

Evaluation der Wirksamkeit der Sparprogramme des Bundes

Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Gemäss der 2003 eingeführten Schuldenbremse dürfen in der Finanzierungsrechnung des Bundes konjunkturbereinigt nicht mehr Ausgaben budgetiert werden, als Einnahmen erwartet werden. Zeichnen sich in der mehrjährigen Finanzplanung höhere strukturelle Defizite ab, die im jährlichen Voranschlag nicht bereinigt werden können, entscheidet der Bundesrat, ob er ein Paket von Entlastungsmassnahmen schnüren will. Falls ja, beauftragt er die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), ein Sparprogramm in Form einer separaten Botschaft ausserhalb des ordentlichen Budgetierungsprozesses auszuarbeiten.

Angesichts der Tatsache, dass der Bund zwischen 2003 und 2018 durch die erzielten Überschüsse in der Staatsrechnung seine Schulden um rund 27 Milliarden Franken reduzieren konnte, stellt sich die Frage, welchen Beitrag die fünf vorgelegten Sparprogramme dazu geleistet haben. Mit der vorliegenden Evaluation kommt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zum Schluss, dass die effektiven Wirkungen der Sparprogramme nur schwer zu beziffern sind. Sie hat festgestellt, dass durch regelmässige Prognosefehler, vor allem bei den Passivzinsen, die geplanten Ausgaben teilweise stark überschätzt wurden.

Zielvorgaben des Parlaments grösstenteils eingehalten und teilweise deutlich übertroffen

Unter Annahme, dass die Entlastungen nachhaltig sind, beläuft sich das Volumen der vom Bundesrat vorgeschlagenen, ausgabenseitigen Massnahmen aller fünf Sparprogramme kumuliert ab 2019 pro Jahr auf 7,7 Milliarden Franken. Davon hat das Parlament nur gut die Hälfte effektiv beschlossen. Auf das Konsolidierungsprogramm 2012/13 ist es nicht eingetreten, beim Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 hat es die Umsetzungsperiode von drei Jahren auf ein Jahr gekürzt. Ein Grossteil der darin enthaltenen Entlastungsvorschläge konnte allerdings im ordentlichen Budgetierungsprozess umgesetzt werden. Im Stabilisierungsprogramm 2017–2019 schliesslich hat es zusätzliche Entlastungen im Eigenbereich des Bundes beschlossen.

Eine Rechenschaftsablage über die Abweichungen in Form einer einfach erschliessbaren Gegenüberstellung von bundesrätlichen Entlastungsanträgen und den parlamentarischen Beschlüssen zu den Sparprogrammen fehlt allerdings. Die EFK empfiehlt der EFV, diese Differenzen bei künftigen Sparprogrammen transparent auszuweisen.

Als Referenz für die Sparprogramme hat der Bundesrat jeweils die dreijährigen Finanzplanzahlen des Voranschlags vom Vorjahr zugrunde gelegt. In ihrer Analyse hat die EFK von diesen Planwerten die beschlossenen Entlastungen abgezogen und mit den entsprechenden ordentlichen Ausgaben gemäss Staatsrechnung verglichen. Die Analyse hat ergeben, dass die ausgabenseitigen Zielvorgaben der von Sparprogrammen betroffenen Jahre zwischen 2004 und 2016 um insgesamt rund 33 Milliarden Franken übertroffen wurden, davon um 5,8 Milliarden allein im Jahr 2006. 2017 und 2018 wurden die ausgabenseitigen Entlastungsziele mit 1,9 Milliarden bzw. 350 Millionen Franken verfehlt, wobei dank Mehreinnahmen dennoch ein Überschuss in der Rechnung resultierte.

Ein Viertel der Entlastungen sind Präzisierungen von Prognosen

Die EFK hat die 369 ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen aufgrund ihrer Beschreibung in den fünf Botschaften nach Art und finanziellem Umfang gruppiert. Drei Viertel der vom Bundesrat vorgeschlagenen Entlastungen können als Einsparungen im eigentlichen Sinn interpretiert werden. Sie schränken das staatliche Handeln ein, verzögern es, erfordern dessen effizientere Erbringung oder Verzicht auf eine bestimmte Leistungserbringung. Knapp die Hälfte davon, also ein Drittel des Entlastungsvolumens, besteht aus einem Abbau von Leistungen. Bei rund 12 % handelt es sich um Verzögerungen. Das verbleibende Viertel weist Aktualisierungen von Annahmen oder Präzisierungen von Prognosen gegenüber der ursprünglichen Planung auf. Diese Entlastungen fallen an, ohne dass das staatliche Handeln eingeschränkt oder die Leistungserbringung beschnitten werden.

Spardruck als Folge von Prognosefehlern bei den Passivzinsen inzwischen behoben

Die Evaluation hat gezeigt, dass grosse systematische Prognosefehler, insbesondere beim Schuldendienst, zu Spardruck geführt haben. Die EFK geht davon aus, dass in den Finanzplänen für die Jahre 2011–2018 die Ausgabenprognosen der Passivzinsen teilweise in Milliardenhöhe über dem effektiven Rechnungsabschluss lagen. Im Nachhinein wären deshalb aus Sicht der EFK mindestens zwei der fünf Sparprogramme zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse nicht zwingend nötig gewesen.

Im Zuge der Optimierung des Rechnungsmodells wurde das Problem inzwischen entschärft. Seit 2017 werden die Ausgaben für Passivzinsen infolge einer buchhalterischen Praxisänderung genauer prognostiziert.

Im Hinblick auf künftige Reformpakete erscheint es aus Sicht der EFK zweckdienlich, ähnlich wie das bereits im Voranschlag für die direkte Bundessteuer und die Verrechnungssteuer oder für die Teuerungskorrekturen gehandhabt wird, auf die Zuverlässigkeit der Prognosen für grosse Ausgabenpositionen hinzuweisen und anhand der erwarteten Folgen und Eintretenswahrscheinlichkeit die Notwendigkeit von Sparprogrammen zu begründen.

Keine Aussagen zur Dauerhaftigkeit der Entlastungsmassnahmen

Bei der Einzelbetrachtung ausgewählter Kredite im Rahmen der Fallstudien sind sowohl befristete als auch unbefristete Entlastungen sichtbar geworden. Allerdings konnte nicht quantifiziert werden, in welchem finanziellen Umfang die Sparprogramme in der Gesamtbetrachtung über die meist dreijährige Laufzeit hinaus nachgewirkt haben. Grund dafür sind laufende Anpassungen der einzelnen Kredite, ausgelöst durch Gesetzesänderungen, Prognosekorrekturen von Einnahmen und Ausgaben sowie verwaltungsinterne Umstrukturierungen.

Oberste Zielsetzung von Sparprogrammen ist die Einhaltung der Schuldenbremse im Rahmen der Finanzplanung. Eine Rechenschaftsablage der effektiven Auswirkungen von Sparprogrammen ist aufgrund der erwähnten Komplexität der Wechselwirkungen eines staatlichen Finanzhaushalts sehr aufwendig im Verhältnis zum erwarteten Mehrwert. Dies mag erklären, warum über die Auswirkungen der Sparprogramme bisher nie Rechenschaft abgelegt wurde. Vor diesem Hintergrund sind Entlastungsmassnahmen innerhalb des ordentlichen Budgetierungsprozesses zu bevorzugen.