

"30 Jahre schlanker Staat"

Autor(en): **Schnell, Fabian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **96 (2016)**

Heft 1037

PDF erstellt am: **17.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-736325>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

2 «30 Jahre schlanker Staat»

Die bürgerliche Zusammenarbeit und ihre fiskalpolitischen Problemzonen.

von Fabian Schnell

Die letzten eidgenössischen Wahlen haben die Mehrheiten im Parlament – für Schweizer Verhältnisse – gehörig durchgerüttelt. Vom «Rechtsrutsch» war die Rede, von «drohendem Staatsabbau» und einziehender «sozialer Kälte». Manch einer im bürgerlichen Lager reibt sich ob dieser Aussichten wohl bereits die Hände, einzig: Ihnen und allen bereits heute über den «sozialen Kahlschlag» der Zukunft Jammernden sei wärmstens empfohlen, sich die Geschichte der Schweizer Fiskalpolitik noch einmal zu vergegenwärtigen. Trotz mehr als 30 Jahren bürgerlicher Mehrheiten kann nämlich von Staatsabbau und fiskalpolitischer Rigorosität keine Rede sein. Die Bewährungsprobe für eine liberale Finanzpolitik steht daher noch aus. Warum?

Auf den ersten Blick gibt sich die Schweiz als staatlich schlanke Musterschülerin: Die offizielle Fiskalquote im Jahr 2014 liegt mit 26,9 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt aller OECD-Staaten (34,2 Prozent). Freunde des staatlichen Fettpolsters kommen erst mit dem zweiten Blick auf ihren Geschmack, denn diese Zahl stellt die Schweizer Realität verzerrt dar. Sie ver-

Fabian Schnell

ist Senior Fellow beim Think Tank Avenir Suisse. Er promovierte an der Universität St. Gallen im Bereich der monetären Makroökonomik. Bei Avenir Suisse betreut er vorwiegend die Themen Staatsausgaben und -aufgaben, Hochschulbildung sowie makroökonomische Fragestellungen.

nachlässigt relevante Zwangsabgaben – wie die berufliche Vorsorge, die Unfallversicherung, die obligatorische Krankenversicherung, die staatlich verordnete Gebühr zugunsten der SRG usw. – die zwar nicht über die Staatskasse laufen wie in anderen Ländern, das frei verfügbare Einkommen aber dennoch schmälern. Rechnet man genauer nach, muss eine erwachsene Person rund 50 Prozent ihres Einkommens zwangsmässig abliefern, entweder direkt beim Staat oder bei einer Institution, die immerhin von Staats wegen Zugriff auf diese Vermögen hat.¹ Von den Wohl-

¹ Vgl. Marco Salvi: Mythos: Steuerbelastung. In: Schweizer Monat Nr. 1014, März 2014, S. 58 ff.

fahrtsstaaten im Rest Europas unterscheidet sich die Schweiz damit kaum. Warum das so ist, verdeutlicht ein Blick auf die Strukturen der hiesigen Fiskalpolitik.

Rückblick: Die verschiedenen Phasen der fiskalischen Expansion

Die Ausgaben des Bundes haben sich zwischen 1990 und 2015 von 32,5 auf 67,5 Milliarden Schweizer Franken nominal mehr als verdoppelt. Um zu verstehen, warum es trotz Schuldenbremse (wir erinnern uns: sie sollte disziplinierend wirken) und immer tieferen Zinsen (wir wissen: das reduziert den Schuldendienst) dazu kommen konnte, bedarf es einer Untersuchung der jeweiligen Umstände. So lässt sich die Geschichte der Schweizer Finanzpolitik seit den 1990er Jahren grob in vier Phasen unterteilen (vgl. Grafik I).

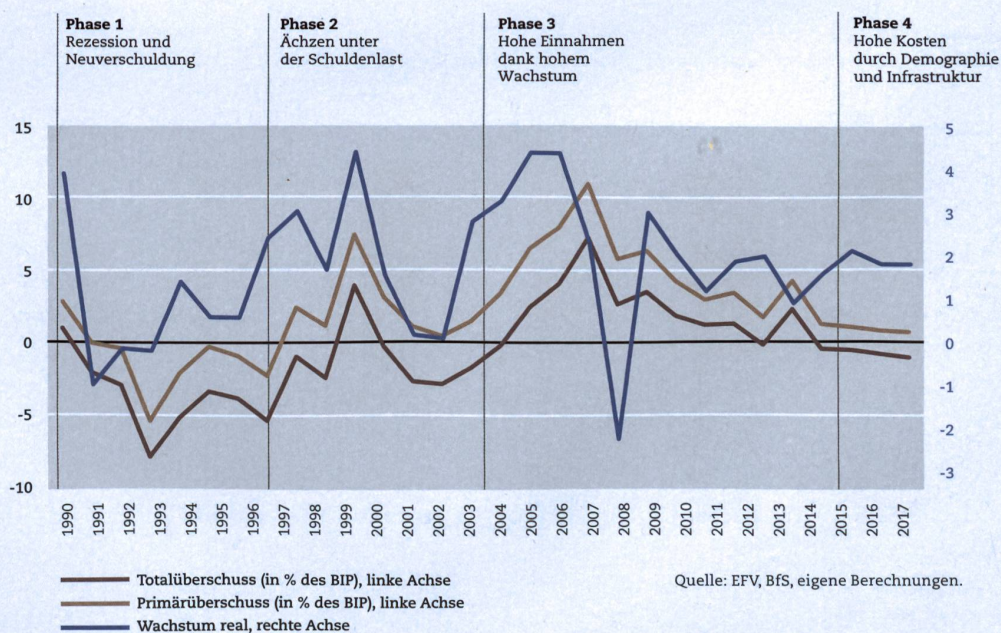
Die erste Phase fällt mit der Rezession infolge einer geplatzten Immobilienblase und einer sehr restriktiven Geldpolitik zu Beginn der 1990er Jahre zusammen. Die Politik versuchte sich dem schwachen Wachstum in einem keynesianischen Reflex mittels hoher Defizite entgegenzustemmen. Vor allem der Wohlfahrtsstaat erlebte eine Phase des Ausbaus. Der Einfluss auf die wirtschaftliche Erholung war leidlich – die später wieder gelockerte Geldpolitik half wahrscheinlich wesentlich effektiver –, das Ausmass der Neuverschuldung immens: Die roten Zahlen des Bundes nahmen zwischenzeitlich zweistellige Milliardenbeträge an. In der nachfolgenden Phase konnte sich der Bundeshaushalt von dieser Schuldenlast nicht erholen. Zwar zeigte immerhin die Wirtschaft eine Besserung, und dank ansehnlicher Wachstumsra-

ten konnte – vor Abzug der Zinszahlungen – sogar ein Überschuss verbucht werden. Doch die Last des Schuldendienstes drückte das Gesamtergebnis in fast allen Jahren in den negativen Bereich. Der politische Wille, dieser Entwicklung durch konsequente Bremsung des Staatswachstums entgegenzutreten, war offensichtlich nicht gegeben. Der «bürgerliche» Schuldenberg wuchs.

Erst diese sich auftürmenden Schulden brachten den nötigen Druck, etwas an der Fiskalpolitik zu ändern. Die wichtigste Reaktion auf die Entwicklung war die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003, auf welche heutzutage in der politischen Debatte – durchaus zu Recht – immer mit einem gewissen Stolz verwiesen wird. Unbestritten spielte die Schuldenbremse eine wichtige Rolle bei der Konsolidierung und Reduktion der Bundesschulden. Allerdings: wirklich getestet wurde die Schuldenbremse in dieser Zeit nicht. Tatsächlich profitierte die Politik nach 2003 von einer Phase aussergewöhnlich hohen Wirtschaftswachstums. Anders gesagt: auf der Einnahmenseite sprudelte es so stark, dass man kaum wusste, wohin mit dem Geld. Die Unternehmenssteuer beispielsweise generierte enorm hohe Erträge; diese stiegen zwischen 2004 und 2008 um fast 4 Milliarden Franken² – das ist fast so viel, wie für die Armee pro Jahr aufgewendet wird. Druck, die fiskalische Expansion zu drosseln, gab es folglich keinen. Im Gegenteil: die Schuldenlast konnte trotz überproportionalem Ausgabenwachstum markant reduziert werden.

Die jüngsten Zahlen und Prognosen des Bundes zeigen allerdings, dass die rosigen Zeiten der Fiskalpolitik – unabhängig von

Grafik I: Finanzdynamik des Bundes



der aktuellen Konjunkturdelle – langsam, aber sicher vorbei sind. Ohne Sanierungsmassnahmen drohen massive Defizite. Es ist fraglich, ob die bürgerlichen Parteien nach all den Jahren sprudelnder Erträge bereit für eine fiskalpolitische Trendwende sind. Das hat mehrere, weiterführende Gründe.

1. Der eingeschränkte Spielraum

Das zukünftige Ausgabenwachstum des Bundes ist primär durch zwei Faktoren getrieben: durch die Auswirkungen der Demographie auf Staatsaktivitäten und durch geplante Investitionen in die Infrastruktur. Sparmassnahmen, so würde man meinen, müssten daher vor allem auf die dazugehörigen Bereiche abzielen. So einfach ist die Sache aber nicht, denn die meisten dieser Ausgaben gelten als sogenannt *mittel* oder *stark gebunden*, d.h. sie liegen ausserhalb der regulären Budgetkompetenz des Parlaments. Der bereits hohe Anteil solcher Ausgaben hat seit 1990 nochmals markant zugenommen (vgl. Grafik II).

Im Voranschlag 2016 des Bundes machen die stark gebundenen Ausgaben nun über die Hälfte aus, nämlich 56 Prozent.³ «Stark gebunden» bedeutet, dass diese Ausgaben durch gesetzliche Bestimmungen vorgegeben sind, so zum Beispiel der Bundesbeitrag an die AHV (19,55 Prozent der Kosten für die AHV müssen durch allgemeine Bundesmittel gedeckt werden). Anpassungen würden folglich eine Gesetzesänderung benötigen, inklusive langwieriger Beratung und eines potentiellen Referendums.

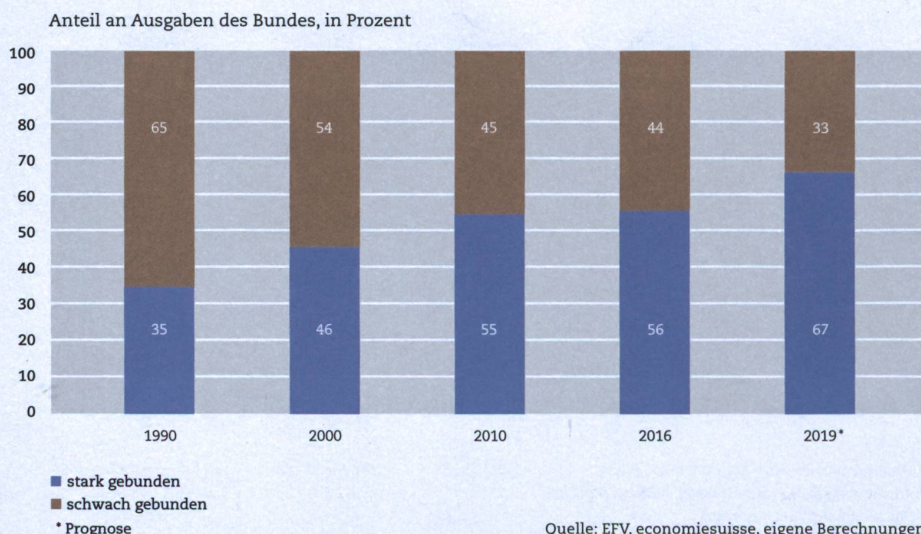
Wer als politische Gruppierung seine Pfründe sichern möchte, wird folglich darauf hinarbeiten, dass die entsprechenden Ausga-

ben als «stark gebunden» taxiert werden, was auch vermehrt passiert. Ein Prinzip, das die bürgerliche Parlamentsmehrheit in den vergangenen Jahrzehnten wohl zu wenig beachtet hat, denn die stark gebundenen Budgetposten entsprechen heute vor allem den Kernanliegen der politischen Linken. In erster Linie fallen also Ausgaben für die soziale Wohlfahrt in diese Kategorie (z.B. AHV-Bundesbeitrag, Ergänzungsleistungen, Bundesanteil an den Prämienvverbilligungen etc.), was die entsprechenden Leistungen – trotz demographisch bedingt hohen Wachstumsraten – faktisch zementiert. Ein weiterer grosser Posten betrifft seit Einführung des FinöV-Fonds im Jahr 1998 die Bahninfrastruktur und mit dem geplanten Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF) vielleicht bald auch den grössten Teil der Strassenfinanzierung.⁴

2. «Sparen? Natürlich. Aber nicht bei uns!»

Das letzte Beispiel illustriert, dass das politbürgerliche Lager neuerdings auch lieber darauf setzt, seine Partikularinteressen aus dem eigentlichen Budgetprozess herauszuhalten. Und die Diskussion um die Budgetsanierung lässt auch nicht darauf schliessen, dass die «neue» Parlamentsmehrheit an anderen Orten harte Sparmassnahmen ergreifen möchte.⁵ Der O-Ton der bürgerlichen Parteien von GLP, CVP, FDP bis SVP ist aus den Medien bekannt: Die Armee – vor 30 Jahren noch der grösste Budgetposten – solle endlich wieder mehr Mittel erhalten.⁶ Die Landwirtschaft habe schon genug gelitten (obwohl die Einkommen der Landwirte steigen). Und auch im Bereich Bildung und Forschung müsse – allerdings nicht zu Unrecht, handelt es sich

Grafik II: Immer weniger Gestaltungsmöglichkeiten für den Bund



«Das politbürgerliche Lager setzt neuerdings auch lieber darauf, seine Partikularinteressen aus dem eigentlichen Budgetprozess herauszuhalten.»

Fabian Schnell

hier doch um einen der produktivsten Bereiche – weitestgehend auf den Rotstift verzichtet werden.

Ein grundlegendes Problem ist wohl, dass das Schweizer Konkordanzsystem und der Föderalismus – bei allen überwiegend positiven Wettbewerbsaspekten – inhärent genug Spielraum für ständig wechselnde Mehrheiten und Gegengeschäfte bieten. Man denke nur an die diversen gegenseitig zugebilligten, überdimensionierten Nationalstrassen in Randregionen. Geht es beispielsweise um die Unterstützung der Bauern, können diese seit jeher auf Mehrheiten basierend auf CVP und SVP hoffen, bei Anliegen der Armee nicken alle bürgerlichen Parteien die Anträge seit einiger Zeit fast reflexartig ab und im Bereich der Infrastruktur stehen ohnehin vor allem Kantonsinteressen im Vordergrund; Parteiideale spielen da keine Rolle mehr. Verschiebungen aufgrund von Wahlen haben in der Vergangenheit an diesen Mechanismen nichts oder nur wenig geändert.

3. Die Bewährungsprobe kommt noch

Bisher hat das «Vor der Wahl ankündigen, dann aber nicht umsetzen»-Prinzip für die bürgerlichen Sparvorhaben funktioniert, allerdings muss sich in naher Zukunft daran etwas ändern, denn die fetten Jahre in der Fiskalpolitik sind vorbei. So wird die demographische Entwicklung langfristig nicht nur zu zusätzlichen Belastungen führen – bspw. bei der Altersvorsorge oder im Gesundheitsbereich –, sondern auch zu einer Reduktion auf der Einnahmenseite. Dringend nötige Reformen zur Erhaltung der

steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit werden ausserdem schon kurzfristig für tiefere Einnahmen sorgen (zumindest vorübergehend). Was also ist zu erwarten? Entweder raufen sich die bürgerlichen Parteien zusammen und beginnen, das Engagement des Staates zu reduzieren, auch wenn dies Gesetzesanpassungen und unpopuläre Abstimmungskämpfe bedeutet. Oder sie gehen den Weg des geringsten Widerstands und versuchen, die Lücken durch zusätzliche Einnahmen (exemplarisch: die Weiterverwendung der ursprünglich befristeten IV-Zusatzfinanzierung durch die Mehrwertsteuer) oder – noch schlimmer – durch Lockerung der Schuldenbremse zu umgehen (hierzu gibt es bereits parlamentarische Vorstösse⁷). Die Bewährungsprobe für die neue Parlamentsmehrheit steht unmittelbar bevor. Die Erfahrung aus den letzten 30 Jahren lehrt eher, dass eine von den Bürgerlichen initiierte Diät des Staates trotz komfortabler Mehrheiten nicht zu erwarten ist. In diesem Fall könnte von drohender «sozialer Kälte» keine Rede sein, genau besehen nicht einmal von einer frischen Brise. ◀

² Vgl. Staatsrechnung des Bundes.

³ Vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung: Botschaft zum Voranschlag 2016. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015.

⁴ Vgl. Frank Marty & Frederic Pittet: 50. Legislatur: Herausforderung Bundesfinanzen, dossierpolitik Nr. 4/16. Zürich: economieuisse, 2016.

⁵ Vgl. auch die unabhängig voneinander verfassten Beiträge von Thomas Aeschi und Andrea Caroni auf den Seiten 56 und 58.

⁶ Das Parlament hat den Zahlungsrahmen im Vergleich zum Bundesrat um 300 Millionen Franken pro Jahr erhöht.

⁷ Vgl. Motion No. 16.3172, «Neuer Spielraum für die Verwendung von Überschüssen».