



8 / 2017

Bundesfinanzen: Jetzt Spielraum schaffen

16.11.2017

Executive summary

Der Voranschlag des Bundes für das Haushaltsjahr 2018 sieht unaufgeregt aus: Einnahmen wie Ausgaben sind ungefähr gleich hoch und betragen 71 Milliarden Franken. Ausserordentliches ist weder bei den Einnahmen noch bei den Ausgaben vorgesehen – ein unspektakuläres, ausgeglichenes Budget also. Wie dieses zustande gekommen ist, ist jedoch eher ungewöhnlich. Um die gesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten, musste der Bundesrat die für 2018 ursprünglich geplanten Ausgaben um 1 Milliarde Franken reduzieren. Aufstockungen des Parlaments bei verschiedenen Vorlagen hatten die Korrekturen nötig gemacht. Sie betreffen mehrere Bereiche und sind, so sah es aus, das Hauptmerkmal des Voranschlags. Die Ablehnung der Reform der Altersvorsorge 2020 im September hat aber die Ausgangslage verändert. Weil kein neues AHV-Beitragsregime in Kraft tritt, verfügt der Bund unerwartet über zusätzliche Mittel von 442 Millionen Franken. Damit wird das ursprünglich leicht negative Finanzierungsergebnis von 2018 positiv. Ob und wie die frei gewordenen Mittel aus der Ablehnung der Altersvorsorge 2020 bzw. der verbleibende Spielraum verwendet werden sollen, werden die Hauptfragen der kommenden Budgetberatung im Parlament sein.

Contact and requests

Dr. Frank Marty

Bereichsleiter Finanzen & Steuern,
Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung

Lea Flügel

Stv. Bereichsleiterin Finanzen & Steuern

www.dossierpolitik.ch

Positions of economisesuisse

- Das Bundesbudget 2018 ist grundsätzlich in der vom Bundesrat beschlossenen Form umzusetzen.
- Die aufgrund der Ablehnung der Reform der Altersvorsorge nicht benötigten Mittel sind frei zu halten und vollumfänglich für den Schuldenabbau zu verwenden. Dadurch kann nicht nur der Bundeshaushalt dauerhaft entlastet werden. Es wird auch ein Zeichen gegen das problematische Wachstum der gebundenen Ausgaben gesetzt.
- Der verbleibende Spielraum von ungefähr 100 Millionen Franken kann für gezielte Massnahmen mit volkswirtschaftlich optimaler Wirkung eingesetzt werden. Der BFI-Bereich steht hierbei im Vordergrund.

Bundesfinanzen im Überblick

→ Ausgabenkorrekturen von einer Milliarde Franken führen 2018 zu einem schuldenbremskonformen Budget. Die Korrekturen sind auch nach der Ablehnung der Reform der Altersvorsorge 2020 nötig. Sie schaffen finanzpolitischen Spielraum, der für künftige Vorlagen erforderlich ist. Dank positiver volkswirtschaftlicher Impulse sollen die Überschüsse bis 2021 auf fast eine Milliarde Franken steigen. Bedingung dafür ist, dass die Entlastungen, die der Bundesrat im Voranschlag vorgenommen hat, vom Parlament beschlossen und bis 2020 weitergeführt werden.

Voranschlag 2018 und Finanzplan 2019-2021

Im August 2017 hat der Bundesrat zum zweiten Mal den Voranschlag (2018) zusammen mit der Aufgaben- und Finanzplanung (2019 bis 2021) in einem Dokument vorgelegt. Dies als Folge des Neuen Führungsmodells des Bundes, welches am 1. Januar 2017 eingeführt wurde.

Im Voranschlagsjahr wurde ursprünglich mit einem kleinen ordentlichen Defizit von 13 Millionen gerechnet. Weil der Bundesrat davon ausgeht, dass die Schweizer Wirtschaft wie schon in den Vorjahren auch 2018 ihr Potenzial nicht voll wird ausschöpfen können, wäre gemäss Vorgaben der Schuldenbremse sogar ein Defizit von bis zu 144 Millionen erlaubt gewesen.

Mit der Ablehnung der Altersvorsorge 2020 im September hat sich die finanzpolitische Ausgangslage für 2018 verändert. Weil bei der AHV vorläufig alles beim Alten bleibt, kommt ein mit der Reform geplantes neues AHV-Finanzierungsregime nicht zum Tragen. Dieses hätte dem Bund Mehrausgaben von 442 Millionen Franken verursacht. Weil der Bund diese Mehrausgaben nun nicht tätigen muss, bleibt das Geld im Bundeshaushalt. Unter Berücksichtigung der beiden Budget-Nachmeldungen des Bundesrates von Ende September ergibt sich deshalb neu ein ordentlicher Überschuss von 103 Millionen Franken.

Die beiden wichtigsten Anpassungen im Vergleich zum ursprünglich vom Bundesrat im August verabschiedeten Voranschlag 2018 sind die Reduktion der Ausgaben für die AHV aufgrund der Ablehnung der Altersvorsorgereform und die daraufhin vom Bundesrat beschlossene Erhöhung der Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) zur Verwendung der frei gewordenen Mittel. Der Aufstockung der Einlage in den BIF muss der Stände- und Nationalrat jedoch erst noch zustimmen. Bisher hat sich erst die vorberatende Finanzkommission des Ständerates dafür ausgesprochen.

Der Voranschlag 2018 ist auch abgesehen von der neuen Ausgangslage nach der Abstimmung zur Altersvorsorge 2020 kein gewöhnlicher Voranschlag. Denn um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können, musste der Bundesrat das Ausgabenwachstum in verschiedenen Bereichen drosseln. In der Summe geht es um Massnahmen von 1 Milliarde Franken. Die Korrekturen sollen auch 2019 und 2020 weitergeführt werden.

Die Massnahmen betreffen ausschliesslich die ungebundenen Teile des Bundeshaushalts. Fast 60 Prozent der Bundesausgaben sind mittlerweile gebunden, d.h. sie werden von Gesetzen und anderen festen Verpflichtungen bestimmt. Nur 40 Prozent der Ausgaben können kurzfristig, d.h. im Budgetprozess, von Bundesrat und Parlament beeinflusst werden. Der Bundesrat schlägt als Massnahmen eine Teuerungsanpassung bei den schwach gebundenen Ausgaben, Kürzungen im Eigenbereich sowie gezielte Kürzungen in ungebundenen Bereichen mit einem hohen Ausgabenwachstum in der Vergangenheit vor. Korrekturen von 1 Milliarde Franken im Budgetprozess sind spürbar, zur Einhaltung der Vorgaben der

Schuldenbremse und damit des Gesetzes jedoch unumgänglich. Sachlich sind die Massnahmen grossmehrheitlich gut begründet.

Auf den Voranschlag folgen die Finanzplanjahre 2019-2021. Sie sind im Ergebnis ebenfalls praktisch ausgeglichen (2019) bis positiv (2020 und 2021). Für 2021 ist ein Überschuss von fast 1 Milliarde Franken geplant.

Hinweis zu den verwendeten Zahlen: Für die detaillierten Angaben zum Budget 2018 und den Finanzplanjahren 2019-2021 stützt sich *economiesuisse* auf die «Botschaft zum Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben und Finanzplan 2019-2021» vom 23. August 2017. Das Zahlenwerk wurde vor der Abstimmung zur Altersvorsorge 2020 erstellt und wird jeweils nicht an aktuelle Entwicklungen angepasst. Deshalb sind in den Detailzahlen Anpassungen aufgrund der Abstimmung zur Altersvorsorge 2020 bzw. von Änderungen aus Nachmeldungen und Beschlüssen jüngerer Datums nicht enthalten.

Grafik 1

Eckwerte Bundesfinanzen 2018 bis 2021

► Einnahmen und Ausgaben in Mio. CHF

VA: Voranschlag	Rechnung	VA	VA	Δ in %	FP	FP	FP	Δ in %
FP: Finanzplan	2016	2017	2018	17-18	2019	2020	2021	17-21
Finanzierungsrechnung (in Mio. Franken)								
Ordentliche Einnahmen	67 013	68 418	71 987	5.2	73 194	75 020	77 672	3.2
Ordentliche Ausgaben	66 261	68 668	71 999	4.9	73 037	74 527	76 718	2.8
Finanzierungsergebnis	752	-250	-13		156	493	954	
Ausserordentliche Einnahmen	478							
Struktureller Saldo	1 489	92	131		-63	493	954	
Volkswirtschaftliche Eckwerte (in Prozent)								
Nominales BIP-Wachstum	0.7	1.8	2.3		2.6	2.5	2.7	2.5
Reales BIP-Wachstum	1.3	1.4	1.9		2.0	1.7	1.7	1.8
Teuerung	-0.4	0.3	0.2		0.6	0.8	1.0	0.6

Quelle: Bericht zum VA 2018 mit IAFP 2019-2021 vom 23.8.2017, EFV
www.economiesuisse.ch

→ Die direkte Bundessteuer ist ein wichtiger Treiber in der Einnahmeentwicklung. Allein die Firmensteuern bringen dem Bund in den nächsten vier Jahren Mehreinnahmen von über 2 Milliarden Franken. Mit der Steuervorlage 17 soll dieses wichtige Einnahmensubstrat für den Bund gesichert werden.

Bezogen auf das Vorjahr (2017) und bereinigt um haushaltsneutrale Sonderfaktoren nehmen die Einnahmen 2018 um insgesamt 2,4 Prozent zu. Sie wachsen damit leicht stärker als das Bruttoinlandprodukt (BIP), für das ein nominelles Wachstum von 2,3 Prozent angenommen wird. Für die Jahre 2019 bis 2021 wird ebenfalls mit einer positiven Einnahmeentwicklung gerechnet. In Erwartung einer anziehenden Konjunktur sollen die Einnahmen um durchschnittlich 2,5 Prozent pro Jahr wachsen.

Treiber des Einnahmenwachstums ist vor allem die direkte Bundessteuer. Sowohl die Einnahmen aus der Einkommenssteuer wie die Erträge der Gewinnsteuer der Unternehmen sollen auf das Gesamteinnahmenwachstum bezogen überproportional zulegen. 2018 ist das Wachstum der Gewinnsteuer mit über 5 Prozent besonders stark. Im 4-Jahresdurchschnitt (2017-2021) beträgt es jährlich 3,4 Prozent. Ein solches Wachstum, das weit über der erwarteten Wirtschaftsentwicklung liegt, ist nur möglich, wenn die steuerlichen Rahmenbedingungen stimmen. Ein weiterhin attraktives Steuerumfeld zu sichern, ist

die Aufgabe der Steuervorlage 17 (SV17), die nächstes Jahr im Parlament beraten wird.

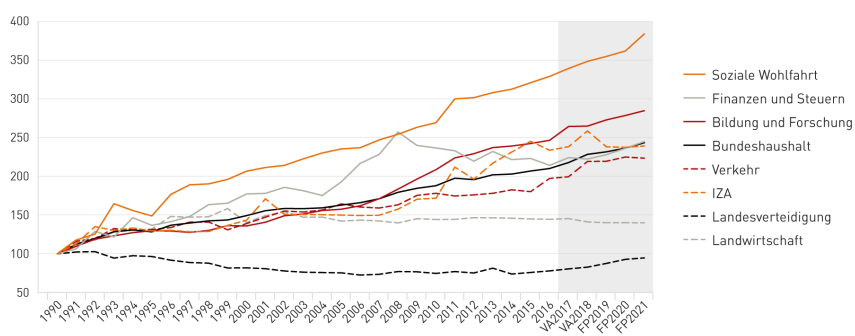
→ Die Ausgaben nehmen 2018 und Folgejahre um 2,8 Prozent zu. Schwerpunkte des Wachstums sind der Verkehr und die Landesverteidigung. Die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt steigen aufgrund der Ablehnung der Altersvorsorgereform 2020 weniger stark, als im Voranschlag 2018 ausgewiesen. Aufgrund der demografischen Entwicklung, der starken Kostendynamik im Gesundheitswesen sowie der Migration ist das Wachstum der Sozialen Wohlfahrt dennoch substanziell.

Das Ausgabenwachstum beträgt 2018 (ohne haushaltsneutrale Sondereffekte) 2,8 Prozent. Es ist damit höher als das BIP-Wachstum und liegt auch über dem Einnahmenwachstum. In Prozenten ebenso wie nominell in Franken ist das Wachstum beim Verkehr mit Abstand am grössten (+9,8 Prozent bzw. 900 Millionen). Der Grund dafür ist die Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds NAF, der wie schon der im Vorjahr geschaffene Bahninfrastrukturfonds zu einem substantiellen Anstieg der Ausgaben (und teilweise auch der Einnahmen aufgrund von Steuer- und Abgabeerhöhungen) führt. Die Verkehrsausgaben würden sogar noch stärker wachsen (+13 Prozent), wenn der Vorschlag des Bundesrates, einen Teil der frei gewordenen AHV-Mittel für den BIF zu verwenden, in der Wintersession vom Parlament angenommen wird. Ein weiterer Wachstumsbereich, insbesondere über die 4-jährige Finanzplanperiode betrachtet, ist die Landesverteidigung (+ 4,1 Prozent p.a.). Das mit 2,7 Prozent (2018) bzw. 3,1 Prozent (2017-2021) veranschlagte Wachstum der Ausgaben der Sozialen Wohlfahrt ist zu hoch, weil in den Planzahlen Zusatzmittel für die AHV enthalten sind, die nach der Ablehnung der Reform der Altersvorsorge 2020 entfallen. Während die Ausgaben des Bundes für die Invalidenversicherung um fast eine Milliarde sinken (Wegfall der MWST-Zusatzfinanzierung), steigen die Ausgaben für die Krankenversicherung (individuelle Prämienvergünstigung) und die Ergänzungsleistungen mit jeweils über 3 Prozent wie schon in den Vorjahren überproportional.

Grafik 2

Ausgabenwachstum 1990-2021

► Entwicklung indexiert (1990=100)

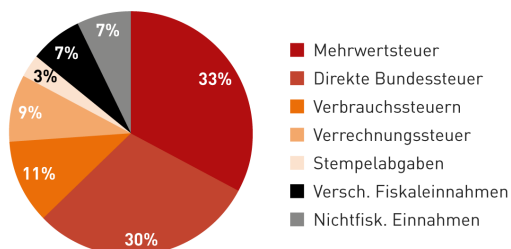


Quelle: Finanzberichte, EFV
www.economiesuisse.ch

Grafik 3a

Einnahmen 2018

► Anteil am Bundeshaushalt in Prozent

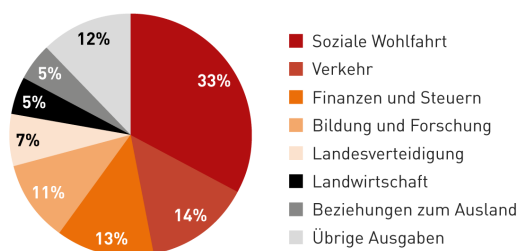


Quelle: Bericht zum VA 2018 mit IAFP 2019-2021 vom 23.8.2017, EFV
www.economiesuisse.ch

Grafik 3b

Ausgaben 2018

► Anteil am Bundeshaushalt in Prozent



Quelle: Bericht zum VA 2018 mit IAFP 2019-2021 vom 23.8.2017, EFV
www.economiesuisse.ch

→ Im Voranschlag 2018 nehmen die Investitionsausgaben als Folge der Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds sowie des Netzzuschlagsfonds markant zu. Der Vorwurf, dass die Schuldenbremse die Investitionstätigkeit behindert, trifft nicht zu. Dies zeigt die Entwicklung der letzten Jahre klar.

Investitionen trotz Schuldenabbau

Als Vorwurf an die Schuldenbremse wird immer wieder vorgebracht, dass sie Investitionen systematisch vernachlässigt. Die Schuldenbremse soll für eine angeblich schwache Investitionstätigkeit des Bundes verantwortlich sein.

Dass dem nicht so ist, beweist die Entwicklung der Investitionen im Voranschlag 2018 und in den Folgejahren. Im Vergleich zu 2017 nehmen die Investitionsausgaben um fast 20 Prozent zu. Die Investitionen im Verkehrs- und Energiebereich (NAF und Netzzuschlagsfonds) steigen am stärksten. Ein weiteres Investitionswachstum findet beim Rüstungsmaterial, bei der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Bildung und Forschung sowie bei den zivilen und militärischen Bauten statt. Der Anteil der Investitionen an den Bundesaussgaben steigt von 13 Prozent auf über 15 Prozent. In den kommenden Jahren bleibt er stabil auf diesem Niveau.

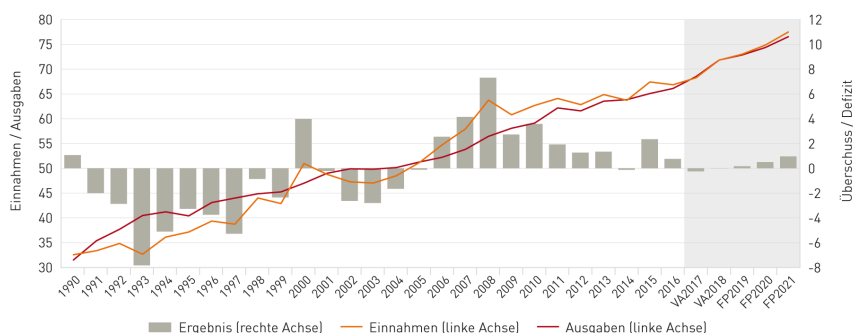
Die Investitionsentwicklung der letzten Jahre zeigt, dass der Bund kontinuierlich und auf hohem Niveau investiert. Die Schuldenbremse hemmt die Investitionstätigkeit nicht. Wo Investitionsspitzen entstehen, werden im Rahmen der Schuldenbremse Sonderlösungen geschaffen. Dies ist vor allem im Verkehrsbereich geschehen mit den drei Fonds FinöV, BIF und NAF. Die Einzahlungen, die der Bund in diese Fonds tätigt, unterliegen der Schuldenbremse. Die Auszahlungen aber werden ausserhalb getätigt, was punktuell hohe Ausgaben ermöglicht, ohne die übrigen, ordentlichen Ausgaben des Bundes zu verdrängen.

Der Bundesrat hat die Frage der Investitionen im Rahmen eines Berichts über Handlungsoptionen im Tiefzinsumfeld und mit Berücksichtigung der Frankenstärke untersucht (Postulat Graber 15.3017). Geprüft wurde beispielsweise der Vorschlag, das aktuell günstige Zinsumfeld zu nutzen und neue Schulden für zukunftssträchtige Investitionen aufzunehmen. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die volkswirtschaftlich nötigen und rentablen Investitionen ohne Sonderfinanzierung getätigt werden können. Die laufenden Einnahmen reichen dafür. Eine durch das reguläre Budget gesteuerte, kontinuierliche Investitionstätigkeit ist nicht nur Garant für eine nachhaltige Finanzierung, auch die Folgekosten der Investitionen sind so besser steuerbar. Sonderlösungen, so das Fazit des Bundesrats, sind nicht erforderlich.

Grafik 4

Bundeshaushalt 1990 bis 2021

► Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungsergebnis in Mia. CHF



Quelle: Finanzberichte, EFV
www.economiesuisse.ch

Massnahmen Voranschlag 2018

→ Das Parlament hat Vorlagen des Bundesrats in der Vergangenheit wiederholt aufgestockt (so bei der Altersvorsorge 2020, der Landesverteidigung und beim NAF). Weil die Ausgaben die Einnahmen überstiegen, musste der Bundesrat Korrekturen anbringen. Massnahmen von einer Milliarde Franken waren nötig, um den Voranschlag 2018 in Einklang mit den Vorgaben der Schuldenbremse zu bringen. Weder der Bundesrat noch das Parlament dürfen ein Budget beschliessen, das gegen die Schuldenbremse verstösst.

Entlastungsmassnahmen

Schwerpunkt des Voranschlags sind die vom Bundesrat getroffenen Entlastungsmassnahmen. Sie sind die Folge von Mehrbelastungen, die das Parlament bei verschiedenen Vorlagen beschlossen hat. Die Massnahmen entlasten den Bundeshaushalt in den Jahren 2018 bis 2020 um rund 1 Milliarde Franken.

Teuerungskorrekturen

Die umfangreichste Massnahme umfasst eine nachträgliche Anpassung von Ausgaben an die schwache bzw. negative Teuerungsentwicklung der letzten Jahre. Die Teuerungskorrektur betrifft verschiedene Bereiche und beträgt rund 3 Prozent.

Im Fokus dieser Anpassung stehen Bereiche mit mehrjährigen Finanzrahmen. Die Ausgaben folgen hier grundsätzlich einem im Voraus festgelegten Pfad, dem auch Teuerungsannahmen unterlegt werden. Dies ist so bei der Landwirtschaft, der Internationalen Zusammenarbeit, der Bildung und Forschung und bei der Landesverteidigung. Die Ausgaben dieser Bereiche sind grossmehrheitlich nur schwach gebunden. Im Gegensatz dazu werden die Ausgaben in Aufgabengebieten mit weitgehend gebundenen Ausgaben laufend an die Teuerung angepasst (siehe Box).

Teuerung im Eigenbereich

Weiter kürzt der Bundesrat Ausgaben im Eigenbereich, d.h. bei der Bundesverwaltung. Die Kürzungen betragen 150 Millionen, was einer Teuerungskorrektur von 3 Prozent entspricht. Der Eigenbereich trägt somit verhältnismässig gleich hohe Korrekturen wie der Transferbereich. Betroffen sind die Sach- und Betriebsausgaben der Bundesverwaltung sowie die Investitionen. Eher geschont wird der Personalaufwand.

Gezielte Kürzungen in verschiedenen Aufgabengebieten

Die dritte Massnahme sind gezielte Kürzungen in Bereichen, in denen die Ausgaben in den letzten Jahren überdurchschnittlich stark gewachsen sind. Das trifft insbesondere für die Internationale Zusammenarbeit, den Verkehr (Einlagen in die Verkehrsfonds) und die Landesverteidigung zu. Auch bei den Bundesbauten und der ETH will der Bundesrat etwas weniger als geplant ausgegeben. Kleinere Kürzungen betreffen u.a. die Qualitätssicherung Milch, Skyguide oder die Altlastensanierung. Wird die für 2018 vom Bundesrat vorgeschlagene Aufstockung der Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (+295 Millionen) vom Parlament unterstützt, würden die Kürzungen im Verkehrsbereich erst ab 2019 umgesetzt.

Alle Massnahmen zusammen führen bei zwei Aufgabengebieten zu einem gegenüber dem Vorjahr nominellen, d.h. effektiven Rückgang der Ausgaben. Einerseits erhält die Landwirtschaft aufgrund der Teuerungskorrektur 3 Prozent weniger Mittel (-109 Mio.). Andererseits sollen die Ausgaben für die Internationale Zusammenarbeit um 1,8 Prozent (bzw. 66 Mio.) sinken. Die restlichen Aufgaben erhalten gleich viele (Bildung und Forschung) oder mehr Mittel als letztes Jahr (Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Landesverteidigung).

→ Das Parlament hat dem Bundesrat den Auftrag erteilt, eine Teuerung nur dann auszugleichen, wenn sie tatsächlich anfällt. In den letzten Jahren haben verschiedene Bereiche von zu hohen Teuerungsannahmen profitiert. Ein Teuerungsausgleich wurde gewährt, obwohl effektiv gar keine Teuerung vorhanden war. Ein Teil des ungeplanten realen Ausbaus gewisser Bereiche soll 2018 korrigiert werden.

Teuerung: zu hohe Annahmen in der Vergangenheit

Eine vom Parlament überwiesene Motion (Motion Dittli 16.3705) fordert den Bundesrat auf, eine Teuerung nur dann auszugleichen, wenn sie tatsächlich anfällt. Bisher wurden die Teuerungsannahmen bei mehrjährigen Finanzbeschlüssen wie Zahlungsrahmen oder Verpflichtungskrediten unabhängig von der tatsächlichen Teuerung umgesetzt.

Die Teuerungsentwicklung war in den letzten Jahren schwach bis negativ. Für die Ausgabenentwicklung einzelner Bereiche wurden jedoch durchwegs positive Teuerungsannahmen getroffen. Als Folge der überschätzten Teuerung resultierte in den betroffenen Bereichen ein ungeplanter Ausgabenausbau. Auch 2018 wird in den Zahlungsrahmen mit einer vermutlich zu hohen Teuerung von 0,8 Prozent gerechnet. Basierend auf den aktuellen Prognosen wird die Teuerung lediglich 0,2 Prozent betragen.

Die Teuerungsannahmen des Bundes basieren mehrheitlich auf dem Landesindex der Konsumentenpreisen (LIK). Kumuliert dürfte die effektive LIK-Teuerung in den Jahren 2009 bis 2018 einen negativen Wert von -1,3 Prozent aufweisen. Im gleichen Zeitraum wurde für die Finanzplanung eine Teuerung von insgesamt 14 Prozent angenommen. Die zu hohe Teuerung wurde in der Vergangenheit verschiedentlich korrigiert. Nach der Teuerungskorrektur von 3 Prozent in 2018 besteht noch immer ein realer Ausgabenausbau von rund 2 Prozent, der nicht geplant war und einzig der zu hohen Teuerungsannahme geschuldet ist.

Anders als viele Ausgaben reagieren die Einnahmen laufend auf die Teuerung. Die Einnahmeentwicklung folgt dem nominellen BIP, das seinerseits Abbild der realen Wirtschaftsentwicklung und der Teuerung ist. Bei einer tieferen Teuerung entwickeln sich die Einnahmen schwach; dies trifft insbesondere auf die volumenmässig bedeutende Mehrwertsteuer zu. Werden im Nachhinein die Ausgaben um die effektive Teuerung korrigiert, ist dies deshalb nicht nur richtig, um einen realen ungewollten Ausbau zu verhindern, sondern auch, um auf den teuerungsbedingten Rückgang der Einnahmen Rücksicht zu nehmen.

Grafik 5

Entlastungsmassnahmen VA 2018 gegenüber FP 2018-2020

► in Mio. CHF

Teuerungskorrektur	520
Internationale Zusammenarbeit	
Bildung und Forschung	
Landwirtschaft	
Landesverteidigung	
Kürzungen Eigenbereich	150
Gezielte Kürzungen	290
Internationale Zusammenarbeit	
Landesverteidigung	
Verkehr	
Bauten	
Diverse Kürzungen und Verzicht	
Total	960

Quelle: Bericht zum VA 2018 mit IAFP 2019-2021 vom 23.8.17, EFV
www.economiesuisse.ch

Ablehnung der AHV-Reform verändert Ausgangslage

→ Die Reform der Altersvorsorge hätte für den Bund Mehrausgaben im hohen dreistelligen Millionenbereich zur Folge gehabt. Der Bundesrat hat die Mehrausgaben im Budget berücksichtigt, muss sie nun jedoch nicht tätigen. Ein Spielraum von 442 Millionen wird frei. Mit Blick auf kommende Projekte sollen die Mittel nicht verwendet werden sondern 2018 regulär in den Schuldenabbau fliessen.

Der ablehnende Volksentscheid vom 24. September 2017 zur Reform der Altersvorsorge hat auch Auswirkungen auf die Bundesfinanzen. Sowohl der Voranschlag wie der Finanzplan bis 2021 enthalten Mehrausgaben für die AHV, die mit Annahme der Reform wirksam geworden wären. Durch die Ablehnung wird der Voranschlag um rund 442 Millionen Franken entlastet.

Die Reform der Altersvorsorge hätte insbesondere in zwei Punkten Auswirkungen auf den Bundehaushalt gehabt. Erstens hätte der Bund auf seinen Anteil am sogenannten Mehrwertsteuer-Demografieprozent (17 Prozent) verzichten müssen. Das Demografieprozent wäre künftig in voller Höhe direkt in die AHV geflossen. Der Bund hätte die weggefallenen Einnahmen durch Geld aus dem allgemeinen Bundeshaushalt ersetzen müssen. Mittel in der Höhe von 500 bis 700 Millionen Franken wären für andere Aufgaben nicht mehr zu Verfügung gestanden. Durch die Ablehnung verfügt der Bund weiterhin über seinen 17-Prozent-Anteil am Demografieprozent. Damit deckt er einen Teil seines Beitrags, den er an die AHV leistet (siehe Box AHV).

Zweitens hätte der mit der Reform erfolgte Rentenausbau mittel- bis langfristig erhebliche Mehrausgaben zur Folge gehabt. Die Mehrausgaben hätten nicht nur die AHV betroffen, sondern auch den Bund. Zwar wäre der Bundeshaushalt durch die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre kurzfristig entlastet worden. Die AHV wäre aber gleichzeitig leistungsseitig ausgebaut worden. Die dadurch entstehenden Mehrausgaben hätten die Einsparungen bereits ab 2026 wieder übertroffen, weil die Babyboomer dann das Rentenalter erreichen und die AHV-Ausgaben ab diesem Zeitpunkt stark ansteigen werden. Da der Bundesbeitrag an die AHV-Ausgaben gekoppelt ist, hätte der Bund die Mehrausgaben in voller Höhe mitfinanzieren müssen.

In Zahlen hat die Ablehnung der Altersvorsorgereform für den Bundeshaushalt folgende Auswirkungen:

1. Der Bund behält seinen Anteil von 17 Prozent an den Einnahmen des Mehrwertsteuer-Demografieprozents und finanziert damit wie bisher einen Teil seines AHV-Beitrags; es müssen keine zusätzlichen Mittel aus dem Bundehaushalt aufgewendet werden (Minderausgaben von 500 Millionen Franken)
2. Weil das Frauenrentenalter nicht auf 65 Jahre erhöht wird, wird die AHV nicht entlastet; es fällt die kurzfristige Reduktion des Bundesbeitrags an die AHV weg (Mehrausgaben von 50 bis 80 Millionen Franken)

Kleinere finanzielle Auswirkungen ergeben sich zudem bei den Ergänzungsleistungen. Die geplante höhere Mehrwertsteuer wäre vollständig der AHV zugute gekommen; der Verzicht auf diese Erhöhung ist für den Bundhaushalt entsprechend neutral. In der Summe ergeben sich für den Bund Minderausgaben von 442 Millionen Franken (0,6 Prozent der Ausgaben). Um diesen Betrag erhöht sich das Finanzierungsergebnis bzw. der strukturelle Überschuss.

Das Parlament muss nun entscheiden, was mit dem höheren Überschuss geschieht. Der Bundesrat schlägt vor, einen Teil der von der AHV nicht beanspruchten Mittel dem Bahninfrastrukturfonds zukommen zu lassen (295 Millionen). Der Rest soll regelkonform in den Schuldenabbau fliessen. Für kommende Reformen (SV17, Ehepaarbesteuerung, Kauf Kampfflugzeuge) soll auf diese Weise finanzpolitischer Spielraum geschaffen werde. Die Finanzkommission des Nationalrats hat vorgeschlagen, die Gelder wie mit der Altersvorsorgereform beabsichtigt in die AHV zu leiten, da diese künftig auf eine Zusatzfinanzierung angewiesen sein würde. Für ein solches Vorgehen müsste jedoch erst noch eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

→ Nicht nur Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Steuerzahler (über die Mehrwertsteuer), sondern auch der Bund leistet einen Beitrag an die AHV. Der Beitrag des Bundes ist direkt an die AHV-Ausgaben gekoppelt. Steigen diese, steigen auch die Zahlungen des Bundes. Dieses Beitragsregime hat einen starken Verdrängungseffekt auf übrige Ausgaben, weil die AHV-Ausgaben überproportional stark wachsen. Im Interesse einer ausgewogenen Mittelzuteilung sollte bei der Neuauflage der Altersvorsorgereform eine bessere Lösung für die AHV-Finanzierung des Bundes gefunden werden.

AHV: der Bund zahlt mit

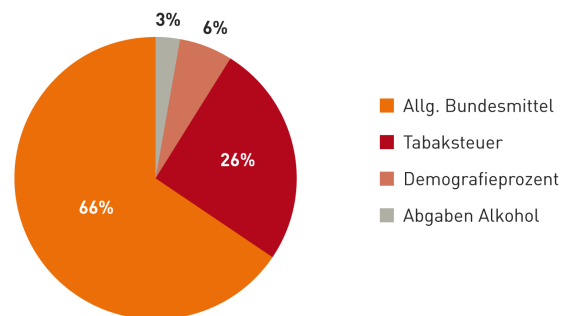
Die Beiträge an die Soziale Wohlfahrt und vor allem an die AHV stellen die grössten gebundenen Ausgaben des Bundes dar. Gemäss Gesetz finanziert der Bund jährlich 19,55 Prozent der AHV-Ausgaben. Das entspricht einem Betrag von 8,5 Milliarden Franken (2017). Steigen die AHV-Ausgaben, steigt auch der Beitrag des Bundes. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird vor allem für das nächste Jahrzehnt mit einer starken Zunahme der AHV-Ausgaben gerechnet.

Der Bund finanziert seinen Beitrag zu zwei Dritteln aus dem allgemeinen Bundeshaushalt – d.h. er verwendet dafür Steuereinnahmen, die nicht für spezielle Zwecke gebunden sind und grundsätzlich allen Aufgaben zukommen. Einen Drittel deckt der Bund durch Spezialfinanzierungen. Es handelt sich zum einen um die Einnahmen aus der Tabak- und Spirituosensteuer, zum andern behält der Bund 17 Prozent der Einnahmen aus dem sogenannten Mehrwertsteuer-Demografieprozent zurück.

Das Demografieprozent ist ein Prozentpunkt der Mehrwertsteuer, das seit 1999 zur Abfederung der finanziellen Konsequenzen der demografischen Entwicklung erhoben wird. Die Einnahmen kommen ausschliesslich der AHV zugute. 83 Prozent fliessen direkt in die AHV. 17 Prozent gehen an den Bund. Dies aus der Überlegung, dass der Bund durch die Koppelung seines Beitrags an die AHV-Ausgaben ebenfalls von der demografischen Entwicklung betroffen ist. Der Bund darf die Mittel aus dem Demografieprozent ausschliesslich für die Deckung seines AHV-Beitrags verwenden.

Die Zusammensetzung des Bundesbeitrages an die AHV

► 2016



Quelle: Rechnung 2016, EFV
www.economiesuisse.ch

Die Reform der Altersvorsorge hätte dieses Beitragsregime geändert. Der Bund hätte seinen Anteil am Demografieprozent verloren und diese Einnahmen aus Mitteln aus dem allgemeinen Bundeshaushalt ersetzen müssen. Die neue Lösung hätte das Problem der gebundenen Ausgaben im Bundeshaushalt noch verschärft: es hätte künftig noch weniger Geld zur freien Verfügung gestanden. Der Verdrängungseffekt der gebundenen Ausgaben auf Aufgabengebiete ohne privilegierte Ausgabenbindungen hätte sich noch verstärkt.

Die Neuauflage der Reform der Altersvorsorge bietet die Möglichkeit, eine bessere Lösung zu finden. Wie bei der Invalidenversicherung sollten die Haushalte entflochten werden. Der Bundesbeitrag sollte sich nicht mehr an den AHV-Ausgaben orientieren (die vom Bund direkt nicht steuerbar sind), sondern an den Einnahmen der Mehrwertsteuer. Der Bundesrat hatte eine solche Lösung in der Vernehmlassung zur Altersvorsorgereform vorgeschlagen. Das Problem der gebundenen Ausgaben würde damit entschärft. Der Verdrängungseffekt, der von der mit Abstand grössten gebundenen Ausgabe des Bundes auf andere Ausgaben und Aufgabengebiete ausgeht (Bildung und Forschung, Landwirtschaft, Landesverteidigung, Entwicklungshilfe), würde reduziert und der Bundeshaushalt stabilisiert.

Kommentar und Position economiesuisse

→ Das Parlament hat es im Rahmen der Budgetberatung in der Wintersession in der Hand, einen Beitrag für künftig wichtige Vorlagen zu leisten, indem es die freien Mittel jetzt nicht verplant. Ein massvolles Ausgabenwachstum, das auf Prioritäten fokussiert, ist entscheidend, sollen Projekte wie der Kauf neuer Kampfflugzeugen oder die Reform der Ehegattenbesteuerung realisiert werden.

Neben den vom Bundesrat vorgeschlagenen Ausgabenkorrekturen von 1 Milliarde Franken prägt der unerwartete Geldsegen aus der Ablehnung der Altersvorsorge 2020 die Budgetdiskussion. Für die Verwendung der freigewordenen Mittel liegen unterschiedliche Vorschläge auf dem Tisch. Gemäss Vorgaben der Schuldenbremse müssen die Überschüsse in den Schuldenabbau fliessen. Der Bundesrat möchte einen Teil des Geldes zur Aufstockung der Einlage in den Bahninfrastrukturfonds verwenden. Die Finanzkommission des Ständerats schliesst sich diesem Vorschlag mehrheitlich an. Die Finanzkommission des Nationalrats wiederum lehnt den Vorschlag ab und will den gesamten Überschuss in die AHV leiten.

economiesuisse orientiert sich an den ursprünglichen Budgetbeschlüssen des Bundesrats. Die frei gewordenen Mittel aus der Ablehnung der Altersvorsorgereform ändern grundsätzlich nichts an der Ausgangslage. Der Spielraum ist frei zu halten und, wie es das Gesetz vorsieht, dem Schuldenabbau zuzuführen.

Konkret empfiehlt economiesuisse, in der Budgetberatung wie folgt zu verfahren:

- Das Budget 2018 ist grundsätzlich in der vom Bundesrat ursprünglich beschlossenen Form umzusetzen.

Die Kürzungen, die der Bundesrat vorschlägt, sind gut legitimiert und notwendig, um die Anforderungen der Schuldenbremse im aktuellen Planungszeitraum zu erfüllen. Selbst wenn sich das Bild mit der Ablehnung der Altersvorsorge 2020 verändert hat: der Bund braucht finanzielle Spielräume und muss diese jetzt schaffen, um verschiedene grössere Projekte, die in den nächsten Jahren geplant sind, umzusetzen. Zu den Projekten gehört an erster Stelle die Steuervorlage 17. Diese wird sich im Gegensatz zu den anderen Projekten selbst finanzieren – das Wachstum der Firmensteuereinnahmen beträgt bis 2021, also dem Jahr, in dem die Steuervorlage spätestens in Kraft treten muss, 2 Milliarden Franken. Ein Betrag, der mehr als doppelt so hoch ist, als das, was die Steuervorlage den Bund kurzfristig kosten wird. Weitere Projekte, beide mit Preisschildern in Milliardenhöhe, sind die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und die Reform der Ehepaarbesteuerung. Eine grosse Zahl kleinerer Vorhaben steht zudem im Raum. Werden die Ausgaben bereits heute auf einen Pfad gelenkt, der dank angepasstem Wachstum dazu führt, dass finanzielle Spielräume dereinst vorhanden sind, wird das die Umsetzung der Vorhaben massgeblich vereinfachen. Heute Prioritäten setzen hilft, die Prioritäten von morgen umzusetzen. Mit anderen Worten: das Budget, wie es der Bundesrat geplant hat, ist grundsätzlich ohne Abstriche zu beschliessen. Die getroffenen Korrekturen an den Ausgaben sind sodann auch in den Finanzplanjahren bis 2021 weiterzuführen.

- Die aufgrund der Ablehnung der Reform der Altersvorsorge nicht benötigten Mittel sind frei zu halten und vollumfänglich für den Schuldenabbau zu verwenden. Dadurch kann nicht nur der Bundeshaushalt dauerhaft entlastet werden. Es wird auch ein Zeichen gegen das problematische Wachstum der gebundenen Ausgaben

gesetzt.

Weil der Bundesrat für das Budget mit der Annahme der Altersvorsorge 2020 gerechnet hatte, fragt sich, was mit den durch die Ablehnung der Reform frei gewordenen Mitteln von 442 Millionen Franken geschieht. Der Bundesrat will einen Teil davon in den Bahninfrastrukturfonds leiten. Nach einer anderen Idee sollen die Gelder dennoch der AHV zukommen. *economiesuisse* lehnt beide Vorschläge ab. Nicht nur gilt es, wie oben dargestellt, das Ausgabenwachstum für die Schaffung künftiger Spielräume zu dämpfen. Die neue Ausgangslage trägt auch dazu bei, den Schuldenabbau fortzusetzen. Weniger Schulden helfen dem Bund, Zinskosten zu sparen. Dank des Schuldenabbaus konnte seit der Einführung der Schuldenbremse ein beträchtlicher finanzieller Spielraum von 850 Millionen Franken geschaffen werden. Dieses Geld steht dauerhaft zur Verfügung. Es hilft, neue Projekte zu verwirklichen, und gibt Flexibilität und Sicherheit. Der Schuldenabbau zahlt sich doppelt und dreifach aus.

Die Verwendung der Mittel für die AHV wäre das falsche Signal. Das geplante Beitragsregime der Altersvorsorgereform hätte den Bund erheblich belastet und namentlich zu neuen gebundenen Ausgaben im hohen dreistelligen Millionenbereich geführt. Die Mittel hätten an anderen Orten gefehlt; z.B. bei der Bildung und Forschung, der Landwirtschaft oder der Landesverteidigung. Die notwendige Neuauflage der Reform gibt nun die Möglichkeit, eine bessere Lösung zu finden. Der Einsatz der 442 Millionen Franken für die AHV würde diese Bestrebungen unterlaufen, weil signalisiert würde, dass die problematische Lösung trotz allem umgesetzt werden kann. Das Parlament hat dem Bundesrat den verbindlichen Auftrag gegeben, die gebundenen Ausgaben, die bereits fast zwei Drittel der Bundesausgaben umfassen, zu reduzieren und auf neue gebundene Ausgaben zu verzichten (Motion 17.3259). Die Konsequenz aus diesem Auftrag ist, dass die frei gewordenen Mittel auch frei gehalten werden und 2018 regelkonform in den Schuldenabbau fliessen.

- Der verbleibende Spielraum von ungefähr 100 Millionen kann für gezielte Massnahmen mit volkswirtschaftlich optimaler Wirkung eingesetzt werden. Der BFI-Bereich steht hierbei im Vordergrund.

Normalerweise scheint es angezeigt, einen gewissen Spielraum – einen „Puffer“ – zu erhalten: nur weil Geld da ist, muss man es nicht ausgeben. Unter der Voraussetzung, dass das Budget bzw. die Entlastungsmassnahmen umgesetzt und die zusätzlichen 442 Millionen Franken wie dargestellt frei gehalten werden, erscheint es aktuell vertretbar, den verbleibenden Überschuss einzusetzen und Aufstockungen vorzunehmen. Diese sollten jedoch gezielt sein.

Im Vordergrund steht für *economiesuisse* der Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI), der einen wichtigen Grundpfeiler des wirtschaftlichen Erfolgs darstellt. Als Land ohne natürliche Ressourcen hat es die Schweiz verstanden, einen führenden Bildungs- und Forschungsplatz aufzubauen. Die ETH liegt dabei an der Spitze und nimmt als Leuchtturm national und international eine wichtige Vorreiterrolle ein.

Die Qualität der Schweizer Bildung und Forschung ist herausragend und die Innovation ein Schlüssel für den Fortschritt. Um den wirtschaftlichen Erfolg und damit den Wohlstand weiterzuführen, sind die Ausbildung von Fachkräften, eine starke Forschung und den Transfer von Wissen zentral. Angesichts der Herausforderungen für den Forschungs- und Arbeitsplatz Schweiz macht deshalb ein gezieltes und effizientes Aufstocken der Mittel für Bildung und Forschung volkswirtschaftlich Sinn. *economiesuisse* schlägt vor, das Wachstum bei den Bildungsausgaben zu glätten und dem Bereich für 2018 zusätzlich 86 Millionen aus dem verbleibenden Überschuss von ungefähr 100 Millionen zur Verfügung zu stellen. Die Mittel sind mehrheitlich für den ETH-Bereich zu verwenden, sodann für die kantonalen Universitäten, die Fachhochschulen und die KTI.

→ Die Schuldenbremse braucht nicht angepasst zu werden – dies ist die Schlussfolgerung einer vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe, die diesen Sommer die Frage der Weiterentwicklung der Schuldenbremse geprüft hat. Auch für die AHV sollte eine Schuldenbremse geschaffen werden. Bis eine solche eingeführt ist, sollen die Überschüsse des Bundes weiterhin in den Schuldenabbau fliessen (und nicht z.B. der AHV zukommen).

Expertengruppe Schuldenbremse: Überschüsse des Bundes für die AHV nur unter Bedingungen

Eine Expertengruppe hat sich im Zusammenhang mit der Prüfung von Anpassungen an der Schuldenbremse mit der Frage der Verwendung von Überschüssen (u.a. für die AHV) auseinandergesetzt. Weil es in den letzten Jahren immer wieder zu unvorhergesehenen Überschüssen gekommen ist, wird von verschiedenen Seiten gefordert, diese für andere Zwecke als den Schuldenabbau zu verwenden.

Für die Expertengruppe gibt es aktuell keinen Anlass, Änderungen vorzunehmen – weder an der Schuldenbremse selbst noch an der Art und Weise der Verwendung von Überschüssen. So hat das Eidgenössische Finanzdepartement in diesem Jahr neue Mechanismen eingeführt, die dazu führen sollen, dass es in Zukunft grundsätzlich zu weniger unerwarteten Überschüssen kommt. Dies, weil die Ausgaben flexibler budgetiert werden können und bei den Einnahmeschätzungen methodische Verbesserungen vorgenommen wurden, die Prognosefehler reduzieren. Falls es in den nächsten Jahren dennoch zu «nachhaltigen und beträchtlichen» Budgetunterschreitungen kommen sollte, stellt dies gemäss Expertengruppe ein Zeichen für eine zu hohe Steuerbelastung dar. Tiefere Steuern wären demnach einer Erhöhung der Ausgaben vorzuziehen.

Sollte die Verwendung von Überschüssen für Zwecke anders als den Schuldenabbau dennoch politisch gewünscht sein, dann würde dafür gemäss Expertengruppe einzig die AHV in Frage kommen. Gemäss den Experten ist diese Variante ausschliesslich unter der Voraussetzung, dass die AHV ebenfalls über eine Schuldenbremse verfügt, gerechtfertigt. Denn nur dann könnten Überschüsse dazu beitragen, eine aufgrund der Demografie drohende Verschuldung der AHV zu verhindern oder zu verringern. Ohne Schuldenbremse würde das strukturelle Problem der AHV durch zusätzliche Mittel nur verdeckt und das Verschuldungsproblem würde sich mangels Gegenmassnahmen noch verschlimmern. In diesem Fall, so die Expertengruppe, würde die Verwendung von Überschüssen für die AHV die Schuldenbremse faktisch aufweichen.
