

Sachdokumentation:

Signatur: DS 171

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/171](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/171)



### Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

### Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

# 50. Legislatur: Herausforderung Bundesfinanzen

## dossierpolitik

25. April 2016

Nummer 4

**Finanzpolitik** Die Finanzpolitik ist eine der grössten Herausforderungen der aktuellen Legislatur des Bundes. Die Zahlen zeigen für jedes Jahr einen hohen Fehlbetrag. Der Bundesrat wird deshalb im Mai ein Stabilisierungsprogramm beschliessen. Dieses wird Korrekturen am Haushalt von bis zu einer Milliarde Franken vorschlagen. Ob die Massnahmen genügen, um den Bundeshaushalt zu stabilisieren, hängt von der Disziplin des Parlaments bei kommenden Finanzbeschlüssen und von der Entwicklung der Einnahmen ab. Eine grosse Herausforderung stellen längerfristige, strukturelle Entwicklungen dar. Das starke Wachstum von gebundenen Ausgaben führt zu einer einseitigen Ausgabenentwicklung und setzt die Schuldenbremse unter Druck. Das wichtigste finanzpolitische Instrument des Bundes, das die Schuldenentwicklung der 1990er-Jahre beendet hat, droht Schaden zu nehmen. Ohne Gegenmassnahmen werden die Steuern und Abgaben steigen.

### Position economiessuisse

- ▶ Der Bundeshaushalt ist gemäss den Vorgaben des Bundesrats ins Gleichgewicht zu bringen. Dazu gehört, dass das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 in voller Höhe umgesetzt wird.
- ▶ Mehrbelastungen bei den kommenden grossen Finanzbeschlüssen und anderen Vorlagen müssen vermieden werden. Eine Ausnahme ist der Zahlungsrahmen für den BFI-Bereich. Hier ist bei der Mittelzuteilung eine stärkere Priorität zu setzen.
- ▶ Gelingt der Haushaltsausgleich durch die getroffenen Massnahmen nicht, sind weitere Korrekturen rasch einzuleiten.
- ▶ Um finanzpolitischen Spielraum zurückzugewinnen, müssen neue Ausgabenbindungen in Zukunft vermieden werden. Wo heute allgemeine Bundesmittel gesetzlich gebunden sind, sind diese Bindungen abzuschwächen oder aufzuheben. Priorität hat der effiziente Mitteleinsatz.

## Bundesfinanzen: rote Zahlen und strukturelle Herausforderungen

► Die Entwicklung des Bundeshaushalts bis 2019 zwingt zum Handeln.

Wie immer am Anfang der Legislatur – die aktuelle Legislatur dauert von Dezember 2015 bis Dezember 2019 – hat der Bundesrat im Januar die Legislaturplanung vorgelegt. Zur Planung der politischen Geschäfte gehört auch der Legislaturfinanzplan. Er gilt für die Jahre 2017 bis 2019. Das erste Jahr der Legislatur (2016) wird finanzpolitisch vom Budget abgedeckt. Dieses hat das Bundesparlament im Dezember beschlossen.

Der Legislaturfinanzplan ist Teil der rollenden Finanzplanung des Bundes. Inhaltlich unterscheidet er sich nicht wesentlich von den üblichen Finanzplänen. Sie begleiten jeweils die Voranschläge (Budgets) und zeigen die finanzpolitische Entwicklung der auf den Voranschlag folgenden drei Jahre auf. Der Finanzplan ist ein unverbindliches Planungsinstrument. Er hilft, den finanzpolitischen Kurs festzulegen und Mittel für einzelne Vorlagen zu beschliessen. Speziell am Legislaturfinanzplan ist, dass er weiter in die Zukunft schaut und dieses Jahr erstmals auch eine Mittelfristplanung für die Jahre bis 2024 vornimmt. Wie in früheren Jahren wird zudem ein Langfristszenario für die öffentlichen Finanzen der Schweiz mit speziellem Fokus auf die Kosten der Demografie dargestellt. Die Langfristplanung erstreckt sich bis 2045 ([Legislaturfinanzplan](#)).

Unmittelbar relevant ist die Haushaltsentwicklung bis 2019. Diese ist aktuell vor allem durch eines bezeichnet: rote Zahlen. Das Wachstum der Ausgaben ist über den gesamten Zeitraum höher als das Wachstum der Einnahmen. Die Folgen sind jährliche Defizite. Ein Massnahmenpaket – das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 – soll gewährleisten, dass der Bundeshaushalt die zwingenden Vorgaben der Schuldenbremse erfüllt. Dazu braucht es Korrekturen am Haushalt von mindestens einer Milliarde Franken. Beschlüsse des Parlaments zu wichtigen Vorlagen werden darüber entscheiden, ob die Korrekturen genügen oder weitere Massnahmen erforderlich sind.

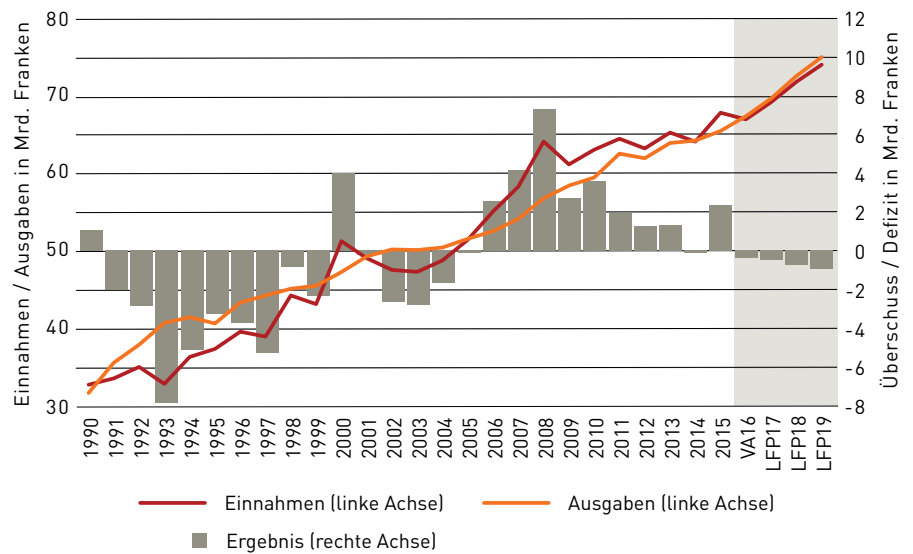
Verschiedene längerfristige Entwicklungen fordern darüber hinaus den Bundeshaushalt strukturell heraus. Das Wachstum der gesetzlich stark gebundenen Ausgaben steht an erster Stelle. Die Folgen sind länger schon sichtbar, verschärfen sich aber. So setzen Verdrängungsprozesse die Schuldenbremse unter Druck. Immer mehr gesetzlich gebundene Ausgaben und Zweckfinanzierungen drohen das grundlegende Prinzip der Schuldenbremse – dass die Ausgaben sich nach der Höhe der Einnahmen richten – ins Gegenteil zu drehen: die Ausgaben bestimmen, wie hoch die Einnahmen sein müssen. Im Interesse der Gesamtsteuerung des Bundes, aber auch von Bevölkerung und Wirtschaft – es geht letztlich um die künftige Höhe von Steuern und Abgaben – ist diese Thematik möglichst rasch anzugehen.

**Grafik 1**

▶ Während der gesamten Legislaturfinanzperiode ist der Bundeshaushalt defizitär. Trotz Entlastungsmassnahmen im Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 wird das strukturelle Defizit gegen eine Milliarde Franken betragen. Dieser Fehlbetrag muss korrigiert werden.

**Entwicklung des Bundeshaushalts (1990 bis 2019)**

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungsergebnis in Milliarden Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2016).

**Legislaturfinanzplan 2017 bis 2019 im Überblick (in Millionen Franken)**

	VA	FP	FP	FP	ø Δ in %
	2016	2017	2018	2019	2015-2019
<b>Finanzierungsrechnung</b>					
Ordentliche Einnahmen	66'733	68'940	71'554	73'748	2,2%
Ordentliche Ausgaben	67'134	69'416	72'298	74'719	2,7%
<b>Finanzierungsergebnis</b>	<b>-402</b>	<b>-476</b>	<b>-744</b>	<b>-972</b>	
Konjunkturell zulässiges Defizit	-600	-206	0	0	
<b>Struktureller Saldo</b>	<b>199</b>	<b>-270</b>	<b>-744</b>	<b>-972</b>	
<b>Volkswirtschaftliche Eckwerte</b>					
Reales BIP-Wachstum (in Prozent)	1,5	2,0	1,7	1,7	1,7%
Teuerung (in Prozent)	0,1	0,6	0,8	1,0	0,6%

▶ **Schuldenbremse:** Die erwarteten Fehlbeträge sind so hoch, dass sie der Bundesrat nicht durch eigene Massnahmen und konkrete Korrekturvorschläge bereinigen kann.

**Allgemeine Haushaltsentwicklung**

Gemäss Legislaturfinanzplan wird der Bund bis 2019 ein jährliches Defizit von bis zu einer Milliarde Franken schreiben. Dieser Fehlbetrag ist strukturell, das heisst, er ist nicht die Folge einer schwachen Konjunktur, sondern er ist Folge einer Überlastung des Haushalts. Die Schuldenbremse, die 2003 beim Bund eingeführt wurde, erlaubt kein strukturelles Defizit. Spätestens der Voranschlag (Budget) eines Haushaltsjahres muss den Anforderungen der Schuldenbremse genügen. Defizite sind einzig in Jahren mit schwacher Konjunktur möglich (gesamtwirtschaftliche Unterauslastung).

Der Bundesrat beachtet normalerweise bei der Festlegung des Finanzplans die Vorgaben der Schuldenbremse. Dies ist aktuell nicht der Fall: Die erwarteten Fehlbeträge sind so gross, dass sie der Bundesrat nicht durch eigene Massnahmen und konkrete Korrekturvorschläge bereinigen kann. Bei der jüngsten fi-

finanzpolitischen Standortbestimmung des Bundesrats vom Februar 2016 hat sich der Handlungsbedarf zwar etwas verringert (nicht zuletzt wegen des guten Rechnungsabschlusses 2015). Die Aussichten sind etwas besser. Die erwarteten Fehlbeträge betragen aber immer noch bis zu 500 Millionen Franken jährlich (2018/2019) (siehe Box und Grafik 2). Das geplante Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 ist in diesen Zahlen bereits eingerechnet. Ohne das Stabilisierungsprogramm wären die jährlichen Ergebnisse noch weit schlechter.

Verschiedene Sonderfaktoren beeinflussen die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung. Die durchschnittlichen Wachstumsraten von Einnahmen und Ausgaben sind deshalb wenig aussagekräftig. Vorlagen, die das Parlament noch in der letzten Legislatur beschlossen oder vorbereitet hat, zeigen erstmals finanzpolitische Wirkung oder treten in der neuen Legislatur überhaupt erst in Kraft. Eine genauere Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ist deshalb aufschlussreich für das Verständnis der Haushaltsentwicklung im Ganzen. An der Tatsache, dass das Ergebnis unausgewogen ist und die Ausgaben stärker wachsen als die Einnahmen, ändert freilich auch eine differenziertere Betrachtung nichts.

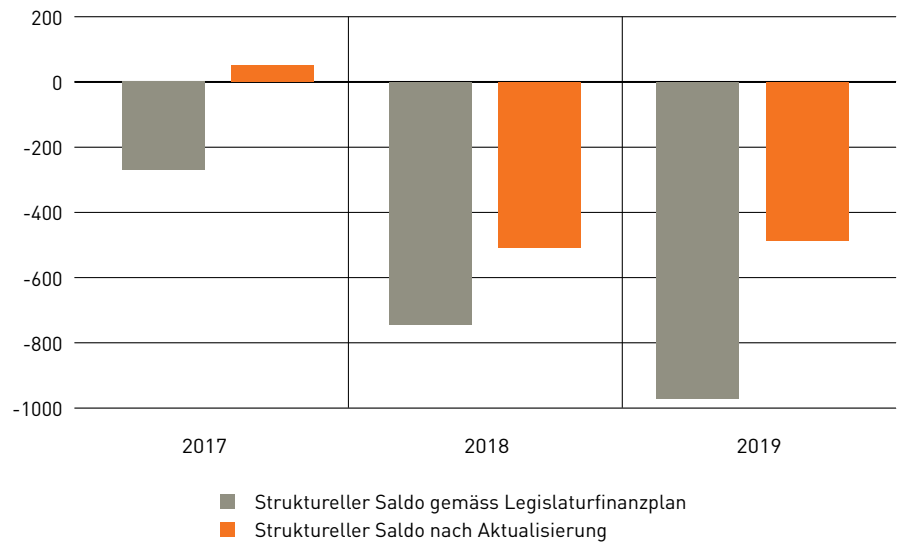
#### **Finanzpolitische Standortbestimmung vom Februar 2016**

Das Haushaltsjahr 2015 schloss der Bund mit einer Überraschung ab. Budgetiert war ein geringer Überschuss von 0,4 Milliarden Franken. Effektiv präsentierte der Bund Mitte Februar einen ordentlichen Überschuss von 2,3 Milliarden Franken. Der Überschuss ergibt sich vor allem aus tieferen Ausgaben (-1,9 Milliarden). Die Einnahmen lagen ungefähr im Budget. Einsparungen ergaben sich bei den Passivzinsen (-0,5 Milliarden) und beim Beitrag zum EU-Forschungsprogramm (-0,3 Milliarden). Bei den Einnahmen schloss die Verrechnungssteuer stark ab (+1,3 Milliarden). Die Einnahmen der Mehrwertsteuer wurden demgegenüber von der abgeschwächten Wirtschaftsentwicklung beeinflusst und fielen um 1,3 Milliarden Franken tiefer als geplant aus. Tiefere Mehrwertsteuereinnahmen haben tiefere Ausgaben zur Folge, weil Anteile an der Mehrwertsteuer an Dritte weitergeleitet werden (AHV, IV, BIF; total -0,4 Milliarden). Die direkte Bundessteuer lag ebenfalls unter dem Budgetwert (-0,2 Milliarden). Nach schwachen Bundessteuereinnahmen im Jahr 2014 war jedoch ein noch schlechteres Ergebnis erwartet worden. Gegenüber 2014 nahmen die Einnahmen der direkten Bundessteuer um zwölf Prozent zu, was ein hohes Jahreswachstum ist.

Das bessere Rechnungsergebnis 2015 hat die Perspektiven für die Jahre bis 2019 verbessert. Das strukturelle Defizit verringert sich um etwa 300 Millionen Franken (siehe Grafik 2). In der Planung resultiert für 2017 neu eine schwarze Null. Für die Jahre 2018 und 2019 beträgt der jährliche Fehlbetrag noch immer eine halbe Milliarde Franken. Die Korrekturen des Stabilisierungsprogramms 2017 bis 2019 sind darin eingeschlossen. Angesichts der Fehlbeträge hält der Bundesrat zu Recht am Stabilisierungsprogramm fest.

**Grafik 2**

► Der Bundesrat hat die finanziellen Eckwerte im Februar angepasst. Gegenüber dem Legislaturfinanzplan sind die Ergebnisse bis 2019 etwas besser. In den Jahren 2018 und 2019 bleiben aber grosse strukturelle Defizite. Diese sind nicht mit der Schuldenbremse vereinbar und müssen behoben werden. Das geplante Stabilisierungsprogramm ist in diesen Zahlen bereits umgesetzt. Weil zusätzliche Mehrbelastungen drohen, sind die Zahlen möglicherweise noch schlechter. Es wird von einem möglichen Fehlbetrag von bis 1,5 Milliarden Franken ausgegangen.

**Leicht verbesserte Ausgangslage: hohe strukturelle Defizite bleiben**  
 Saldo in Millionen Franken


Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2016).

**Einnahmenentwicklung**

Gemäss Legislaturfinanzplan steigen die Einnahmen des Bundes im Zeitraum 2015 bis 2019 jährlich um durchschnittlich 2,2 Prozent. Dieser Wert wurde vor dem Sommer 2015 berechnet. Der inzwischen aktualisierte Wert liegt etwas höher. Neu soll das Wachstum rund 2,8 Prozent betragen. Die Erwartung für das Wirtschaftswachstum im gleichen Zeitraum liegt tiefer. Das Bruttoinlandprodukt der Schweiz (BIP) soll durchschnittlich lediglich um 1,7 Prozent pro Jahr wachsen. Dass das Einnahmenwachstum höher ist als das BIP-Wachstum, ist ein Hinweis darauf, dass Steuern erhöht oder neue Steuern eingeführt werden. Im langjährigen Durchschnitt wachsen die Bundeseinnahmen etwa im Gleichschritt mit der Wirtschaft. Dies gilt besonders für die Haupteinnahmequellen des Bundes, die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer.

► Die Einkommens- und Gewinnsteuereinnahmen sind nicht mehr so ergiebig wie Anfang des Jahrtausends.

Für die direkte Bundessteuer schien diese Erwartung eine Zeit lang nicht mehr zu gelten. Vor allem ab 2005 war das Wachstum der Bundessteuer regelmässig sehr stark. Haupttreiber war die Gewinnsteuer der Unternehmen, deren Ertrag sich in zehn Jahren verdoppelte. Im Nachgang der Finanzkrise von 2008/2009 kam es zu einem Einbruch. Die Einkommenssteuer und dann auch die Gewinnsteuer fanden anschliessend nicht mehr zum vorherigen Wachstum zurück. Der Bundesrat passte die Planzahlen, als dies Anfang 2015 deutlich wurde, den veränderten Einnahmeerwartungen an. Die Vorgaben für den Voranschlag 2016 kürzte er um 1,3 Milliarden Franken. Zudem liess er ein Korrekturprogramm für die Folgejahre – das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 – ausarbeiten ([dossierpolitik Bundesfinanzen 2016](#)).

Eine Hauptfrage der finanziellen Entwicklung des Bundes ist deshalb, wie sich die Bundessteuer in den nächsten Jahren entwickeln wird. 2015 war das Einnahmenwachstum wieder weit besser als erwartet. Die Frage stellt sich, ob das als Signal für eine Erholung der Einnahmenentwicklung zu werten ist (und das besonders schwache Jahr 2014 lediglich ein Sonderfall war), oder ob im Gegenteil das Jahr 2015 lediglich ein Zwischenhoch darstellte und die Entwicklung tatsächlich schwach weitergeht. Die Frage muss derzeit offen bleiben. Dass sich die Frankenaufwertung vom Januar 2015 auf die Gewinnsituation vieler Unternehmen in der Schweiz niederschlägt, ist allerdings offensichtlich. Diese Effekte werden für den Bundeshaushalt erst verzögert spürbar sein.

► Aufgrund der Umsetzung der FABI-Vorlage stiegen die Einnahmen aus der Einkommenssteuer vergleichsweise stark.

Die beiden Einnahmequellen der direkten Bundessteuer, die Gewinnsteuer der Unternehmen und die Einkommenssteuer der natürlichen Personen, wachsen gemäss Legislaturfinanzplan mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Im Zeitraum 2015 bis 2019 beträgt das durchschnittliche jährliche Wachstum bei der Gewinnsteuer 1,3 Prozent, jenes der Einkommenssteuer 3,8 Prozent. Das vergleichsweise starke Wachstum bei der Einkommenssteuer ist vor allem die Folge von Mehreinnahmen im Rahmen der FABI-Vorlage (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur). Die vom Volk 2015 angenommene Vorlage enthält eine Begrenzung des Pendlerabzugs für unselbstständig Erwerbende, die für das Steuerjahr 2016 in Kraft gesetzt wird. Für die Bahnfinanzierung und den neuen Bahninfrastrukturfonds BIF werden auf diese Weise Zusatzeinnahmen von jährlich 300 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Das Wachstum der direkten Bundessteuer entspricht insgesamt ungefähr dem angenommenen Gesamteinnahmenwachstum des Bundes. Es soll jährlich 2,7 Prozent betragen.

► Mehrwertsteuer: Zusatzfinanzierung für die IV soll zugunsten einer Zweckfinanzierung des BIF und der AHV nahtlos fortgeführt werden.

Der gleiche Wert (2,7 Prozent) ist für die Mehrwertsteuer geplant. Bei dieser vom Steueraufkommen her wichtigsten Steuer des Bundes soll die bis Ende 2017 befristete Zusatzfinanzierung für die Invalidenversicherung (IV) für andere Zwecke fortgeführt werden. Zum einen wird der neue Bahninfrastrukturfonds BIF einen Viertel der frei werdenden Mittel erhalten (0,1 Mehrwertsteuerprozent). Die restlichen drei Viertel sollen an die AHV fließen (0,3 Mehrwertsteuerprozent). Die Umlagerung der Mittel von der IV in den BIF und in die AHV soll nahtlos per 2018 erfolgen, sodass die Mehrwertsteuersätze nicht ändern. Die neuen Beiträge (Zweckfinanzierungen) sollen dauerhaft sein. Damit zeigt sich ein weiteres Mal, dass als vorübergehend deklarierte Steuererhöhungen kaum je wieder rückgängig gemacht werden. Mit Blick auf das Ende der befristeten IV-Zusatzfinanzierung fanden rege Diskussionen statt, für welche neuen Zwecke die frei werdenden Mittel verwendet werden könnten. Das Auslaufenlassen der Zusatzfinanzierung, und damit die Einlösung des Versprechens anlässlich der Volksabstimmung vom September 2009, dass es sich um eine befristete Steuererhöhung handelte und diese wieder rückgängig gemacht würde («Die erhöhten Sätze gelten von 2011 bis 2017. Dann werden sie automatisch wieder zurückgesetzt»), wurde kaum je diskutiert.

Hohe Wachstumsraten von jährlich vier Prozent und mehr sind bei der Verrechnungssteuer und bei den Lenkungsabgaben geplant. Bei der Verrechnungssteuer sollen vor allem Dividendenausschüttungen das Wachstum antreiben. Die Erwartung hoher Dividendenausschüttungen widerlegt, dass sich das 2011 im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II eingeführte Kapitaleinlageprinzip spürbar negativ auf die Bundesfinanzen auswirkt. Die Befürchtung, dass reguläre Dividenden in nennenswertem Umfang dauerhaft durch steuerfreie Kapitaleinlagereserven ersetzt werden, hat sich als unbegründet erwiesen. Wie der Bundesrat in einem Bericht vom Juli 2015 aufzeigt, sind die Mindereinnahmen durch die Unternehmenssteuerreform II überhaupt gering. Bei den Lenkungsabgaben führt die Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Abgabe per 2016 zu höheren Einnahmen. Die CO<sub>2</sub>-Abgabe wird zum grösseren Teil an die Wirtschaft und die Bevölkerung rückverteilt. Ein Drittel wird für energetische Massnahmen bei Gebäuden eingesetzt.

► Netzzuschlag führt zu neuen Einnahmen für den Bund.

Eine neue Einnahme des Bundes ist der sogenannte Netzzuschlag. Damit wird ein Zuschlag auf dem Stromverbrauch bezeichnet, der in den sogenannten Netzzuschlagsfonds fliesst. Mit diesem Fonds werden die Kostendeckende Einspeisevergütung KEV, die Rückerstattungen an Grossverbraucher und Weiteres mehr im Energie- und Umweltbereich finanziert. Als Massnahme des ersten Teils der Energiestrategie 2050 wird der Netzzuschlag ab 2017 neu über den Bundeshaushalt geführt. Der Netzzuschlagsfonds wird ebenfalls in den Bundeshaushalt integriert, operativ aber weiter von der Netzgesellschaft Swissgrid geführt. Der Netzzuschlag ist vollständig zweckgebunden, der Bund erhält kei-

ne Mehreinnahmen. Die Zahlungen von 1,3 Milliarden Franken schlagen sich dennoch im Bundeshaushalt nieder, sowohl durch eine Erhöhung der Einnahmen wie durch höhere Ausgaben. Der Bundeshaushalt wird aufgebläht. Die Fiskal- und die Ausgabenquote steigt.

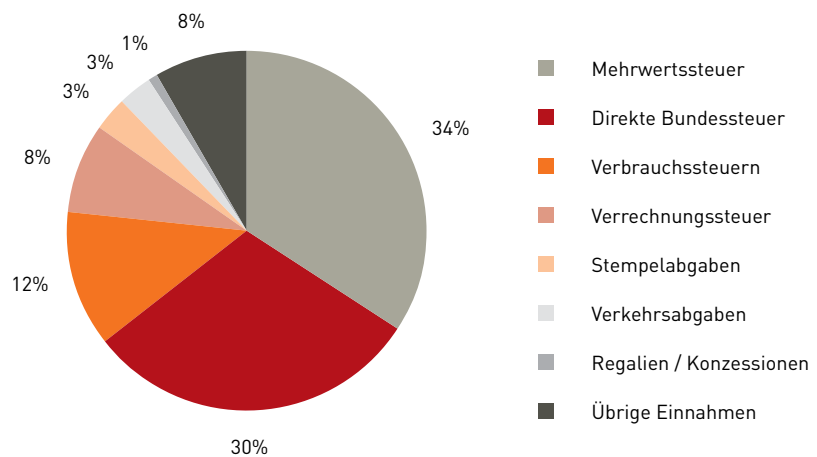
Werden Sondereffekte wie dieser berücksichtigt, wachsen die Bundeseinnahmen weniger stark als der durchschnittlich ausgewiesene Wert von 2,7 Prozent. Der Bundesrat beziffert dieses «bereinigte» Wachstum auf etwa zwei Prozent. Als Einnahme in der Planung berücksichtigt ist eine jährliche Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) von 333 Millionen Franken. Dieser Betrag entspricht der heutigen Regelung, die eine Gewinnausschüttung der SNB an Bund und Kantone von jährlich einer Milliarde Franken unter gewissen Bedingungen vorsieht (ein Drittel geht an den Bund). Die Regel basiert auf einer Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der SNB, die gegenwärtig neu ausgehandelt wird.

**Grafik 3**

▶ Bei der Zusammensetzung der Bundeseinnahmen gibt es im Legislaturzeitraum keine wesentlichen Veränderungen. Knapp zwei Drittel der Einnahmen stammen aus der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer. Unter Druck ist die Mineralölsteuer. Seit ihrem Höchststand 2008 sind die Einnahmen rückläufig. Die Gründe sind der sinkende Treibstoffverbrauch neuer Fahrzeuge und die jüngste Frankenaufwertung, die zum Rückgang des Tanktourismus geführt hat.

**Aufteilung der Bundeseinnahmen 2019**

Anteil der Einnahmequellen an den Gesamteinnahmen in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2016), Legislaturfinanzplan 2017 bis 2019.

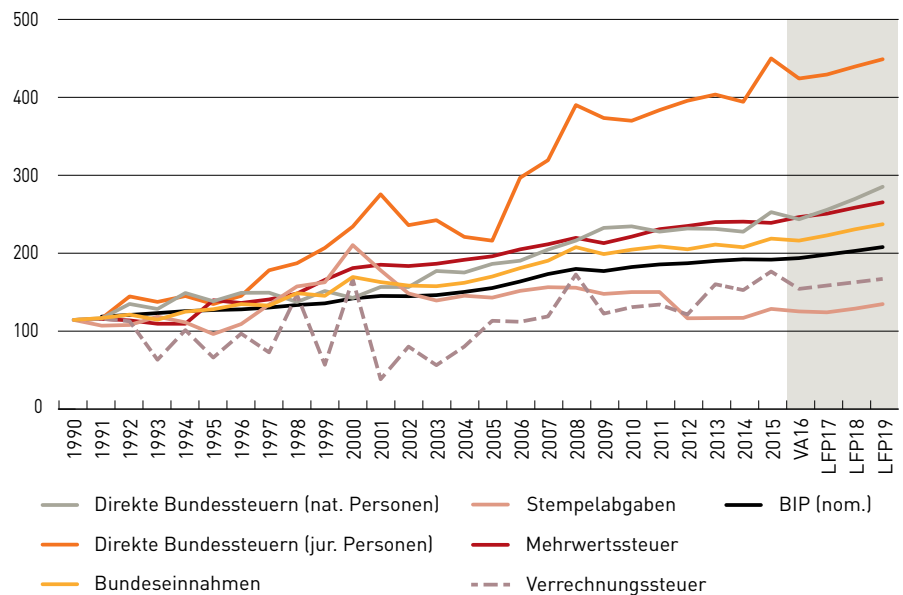


**Grafik 4**

Die Bundeseinnahmen aus der Unternehmenssteuer sind seit 1990 sehr stark gewachsen. Finanzierten die Unternehmen 1990 rund 6,8 Prozent der Bundeseinnahmen, verdoppelt sich dieser Beitrag bis 2019 nahezu (13,4 Prozent). Einen grossen Beitrag zum Einnahmenwachstum leisten die privilegiert besteuerten Unternehmen. Obwohl es sich nur um sieben Prozent aller Firmen in der Schweiz handelt, finanzieren sie die Hälfte der direkten Bundessteuer der juristischen Personen. Der Bundesrat unterstreicht im Legislaturfinanzplan denn auch zurecht «die hohe Bedeutung der Gewinnsteuern und damit der steuerlichen Standortattraktivität der Schweiz für den Bundeshaushalt».

Ohne Stabilisierungsprogramm läge das Ausgabenwachstum über ein Prozent über dem Einnahmenwachstum.

**Entwicklung der einzelnen Bundeseinnahmen zwischen 1990 und 2019**  
Einnahmen indexiert (1990 = 100)



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2016), Legislaturfinanzplan 2017 bis 2019.

**Entwicklung der Ausgaben**

Die Ausgaben wachen im Zeitraum 2015 bis 2019 um durchschnittlich 2,7 Prozent pro Jahr. Auch das Ausgabenwachstum des Bundes liegt damit über dem Wirtschaftswachstum (2,2 Prozent pro Jahr). In den Legislaturfinanzplanjahren ist das Wachstum noch stärker. 2017 bis 2019 beträgt es durchschnittlich 3,6 Prozent pro Jahr (2016 ist das Wachstum praktisch null). Die Zahlen enthalten das Stabilisierungsprogramm. Ohne dessen Korrekturen läge das Ausgabenwachstum über einen Prozentpunkt über dem Einnahmenwachstum.

Das Ausgabenwachstum ist über die einzelnen Aufgabengebiete hinweg nicht einheitlich. Die grossen Aufgabengebiete Soziale Wohlfahrt und Finanzen und Steuern wachsen gemessen am Gesamtausgabenwachstum durchschnittlich. Der Bereich Bildung und Forschung wächst unterdurchschnittlich. Das Wachstum im Verkehrsbereich ist dafür sehr stark. Für alle Bereiche ist ein reales Wachstum geplant. Das heisst, die Ausgaben wachsen stärker als die Teuerung. Insgesamt wächst der Bundeshaushalt im Zeitraum 2015 bis 2019 um fast acht Milliarden Franken. Ein negatives Ausgabenwachstum – sinkende Mittel – verzeichnen einzig zwei Bereiche: die Internationale Zusammenarbeit (Entwicklungshilfe) und die Landwirtschaft. Die Ausgaben der Entwicklungshilfe wachsen, wenn man das Jahr 2016 ausklammert, ebenfalls durchschnittlich.

Wie bei den Einnahmen gibt es auch bei den Ausgaben Sonderfaktoren, die die Entwicklung beeinflussen. Teilweise sind die Faktoren identisch. Es handelt sich um Reformen bei den Finanzierungen der Bahn- und Strasseninfrastrukturen, um die Energiestrategie 2050, die Weiterentwicklung der Armee, die Altersvorsorgereform 2020 und die Unternehmenssteuerreform III. Teilweise führen die Reformen zu höheren Ausgaben, teilweise kommt es zu Umschichtungen im Bundeshaushalt. Wo höhere Ausgaben lediglich Durchlaufposten sind, sind sie für den Bund wenig problematisch; die höheren Ausgaben sind mit entsprechend höheren Einnahmen verbunden. Dies trifft für Steuererhöhungen im Verkehr zu (Begrenzung Pendlerabzug, Erhöhung Mineralölsteuer) oder für die Integration des Netzzuschlags in den Bundeshaushalt im Rahmen der Energiestrategie 2050. Für den Bund spürbarer sind Reformen, bei denen bislang freie

Bundesmitten neu zweckgebunden und dem allgemeinen Haushalt entzogen werden. Das ist bei der Verkehrsfinanzierung (Strasse und Schiene), im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (höherer Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) und möglicherweise bei der Reform der Altersvorsorge (Erhöhung Bundesbeitrag an die AHV) der Fall.

Der Bundesrat beziffert den Effekt von Sonderfaktoren auf das Ausgabenwachstum für den Zeitraum 2015 bis 2019 auf rund ein Prozent. Das heisst, im ausgabenpolitischen «courant normal» läge das durchschnittliche Ausgabenwachstum rund ein Prozent tiefer, also bei etwas unter zwei Prozent.

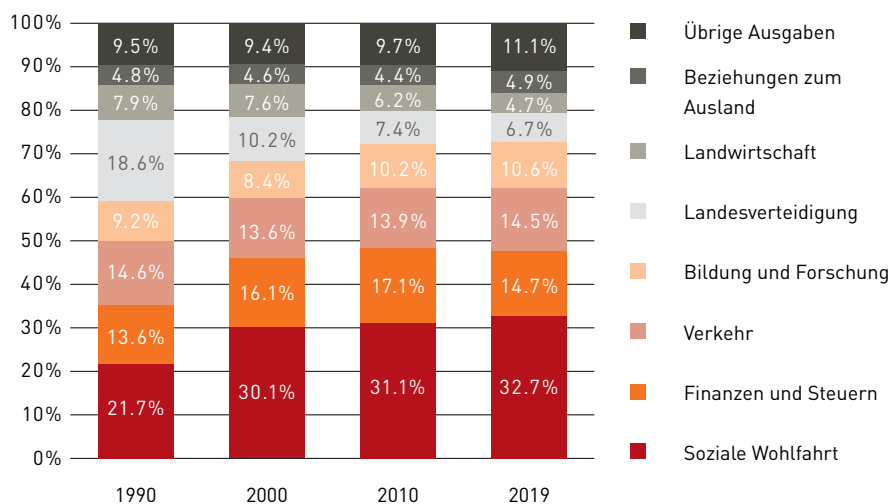
Die Ausgabenentwicklung in grossen Aufgabengebieten sieht wie folgt aus:

**Grafik 5**

► Bis 2019 fliessen knapp ein Drittel der Bundesmittel in die Soziale Wohlfahrt. 1990 waren es knapp 22 Prozent. Das führt zu einem Verdrängungsprozess der schwach gebundenen Aufgabengebiete. Während 1990 26,5 Prozent der Bundesmittel der Landesverteidigung und der Landwirtschaft zukamen, wird sich der Ausgabenanteil der beiden Gebiete bis 2019 mehr als halbieren.

**Entwicklung der Ausgabenstruktur (1990 bis 2019)**

Anteil der Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2016), Legislaturfinanzplan 2017 bis 2019.

**Längerfristige Herausforderungen: Immer mehr Ausgabenbindungen führen zu Verdrängungsprozessen und Druck auf die Schuldenbremse. Es drohen höhere Steuern und Abgaben.**

In den letzten Jahrzehnten hat sich der Bundeshaushalt in mehrerer Hinsicht strukturell verändert.

Die Ausgaben für die Landesverteidigung und die Landwirtschaft sind gesunken. Gleichzeitig sind die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt stark gestiegen (siehe Grafik 5). Wandte der Bund 1990 21,7 Prozent der finanziellen Mittel für die Soziale Wohlfahrt auf, werden es 2019 knapp ein Drittel sein. Im selben Umfang, wie der Anteil der Sozialen Wohlfahrt an den Bundesausgaben stieg, sank der Anteil der Landesverteidigung (-11,9 Prozentpunkte). Der Anteil der Landwirtschaft an den Bundesausgaben nahm ebenfalls um rund drei Prozent ab. Neben der Sozialen Wohlfahrt hat einzig die Bildung und Forschung ihren Anteil am Bundeshaushalt gestärkt. Die übrigen Aufgabengebiete sind über die Zeit ungefähr stabil geblieben.

Eine Folge der höheren Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt ist der erhöhte Grad an Ausgabenbindungen im Bundeshaushalt. Bei einer Ausgabenbindung legt ein Gesetz und nicht das Parlament fest, wie viele Mittel der Bund für eine Aufgabe jährlich aufwendet. Diese Beträge können vom Parlament

bei der jährlichen Festlegung des Budgets nicht geändert werden. Aufgabengebiete mit weitreichenden gesetzlichen Vorgaben oder anderen festen Verpflichtungen für die Ausgaben waren bislang vor allem die Soziale Wohlfahrt und der Bereich der Finanzen und Steuern. Eine neue Entwicklung sind die starken Ausgabenbindungen im Verkehr. Während bei der Bahnfinanzierung die Ausgaben seit der Schaffung des FinöV-Fonds (Bundesbeschluss 1998) relativ stark gebunden sind, war dies im Strassenbereich bislang weniger der Fall. Mit der Einführung des Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds NAF wird auch die Strassenfinanzierung fast vollständig stark gebunden sein. Das Wachstum der gebundenen Ausgaben führt dazu, dass bis zum Ende der Legislaturperiode 2019 rund zwei Drittel der Bundesausgaben (66 Prozent) stark gebunden sein werden und damit dem allgemeinen Bundeshaushalt nicht mehr zur Verfügung stehen. Um gesetzliche Ausgabenbindungen zu lösen, braucht es in der Regel Gesetzesreformen. Kurzfristige Korrekturen sind kaum möglich.

Der steigende Ausgabenbindungsgrad hat einen Verdrängungsprozess zu Lasten der gesetzlich schwächer gebundenen Ausgaben in Bewegung gesetzt. Gesetzlich stark gebundene Ausgaben wachsen in der Tendenz durchschnittlich, wenn ihnen direkt Einnahmen gegenüberstehen, die aus der Mehrwertsteuer oder der direkten Bundessteuer stammen (diese Steuern wachsen im langjährigen Mittel mit Bezug auf das BIP ebenfalls durchschnittlich). Stärker wachsen gebundene Ausgaben häufig dort, wo sie sich an bestimmten Kostenentwicklungen orientieren. Dies ist bei der Sozialen Wohlfahrt ausgeprägt der Fall. So ist der Beitrag des Bundes an die individuelle Prämienverbilligung gesetzlich an die Höhe der Gesundheitskosten gebunden. Letztere steigen bekanntlich seit Jahren stark. Bis 2011 beteiligte sich der Bund nach einem ähnlichen Schema an den Kosten der IV, die ebenfalls jahrelang ein sehr starkes Wachstum verzeichneten. Bei der AHV gilt dieser Beitragsmodus noch heute (der Bund finanziert 19,55 Prozent der Kosten der AHV). Auch die AHV-Kosten steigen im langjährigen Mittel stärker als das BIP. Das Gleiche gilt für die Kosten der Ergänzungsleistungen, an denen sich der Bund ebenfalls proportional beteiligt. Bei einer durchschnittlichen allgemeinen Einnahmenentwicklung und (grossen) Aufgabengebieten, die überdurchschnittlich wachsen, bleiben für die übrigen Aufgaben weniger Mittel übrig. Aufgabengebiete, deren Ausgaben gesetzlich schwach gebunden sind, sind die Bildung und Forschung, die Landwirtschaft, Freizeit und Sport und grundsätzlich auch die Entwicklungshilfe und die Armee. Im Fall der beiden Letztgenannten hat die Politik implizite Ausgabenbindungen gesetzt, indem sie bestimmte Ausgabenziele definiert hat. So sollen bei der Entwicklungshilfe die Ausgaben 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens der Schweiz betragen. Die Armee soll künftig über Mittel von jährlich mindestens fünf Milliarden Franken verfügen.

Der zunehmende Ausgabenbindungsgrad schränkt den ausgabenpolitischen Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament ein. Es sind immer mehr gesetzliche Autopiloten, die die Ausgaben lenken, und immer weniger finanzpolitische Entscheide. Die Privilegierung der gebundenen Ausgaben verschlechtert die Qualität des Haushalts, weil Budgetanpassungen tendenziell immer einseitiger werden, d.h. in einem immer kleineren Ausgabensegment vorgenommen werden müssen. Weiter besteht die Gefahr, dass überdurchschnittlich stark wachsende gebundene Ausgaben die ungebundenen Ausgaben verdrängen. Der Druck auf die Schuldenbremse steigt als Folge dieser Entwicklung. Die Schuldenbremse bestimmt einen Ausgabendeckel, der von der Höhe der Einnahmen abhängt. Haben wichtige (ungebundene) Ausgaben immer weniger Platz unter der Schuldenbremse (weil sich die gebundenen Ausgaben immer stärker ausweiten), führt dies zu Forderungen, die Schuldenbremse aufzuweichen. Zudem droht ein hoher Ausgabenbindungsgrad,

das grundlegende Funktionsprinzip der Schuldenbremse umzukehren: In letzter Konsequenz bestimmen nicht mehr die Einnahmen die Höhe der Ausgaben, sondern fixierte Ausgaben legen fest, wie hoch die Einnahmen sein müssen. Diese Umkehrung der Schuldenbremse wird nicht nur die Staats- oder Ausgabenquote antreiben (Ausgaben werden von der Politik in der Tendenz expansiv festgelegt, wenn finanzielle Limiten fehlen). Auch die Fiskalquote wird steigen. Bevölkerung und Wirtschaft werden zugunsten eines immer grösseren Staats immer höhere Steuern und Abgaben leisten müssen.

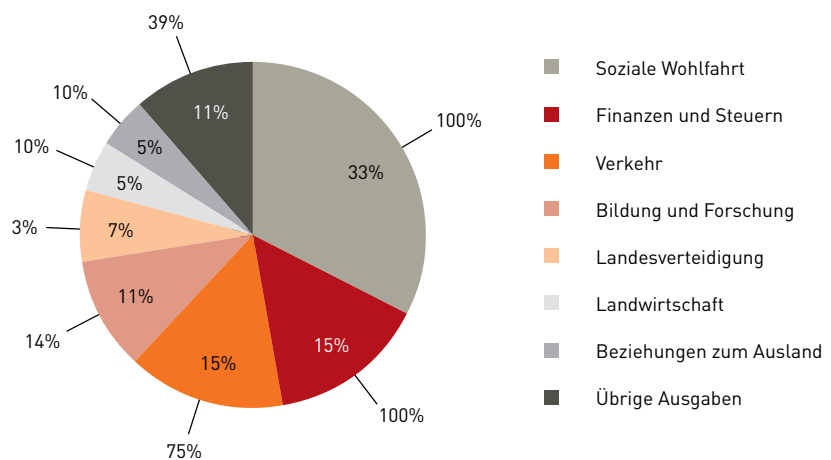
**Grafik 6**

Die Grafik stellt die Anteile der Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben dar. Zusätzlich zeigt sie den gesetzlichen Bindungsgrad der Ausgaben. Insbesondere in den grössten Aufgabenbereichen ist der Bindungsgrad hoch.

Die Verschiebung der Bundesmittel in den vergangenen Jahren (siehe Grafik 5) sowie Reform wie zum Beispiel FABI oder NAF führen dazu, dass der Ausgabenbindungsgrad des Bundes bis 2019 auf rund 66 Prozent steigt. Als Folge sinkt der finanzpolitische Handlungsspielraum. Immer stärker bestimmen Gesetze die Ausgaben und immer weniger die Politik.

**Struktur und Bindungsgrad der Bundesausgaben 2019**

Anteil der Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben (Wert im Kuchen) sowie der jeweilige Bindungsgrad in Prozent (Wert ausserhalb des Kuchens)



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2016), Legislaturfinanzplan 2017 bis 2019.

**Tabelle 1**

Zwischen 2015 und 2019 steigen die Bundesausgaben im Durchschnitt um 2,7 Prozent im Jahr. Auffallend ist das starke Wachstum des Verkehrs und der «übrigen» Aufgabengebiete. Der Verkehr wächst stark aufgrund der beiden Finanzierungs- und Ausbautvorlagen FABI für die Schiene und NAF für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr. Bei den «übrigen» Aufgabengebieten führt die Integration des Netzzuschlags in den Bundeshaushalt zum starken Ausgabenanstieg. Weil den Ausgaben entsprechende Einnahmen gegenüberstehen, ist die Integration des Netzzuschlags für den Bundeshaushalt neutral.

**Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten**

Anteil der Ausgaben in Millionen Franken gemäss Legislaturfinanzplan 2017 bis 2019

VA: Voranschlag	VA	FP	FP	FP	ø Δ in %
FP: Finanzplan	2016	2017	2018	2019	2015-2019
<b>Ordentliche Ausgaben</b>	<b>67'134</b>	<b>69'416</b>	<b>72'298</b>	<b>74'719</b>	<b>2,7</b>
Soziale Wohlfahrt	22'442	23'245	23'890	24'440	2,2
Finanzen und Steuern	9'314	9'708	9'950	11'020	2,6
Verkehr	9'231	9'198	10'866	10'838	6,1
Bildung und Forschung	7'357	7'559	7'731	7'939	1,9
Landesverteidigung	4'733	4'789	4'898	4'998	1,5
Beziehungen zum Ausland	3'616	3'506	3'580	3'654	-0,3
Landwirtschaft	3'611	3'540	3'523	3'514	-1,2
Übrige Aufgabengebiete	6'830	7'871	7'861	8'317	5,1

► **Soziale Wohlfahrt (+2,2 Prozent)**

Das grösste Aufgabengebiet des Bundes weist in Franken das zweithöchste Wachstum auf: Im Legislaturzeitraum betragen die Mehrausgaben zwei Milliarden Franken. Das Wachstum wird angetrieben von der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Migration. Bei der AHV resultieren die Mehrausgaben aus einem Beschluss des Ständerats im Rahmen der Altersvorsorge 2020. Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, das bisherige AHV-Prozent bei der Mehrwertsteuer voll in die AHV zu leiten (der Bund behält für seinen AHV-Beitrag heute 17 Prozent zurück) und dafür den Bundesbeitrag an die AHV zu senken. Der Ständerat übernahm den ersten Teil (volles Mehrwertsteuerprozent für die AHV), passte aber den Bundesbeitrag nicht an. Gleichzeitig steigen die AHV-Kosten, weil der Ständerat einen Leistungsausbau beschlossen hat. Tiefere Einnahmen und höhere Ausgaben bewirken eine Mehrbelastung des Bundes im Umfang von 600 bis 700 Millionen Franken jährlich. Ab 2018 sollen der AHV zudem zusätzliche 0,3 Mehrwertsteuerprozent zukommen, die aus der auslaufenden IV-Zusatzfinanzierung stammen. Diese Änderungen bewirken in den nächsten vier Jahren ein starkes Wachstum der AHV-Ausgaben von jährlich 4,7 Prozent. Weil bei der Invalidenversicherung die Zusatzfinanzierung wegfällt, sinken die Ausgaben des Bundes für diese Sozialversicherung (-7 Prozent). Auch bei der Krankenversicherung bewirkt das fortlaufende Kostenwachstum Mehrausgaben von jährlich über vier Prozent. Über die individuelle Prämienverbilligung beteiligt sich der Bund an den Gesundheitskosten (konkret trägt er 7,5 Prozent der Kosten). Bei den Ergänzungsleistungen dämpft der vorläufige Verzicht auf eine Massnahme (Erhöhung der anrechenbaren Mietzinsmaxima) das Ausgabenwachstum. Auch so ist das Wachstum, wie in den vergangenen Jahren die Regel, überdurchschnittlich. Stark ist das Wachstum schliesslich bei der Migration (+10,4 Prozent). Der Bundesrat rechnet mit einem anhaltenden Flüchtlingsstrom und einer hohen Anzahl an Asylgesuchen bis 2019. Die Ausgaben für die Migration steigen als Folge davon bis zum Ende der Legislatur um über 600 Millionen Franken.

► **Finanzen und Steuern (+2,6 Prozent)**

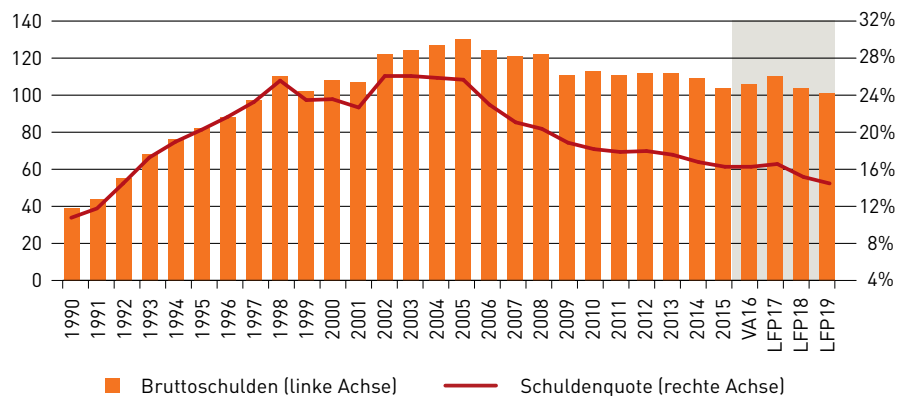
Das Aufgabengebiet besteht zu mehr als der Hälfte aus Mitteln, die der Bund über Steuern einnimmt und anschliessend nach einem festen Schlüssel mit den Kantonen teilt. Für den Bund handelt es sich um reine Durchlaufposten. 30 Prozent der Ausgaben sind Beiträge des Bundes an den Nationalen Finanzausgleich. Knapp zehn Prozent sind Zinszahlungen. Die Ausgaben sind allesamt kurzfristig nicht steuerbar. Der Hauptgrund für das Wachstum des Aufgabengebiets liegt bei der Unternehmenssteuerreform III. Die Kantone erhalten einen höheren Anteil an der direkten Bundessteuer (heute 17 Prozent, neu über 20 Prozent) als Ausgleich für die durch die Reform wegfallenden kantonalen Steuerprivilegien. Insgesamt resultieren daraus Mehrausgaben von gegen einer Milliarde Franken per 2019 (+5,6 Prozent). Entlastend wirken die Zinszahlungen, die aufgrund des insgesamt geringen Finanzierungsbedarfs des Bundes sinken (-3,0 Prozent).

**Grafik 7**

► Die Schulden des Bundes sind seit ihrem Höchststand im Jahr 2005 sukzessive gesunken. Die Gründe für den temporären Anstieg im Jahr 2017 liegen bei einer neuen Bewertungsmethode sowie bei einem notwendigen Liquiditätsaufbau zur Rückzahlung einer fälligen Anleihe. Die Schuldenquote wird 2019 so tief sein wie zuletzt 1992.

**Entwicklung der Verschuldung des Bundes (1990 bis 2019)**

Bruttoschulden in Milliarden Franken, Schuldenquote in Prozent des BIP



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2016).

**► Verkehr (+6,1 Prozent)**

Das drittgrösste Aufgabengebiet des Bundes wächst von allen Aufgabengebieten am stärksten. In vier Jahren nehmen die Verkehrsausgaben um mehr als ein Viertel zu. Das entspricht einem Wachstum von 2,3 Milliarden Franken. Zwei Drittel des Wachstums oder 1,5 Milliarden Franken (+6,4 Prozent) entfallen auf den öffentlichen Verkehr und sind mit der Inkraftsetzung der FABI-Vorlage verbunden. Die Mehrausgaben entstehen, weil der Bund seinen Beitrag an die Schienenfinanzierung erhöht (um 100 Millionen jährlich), die Kantone einen neuen Beitrag leisten (500 Millionen, über den Bundeshaushalt), Einnahmen der direkten Bundessteuer für die Schiene neu zweckgebunden werden (Begrenzung des Pendlerabzugs, 200 Millionen) und ab 2018 ein zusätzliches Mehrwertsteuerpromille in den Bahninfrastrukturfonds BIF fließt (300 Millionen). Beim Strassenverkehr betragen die Mehrausgaben 800 Millionen Franken (+6,1 Prozent). Der genaue Betrag ist noch unsicher, da sich die massgebliche NAF-Vorlage noch in der Differenzbereinigung befindet. Als gesichert gilt, dass dem Strassenverkehr zusätzliche zweckgebundene Mittel zukommen, wahrscheinlich aus der Autoimportsteuer (400 Millionen), allenfalls auch aus der Mineralölsteuer (150 bis 300 Millionen). Mit der NAF-Vorlage erhält der Strassenbereich eine Fondslösung, die jener der Schiene ähnlich ist. Die Einnahmen des NAF sind zweckgebunden und unterstehen der Schuldenbremse. Der Fonds selbst ist wie der Bahninfrastrukturfonds BIF ein Spezialfonds ausserhalb des Bundeshaushalts. Entnahmen unterstehen deshalb nicht der Schuldenbremse. Der seit 2008 bestehende Infrastrukturfonds wird 2018 in den NAF überführt. Die heutige Spezialfinanzierung Strassenverkehr bleibt bestehen und bleibt Teil des Bundeshaushalts. Ihre Aufgaben werden jedoch zum grösseren Teil in den NAF übertragen. Die Strassenfinanzierung hätte mit der NAF-Vorlage vereinfacht werden sollen. Dieses Ziel wurde jedoch nicht erreicht. Die Strassenfinanzierung bleibt kompliziert. Die Verkehrsausgaben werden in Zukunft grossmehrheitlich stark gebunden sein.

**► Bildung und Forschung (+1,9 Prozent)**

Bei der viertgrössten Aufgabe des Bundes sind keine Reformen geplant. Das Ausgabenwachstum wird vom BFI-Zahlungsrahmen für die Jahre 2017 bis 2020 gelenkt. Der Bundesrat sieht ein Nominalwachstum von jährlich zwei Prozent vor. Der darin eingeschlossene Teuerungsanpassungsbeitrag beträgt 0,9 Prozent. Es resultiert also ein Realwachstum von jährlich etwa einem Prozent. Dies ist im Vergleich zu den Vorjahren ein tiefer Wert. Das geplante Stabilisie-

rungsprogramm wirkt bremsend auf die Ausgaben. Der BFI-Bereich hatte in den letzten Jahren von einem finanziellen Ausbau profitiert. Dieser war teilweise ungeplant und rührte daher, dass Teuerungsausgleiche gewährt wurden, die gemessen an der effektiven Teuerung zu hoch waren. Das Stabilisierungsprogramm will einen Teil des ungeplanten Wachstums zurücknehmen. Sachlich ist dem wenig entgegenzuhalten. *economiesuisse* plädiert allerdings dafür, dass die Korrekturen im BFI-Bereich geringer sein sollen. Das soll ein entsprechend stärkeres Aufgabenwachstum in den nächsten Jahren ermöglichen. Der BFI-Bereich ist volkswirtschaftlich prioritär und soll bei der Mittelzuteilung entsprechend behandelt werden. Dieser Auffassung ist grundsätzlich auch der Bundesrat.

#### ► **Landesverteidigung (+1,5 Prozent)**

Im Zusammenhang mit der «Weiterentwicklung der Armee» hat das Parlament jährliche Ausgaben von fünf Milliarden Franken für die Landesverteidigung beschlossen. Der Bundesrat plante tiefere Ausgaben und einen Zahlungsrahmen von 18,8 Milliarden Franken für die Jahre 2017 bis 2020. Erst 2019 sollten die Ausgaben die Marke von fünf Milliarden Franken erreichen. Das Parlament forderte demgegenüber 20 Milliarden Franken. Darin eingeschlossen war die Beschaffung einer bodengestützten Luftverteidigung im Umfang von 1,1 Milliarden Franken. Dieses BODLUV-Projekt wurde jüngst sistiert. Dennoch soll nun auch gemäss Bundesrat am 20-Milliarden-Franken-Zahlungsrahmen festgehalten werden. Die Landesverteidigung verfügte bislang als einziges grosses Aufgabengebiet des Bundes mit schwach gebundenen Aufgaben über keinen Zahlungsrahmen. Neu soll die finanzielle Steuerung auch hier über dieses reguläre Instrument stattfinden.

#### ► **Beziehungen zum Ausland (-0,3 Prozent)**

Das Aufgabengebiet enthält die politischen Beziehungen (klassische Diplomatie, Internationales Genf) und die vom finanziellen Volumen her viermal grössere Entwicklungszusammenarbeit. Bei Letzterer steigen nach einem sehr starken Ausgabenwachstum in den letzten Jahren (teilweise mit jährlichen Werten von über neun Prozent) die Ausgaben in den nächsten Jahren weniger stark. 2016 nehmen die Ausgaben leicht ab, 2017 stagnieren sie. Ab 2018 ist wieder ein Wachstum geplant. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 soll das Wachstum 2,7 Prozent pro Jahr betragen. Für die Ausgaben der Entwicklungshilfe hat die Politik festgelegt, dass die Ausgaben 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Schweiz erreichen sollen. Dieses Ziel wird gegenwärtig knapp unterschritten. Das hat mit Minderausgaben als Folge von Korrekturen im Budget 2016 zu tun, aber auch mit einer veränderten BNE-Berechnung. Ob der Bund am 0,5-Prozent-BNE-Ziel festhalten wird oder zumindest vorübergehend einen tieferen Wert anpeilt, ist Gegenstand der Diskussion.

#### ► **Landwirtschaft (-1,2 Prozent)**

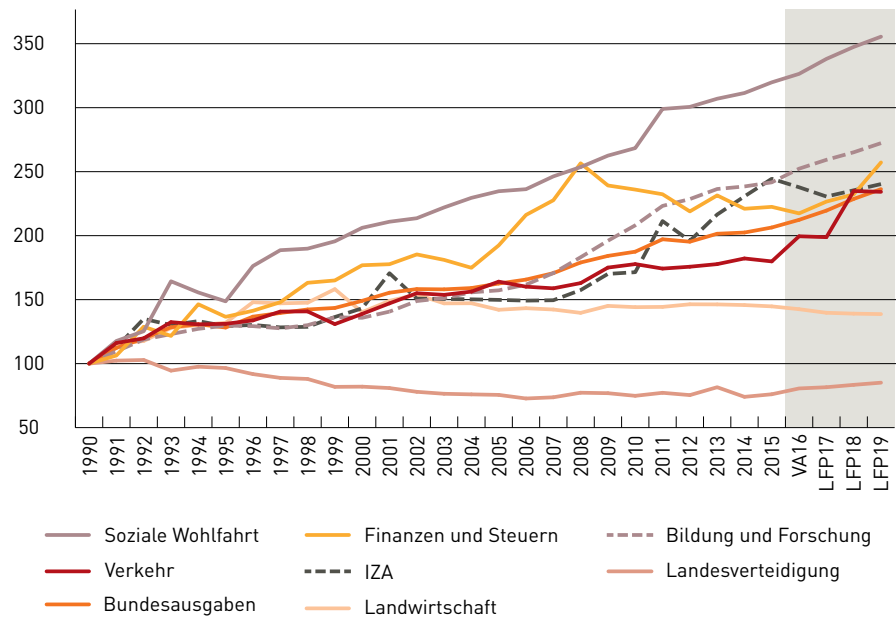
Die Landwirtschaft hat wie der BFI-Bereich von zu hohen Teuerungsannahmen und damit von real nicht geplanten Mitteln profitiert. Das Stabilisierungsprogramm will die ungeplante Mittelzuteilung teilweise korrigieren. Eine Teuerungskorrektur war bereits für das Budget 2016 geplant (-100 Millionen), wurde vom Parlament aber abgelehnt. Reformen sind in der Landwirtschaft keine vorgesehen. Beim neuen landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen geht es lediglich um die Frage, wie viele Mittel die Landwirtschaft in den Jahren 2018 bis 2021 erhalten wird. Die Landwirtschaftsausgaben sind seit Jahren praktisch unverändert. Da die Zahl der Betriebe jährlich abnimmt (um etwa zwei Prozent), steigen die Ausgaben pro Betrieb kontinuierlich.

**Grafik 8**

Die Ausgaben des grössten Aufgabengebiets des Bundes, der Sozialen Wohlfahrt, werden sich bis 2019 in drei Jahrzehnten mehr als verdreifacht (+255 Prozent) haben. Die Gesamtausgaben expandierten im gleichen Zeitraum um 136 Prozent. Die Ausgaben des zweitgrössten Aufgabengebiets Finanzen und Steuern haben in den vergangenen Jahren stagniert und werden aufgrund höherer Transferausgaben ab 2016 (FABI) und insbesondere ab 2019 (USR III) wieder anziehen. Bemerkenswert ist das Wachstum der Bildung und Forschung (seit 2006) und der Entwicklungshilfe (IZA) seit 2010. Der grösste Wachstumsbereich der laufenden Legislatur ist der Verkehr.

**Bundesausgaben zwischen 1990 und 2019**

Ausgaben indexiert (1990 = 100)



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2016), Legislaturfinanzplan 2017 bis 2019.

**Mittel- und Langfristperspektiven**

Der Legislaturfinanzplan enthält kurze Kapitel zu den Mittel- und Langfristperspektiven der Bundesfinanzen bzw. der öffentlichen Finanzen der Schweiz.

Gegenstand der Mittelfristperspektiven ist die Entwicklung der Bundesfinanzen bis Ende der nächsten Legislatur 2024. Die Perspektiven zeigen, dass sich die Haushaltslage des Bundes ab 2020 wieder verbessert. Das Ausmass der Verbesserungen hängt von den Projekten ab, die das Parlament bis dahin noch beschliesst. Je nachdem sind strukturelle Defizite bis 2023 noch möglich. Der Haushaltsausgleich im Jahr 2020 soll erreicht werden, indem die ungebundenen Ausgaben in diesem Jahr nicht wachsen (Ausnahmen: Landesverteidigung, BFI, Entwicklungshilfe). Dieses Nullwachstum verstärkt den Verdrängungsprozess, weil die gesetzlich gebundenen Ausgaben mit teilweise hohen Wachstumsraten gleichzeitig fortgeschrieben werden. Der Bericht hält denn auch fest, «dass der Anteil der stark gebundenen Ausgaben (z.B. Soziale Wohlfahrt) im Bundeshaushalt weiter zunimmt». Zur Illustration: Bei der Sozialen Wohlfahrt ist im Zeitraum 2015 bis 2024 ein jährliches Wachstum von 3,1 Prozent geplant, bei der Bildung und Forschung ein Jahreswachstum von 2 Prozent; das Durchschnittswachstum des Bundeshaushalts beträgt 2,4 Prozent. Das heisst, der Bildungsbereich wächst wie die anderen Aufgabengebiete mit ungebundenen Ausgaben klar unterdurchschnittlich.

Die Langfristperspektiven fokussieren auf die Folgen der Demografie für die öffentlichen Haushalte der Schweiz bis 2045. Eine starke Ausgabendynamik werden vor allem die Bereiche Gesundheit, Pflege und Bildung aufweisen. Die Kantone werden am stärksten davon betroffen sein, die Gemeinden schwächer. Beim Bund wird das Gros der Mehrausgaben bei der AHV anfallen, so dann (aber deutlich schwächer) bei der individuellen Prämienverbilligung und ebenfalls bei der Bildung. Die demografieabhängigen Ausgaben im Verhältnis zum BIP werden von 17,3 Prozent (2013) auf 19,3 Prozent (2030) und 20,8 Prozent (2045) steigen. Je nach Wirtschaftsentwicklung und Migration wird das Wachstum stärker oder schwächer sein. Am stärksten ist das



Ausgabenwachstum insgesamt in den Kantonen. Um den Ausgabendruck zu senken, erklärt der Bericht Reformen im Gesundheits- und Pflegebereich als unumgänglich. Dies gilt ebenfalls für die AHV, wo ohne Reformen massive Fehlbeträge eintreten werden, die die Situation der öffentlichen Haushalte nochmals deutlich verschlechtern würden.

► Das Stabilisierungsprogramm soll den Bundeshaushalt ab 2017 um knapp 800 Millionen Franken und ab 2019 um eine Milliarde Franken entlasten.

### Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019

Als Anfang 2015 deutlich wurde, dass sich die Bundeseinnahmen deutlich schwächer als erwartet entwickeln, nahm der Bundesrat Korrekturen für das in Erarbeitung stehende Budget 2016 vor und gab ein Massnahmenpaket für die folgenden Jahre bis 2019 in Auftrag. Dieses Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 wurde im November 2015 in die Vernehmlassung geschickt. Mit der Verabschiedung des bereinigten Programms durch den Bundesrat an das Parlament ist Ende Mai zu rechnen.

Das Stabilisierungsprogramm dient dazu, den Bundeshaushalt ab 2017 um knapp 800 Millionen Franken und ab 2019 um eine Milliarde Franken zu entlasten. In sämtlichen Aufgabengebieten sollen Korrekturen stattfinden. So auch im Eigenbereich des Bundes, das heisst bei der Verwaltung. Von den 25 Massnahmen sollen jene Aufgabengebiete am stärksten betroffen sein, die in den vergangenen Jahren ein besonders starkes Wachstum verzeichneten: die Entwicklungshilfe und die Bildung und Forschung. Korrekturen in diesen Bereichen machen rund 45 Prozent der Entlastungen aus (2019).

Generell liegt das Schwergewicht der Korrekturen bei den gesetzlich schwach gebundenen Ausgaben. Mehrheitlich geht es darum, zu hohe Teuerungsausgleiche der Vergangenheit zu korrigieren. 2009 bis 2016 wurde vor allem den ungebundenen Ausgaben ein jährlicher Teuerungsausgleich von 1,5 Prozent zugestanden. Das hat kumuliert zu teuerungsbedingten Mehrausgaben von zwölf Prozent geführt. Effektiv war die Teuerung im Zeitraum 2009 bis 2016 aber negativ. Sie betrug insgesamt -1,5 Prozent. Das heisst, es fand ein ungeplanter finanzieller Ausbau von über 13 Prozent statt. Zweimal wurden die Mittel bereits zurückgenommen, eine dritte Korrektur soll im Stabilisierungsprogramm erfolgen. In den beiden hauptbetroffenen Bereichen BFI und Landwirtschaft wird ein Teil des ungeplanten Ausbaus dennoch weiter bestehen bleiben. Im Vergleich zu ähnlichen Programmen früherer Jahre wird die Bundesverwaltung stärker zu den Korrekturen beitragen. Von der Gesamtentlastung werden bis zu 30 Prozent auf sie entfallen (rund 330 Millionen in den Bereichen Personal, Beratung, IT).

### Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017 bis 2019 im Überblick

In Mio. Franken

	2017	2018	2019	Anteil Stabilisierungsprogramm 2019
Beziehungen zum Ausland, IZA	148.8	207.3	250.2	24.2%
Bildung und Forschung	152.5	188.9	214.8	20.8%
Soziale Wohlfahrt	16.8	163.5	176.5	17.1%
Verkehr	129.0	97.9	110.1	10.7%
Landwirtschaft	75.8	91.7	100.5	9.7%
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	58.9	67.8	69.7	6.8%
Landesverteidigung	139.7	91.0	41.3	4.0%
Weitere	62.8	70.3	69.4	6.7%
<b>Total</b>	<b>784.2</b>	<b>978.3</b>	<b>1032.6</b>	<b>100%</b>

Ob das Stabilisierungsprogramm genügt, damit der Bundeshaushalt die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllen kann, wird sich weisen. Nach aktuellem Planungsstand ist dies nicht der Fall. Selbst bei voller Umsetzung der Korrekturen bleiben in den Jahren 2018 und 2019 Defizite von bis zu 1,5 Milliarden Franken. Diese müssen bereinigt werden. Gegenüber früheren Planungen hat sich der Fehlbetrag erhöht. So führt der Beschluss des Parlaments, den Zahlungsrahmen der Armee auf 20 Milliarden Franken festzulegen, zu Mehrausgaben von über einer Milliarde Franken bis 2020. Die zusätzliche Zweckbindung der Mineralölsteuer, die zur Finanzierung des NAF in den Räten diskutiert wird (60 statt 50 Prozent der Mineralölsteuereinnahmen sollen in den BIF fliessen), schmälert die frei verfügbaren Bundesmittel um bis zu 300 Millionen Franken. Weitere Mehrbelastungen sind bei der Migration (Asylwesen), in der Bildung (Horizon 2020), im Umweltbereich (Programm Biodiversität), im Sport und beim Internationalen Genf möglich. Insgesamt geht es um Zusatzausgaben von 800 Millionen Franken.

Wichtig wird ferner sein, ob sich das Parlament bei den grossen Finanzbeschlüssen zu BFI, Entwicklungszusammenarbeit (beide 2017 bis 2020), Landwirtschaft und Regionalem Personenverkehr (beide 2018 bis 2021) an die finanziellen Vorgaben des Bundesrats hält. Der Bundesrat stimmt diese Vorgaben mit der finanziellen Gesamtentwicklung ab. Je nachdem, wie die Vorgaben eingehalten werden, kann sich der finanzielle Handlungsbedarf noch deutlich vergrössern. Die genannten Finanzbeschlüsse sind gewichtig. Einschliesslich des neuen Zahlungsrahmens für die Armee umfassen sie knapp einen Viertel der Gesamtausgaben des Bundes oder zwei Drittel der schwach gebundenen Ausgaben.

Schliesslich hat die Entwicklung der Bundeseinnahmen einen grossen Einfluss darauf, wie sich der Bundeshaushalt im Ganzen entwickelt. Unsicher ist diesbezüglich vor allem die direkte Bundessteuer. Eine positive Entwicklung würde den Handlungsbedarf verringern, eine schwache Entwicklung ihn umgekehrt vergrössern. Ein rasches Signal, dass bei der Unternehmensbesteuerung bald sichere Perspektiven bestehen (Stichwort Unternehmenssteuerreform III), würde zumindest bei der Gewinnsteuer eine Grundlage dafür legen, dass sich diese für den Bund in den letzten Jahren immer wichtiger gewordene Steuer in Zukunft gut entwickelt.

#### **Position von economiesuisse zum Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019**

1. economiesuisse unterstützt das geplante Entlastungsvolumen von einer Milliarde Franken.
2. Ebenfalls unterstützt wird die Entlastungsstrategie, die auf ausschliesslich ausgabenseitige Massnahmen setzt.
3. Der Grundsatz der Ausgewogenheit der Massnahmen sowohl zwischen den Aufgabengebieten sowie zwischen dem Transfer- und Eigenbereich ist richtig. Gleichzeitig sind ausgabenpolitische Prioritäten auf für das Wachstum und den Wohlstand der Schweiz zentrale Aufgaben zu setzen. Nicht eingeplante Mehrbelastungen sind zu vermeiden.
4. Der Eigenbereich des Bundes soll nach Meinung von economiesuisse einen höheren Entlastungsbeitrag leisten. Eine Zielgrösse von fünf Prozent der Eigenausgaben, im Minimum aber ein zusätzlicher Entlastungsbeitrag von 100 Millionen Franken, ist vorzugeben.
5. Bei den stark gebundenen Ausgaben sind weitere Entlastungen zu prüfen.

6. Die Teuerungskorrektur ist in allen Aufgabengebieten mit in der Vergangenheit zu hohen Teuerungsraten zu vollziehen. Ausnahme: Bildung, Forschung und Innovation (BFI).
7. Im BFI-Bereich sind die Entlastungen zu halbieren.
8. Auf Kürzungen im Zollbereich ist zu verzichten (kein Leistungsabbau).
9. Die übrigen Massnahmen des Bundesrats werden von economiesuisse unterstützt.
10. Alternative bzw. ergänzende Entlastungsmassnahmen sind aus Sicht von economiesuisse:
  - eine zusätzliche Senkung des Ausgabenwachstums bei der Entwicklungshilfe,
  - die reale Stabilisierung der Ausgaben bei der Kultur und Freizeit sowie bei der Gesundheit auf dem Niveau von 2015,
  - durch das Parlament: Sistierung der Vorlage zur Anpassung der anrechenbaren Mietzinsmaxima bei den Ergänzungsleistungen (14.098).

#### **Kommentar – Position economiesuisse**

Der Bundesrat sagt es selbst: «Die Lage der Bundesfinanzen ist angespannt.» Davor die Augen zu verschliessen oder auf ein Wunder zu hoffen, löst kein Problem. Es verleitet vielmehr zu falschen Schlüssen, die die Lage noch schlimmer machen können.

Zur Stabilisierung der Finanzlage sind kurzfristig folgende Schritte wichtig:

- Das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 ist nach der Verabschiedung im Mai ohne Verzögerung zu beschliessen und in voller Höhe umzusetzen.
- Die grossen Zahlungsrahmen, die ab Sommer 2016 im Parlament beraten werden, sind nach den Eckwerten zu beschliessen. Beim BFI-Bereich fordert economiesuisse ein nach oben angepasstes Ausgabenwachstum, das an einem anderen Ort zu kompensieren ist. economiesuisse hat Vorschläge gemacht, wo. Bei der Armee sollte geprüft werden, ob nach der Sistierung des BODLUV-Projekts ein angepasster Zahlungsrahmen von unter 20 Milliarden Franken eine realistische Lösung darstellen kann.
- Weitere Vorlagen mit finanzieller Bedeutung sind so zu beschliessen, dass keine Mehrbelastungen entstehen. Sollten Mehrbelastungen entstehen, muss die Aussicht bestehen, dass sie kompensiert werden können. Dies ist bei der Unternehmenssteuerreform III, die die Grundlage für eine langfristig positive Gewinnsteuerentwicklung darstellt, der Fall.
- Zeichnet sich ab, dass das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 nicht zur Haushaltsstabilisierung und zur Einhaltung der Schuldenbremse genügt, sind rasch weitere Korrekturen in Angriff zu nehmen.

Vom Bundesrat wird erwartet, dass er nötige Massnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse entweder selbst trifft oder rechtzeitig dem Parlament vorlegt. In der Vergangenheit war dies der Fall. Verzögerungen beim letzten Korrekturprogramm (KAP 2014) waren nicht die Schuld des Bundesrats. Geht das Parlament diszipliniert mit den Vorgaben um und beschliesst es Einzelvorlagen so,

dass sie in den finanzpolitischen Gesamtkontext passen (der Legislaturfinanzplan spricht von einer «kohärenten Beschlussfassung»), wird sich der finanzpolitische Handlungsbedarf in Grenzen halten. Bei einem Haushalt von bald 75 Milliarden Franken sind Korrekturen von einer oder zwei Milliarden Franken machbar – vor allem dann, wenn die Mehrausgaben fast 8 Milliarden Franken betragen und dies bei einer sehr geringen Teuerung.

Aufmerksamkeit verdienen längerfristige Entwicklungen, die die Bundesfinanzen im Kern – das heisst strukturell – herausfordern. Dazu gehört an erster Stelle das Wachstum der gebundenen Ausgaben. Dieses stellt vorab dort ein Problem dar, wo es nicht durch spezifische, zweckgebundene Einnahmen finanziert wird. Vor allem im Bereich der Sozialen Wohlfahrt ist dies der Fall. Hier bestehen breite Ausgabenbindungen, deren Finanzierung allein aus allgemeinen Bundesmitteln erfolgt. Wachsen diese gebundenen Ausgaben überproportional (das heisst stärker als der Haushalt und die Einnahmen), verdrängt dies andere Aufgaben, die aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert werden und nicht durch ein Gesetz geschützt sind.

Die Folgen der Ausgabenbindungen zeigen sich aktuell. Die angespannte Finanzlage des Bundes ist auch die Folge des überdurchschnittlichen Wachstums der stark gebundenen Ausgaben. Die Korrekturen tragen gleichzeitig zu 80 Prozent die schwach gebundenen Ausgaben. Dieses Muster zeigte sich bereits in früheren Jahren. Der Verdrängungsprozess, der sich in finanzpolitisch «normalen» Zeiten eher schleichend und unbemerkt abspielt, tritt in knappen Zeiten verschärft und offensichtlich zutage.

Setzt sich der Prozess fort, ist absehbar, dass für Aufgaben mit schwacher Ausgabenbindung (und ohne Zweckfinanzierungen) weniger Bundesmittel zur Verfügung stehen. Diese ungleiche Entwicklung des Bundeshaushalts und seiner wichtigen Aufgaben schadet der Haushaltsqualität. Die grundsätzliche Frage wird sich stellen, ob der Bund den verschiedenen Ansprüchen, die an ihn gestellt werden, noch gerecht werden kann. Ein Staat, der in der breiten Wahrnehmung vor allem noch umverteilt (sozial, zwischen den Staatsebenen, von Jung zu Alt, zwischen Strasse und Schiene usw.), selbst aber kaum mehr produktive Prozesse anstossen kann (Bildung, Investitionen) und gemeinhin als Kernfunktionen betrachtete Aufgaben nur noch unzulänglich erfüllt (Sicherheit), hat früher oder später ein Legitimationsproblem.

Ausgabenbindungen sind bei der Sozialen Wohlfahrt aufgrund des grossen Volumens dieser Ausgaben für den Bund am bedeutendsten. Bei der AHV drohen sie gegenwärtig noch ausgebaut zu werden. Die Politik hat in den letzten Jahren in verschiedenen anderen Bereichen jedoch weitere explizite und neuerdings immer stärker auch implizite Ausgabenbindungen in Form von Ausgabenzielen geschaffen. Im Verkehrsbereich ist dies ausgeprägt der Fall, aber auch bei der Armee und bei der Entwicklungshilfe. Bei der Landwirtschaft besteht der politische Anspruch, dass die Mittel nicht sinken dürfen, und selbst bei der Bildung und Forschung wurden numerische Ausgabenziele in Teilbereichen formuliert. So soll der Bund bald 20 Prozent der Referenzkosten der Universitäten und 30 Prozent der Referenzkosten der Fachhochschulen tragen. Auch bei den Berufsbildungskosten besteht eine gesetzliche Richtgrösse für den Bundesbeitrag. Diese Entwicklung hin zu immer mehr fixierten Ausgaben nimmt der Finanzpolitik jeden Handlungsspielraum. Die Schuldenbremse gerät unter Druck, und neue und höhere Steuern drohen.

Die Schuldenbremse gerät unter Druck, wenn die Meinung vorherrscht, dass wichtige Aufgaben und Projekte nicht unter ihren Vorgaben finanziert werden können. Überlegungen zur Lockerung der Schuldenbremse bestehen und könnten bald intensiver diskutiert werden. *economiesuisse* lehnt Änderungen der

Schuldenbremse ab [\[dossierpolitik Schuldenbremse: nachhaltig erfolgreich\]](#). Wie kein anderes Instrument hat die Schuldenbremse zur finanziellen Gesundung des Bundes beigetragen. Bis vor zehn Jahren verzeichnete der Bund praktisch jedes Jahr Defizite und baute einen rekordhohen Schuldenberg auf. Die Schuldenbremse hat den Bundeshaushalt stabilisiert und zu einem spürbaren Abbau der Schuldenlast beigetragen. Die geringere Belastung durch Schuldzinsen nützt dem Bund nachhaltig – erst recht, wenn die Zinsen wieder steigen sollten. Für die Lockerung der Schuldenbremse gibt es keinen Grund. Die Schulden des Bundes betragen noch immer über 100 Milliarden Franken. Für Schuldzinsen gibt der Bund selbst bei historisch tiefem Zinsstand über 1,5 Milliarden Franken pro Jahr aus.

Wie geht die Entwicklung weiter? Bestimmen beim Bund bald die Ausgaben, wie hoch die Einnahmen sein müssen? Dreht sich die grundlegende Funktionsweise der Schuldenbremse – die Ausgaben richten sich nach den Einnahmen – ins Gegenteil? Hinweise dafür gibt es. Wichtige aktuelle Vorlagen greifen alle auf freie Bundesmittel zu und binden diese. Weil die Projekte umfangreich und kostspielig sind, reichen die Mittel nicht und es werden zusätzlich noch neue Zweckfinanzierungen, d.h. Steuererhöhungen, beschlossen. Das war bei der FABI-Vorlage für den Schienenverkehr so (mehr allgemeine Bundesmittel, dazu Erhöhung und Teilzweckbindung der direkten Bundessteuer und zusätzliches Mehrwertsteuerpromille), und es ist aktuell so bei der NAF-Vorlage für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (mehr allgemeine Bundesmittel, Erhöhung der Mineralölsteuer) und bei der Reform der Altersvorsorge (mehr allgemeine Bundesmittel, Erhöhung der Mehrwertsteuer). Die Vorlagen sind demokratisch legitimiert (bzw. werden es sein, sofern sie an der Urne bestehen). Dennoch stellt sich die Frage, wie weit die Entwicklung in diese Richtung weitergehen soll. Durch Gesetze geschützte Mittel und Zweckfinanzierungen – finanzpolitische Privilegien – sind für jede öffentliche Aufgabe vorteilhaft. Der Nachteil für die Allgemeinheit: Eine Politik, die sich allein an den Leistungen orientiert, ist meistens teuer. Können die Mittel für die Leistungen auch noch gesetzlich eingefordert werden, sind Steuererhöhungen und höhere Abgaben fast automatisch die Folge.

Was kann getan werden, um den Bundeshaushalt nachhaltig zu entlasten und den finanziellen Handlungsspielraum wieder zu erhöhen?

1. Auf neue Ausgabenbindungen und Zweckfinanzierungen ist künftig zu verzichten. Erstere verschärfen den Verdrängungsprozess im Bundeshaushalt und setzen die Schuldenbremse unter Druck. Letztere fördern das Privilegiendenken («ich will auch eine Sonderfinanzierung») und machen die Finanzpolitik immer unübersichtlicher. Ineffizienten Luxuslösungen wird Tür und Tor geöffnet, Ausgabenbindungen wie auch Zweckfinanzierungen treiben die Steuer- und Abgabenquote in die Höhe. Neue Ausgabenbindungen sind gegenwärtig bei der NAF-Vorlage und bei der Reform der Altersvorsorge geplant.
2. Wo gesetzliche Bindungen für Ausgaben bestehen, die der Bund selbst tätigt, beispielsweise über Fonds, sind Maximalbeträge vorzusehen. Dies ist heute bei der Bahninfrastruktur der Fall, wo der Bund höchstens zwei Drittel des Reinertrags der leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe (LSVA) und maximal 310 Millionen Franken aus dem Reinertrag der zweckgebundenen Mineralölsteuer in den Bahninfrastrukturfonds einlegt. Für die geplanten neuen Ausgabenbindungen beim NAF sollten ebenfalls Maximalbeträge vor-

gesehen werden (bei der diskutierten Autoimportsteuer und/oder einer zusätzlichen Einlage aus der Mineralölsteuer). Maximalbeträge lassen ein Minimum an finanzpolitischem Spielraum. Bei einem Fonds verhindern sie zudem, dass Mittel eingelegt werden, die momentan (z.B. aufgrund von Bauverzögerungen) nicht benötigt werden, andernorts aber effizient verwendet werden könnten.

3. Ausgabenbindungen, die bereits bestehen, sollten überprüft und aufgehoben oder abgeschwächt werden. Das gilt insbesondere bei der Sozialen Wohlfahrt. Bei der IV wurde der Bundesbeitrag bereits von der Kostenentwicklung abgekoppelt. Er orientiert sich neu am Mehrwertsteuerertrag. Die Mehrwertsteuer entwickelt sich entlang des Wirtschaftswachstums, entsprechend durchschnittlich (und nicht mehr überdurchschnittlich wie in der Vergangenheit) wird sich auch der Bundesbeitrag an die IV künftig entwickeln. Bei der AHV, den Ergänzungsleistungen und den Prämienverbilligungen sollten ähnliche Lösungen gefunden werden. Automatismen, die in anderen Bereichen als der Sozialen Wohlfahrt ein überdurchschnittliches Ausgabenwachstum fördern, sind ebenfalls zu überprüfen (z.B. im Verkehr).
4. Die grossen mehrjährigen Finanzbeschlüsse (Zahlungsrahmen) sind als das zu akzeptieren, was sie sind: Instrumente, die ein maximales Ausgabendach vorgeben. In guten Zeiten können die Mittel ausgeschöpft werden. In schlechteren Zeiten muss eine geringere Ausschöpfung möglich bleiben. Ein rechtlicher Anspruch auf Ausschöpfung der Mittel besteht nicht. In diesem Sinn sind auch fixierte Ausgabenziele wie bei der Entwicklungshilfe oder der Armee zu hinterfragen. Sie können Orientierungspunkte sein. Eine der Situation des Haushalts angepasste Ausgabenpolitik muss aber möglich bleiben. Zudem ist zu verlangen, dass die Gelder sinnvoll und effizient ausgegeben werden. Ausgaben, die einzig getätigt werden, um ein politisch definiertes Ausgabenziel auszuschöpfen, stellen eine Verschwendung von knappen Bundesmitteln und Steuergeldern dar und sind in allen Aufgabengebieten abzulehnen.

Das Korsett, in das sich der Bund durch die gestiegenen und heute hohen Ausgabenbindungen gebracht hat, ist eng. Im Interesse des Bundes – der Qualität und der Akzeptanz des Bundeshaushalts –, aber auch im Interesse von Bevölkerung und Wirtschaft sollte es nicht noch enger geschnürt, sondern im Gegenteil baldmöglichst gelockert werden.

**Rückfragen:**

frank.marty@economiesuisse.ch

**Impressum**

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen  
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich  
www.economiesuisse.ch