsanstieg in sich birgt.

Der Bund hat 2004 für Passivzinsen 3,2 Milliarden Franken ausgegeben. Lägen die Zinssätze heute auf dem hohen Niveau der frühen neunziger Jahre, so würden die Ausgaben für Passivzinsen gut zwei Milliarden höher ausfallen und das Verhältnis zwischen Passivzinsen und Fiskaleinnahmen beläufte sich auf rund 12 Prozent. Auch wenn ein Anstieg der Zinssätze sich nur mit zeitlicher Verzögerung in den Ausgaben für Passivzinsen niederschlägt, widerspiegeln diese Zahlen die Risiken, die vom erreichten Schuldenstand ausgehen. Eine solche Entwicklung würde den Budgetspielraum merklich einschränken und das Gleichgewicht der Bundesfinanzen hochgradig gefährden.

3.6 Entwicklung der Bruttoschulden nach Gebietsebenen (1990-2004)

In Abschnitt 3.6 konzentriert sich die Beobachtung auf den Zeitraum zwischen 1990 und 2004. Für die Gebietsebene der Gemeinden liegen keine gesamten konsolidierten Bilanzdaten vor, womit auf Schätzungen zurückgegriffen werden muss. Diese beruhen auf der Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung für die Städte und Kantonshauptorte sowie auf den Rechnungen von ca. 1500 weiteren Gemeinden die jährlich bearbeitet werden.

In diesem Abschnitt werden alle Gebietsebenen inkl. die obligatorischen Sozialversicherungen einzeln betrachtet. Gemäss der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) setzen sich die öffentlichen Haushalte aus dem Zentralstaat, den Gliedstaaten und lokalen Behörden sowie den obligatorischen öffentlichen Sozialversicherungen zusammen. Im Fall der Schweiz sind dies:

- der Bund (Zentralstaat)
- die Kantone und die Gemeinden (Kantonal- und Kommunalbehörden)
- die AHV, IV, EO, Mutterschaftsversicherung, ALV, Familienzulagen in der Landwirtschaft (= obligatorische öffentliche Sozialversicherungen)

Wie bereits erwähnt (vgl. Kapitel 3.1), werden in der von der EFV herausgegebenen Finanzstatistik unter den Schulden der öffentlichen Haushalte für die obligatorischen Sozialversicherungen keine Schulden ausgewiesen. Um aber der Bedeutung der Schulden der IV Rechnung zu tragen, werden in der nachstehenden Tabelle die Schulden der IV (= Stand des IV-Kapitalkontos) gesondert ausgewiesen.

Tabelle 2: Entwicklung der Bruttoschuld und der IV-Schulden (1990-2004)

Jahr	Schulden von Bund, Kantonen u. Gemeinden (in Mio. CHF)	in % des BIP	Schulden der IV (in Mio. CHF)
1990	98'044	29.9%	0
1991	109'613	31.9%	0
1992	129'250	36.8%	0
1993	147'377	41.1%	180
1994	160'340	43.6%	805
1995	169'793	45.6%	1 148
1996	179'738	48.1%	1 575
1997	190'671	50.1%	2 190
1998 ¹⁾	206'558	52.9%	686
1999	199'287	50.1%	1 485
2000	207'428	49.9%	2 305
2001	208'319	49.3%	3 313
2002	227'900	52.9%	4 502
2003 ²⁾	233'514	53.7%	4 450
2004	238'643	53.5%	6 036

1) IV: 2'200 Millionen zu Lasten des Kapitals EO

2) IV: 1'500 Millionen zu Lasten des Kapitals EO

Quelle: EFV, BSV.

Seit 1993 schliesst die IV mit negativen Rechnungssaldi ab. Der AHV-Fonds gewährt der IV verzinsliche Darlehen, damit die IV ihre Leistungen ausrichten kann. Der Ausgleichsfonds ist jedoch in erste Linie dazu da, um die Liquidität für die Rentenzahlungen zu gewährleisten. Das Gefäss wird zwar dazu genutzt, um kurzfristige Schwankungen aufzufangen, es soll aber kein Ersatz für eine fehlende, dauerhafte Finanzierung sein.

3.6.1 Bund

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Kapiteln wird in diesem Abschnitt der Bund nicht gemäss der Finanzstatistik, sondern gemäss Staatsrechnung Bund behandelt, d.h. die Schulden der ETH werden nicht einbezogen, dagegen sind zwischen 1993 und 2001 die vom Bund vorfinanzierten Kantonsanteile der ALV-Darlehen enthalten. Es werden diese Schuldenzahlen verwendet, damit der Schuldenanstieg anhand der Staatsrechnung nachvollzogen und bei der mittelfristigen Entwicklung in Kapitel 5 auf die Finanzplandaten des Bundes abgestellt werden kann (vgl. Tabelle B.2 im Anhang).

Die nominellen Bruttoschulden des Bundes lagen im Jahre 1950 bei knapp 9 Milliarden und stiegen bis 1960 kontinuierlich an. Zwischen 1960 und 1965 reduzierten sich die Bruttoschulden von 9,6 auf 7,5 Milliarden. 1970 erreichten sie bereits wieder einen Wert von 11,3 Milliarden. Die zusätzliche Verschuldung diente damals weitgehend der Finanzierung von Investitionen (hauptsächlich in den Nationalstrassenbau). In den siebziger Jahren hat sich die defizitäre Entwicklung des Bundeshaushaltes stark akzentuiert. Zwischen 1980 und 2004 schloss die Finanzrechnung nur sechs Mal mit einem Einnahmenüberschuss ab. 1980 überstiegen die Schulden des Bundes den Betrag von 30 Milliarden und näherten sich 1985 bereits der 40-Milliardengrenze. In den späten 80er-Jahren konnten aufgrund einer vierjährigen Periode mit Einnahmenüberschüssen die Schulden etwas vermindert werden. Im Jahr 1990 (38,5 Milliarden) wurde dann aber die intensivste Schuldenwachstumsphase eingeleitet. In einem Jahr, von 1991 auf 1992, stieg die Bundes-

schuld um mehr als einen Viertel⁷ an und in nur vier Jahren verdoppelte sie sich auf 75,7 Milliarden (1994). Die nominellen Bruttoschulden des Bundes lagen 2004 bei 126,7 Milliarden und stiegen somit seit 1990 um 88,2 Milliarden an.

Tabelle 3: Entwicklung der Bundesschulden (1950-2004)

Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf	Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf
1950	8'863	42.1%	1'888	1994	75'714	20.6%	10'760
1955	9'080	31.1%	1'823	1995	82'153	22.1%	11'602
1960	9'593	23.9%	1'789	1996	88'418	23.6%	12'444
1965	7'548	11.5%	1'270	1997	97'050	25.5%	13'643
1970	11'284	11.6%	1'801	1998	109'620	28.1%	15'370
1975	19'260	12.8%	3'008	1999	102'254	25.7%	14'268
1980	31'680	17.3%	4'962	2000	108'108	26.0%	14'996
1985	39'161	16.2%	5'994	2001	106'813	25.3%	14'662
1990	38'509	11.8%	5'666	2002	122'366	28.4%	16'664
1991	43'915	12.8%	6'383	2003	123'712	28.5%	16'706
1992	55'297	15.8%	7'964	2004	126'685	28.4%	16'995
1993	67'513	18.8%	9'660	2005	130'339	28.5%	17'378

1993-01: Schulden gemäss Staatsrechnung, d.h. inkl. die vom Bund vorfinanzierten Kantonsdarlehen ALV

2000-04: ohne Schulden der ETH

Quelle: EFV, Staatsrechnung Tab. D 002.

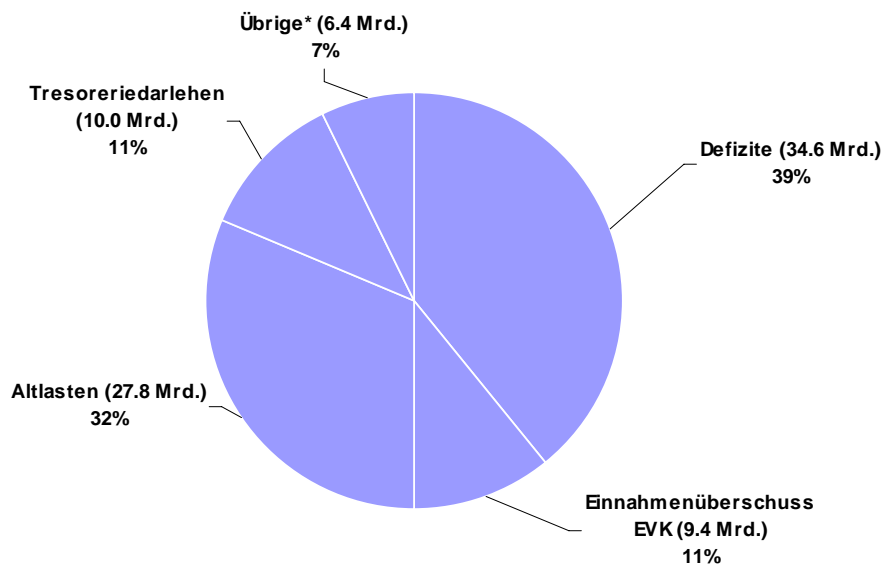
Für diesen massiven Schuldenanstieg von 1990 bis 2004 sind folgende Faktoren verantwortlich (vgl. Grafik 4 und Tabelle B 3 im Anhang):

- 34,6 Milliarden bzw. 39 % des Schuldenanstiegs mussten zur Finanzierung der im Betrachtungszeitraum aufgelaufenen Defizite der Finanzrechnung herangezogen werden.
- 27,8 Milliarden bzw. 32 % stehen im Zusammenhang mit der Bereinigung von Altlasten in der 2. Hälfte der neunziger Jahre. Darunter fallen insbesondere die Sanierung und Refinanzierung der SBB sowie die Übernahme der Deckungsfehlbeträge der Pensionskassen von Bund, Post und SBB und die Rekapitalisierung der RUAG.
- 10,0 Milliarden bzw. 11 % dienten zur Finanzierung von Tresoreriedarlehen, welche direkt über die Bilanz gewährt wurden und die noch nicht zurückbezahlt sind oder abgeschrieben werden mussten. Der grösste offene Posten stellen die seit 1998 dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinÖV) zur Verfügung gestellten Tresoreriemittel dar. Diese beliefen sich Ende 2004 auf 5,4 Milliarden. Zwischen 1991 und 1998 wurden der SBB für die Finanzierung der Infrastruktur 2,6 Milliarden Tresoreriemittel zur Verfügung gestellt, welche im Rahmen der Refinanzierung der SBB in Eigenmittel umgewandelt wurden. 2004 wurde sodann der ALV ein Tresoreriedarlehen von 1,7 Milliarden gewährt, das über künftige Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge refinanziert werden muss.
- 9,4 Milliarden bzw. 11 % des Schuldenzuwachses sind ab 1990 auf Einlagen in die Sonderrechnung der Eidg. Versicherungskasse des Bundes (EVK – heute PUBLICA) zurückzuführen. Bis 1996 wurden die Einnahmenüberschüsse der EVK jeweils der Finanzrechnung des Bundes gutgeschrieben und über die Erfolgsrechnung in die Sonderrechnung EVK eingelegt, was zu einer entsprechenden Erhöhung der Schulden des Bundes gegenüber der EVK führte. Diese wenig transparente Verbuchungsart wurde bei der vollständigen rechnungsmässigen Ausgliederung der Pensionskasse aus dem Bundeshaushalt im Rahmen einer Revision des Finanzhaushaltsgesetzes per 1. Januar 1997 aufgehoben.

⁷ Der Schuldenanstieg in einem Jahr von 11 Milliarden erklärt sich durch Defizite (2,9 Mrd.), Aufstockung von Tresoreriemitteln (3,5 Mrd.), Tresoreriedarlehen an die SBB und die PTT (1 Mrd.), unechte Einnahmen (Einnahmenüberschuss EVK: 2 Mrd.) und durch die Zunahme an Debitoren (2 Mrd.). Vgl. Tabelle B. 3 im Anhang.

- 6,4 Milliarden bzw. 7 % der zusätzlichen Verschuldung sind im Sammelposten Übriges zusammengefasst. Ins Gewicht fällt insbesondere die Erhöhung der Bruttoschulden im Jahr 2002 durch den Übergang zur Bruttoverbuchung bei den treuhänderisch verwalteten Personalkreditlinien aus Mitteln der PKB (2,1 Mrd.) und durch die getrennte Erfassung der Steuerdeklarationen (Debitoren) und Rückerstattungsbegehren (Kreditoren) bei der Eidg. Steuerverwaltung (2,7 Mrd.). Eine Zunahme der Bruttoverschuldung von 1,5 Milliarden ist zudem auf die Erhöhung der debitorischen Guthaben im Betrachtungszeitraum zurückzuführen.

Grafik 4 : Erklärung des Schuldenanstiegs des Bundes zwischen 1990 und 2004
(in Mrd. und in % der gesamten Schuldenzunahme)



* Veränderung der Tresoriermittel, Treuhänd. Verwaltung der Hypothekendarlehen PKB, Übergang zur Bruttoverbuchung von Deb./Kred. bei der ESTV
Quelle: EFV.

Die Bereinigung von Altlasten stützt sich auf spezialgesetzliche Bestimmungen im Rahmen der Verselbständigung von Bundesbetrieben und Anstalten (Refinanzierungsbeschluss SBB, Postorganisationsgesetz, PKB-Gesetz und Gesetz über die Rüstungsbetriebe). Diese Rechtsgrundlagen sehen vor, dass zur Vermeidung von einmaligen Belastungsspitzen in der Finanzrechnung solche Sanierungsmassnahmen direkt über die Bestandesrechnung erfasst und zu Lasten der Erfolgsrechnung in den Folgejahren abgeschrieben werden.

- Im Rahmen der Bahnreform wurden die SBB per 1. Januar 1999 in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im alleinigen Besitz des Bundes umgewandelt. Durch die damit einhergehende Sanierung und Refinanzierung der SBB erhöhten sich die Bundesschulden insgesamt um 11,1 Milliarden. Davon entfallen 5,2 Milliarden auf die Ausfinanzierung der Deckungslücken der Pensions- und Hilfskasse (PHK) SBB und 5,9

Milliarden auf die Ablösung der Schuldscheine der SBB gegenüber der PHK SBB. Der Betrag, der insgesamt für die finanzielle Sanierung der SBB aufgewendet werden musste, belief sich auf 18,3 Milliarden. Er führte zu keinem entsprechenden Anstieg in der Verschuldung des Bundes, weil ein Teil der Sanierung in der Umwandlung von Darlehen in Aktienkapital und Reserven bestand, welche die Schulden des Bundes in der Bilanz nicht erhöhten.

- Mit den Liberalisierungstendenzen im Telekommunikations- und Postbereich drängte sich eine Neuausrichtung der PTT-Betriebe auf. Die PTT wurde per 1. Januar 1998 einerseits in die Swisscom und andererseits in die Schweizerische Post aufgeteilt. Der Anteil der Schuldenzunahme setzt sich v.a. aus der Übernahme des Fehlbetrages der Post bei der PKB im Zusammenhang mit dem Ausweis ihrer Pensionskassenverbindlichkeiten (rund 4,1 Milliarden) zusammen.
- Im Zuge der Armeeereformen wurden die Rüstungsunternehmungen des Bundes in einer Aktiengesellschaft verselbstständigt und restrukturiert. Die im Zusammenhang mit dem Ausweis von Pensionskassenverpflichtungen notwendige Rekapitalisierung der RUAG SUISSE führte zu einer Erhöhung der Bundesschuld um knapp 0,5 Milliarden.
- Die Pensionskasse des Bundes (PKB) wurde Ende 2003 in die eigenständige Versicherungskasse PUBLICA überführt. Die gesetzlich geregelte Übernahme der bis 2003 aufgelaufenen Fehlbeträge der PKB, einerseits aus nicht ausfinanzierten Arbeitgeberleistungen, die teils bis auf die Anfänge der Pensionskasse zurückgehen, sowie andererseits aus Vermögensverlusten, welche die Kurseinbrüche an der Börse nach der Jahrtausendwende bewirkten, führte zu einer Erhöhung der Bundesschulden um 12 Milliarden. (vgl. Anhang Tabelle B.3).

Ein Teil der so genannten Altlasten ist bereits 1990 und früher entstanden. Hätte man diese Finanzvorfälle schon im Jahr 1990 bereinigt und die entsprechenden Verpflichtungen des Bundes transparent dargestellt, hätte sich die Bruttoschuld des Bundes in diesem Jahr um knapp 14 Milliarden⁸ auf rund 52,5 Milliarden erhöht. Das Schuldenwachstum zwischen 1990 und 2004 wäre somit etwas geringer ausgefallen. An der Aussage, dass die Schulden des Bundes in dieser Periode dramatisch angestiegen sind, ändert sich dadurch jedoch nichts.

3.6.2 Kantone

Die Daten zu den Kantonsschulden beruhen einerseits auf den Erhebungen der Finanzstatistik und andererseits auf den Antworten der Kantone zur Umfrage über die Verschuldung, die im Zusammenhang mit der Erarbeitung dieses Berichts unter den Kantonen durchgeführt wurde.

Im Jahre 1950 lagen die nominellen Bruttoschulden der Kantone bei knapp drei Milliarden, 1970 bei 10 Milliarden und 1980 bereits bei knapp 25 Milliarden (vgl. Tabelle 4). Zwischen 1970 und 1980 stiegen sie durchschnittlich um 10 Prozent pro Jahr. Nach 1980 konnte, zumindest bis zu Beginn der 90er-Jahre, die starke Schuldenzunahme abgebremsst werden. 1990 lagen die Schulden der Kantone bei 30,5 Milliarden. Wie der Bund erreichten auch die Kantone zwischen 1990 und 1995 ihr maximales Schuldenwachstum. Innert fünf Jahren stiegen die Schulden um 73 Prozent (oder um 5 Prozent-Punkte des BIP) an.

⁸ Die 14 Milliarden ergeben sich aus den 7,5 Milliarden für die Sanierung und Refinanzierung der SBB, den 3,2 Milliarden für die Übernahme der Deckungslücke der PK der Post und weiteren 3 Milliarden durch die Übernahme der Fehlbeträge der PK Bund (heute PUBLICA).

Tabelle 4: Entwicklung der Schulden der Kantone (1950-2004)

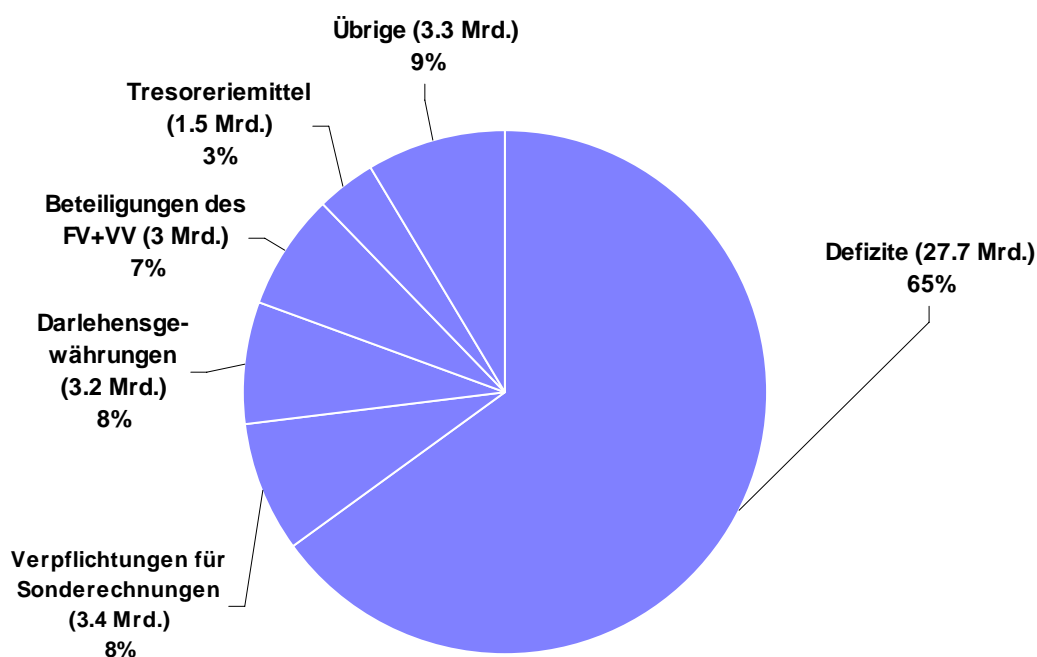
Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf	Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf
1950	2'929	13.9%	624	1994	51'071	13.9%	7'258
1955	3'240	11.1%	651	1995	52'857	14.2%	7'465
1960	4'444	11.1%	892	1996	56'227	15.0%	7'913
1965	7'334	11.2%	1'368	1997	59'562	15.6%	8'373
1970	10'029	10.3%	1'600	1998	62'680	16.1%	8'789
1975	18'739	12.4%	2'926	1999	62'283	15.7%	8'691
1980	24'863	13.6%	3'894	2000	64'090	15.4%	8'890
1985	27'555	11.4%	4'218	2001	64'572	15.3%	8'863
1990	30'535	9.3%	4'493	2002	66'964	15.6%	9'120
1991	34'698	10.1%	5'043	2003	70'704	16.3%	9'548
1992	40'203	11.5%	5'790	2004	72'503	16.3%	9'727
1993	46'407	13.0%	6'640				

Bereinigung: 2001-04: BL und GE korrigiert aufgrund spezieller Buchhaltungspraxis, insbesondere bei den Steuereinnahmen

Quelle: EFV.

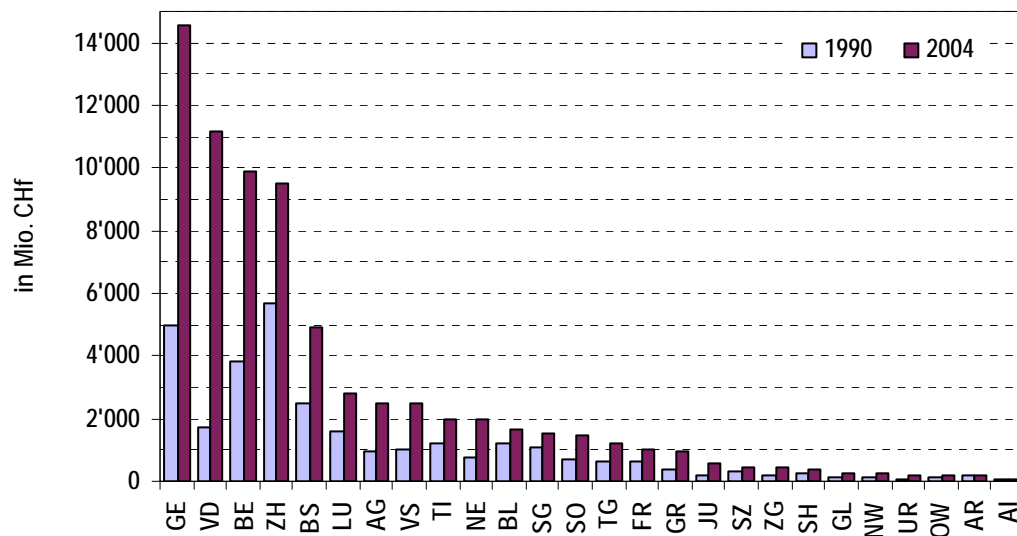
Zwischen 1995 und 2000 erhöhten sich die Schulden um über 11 Milliarden und erreichten im Jahr 2004 einen Wert von 72,5 Milliarden (16,3 % des BIP). Somit wuchsen sie zwischen 1990 und 2004 um 42 Milliarden. Davon sind knapp 28 Milliarden (65%) durch die kumulierten Finanzierungsfehlbeträge zu erklären. 14,4 Milliarden sind auf Bilanzoperationen ausserhalb der Verwaltungsrechnung zurückzuführen: 3,4 Milliarden davon entfallen auf Verpflichtungen für Sonderrechnungen, insbesondere Übernahme der versicherungstechnischen Fehlbeträge der Pensionskassen (Ausfinanzierungen). Der Rest setzt sich weiter aus den Darlehensgewährungen (3,2 Mrd.), Beteiligungen des Finanz- und Verwaltungsvermögens (3 Mrd.), den Tresorieriemitteln (1,5 Mrd.) und übrigen Gründen (z. B. Dotationskapitalien) zusammen (3,3 Mrd.).

Grafik 5 :Erklärung des Schuldenanstiegs der Kantone zwischen 1990 und 2004
(in Mrd. und in % der gesamten Schuldenzunahme)



Die Entwicklung der Verschuldung in den einzelnen Kantonen verlief sehr unterschiedlich (vgl. Grafik 6 und Anhang Tabelle B.4).

Grafik 6: Schuldenvergleich zwischen 1990 und 2004 in den einzelnen Kantonen

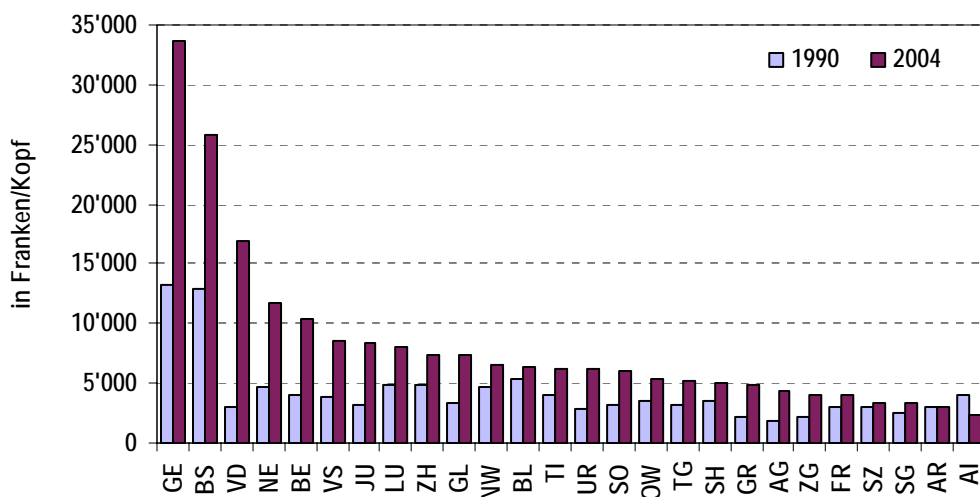


Quelle: EFV.

Mit Bruttoschulden zwischen 9 Milliarden und 15 Milliarden im Jahr 2004 zählen die Kantone Genf, Waadt, Bern und Zürich zur Gruppe der am höchsten verschuldeten Kantone. Bereits im Jahr 1990 lag ihr Anteil an den Gesamtschulden der Kantone bei 50 Prozent und bis 2004 erhöhte sich dieser Anteil auf 62 Prozent. Zwischen 1990 und 2004 nahmen die Schulden der Kantone Genf und Waadt in absoluten Beträgen am stärksten zu. Die rasante Schuldenentwicklung in den Kantonen Bern, Waadt und Genf ist, gemäss den Angaben der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), auf strukturelle Defizite und Kantonalbanksanierungen zurückzuführen.

Für Kantonsvergleiche sind Darstellungen in Franken pro Kopf hilfreich. Im Jahr 1990 lag die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Kantone bei rund 4'500 Franken. In den letzten 14 Jahren verdoppelte sich dieser Wert auf rund 9'700 Franken pro Kopf (2004). Genf ist mit 34'100 Franken/Kopf und einer beinahe Verdreifung seit 1990 der Spitzenreiter. Basel-Stadt liegt bei 25'800 Franken/Kopf, gefolgt von Waadt mit knapp 17'000 Franken/Kopf. In den Kantonen Freiburg, Schwyz, St. Gallen sowie den beiden Appenzell liegt die Pro-Kopf-Verschuldung unter 4'000 Franken. Die Höhe der Verschuldung pro Kopf steht dabei in keinem Zusammenhang mit der Finanzkraft eines Kantons. Unter den sechs Kantonen mit einer überdurchschnittlichen Verschuldung finden sich zwei finanzstarke, zwei mittelstarke und zwei finanzschwache Kantone. Obschon die Hälfte der sechs Kantone mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung den mittelstarken Kantonen zuzuordnen sind, befindet sich mit dem Kanton Freiburg auch ein finanzschwacher Kanton in dieser Gruppe.

Grafik 7: Schuldenvergleich der Kantone in Franken pro Kopf (1990 und 2004)



3.6.3 Gemeinden

Für die Gemeinden gibt es für die gesamten Schulden nur Schätzungen. Bilanzdaten werden in der Finanzstatistik nur von ausgewählten Städten und Gemeinden über 10'000 Einwohner ausgewertet und publiziert (vgl. Tabelle B.5 im Anhang).

Die geschätzten Bruttoschulden der Gemeinden lagen 1950 bei 3,5 Milliarden und erhöhten sich bis 1970 auf 15 Milliarden. Die Gemeinden waren damit zu diesem Zeitpunkt, verglichen mit Bund und Kantonen, sehr hoch verschuldet. 1970 beliefen sich deren Schulden auf 15,4 % des BIP gegenüber 11,6 % beim Bund und 10,3 % bei den Kantonen. Gründe dafür sind im Nachholbedarf bei den Investitionen zu suchen. Im Jahr 1990 lagen die Bruttoschulden bei 29 Milliarden. Danach stiegen die Schulden der Gemeinden wie beim Bund und bei den Kantonen an und erreichten 2004 einen Wert von 39,4 Milliarden. 1990 lag die Bruttoverschuldung bei ca. 4'300 Franken/Kopf und erhöhte sich bis 1995 um weitere 1'000 Franken. Seither stabilisierte sich die Verschuldung pro Kopf und erreichte 2004 einen Wert von knapp 5'300 Franken. Die Entwicklung in Prozent des BIP verlief seit 1990 moderat und bewegte sich zwischen 8,8 und 10 Prozent.

Tabelle 5: Entwicklung der Gemeindeschulden (1950-2004)

Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	in Fr./Kopf	Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	in Fr./Kopf
1950	3'500	16.6%	746	1994	36'000	9.8%	5'116
1955	4'500	15.4%	703	1995	37'000	9.9%	5'225
1960	6'000	14.9%	1'119	1996	37'500	10.0%	5'278
1965	10'000	15.3%	1'683	1997	38'000	10.0%	5'342
1970	15'000	15.4%	2'393	1998	38'600	9.9%	5'412
1975	23'000	15.3%	3'592	1999	38'600	9.7%	5'386
1980	23'000	12.6%	3'602	2000	38'000	9.1%	5'271
1985	25'500	10.5%	3'903	2001	38'000	9.0%	5'216
1990	29'000	8.9%	4'267	2002	38'500	8.9%	5'243
1991	31'000	9.0%	4'506	2003	39'000	9.0%	5'267
1992	33'750	9.6%	4'861	2004	39'400	8.8%	5'286
1993	35'000	9.8%	5'008				

Quelle: Schätzung EFV.

Das Wachstum der Schulden der Gemeinden hat seit 1950 nie die Dimension der Bundes- oder Kantonsverschuldung angenommen. Gründe dafür sind unter anderem darin zu sehen, dass kaum Altlasten durch ehemalige Regiebetriebe bestanden haben. Sanierungszuschüsse an kommunale Unternehmungen waren nur ausnahmsweise zu verzeichnen. Zudem mussten die Gemeinden beispielsweise für keine finanzielle Unterstützung der ALV aufkommen. Möglicherweise ist eine weitere Ursache in der Nähe des Stimmbürgers zur Gemeinde zu suchen, die eine bessere Kontrolle über die Gemeindefinanzen zur Folge hat.

Die Schulden der von der Finanzstatistik erfassten 29 Städte und 12 Kantonshauptorte⁹ machen in etwa 50 Prozent der insgesamt für die Gemeinden geschätzten Bruttoschulden aus. Ihre Pro-Kopf-Verschuldung beträgt knapp 12'000 Franken. Ein Grund für diesen hohen Pro-Kopf-Wert kann in der Auswahl der Städtegruppe gefunden werden. Möglicherweise ist er aber auch ein Indiz für eine zu tiefe Schätzung der Schulden der Gemeinden. Die vier Städte Zürich, Genf, Bern und Lausanne mit je über 100'000 Einwohnern haben zu knapp 2/3 der Schulden von Städten und Kantonshauptorten beigetragen. Die aktuelle Pro-Kopf-Verschuldung der grossen Städte Zürich, Lausanne und Bern ist mit je über 15'000 Franken sehr hoch, diejenige von Genf mit 10'000 Franken etwas tiefer. Auffallend hoch ist die Verschuldung der Stadt Neuenburg (knapp 20'000 Franken/Kopf), gefolgt von Lugano, Winterthur und La Chaux-de-Fonds (alle bei ungefähr 12'000 Franken/Kopf). Die Kantonshauptorte mit Einwohnerzahlen kleiner als 20'000 liegen bei durchschnittlich 6'000 Franken pro Kopf; eine überdurchschnittliche Verschuldung weisen hier Delsberg und Bellinzona auf. Am geringsten verschuldet ist Appenzell mit weniger als 500 Franken pro Kopf (vgl. Tabelle B.5 im Anhang).

Die vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Verschuldung der Städte ist teilweise darauf zurückzuführen, dass diese soziodemografische Sonderlasten zu tragen haben, welche im geltenden Finanzausgleichssystem nicht abgegolten werden. Des Weiteren erbringen sie öffentliche Leistungen, welche oft auch von Einwohnern umliegender Gemeinden und Kantone konsumiert, von diesen aber nicht immer in entsprechendem Umfang mitfinanziert werden. Zudem haben die Pensionskassen-Ausfinanzierungen in grösseren Städten, die eigene Pensionskassen besitzen, ein etwas grösseres Ausmass angenommen.

Bei einer reinen Schuldenbetrachtung kann in einzelnen Fällen ein falsches Bild der Gemeindefinanzen entstehen. Bei Neuenburg beispielsweise stehen den Pro-Kopf-Passivzinsen Vermögenserträge pro Kopf in gleicher Höhe gegenüber. Abgesehen von solchen Ausreissern stehen den Passivzinsausgaben in der Regel Vermögenserträge in doppeltem Umfang gegenüber. Die Passivzinsen belasten trotzdem die Handlungsspielräume der Gemeinden.

3.6.4 Sozialversicherungen

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erwähnt, werden in der Finanzstatistik zu den obligatorischen öffentlichen Sozialversicherungen die AHV, IV, EO, ALV, die Mutterschaftsversicherung und die Familienzulagen in der Landwirtschaft gezählt. Um als obligatorische Sozialversicherung zu gelten, müssen mehrere Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Eine obligatorische öffentliche Sozialversicherung zeichnet sich gemäss den Definitionen der OECD und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dadurch aus, dass

- sie durch obligatorische Abgaben finanziert wird,
- keine direkte Beziehung zwischen Beitragshöhe und Leistungshöhe besteht und
- die Beiträge an eine öffentliche Institution gezahlt werden.

⁹ Vgl. Öffentliche Finanzen der Schweiz 2003, BFS, Tab. G 9.1 und Anhang B.5.

Diese Begriffsbestimmung ist dafür verantwortlich, dass unter anderem die Krankenversicherung und die berufliche Vorsorge nicht als öffentliche obligatorische Sozialversicherungen angesehen werden. Ein Sonderfall stellt gemäss VGR unsere SUVA dar. Sie wird als nicht-öffentliche Sozialversicherung definiert, weil in den Versicherungsprämien auch Teile der Verwaltungskosten enthalten sind, d.h. eine Beziehung zwischen Beitrag und Leistung besteht.

Ebenfalls bereits an früherer Stelle erwähnt wurde der Umstand, dass gemäss den Konventionen der Finanzstatistik die Schulden der Arbeitslosenversicherung beim Bund und den Kantonen (seit 2000 nur noch beim Bund) als Kreditgeber erfasst werden und die Verschuldung der IV beim AHV-Ausgleichsfonds als Verschuldung innerhalb des Bereichs der Sozialversicherungen mit dem Vermögen des Ausgleichsfonds konsolidiert wird. Mit andern Worten weisen die Sozialversicherungen in der Finanzstatistik keine Verschuldung aus.

Angesichts der politischen Bedeutung der Verschuldung der IV ist es dennoch angezeigt, diese explizit auszuweisen und ihre Entwicklung im Zeitablauf aufzuzeigen. So lässt sich argumentieren, dass sich die IV hätte anderweitig verschulden müssen, wenn der AHV-Ausgleichsfonds ihr keine Darlehen gewährt hätte.

Die finanzielle Situation der IV hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend verschlechtert. Der Bundesrat schlug bereits in der Botschaft zum ersten Teil der 4. IV-Revision¹⁰ zwei rasch umsetzbare Massnahmen zur Zusatzfinanzierung der IV vor: Einerseits die befristete Verlagerung von Beiträgen (1 Lohnpromille) der EO zugunsten der IV und andererseits die Überweisung von Geldern aus dem Ausgleichsfonds der EO in die Invalidenversicherung. Die eidg. Räte lehnten zwar eine Verlagerung der Beiträge ab, hingegen wurde die zweite Massnahme gutgeheissen. Am 1. Januar 1998 wurden 2,2 Milliarden (dieser Betrag entsprach dem Schuldenstand der IV Ende 1997) aus dem Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung auf das IV-Konto beim AHV-Ausgleichsfonds überwiesen¹¹. Trotz Abbau des Schuldenbergs beliefen sich die Schulden der IV bereits 1998 wieder auf 686 Millionen und Ende 1999 auf rund 1,5 Milliarden. Da sich die finanzielle Lage der IV weiter verschlechterte, schlug der Bundesrat in der Botschaft zur 11. AHV-Revision¹² eine zweite Kapitalverlagerung von 1,5 Milliarden vor. Dieser Verlagerung stimmten die Räte zu; am 1. Februar 2003 wurde sie vorgenommen.

Das Ziel einer mittel- und langfristig ausgeglichenen Finanzierung der IV wurde damit allerdings nicht erreicht. Auch wenn die Schulden der IV mit den Kapitalverlagerungen vorübergehend zum Teil getilgt werden konnten, beliefen sie sich Ende 2004 auf rund 6 Milliarden (vgl. Tabelle 2). Der Grund ist die deutlich unterschiedliche Dynamik der Einnahmen und Ausgaben. Haben beispielsweise zwischen 1996 und 2004 die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber durchschnittlich um 2,5 Prozent pro Jahr zugenommen, sind die Ausgaben jährlich um 5,4 Prozent und die Rentenzahlungen um 6,0 Prozent gewachsen; dies vor allem als Folge der starken Zunahme der Rentenbezüger in den letzten Jahren. Die zukünftige finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungen wird in den Kapiteln 5.4 und 6.2 beleuchtet.

¹⁰ Botschaft vom 25. Juni 1997 über den ersten Teil der 4. IV-Revision, BBl 1997 IV 149.

¹¹ AS 1998 685.

¹² Botschaft vom 2. Februar 2000 über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, BBl 2000 1865, Ziff 3.24.

3.7 Internationale Vergleiche

Typischerweise werden in internationalen Vergleichen zwei Arten von Gegenüberstellungen angestellt: Erstens werden die Niveaus in einem bestimmten Zeitpunkt betrachtet und zweitens sind die Veränderungen über einen bestimmten Zeitraum Gegenstand von solchen Vergleichen. Tabelle 6 enthält die Angaben zur Bruttoverschuldungsquote in ausgewählten Ländern seit 1990.

Tabelle 6: Internationaler Vergleich der Bruttoverschuldungsquoten (in % des BIP)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Schweiz	29.9	31.9	36.8	41.1	43.6	45.6	48.1	50.1	52.9	50.1	49.9	49.3	52.9	53.7	53.5
Belgien	126.2	127.8	136.9	140.7	137.7	135.2	133.5	127.7	122.6	119.1	113.4	111.6	108.1	103.2	98.7
Dänemark	68.5	69.4	73.4	87.7	81.4	77.6	73.9	69.8	66.6	60.8	53.7	53.3	54.1	55.5	52.8
Deutschland ^{a)}	41.5	37.9	41.0	46.3	46.7	55.8	58.9	60.4	62.2	60.8	59.9	59.3	61.6	64.6	67.9
Finnland	16.5	24.9	44.7	57.8	60.3	65.1	66.0	64.3	60.8	55.5	52.9	50.9	50.4	52.0	52.5
Frankreich	38.6	39.7	43.9	51.0	60.2	62.6	66.3	68.4	69.9	66.5	65.2	63.8	66.6	71.7	74.7
Grossbritannien	33.0	33.6	39.8	49.6	47.8	52.7	52.5	53.2	53.7	48.7	45.7	41.1	41.3	41.9	44.2
Irland *	93.2	94.6	91.6	94.2	88.7	81.2	72.8	64.0	53.0	48.1	37.9	35.3	32.0	31.1	29.4
Italien	..	..	..	..	..	125.5	131.3	133.3	135.0	129.5	124.9	124.5	123.5	121.4	123.0
Japan ^{b)}	68.6	64.8	68.6	74.7	79.7	87.0	93.8	100.3	112.1	125.7	134.0	142.3	149.4	154.0	156.3
Kanada	74.5	82.1	89.9	96.9	98.2	100.8	100.3	96.2	93.9	91.2	82.7	82.9	80.5	75.7	72.2
Luxemburg *	5.4	4.6	5.5	6.8	6.3	6.7	7.2	6.8	6.3	6.0	5.5	6.7	6.8	6.7	6.6
Neuseeland	..	..	..	64.8	57.8	51.7	45.2	42.6	42.7	39.9	37.9	35.7	34.0	32.0	29.0
Niederlande	84.2	85.3	89.0	93.7	83.9	87.0	86.0	81.0	79.5	71.1	63.7	59.5	60.3	61.9	62.3
Österreich	57.6	57.6	57.3	62.0	65.1	69.6	69.7	67.3	67.5	69.8	69.5	70.2	71.7	69.4	69.0
Schweden	46.8	55.5	74.0	79.0	83.5	82.2	84.7	82.9	81.7	71.8	64.4	63.4	60.3	59.8	62.5
Spanien	47.7	49.6	51.9	65.4	64.0	68.8	75.6	74.5	74.4	68.5	65.9	61.6	59.7	54.8	52.0
USA ^{c)}	66.6	71.3	73.7	75.4	74.6	74.2	73.4	70.9	67.7	64.1	58.1	58.0	60.3	63.4	64.0
EU, Euroraum	49.6	49.0	52.9	59.9	61.7	76.1	80.1	81.2	81.9	78.4	76.1	74.8	75.6	76.6	78.1
Ø OECD	56.9	58.4	62.0	66.6	67.6	72.8	74.5	74.5	74.5	73.3	70.8	71.1	73.2	75.3	76.3

Quelle: Economic Outlook 78, General government gross financial liabilities (Table 32), OECD, Paris (Dezember 2005)

CH: Öffentliche Finanzen der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen)

Anmerkung: Bruttoverschuldungsquoten gemäss ESA95/SNA93. Ein Ländervergleich ist nicht immer möglich, weil verschiedene Definitionen und unterschiedliche Verfahren zur Behandlung der Schuldenkomponenten bestehen (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>).

* Schuldenmessung gemäss Maastricht-Kriterien der EU.

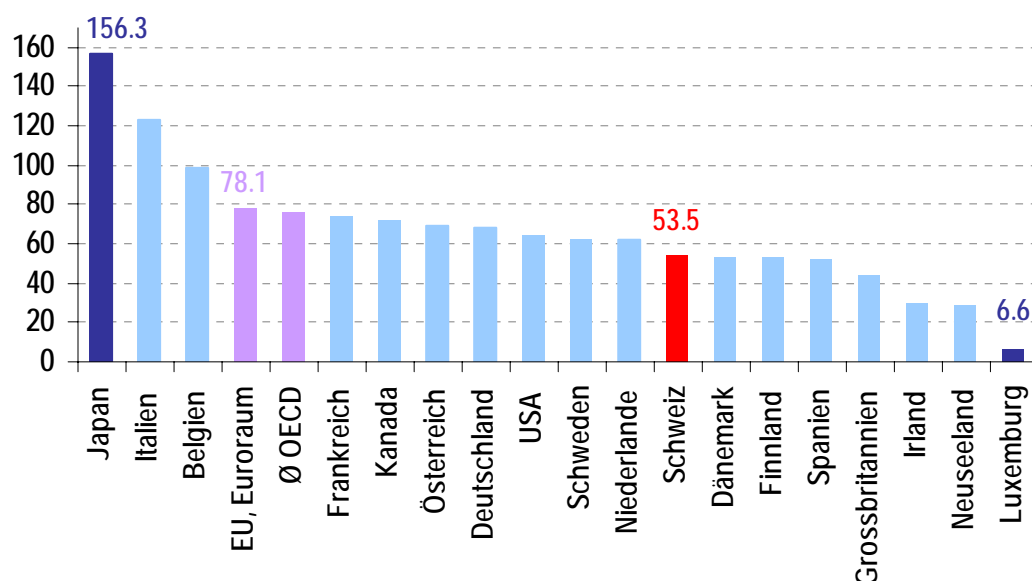
^{a)} Seit 1995 inkl. der Schulden des "Fonds Deutsche Einheit".

^{b)} Seit 1998 inkl. der Schulden der "Japan Railway Settlement Corporation" und des "National Forest Special Account".

^{c)} inkl. der festen Anteile der Pensionskassen-Verbindlichkeiten für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Führt zu einer Überbewertung der Schulden.

Mit Bezug auf die Niveauvergleiche steht die Schweiz mit ihrer Bruttoverschuldungsquote von 53,5 Prozent (2004) zurzeit noch relativ gut da. Japan führt mit einer Verschuldungsquote von 156,3 Prozent (2004) die Tabelle an. Die Verschuldungsquote Japans erhöhte sich seit 1990 um fast hundert Prozentpunkte. Dieser massive Anstieg ist auf die Finanzierung grosser Infrastrukturprojekte (z.B. Eisenbahn) zurückzuführen. Eine Verschuldungsquote von deutlich über 100 bzw. nahe bei 100 Prozent im Jahre 2004 wiesen Italien und Belgien auf (vgl. Grafik 8). Bemerkenswert ist die Beobachtung, dass Belgien 1990 noch eine Verschuldungsquote von 126,2 Prozent hatte. Die Schweiz liegt deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder und der EU (Euroraum). Leicht tiefere Quoten als die Schweiz erreichen Dänemark (52,8%), Finnland (52,5%), Spanien (52%) und Grossbritannien (44,2%). Die tiefsten Quoten verzeichnen Irland (29,4%), Neuseeland (29%) und mit nur 6,6 Prozent der Kleinstaat Luxemburg.

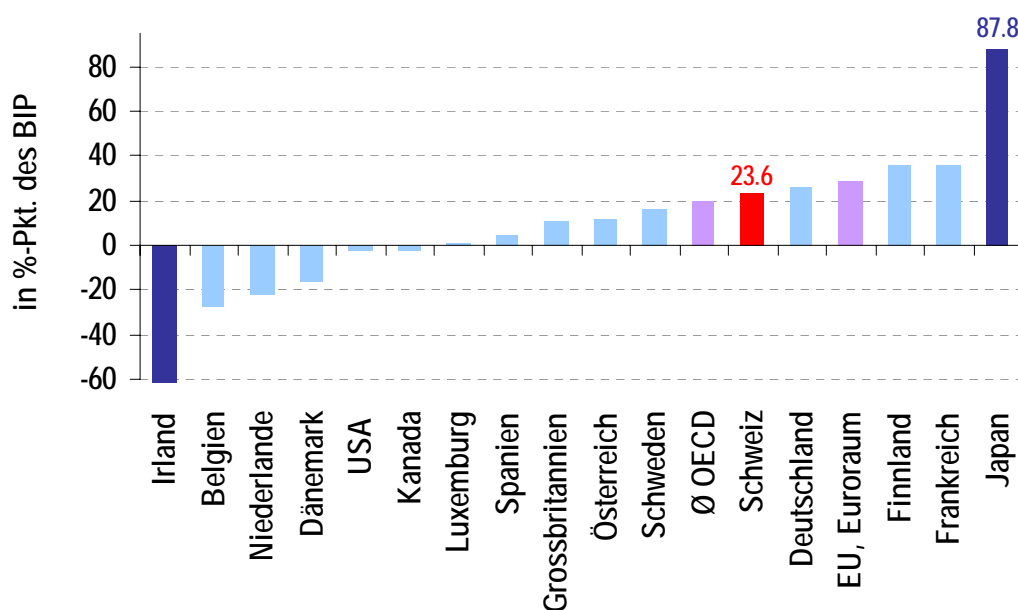
Grafik 8: Internationaler Vergleich der Bruttoverschuldungsquote 2004 (in % des BIP)



Quelle: OECD, EFV.

Bei der Darstellung der Veränderung (in Prozent-Punkten des BIP) der Verschuldungsquote seit 1990 zeigt sich für die Schweiz ein weniger vorteilhaftes Bild (vgl. Grafik 9). Die Schweiz befindet sich in der rechten Hälfte der Grafik unter den Ländern mit einer im Vergleich zum Mittel der OECD überdurchschnittlichen Dynamik. Seit 1990 ist nur die Bruttoverschuldungsquote von Deutschland, Finnland, Frankreich und Japan stärker gewachsen als diejenige der Schweiz. Insbesondere im Vergleich mit kleinen, offenen Volkswirtschaften in Europa (Belgien, Niederlande, Dänemark und Österreich) schnitt die Schweiz in den betrachteten 14 Jahren schlechter ab.

Grafik 9: Veränderung der Verschuldungsquote (in %-Pkt. des BIP) von 1990 bis 2004



Quelle: OECD, EFV.

4. Entwicklung der Nettoschuld

Sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Diskussion steht die Bruttoverschuldung im Vordergrund. Der Gegenposten zu den Schulden, das Vermögen, wird nicht oder nur am Rande beachtet. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur Betrachtung von Bilanzen im privaten Sektor. Zur ganzheitlichen Beurteilung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte gehört selbstverständlich auch der Einbezug der Vermögensseite. Dass dies nicht oder nur beschränkt geschieht, hat im Wesentlichen zwei Gründe. Zum einen sind es die zum Teil beträchtlichen Bewertungsprobleme bei grossen Teilen des Vermögens der öffentlichen Hand und zum andern handelt es sich zum Teil um Vermögen, welches untrennbar mit der staatlichen Aufgabenerfüllung verknüpft ist und deshalb nicht veräussert werden kann. Im Postulat der sozialdemokratischen Fraktion (Po. 04.3584) wird explizit die Erstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz verlangt. In dieser Bilanz sollen den Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden ihre Vermögenswerte gegenüber gestellt werden. Dabei sollen neben dem Finanzvermögen auch wichtige Teile des Verwaltungsvermögens, so insbesondere Beteiligungen sowie Investitionen in Sachgüter und in das Humankapital mitberücksichtigt werden.

Das vorliegende Kapitel ist so aufgebaut, dass in einem ersten Schritt den Schulden das Finanzvermögen und in einem zweiten Schritt auch das Verwaltungsvermögen gegenübergestellt wird. Anschliessend wird auf die Frage einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz eingegangen.

4.1 Die Abgrenzung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen

Unter der Nettoschuld versteht man in der Regel die Differenz zwischen den Schulden und dem Finanzvermögen. Die OECD weist beispielsweise standardmässig in ihren Tabellen eine so definierte Nettoschuld aus. Die Wahl dieses Konzeptes einer Nettoschuld hat mit den erwähnten Bewertungsproblemen zu tun. Beim Finanzvermögen sind letztere vergleichsweise gering. Entsprechende Ausweise der Nettoschuld können nicht über die Bewertung verfälscht werden; internationale Vergleiche sind hinreichend aussagekräftig.

Aber auch bei diesem unbestrittenen Konzept stellt sich die Frage der Abgrenzung des Verwaltungs- vom Finanzvermögen, d.h. die Frage, was zum Finanzvermögen gezählt werden darf. Gemäss Harmonisiertem Rechnungsmodell (HRM) erfolgt die Zuteilung zum Finanzvermögen oder zum Verwaltungsvermögen nach dem Kriterium, ob eine öffentliche Aufgabe ohne diese Vermögenswerte erfüllt werden kann. Danach zählen zum Finanzvermögen jene Vermögenswerte, welche ohne Verletzung einer bestimmten gesetzlichen (öffentlich-rechtlichen) Verpflichtung veräussert werden können. Dies ist bei den flüssigen Mitteln, den Guthaben, Anlagen und Transitorischen Aktiven der Fall.

Als Verwaltungsvermögen wird die Summe all jener Aktivposten bezeichnet, die der Erfüllung öffentlich-rechtlich festgelegter Aufgaben dienen. Das Verwaltungsvermögen ist somit durch eine dauernde Bindung an einen öffentlich-rechtlich festgelegten Zweck gekennzeichnet. Eine Veräusserung ist nicht möglich, weil der Vermögenswert unmittelbar der öffentlichen Leistungserstellung dient und über mehrere Rechnungsjahre genutzt wird. Ob die Nutzung durch die Verwaltung (Verwaltungsvermögen im engeren Sinne) oder durch die Öffentlichkeit (Strassen, Schulhäuser usw.) erfolgt, spielt keine Rolle. Entscheidend ist lediglich, dass mit solchen Aufwendungen Sachgüter für die künftige Nutzung geschaffen werden (z. B. auch Investitionsbeiträge, Darlehen und Beteiligungen).

Diese Unterscheidung ist interpretationsbedürftig: Die Feststellung dessen, was zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen notwendiges Vermögen darstellt und was nicht, ist zumindest teilweise eine politische Ermessensfrage. Da für das Finanz- und das Verwaltungsvermögen unterschiedliche Bewertungsgrundsätze gelten, kann die Zuteilung von erheblicher Relevanz sein.

4.2 Entwicklung der Nettoschulden nach Gebietsebenen

Die Nettoschulden der öffentlichen Haushalte (Bruttoschulden abzüglich Finanzvermögen) betrugen 1950 7,1 Milliarden (vgl. Tabelle 7 und Anhang B.6). Der Bund schlug mit 72 Prozent anteilmässig am stärksten zu Buche. 1960 lagen die Nettoschulden bei 9,2 Milliarden und erhöhten sich bis 1970 auf 15,9 Milliarden. Der Rückgang zwischen 1985 (49 Mrd.) und 1990 (46,8 Mrd.) ist auf Änderungen in der Schuldendefinition und auf die Revision der Finanzstatistik zurückzuführen, welche die finanzstatistischen Ergebnisse beeinflusst haben.

Seit 1991 stieg die Nettoverschuldung kontinuierlich an. Die Jahre 1991 bis 1993 sowie 1999 zählten diesbezüglich zu den Jahren mit den grössten Zuwächsen; die Nettoverschuldung erhöhte sich jährlich um über 15 Prozent. Im Jahr 2000 erreichte die Nettoverschuldung einen Wert von 134 Milliarden, dies kommt einer beinahe Verdreifachung der Nettoverschuldung seit 1990 gleich. 2004 lag die Nettoverschuldung der öffentlichen Haushalte bei 152 Milliarden.

Tabelle 7: Entwicklung der Nettoschuld von Bund, Kantonen und Gemeinden (1950-2004)

Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf	Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf
1950	7'128	33.9%	1'519	1994	87'768	23.9%	12'473
1955	8'126	27.8%	1'632	1995	90'230	24.2%	12'743
1960	9'167	22.8%	1'710	1996	101'280	27.1%	14'254
1965	10'220	15.6%	1'720	1997	108'343	28.5%	15'231
1970	15'918	16.3%	2'540	1998	112'161	28.7%	15'727
1975	29'655	19.7%	4'631	1999	129'079	32.4%	18'011
1980	40'154	21.9%	6'289	2000	134'041	32.3%	18'593
1985	49'170	20.3%	7'526	2001	138'295	32.7%	18'983
1990	46'795	14.3%	6'885	2002	140'884	32.7%	19'186
1991	55'526	16.2%	8'071	2003	148'903	34.3%	20'108
1992	65'003	18.5%	9'362	2004	151'894	34.1%	20'377
1993	78'106	21.8%	11'176				

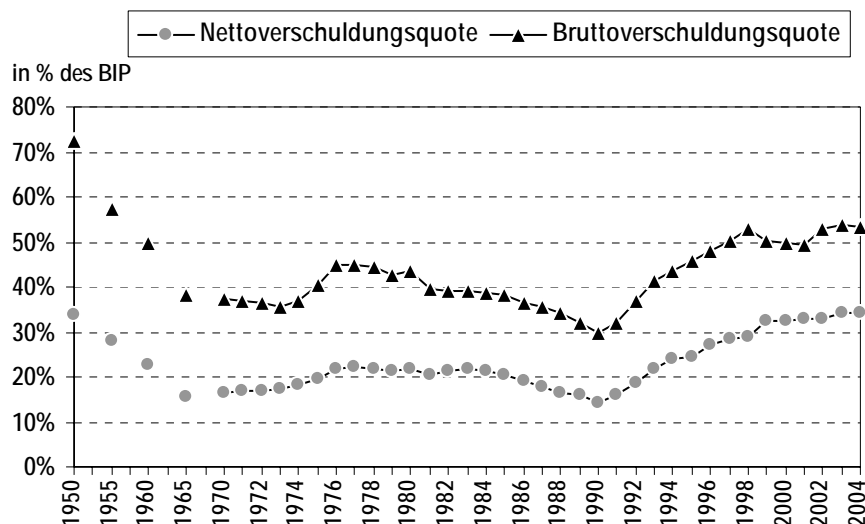
Nettoschulden = Bruttoschulden ./. Finanzvermögen

Quelle: EFV (vgl. Tabelle B6 im Anhang).

Die Brutto- und Nettoverschuldungsquote entwickeln sich gleichläufig. So findet namentlich von 1990 an ebenfalls ein deutlicher Anstieg der Nettoverschuldungsquote statt. Zwischen 1990 und 2004 erhöhte sich die Nettoverschuldungsquote der öffentlichen Haushalte um 20 Prozentpunkte und erreichte im Jahr 2004 einen Wert von 34,1 Prozent des BIP. Bei der Bruttoverschuldungsquote betrug der Anstieg 23,6 Prozentpunkte auf 53,5 % des BIP im Jahr 2004. Damit liegt die Nettoverschuldungsquote etwa 20 Prozentpunkte unter der Bruttoverschuldungsquote (vgl. Grafik 10).

Mit andern Worten ist es für die Beurteilung der Veränderung der Verschuldungsquote nicht von Bedeutung, ob man auf die Brutto- oder die Nettoverschuldung abstellt. Etwas anders präsentiert sich dies bei Fragestellungen, bei denen es um das Niveau der Verschuldung geht. An und für sich wäre hier das Konzept der Nettoverschuldung jenem der Bruttoverschuldung überlegen, wenn es keine Bewertungs- und Abgrenzungsprobleme gäbe.

Grafik 10: Brutto- und Nettoverschuldungsquote von Bund, Kantonen und Gemeinden



Die Aufteilung der Nettoschuld auf die Gebietskörperschaften zeigt, dass 1990 die Nettoschulden des Bundes knapp 54 Prozent der gesamten Nettoschulden ausmachten. Im Jahr 2004 waren es bereits 69 Prozent. Der Anteil der Kantone blieb in dieser Zeit mit ungefähr 25 Prozent konstant. Der Anteil der Gemeinden sank von 21 Prozent (1990) auf 9 Prozent (2004).

4.2.1 Bund

Die Entwicklung bei den Nettoschulden des Bundes verlief weitgehend parallel zur Bruttoschuldenentwicklung. Bis 1970 lagen die Nettoschulden bei knapp 6 Milliarden, 1980 bei knapp 20 Milliarden (10,8 % des BIP). Zwischen 1990 und 2004 erhöhten sich die Nettoschulden des Bundes von 25 Milliarden (7,6% des BIP) auf 105 Milliarden (23,6%).

Tabelle 8: Entwicklung der Nettoschuld des Bundes (1950-2004)

Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf	Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf
1950	5'113	24.3%	1'089	1994	49'176	13.4%	6'988
1955	5'908	20.2%	1'186	1995	49'182	13.2%	6'946
1960	5'843	14.5%	1'090	1996	58'150	15.5%	8'184
1965	2'645	4.0%	445	1997	63'848	16.8%	8'976
1970	6'178	6.3%	986	1998	66'060	16.9%	9'263
1975	11'378	7.6%	1'777	1999	81'931	20.6%	11'432
1980	19'755	10.8%	3'094	2000	85'797	20.6%	11'901
1985	27'596	11.4%	4'224	2001	94'489	22.4%	12'970
1990	25'030	7.6%	3'683	2002	97'240	22.6%	13'243
1991	29'403	8.6%	4'274	2003	103'271	23.8%	13'946
1992	33'845	9.6%	4'875	2004	105'063	23.6%	14'095
1993	42'621	11.9%	6'098	2005	96'523	21.1%	12'869

Nettoschulden = Bruttoschulden ./. Finanzvermögen

Quelle: EFV (vgl. Tab. B.2 im Anhang).

Die Differenz zwischen Brutto- und Nettoschulden, welche dem Finanzvermögen¹³ entspricht, betrug zwischen 1950 und 1970 ca. fünf Milliarden und lag zu Beginn der 90er-Jahre bei knapp 14 Milliarden. Bis 1995 erhöhte sich das Finanzvermögen auf fast 33 Mil-

¹³ Zum Finanzvermögen werden flüssige Mittel wie Kassa- und Bankguthaben, Kontokorrente, Obligationen, Aktien, Anteilscheine, Darlehen, Bauland oder Zinsen gezählt.

liarden und reduzierte sich auf Grund einer deutlichen Abnahme der Tresoreriemittel (1999). 2004 erreichte es einen Wert von 21,6 Milliarden (vgl. Tabelle B2 im Anhang).

4.2.2 Kantone

Das Wachstum der Pro-Kopf-Nettoschulden der Kantone wies seit 1950 sehr unterschiedliche Perioden auf. Auf eine Erhöhung um die Hälfte in den 50er-Jahren folgte eine Verdoppelung in der nächsten Dekade, an die sich in den 70er-Jahren gar eine Verdreifachung anschloss. Die 80er-Jahre waren durch einen leichten Rückgang gekennzeichnet, der aber durch die anschliessende Verdreifachung in den 90er-Jahren bei weitem wieder wettgemacht wurde. In Prozenten des Bruttoinlandproduktes erreichte die Nettoverschuldungsquote in den Jahren 1998 und 1999 ihren Höhepunkt mit 9,6 %. Bis 2004 sank die Verschuldungsquote wieder auf 7,5 %.

Tabelle 9: Entwicklung der Nettoschulden der Kantone (1950-2004)

Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf	Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	Fr./Kopf
1950	1'115	5.3%	238	1994	29'038	7.9%	4'127
1955	1'118	3.8%	224	1995	30'931	8.3%	4'368
1960	1'624	4.0%	303	1996	33'038	8.8%	4'650
1965	3'075	4.7%	517	1997	35'770	9.4%	5'029
1970	3'740	3.8%	597	1998	37'577	9.6%	5'269
1975	8'277	5.5%	1'293	1999	38'131	9.6%	5'321
1980	12'599	6.9%	1'973	2000	38'348	9.2%	5'319
1985	13'574	5.6%	2'078	2001	32'206	7.6%	4'421
1990	12'098	3.7%	1'780	2002	30'740	7.1%	4'186
1991	15'790	4.6%	2'295	2003	32'534	7.5%	4'394
1992	19'908	5.7%	2'867	2004	33'643	7.5%	4'513
1993	25'362	7.1%	3'629				

Nettoschulden = Bruttoschulden ./ Finanzvermögen

Quelle: EFV (vgl. Tabelle B6 im Anhang).

Das Finanzvermögen der Kantone (vgl. Tabelle B.7 im Anhang) lag 1950 bei knapp zwei Milliarden und erhöhte sich bis 1980 auf 12,3 Milliarden. Im Jahr 1990 erreichte es einen Wert von 18,4 Milliarden. Zwischen 1990 und 2004 nahm das Finanzvermögen um weitere 20,4 Milliarden zu und betrug damit 2004 38,9 Milliarden.

4.2.3 Gemeinden

Das Niveau der Nettoschulden bei den Gemeinden ist im Durchschnitt vergleichsweise tief. 1950 lag die Nettoschuld noch unter einer Milliarde, erhöhte sich 1960 auf 1,7 Milliarden und erreichte 1970 die 6 Milliarden Grenze. Im Jahr 1990 lag die Nettoschuld knapp unter 10 Milliarden und die Pro-Kopf-Verschuldung bei 1'422 Franken. Bis 2004 erhöhte sich die Nettoschuld auf 13 Milliarden und in Franken pro Kopf auf knapp 1'800 Franken. Die Nettoverschuldungsquote in Prozent des BIP blieb seit 1990 stabil bei der 3 Prozentmarke (vgl. Tabelle B.6 im Anhang).

Tabelle 10: Entwicklung der Nettoschuld der Gemeinden (1950-2004)

Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	in Fr./Kopf	Jahr	in Mio. CHF	in % des BIP	in Fr./Kopf
1950	900	4.3%	192	1994	12'000	3.3%	1'705
1955	1'100	3.8%	221	1995	12'333	3.3%	1'742
1960	1'700	4.2%	317	1996	12'500	3.3%	1'759
1965	4'500	6.9%	757	1997	12'667	3.3%	1'781
1970	6'000	6.2%	957	1998	12'867	3.3%	1'804
1975	10'000	6.6%	1'562	1999	12'867	3.2%	1'795
1980	7'800	4.3%	1'222	2000	12'667	3.0%	1'757
1985	8'000	3.3%	1'224	2001	12'667	3.0%	1'739
1990	9'667	3.0%	1'422	2002	12'833	3.0%	1'748
1991	10'333	3.0%	1'502	2003	13'000	3.0%	1'756
1992	11'250	3.2%	1'620	2004	13'133	2.9%	1'762
1993	11'667	3.3%	1'669				

Quelle: Schätzung EFV.

Gemäss Schätzungen der Finanzstatistik lag das Finanzvermögen der Gemeinden 1950 bei 2,6 Milliarden, erhöhte sich bis 1970 auf 9 Milliarden und erreichte 1990 knapp 20 Milliarden. Im Jahr 2004 lag das Finanzvermögen bei 26,3 Milliarden (vgl. Tabelle B.7 im Anhang).

4.3 Die Entwicklung der Schulden unter Einbezug des Finanz- und Verwaltungsvermögens

Wie eingangs erwähnt, sinkt mit dem Einbezug des Verwaltungsvermögens infolge grosser Bewertungsprobleme die Aussagekraft von dergestalt berechneten «Nettoschulden». Zweifellos haben Strassen, Museen, Wasserversorgungen etc. einen grossen Nutzen für die Bevölkerung, sind für die Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft von grosser Bedeutung und fördern die Wohlfahrt. Das schier unlösbare Problem besteht darin, diesen Teilen des Vermögens einen bestimmten Wert zuzuordnen.

Da nur für die Städte und Kantonshauptorte, nicht aber für die Gemeinden, Bilanzdaten bestehen, muss auf die konsolidierte Darstellung der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone und Gemeinden) verzichtet werden. Der Beobachtungsraum beschränkt sich auf die Zeit zwischen 1990 und 2004. Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden in den nachstehenden Tabellen jene Werte für das Verwaltungsvermögen eingesetzt, wie sie sich in den verfügbaren Bilanzen von Bund, Kantonen und Städten gemäss Finanzstatistik entnehmen lassen.

Betrachtet man die Zahlen des Bundes in Tabelle 11, so interessieren einerseits das Verhältnis zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen und andererseits die letzte Spalte, in der gezeigt wird, in welchem Umfang den Bruttoschulden jeweils Vermögenswerte gegenüberstanden.

Tabelle 11: Die Schulden des Bundes nach Abzug des Finanz- und Verwaltungsvermögens

Jahr	Bruttoschulden (in Mio. CHF)	Finanz- vermögen (in Mio. CHF)	Verwaltungs- vermögen (in Mio. CHF)	Bruttoschulden abzüglich Finanz- und Verwaltungsvermögen (in Mio. CHF)	Finanz- u. Verwaltungs- vermögen in % der Bruttoschulden
1990	38'509	13'479	12'135	12'895	66.5%
1995	82'153	32'971	16'194	32'988	59.8%
2000	108'108	22'311	13'981	71'816	33.6%
2003	123'712	20'441	11'921	91'350	26.2%
2004	126'685	21'622	10'743	94'319	25.5%

Bereinigungen: Verwaltungsvermögen abzüglich Wertberichtigungen

Quelle: EFV, Staatsrechnung Tab. D 001.

Einmal mehr ist indes darauf hinzuweisen, dass aus diesen Zahlen keine voreiligen Schlüsse gezogen werden dürfen. Beispielsweise hat die Refinanzierung der SBB ihre Spuren im ausgewiesenen Verwaltungsvermögen hinterlassen, ohne dass sich der volkswirtschaftliche Wert der Beteiligung des Bundes an der SBB entsprechend geändert hätte. Ebenso wird man bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise und ohne die Hintergründe zu kennen nicht unbesehen schliessen dürfen, dass die Qualität der Verschuldung sich in den 90er-Jahren laufend verschlechtert habe, weil mit den Schulden immer weniger Vermögenswerte finanziert worden seien.

Auch in den Kantonen hat gemäss den Zahlen in Tabelle 12 das Finanz- und Verwaltungsvermögen in Prozenten der Bruttoschulden von 1990 bis 2000 abgenommen, allerdings ausgehend von einem anderen Niveau als beim Bund. Zu Beginn der 90er-Jahre überstiegen das Finanz- und Verwaltungsvermögen noch deutlich die Bruttoschulden. Heute dürften das Finanz- und Verwaltungsvermögen in etwa den Bruttoschulden entsprechen.

Tabelle 12: Die Schulden der Kantone nach Abzug des Finanz- und Verwaltungsvermögens

Jahr	Bruttoschulden (in Mio. CHF)	Finanz- vermögen (in Mio. CHF)	Verwaltungs- vermögen (in Mio. CHF)	Bruttoschulden abzüglich Finanz- und Verwaltungsvermögen (in Mio. CHF)	Finanz- u. Verwaltungs- vermögen in % der Bruttoschulden
1990	30'535	18'437	23'233	-11'135	136.5%
1995	52'857	21'926	32'071	-1'140	102.2%
2000	64'090	25'742	35'597	2'750	95.7%
2003	70'704	38'170	34'957	-2'423	103.4%
2004	72'503	38'860	34'851	-1'207	101.7%

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz, Tab. C 8.

Bei den Zahlen für die Städte und Kantonshauptorte fällt auf, dass sie im Unterschied zum Bund und den Kantonen in den betrachteten Jahren ihre Vermögenslage verbessert haben. Das Finanz- und Verwaltungsvermögen in Prozent der Bruttoschulden nahm seit 1995 stetig zu. Es kann davon ausgegangen werden, dass gewisse Städte ihre Investitionen durch eigene Mittel finanzierten.

Tabelle 13: Die Schulden der Städte und Kantonshauptorte nach Abzug des Finanz- und Verwaltungsvermögens

Jahr	Bruttoschulden (in Mio. CHF)	Finanz- vermögen (in Mio. CHF)	Verwaltungs- vermögen (in Mio. CHF)	Bruttoschulden abzüglich Finanz- und Verwaltungsvermögen (in Mio. CHF)	Finanz- u. Verwaltungs- vermögen in % der Bruttoschulden
1990	14'553	8'993	7'964	-2'405	116.5%
1995	20'577	11'252	10'075	-750	103.6%
2000	21'719	13'569	9'869	-1'719	107.9%
2003	20'134	14'796	10'727	-5'389	126.8%
2004	20'484	15'040	11'230	-5'786	128.2%

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz.

4.4 Zur Frage einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz

Die Sozialdemokratische Fraktion hat den Bundesrat in ihrem Postulat ersucht, eine volkswirtschaftliche Vermögensbilanz aufzustellen und in diesem Zusammenhang abzuklären, welche Vermögenswerte von Bund, Kantonen und Gemeinden den Schulden gegenüberstehen. Neben dem Finanzvermögen sollten dabei auch Immobilien, Infrastrukturbauten, Beteiligungen, usw., wenn möglich auch Investitionen in Humankapital berücksichtigt werden.

Die Eidg. Finanzverwaltung hat mit der Klärung der konzeptionellen Fragen das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen (IFF) beauftragt. Die Kurzfassung des Gutachtens befindet sich im Anhang C zu diesem Bericht. Das ganze Gutachten ist auf dem Internet verfügbar¹⁴.

Das Konzept der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kennt Vermögensbilanzen nach Sektoren. Dieses Konzept hat sich in den Statistiken der einzelnen Länder noch nicht durchsetzen können. Viele Länder begnügen sich damit, in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lediglich die Vermögensveränderungen, nicht aber die Bestände auszuweisen.

Im November 2005 hat die Nationalbank in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik erstmals für die Jahre 1999 bis 2003 die Ergebnisse einer gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung, aufgeteilt nach Sektoren, veröffentlicht. Diese enthält jedoch keine Angaben über die Höhe des Verwaltungsvermögens und ist deshalb keine vollwertige Vermögensbilanz. Die Zahlen für den öffentlichen Sektor stammen im Wesentlichen von der Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung. Eine etwas andere Abgrenzung bei den Passiven und Bewertung der Obligationen haben zur Folge, dass die in dieser Statistik ausgewiesenen Nettoschulden von den Zahlen der Finanzstatistik abweichen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat sich im Rahmen der Artikel IV Konsultationen 2006 vertieft mit der volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz für die Schweiz und den zu erwartenden, künftigen Verpflichtungen der öffentlichen Haushalte auseinander gesetzt. Dabei wird unter anderem die künftige Entwicklung der Finanzierungssaldi von den drei Staatsebenen inklusive Sozialversicherungen in die Betrachtung einbezogen¹⁵.

Aus der Sicht der Anliegen der Postulantin ist im Weiteren von Bedeutung, dass lediglich die buchhalterischen Werte in derartige Vermögensbilanzen einfließen, welche mit den volkswirtschaftlichen Werten nicht deckungsgleich zu sein brauchen. Dies trifft namentlich für Bereiche wie Bildung, Forschung und Entwicklung, Umwelt und Infrastruktur zu.

Die Wissenschaft hat Messkonzepte für die verschiedenen Bereiche entwickelt, um Stromgrößen (= Ausgaben) in Bestandesgrößen (= Vermögen) umzuwandeln. Diese

¹⁴ Vgl. IFF (2006).

¹⁵ Vgl. IMF (2006).

Ansätze beruhen auf spezifischen Annahmen, welche die Ergebnisse massgeblich bestimmen. Einzelne Staaten versuchen in Spezialrechnungen (so genannten Satellitenrechnungen) bereichsspezifisch das Vermögen aus der staatlichen Aktivität zu berechnen.

Das IFF hat aufgrund der schweizerischen Zahlen zu Illustrationszwecken solche Berechnungen angestellt. Es fällt auf, dass die mit solchen Methoden ermittelten Vermögenswerte für Bildung, Umwelt sowie Forschung und Entwicklung sowohl das in der Finanzstatistik ausgewiesene Finanz- und Verwaltungsvermögen als auch die ausgewiesenen Schulden bei Weitem übertreffen. Das IFF weist in seinem Gutachten auf die Grenzen derartiger Berechnungen hin. Namentlich müssten bei einer derartigen Betrachtung auch die in der Finanzstatistik nicht berücksichtigten Verpflichtungen hochgerechnet werden. Angesichts der vielen Vorbehalte, welche gegenüber diesen Rechnungen gemacht werden müssen, erachtet das IFF eine Aggregation der Teilrechnungen als problematisch.

In der oben genannten Studie des IWF wurde die Entwicklung der Haushalte der drei Staatsebenen und der Sozialversicherungen über einen Zeitraum von 50 Jahren projiziert und die Finanzierungssaldi auf den heutigen Zeitpunkt abdiskontiert. Daraus resultiert ein Gegenwartswert, der die künftigen Verpflichtungen der öffentlichen Hand wiedergibt. Der IWF schätzt diese auf 681 Mrd. Fr. (Basis 2004), was ca. 150 Prozent des BIP entspricht¹⁶.

Zur Illustration werden im Anhang D die Ausgaben für Bildung, Gesundheit, und Verkehr von Bund, Kantonen und Gemeinden, sowie die Investitionen in Sachgüter in diesen Aufgabengebieten ausgewiesen, wobei allerdings darauf verzichtet wird, aus den Stromgrößen irgendwelche Bestandesgrößen abzuleiten.

¹⁶ Vgl. IMF (2006).

5. Mittelfristige Entwicklung der Bruttoschulden (2005-2009)

Bund, Kantone und Gemeinden rechnen für 2005¹⁷ mit einem Defizit von knapp 1,5 Milliarden. Die Sozialversicherungen gehen zusätzlich von Defiziten in der Höhe von insgesamt einer Milliarde aus, insbesondere bei der IV und der ALV. Die Finanzierung des Defizits wird bei der ALV durch Darlehen des Bundes (für 2005: 1,8 Mrd.) und bei der IV durch ein Darlehen aus dem Ausgleichsfonds der AHV (für 2005: 1,7 Mrd.) erfolgen. Dagegen zeichnet sich ab 2006 auf Bundes- und Kantonsebene eine klare Verbesserung der Haushaltssituation ab, die sich 2009 auch bei den Sozialversicherungen, bedingt durch die vorgesehene MWSt-Erhöhung für die IV, bemerkbar machen dürfte. Die konsolidierten öffentlichen Haushalte inkl. Sozialversicherungen rechnen für 2009 mit einem praktisch ausgeglichenen Rechnungsergebnis. Diese deutliche Reduktion der Defizite wird dank der erwarteten konjunkturellen Erholung bei den Einnahmen und den positiven Auswirkungen der Sanierungsmassnahmen auf der Ausgabenseite bei Bund und Kantonen erreicht. Die Entlastung der öffentlichen Haushalte wird sich entsprechend positiv auf die Schuldensituation auswirken.

Tabelle 14: Entwicklung der Bruttoschuld von Bund, Kantonen und Gemeinden bis 2009

Jahr	S 2004	S 2005	S 2006	S 2007	S 2008	S 2009
in Mrd. CHF	238.6	236.9	240.5	239.9	237.5	235.8
in % des BIP	53.5%	51.8%	51.3%	50.1%	48.2%	46.4%

S: Schätzung

Quelle: EFV.

Durch die Ausschüttung der überschüssigen Goldreserven der SNB im Jahre 2005 wird bei den Kantonen eine Reduktion der Schulden erwartet. Mögliche weitere Auswirkungen auf den Schuldenstand der öffentlichen Haushalte sollte mittelfristig die Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben. Dies wird durch eine bessere Steuerung der Ausgaben erreicht.

5.1 Bund

Die Bruttoschulden des Bundes beliefen sich im Jahr 2005 auf 130,3 Milliarden (vgl. Tabelle B.2 im Anhang). Dies entspricht einer Zunahme gegenüber 2004 um 3,6 Milliarden. Die Schuldenzunahme erklärt sich vornehmlich durch die Darlehenszahlungen an die ALV (1,8 Mrd.), den Vorschuss an den FinÖV-Fonds (923 Mio.) sowie durch Tresorerieoperationen. Die Bundestresorerie sorgt dafür, dass die Zahlungsbereitschaft des Bundes sowie ihrer angeschlossenen Betriebe und Anstalten jederzeit gewährleistet ist. Zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen und zur Finanzierung künftiger Forderungen hält die Tresorerie Reserven, welche sicher und zinstragend angelegt werden. Die Tresoreriepolitik kann deshalb dazu führen, dass wie im Jahr 2005 die Bruttoschulden des Bundes trotz praktisch ausgeglichener Rechnung ansteigen. Der Bundesanteil am Verkaufserlös aus den Goldreserven der SNB, welcher bei einer Ablehnung der KOSA-Initiative dem AHV-Ausgleichsfonds gutgeschrieben werden soll, figuriert in der Form kurzfristiger separat bewirtschafteter Anlagen unter dem Finanzvermögen.

Grundlagen für die Schätzung der Schuldenentwicklung ab 2006 des Bundes sind der Finanzplan und der Tresorerieplan. Beim Tresorerieplan handelt es sich um ein internes Führungsinstrument der EFV. Er zeigt den Finanzierungsbedarf des Bundes, der sich zur Zeit namentlich aus der Finanzierung des Defizits der Finanzrechnung, der Vorschüsse an den FinÖV-Fonds und der Darlehen an die Arbeitslosenversicherung zusammensetzt. Ausserordentliche Einnahmen wie die Veräusserung von Swisscom-Aktien oder Verände-

¹⁷ Basis: Bund: Staatsrechnung 2005; Kantone und Gemeinden: Schätzung.

rungen im Bestand der Tresoreriemittel sind für die Schätzung der Schulden ebenfalls von Bedeutung. Ferner zeichnet sich 2008 ein ausserordentlicher Zahlungsbedarf ab (Zahlungsspitze bei der Einführung der NFA, Öffnung des Infrastrukturfonds, allfällige Ausfinanzierung der PK SBB), der in der Schätzung der Schuldenentwicklung noch nicht enthalten ist. Aufgrund der heute verfügbaren Informationen werden die Schulden bis ins Jahr 2006 noch weiter ansteigen; danach ist mit einem Rückgang bzw. einer Stabilisierung der Bruttoschuld bis ins Jahr 2009 bei ungefähr 129 Milliarden Franken oder knapp 25 Prozent des BIP zu rechnen.

Tabelle 15: Schätzung zur mittelfristigen Bruttoschuldenentwicklung des Bundes bis 2009

Jahr	2004	2005	S 2006	S 2007	S 2008	S 2009
in Mrd. CHF	126.7	130.3	132.6	131.9	130.7	129.3
in % des BIP	28.4%	28.5%	28.3%	27.6%	26.5%	25.5%

S: Schätzung

Quelle: EFV.

Was den Bund betrifft, sollten die in Kapitel 3.6.1 beschriebenen Ausfinanzierungen, Umstrukturierungen, Sanierungen und Rekapitalisierungen weitestgehend abgeschlossen sein. Die Lösung der Probleme in den Pensionskassen von Bund, SBB und Post (hohe Rentenbestände, teilweise bestehende Unterdeckung) könnten neue Verpflichtungen des Bundes in Form einer Garantie, möglicherweise aber auch von zusätzlichen Transfers des Bundes an diese Kassen auslösen.

Die Einführung der NFA kann dort für den Bund in der Übergangsphase zu zusätzlichen Ausgaben führen, wo der Bund den Kantonen noch gemäss altem Recht einzelne Leistungen im Nachhinein, aufgrund konkreter Rechnungen, zu erbringen hat. Nach Inkrafttreten (Anfang 2008) der NFA wird das neue Ausgleichssystem sofort wirksam; Abrechnungen für Leistungen in den Vorjahren müssen aber noch nach altem Recht abgewickelt werden. Daraus resultiert vorübergehend eine Doppelbelastung.

Mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells (NRM) werden beim Bund inskünftig ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen vollständig transparent in der Verwaltungsrechnung ausgewiesen. Ein durch Sanierungen und Rekapitalisierungen erfolgter Schuldenanstieg wird dadurch genau bezifferbar.

Positiv auf die Bruttoschulden des Bundes würde sich der Erlös aus dem Verkauf von Swisscom-Aktien (Reduktion der Bundesbeteiligung auf gegen 50% bzw. allfälliger Privatisierung) auswirken, weil dieser Ertrag gemäss Finanzhaushaltsgesetz zur Tilgung von Schulden verwendet werden muss. Der Bundesanteil von 7 Milliarden aus dem Verkauf der überschüssigen SNB-Goldreserven wird gemäss dem Entscheid der eidg. Räte dem AHV-Ausgleichsfonds gutgeschrieben. Dies unter der Bedingung, dass die Initiative «Nationalbankgewinne für die AHV (KOSA)», die am 24. September 2006 zur Abstimmung gelangt, abgelehnt wird. In diesem Fall unterliegt das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Verwendung des Bundesanteils am Nationalbankgold dem fakultativen Gesetzesreferendum.

5.2 Kantone

Die Entwicklung der Kantonsschulden bis ins Jahr 2009 ist schwierig abzuschätzen, weil nicht alle Kantone Finanzplandaten bzw. Planbilanzen erstellen. Zudem wird die Schuldenhöhe der Kantone durch die Verwendung der im Sommer 2005 ausgeschütteten 14 Milliarden Franken aus dem Verkauf des Golderlöses der SNB massgeblich beeinflusst. Es fehlen Informationen, inwiefern die Sanierung von kantonalen Unternehmungen, Anstalten und Pensionskassen die kantonalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden.

Tabelle 16 zeigt, dass gemäss Schätzung, die sich auf die Kantonsumfrage¹⁸ stützt, die Schulden der Kantone nach dem Jahr 2004 abnehmen. Die Abnahme wird mit einer deutlichen Reduktion der Fehlbeträge und der Ausschüttung der Kantonsanteile an den überschüssigen Goldreserven im Jahr 2005 erklärt. Zwischen 2005 und 2009 sinkt die nominelle Bruttoschuld der Kantone weiter von 67,3 Milliarden auf 63,6 Milliarden. In Prozent des BIP entspricht dies einer Reduktion um 2,2 Prozent-Punkte.

Tabelle 16: Entwicklung der Bruttoschuld der Kantone bis 2009

Jahr	2004	S 2005	S 2006	S 2007	S 2008	S 2009
in Mrd. CHF	72.5	67.3	67.2	66.5	64.6	63.6
in % des BIP	16.3%	14.7%	14.3%	13.9%	13.1%	12.5%

S: Schätzung

Quelle: EFV.

Gemäss der Vereinbarung vom 25. Februar 2005 zwischen dem Eidg. Finanzdepartement und der SNB über die Ausschüttung des Erlöses auf dem Verkauf von 1'300 Tonnen Gold, stehen den Kantonen 2/3 der insgesamt 21 Milliarden zu. Der den Kantonen zufallende Anteil wurde aufgrund von Art. 31 Abs. 3 des Nationalbankgesetzes auf die Kantone verteilt. Das heisst, dass die 14 Milliarden zu 5/8 unter Berücksichtigung ihrer Wohnbevölkerung und zu 3/8 unter Berücksichtigung ihrer Finanzkraft auf die einzelnen Kantone verteilt wurden. Die untenstehende Tabelle enthält die Beträge, die insgesamt zwischen Mai und Juli 2005 an die Kantone ausgeschüttet wurden.

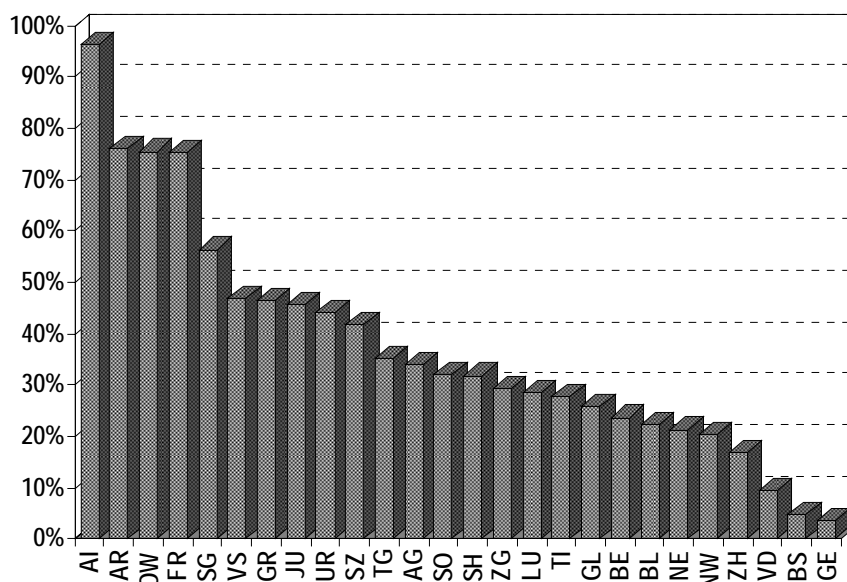
Tabelle 17: Anteil der Kantone am Erlös aus den Goldverkäufen der SNB

Kantone	Mio. CHF	Kantone	Mio. CHF
ZH	1'597	AR	124
BE	2'353	AI	32
LU	805	SG	847
UR	95	GR	436
SZ	189	AG	841
OW	135	TG	428
NW	52	TI	557
GL	73	VD	1'047
ZG	123	VS	1'157
FR	757	NE	426
SO	475	GE	539
BS	237	JU	260
BL	373		
SH	117	Total	14'075

Quelle: EFV.

Stellt man die jeweiligen Ausschüttungen in Prozent der bestehenden Bruttoschulden 2004 dar, erhält man das in Grafik 11 wiedergegebene Bild. Der Goldanteil des Kantons Appenzell Innerrhodens ist gemessen an seinen Bruttoschulden 2004 mit 96,5 Prozent mit Abstand der höchste. Auch Appenzell Ausserrhodens Goldanteil ist mit 76,1 Prozent hoch, gefolgt von Obwalden und Freiburg. Der Goldanteil des Kantons St. Gallen ist mit 56,4 Prozent auch noch relativ hoch. Hingegen macht gerade bei den hochverschuldeten Kantonen Genf, Basel-Stadt und Waadt der Goldanteil in Prozent der Bruttoschulden weniger als 10 Prozent aus, beim Kanton Genf sind es sogar nur 3,7 Prozent.

Grafik 11: Goldanteil in Prozent der Bruttoschulden 2004



Quelle: EFV.

Jeder Kanton kann über die Verwendung der Goldausschüttung autonom entscheiden. Nach Auffassung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) soll jedoch die Schuldentilgung im Vordergrund stehen.

Den Erklärungen der Kantone kann entnommen werden, dass in einigen Kantonen noch kein definitiver Entscheid über die geplante Verwendung der Golderträge getroffen wurde. Zum heutigen Zeitpunkt wird erwartet, dass knapp 9 Milliarden oder 2/3 des Golderlöses zur direkten Schuldentilgung aufgewendet werden. Die Kantone Jura, Schaffhausen und Obwalden haben eine teilweise Weitergabe an die Gemeinden beschlossen. Weitere genannte Verwendungszwecke sind: das Geld anzulegen (Äufnung des freien Eigenkapitals), eine Ausfinanzierung der Pensionskassen vorzunehmen oder Stiftungen und Solidaritätsfonds für zukünftige Generationen zu schaffen.

Mit der Einführung der NFA werden die Kantone mehr freie Mittel vom Bund erhalten. Dies wird den finanziellen Spielraum zur Haushaltssteuerung erhöhen. Eine optimierte Steuerung der öffentlichen Ausgaben führt zu einer besseren Allokation der Ressourcen. Daraus können sich nicht unbedeutende Sparpotentiale bei den Ausgaben ergeben. Allerdings werden sich diese Einsparungen nicht bis 2009, sondern erst in späteren Jahren realisieren lassen.

Die Mehrheit der Kantone hat Sparprogramme eingeführt, die jetzt zu greifen beginnen und die kantonalen Staatshaushalte entlasten sollten. Nicht alle Kantone lancierten jedoch ausreichende Entlastungsprogramme oder sie zeigen noch nicht ihre gewünschte Wirkung. Mehrere Kantone werden im Jahr 2006 Steuersenkungen einführen oder vorbereiten. Dies kann sich negativ auf zukünftige Schuldentilgungspotentiale auswirken.

¹⁸ Die Kantonsumfrage lieferte für das Jahr 2005 Antworten von 19 Kantonen, für die Jahre 2006/2007 von je 18 Kantonen, für 2008 von 16 Kantonen und für 2009 von 14 Kantonen.

5.3 Gemeinden

Erste Schätzungen zur Entwicklung der Bruttoschulden 2005 der Gemeinden ergeben eine Reduktion gegenüber 2004 um 200 Millionen. Es wird erwartet, dass die Gemeindefschulden bis 2009 auf 42,8 Milliarden ansteigen werden, in Prozent des BIP entspricht dies einer Reduktion von 8,6 Prozent (2005) auf 8,4 Prozent (2009). Die erwähnte Weitergabe eines Teils der Golderträge an die Gemeinden wird keine spürbare Auswirkung auf das Total der Schulden der Gemeinden haben.

Tabelle 18: Entwicklung der Bruttoschuld der Gemeinden bis 2009

Jahr	S 2004	S 2005	S 2006	S 2007	S 2008	S 2009
in Mrd. CHF	39.4	39.2	40.6	41.4	42.1	42.8
in % des BIP	8.8%	8.6%	8.7%	8.6%	8.5%	8.4%

S: Schätzung

Quelle: EFV

Gemäss Angaben der Gemeinden erreichen die zu erwartenden jährlichen Finanzierungsfehlbeträge bis ins Jahr 2009 eine Höhe zwischen 500 und 800 Millionen und fallen somit tiefer aus als auf Kantonsebene. Da sich auf Gemeindeebene die Entscheidungsfindung und die Finanzierungsfrage auf gleichem Niveau befinden und die Bürger einen direkten Einfluss auf die Höhe der Steuertarife nehmen können, ist eine Stabilisierung der finanziellen Situation der Gemeinden zu erwarten. Mit Gemeindefusionen und Schaffung von Zweckverbänden versuchen die Gemeinden vermehrt Synergien zu nutzen und Kosten einzusparen.

Zu den bekannten Problemen der Städte gehört, dass junge und reiche Leute das Zentrum verlassen und die Alten, Armen und Arbeitslosen zurück bleiben. In jüngster Zeit ist jedoch eine Trendwende festzustellen. In die Kernstädte kehren vermehrt Steuerzahler mit guten Einkommensverhältnissen zurück. Diese Entwicklung und die Tatsache, dass mit der Einführung der NFA die soziodemografischen Sonderlasten der Kernstädte gerechter abgegolten werden, tragen dazu bei, dass sich der finanzielle Handlungsspielraum der Städte erhöhen sollte.

5.4 Sozialversicherungen

Die Sozialversicherungen (AHV, IV, EO und ALV) schlossen im Jahr 2005 mit einem Defizit von einer Milliarde ab. Ein positives Rechnungsergebnis zeigt sich bei der AHV (2,4 Milliarden). Die IV weist erneut ein Defizit von 1,7 Milliarden aus, womit sich die Schulden der IV beim Ausgleichsfonds um diesen Betrag erhöhen. Für die Jahre 2006 und 2007 budgetieren die konsolidierten Sozialversicherungen Defizite von 2 bis 2.5 Milliarden. Die grössten Fehlbeträge sind in der IV und der ALV zu erwarten, die AHV wird positiv abschliessen. Die Situation wird sich auch in den Folgejahren weiter verschlechtern und ohne Gegenmassnahme wird im Jahr 2009 bei den Sozialversicherungen mit einem Defizit von über zwei Milliarden gerechnet.

Die Sozialversicherungen gerieten durch das abgeschwächte Wirtschaftswachstum und die Zunahme von Sozialbeitragsempfängern in Schieflage. Zudem wird in Zukunft durch die demografische Alterung der Gesellschaft der Druck auf die Sozialversicherungen weiter zunehmen. Zur Abschätzung der Schuldenlast der Sozialversicherungen wird ihr Kapitalkontostand per Ende Jahr geschätzt. Die Summe der AHV, IV und EO Kapitalkonten nimmt zwischen 2004 (23,7 Milliarden) und 2009 (18,4 Milliarden) um 5,3 Milliarden ab (vgl. Tabelle 19). Dies ohne Einbezug der 11. AHV- und der 5. IV-Revision.

Wie bereits im 3. Kapitel erwähnt, bezieht die IV zur Zeit ein Darlehen aus dem Ausgleichsfonds der AHV. Es muss davon ausgegangen werden, dass bei unveränderter Fortführung der heutigen Politik bereits 2014 das Guthaben des Ausgleichsfonds ausschliesslich aus Forderungen gegenüber der IV besteht. Es ist daher unerlässlich, die geplanten Revisionen im AHV- und IV-Bereich voranzutreiben und eine Zusatzfinanzierung durch die Erschliessung weiterer Einnahmenquellen zu prüfen.

Tabelle 19: Entwicklung der Kapitalkonti der Sozialversicherungen bis 2009

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kapitalkonto der AHV ¹⁾ , per 31.12. (in Mrd. CHF)	27.0	29.4	30.9	31.7	32.7	32.8
Kapitalkonto der IV ²⁾ , per 31.12. (in Mrd. CHF)	-6.0	-7.8	-9.6	-11.6	-13.6	-15.8
Kapitalkonto des EO ³⁾ , per 31.12. (in Mrd. CHF)	2.7	2.9	2.6	2.2	1.8	1.4
Summe der AHV, IV und EO Kapitalkonti (ohne ALV) (in Mrd. CHF)	23.7	24.5	23.8	22.3	20.9	18.4
Darlehensschulden der ALV ⁴⁾ , per 31.12. (in Mrd. CHF)	-2.0	-3.8	-5.5	-6.8	-7.3	-7.0
Summe aller Kapitalkonti (in Mrd. CHF)	21.7	20.7	18.3	15.5	13.6	11.4

1) ohne 11. AHV-Revision

2) ohne 5. IV-Revision

3) inkl. Mutterschaftsversicherung ab 1.7.2005

4) Ohne gesetzliche Gegenmassnahmen und unter der Annahme, dass die ALV-Darlehen nicht in den Bundesschulden enthalten wären

Quelle: BSV, seco.

Würde man zusätzlich die Entwicklung der Darlehensschuld der ALV (ohne gesetzliche Gegenmassnahmen) mitberücksichtigen, würde sich der Kapitalkontostand aller Sozialversicherungen zwischen 2004 und 2009 um die Hälfte verkleinern und läge insgesamt bei nur noch 11 Milliarden. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) schreibt indes vor, dass der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen muss, wenn der Schuldenstand Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreicht. Vorgängig muss er den Beitragssatz um höchstens 0,5 Lohnprozente und den beitragspflichtigen Lohn um maximal das Zweieinhalbfache des versicherten Verdienstes erhöhen. Für den Betrag zwischen dem Höchstbetrag und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes darf der Beitrag höchstens 1 Prozent betragen¹⁹. Bereits im Jahr 2007 wird diese gesetzliche Schuldengrenze voraussichtlich überschritten werden.

¹⁹ Vgl. SR 837.0 Art. 90c ¹.

6. Langfristige Entwicklung der Bruttoschulden (bis 2025)

Jede langfristige Einschätzung der Entwicklung der öffentlichen Schulden ist von erheblichen Unsicherheiten geprägt. Zuverlässigen Schätzungen zur Verschuldung bis ins Jahr 2025 sind durch die Datenlage enge Grenzen gesetzt. Sicher ist hingegen, dass die demographische Entwicklung und die Steigerung der Gesundheitsausgaben (welche voneinander nicht unabhängig sind) die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren und Jahrzehnten erheblich belasten werden. Ohne korrigierende Massnahmen insbesondere im Bereich der sozialen Sicherheit auf der Einnahmen- wie auf der Leistungsseite und ohne eine bessere Priorisierung der staatlichen Aufgaben besteht die Gefahr einer fortgesetzten Überforderung der Staatsfinanzen.

6.1 Extrapolationen für Bund, Kantone und Gemeinden

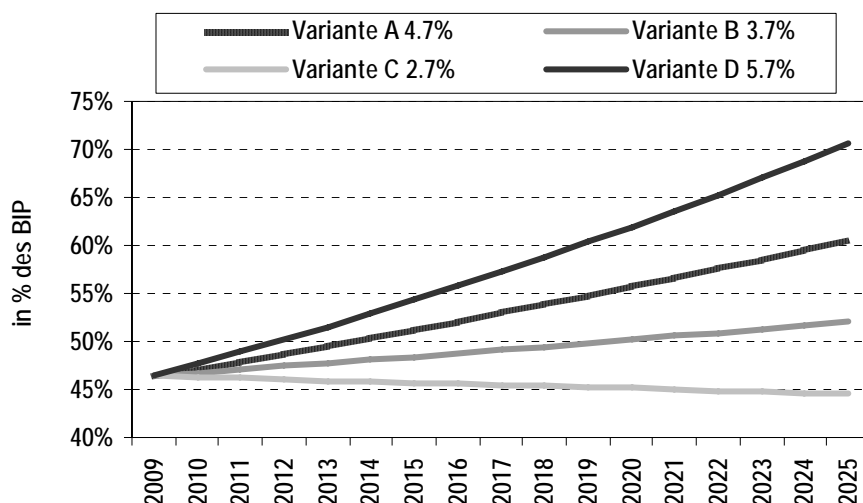
Aufgrund der verfügbaren Informationen kann die Schätzung der Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte bis ins Jahr 2009 als ziemlich gesichert gelten. Selbstverständlich wird der Druck auf die öffentlichen Finanzen in den kommenden Jahren unvermindert anhalten. Über die Finanzplanperiode hinaus betrifft dies namentlich die Anforderungen an die öffentlichen Haushalte, welche sich beispielsweise aus der Alterung der Bevölkerung, der weiteren Entwicklung der Gesundheitskosten, aber auch der Erneuerung der Infrastruktur ergeben. Inwieweit es gelingt, im Rahmen der Überprüfung der Aufgaben Spielraum zu schaffen oder zur Finanzierung von Aufgaben neue Einnahmen zu erschliessen, wird sich erst noch weisen müssen. Sicher ist, dass derartige Korrekturen in unserem politischen System Zeit erfordern.

Bei Extrapolationen müssten eigentlich Kosten- und Einnahmenentwicklungen der Schätzung der Wachstumsraten zugrunde liegen, welche ihrerseits auf Prognosen der demographischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung basieren. In der folgenden Extrapolation werden jedoch lediglich die zahlenmässigen Auswirkungen auf die Verschuldungsquote bei verschiedenen Wachstumsraten dargestellt. Wir sind uns bewusst, dass damit die Aussagekraft der Projektion sehr begrenzt ist, und sie vielmehr als möglicher Entwicklungsraum der Verschuldungsquote verstanden werden muss. Als Basisszenario dient dabei die Schuldenentwicklung in den Jahren 1990-2009. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der öffentlichen Schulden lag in diesem Zeitraum bei 4,7 Prozent. Für das nominelle Bruttoinlandprodukt wird ein Wachstum von 3 Prozent zugrunde gelegt.

Bei der Variante A wird für die Schuldenentwicklung diese jährliche Wachstumsrate (4,7%) unterstellt. Den Varianten B und C liegt ein um einen (3,7%) bzw. zwei Prozentpunkte (2,7%) tieferes Wachstum der Schulden zu Grunde. In der Variante D wird demgegenüber angenommen, dass das Wachstum der Schulden eine Beschleunigung erfährt, so dass es um einen Prozentpunkt höher (5,7%) als in der Periode 1990-2009 ausfallen wird.

Die Auswirkungen auf den Verlauf der Verschuldungsquote werden vom Verhältnis der beiden Wachstumsraten bestimmt. Eine sinkende Verschuldungsquote setzt voraus, dass die Schulden langsamer wachsen als das Bruttoinlandprodukt. Dies ist nur in der Variante C der Fall. Die Extrapolation der Entwicklung 1990-2009 (Variante A) liesse die Verschuldungsquote bis ins Jahr 2025 um rund 15 Prozentpunkte auf über 60 Prozent des BIP ansteigen. Eine Fortführung dieses starken Schuldenwachstums ist jedoch, in Anbetracht der bereits eingeführten Schuldenbremsen und Sanierungsmassnahmen bei Bund und Kantonen, eher unwahrscheinlich.

Grafik 12: Auswirkung verschiedener Schuldenwachstumsraten auf die Bruttoverschuldungsquote im Jahr 2025



Quelle: Schätzung EFV.

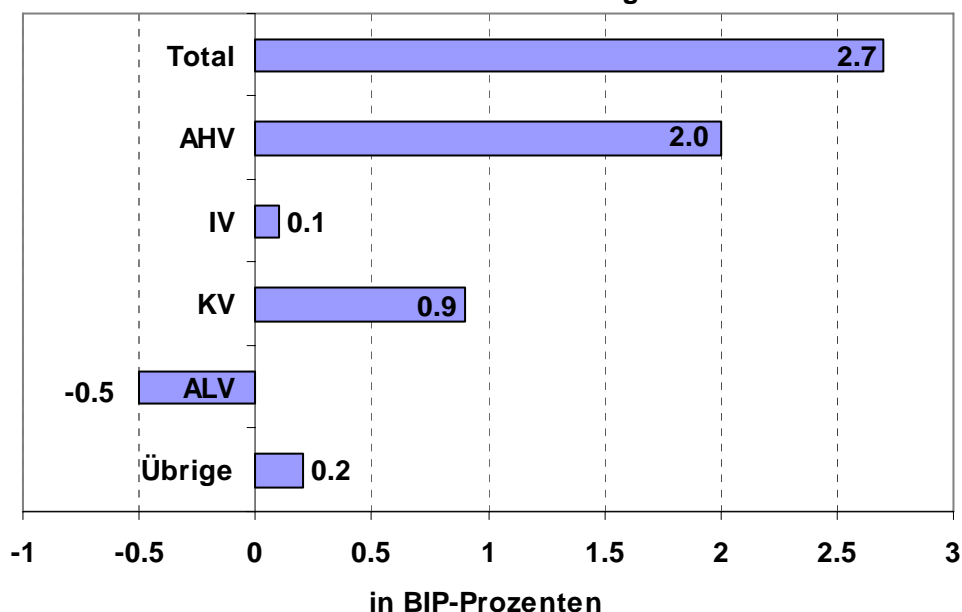
6.2 Entwicklungsperspektiven der Sozialversicherungen

Verschiedene Studien der Bundesverwaltung befassten sich mit der zukünftigen Entwicklung der Finanzen der Sozialversicherungen: IDA FiSo 1 (1996), IDA FiSo 2 (1997), Botschaft vom 2.2.2000 zur 11. AHV-Revision²⁰ sowie Bericht des EDI vom 17.5.2002 über eine aktualisierte Gesamtschau des finanziellen Mehrbedarfs der Sozialversicherungen bis zum Jahr 2025 (EDI 2002). Der Synthesebericht der IDA ForAlt zum Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (2003) konzentrierte sich weitgehend auf die AHV. Auslöser für den jüngsten Bericht war das Postulat Baumann (Po. 00.3743; Gesamtschau für die Sozialwerke).

Die aktuellsten Daten zum Finanzbedarf der obligatorischen Sozialversicherungen stammen aus dem Bericht des Bundesrates vom 17. März 2006 im Zusammenhang mit dem Postulat Baumann. Sie decken den Zeitraum bis 2030 ab. Die Beträge für den zusätzlichen Finanzbedarf werden in BIP-Prozenten angegeben. Für den Zeitraum bis 2025 ergeben sich folgende Werte.

²⁰ BBl 2000 1865ff.

Grafik 13: Zusätzlicher Finanzbedarf der Sozialversicherungen 2005 bis 2025



« Übrige » = Ergänzungsleistungen, Erwerbsersatzordnung, Berufliche Vorsorge, Unfallversicherung und Familienzulagen

Quelle: EDI.

Wie die Grafik zeigt, ergibt sich im Zeitraum 2005 bis 2025 ein zusätzlicher Finanzbedarf der Sozialversicherungen im Gegenwert von 2,7 BIP-Prozenten, wovon drei Viertel auf die AHV entfällt. Bei der Krankenversicherung ist zu berücksichtigen, dass der hier aufgeführte Finanzbedarf die Grundversicherung betrifft, welche nur rund einen Drittel der gesamten Gesundheitskosten deckt. Auch bleiben die Kostensteigerungen unberücksichtigt, welche die Versicherten in Form höherer Prämien werden tragen müssen. Diese Schätzungen basieren auf der Annahme eines Wachstums der Reallöhne von 1 Prozent p.a. (Wachstum der Nominallohne von 3%, Inflation von 2%).

Sofern auf der Leistungs- und/oder Finanzierungsseite keine korrigierenden Massnahmen ergriffen werden, würden die obligatorischen öffentlichen Sozialversicherungen (AHV, IV und EO, aber exkl. ALV) gewichtige Ausgabenüberschüsse registrieren. Diese würden zu einer Bruttoverschuldung der Sozialversicherungen von 123,7 Milliarden oder 15 Prozent des BIP führen.

Tabelle 20: Entwicklung der Kapitalkonti der Sozialversicherungen zwischen 2010 und 2025

Jahr	Kapitalkonto der AHV ¹⁾ , per 31.12. (in Mrd. CHF)	Kapitalkonto der IV ²⁾ , per 31.12. (in Mrd. CHF)	Kapitalkonto des EO ³⁾ , per 31.12. (in Mrd. CHF)	Summe der AHV, IV und EO Kapitalkonti (ohne ALV)	
				(in Mrd. CHF)	(in % des BIP)
2010	33.0	-18.1	1.0	15.9	3.0%
2011	32.3	-20.5	0.9	12.7	2.4%
2012	31.8	-22.9	0.8	9.7	1.7%
2013	29.7	-25.6	0.9	5.1	0.9%
2014	27.8	-28.3	1.1	0.6	0.1%
2015	24.3	-31.2	1.3	-5.7	-0.9%
2016	21.0	-34.2	1.5	-11.7	-1.9%
2017	16.0	-37.4	1.7	-19.7	-3.0%
2018	11.3	-40.6	1.8	-27.5	-4.1%
2019	4.5	-44.1	2.0	-37.6	-5.5%
2020	-2.2	-47.6	2.2	-47.7	-6.8%
2021	-11.3	-51.4	2.4	-60.3	-8.3%
2022	-20.4	-55.2	2.6	-73.0	-9.8%
2023	-32.1	-59.3	2.8	-88.6	-11.5%
2024	-44.1	-63.4	3.0	-104.5	-13.2%
2025	-59.2	-67.7	3.3	-123.7	-15.1%

1) ohne 11. AHV-Revision

2) ohne 5. IV-Revision

3) inkl. Mutterschaftsversicherung ab 1.7.2005

4) Ohne gesetzliche Gegenmassnahmen und unter der Annahme, dass die ALV-Darlehen nicht in den Bundesschulden enthalten wären

Quelle: BSV, seco.

Diese Modellberechnungen unterstreichen die Notwendigkeit einer weit vorausschauenden, umfassenden Finanzpolitik, welche nicht nur die öffentlichen Finanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden, sondern auch die Finanzen der Sozialversicherungen umfasst.

6.3 Empirische Studien zur Nachhaltigkeit

Für eine umfassende Beurteilung der Nachhaltigkeit der zukünftigen langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen müssen spezielle Indikatoren beigezogen werden. Angesichts der zu erwartenden Belastung auf Grund der Alterung der schweizerischen Bevölkerung und der rasanten Zunahme der Ausgaben für das Gesundheitswesen entsteht ein enormer Druck zur Kompensation dieser Mehrausgaben in anderen Bereichen, da eine vollständige Steuer- und Abgabefinanzierung des zusätzlichen Finanzbedarfs weder volkswirtschaftlich sinnvoll noch politisch realisierbar ist. Zur Messung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen stehen verschiedene Indikatoren zur Verfügung. Diese Indikatoren haben jeweils eine intertemporale Budgetrestriktion des Staates²¹ als Grundlage und benötigen für deren Berechnung Projektionen der Ausgaben und Einnahmen über einen langen Zeitraum (z.B. 50 Jahre). Dazu zählen insbesondere die Generationenbilanz oder das Konzept der Finanzierungslücke (*Fiscal Gap-Ansatz*).

²¹ Die intertemporale Budgetrestriktion des Staates besagt, dass in der langen Frist die Ausgaben des Staates durch entsprechende Einnahmen gedeckt sein müssen.

6.3.1 Generationenbilanz

Mit dem Instrument der Generationenbilanz wird versucht, die Verteilung der Schuldenlast auf die verschiedenen Generationen darzustellen, indem sämtliche Zahlungsströme berücksichtigt werden, die zwischen heutigen und zukünftigen Wirtschaftssubjekten einerseits und dem öffentlichen Sektor andererseits fließen. Damit ist die Generationenbilanz in der Lage, neben der in den öffentlichen Bilanzen explizit ausgewiesenen Verschuldung auch zukünftige Zahlungsverpflichtungen des öffentlichen Sektors offen zu legen, die in der öffentlichen Statistik nicht ausgewiesen werden, aber aufgrund der institutionellen Gegebenheiten des Status quo bei dessen Fortführung dennoch zwangsläufig wirksam werden (= implizite Verschuldung). Die in der Zukunft anfallenden Ausgaben und Einnahmen werden kumuliert und auf den heutigen Zeitpunkt abdiskontiert. Entsprechen sich die Barwerte der Ein- und Ausgabenströme, so gilt die heutige Finanzpolitik als nachhaltig.

Eine erste Generationenbilanz für die öffentlichen Haushalte der Schweiz inklusive Sozialversicherungen wurde 2001 publiziert. Bezogen auf das Basisjahr 1997 beträgt die Nachhaltigkeitslücke 75 Prozent des BIP. Die Studie wurde 2004 mit dem Basisjahr 2001 aktualisiert und kam auf eine gesamte Nachhaltigkeitslücke von noch 63,5 Prozent des BIP²².

Die Ergebnisse der Generationenbilanz reagieren sensibel auf die unterstellten Annahmen, wie z.B. die Höhe des verwendeten Zinssatzes, mit dem die zukünftigen Werte abdiskontiert werden, und die Wachstumsrate des BIP. Zudem besteht ein Problem der Basisjahrabhängigkeit. Unterschiede zwischen Generationenbilanzen verschiedener Jahre können aufzeigen, wie sich die langfristige Ausrichtung der Finanzpolitik verändert hat. Die Ursache für unterschiedliche Ergebnisse kann aber ebenso gut in einer veränderten konjunkturellen Lage im Basisjahr begründet liegen. In extremen konjunkturellen Situationen liefert die Generationenbilanz ein stark verfälschtes Bild. Ebenso haben die Hypothesen betreffend der Auswirkungen des technischen und medizinischen Fortschritts auf die Gesundheitskosten einen erheblichen Einfluss auf die Tragfähigkeit der Sozialpolitik. Die Zahlen sind somit vorsichtig zu interpretieren. Dennoch kann mittels der Generationenbilanz grob der Handlungsbedarf aufgezeigt und die Wirkung verschiedener Massnahmen zur Deckung der Nachhaltigkeitslücke berechnet werden.

6.3.2 Konzept der Finanzierungslücke

Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat der Schweiz wie auch anderen Ländern empfohlen, Finanzierungslücken zu berechnen. Er erstellte im Rahmen der Artikel IV-Konsultationen 2005 eine Studie zur langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der Schweiz basierend auf dem Konzept der so genannten Finanzierungslücke²³. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Alterung der Bevölkerung das Wachstumspotenzial des BIP nach 2020 um die Hälfte (von 1,5% auf 0,75%) reduzieren dürfte. Ohne Gegenmassnahmen würden die Ausgaben der Sozialversicherungen Defizite verursachen, die nur in bescheidenem Ausmass durch Primärüberschüsse der öffentlichen Haushalte kompensiert würden. Die Gesamtschuld würde in diesem theoretischen Szenario bis 2060 auf 265 Prozent des BIP ansteigen.

Derart langfristige Projektionen sind mit grosser Unsicherheit, z.B. betreffend die Basishypothese, die demografische Entwicklung (Migration, Alterung), die Produktivitätsentwicklung, die Entwicklung der Gesundheitskosten oder die Erwerbsquote verbunden und deshalb mit Vorsicht zu interpretieren. So wird in der IWF-Studie zwischen 2005 und 2060 ein Rückgang der Bevölkerung um kumuliert 2,8 Prozent und des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 68 Prozent auf 61 Prozent unterstellt. Da die Erwerbsquote nur noch gering ansteigen dürfte, ergibt sich daraus ab 2010 ein sinkendes Arbeitsange-

²² Vgl. Borgmann und Raffelhüschen (2004).

²³ IMF (2005).

bot. Für die Arbeitsproduktivität wird ein Wachstum von 1 Prozent pro Jahr angenommen. Das Modell reagiert sensibel auf Veränderungen dieser Annahmen. Insgesamt variiert die langfristige BIP-Wachstumsrate je nach Szenario zwischen 0,5 und 1,2 Prozent pro Jahr. Entsprechend variieren auch die Ergebnisse für die Finanzierungslücke je nach Szenario.

6.3.3 Würdigung

Zwischen der Generationenbilanz und dem Konzept der Finanzierungslücke bestehen wesentliche Unterschiede: Zum einen ist das Kriterium, das Auskunft darüber gibt, ob eine Finanzpolitik nachhaltig ist, unterschiedlich²⁴. Bei der Generationenbilanz ist eine Politik dann nachhaltig, wenn die lebenden Generationen den künftigen Generationen keine ungedeckten Lasten übertragen. Im Zentrum steht somit die verteilungspolitische Optik. Der Generationenbilanzansatz berechnet die sog. Nachhaltigkeitslücke. Diese gibt an, welche explizite und implizite Verschuldung die künftige Generation unter unveränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen zu tragen hat. Die implizite Verschuldung ergibt sich dabei aus den ungedeckten künftigen Verpflichtungen des Staates. Beim Konzept der Finanzierungslücke ist eine Finanzpolitik dann nachhaltig, wenn am Ende des betrachteten Zeithorizonts die Verschuldung einen bestimmten Wert nicht überschreitet. Oft wird als Zielgrösse der Schuldenstand zu Beginn der untersuchten Zeitperiode gewählt. Dieser kann absolut oder relativ zum BIP (Schuldenquote) ausgedrückt werden. Die Finanzierungslücke (Fiscal Gap) gibt an, in welchem Umfang der Rechnungssaldo heute permanent verbessert werden muss, damit am Ende der betrachteten Zeitperiode der Zielwert der Verschuldung nicht überschritten wird. Offen bleibt dabei, wo im Falle einer festgestellten Lücke die notwendigen Korrekturen zu erfolgen haben. Der zweite Unterschied besteht im unterschiedlichen Zeithorizont. Während sich die Generationenbilanz auf einen unendlichen bzw. sehr langen (> 100 Jahre) Zeithorizont abstützt, beziehen sich die Fiscal Gap-Indikatoren auf verschiedene kürzere Zeithorizonte. Die berechneten Nachhaltigkeitslücken auf Basis des Generationenbilanzansatzes sind in der Regel höher als die auf Basis des Konzeptes der Finanzierungslücke berechneten Messgrössen²⁵. Ein dritter Unterschied besteht darin, dass sich das Konzept der Finanzierungslücke auf die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung konzentriert, während die Generationenbilanz im Rahmen von Lebenszeitbetrachtungen den Fokus auf heutige und zukünftige Steuerzahler bzw. Transferempfänger setzt²⁶.

Für eine bevorzugte Verwendung des Konzepts der Finanzierungslücke statt der Generationenbilanzierung im Rahmen einer Nachhaltigkeitsanalyse der Finanzpolitik sprechen im Wesentlichen zwei Gründe: Da sich dieser Ansatz zum einen auf die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung des Staates abstützt, bewegt er sich im Rahmen der gängigen Konzepte der Haushaltsplanung und ist damit leichter interpretierbar als die Ergebnisse der Generationenbilanzierung. Zum anderen kann der Ansatz für verschiedene Zeithorizonte verwendet werden.

Ungeachtet dieser Vorbehalte zeigen diese Studien, z.B. die IWF-Studie, dass angesichts der Alterung der Bevölkerung und der in Zukunft zu erwartenden, relativ bescheidenen Wachstumsraten von Produktivität und BIP grundsätzlich ein Handlungsbedarf ausgewiesen ist und die erforderlichen Massnahmen rechtzeitig an die Hand genommen werden müssen.

²⁴ Vgl. Jeanrenaud (2004).

²⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2001).

²⁶ Vgl. Büttner und Hauptmeier (2005).

7. Massnahmen und Strategien für eine nachhaltige Haushaltspolitik

In den vorangehenden Kapiteln wurden die Entwicklung der Schulden der öffentlichen Haushalte aufgezeigt und die Gründe dargelegt, welche zum grossen Anstieg der Verschuldung geführt haben. In ihren Vorstössen verlangten die Postulanten Lauri und Zupiger, dass Massnahmen und Strategien für eine nachhaltige Haushaltspolitik aufgezeigt werden sollen. Das vorliegende Kapitel enthält hierzu eine Auslegeordnung der bestehenden und der beabsichtigten Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Den Massnahmen und Regeln vorgelagert sind die Entscheidungsgrundlagen für eine nachhaltige Finanzpolitik.

7.1 Massnahmen zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen

7.1.1 Rechnungsmodelle und Weiterentwicklung der Finanzstatistik

Eine transparente Rechnungslegung und Budgetierung bildet die Grundlage für eine nachhaltige Haushaltspolitik. Zur Zeit verfolgen drei Projekte auf Bundes- und Kantons-ebene dieses Ziel:

- Mit dem Neuen Rechnungsmodell (NRM) des Bundes werden ab 2007 international anerkannte Grundsätze der Rechnungslegung (IPSAS) eingeführt. Dabei wird auch die Vergleichbarkeit der Verwaltungsebenen erleichtert, da das NRM eine Annäherung an das Rechnungsmodell der Kantone darstellt, namentlich indem es auf eine periodengerechte Abgrenzung abzielt. Die Verwendung weithin anerkannter Grundsätze zur Rechnungslegung und für den Ausweis von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten wird sich insbesondere positiv auf die Aussagekraft der Bilanz auswirken. Gleichzeitig werden unter dem Regime des NRM mit dem zweistufigen Abschluss Finanzierungsströme auch weiterhin in der Form der «Mittelflussrechnung» dargestellt. In Zukunft werden sich die Vorgaben der Schuldenbremse weiterhin an diesen effektiven Finanzierungsströmen orientieren, um mögliche Defizite zu begrenzen und die Verschuldung zu stabilisieren.
- Das Harmonisierte Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM) soll überarbeitet werden. Beim neuen HRM II werden grundsätzlich die IPSAS-Richtlinien eingeführt und die internationalen Anforderungen an die Finanzstatistik mitberücksichtigt.
- Die Revision der Finanzstatistik wird ab 2009 internationale Vergleiche erleichtern, indem die Datenbasis hiezulande soweit wie möglich den Kriterien angeglichen wird, die von OECD, EU und IWF empfohlen werden. Die Möglichkeit, die Schweiz an ihren Nachbarn und anderen kleinen, offenen Volkswirtschaften in Europa zu messen, erlaubt es, zusätzliche Elemente bei der Erstellung einer finanzpolitischen Standortbestimmung zu berücksichtigen.

7.1.2 Langfristige Indikatoren

Um frühzeitig die richtigen Massnahmen ergreifen zu können, sind Informationen über die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen nötig. Langfristige Indikatoren können Aufschluss geben über die Tragbarkeit der heutigen Politik bzw. der ihr zugrunde liegenden Gesetzgebungen. Die Verwaltung und die Finanzkommissionen diskutierten im Zusammenhang mit dem Finanzplan 2007-2009 eingehend die Möglichkeiten, den bisherigen Finanzplan als Führungsinstrument zu verbessern. Ein von den Finanzkommissionen vorgebrachtes Anliegen besteht darin, über längerfristige Szenarien zu verfü-

gen. Die EFV ist zur Zeit mit der Erarbeitung eines Nachhaltigkeitsberichtes auf der Basis der Finanzierungslücke befasst. Es werden Einnahmen- und Ausgabenprojektionen über einen Zeithorizont von 50 Jahren erstellt. Insbesondere werden die von der demografischen Entwicklung stark betroffenen Ausgabenbereiche Alterssicherung, Gesundheit, Langzeitpflege und Bildung im Detail modelliert. Der Nachhaltigkeitsbericht will aufzeigen, wie gross der finanzpolitische Handlungsbedarf angesichts der demografischen Herausforderung unter den heute geltenden gesetzlichen Regelungen längerfristig ist. Während der Nachhaltigkeitsbericht eine Art Auslegeordnung darstellt, sollen die sog. Entwicklungsszenarien Handlungsoptionen in einem bestimmten Aufgabengebiet aufzeigen. Es ist vorgesehen, diese Entwicklungsszenarien als Ergänzung der Finanzplanung des Bundes mindestens alle vier Jahre zu erstellen.

Daneben ist in diesem Zusammenhang auch an die vom seco in Auftrag gegebenen und veröffentlichten Generationenbilanzen zu erinnern.

7.2 Regeln und Instrumente für eine nachhaltige Haushaltspolitik

7.2.1 Mechanismen zur Schuldenbegrenzung

Die Haushaltspolitik strebt im Allgemeinen den nachhaltigen Ausgleich der öffentlichen Finanzen an. Die Schuldenbremse stellt ein wichtiges Instrument dar, um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik und Dauerhaftigkeit des Haushaltsausgleichs im Zeitablauf sicherzustellen.

Ziel der Schuldenbremse des Bundes²⁷ ist es, über einen Konjunkturzyklus zu gewährleisten, dass die ordentlichen Ausgaben aus ordentlichen Einnahmen finanziert werden können, so dass die Schulden stabil bleiben. Ausserordentliche Ausgaben, z.B. für die Ausfinanzierung von Deckungslücken bei Pensionskassen, werden von der Schuldenbremse nicht erfasst und können zu Erhöhungen der Bruttoschulden führen. Ausserordentliche, einmalige Einnahmen (aus Investitionen, Regalien und Konzessionen) können diese wiederum reduzieren.

Die Schuldenbremse des Bundes ist nur für den Voranschlag bindend. Für die Finanzplanjahre ist die Konformität mit den Vorgaben der Schuldenbremse gesetzlich nicht zwingend gefordert. Der Bundesrat ist indes bestrebt, die Schuldenbremsenkonformität auch für die Finanzplanjahre zu erreichen. Bei einer allfälligen Abweichung legt der Bundesrat mit dem Finanzplanbericht dar, wie er die Konformität zu erreichen gedenkt. Dadurch wird sichergestellt, dass die Vorgaben der Schuldenbremse auch innerhalb des dreijährigen Horizonts des Finanzplans erfüllt werden.

Um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik sicherzustellen, orientiert sich die Schuldenbremse am strukturellen, d.h. an dem um konjunkturelle Einflüsse bereinigten Defizit. Um zu verhindern, dass eine Sanierung der Bundesfinanzen lediglich eine temporäre Verbesserung darstellt, müssen Ursachen und Quellen des strukturellen Defizits dauerhaft beseitigt werden. Im gegenteiligen Fall würden die Ursachen der strukturellen Defizite ihre Wirkung in der Zukunft erneut entfalten und das Ziel einer dauerhaften Sanierung würde nicht erreicht. Bei diesen Gründen potentieller struktureller Defizite handelt es sich insbesondere um Ausgabenposten, welche schneller wachsen als das BIP oder auch um Einnahmenkomponenten, welche mit der Zeit versiegen, langsamer wachsen als das BIP oder sich losgelöst vom Wirtschaftswachstum entwickeln. Bei Vorliegen solcher Konstellationen ist die Schuldenbremse des Bundes langfristig nicht in der Lage, allein die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu gewährleisten. Der Druck würde zu gross, wenn rasch wachsende, zumindest kurzfristig gebundene Ausgaben laufend die steuerbaren Ausgaben verdrängen

²⁷ Art. 126 BV.

würden. Hier muss die Schuldenbremse durch strukturelle Reformen in den Sachpolitiken und durch eine Straffung des Aufgabenportfolios unterstützt werden.

Auch einige Kantone kennen Budgetbeschränkungen in der Form verschiedenartiger Regelbindungen (SG, AR, FR, GR, BE, LU, ZH, VS, NE, VD). Als Grundregel streben die meisten Kantone den Ausgleich der laufenden Rechnung an, wobei in mehreren Kantonen der Konjunktur Rechnung getragen wird. Die Wirksamkeit dieser Regeln ist abhängig von deren Durchsetzbarkeit, wobei Sanktionsmechanismen wie automatischen Steuererhöhungen bei unzulässigen Defiziten oder direktdemokratischen Instrumenten wie dem Finanzreferendum besondere Bedeutung zukommt.

Die Regeln zur Schuldenbegrenzung haben nur eine begrenzte Wirkung auf die gesamte Staatsschuld, da erstens nicht alle öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen solchen Regeln unterworfen sind und zweitens die Gefahr besteht, dass diese Regeln angesichts der grossen zukünftigen Herausforderungen nicht durchgesetzt werden könnten. Insbesondere die Sozialversicherungen und der Gesundheitssektor werden auf Grund der demographischen Entwicklung ohne entsprechende Reformen mit zunehmenden Ausgaben und Finanzierungsdefiziten konfrontiert sein.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Entwicklung der Gesundheitsausgaben sowie die demographischen Veränderungen zu einer Finanzierungslücke führen, sofern nicht auf der Leistungs- und der Beitragsseite Massnahmen getroffen werden. Deshalb hat er die finanzielle Konsolidierung der Sozialversicherungen zum prioritären Ziel erklärt.

7.2.2 Weitere Instrumente und Regeln

Neben der Schuldenbremse gibt es andere Instrumente und Regeln, bzw. sind denkbar, welche ein weiteres Ansteigen der Verschuldung verhindern können:

- Die Ausgabenbremse des Bundes²⁸ verlangt für Subventionsbestimmungen sowie für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die einen bestimmten Betrag übersteigen, einen Entscheid durch eine qualifizierte Mehrheit im Parlament. Für einmalige Ausgaben liegt diese Grenze bei 20 Millionen, für wiederkehrende bei 2 Millionen.
- Das Instrument des Finanzreferendums führt dazu, dass gewisse Ausgabenbeschlüsse obligatorisch oder fakultativ einer Volksabstimmung unterzogen werden müssen und somit zu einer grösseren Zurückhaltung bei Ausgabenentscheiden des Parlamentes beitragen können. Alle Kantone und die meisten Gemeinden kennen ein Finanzreferendum. Politikwissenschaftliche Studien zeigen, dass zwischen der Ausgestaltung der kantonalen Regelungen über das Finanzreferendum und der jeweiligen Steuerbelastung gewisse statistische Zusammenhänge hergestellt werden können²⁹. Das Finanzreferendum wurde von Seiten der Wissenschaft verschiedentlich auch für den Bund vorgeschlagen und vom Bundesrat auch schon geprüft. Der wichtigste Vorbehalt gegen ein Finanzreferendum auf Bundesebene besteht darin, dass der Bund überwiegend Transferzahlungen leistet, während das Finanzreferendum auf kantonaler Stufe vorwiegend Investitionen betrifft. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts befand sich die Frage einer praktikablen Ausgestaltung des Finanzreferendums in der Beratung durch die staatspolitische Kommission des Nationalrates.

7.3 Die Sanierungsstrategie des Bundes

Im Zeitpunkt der Einführung der Schuldenbremse befanden sich Einnahmen und Ausgaben nicht im Gleichgewicht. Das Parlament legte deshalb im Jahr 2003 einen «Abbau-

²⁸ Art. 159 Abs. 3 Bst. b und c BV.

²⁹ Vgl. Freitag, Vatter, Müller (2003).

pfad» für die Beseitigung des strukturellen Defizits bis zum Voranschlagsjahr 2007 fest. Damit die erbrachten Sanierungsmassnahmen eine nachhaltige Wirkung entfalten, ist jedoch ihre Einbettung in eine umfassendere Sanierungsstrategie wichtig.

Um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten, waren zwei Entlastungsprogramme 03 und 04 sowie eine Aufgabenverzichtsplanung durch die Verwaltung nötig. Diese zielten auf Massnahmen ab, welche rasche Einsparungen ermöglichten und ohne grundlegende Verschiebung der politischen Prioritäten getroffen werden konnten. Mit diesen Massnahmen allein kann der Bundeshaushalt jedoch noch nicht auf Dauer stabilisiert werden. Deshalb leitete der Bundesrat grundlegende Reformen ein, mit dem Ziel, den Haushalt dauerhaft zu sanieren und finanzpolitische Postulate umzusetzen, mit denen das Wirtschaftswachstum mittelfristig erhöht werden kann:

- Überprüfung des Aufgabenportfolios. Der Bundesrat wird gestützt auf ein Aufgabenportfolio sämtliche Aufgabenbereiche des Staates systematisch überprüfen und entscheiden, in welchen Bereichen staatliches Handeln nach wie vor notwendig ist und wo mit namhaften Aufgabenverzicht deutliche und nachhaltige Einsparungen erzielt werden können. Erste Entscheide zur Umsetzung dieses Projekts sind für die zweite Jahreshälfte 2006 vorgesehen.
- Reformen in den grossen Aufgabengebieten. Für eine nachhaltige finanzielle Konsolidierung sind insbesondere tiefgreifende strukturelle Reformen in einzelnen Aufgabengebieten nötig. Zahlreiche dieser Systemreformen sind bereits eingeleitet. Dazu gehören:
 - die finanzielle Konsolidierung der Sozialversicherungen:
 - 5. IV-Revision
 - 11. und 12. AHV-Revision
 - Reform der Krankenversicherung
 - 4. AVIG-Revision (Arbeitslosenversicherung)
 - Effizienzsteigerungen in wachstumsrelevanten Aufgabengebieten des Bundes:
 - Hochschullandschaft 2008
 - Bahnreform II
 - Aufgabenentflechtungen
 - NFA
 - Finanzierungsentflechtung von AHV-, IV-, und Bundeshaushalt
 - Steuerreformen:
 - Unternehmenssteuerreform II
 - Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes
 - Emissionsabgabe / Umsatzabgabe
 - Ehe- und Familienbesteuerung
 - Abbau der Bürokratie im Steuersystem
- Verwaltungsreform. Während sich die Aufgabenreduktion mit der Frage beschäftigt, was der Staat tun soll und was nicht, wird im Rahmen der Verwaltungsreform geprüft,

wie er es tun soll. Hier wird eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsführung durch die Zusammenlegung von Einheiten, die bessere Strukturierung von Abläufen und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten geprüft. Der Bundesrat hat dazu am 7. September 2005 für die Durchführung von neun Querschnittsprojekten und 25 Departementsprojekten grünes Licht gegeben.

Aufgrund der aktuellen Schätzungen (vgl. Kapitel 5.1), zeichnet sich bis 2009 eine Stabilisierung der Bruttoschuld des Bundes ab. Eine zentrale Voraussetzung, um diese Stabilisierung zu erreichen und auch langfristig zu sichern, ist die konsequente Umsetzung der genannten Reformen. Zusammen mit der Schuldenbremse, können diese Massnahmen zukünftige Defizite in der Finanzrechnung verringern. Damit wird eine der Hauptursachen der Verschuldung angegangen. Zudem müssen Ausfinanzierungen, Umstrukturierungen, Sanierungen und Rekapitalisierungen nun abgeschlossen werden und weitere, nicht verkraftbare Altlasten vermieden werden. Diese haben wesentlich zur Schuldendynamik beigetragen. Letztlich soll sichergestellt werden, dass die Vorschüsse an den FinÖV-Fonds und die gewährten Darlehen an die ALV auch tatsächlich über zweckgebundene Einnahmen beziehungsweise Überschüsse zurück bezahlt werden. Dies würde eine Reduktion der Bundesschuld um 13 Milliarden bedeuten.

7.4 Schuldenstrategie der Kantone und der Gemeinden

Die Schuldenstrategie und -politik der Kantone und Gemeinden ist massgeblich durch das harmonisierte Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden geformt. Dieses Rechnungsmodell ist geprägt vom so genannten Vorsichtsprinzip, das heisst, die Haushalte von Kantonen und Gemeinden, umfassend die laufende und die Investitionsrechnung, sollen sich zu einem überwiegenden Teil ohne zusätzliche Verschuldung finanzieren. In diesem Sinne sieht das HRM als Messgrösse für das Ergebnis des Haushaltes den «Selbstfinanzierungsgrad» vor, der angibt, inwieweit die Kantone und Gemeinden die Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln finanzieren konnten. Ein Selbstfinanzierungsgrad von 60 Prozent wird als genügend betrachtet, ein solcher von 80 Prozent als gut. Mit einem Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent kann ein Haushalt ohne zusätzliche Verschuldung geführt werden. Während die Selbstfinanzierungsgrade der Kantone (und Gemeinden) in den 90er-Jahren insgesamt eher unbefriedigend waren, d.h. unter 60 Prozent lagen, ist seit dem Jahrtausendwechsel eine Verbesserung festzustellen. Seit 2000 ist der Selbstfinanzierungsgrad der Kantone und Gemeinden befriedigend bis gut.

Die Schuldenpolitik bzw. die Schuldenstrategie der Kantone und Gemeinden wird somit massgeblich vom Mustergesetz für den Finanzhaushalt³⁰ mitbestimmt. Das Mustergesetz sieht neben dem minimal anzustrebenden Selbstfinanzierungsgrad auch weitere restriktive Regelungen vor: So sollen sowohl das aktivierte Verwaltungsvermögen wie auch die aktivierten Bilanzfehlbeträge mit Raten von mindestens 10 Prozent zulasten der laufenden Rechnungen abgeschrieben werden. Damit findet eine hinreichende Abschreibung des Verwaltungsvermögens statt bzw. wird einer Rückzahlung von Schulden der Weg bereitet. Auf der andern Seite führt diese Abschreibungspolitik zu stillen Reserven in der Bilanz.

Folgendes weiteres institutionelles Moment ist für die Begrenzung der Zunahme der Schulden der Kantone ebenfalls von Bedeutung: Die Kantone und Gemeinden haben mit den «Steuerfüssen» (jährlich variable Grösse des Vielfachen der Einfachen Steuer) ein Instrument in der Hand, um Budgets auszugleichen. Diese Variationsmöglichkeit unterliegt zwar vielerorts gewissen Restriktionen wie einem fakultativen oder obligatorischen Referendum oder einem separaten Beschluss der Legislative, dennoch dient dieses Instrument zur Begrenzung der Schuldenzunahme.

³⁰ Vgl. Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band 1. Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone (1981).

Hauptquelle der Einnahmen für Kantone und Gemeinden sind die Steuern auf Einkommen und Ertrag. Auf Grund des Steuerwettbewerbs können die Kantone und Gemeinden ihre Steuern nicht beliebig erhöhen. Dies zwingt Kantone und Gemeinden zu einer nachhaltigen Budgetpolitik und möglichst tiefen Steuerfüssen. Eine zurückhaltende Ausgabenpolitik und eine konsequente Priorisierung der Aufgaben werden sich auch in Zukunft positiv auf die Schuldenentwicklung auswirken.

8. Schlussfolgerungen

Die rasante Zunahme der Verschuldung von Bund, Kantonen und Gemeinden inklusive Sozialversicherungen in den letzten fünfzehn Jahren gibt zu berechtigter Besorgnis Anlass. Bei einer unveränderten Fortführung der bisherigen Entwicklung wird die Schweiz die Toleranzgrenze der Maastrichtkriterien von 60 Prozent des BIP bald einmal überschreiten. In der Finanzwissenschaft besteht Konsens darüber, dass eine Finanzpolitik dann als nachhaltig bezeichnet werden kann, wenn die Verschuldungsquote konstant bleibt, auch wenn keine absolute Grenze für die Verschuldung angegeben werden kann. Bei einer Aufteilung der Schuldenentwicklung nach Gebietsebenen wird deutlich, dass hauptsächlich der Bund für die gravierende Verschlechterung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte verantwortlich ist. Von den erwähnten 24 Prozentpunkten Zunahme der Verschuldungsquote entfallen nahezu 17 Prozentpunkte allein auf den Bund und 7 Prozentpunkte auf die Kantone. Die Gemeinden vermochten die Verschuldungsquote von 1990 bis 2004 bei rund 9 Prozent zu stabilisieren. Sie führten somit gemäss Theorie eine nachhaltige Finanzpolitik.

Die mit dieser Schuldenentwicklung verbundene Problematik ist heute noch nicht vollständig sicht- und spürbar. Dies ist erstens auf das Zinsniveau zurückzuführen, welches heute im langfristigen Vergleich relativ tief ist. Deshalb wird die langfristig wegen der Passivzinsen zu tragende Last eher unterschätzt. Im Jahr 2004 mussten die drei Staatsebenen 7 Milliarden Franken oder nahezu 8 Prozent der Steuereinnahmen für Passivzinsen aufwenden. Diese Zinslast ergab sich bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 2,85 Prozent. In Zukunft ist aufgrund der erfreulichen konjunkturellen Aussichten und einer erwarteten Zunahme der Kapitalnachfrage mit Zinserhöhungen zu rechnen. Jeder Prozentpunkt Zinserhöhung führt zu einer zusätzlichen Belastung von 2,5 Milliarden Franken. Diese zusätzliche Belastung wird sich mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung (je nach Fälligkeit der laufenden Staatspapiere) bemerkbar machen. Zweitens werden im heutigen Rechnungsmodell nicht alle Verpflichtungen des Bundes transparent dargestellt. Mit dem Neuen Rechnungsmodell auf Bundesebene wird die diesbezügliche Transparenz verbessert werden.

Das Hauptproblem der Verschuldung liegt darin, dass die Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik wegen der Belastung mit Passivzinsen und Schuldenrückzahlungen erheblich eingeschränkt wird. Die Allokationseffizienz wird beeinträchtigt, das heisst, die öffentlichen Mittel können nicht dort eingesetzt werden, wo sie den grössten volkswirtschaftlichen Nutzen stiften. Mit dem Zwang, mittelfristig eine ausgeglichene Rechnung auszuweisen, müssen Sparmassnahmen ergriffen werden, die oft zu Lasten von wachstumspolitisch wichtigen Investitionen gehen. Dazu kommen die zunehmenden Verpflichtungen, welche die Sozialversicherungen auf Grund der demografischen Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten werden tragen müssen.

Im Moment ist eine gewisse Beruhigung an der Schuldenfront zu verzeichnen. Sie ist auf das noch tiefe Zinsniveau, auf die lang erwartete und nun langsam einsetzende konjunkturelle Erholung sowie auf die Auswirkungen von Entlastungsmassnahmen auf allen Staatsebenen zurückzuführen. Im Jahr 2005 hat zudem die Ausschüttung der «überschüssigen» SNB-Goldreserven den Schuldenstand einiger Kantone bedeutend reduziert. Es wäre jedoch verfehlt, bereits heute Entwarnung zu geben. Mit einem Anziehen des Zinsniveaus wird sich das Bild wieder rasch ändern, und die bei den Sozialversicherungen zu erwartenden Probleme sind noch keineswegs gelöst.

Wichtig ist, dass auf mittlere Sicht ein weiterer Schuldenanstieg vermieden und damit die Schuldenquote wieder etwas zurückgeführt werden kann. Langfristig muss dann die Schuldenquote – auf einem gegenüber heute reduzierten Niveau – nachhaltig stabilisiert werden. Reformen bei den Sozialversicherungen sind unabdingbar. Deshalb soll die Berichterstattung über die Schuldenentwicklung auf der Basis des vorliegenden Berichtes weitergeführt und ein solcher in regelmässigen Abständen publiziert werden.

ANHÄNGE

A) Postulate

04.3542 Po. Zuppiger vom 7. Oktober 2004 Schuldentransparenz
04.3573 Po. Lauri vom 7. Oktober 2004 Schuldentransparenz

Der Bundesrat wird beauftragt, bis zur Herbstsession 2005 in einem Bericht eine Übersicht der konsolidierten Bruttoverschuldung der öffentlichen Hand umfassend und transparent darzustellen und dafür die kantonale Finanzdirektorenkonferenz zur Zusammenarbeit einzuladen. Auf der Grundlage der existierenden offiziellen Studien und Daten soll diese Übersicht - neben der vergangenen Entwicklung - den Ist-Zustand der Verschuldung von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen sowie eine Schätzung der absehbaren Entwicklung - sofern die Grundlagen bestehen - möglichst bis 2025 unter der Annahme des politischen Status Quo (Stand: Ende 2004) und der Berücksichtigung der langfristigen demographischen Entwicklungen einschliessen. Berücksichtigt werden sollen insbesondere auch alle schuldenrelevanten Vorgänge ausserhalb der ordentlichen Finanzrechnungen (z.b. absehbare Finanzierungslücken bei Sozialversicherungen sowie absehbare bzw. geplante Sanierungsaktionen von öffentlichen Pensionskassen, Regiebetrieben und Sozialwerke).

Der Bundesrat soll Ursachen und wirtschaftliche Folgen der Verschuldungsentwicklung sowie denkbare Massnahmen bzw. Strategien zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzpolitik im Bundesstaat aufzeigen.

Begründung:

Trotz aller Entlastungsbemühungen von Bundes- und Kantonsbehörden steigen die Schulden der Schweiz Tag für Tag; eine Trendwende ist nicht in Sicht. Wenn z.B. auf Bundesstufe das Entlastungsprogramm 04 in der vom Bundesrat beschlossenen Höhe nicht umgesetzt würde, dürften bis 2008 defizitbedingte Neuschulden in der Höhe von über 12 Milliarden Franken anfallen. Dies wäre finanzpolitisch sowie gegenüber künftigen Generationen nicht zu verantworten. Weiter drohen hohe, millionenschwere Mehrausgaben, die im Legislaturfinanzplan nicht einbezogen sind (Familienergänzungsleistungen, EU-Forschungsprogramme u.a.). Schliesslich stehen erhebliche schuldenrelevante Vorgänge ausserhalb der Finanzrechnung. Dazu zählen insbesondere die Sanierung von staatlichen und staatsnahen Pensionskassen, Darlehen an den FinöV-Fonds, Regiebetriebe und Arbeitslosenversicherung sowie die IV-Schulden, die mit dem AHV-Vermögen unsachlich verrechnet werden. Die Entwicklung all dieser Posten kann zwar nicht frankengenau quantifiziert werden, aber dürfte dennoch einen massgeblichen Einfluss auf die künftige Entwicklung der Bruttoverschuldung der öffentlichen Hand haben. In vereinzelt Kantonen ergibt sich ein ähnliches Bild. Schon heute belasten Passivzinsen als Folge der aus dem Ruder geratenen Schulden die öffentlichen Haushalte schwer. Wegen der verschiedensten Finanzierungssysteme, die mit einem föderal aufgebauten System verbunden sind, sowie aufgrund von buchhalterischen Verrechnungen innerhalb der Sozialversicherungen hat niemand den Überblick über den wirklichen Stand der Verschuldung und die drohende Schuldenentwicklung der Schweiz. Der Bundesrat und Kantonsregierungen sind deshalb gefordert, hier Transparenz über Ursachen und Folgen zu schaffen und die ganzen «Schulden-Karten» ungeschminkt auf den Tisch zu legen. Es darf nicht länger sein, dass Politik und Öffentlichkeit im Unklaren über das volle Ausmass der Verschuldungsproblematik gelassen wird. Eine Politik der Verschleierung verhindert längst fällige «Schulden-Diskussionen» und trägt nichts zur Lösung dieses bis weit in die Zukunft belastenden Problems bei, im Gegenteil! In diesem Sinne ist der Bundesrat auch gefordert, in Zusammenarbeit mit der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz aufzuzeigen, welche Massnahmen bzw. Strategien denkbar sind, um - im Interesse künftiger Generati-

onen - eine nachhaltige Finanzpolitik sicherzustellen, insbesondere auch unter Einschluss der demographischen Entwicklung.

Stellungnahme des Bundesrates:

Der Bundesrat ist bereit, auf der Grundlage der bestehenden Daten und in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen Bericht über die Verschuldung der öffentlichen Haushalte auszuarbeiten. Was die Entwicklung der Verschuldung bis ins Jahr 2025 angeht, so wird die Datenlage aussagekräftigen Schätzungen enge Grenzen setzen. Ob die Erwartungen an den Bericht in diesem Punkt erfüllt werden können, ist fraglich.

04.3584 Po. Sozialdemokratische Fraktion vom 8. Oktober 2004 Vermögens- und Schuldenbilanz des Staates

Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht folgende Sachverhalte aufzuzeigen:

1. Entstehung der Staatsschulden seit 1990: Welcher Betrag des Schuldenzuwachses ist auf echte Budgetdefizite zurückzuführen und wie viel ist wegen anderer Ursachen wie Ausfinanzierungen, Umbuchen und «Transparentmachen» entstanden?
2. Aufstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz: Welche Vermögenswerte von Bund, Kantonen und Gemeinden stehen den Schulden gegenüber? Neben Finanzvermögen sollen auch Immobilien, Infrastrukturbauten, Beteiligungen, usw., wenn möglich auch Investitionen in Humankapital berücksichtigt werden.

Begründung:

Im Zusammenhang mit den Diskussionen über die sogenannten Entlastungsprogramme und im Rahmen der Finanzplanung von Bund und Kantonen sowie in diversen parlamentarischen Vorstössen wird immer wieder die Höhe der Staatsverschuldung beklagt, insbesondere auch die Zunahme der Verschuldung in den letzten zehn, fünfzehn Jahren. Wie diese Verschuldung genau entstanden ist und dass diesen Schulden auch erhebliche Vermögenswerte entgegenstehen, wird selten thematisiert. Dies ist aber notwendig, um weder in eine (unbegründete) Sparhysterie noch in eine wenig reflektierte Quotendiskussion zu verfallen.

Stellungnahme des Bundesrates:

Der Bundesrat ist bereit, auf der Grundlage der bestehenden Daten den verlangten Bericht auszuarbeiten. Ob die Datenlage es erlauben wird, sämtliche Fragen zu beantworten und namentlich eine aussagekräftige volkswirtschaftliche Vermögensbilanz für Bund, Kantone und Gemeinden zu erstellen, ist fraglich. Der Bericht wird sich auf die Bilanzen der öffentlichen Haushalte gemäss harmonisiertem Rechnungsmodell der Kantone abstützen müssen.

B) Tabellen

B.1) Entwicklung der Bruttoschulden (Bund, Kantone, Gemeinden)

in Mio. Franken

Jahr	Bund	Kantone	Gemeinden ¹⁾	Total	in % des BIP
1950	8'863	2'929	3'500	15'292	72.7%
1955	9'080	3'240	4'500	16'820	57.5%
1960	9'593	4'444	6'000	20'037	49.9%
1965	7'548	7'334	10'000	24'882	38.0%
1970	11'284	10'029	15'000	36'313	37.3%
1971	12'513	12'003	16'500	41'016	37.1%
1972	13'999	13'728	18'000	45'727	36.5%
1973	14'152	15'354	20'000	49'506	35.4%
1974	16'633	17'122	22'000	55'755	36.8%
1975	19'260	18'739	23'000	60'999	40.5%
1976	23'870	20'361	24'000	68'231	44.7%
1977	25'366	21'064	24'000	70'430	44.9%
1978	27'677	21'568	23'500	72'745	44.6%
1979	28'389	21'448	23'000	72'837	42.7%
1980	31'680	24'863	23'000	79'543	43.4%
1981	31'612	22'990	23'000	77'603	39.4%
1982	33'111	24'542	23'500	81'153	39.2%
1983	33'340	25'778	24'500	83'617	39.2%
1984	36'610	26'946	25'000	88'556	38.8%
1985	39'161	27'555	25'500	92'217	38.1%
1986	38'782	28'218	26'000	92'999	36.6%
1987	38'597	28'737	26'500	93'834	35.6%
1988	39'289	29'723	27'000	96'013	34.3%
1989	38'287	30'062	28'000	96'348	31.9%
1990	38'509	30'535	29'000	98'044	29.9%
1991	43'915	34'698	31'000	109'613	31.9%
1992	55'297	40'203	33'750	129'250	36.8%
1993	65'970	46'407	35'000	147'377	41.1%
1994	73'269	51'071	36'000	160'340	43.6%
1995	79'936	52'857	37'000	169'793	45.6%
1996	86'011	56'227	37'500	179'738	48.1%
1997	93'109	59'562	38'000	190'671	50.1%
1998	105'278	62'680	38'600	206'558	52.9%
1999	98'404	62'283	38'600	199'287	50.1%
2000	105'338	64'090	38'000	207'428	49.9%
2001	105'747	64'572	38'000	208'319	49.3%
2002	122'436	66'964	38'500	227'900	52.9%
2003	123'809	70'704	39'000	233'514	53.7%
2004	126'740	72'503	39'400	238'643	53.5%

in Mio. Franken

BIP ²⁾
21'045
29'241
40'167
65'415
97'450
110'703
125'445
139'794
151'660
150'644
152'584
156'701
163'026
170'410
183'077
196'807
206'795
213'457
228'137
242'045
254'094
263'743
280'129
302'165
327'584
343'265
350'807
358'326
367'729
372'250
373'993
380'593
390'191
397'894
415'529
422'485
430'527
434'562
445'931

¹⁾ Schätzung ²⁾ Bildet die Grundlage für alle Angaben in Prozent des BIP

Bereinigungen

Bund: 1993-01: Schulden gemäss Staatsrechnung abzüglich die vom Bund vorfinanzierten Kantonsdarlehen ALV
2000-04: inkl. Schulden der ETH

Kantone: 2001-04: BL und GE korrigiert aufgrund spezieller Buchhaltungspraxis, insbesondere bei den Steuereinnahmen

Gemeinden: 1950-04: Schätzung

Quelle: EFV.

B.2) Brutto-, Nettoschulden und Finanzvermögen des Bundes

Jahr	Bruttoschulden (in Mio. Franken)	in % des BIP	Nettoschulden (in Mio. Franken)	in % des BIP	Finanzvermögen (in Mio. Franken)	in % des BIP
1950	8'863	42.1%	5'113	24.3%	3'750	17.8%
1955	9'080	31.1%	5'908	20.2%	3'172	10.8%
1960	9'593	23.9%	5'843	14.5%	3'750	9.3%
1965	7'548	11.5%	2'645	4.0%	4'903	7.5%
1970	11'284	11.6%	6'178	6.3%	5'106	5.2%
1971	12'513	11.3%	6'660	6.0%	5'853	5.3%
1972	13'999	11.2%	7'282	5.8%	6'717	5.4%
1973	14'152	10.1%	8'469	6.1%	5'683	4.1%
1974	16'633	11.0%	9'773	6.4%	6'860	4.5%
1975	19'260	12.8%	11'378	7.6%	7'882	5.2%
1976	23'870	15.6%	13'221	8.7%	10'649	7.0%
1977	25'366	16.2%	15'260	9.7%	10'106	6.4%
1978	27'677	17.0%	16'235	10.0%	11'442	7.0%
1979	28'389	16.7%	18'257	10.7%	10'132	5.9%
1980	31'680	17.3%	19'755	10.8%	11'925	6.5%
1981	31'612	16.1%	20'426	10.4%	11'186	5.7%
1982	33'111	16.0%	23'996	11.6%	9'115	4.4%
1983	33'340	15.6%	25'216	11.8%	8'124	3.8%
1984	36'610	16.0%	26'664	11.7%	9'946	4.4%
1985	39'161	16.2%	27'596	11.4%	11'565	4.8%
1986	38'782	15.3%	26'720	10.5%	12'062	4.7%
1987	38'597	14.6%	26'113	9.9%	12'484	4.7%
1988	39'289	14.0%	25'634	9.2%	13'655	4.9%
1989	38'287	12.7%	25'906	8.6%	12'381	4.1%
1990	38'509	11.8%	25'030	7.6%	13'479	4.1%
1991	43'915	12.8%	29'403	8.6%	14'512	4.2%
1992	55'297	15.8%	33'845	9.6%	21'452	6.1%
1993	67'513	18.8%	42'621	11.9%	24'892	6.9%
1994	75'714	20.6%	49'176	13.4%	26'539	7.2%
1995	82'153	22.1%	49'182	13.2%	32'971	8.9%
1996	88'418	23.6%	58'150	15.5%	30'268	8.1%
1997	97'050	25.5%	63'848	16.8%	33'202	8.7%
1998	109'620	28.1%	66'060	16.9%	43'560	11.2%
1999	102'254	25.7%	81'931	20.6%	20'323	5.1%
2000	108'108	26.0%	85'797	20.6%	22'311	5.4%
2001	106'813	25.3%	94'489	22.4%	12'324	2.9%
2002	122'366	28.4%	97'240	22.6%	25'126	5.8%
2003	123'712	28.5%	103'271	23.8%	20'441	4.7%
2004	126'685	28.4%	105'063	23.6%	21'622	4.8%
2005	130'339	28.5%	96'523	21.1%	33'816	7.4%

1993-01: Schulden gemäss Staatsrechnung, d.h. inkl. die vom Bund vorfinanzierten Kantonsdarlehen ALV

2000-04: ohne Schulden der ETH

Quelle: EFV.

B.3) Erklärung Schuldenanstieg Bund zwischen 1990 und 2004

Legende: positives Vorzeichen = Schuldenzunahme
negatives Vorzeichen = Schuldenabnahme

in Mio.	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total in Mio.	Total in %
Bundesschuld	38'509	43'915	55'297	67'513	75'714	82'153	88'418	97'050	109'620	102'254	108'108	106'813	122'366	123'712	126'685		
jährliche Veränderung		5'406	11'382	12'216	8'201	6'438	6'266	8'632	12'570	-7'366	5'854	-1'295	15'553	1'346	2'973	88'176	
Saldo der Finanzrechnung (+ = Defizit; - = Überschuss)		2'012	2'863	7'818	5'102	3'263	4'363	5'269	-484	2'640	-4'552	1'102	-386	2'801	2'777	34'589	39.2%
aus ordentliche Transaktionen		2'012	2'863	7'818	5'102	3'263	4'363	5'269	2'456	2'640	-3'970	1'307	3'317	2'801	1'656	40'898	
aus ausserordentliche Transaktionen									-2'940		-582	-205	-3'703		1'121	-6'309	
Veränderung der Tresorieremittel *		-2'202	3'539	4'550	685	-165	1'116	-1'236	14'131	-14'400	-1'692	-5'426	4'692	-3'987	-64	-459	-0.5%
Übergang zur Bruttoverbuchung (stat. Korrektur)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4'813	0	0	4'813	5.5%
Treuhänd. Verw. der Hypothekdarl. PKB													2'088			2'088	
Übergang zur Bruttoverbuchung von Deb./Kred. bei ESTV													2'725			2'725	
Tresorieredarlehen		2'500	1'015	892	674	445	1'388	4'207	-3'741	126	-254	-1'030	282	938	2'583	10'025	11.4%
SBB		1'000	765	441	180	912	1'087	-821	-989				330			2'905	
PTT-Betriebe		1'500	250	-1'100	-400	-250		3'500	-3'500							0	
Fonds für Eisenbahngrossprojekte									373	618	816	647	924	989	1'013	5'380	
Finanzierung Kantonsdarlehen ALV				1551	894	-229	191	1'534	401	-492	-1'035	-1'677	-1'138			0	
ALV															1'740	1'740	
Übrige (inkl. Skyguide 2002)						12	110	-6	-26		-35		166	-51	-170	0	
Einnahmenüberschuss EVK		2'032	2'176	1'381	1'604	1204	1'014									9'411	10.7%
Bereinigung Altlasten		0	0	0	0	0	0	0	0	7'020	7'837	4'886	7'743	304	0	27'790	31.5%
Sanierung und Refinanzierung SBB		0	0	0	0	0	0	0	0	6'910	1'000	3'186	0	0	0	11'096	12.6%
PHK SBB: Übernahme Deckungslücke										1'000	1'000	3'186				5'186	
SBB: Übernahme Depotscheine ggü. PHK SBB										5'910						5'910	
PK Post: Übernahme Deckungslücke													4'129			4'129	
Swisscom: Garantieleistungen Bund										110						110	
RUAG: Rekapitalisierung												269	189			458	
PKB: Übernahme Fehlbetrag											6'837	1'431	3'425	304		11'997	
Guthaben (ohne Deb./Kred. WUST/MWSt)		689	2'178	-2'043	301	1'196	-711	-69	-1'116	-470	3'325	-3'985	3'121	-332	-545	1'539	1.7%
Diverses		375	-390	-382	-165	495	-905	461	3'780	-2'282	1'190	3'158	-4'712	1'622	-1'778	468	0.5%

* Wird definiert als Veränderung in den flüssigen Mitteln, Wertschriften und Festgeldanlagen.

** Die Differenzen (vgl. Diverses) in einzelnen Jahren erklären sich durch stichtagsbezogene Bewertungen und heben sich über die Summe der Jahre praktisch auf.

B.4) Bruttoschulden der Kantone

in Mio. Franken

Kantone	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ZH	5'666	6'358	7'142	8'105	9'049	9'097	9'644	10'060	10'326	10'415	9'688	9'454	9'148	9'256	9'479
BE	3'813	4'471	5'219	6'140	6'505	7'116	7'320	7'793	8'000	7'742	9'354	9'553	10'146	10'050	9'910
LU	1'568	1'768	1'967	2'084	2'304	2'414	2'604	2'487	2'505	2'490	3'295	3'047	2'855	2'854	2'829
UR	95	85	70	68	79	64	74	108	152	178	196	199	201	214	216
SZ	330	326	341	363	402	396	373	420	459	456	423	413	441	379	450
OW	102	119	144	148	158	163	183	213	226	220	236	223	212	198	178
NW	154	142	157	157	188	180	209	224	237	244	257	245	262	241	252
GL	130	137	138	169	141	156	172	192	192	193	209	162	194	249	282
ZG	182	240	256	284	387	346	439	502	531	417	389	355	365	409	421
FR	613	671	746	971	1'104	1'121	1'111	1'153	1'066	1'113	1'211	1'278	1'200	1'113	1'004
SO	723	773	858	1'049	1'373	1'235	1'216	1'352	1'641	1'893	1'504	1'452	1'530	1'428	1'481
BS	2'479	3'314	3'926	4'015	4'027	4'031	4'586	4'676	4'997	5'157	5'330	5'254	5'251	4'956	4'918
BL *	1'238	1'082	1'419	1'557	1'614	1'585	1'680	1'885	1'882	1'340	1'717	1'766	2'040	2'008	1'660
SH	252	288	316	375	384	391	388	404	411	406	377	403	378	400	367
AR	160	183	211	282	290	272	254	237	229	234	203	135	134	120	163
AI	55	56	60	68	76	67	62	50	50	41	36	37	36	34	33
SG	1'079	935	997	1'254	1'482	1'524	1'672	1'682	1'876	1'853	1'765	1'659	1'675	1'754	1'502
GR	401	397	399	512	522	553	582	636	794	835	861	842	917	971	937
AG	947	954	1'022	1'212	1'343	1'279	1'519	1'714	1'688	1'875	1'850	1'774	1'704	1'769	2'478
TG	656	752	835	994	1'175	1'314	1'476	1'432	1'459	1'398	1'316	1'402	1'328	1'279	1'219
TI	1'188	1'152	998	1'085	1'089	1'054	1'187	1'323	1'515	1'466	1'362	1'346	1'390	1'603	1'995
VD	1'752	2'301	3'252	4'209	4'797	5'409	5'558	6'186	6'491	7'117	7'182	7'799	8'393	10'625	11'141
VS	994	1'255	1'401	1'640	1'897	1'937	2'017	2'143	2'420	2'398	2'371	2'603	2'531	2'488	2'459
NE	745	874	1'071	1'281	1'366	1'470	1'494	1'600	1'629	1'697	1'749	1'731	1'830	1'854	1'990
GE *	5'010	5'827	6'943	8'059	8'892	9'285	9'975	10'590	11'387	10'590	10'628	10'847	12'224	13'843	14'571
JU	205	239	316	323	427	397	433	500	513	515	582	593	579	610	569
Kantone insgesamt	30'535	34'698	40'203	46'407	51'071	52'857	56'227	59'562	62'680	62'283	64'090	64'572	66'964	70'704	72'503

Bereinigung: * 2001-04: BL und GE korrigiert aufgrund spezieller Buchhaltungspraxis, insbesondere bei den Steuereinnahmen

Quelle: EFV.

B.5) Bruttoschulden der Städte und Kantonshauptorte

in Mio. Franken

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Städte							
Zürich	5'111	7'755	7'449	7'041	7'114	6'012	6'023
Genf	1'366	1'609	1'899	1'881	1'798	1'812	1'847
Bern	1'430	2'081	2'371	2'152	2'075	2'057	2'415
Lausanne	1'073	1'662	2'000	2'074	2'163	2'325	2'325
Winterthur	578	930	962	1'022	1'165	1'109	1'135
St. Gallen	552	705	747	765	748	731	702
Luzern	365	540	715	641	516	520	441
Biel	337	471	536	514	529	540	535
Thun	199	178	187	211	215	225	231
Köniz	98	122	139	167	182	184	185
La Chaux-de-Fonds	372	371	417	404	445	458	481
Freiburg	77	178	234	213	214	228	214
Schaffhausen	92	168	199	212	200	204	201
Chur	157	192	274	280	275	272	262
Neuenburg	360	440	627	645	652	685	721
Vernier	121	111	111	112	122	119	117
Uster	273	276	147	130	132	130	128
Sitten	137	167	179	175	184	179	180
Emmen	83	106	168	192	186	183	178
Lugano	455	584	452	412	361	269	280
Lancy	107	108	112	109	107	111	111
Kriens	78	134	133	127	115	117	106
Yverdon-les-Bains	124	224	232	229	221	223	216
Zug	48	67	58	73	76	149	131
Montreux	43	100	70	72	73	64	57
Dübendorf	77	153	146	137	119	117	126
Frauenfeld	101	110	165	155	163	171	176
Dietikon	81	74	86	90	84	84	95
Riehen	33	41	26	27	22	48	48
Total Städte	13'929	19'654	20'839	20'264	20'258	19'329	19'668
Kantonshauptorte							
Bellinzona	150	166	149	139	138	133	127
Herisau	30	84	91	88	104	86	86
Solothurn	87	133	120	112	107	108	106
Aarau	97	155	132	120	87	92	102
Schwyz	55	52	45	43	41	47	48
Liestal	41	88	69	61	68	64	58
Delsberg	50	80	104	106	105	116	121
Sarnen	42	66	50	47	41	40	38
Altdorf	25	22	46	45	47	41	40
Stans	16	35	29	29	26	25	31
Glarus	20	34	43	38	46	50	51
Appenzell	11	8	2	2	3	4	7
Total Kt.hauptorte	624	923	880	830	815	805	816
Total Städte und Kantonshauptorte	14'553	20'577	21'719	21'094	21'073	20'134	20'484

Quelle: EFV.

B.6) Nettoschulden von Bund, Kantonen und Gemeinden

in Mio. Franken

Jahr	Bund	Kantone	Gemeinden ¹⁾	Total	in % des BIP
1950	5'113	1'115	900	7'128	33.9%
1955	5'908	1'118	1'100	8'126	27.8%
1960	5'843	1'624	1'700	9'167	22.8%
1965	2'645	3'075	4'500	10'220	15.6%
1970	6'178	3'740	6'000	15'918	16.3%
1971	6'660	5'174	7'000	18'834	17.0%
1972	7'282	6'250	7'800	21'332	17.0%
1973	8'469	6'740	8'800	24'009	17.2%
1974	9'773	7'648	10'000	27'421	18.1%
1975	11'378	8'277	10'000	29'655	19.7%
1976	13'221	9'172	10'500	32'893	21.6%
1977	15'260	9'581	10'000	34'841	22.2%
1978	16'235	9'751	9'300	35'286	21.6%
1979	18'257	9'856	8'500	36'613	21.5%
1980	19'755	12'599	7'800	40'154	21.9%
1981	20'426	11'945	7'500	39'871	20.3%
1982	23'996	13'152	7'300	44'448	21.5%
1983	25'216	13'459	7'500	46'175	21.6%
1984	26'664	13'842	7'800	48'306	21.2%
1985	27'596	13'574	8'000	49'170	20.3%
1986	26'720	13'332	8'300	48'352	19.0%
1987	26'113	12'452	8'600	47'165	17.9%
1988	25'634	11'782	8'700	46'116	16.5%
1989	25'906	12'889	9'300	48'095	15.9%
1990	25'030	12'098	9'667	46'795	14.3%
1991	29'403	15'790	10'333	55'526	16.2%
1992	33'845	19'908	11'250	65'003	18.5%
1993	41'078	25'362	11'667	78'106	21.8%
1994	46'730	29'038	12'000	87'768	23.9%
1995	46'965	30'931	12'333	90'230	24.2%
1996	55'743	33'038	12'500	101'280	27.1%
1997	59'907	35'770	12'667	108'343	28.5%
1998	61'718	37'577	12'867	112'161	28.7%
1999	78'081	38'131	12'867	129'079	32.4%
2000	83'027	38'348	12'667	134'041	32.3%
2001	93'423	32'206	12'667	138'295	32.7%
2002	97'310	30'740	12'833	140'884	32.7%
2003	103'369	32'534	13'000	148'903	34.3%
2004	105'118	33'643	13'133	151'894	34.1%

Nettoschulden werden definiert als Bruttoschulden minus Finanzvermögen

¹⁾ Schätzung

Quelle: EFV.

B.7) Finanzvermögen von Bund, Kantonen und Gemeinden

in Mio. Franken

Jahr	Bund	Kantone	Gemeinden ¹⁾	Total	in % des BIP
1950	3'750	1'814	2'600	8'164	38.8%
1955	3'172	2'122	3'400	8'694	29.7%
1960	3'750	2'820	4'300	10'870	27.1%
1965	4'903	4'259	5'500	14'662	22.4%
1970	5'106	6'289	9'000	20'395	20.9%
1971	5'853	6'829	9'500	22'182	20.0%
1972	6'717	7'478	10'200	24'395	19.4%
1973	5'683	8'614	11'200	25'497	18.2%
1974	6'860	9'474	12'000	28'334	18.7%
1975	7'882	10'462	13'000	31'344	20.8%
1976	10'649	11'189	13'500	35'338	23.2%
1977	10'106	11'483	14'000	35'589	22.7%
1978	11'442	11'817	14'200	37'459	23.0%
1979	10'132	11'592	14'500	36'224	21.3%
1980	11'925	12'263	15'200	39'389	21.5%
1981	11'186	11'045	15'500	37'732	19.2%
1982	9'115	11'390	16'200	36'705	17.7%
1983	8'124	12'319	17'000	37'443	17.5%
1984	9'946	13'103	17'200	40'249	17.6%
1985	11'565	13'981	17'500	43'046	17.8%
1986	12'062	14'886	17'700	44'648	17.6%
1987	12'484	16'285	17'900	46'668	17.7%
1988	13'655	17'941	18'300	49'897	17.8%
1989	12'381	17'173	18'700	48'253	16.0%
1990	13'479	18'437	19'333	51'250	15.6%
1991	14'512	18'908	20'667	54'087	15.8%
1992	21'452	20'295	22'500	64'247	18.3%
1993	24'892	21'045	23'333	69'270	19.3%
1994	26'539	22'034	24'000	72'573	19.7%
1995	32'971	21'926	24'667	79'563	21.4%
1996	30'268	23'189	25'000	78'457	21.0%
1997	33'202	23'791	25'333	82'327	21.6%
1998	43'560	25'104	25'733	94'397	24.2%
1999	20'323	24'152	25'733	70'208	17.6%
2000	22'311	25'743	25'333	73'387	17.7%
2001	12'324	32'366	25'333	70'023	16.6%
2002	25'126	36'224	25'667	87'016	20.2%
2003	20'441	38'170	26'000	84'610	19.5%
2004	21'622	38'860	26'267	86'749	19.5%

¹⁾ Schätzung

Quelle: EFV.

B.8) Nettoschulden der Städte und Kantonshauptorte

in Mio. Franken

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Städte							
Zürich	2'044	4'175	2'755	1'824	1'449	721	625
Genf	261	548	606	490	390	475	484
Bern	846	609	772	626	598	286	473
Lausanne	674	1'174	1'457	1'409	1'510	1'669	1'700
Winterthur	94	411	361	359	419	385	370
St. Gallen	297	311	261	216	192	148	144
Luzern	78	148	157	181	95	91	93
Biel	147	172	131	125	144	110	96
Thun	32	13	23	-43	-40	-31	-28
Köniz	19	21	24	41	53	53	43
La Chaux-de-Fonds	276	243	253	243	250	244	272
Freiburg	16	78	115	113	119	115	135
Schaffhausen	13	54	90	79	85	93	92
Chur	80	72	103	94	82	78	73
Neuenburg	242	270	420	424	434	467	506
Vernier	92	83	70	67	77	74	66
Uster	-9	5	-76	-80	-83	-79	-79
Sitten	76	91	7	8	7	6	0
Emmen	16	30	74	98	100	99	95
Lugano	144	213	-6	-45	-16	-6	35
Lancy	14	-1	-8	-22	-33	-54	-51
Kriens	11	22	29	37	24	21	27
Yverdon-les-Bains	81	158	175	170	160	158	147
Zug	-90	-50	-52	-42	-40	38	28
Montreux	7	59	15	24	6	21	-34
Dübendorf	-22	44	-1	-15	-35	-37	-28
Frauenfeld	7	57	13	8	-2	12	16
Dietikon	-15	0	23	20	2	3	-4
Riehen	-21	-14	-22	-24	-34	-73	-80
Total Städte	5'408	8'996	7'771	6'384	5'912	5'088	5'219
Kantonshauptorte							
Bellinzona	35	40	51	50	47	48	51
Herisau	15	50	61	64	83	64	58
Solothurn	-5	45	45	30	24	15	17
Aarau	-23	1	31	-31	-66	-79	-92
Schwyz	33	21	9	8	11	18	9
Liestal	6	28	32	31	31	30	24
Delsberg	34	48	52	54	50	60	61
Sarnen	35	53	41	35	30	27	21
Altdorf	4	0	19	18	20	19	17
Stans	9	27	22	20	18	17	21
Glarus	1	11	16	19	23	28	30
Appenzell	8	5	0	1	2	3	7
Total Kt.hauptorte	152	329	379	300	273	250	225
Total Städte und Kantonshauptorte	5'560	9'325	8'150	6'683	6'184	5'338	5'444

Nettoschulden werden definiert als Bruttoschulden minus Finanzvermögen

Quelle: EFV.

C) Gutachten IFF

Konzepte zur Aufstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz

Das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen hat im Zusammenhang mit Vorstössen im Bundesparlament von der Eidg. Finanzverwaltung den Auftrag erhalten, die Möglichkeiten zur Aufstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz zu beleuchten. Diese Vorstösse sind im Zusammenhang mit der Diskussion über die in den letzten Jahrzehnten stark angestiegene Staatsverschuldung eingereicht worden. Zielrichtung der Vorstösse ist es, aufzuzeigen, dass durch die zunehmende Staatstätigkeit und die daraus resultierenden Ausgabenüberschüsse für zukünftige Generationen nicht nur eine zunehmende Staatsschuld entsteht, sondern auch Nutzen geschaffen wird, der sich später in der Form eines wachsenden Volkseinkommens und wachsender Fiskalerträge wieder niederschlägt. Diese Werte seien der Staatsverschuldung gegenüberzustellen.

Im Gutachten werden zuerst verschiedene Begriffe voneinander abgegrenzt, die in diesem Zusammenhang verwendet werden. So ist zu unterscheiden zwischen „**Staatsverschuldung**“ (bzw. staatlichem Nettovermögen), bei welchem es sich um einen reinen finanzbuchhalterischen Ausweis handelt (allenfalls aggregiert für den gesamten Staatssektor). Hier stellen sich vorab Bewertungsfragen bei den Aktiven. Das NRM des Bundes (bzw. das sich auf Kantons- und Gemeindeebene in Vorbereitung befindliche HRM2) werden einheitlichere und den effektiven Werten besser entsprechende Aktivierungen bringen (Prinzip der „true and fair-view“ nach IPSAS).

Die sog. „**volkswirtschaftliche Gesamtrechnung VGR**“ beinhaltet gemäss internationaler Definition auch eine volkswirtschaftliche Vermögensbilanz. Diese setzt sich aus den buchhalterischen Aktiven und Passiven aller Subjekte (staatlicher Sektor und privater Sektor) einer Volkswirtschaft zusammen und stellt somit eine buchhalterische Momentaufnahme ohne Beleuchtung von längerfristigen Aspekten dar. In der Schweiz wird in der VGR keine volkswirtschaftliche Vermögensbilanz geführt. Inhalt der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Schweiz ist nur die Betrachtung von Stromgrössen. Die Wirtschaft wird in einzelne Sektoren eingeteilt, zwischen denen wirtschaftliche Vorgänge stattfinden. Jedem Güter- oder Leistungsstrom steht dabei ein Zahlungsstrom gegenüber. Im Vordergrund stehen das Bruttoinlandprodukt, das Volkseinkommen, die Konsumausgaben oder die Exporte zur Beurteilung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Landes während eines bestimmten Jahres.

Etwas anderes wiederum sind **Generationenbilanzen**. Es geht in diesen Bilanzen darum, aufzuzeigen, inwieweit eine heutige Generation durch ihre gesellschaftlichen und politischen Entscheide die Freiheit zukünftiger Generationen einschränkt. Themen dabei sind etwa übermässiger Ressourcenverbrauch, eine Belastung der Umwelt, fiskalpolitische Einengung zukünftiger Generationen (durch eine zu hohe Staatsverschuldung oder ein Ungleichgewicht von Vorsorgesystemen). Fiskalpolitische Generationenbilanzen unterscheiden sich von der im Gutachten zu beleuchtenden volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz dadurch, dass sie sich meistens mit Flussgrössen befassen (zukünftige jährliche Einkommens- und Ausgabenflüsse bzw. Rechnungssaldi) und nicht eine Bilanzierung von absoluten Werten auf einen Stichtag beinhalten.

Die kürzlich erstmals **durch die SNB** publizierte **Finanzierungsrechnung** für die Schweiz ist zur Erstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz auch nicht ausreichend, da sie nur das finanzielle Vermögen und nicht das Sachvermögen und das immaterielle Vermögen erfasst.

Das Gutachten schildert die Möglichkeiten, Investitionsausgaben im Hinblick auf ihre **langfristige volkswirtschaftliche und fiskalische Wachstumswirkung zu quantifizieren und auf einen heutigen Wert abzudiskontieren**. Ausgehend von der funktionalen Gliederung werden die Bereiche Bildung (Humankapital), Umwelt, Forschung und Ent-

wicklung, Verkehr und Infrastruktur, Kultur und Freizeit, Sicherheit und Polizei sowie Wettbewerbs- und Wirtschaftsförderung beleuchtet. Es werden Methoden aufgezeigt, wie diese Staatsausgaben in einen Kapitalstock umgerechnet werden könnten, der den künftigen Generationen zusätzliches Wirtschaftswachstum und zusätzliche Steuererträge generieren hilft. Es ist aber zu beachten, dass dieser Kapitalstock nicht nur durch die staatlichen, sondern auch durch die privaten Aktivitäten und Ausgaben entsteht. Im Bereich der Bildung insbesondere tragen die privaten Wirtschaftssubjekte durch eigenen finanziellen Mitteleinsatz (z.B. Schulgelder, Einnahmenverzicht) viel zum Humankapital bei. Keinesfalls dürfte das gesamte Humankapital einer Staatsschuld gegenübergestellt werden. In diesem Sinne wird beim Humankapital in der wissenschaftlichen Literatur unterschieden zwischen einer privaten, einer sozialen und einer fiskalischen Bildungsrendite. Mit dem ersten Ansatz wird beleuchtet, welche Zusatzeinkommen die privaten Subjekte aus der Bildung erwirtschaften, mit dem zweiten Ansatz, welches zusätzliche Volkseinkommen entsteht, und mit dem dritten Ansatz, welche zusätzlichen Steuererträge für den Staat generiert werden. Die Berechnung des **Humankapitalstocks** erfolgte durch eine Abdiskontierung zukünftiger Lohnsteigerungen/Ertragssteigerungen. Der gesamte Humankapitalstock betrug in der Schweiz 2003 (bezogen auf die Ausbildungen, welche die Grundausbildung übersteigen) 2,8 Bio. Sfr.; 1991 waren es noch 2,1 Bio Sfr. Das fiskalische Humankapital betrug 2003 721 Mia. Sfr., 1991 532 Mia. Sfr. Die jährlichen Ausgaben für die Bildung (ohne Volksschulbildung) aller öffentlichen Haushalte in der Schweiz betrugen in dieser Zeitspanne im Schnitt pro Jahr rund 10 Mia. Franken. Es ergab sich aus den Bildungsausgaben in dieser Zeitspanne somit eine positive Fiskalrendite.

Analoge Berechnungen werden im Gutachten auch für andere Bereiche wie Umwelt, Forschung und Entwicklung gemacht. Zudem werden in einem andern Ansatz zusätzlich auch noch die Investitionen des Staates für die einzelnen funktionalen Bereiche bewertet. Man kann allerdings diese Werte nicht zusammenzählen, da – wie ausgeführt – daran zum Teil der private Sektor, zum Teil der Staat beiträgt und die Berechnungsansätze unterschiedlich sind. Keinesfalls dürften solche Werte einfach mit einer Staatsverschuldung verrechnet werden.

In keinem anderen mit der Schweiz vergleichbaren Staat werden bis heute solche volkswirtschaftlichen Gesamtbilanzen geführt. Daraus lässt sich schliessen, dass es wegen der mangelnden Kompatibilität der verschiedenen Bilanzierungen und wegen der Interpretationsschwierigkeiten kaum gelingen wird, solche Gesamtbilanzen aufzustellen.

In Bezug auf die Berechnung der **effektiven Staatsschuld** ist daher zu empfehlen, zunächst mit der Analyse der buchhalterischen Bilanz zu beginnen und in der Folge schrittweise zusätzliche Überlegungen mit einzubringen. Im Rahmen einer Erweiterung im Sinne der "volkswirtschaftlichen" Sichtweise könnten am ehesten Kennzahlen und Schätzungen des volkswirtschaftlichen Wertes von staatlichen Investitionen in gewissen Bereichen miteinbezogen werden. Das Humankapital als solches dürfte nicht telquel miteinbezogen werden, da es zu einem grossen Teil auf private Leistungen zurückgeht.

Wie jede Bilanz müsste aber eine solch ergänzte volkswirtschaftliche Vermögensbilanz auch eine **Passivseite** haben. Auf der Passivseite müssten ebenfalls "volkswirtschaftliche" Werte kapitalisiert und bilanziert werden. Beispielsweise müssten die Verpflichtungen zur Entsorgung von schädigenden Altlasten (Beispiel Atomenergie) oder die AHV-Rentenverpflichtungen und viele weitere Risiken passiviert werden. Es wird bspw. erklärt, warum Renten- und Pensionskassenverpflichtungen aus einem Umlageverfahren (wie die AHV) eine implizite Staatsschuld darstellen. Auch diese zusätzlichen Schulden müssten in der volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz des Staates berücksichtigt werden. Im Endeffekt würde eine solche Bilanz eine geldmässige Bewertung der Chancen und Risiken des Staates aus der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung beinhalten.

Es darf keinesfalls ausser Acht gelassen werden, dass viele der erwähnten „Aktiven“ einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz im erweiterten Sinne gar nicht wirklich dem Staat "gehören". Auch wenn sie aus Investitionen des Staates hervorgegangen sind, ist es frag-

lich, Werte wie Humankapital und Umwelt, abgesehen von den Schwierigkeiten bei ihrer Berechnung, der Staatsschuld gegenüberzustellen. Die Gläubiger des Staates könnten bei einem hypothetischen Konkurs des Staates keinen Anteil aus dem Umwelt- oder Humankapital einfordern.

In diesem Sinne müssen **alle Vorbehalte zu einer Verrechnung** von verschiedenen „Kapitalstocks“ mit den heutigen Staatsschulden gemacht werden. Eine solche Rechnung wäre nach unserem Dafürhalten nicht statthaft.

D) Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Verkehr

Die wirtschaftliche Struktur unseres Landes richtet sich immer mehr auf die Bereitstellung von Dienstleistungen aus. Dies erfordert eine Ausrichtung der Staatsaufgaben, welche die Schaffung und Aufrechterhaltung des Humankapitals begünstigt. Dazu zählen die Ausgaben für Bildung und Forschung. Als wachstumsfördernde Faktoren sind auch die Ausgaben für Verkehr und Gesundheit zu betrachten. Die Ausgaben dieser drei Bereiche erfordern beträchtliche Investitionen, die gemäss Wirtschaftstheorie durch Anleihen finanziert werden dürfen.

Untenstehende Tabelle zeigt die Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Verkehr in Millionen Franken sowie ihr jeweiliger Anteil an den Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden. Zwischen 1990 und 2003 hat sich der Anteil bei der Bildung von 19,2 auf 19,6 Prozent und bei der Gesundheit von 12,4 auf 13,9 Prozent erhöht. Der Anteil an den Verkehrsausgaben blieb im Laufe dieser Periode mit ca. 10 Prozent stabil.

Tabelle D.1: Entwicklung des Humankapitals und der Infrastrukturausgaben zwischen 1990 und 2003 (in Mio. Franken und in % der Gesamtausgaben)

Aufgabengebiete von Bund, Kantonen und Gemeinden	1990 in Mio. CHF	2003 in Mio. CHF	1990 in %	2003 in %
Bildung	16'658	26'560	19.2	19.6
Volksschulen	8'561	13'389	9.9	9.9
Berufsbildung	2'331	3'206	2.7	2.4
Allg. bildende Schulen	1'280	2'045	1.5	1.5
Höhere Berufsbildung	414	242	0.5	0.2
Hochschulen	3'315	6'390	3.8	4.7
Übrige	757	1'286	0.9	0.9
Gesundheit	10'698	18'839	12.4	13.9
Spitäler	9'883	17'334	11.4	12.8
Übrige	815	1'505	0.9	1.1
Verkehr	9'171	14'024	10.6	10.3
Nationalstrassen	1'868	2'529	2.2	1.9
Kantonsstrassen	1'589	1'974	1.8	1.5
Gemeindestrassen	1'909	2'400	2.2	1.8
Bundesbahnen	1'629	3'843	1.9	2.8
Regionalverkehr	1'803	2'567	2.1	1.9
Übrige	372	710	0.4	0.5
Übrige Aufgabengebiete	50'087	76'388	57.8	56.2
Gesamtausgaben	86'614	135'811	100.0	100.0

Quelle: EFV

Die Ausgaben für die Hochschulen haben sich von 1990 bis 2003 mehr als verdoppelt. Dies unterstreicht die Bedeutung, die der Bildung von Humankapital durch die politischen Behörden beigemessen wird. Im Gesundheitsbereich machen im Jahr 2003 die Spitäler mit mehr als 17 Milliarden den Löwenanteil aus. Im Bereich des Verkehrs ist der öffentliche Verkehr, insbesondere die SBB bevorzugt worden. Insgesamt sind die Bereiche Bildung, Gesundheit und Verkehr mit 44 Prozent an den Gesamtausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden beteiligt. Die Investitionsausgaben in die Sachgüter dieser drei Aufgabenbereiche stellen rund 2/3 der gesamten öffentlichen Investitionsausgaben dar. Dieser Anteil ist zwischen 1990 und 2003 um mehr als 5 Prozent-Punkte angestiegen.

Tabelle D.2: Entwicklung der Investitionen in Bildung, Gesundheit und Verkehr zwischen 1990 und 2003 (in Mio. Franken und in % der Investitionsausgaben)

Investitionen in Sachgüter von Bund, Kantonen und Gemeinden	1990 in Mio. CHF	2003 in Mio. CHF	1990 in %	2003 in %
Bildung	1'776	2'284	17.8	17.9
Volksschulen	930	1'366	9.3	10.7
Berufsbildung	189	130	1.9	1.0
Allg. bildende Schulen	103	146	1.0	1.1
Höhere Berufsbildung	78	31	0.8	0.2
Hochschulen	454	578	4.6	4.5
Übrige	22	33	0.2	0.3
Gesundheit	702	771	7.0	6.1
Spitäler	670	741	6.7	5.8
Übrige	32	30	0.3	0.2
Verkehr	3'335	5'671	33.4	44.6
Nationalstrassen	1'475	2'054	14.8	16.1
Kantonsstrassen	929	1'005	9.3	7.9
Gemeindestrassen	814	871	8.2	6.8
Bundesbahnen*	14	1'641	0.1	12.9
Regionalverkehr	102	100	1.0	0.8
Übrige	75	44	0.8	0.3
Übrige Investitionen	4'161	4'002	41.7	31.4
Gesamtinvestitionen	9'974	12'728	100.0	100.0

* inkl. Darlehen FinÖV

Quelle: EFV

E) Überblick über die Schuldentheorie

Theoretisch kann der Staat seine Ausgaben auf drei verschiedene Arten finanzieren: Erhebung von Steuern, Geldschöpfung und Neuverschuldung. Allen Finanzierungsarten sind jedoch Grenzen gesetzt. So kann die Steuerquote nicht auf 100% gesetzt werden, weil lange vor Erreichen dieses rein theoretischen Grenzwerts Steuerwiderstände und negative Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit drohen. Die Finanzierung von Staatsausgaben über Geldschöpfung durch die Zentralbank (Seigniorage) widerspricht dem heute anerkannten Grundsatz der Unabhängigkeit der Zentralbanken und ist mit dem Risiko einer beschleunigten Inflation verbunden. Deshalb ist es der Schweizerischen Nationalbank gemäss Artikel 11 Absatz 2 des Nationalbankgesetzes³¹ verwehrt, dem Bund Kredite oder Überziehungsfazilitäten zu gewähren oder staatliche Schuldtitel aus Emissionen zu erwerben.

Jede Art der Finanzierung von Staatsausgaben, sei dies über Steuern, Geldschöpfung oder Defizite, d.h. Verschuldung hat Auswirkungen auf die Wirtschaft. Es besteht die Gefahr eines «Crowding out» privater Investitionen, das Wirtschaftswachstum kann beeinflusst werden, und die Verschuldung hat Umverteilungswirkungen. Die wirtschaftlichen Folgen sind grundsätzlich die gleichen für eine bestehende Schuld wie auch für eine Neuverschuldung. Im Ausmass der bestehenden Schuld ist der Staat ein wichtiger Akteur am Kapitalmarkt. Seine Anleihen bieten den Investoren die Möglichkeit zu einer Anlage mit hoher Sicherheit. Als Schuldner am Kapitalmarkt absorbiert der Staat einen Teil der privaten Ersparnis und beeinflusst damit die Zinsbildung. Andererseits zahlt der Staat für seine Kapitalaufnahme Zinsen an die Anleihensgläubiger und bewirkt damit eine Umverteilung von Steuerzahlern auf Anleihensgläubiger. Bei einer Zinserhöhung muss der Staat entsprechend seiner Schuldenstruktur mehr Mittel für die Passivzinsen aufbringen. Allfällige kompensierende Ausgabenreduktionen auf anderen Gebieten haben wiederum spezifische wirtschaftliche Auswirkungen, je nach dem, welche Ausgaben (Konsum oder Investitionen) gekürzt werden.

In diesem Anhang werden die wirtschaftlichen Folgen der Staatsverschuldung dargestellt, wobei diese je nach gewähltem Theorieansatz unterschiedlich beurteilt werden. Das Schwergewicht liegt dabei auf der modelltheoretischen Analyse.

E.1) Verschuldungsgrenzen

Im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Folgen der Staatsverschuldung stellt sich auch die Frage nach einer oberen Verschuldungsgrenze bzw. nach einer optimalen Verschuldungshöhe. In der Analyse muss zwischen der Art der Staatsausgaben (Konsum oder Investition) unterschieden werden. Der Begriff «Investition» umfasst hierbei in volkswirtschaftlicher Betrachtungsweise alle investiven Ausgaben der öffentlichen Hand und entspricht nicht den Investitionsausgaben gemäss Rechnungsmodell der öffentlichen Haushalte.

Dass der Verschuldung Grenzen gesetzt sind, ist wohl unbestritten. Wenn der Staat durch fortdauernde Defizite einen immer grösseren Anteil der privaten Ersparnis beansprucht, werden die Zinsen in die Höhe getrieben und der Staat erleidet einen Vertrauensverlust an den Finanzmärkten. Es droht eine Beschleunigung der Staatsverschuldung und der Staat gerät in eine unkontrollierbare Schuldenspirale. Besonders gravierend wird dies dann, wenn sich der Staat im Ausland und in ausländischer Währung verschuldet und dies nicht durch eine Nettogläubigerposition des privaten Sektors ausgeglichen wird. In diesem Fall entsteht ein Ertragsbilanzdefizit. Für die Schweiz mit ihrem traditionell hohen Ertragsbilanzüberschuss ist das Problem der Auslandverschuldung allerdings nicht relevant. Hingegen besteht auch für die Inlandverschuldung in eigener Währung eine theore-

³¹ Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG), SR 951.11.

tische Obergrenze, welche in der Zahlungsunfähigkeit (Staatsbankrott) des Staates zu sehen ist. Der Staat sollte jederzeit in der Lage sein, die laufenden Zinszahlungen und die Schuldentrückzahlungen leisten zu können. Steigende Staatschulden erhöhen das Risiko zukünftiger Steuererhöhungen und/oder reduzierter staatlicher Leistungen für öffentliche Dienste und Infrastruktur. Dadurch können Standortvorteile verloren gehen. Zudem droht das Vertrauen der Investoren bei übertriebener Schuldenwirtschaft des Staates Schaden zu nehmen, was sich negativ auf die Wachstumsaussichten auswirkt.

Folglich ist klar, dass sich ein Staat nicht beliebig verschulden kann. Allerdings bleibt die durch die Zahlungsbereitschaft der privaten Akteure bestimmte Obergrenze theoretischer Natur, weil letztlich keine quantitative Grenze angegeben werden kann. Als Folge davon ist das Konzept der Tragfähigkeit bzw. der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik³² entwickelt worden. Danach wird ein im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt konstanter Schuldenstand, also eine konstante Verschuldungsquote, als nachhaltig bezeichnet. Wie hoch diese Verschuldungsquote sein sollte, muss jedoch aus wissenschaftlicher Sicht offen bleiben. Ob der Staat nun in diesem Konzept neue Kredite aufnehmen kann, hängt von der Differenz zwischen der Wachstumsrate des realen BIP und dem durchschnittlichen realen Zinssatz für die Staatsschuld ab. Für die Erläuterung des Konzepts ist der Begriff des Primärsaldos hilfreich. Der Primärsaldo gibt die Differenz zwischen den Staatsausgaben ohne Einbezug der Zinsausgaben und den Staatseinnahmen an. Für eine nachhaltige Finanzpolitik muss der Primärsaldo Null sein, falls die Differenz zwischen der Wachstumsrate des BIP und dem Zinssatz, zu dem sich die öffentliche Hand verschulden kann, auch Null ist. Bei einer negativen Differenz muss der Staat einen Primärüberschuss erwirtschaften. Sollte die BIP-Wachstumsrate jedoch höher sein als der relevante Zinssatz, so könnte theoretisch ein Primärdefizit zugelassen werden.

Insgesamt liegt die Crux der Schuldendebatte darin, dass wissenschaftlich keine optimale Verschuldungsquote ermittelbar ist. Ein Ausfluss davon ist, dass die im Rahmen des Maastrichtvertrags der Europäischen Union festgelegte Verschuldungsquote von 60% politisch bestimmt ist und aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht als relativ arbiträr gewählt angesehen werden muss. Der Wert von 60 Prozent entsprach bei Festlegung dieser Grenze in etwa dem Durchschnitt der Verschuldungsquote der damaligen EU-Länder.

Auch wenn wissenschaftlich kein optimales Niveau für die Verschuldungsquote bestimmbar ist, so leuchtet doch ein, dass sie nicht ungebremst ansteigen sollte. Entwicklungen wie z.B. in der Schweiz mit einer Zunahme der Verschuldungsquote von 30 Prozent des BIP im Jahr 1990 auf 54 Prozent im Jahr 2004 geben zu Sorge Anlass und machen Korrekturmassnahmen unabdingbar, was auch im Finanzleitbild des Bundesrates vom 4.10.1999 festgehalten wird.

E.2) Auswirkungen der Staatsverschuldung auf die Wirtschaft

Im Folgenden werden die theoretischen Ansätze zur Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Verschuldung dargestellt. Dabei geht es u.a. um die Frage, welche Effekte die Staatstätigkeit auf das Verhalten der Marktteilnehmer sowie auf das BIP ausübt. Der Fokus wird dabei auf die Frage gelegt, wie schuldenfinanzierte im Vergleich zu steuerfinanzierte Staatstätigkeit zu beurteilen ist. Damit verknüpft ist die Frage der Effizienz einer expansiven Finanzpolitik.

Klassische und neoklassische Theorie

In der klassischen und neoklassischen Theorie, welche auf dem Paradigma des perfekten Marktes und flexiblen Preisen basieren, wird Staatsverschuldung grundsätzlich skeptisch beurteilt und soll nur dazu dienen, um vorübergehend divergierende Verläufe zwischen Einnahmen und Ausgaben zeitlich zu glätten. Auf der Basis des idealtypischen Modells

³² Basierend auf der Arbeit von Domar (1944) hat Blanchard (1990) ein Konzept für die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung vorgelegt.

der vollkommenen Konkurrenz gelangt die neoklassische Theorie zum grundlegenden Schluss, dass die Marktkräfte automatisch zum Vollbeschäftigungsgleichgewicht führen.

Bei kreditfinanzierten Staatsausgaben beansprucht der Staat einen Teil der volkswirtschaftlichen Ersparnis und der Produktionsmittel, um staatlich finanzierte Güter bereitstellen zu können. Dadurch steigt der reale Zinssatz, was zu einer Verdrängung von privaten Investitionen («Crowding out») führt. Dieses «Crowding out» wird aus Sicht der Neoklassik vor allem dann kritisch beurteilt, wenn konsumtive Staatsausgaben private Investitionen verdrängen und somit die Kapitalakkumulation und das Wachstum einer Volkswirtschaft verlangsamen³³. Zudem bleiben negative Effekte von Defiziten und Verschuldung, indem der Staat mehr Mittel für den Schuldendienst aufbringen muss. In welchem Ausmass die privaten Investitionen verdrängt werden, hängt von der Zinselastizität der Investitionen und der Ersparnis ab.

Keynesianische Theorie

Die keynesianische Theorie widerspricht dem Theorem des automatischen Vollbeschäftigungsgleichgewichts und sagt, dass aufgrund von Marktunvollkommenheiten und einem Nachfragemangel ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht längerfristig andauern kann. In diesem Fall kann eine kreditfinanzierte Finanzpolitik positive Effekte auf Beschäftigung und Einkommen haben und führt nicht zu einem «Crowding out».

In der Keynesianischen und Neukeynesianischen Theorie wird davon ausgegangen, dass die Ersparnis durch das reale verfügbare Einkommen und nicht durch den Zinssatz determiniert wird. Die Investitionen wiederum hängen gemäss dieser Theorie lediglich von der erwarteten Kapitalrendite ab. In der Realität werden die Investitionsentscheide jedoch von verschiedenen weiteren Faktoren wie z.B. der Ausstattung eines Standortes mit Infrastruktur oder dem Steuerregime beeinflusst. In der Synthese aus neoklassischem (Angebotsseite) und Keynesianischem Gedankengut (Nachfrageseite) werden Gründe angeführt, warum die Märkte kurzfristig von ihrem Gleichgewicht abweichen können und sich ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht einstellen kann. Dazu zählen die Investitionsfalle, die Liquiditätsfalle und Preisrigiditäten auf den Arbeits- und Produktmärkten sowie falsche Erwartungen von Arbeitnehmern und Unternehmern über Löhne und Preise³⁴.

Bei einer Investitionsfalle reagieren die Unternehmen aufgrund negativer Erwartungen nicht oder kaum auf eine Veränderung des Zinssatzes. Dies wird mit der Eintrübung der Absatzerwartungen der Unternehmen aufgrund eines rezessiven Umfelds begründet. Die Unternehmen sind dann nicht mehr bereit, langfristige Investitionsprojekte anzugehen. In diesem Fall führt eine kreditfinanzierte Fiskalpolitik über eine Erhöhung der Konsumgüternachfrage und somit der Aufhellung der Absatzerwartungen zu einem «crowding in» von privaten Investitionen. Eine weitere Situation, in der die Finanzpolitik wirksam sein kann, ist die Keynesianische Liquiditätsfalle. In diesem Fall ist der Marktzinssatz so niedrig, dass die Geldpolitik wirkungslos ist, und eine zusätzliche Kreditnachfrage des Staates im Rahmen einer expansiven Finanzpolitik ohne einen Zinsanstieg gedeckt werden kann.

Die Schlussfolgerung für ein «Crowding out» gemäss klassischer Theorie basiert auf der Annahme einer durch die Zentralbank konstant gehaltenen Geldmenge und einer konstanten Geldnachfrage. In der realen Wirtschaft ist die Geldmenge jedoch kaum durch die Zentralbank perfekt kontrollierbar, da ein Grossteil der Geldschöpfung auf Kreditschöpfung der privaten Akteure beruht. Daher haben Zentralbanken die Geldmenge als Instrument der Geldpolitik weitgehend aufgegeben und konzentrieren sich auf eine Zinssatzsteuerung verbunden mit einer Beeinflussung von Preisniveauserwartungen. Falls die Zentralbank z.B. in einer rezessiven Phase mit nicht voll ausgelasteten Kapazitäten das Ziel der Preisniveaustabilität nicht als gefährdet ansieht, kann eine expansive Fiskalpolitik von einer expansiven Geldpolitik begleitet werden, was das Risiko eines «Crowding out» senkt. Selbst wenn die Zentralbank den Zinssatz erhöht, stellt sich die Frage, ob sich

³³ Vgl. z.B. Felderer/ Homburg, 1994, 51ff. und 165.

³⁴ Vgl. Felderer/ Homburg, 1994, 140ff.; Mankiw, 2000, Kap. 13.

die Erhöhung der von der Zentralbank kontrollierbaren kurzfristigen Zinsen in einer Erhöhung der langfristigen Zinsen niederschlägt. Letztere sind jedoch relevant für die Finanzierung von Investitionen³⁵.

In einer offenen Volkswirtschaft ist die Gefahr des «Crowding out» zusätzlich zu relativieren. Der «Crowding out»-Effekt wird in dem Ausmass verringert, wie die höheren Staatsausgaben auf importierte Güter und Dienstleistungen entfallen und damit die inländischen Produktionsmittel nicht beanspruchen. Zudem lenken steigende Zinsen zusätzliches Kapital ins Inland, was den Zinsanstieg wieder mindert. Im Falle der Schweiz ist zusätzlich der gesamtwirtschaftliche Sparüberhang und der sich daraus ergebende Ertragsbilanzüberschuss zu berücksichtigen, welcher die Zinswirkungen staatlicher Verschuldung dämpft. Zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind in einer offenen Volkswirtschaft zudem die Wechselkurswirkungen zu berücksichtigen. Soweit die Staatsausgaben zu zusätzlichen Importen führen, bewirkt dies eine Abwertung der inländischen Währung. Der durch die Zinserhöhung bewirkte Kapitalimport hingegen stärkt die inländische Währung. Welcher Effekt per Saldo überwiegt, kann ex ante nicht bestimmt werden.

Es lässt sich lediglich festhalten, dass die Effektivität einer expansiven Fiskalpolitik in einem Unterbeschäftigungsgleichgewicht um so höher ist, je geringer die Wahrscheinlichkeit von Zinserhöhungen ist, je stärker die Investitionsnachfrage von anderen Faktoren als dem Zinssatz beeinflusst wird und je besser die Geldpolitik mit der Fiskalpolitik koordiniert wird.

Neu-klassische Theorie

Im Gegensatz zur Keynesianischen Theorie gehen die Monetaristen³⁶ und der daraus entwickelte theoretische Unterbau der Neu-Klassik³⁷ davon aus, dass die auf einen Beschäftigungsanstieg zielende nachfrageorientierte Fiskalpolitik wirkungslos ist und nur inflationäre Effekte auslöst. Dieses Ergebnis ist auf die von der Neu-Klassik unterstellte Erwartungsbildung der Wirtschaftsakteure zurückzuführen. Die Neu-Klassiker gehen davon aus, dass es ein Wirtschaftsmodell gibt, welches die systematischen Zusammenhänge in einer Volkswirtschaft sowie insbesondere die Wirkungen der Wirtschaftspolitik korrekt beschreibt, und dass die Individuen dieses kennen. Auf Basis dieses Modells bilden die Individuen ihre Erwartungen, was als rationale Erwartungsbildung³⁸ bezeichnet wird. Die Individuen gehen in ihren Entscheidungen davon aus, dass die Fiskal- und die Geldpolitik nur Effekte auf die Inflationsrate, nicht aber auf die Beschäftigung und das Realeinkommen haben. Aus der Neu-Klassik lässt sich somit folgern, dass im Gegensatz zur Keynesianischen Theorie selbst eine temporäre Verschuldung aus konjunkturellen Gründen ökonomisch nicht zu begründen ist.

Allerdings stellt die von der Neu-Klassik unterstellte rationale Erwartungsbildung hohe Anforderungen an die volkswirtschaftlichen Kenntnisse der Wirtschaftssubjekte. Zudem wird unterstellt, dass das von der Neu-Klassik angenommene Modell das am besten geeignete zur Beschreibung der Prozesse in der Volkswirtschaft ist. Dies impliziert gleichzeitig, dass ausreichend viele und stabile Beziehungen zwischen ökonomischen Variablen in einer Volkswirtschaft bestehen, damit die Vorhersage eines eindeutigen Ergebnisses mit dem Modell möglich ist. Ist dies aber nicht möglich, so sind mehrere, also unterschiedliche Erwartungen rational³⁹. Daneben können sich ökonomische Zusammenhänge im Zeitablauf verändern. Schliesslich geht die Neu-Klassik davon aus, dass die Preise den Wirtschaftssubjekten die richtigen Informationen über Knappheitsverhältnisse liefern und somit das Erreichen eines Gleichgewichtszustands sicherstellen. Diese Voraussetzung ist jedoch nur im Modell der vollkommenen Konkurrenz erfüllt. In der Realität sind Preise in

³⁵ Vgl. Arestis/ Sawyer, 2004, 107.

³⁶ V.a. Milton Friedman.

³⁷ z.B. Lucas (1973), Sargent and Wallace (1976).

³⁸ Vgl. Frisch, 1983, 26ff.

³⁹ Vgl. Felderer/ Homburg, 1994, 284.

der Regel durch Transaktionskosten, Informationsmängel und preisstrategisches Verhalten von Unternehmen gegenüber unterschiedlich informierten Konsumenten auf unvollkommenen Märkten beeinflusst⁴⁰.

Endogene Wachstumstheorie

Gemäss der endogenen oder neuen Wachstumstheorie (z.B. Romer 1986, Lucas 1988) ist u.a. die Bereitstellung produktiven öffentlichen Kapitals wie Transport- und Energienetze, Bildung und Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten wesentlich für das Wachstum einer Volkswirtschaft.

Im Rahmen der endogenen Wachstumstheorie ist die Frage relevant, in welcher Weise die Wachstumsrate reagiert, wenn öffentliche Investitionen kreditfinanziert werden. Werden öffentliche Investitionen aufgrund von Marktversagen getätigt und verdrängen sie weniger produktive private Investitionen, so ist ein höheres Wachstum zu erwarten. «Crowding out» würde in diesem Fall stattfinden, ist jedoch ökonomisch aufgrund eines Marktversagens effizient. Es stellt sich also die Frage, ob und in welchem Ausmass öffentliche Investitionen die Wachstumsrate steigern. Insgesamt deuten die empirischen Ergebnisse darauf hin, dass öffentliche Investitionen für die Wachstumsrate relevant sind⁴¹. Allerdings dürfte die Wirksamkeit einer öffentlichen Investition stark vom bereits bestehenden Bestand z.B. der Verkehrsinfrastruktur abhängen. Zudem sind je nach Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft andere öffentliche Investitionen von Bedeutung. Eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen ist nach der endogenen Wachstumstheorie nur dann zu rechtfertigen, wenn diese keine produktiveren privaten Investitionen verdrängen.

Ricardianische Äquivalenz

Nach dem Ricardianischen Äquivalenztheorem⁴² hat die Finanzierungsart der Staatsausgaben, d.h. Kreditaufnahme oder Steuereinnahmen keine Auswirkungen auf das Realeinkommen einer Volkswirtschaft. Die Staatsschuld ist aus ökonomischer Sicht neutral. Barro formuliert das Ricardianische Äquivalenztheorem in einem Modell überlappender Generationen und unterstellt dabei unendlich lebende Familiendynastien, bei denen jede Generation für die nachkommende Generation sorgt und somit den Nutzen der gesamten Dynastie maximiert. Die Akteure kennen ihr Lebenseinkommen und treffen auf dieser Basis ihre Entscheidung zwischen Konsum heute und Konsum morgen. Letzterer ist zugleich die private Ersparnis der Gegenwart. Zudem nehmen die Akteure an, dass kreditfinanzierte Staatsausgaben später zu Steuererhöhungen führen, da der Staat ein intertemporal ausgeglichenes Budget anstrebt. Schulden, die der Staat in Periode t aufnimmt, muss er in Periode $t+1$ wieder zurückzahlen und dafür die Steuern erhöhen. Im Umfang der Staatsverschuldung erhöhen die Steuerzahler ihre Ersparnis, damit die nachkommende Generation aufgrund der Steuererhöhung keinen Konsumverzicht üben muss. Indem die privaten Haushalte ihre Ersparnis erhöhen, findet keine Zinserhöhung und somit auch kein «Crowding out» privater Investitionen statt.

Die Annahme intergenerationell altruistisch handelnder Akteure wird in der Literatur jedoch als zu einschränkend angesehen, weil Erbschaft nicht nur auf altruistische Motive zurückzuführen ist⁴³. Zum Beispiel sind Erbschaften oft damit erklärbar, dass einige Vermögensbestände so gross sind, dass sie kaum in einem Leben konsumiert werden können. Auch die Sichtweise, wonach die Akteure die Finanzierung via Kreditaufnahme äquivalent zu steuerfinanzierten Ausgaben sehen, wird als unplausibel angesehen, da eine Kreditaufnahme gerade den Zweck hat, Ausgabenströme intertemporal zu verändern. Selbst wenn die Akteure davon ausgehen, dass die Staatsschuld in der Zukunft

⁴⁰ Vgl. Hesse, 1998, 89.

⁴¹ Vgl. Nijkamp/ Poot, 2004; Colombier, 2004

⁴² Vgl. Barro, 1974.

⁴³ Vgl. Hemming et al., 2002, 7.

durch höhere Steuern finanziert wird, können sie diese Last für ihre Nachkommen aufgrund der Unsicherheit über das zukünftige Steuersystem und die Steuerinzidenz kaum individuell zurechnen⁴⁴. Zudem werden Entscheidungen über Erbschaften von der jeweils geltenden Erbschaftssteuer-Regelung beeinflusst.

Auch wenn das Ricardianische Äquivalenztheorem als ein theoretischer Grenzfall anzusehen ist, so gilt doch, dass die Effektivität fiskalischer Massnahmen um so geringer ausfällt, je eher die Akteure erwarten, dass eine Zunahme der Staatsverschuldung negative Effekte auf ihr zukünftiges Einkommen oder das ihrer Nachkommen hat.

Fazit

In der ökonomischen Theorie besteht Konsens darüber, dass ein andauernder Anstieg der Verschuldungsquote gegen das Prinzip einer nachhaltigen Finanzpolitik verstösst. In der langen Frist ist eine Stabilisierung der Verschuldungsquote erforderlich. Dies lässt dennoch Raum für kreditfinanzierte Investitionen, sofern diese kein «Crowding out» bewirken, d.h. keine produktiveren privaten Investitionen verdrängen und wenn die Belastung aus dem Schuldendienst durch das dadurch generierte zusätzliche Wirtschaftswachstum aufgefangen werden kann. Relevant für die Frage der wirtschaftlichen Folgen der Staatsverschuldung ist zudem die jeweils aktuelle Konjunkturlage, der Saldo der Ertragsbilanz sowie der Verwendungszweck der vom Staat am Kapitalmarkt aufgenommenen Mittel.

Für die Wirkung der Finanzpolitik ist zudem die Grösse und Offenheit einer Volkswirtschaft wichtig. In einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz ist zu berücksichtigen, dass die Auswirkungen einer auf Defiziten basierenden expansiven Finanzpolitik im Ausmass der Importneigung im Ausland anfallen. Was sicher im Inland verbleibt, ist die mit der Verschuldung verbundene Zinsbelastung.

E.3) Kennzahlen zur Bewertung des «Crowding out» in der Schweiz

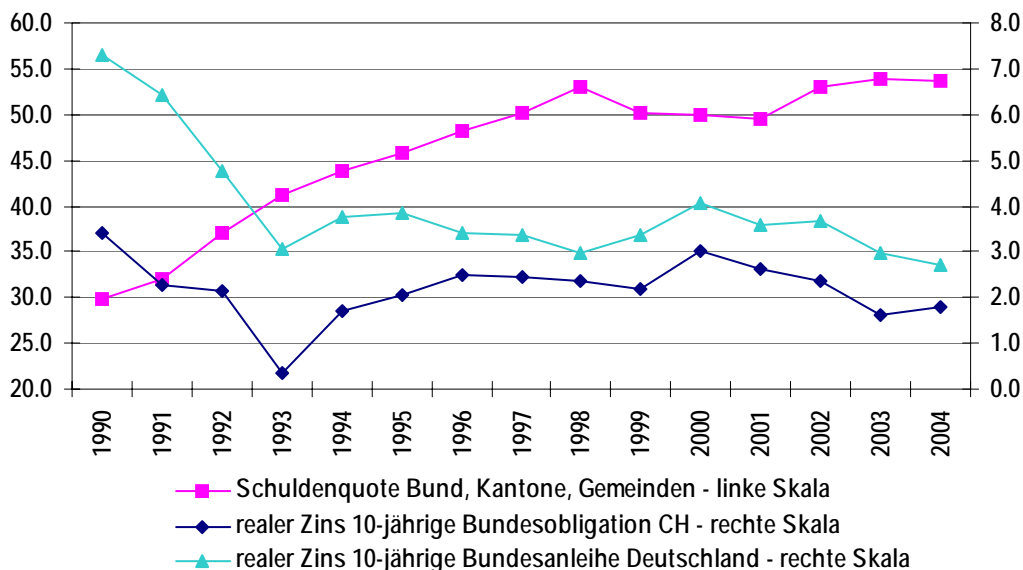
Wie der Überblick über die Theorie der Staatsverschuldung gezeigt hat, kommt der Frage des «Crowding out» rentabler privater Investitionen ein hoher Stellenwert zu. Ziel dieses Abschnittes ist es, anhand einiger Kennzahlen mit Hilfe der deskriptiven Statistik zu untersuchen, ob es Hinweise auf ein relevantes «Crowding out» privater Investitionen durch die Kreditaufnahme staatlicher Ebenen, d.h. Bund, Kantone und Gemeinden, in der Schweiz gibt. Dabei werden die öffentlichen Haushalte nur im Aggregat betrachtet. Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich vom Jahr 1990 bis zum Jahr 2004 bzw. 2003⁴⁵, weil in den 90er-Jahren die Verschuldungsquote, also das Verhältnis von Staatsschuld und BIP, in der Schweiz von 30% zu Beginn der 90er-Jahre auf 54% im Jahr 2004 angewachsen ist.

Gemäss der neoklassischen Theorie müsste das Anwachsen der Verschuldungsquote mit einer entsprechenden Zunahme des langfristigen Zinssatzes, welcher für die Finanzierung von Investitionen relevant ist, einhergehen. Als Indikator für die Entwicklung der langfristigen Zinsen ist wie üblich der Zinssatz auf den Eidgenössischen Obligationen mit einer Laufzeit von 10 Jahren gewählt worden. Wird davon ausgegangen, dass die Investoren keiner Geldillusion unterliegen, also rein inflationär bedingte Veränderungen des Zinsniveaus nicht als reale Veränderungen deuten, ist der reale Zinssatz für die Investitionsentscheide relevant. Um den realen Zinssatz zu ermitteln, muss eine Annahme darüber getroffen werden, wie die Wirtschaftsakteure ihre Erwartungen über die zukünftige Inflationsrate bilden. Dazu ist unterstellt worden, dass die Wirtschaftsakteure als Prognose für die Inflation des jeweils nächsten Jahres den Mittelwert aus den Inflationsraten der vorhergehenden fünf Jahre verwenden.

⁴⁴ Vgl. Buchanan, 1992, 229.

⁴⁵ Für die privaten Bruttoanlageinvestitionen und die Bruttoersparnis der Schweizer Volkswirtschaft standen zur Zeit der Erstellung dieses Berichts nur Daten bis zum Jahr 2003 zur Verfügung.

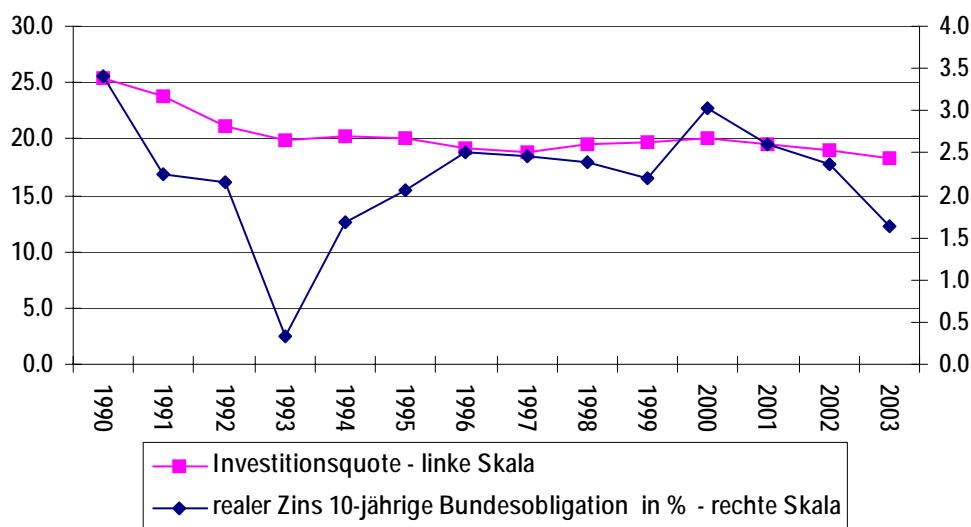
Grafik E.1: Staatsschuld und realer Langfristzins



Quellen: BFS, SNB, EFV.

Werden die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und der reale Langfristzins für den Zeitraum von 1990 bis 2004 gegenübergestellt, so wird deutlich, dass ausser in den Jahren von 1994 bis 1996 und für das Jahr 1999 keine gleichgerichtete Bewegung der Staatsverschuldung und dem langfristigen Zinssatz zu erkennen ist (vgl. Grafik E.1). Im Gegenteil – obwohl die Verschuldungsquote im Jahr 2004 mit 54% um ca. 24 Prozentpunkte höher als im Jahr 1990 war, lag der reale Zinssatz im Jahr 2004 mit 1.8% um ca. 1.6 Prozentpunkte unterhalb des Satzes von 1990. Trifft der aus Grafik E.1 gewonnene Eindruck zu, hat die zunehmende Staatsverschuldung in der Schweiz offenbar keine spürbare Erhöhung des langfristigen Zinsniveaus bewirkt. Vielmehr spielen andere Faktoren, insbesondere das internationale Zinsniveau, eine wichtige Rolle für die Bestimmung der Schweizer Langfristzinsen. Dies lässt sich anhand der in Grafik E1 dargestellten Entwicklung des realen Zinssatzes langfristiger Deutscher Bundesanleihen substantiieren, deren Verlauf im betrachteten Zeitraum weitgehend dem der Schweizer Langfristzinsen entsprach.

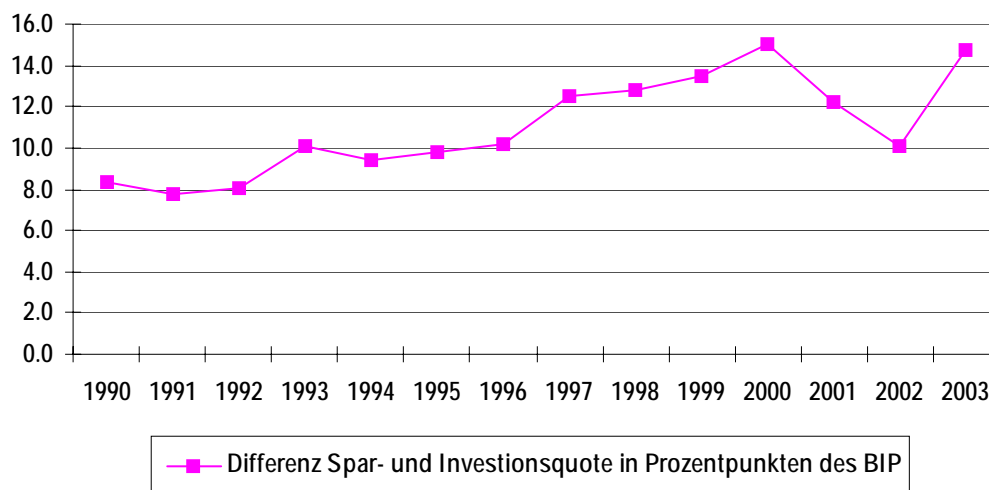
Grafik E.2: Langfristiger Zinssatz und private Bruttoanlageinvestitionen



Quellen: BFS, SNB.

Um zu überprüfen, ob z.B. eine Senkung des langfristigen Zinssatzes die Investitionstätigkeit in der Schweiz in der jüngsten Vergangenheit stimuliert hat, wird auch der Verlauf der Investitionen und des realen langfristigen Zinssatzes betrachtet. Für die Betrachtung der Investitionen werden die privaten Bruttoanlageinvestitionen gemäss Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) verwendet. In der Grafik E.2 ist die Investitionsquote, gemessen durch das Verhältnis der privaten Bruttoanlageinvestitionen und dem BIP, dargestellt. Ein Blick auf Grafik E.2 offenbart, dass kein negativer Zusammenhang ablesbar ist. Der langfristige Zinssatz und die privaten Investitionen bewegen sich sogar z.T. gleichgerichtet. Folglich sind andere Faktoren als die Zinsentwicklung dafür verantwortlich, dass die Investitionsquote von 25% im Jahr 1990 auf 18% im Jahr 2003 gesunken ist. Selbst, wenn angenommen wird, dass die Zunahme der Staatsverschuldung in den 90er-Jahren den langfristigen Zinssatz erhöht hat, ist aus Grafik E.2 nicht abzulesen, dass eine Erhöhung der langfristigen Zinsen die Investitionstätigkeit wesentlich beeinträchtigt hätte. Damit kann aus diesen Daten weder auf einen starken Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Zinsniveau noch zwischen letzterem und den privaten Investitionen geschlossen werden. Somit dürfte in den 90er-Jahren im Zuge der steigenden Staatsverschuldung kein wesentliches «Crowding out» stattgefunden haben.

Grafik E.3: Sparüberhang in der Schweiz



Quelle: BFS

Dieses Ergebnis ist u.a. darauf zurückzuführen, dass in der Schweiz ein dauerhafter Sparüberhang besteht, was sich aussenwirtschaftlich in Ertragsbilanzüberschüssen der Schweiz ausdrückt. Zudem ist die Differenz zwischen der Sparquote, gemessen durch das Verhältnis von Bruttoersparnis gemäss VGR und dem BIP, und der Investitionsquote sogar von ca. 8 Prozentpunkten im Jahr 1990 auf ca. 15 Prozentpunkte im Jahr 2003 angestiegen (siehe Grafik E.3).

Insgesamt stützt diese deskriptive Analyse der Kennzahlen die Hypothese, dass ein relevantes «Crowding out» von privaten Investitionen durch die staatliche Kreditaufnahme auch in näherer Zukunft in der Schweiz kaum zu erwarten ist.

E.4) Verteilungswirkung

Intergenerationelle Verteilung

Werden Staatsausgaben über Verschuldung anstatt über Steuererhöhungen finanziert, so werden zukünftige Generationen mit der Bedienung und der Rückzahlung der Staatschuld belastet, sofern angenommen wird, dass die Schuld einmal zurückbezahlt und nicht permanent umgeschuldet wird. Per Saldo findet eine intergenerationelle Umverteilung dann nicht statt, wenn die kreditfinanzierten Staatsausgaben keine Wachstumswirkung entfalten und die Wirtschaftssubjekte gemäss Äquivalenztheorem ihre Ersparnis im Umfang der Staatsschuldenerhöhung in Periode t ausdehnen und die dabei erworbenen Wertpapiere an die nächste Generation vererben. Damit kann diese Generation die in Periode $t+1$ erwartete Steuererhöhung finanzieren, sofern keine Erbschaftssteuer erhoben wird.

Für die Beurteilung der Lastenverteilung ist es zudem wichtig zu unterscheiden, ob konsumtive oder investive Staatsausgaben getätigt werden. Investitionen kommen insbesondere künftigen Generationen zu Gute, sodass diese auch an der Finanzierung beteiligt werden sollten. Zukünftige Generationen ziehen aus staatlichen Infrastrukturinvestitionen (z.B. Bau von Verkehrswegen oder Schulen) einen Nutzen. So können öffentliche Investitionen zur Verbesserung zukünftiger Wachstumsmöglichkeiten beitragen. Ob der Nutzen der zukünftigen Generationen deren Last kompensiert, ist nur schwer zu messen. Dies hängt damit zusammen, dass die Bewertung des öffentlichen Kapitalstocks Probleme aufwirft. Diese Güter werden nicht am Markt angeboten, so dass die Produktivität öffentlicher Investitionen nicht zuverlässig ermittelt werden kann. Als noch schwieriger erweist sich die Quantifizierung von Produktivitätswirkungen von Investitionen in das Humankapital, namentlich die Bildungsausgaben. Zudem hängt das Ausmass der Belastung der zukünftigen Steuerzahler auch davon ab, ob und wie viel von der Steuerersparnis an die künftige Generation vererbt wird.

Falls die Wachstumsrate des realen BIP mindestens genauso hoch ist wie der reale Zinssatz der staatlichen Anleihen, so kann der Staat die Zinszahlungen durch eine entsprechende Neuverschuldung finanzieren und die Steuern müssen nicht erhöht werden⁴⁶. Diese Option beinhaltet jedoch insofern eine Unsicherheit, als die realen Wachstumsraten wie auch die Zinssätze im voraus nicht bekannt sind. Wie bei jeder anderen Entscheidung gilt es auch hier, Chancen und Risiken einer Kreditfinanzierung von zusätzlichen staatlichen Ausgaben abzuwägen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Möglichkeit einer intergenerationellen Lastenverschiebung durch die Staatsverschuldung besteht. Aber es gibt auch Argumente, die dafür sprechen, dass eine Staatsverschuldung ohne Lastenverschiebung möglich ist: Erstens kommen einige Staatsausgaben, v.a. öffentliche Investitionen und die Bildung, auch zukünftigen Generationen zu Gute. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Investitionen auch Folgekosten verursachen können, welche die künftigen Generationen entsprechend belasten. Zweitens ist es unter bestimmten Umständen möglich, die Staatsverschuldung aus dem Wachstum zu finanzieren. In diesen Fällen kommt es auch dann nicht zu einer Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen, wenn sich der Staat im Ausland verschuldet.

Intragenerationelle Verteilung

Um die Verteilungswirkungen der Staatsschuld innerhalb derselben Generation zu untersuchen wird vorerst der Einfachheit halber angenommen, dass nur ein Teil einer Generation Staatsschuldverschreibungen in Periode t erwirbt und der Staat in Periode $t+1$ die Steuern erhöht, um Zins- und Tilgungszahlungen vorzunehmen. Im Fall einer Steuererhöhung kommt es zu einer Umverteilung von den Nichtbesitzern von Staatsanleihen zu den Besitzern von Staatsanleihen, da letztere Zinsen erhalten, welche von allen Steuerzahlern

⁴⁶ Vgl. Ball et al., 1998, 700. Für die USA z.B. traf dies über lange Zeiträume zu.

(auch den Nichtbesitzern von Staatsanleihen) finanziert werden. Da vermutet werden kann, dass die Bezieher höherer Einkommen mehr Staatsanleihen als diejenigen niedriger Einkommen beziehen, kommt es zu einer Umverteilung von ärmeren zu reicheren Haushalten. Dieser Umverteilung wirkt eine progressive Einkommensteuer entgegen, kann sie jedoch nicht gänzlich aufheben⁴⁷.

Für die intragenerationelle Verteilungswirkung ist zudem zu fragen, welche Staatsausgaben durch die Verschuldung finanziert werden. Finanziert der Staat durch Kreditaufnahme Einkommenstransfers an ärmere Haushalte, so können die armen Haushalte insgesamt profitieren. Zum einen bekommen sie zusätzliche Einkommenstransfers und zum anderen wird der Grossteil der zusätzlichen Steuereinnahmen durch wohlhabendere Haushalte, sogar bei einer proportionalen Einkommensteuer, finanziert. Folglich hängen die Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung innerhalb einer Generation von der Käuferschaft der Staatspapiere, der Progressivität des Steuersystems und vom Ausmass der kreditfinanzierten Einkommenstransfers ab. Eine generelle Aussage über den Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und intragenerationeller Verteilung ist somit nicht möglich.

⁴⁷ Vgl. Basseler et al., 2002, 408f.

F) Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AVP	Aufgabenverzichtsplanung
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DZ	Doppelzählungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
EO	Erwerbsersatzordnung
ESTV	Eidg. Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
FinÖV	Fonds für Eisenbahngrossprojekte
FR	Finanzrechnung
FZ	Familienzulagen
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell
IDA ForAlt	F orschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der A ltersicherung
IV	Invalidenversicherung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KV	Krankenversicherung
MSV	Mutterschaftsversicherung
MWSt	Mehrwertsteuer
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
Nom.	Nominell
NRM	Neues Rechnungsmodell Bund
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Öff.	Öffentliche
p.a.	pro Jahr
PHK	Pensions- und Hilfskasse
PK	Pensionskasse
PKB	Pensionskasse des Bundes (ehem. Eidg. Versicherungskasse; heute: PUBLICA)
RUAG	Rüstungsunternehmen des Bundes
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SNB	Schweizerische Nationalbank
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SV	Sozialversicherungen
UV	Unfallversicherung
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
WUST	Warenumsatzsteuer

G) Weiterführende Literatur und Datenquellen

- Arestis, P. and M. Sawyer (2004): Reinventing Fiscal Policy, in: Hein, E., Heise, A. und A. Truger (Hrsg): Finanzpolitik in der Kontroverse, 101-126; Wiederabdruck aus: Journal of Post Keynesian Economics, 26(1) (Fall 2003), 3-25.
- Ball, L., Elmendorf, D.W. and N. G. Mankiw (1998): The Deficit Gamble, Journal of Money, Credit and Banking, 30(4), 699-720.
- Basseler, U., Heinrich, J. und B. Utrecht (2002): Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft, 17. Aufl., Stuttgart.
- Blanchard, O. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Working Papers No. 79.
- Borgmann C. und B. Raffelhüschen (2004): «Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationen-Bilanzen 1995-2001», Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern, Strukturberichterstattung Nr. 25.
http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/publikationenundformulare/veroeffentlichungsreihen/publ_sb25_borgmann_d.pdf
- Büttner, Thiess und Sebastian Hauptmeier (2005): «Schuldenmonitor»ZEW Aktion demographischer Wandel, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Colombier, C. (2004): Government and Growth, Working Paper No.4, Ökonomenteam der Eidgenössischen Finanzverwaltung.
http://www.efv.admin.ch/d/wirtsch/studien/pdf/oekt_publ04_internet.pdf
- Conseil Fédéral (2000): «Message concernant la 11ème révision de l'assurance vieillesse et survivants et le financement à moyen terme de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité», <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2000/1771.pdf>
- Domar, E.D. (1944): The «Burden of the Debt» and the National Income, American Economic Review, 34(4), 798-827.
- EDI (2002): «Bericht über eine aktualisierte Gesamtschau des finanziellen Mehrbedarfs der Sozialversicherungen bis zum Jahr 2025», EDI, 17.5. 2002
- EFV (2005): Öffentliche Finanzen der Schweiz 2003, Bern.
- Felderer, B. und St. Homburg (1994): Makroökonomik und neue Makroökonomik, 6. Aufl., Berlin.
- Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte (2004): Ausgaben und Einnahme der Kantone, EVF, Bern.
- Freitag, M., Vatter, A. und Müller, C. (2003): Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat, Politische Vierteljahresschrift, 44. Jg., Heft 3, S.1-22.
- Frisch, H. (1983): Theories of Inflation.
- Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (1981):Hrsg. Von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Band 1, Bern.
- Hemming, R., Kell, M. and S. Mahfouz (2002): The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activities – A Review of the Literature, IMF Working Paper, WP/02/208.
- Hesse, H. (1998): Theoretische Grundlagen der «Fiscal Policy», 2. Aufl., München.
- IDA FiSo 1 (1996): Rapport sur les perspectives des financement des assurances sociales (en regard en particulier à l'évolution démographique, Groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales», OFAS.

IDA FiSo 2 (1997): «Analyse des prestations des assurances sociales; Concrétisation de modifications possibles en fonction de trois scénarios financiers», Groupe de travail inter-départemental «Perspectives de financement des assurances sociales», OFAS.

http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/12_97f_eBericht.pdf

IDA ForAlt (2003): «Rapport de synthèse du programme de recherche sur l'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse (IDA ForAlt)», Groupe de travail interdépartemental IDA ForAlt, OFAS Rapport de recherche No 13/03.

http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/petersinsel/f/F_Synthese_eBericht.pdf

IFF (2006): «Gutachten über die Feststellung der "effektiven" Staatsschuld: Konzepte zur Aufstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz»

http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/oefin/pdf/Gutachten_effektive_Staatsschuld.pdf

IMF (2005): «Switzerland – Selected issues», Doc. SM/05/171, Washington D.C.

IMF (2006): «Switzerland – Selected issues, II An Indicative Public Sector Balance Sheet for Switzerland», Doc. SM/06/164, Washington D.C.

Jeanrenaud, Claude (2004): «Viabilité à long terme de la politique budgétaire : utilité des comptes de génération», Université de Neuchâtel, Institut de recherches économiques, Neuchâtel.

Raffelhüschen, B. und Borgmann, C. (2001): «Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz», Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern, Strukturberichterstattung Nr. 3

Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 71, Berlin.