

Budget 2006 und Finanzplan 2007 bis 2009

Drohende Ausgabenflut wegen unkontrollierten Sozialwerken

14. November 2005 Nummer 41 6. Jahrgang

dossierpolitik

Finanzierungsautomatismen für AHV und IV blähen Ausgaben auf

Das Wichtigste in Kürze

Das Budget 2006 erfüllt auf dem Papier mit einem Defizit von 680 Mio. Franken die Vorgaben der Schuldenbremse. In den Finanzplanjahren 2007 bis 2009 sieht der Bund schwarze Zahlen vor. Kumuliert werden die Vorgaben der Schuldenbremse unterschritten. Auf den zweiten Blick erkennt man jedoch, dass die Ausgaben 2007 bis 2009 sprunghaft zunehmen. Im Jahr 2009 wird die Marke von 60 Mrd. Franken erreicht. Damit wachsen die Ausgaben gegenüber 2005 um 8 Mrd. Franken. Noch dynamischer sollen die Einnahmen zulegen. Die Ausgabenflut wird insbesondere angetrieben durch zweckgebundene Einnahmen und Anteile für die Sozialwerke, vor allem die IV, die zum Teil massiv erhöht werden sollen.

Position von economiesuisse

Während sich das Budget 2006 einigermaßen innerhalb der erforderlichen Leitplanken bewegt, droht im Finanzplan 2007 bis 2009 ab 2008 die Ausgabendisziplin erneut zu entgleisen. Verantwortlich dafür sind hauptsächlich Finanzierungsautomatismen zugunsten der Sozialversicherungen und der grossen Bahnprojekte. Hinzu kommen mögliche massive ausserbudgetierte Mehrbelastungen etwa durch die Sanierungsanliegen der Pensionskassen von Post und SBB, ein familien- und sozialpolitisches Wunschkonzert und den Ausbau für den Agglomerationsverkehr. Der Hinweis auf die Konformität mit der Schuldenbremse blendet die negative Dynamik in Richtung einer höheren Staats- und Fiskalquote aus. Um diese Ausgabendynamik zu brechen, sind ausgabenseitig entlastende Strukturreformen in den kostenträchtigen bzw. dynamischsten Bundesaufgabenbereichen wie Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Bildung und Landwirtschaft absolut zentral. Höchste Priorität hat kurzfristig eine einschneidende Reform der 5. IV-Revision.

Der Voranschlag 2006 rechnet mit einem realen Wirtschaftswachstum von 1,8 Prozent, einer Teuerung von 1,1 Prozent und einem leichten Anziehen der Zinssätze. Die kurzfristigen und langfristigen Sätze sollen im Jahresdurchschnitt 1,0 bzw. 2,7 Prozent erreichen. Die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 wurden im Voranschlag 2006 umgesetzt. Die Anforderungen der Schulden-

bremse, unter Berücksichtigung des entlastenden Abbaupfades, sind erfüllt. Geschätzte Einnahmen von 52,2 Mrd. Franken, 1,4 Mrd. Franken mehr als im Budget des Vorjahres, und Ausgaben von 52,9 Mrd. Franken (+0,3 Mrd. Franken) führen zu einem um 1,1 Mrd. Franken tieferen Fehlbetrag von 0,7 Mrd. Franken (siehe unten stehende Tabelle).

Voranschlag 2006 im Überblick

Finanzrechnung	In Millionen Franken			V 2005/ V 2004 (%)
	V 2006	V 2005	R 2004	
Ausgaben	52'854	52'547	50'285	0,6
Einnahmen	52'157	50'749	48'629	2,8
Ergebnis	-697	-1'798	-1'656	-61,2

V = Voranschlag R = Rechnung

Bremsspuren bei den Ausgaben

Das Wachstum der Ausgaben beträgt im Vergleich zum Voranschlag 2005 0,6 Prozent und liegt damit unter der angenommenen Teuerung und unter dem geschätzten nominellen Wirtschaftswachstum von 2,9 Prozent. Dieses Ergebnis ist die Folge der beiden Entlastungsprogramme sowie der Aufgabenverzichtsplanung. „Eine tiefere Wachstumsrate der Ausgaben im Vergleich zu jener der Einnahmen ist eine notwendige Bedingung für eine nach-

haltige Gesundung des Bundeshaushalts“, wird in der Botschaft zum Voranschlag 2006 betont.

Auf die sechs ausgabenstärksten Aufgabengebiete und die Finanzausgaben entfallen 90,8 Prozent aller Bundesausgaben. Das relative Gewicht dieser Aufgabengebiete im Bundeshaushalt hat sich seit Beginn der 90er-Jahre stark verändert. Der mit Abstand schwerste Brocken ist die Soziale Wohlfahrt. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben hat seit 1990 von 21,7 auf 27,7 Prozent zugenommen (vgl. Grafik unten). Der starke

„Das relative Gewicht der Aufgabengebiete im Bundeshaushalt hat sich stark verändert. Der mit Abstand schwerste Brocken ist die Soziale Wohlfahrt. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben hat seit 1990 von 21,7 auf 27,7 Prozent zugenommen.“

Anstieg ist insbesondere auf die AHV und die Krankenversicherung sowie die Invalidenversicherung zurückzuführen. Dabei sind in den Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt die zweckgebundenen Mehrwertsteueranteile zugunsten der AHV nicht enthalten. Sie figurieren als Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen unter dem Aufgabengebiet Finanzen und Steuern. Neben der ansteigenden Schuldenlast ist dies mit ein Grund dafür, dass dieses Aufgabengebiet in den letzten Jahren anteilmässig von 13,7 auf 20,4 Prozent zugelegt hat. Die anderen Aufgabengebiete haben ihre Anteile mehr oder weniger gehalten (Verkehr, Bildung und Grundlagenforschung) oder an Gewicht verloren (vor allem Landesverteidigung, ferner Landwirtschaft sowie Beziehungen zum Ausland).

Von den Hauptaufgabengebieten weisen im Budgetjahr 2006 die Bereiche Finanzen und Steuern sowie Bildung und Grundlagenforschung mit je drei Prozent das grösste Ausgabenwachstum im Vergleich zum Vorjahresbudget

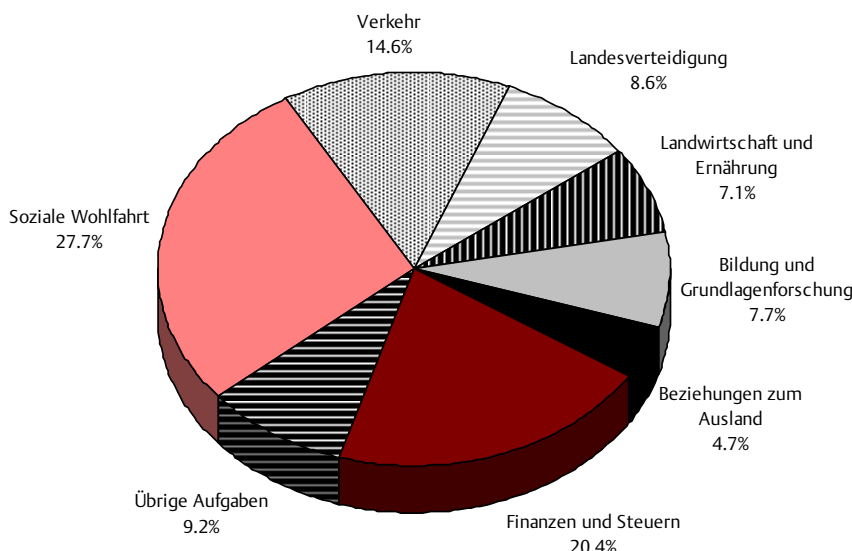
auf (vgl. Tabelle oben Anhang 1). Es folgen die Beziehungen zum Ausland (+1,0 Prozent) und die Soziale Wohlfahrt (+0,8 Prozent). Diese Bereiche legen stärker zu als die Gesamtausgaben. Weniger Mittel beanspruchen im Voranschlagsjahr die Landesverteidigung (-2,9 Prozent), der Verkehr (-2,1 Prozent) sowie Landwirtschaft und Ernährung (-1,0 Prozent).

Der Zuwachs bei Finanzen und Steuern auf 10,8 Mrd. Franken gegenüber dem Budget des Vorjahres erklärt

sich im Wesentlichen aus den Anteilen Dritter an den Bundeseinnahmen, die um 0,5 Mrd. Franken auf 6,9 Mrd. Franken steigen. Dafür verantwortlich sind Mehreinnahmen bei der direkten Bundessteuer. Die Schuldzinsen hingegen sollen dank des niedrigen Zinsniveaus um 3,9 Prozent auf 3,7 Mrd. Franken zurückgehen. Der überdurchschnittliche Ausgabenanstieg bei Bildung und Grundlagenforschung wird insbesondere durch die Bereiche Grundlagenforschung und Hochschulen verursacht. Überdurchschnittliche Mehrausgaben verzeichnen auch die Beziehungen zum Ausland, welche 2,5 Mrd. Franken beanspruchen. Die Entwicklungshilfe (1,6 Mrd. Franken) zeigt dabei mit 7,7 Prozent das stärkste Wachstum, vorab weil die Osthilfe, die bisher unter den wirtschaftlichen und politischen Beziehungen erschien, integriert wurde. Unter Ausklammerung dieses Sonderfaktors ergibt sich für die Entwicklungshilfe noch ein Wachstum von 1,1 Prozent.

Auch die Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt sollen im

Struktur der Ausgaben nach Aufgabengebieten 2006



kommenden Jahr überdurchschnittlich auf 14,7 Mrd. Franken zunehmen. Verantwortlich dafür sind in erster Linie steigende Aufwendungen für die Alters- und Invalidenversicherung, ferner die Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung sowie die Ergänzungsleistungen der IV. Rückläufig sind gemäss Voranschlag dagegen vor allem die Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung und die Flüchtlingshilfe im Inland sowie für den sozialen Wohnungsbau. Die Ausgaben für die Landesverteidigung nehmen im nächsten Jahr auf 4,6 Mrd. Franken ab. Dies ist vor allem auf die Kürzungen bei der militärischen Landesverteidigung im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 zurückzuführen. Weniger Mittel als im Vorjahresbudget sind für den Verkehr (7,7 Mrd. Franken) eingestellt. Der Rückgang bei den Strassen beträgt 120 Mio. Franken und hängt mit der Umsetzung des Entlastungsprogramms 2004 zusammen. Beim öffentlichen Verkehr belaufen sich die Kürzungen auf 46 Mio. Franken. Für die Landwirtschaft (3,8 Mrd. Franken) will der Bund im nächsten Jahr ebenfalls weniger ausgeben. Reduziert werden Stützungsmaßnahmen im Bereich von Produktion und Absatz. Rund zwei Drittel der beantragten Kredite oder knapp 2,5 Mrd. Franken werden für die Direktzahlungen eingesetzt.

Sprudelnde Einnahmen

Die Einnahmen sollen 2006 im Vergleich zum Budget 2005 um 2,8 Prozent steigen. Dies aufgrund eines relativ optimistisch geschätzten realen Wirtschaftswachstums von 1,8 Prozent und eines nominellen Wachstums von 2,9 Prozent. Bei der wichtigsten Einnahmequelle des Bundes, der Mehrwertsteuer, ist eine Zunahme um 2,1 Prozent auf 18,5 Mrd. Franken veranschlagt. Gar 11,1 Prozent Mehreinnahmen werden bei der direkten Bundessteuer (13,8 Mrd. Franken) erwartet. Dieses Ergebnis ist vor allem auf die starke Zunahme der geschätzten Einnahmen aus der Besteuerung der juristischen Personen, die 5,9 Mrd. Franken oder 26,4 Prozent mehr einbringen soll, zurückzuführen. Der Ertrag aus der Besteuerung der natürlichen Personen wird auf 8,0 Mrd. Franken (+2,0 Prozent) geschätzt.

Bei den Stempelabgaben (2,8 Mrd. Franken) werden vom nächsten Jahr an die beschlossenen Änderungen im Stempelabgabengesetz zu Mindereinnahmen von rund 70 Mio. Franken führen. Der deutliche Rückgang von 15,2 Prozent beim Vergleich der Voranschlagswerte ist laut Botschaft auch mit der Überschätzung der Einnahmen im

laufenden Jahr zu erklären. Die Verrechnungssteuer ist äusserst volatil. Angesichts der Schwierigkeiten zuverlässiger Schätzungen wird im Voranschlag ein Betrag von 3,0 Mrd. Franken eingesetzt. Diese Zahl entspricht in etwa dem Durchschnittswert der letzten 15 Jahre. Die Volatilität bei den übrigen Fiskaleinnahmen ist kleiner und ihre Zuwächse sind in der Regel nicht spektakulär. Der ausgewiesene Einnahmerückgang bei den Regalien und Konzessionen ist fast ausschliesslich auf die reduzierte Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank zurückzuführen, weil die Ausschüttungen aus dem verteilten Goldvermögen wegfallen.

Kennzahlen: Schuldenberg als Damoklesschwert

Der Einflussbereich des Bundes, gemessen an seiner Staatsquote, ist im langfristigen Vergleich seit 1990 deutlich gewachsen (vgl. Tabelle unten Anhang 1). Der geringe Ausgabenzuwachs im Budget 2006 erlaubt für dieses Jahr, die Staatsquote vorübergehend leicht zurückzufahren. Markant gestiegen ist auch die Steuerquote des Bundes.

„Man weiss noch nicht, wie verschuldet die Schweiz tatsächlich ist und welche Strategie anzugehen ist, um trotz absehbarem überproportionalem Anstieg von Ausgaben und Einnahmen die öffentlichen Finanzen auf einen nachhaltigen Kurs zu bringen.“

Nach oben gedrückt wurde sie 2005 durch die Erhöhung der LSVA und der Tabaksteuer. Trotzdem nehmen die Schulden des Bundes rasant zu. Zwar nimmt die Defizitquote wegen des geringeren Fehlbetrags 2006 in der Finanzrechnung ab. Neben den Defiziten der Finanzrechnung führten jedoch die Refinanzierung der Regiebetriebe des Bundes, der Pensionskassen des Bundes und seiner Regiebetriebe, die Vorschüsse für den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV) sowie neue Darlehen an die Arbeitslosenversicherung zu einem Anstieg der Verschuldung. Im Verhältnis zum BIP ergibt sich daraus im Zeitraum 1990 bis 2006 eine massiv höhere Verschuldungsquote. Dadurch steigt auch die Zinslast. Allein pro Tag

Finanzplan 2007–2009 (in Mio. Franken)

	2007	2008	2009	Mittlere Zunahme 2005-2009 (%)
Ausgaben	53'985	57'484	60'148	
zum Vorjahr (%)	2,1	6,5	4,6	3,4
Einnahmen	54'395	58'034	61'018	
zum Vorjahr (%)	4,3	6,7	5,1	4,7
Ergebnis	410	550	870	

muss der Bund dafür 10,2 Mio. Franken Schuldzinsen aufbringen. Dabei profitiert er vom zurzeit rekordtiefen Zinsniveau. Sonst wäre dieser Betrag deutlich höher. Die Gefahr steigender Zinsen hängt wie ein Damoklesschwert über dem Bundeshaushalt.

nicht, wie verschuldet die Schweiz tatsächlich ist und welche Strategie anzugehen ist, um trotz absehbarem überproportionalem Anstieg von Ausgaben und Einnahmen die öffentlichen Finanzen auf einen nachhaltigen Kurs zu bringen.

Offenlegung der Schuldenwirtschaft steht aus

Vor diesem Hintergrund wurde letztes Jahr im Ständerat und im Nationalrat ein Postulat mit dem Einverständnis des Bundesrats überwiesen. Darin wird der Bundesrat beauftragt, bis zur Herbstsession 2005 in einem Bericht eine Übersicht der konsolidierten Bruttoverschuldung der öffentlichen Hand umfassend und transparent darzustellen, und zwar in Zusammenarbeit mit der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz. Der Bericht soll die Verschuldung von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen sowie eine Schätzung der absehbaren Entwicklung möglichst bis 2025 und der Berücksichtigung der langfristigen demografischen Entwicklungen einschliessen. Berücksichtigt werden sollen insbesondere auch alle schuldenrelevanten Vorgänge ausserhalb der ordentlichen Finanzrechnungen (z.B. absehbare Finanzierungslücken bei Sozialversicherungen sowie absehbare bzw. geplante Sanierungsaktionen von öffentlichen Pensionskassen, Regiebetrieben und Sozialwerken). Bis jetzt hat der Bundesrat noch keinen Bericht geliefert. Deshalb weiss man noch

Der Finanzplan läuft einmal mehr aus dem Ruder

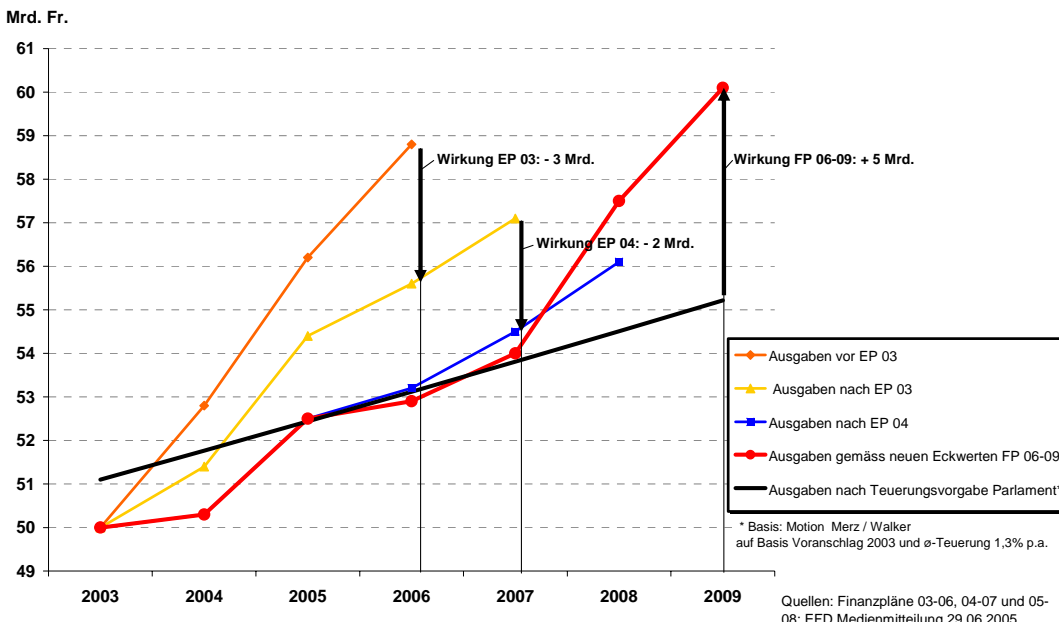
Der Finanzplan 2007 bis 2009 unterstellt für die Periode 2006 bis 2009 ein reales Wirtschaftswachstum von 1,8 Prozent, das auf einem optimistischen Konjunkturszenario beruht. Bei der Teuerung wird von 1,1 Prozent für 2006 und 1,5 Prozent für 2007 bis 2009 ausgegangen. Die langfristigen Zinssätze werden gegenüber dem für 2006 erwarteten Niveau von 2,7 Prozent auf

„Die IV alleine erklärt bis 2009 etwa die Hälfte des gegenüber der Teuerung überproportionalen Anstiegs der Ausgaben.“

3,5 Prozent steigen.

Bis 2007 verläuft die Entwicklung bei den Ausgaben relativ moderat, um 2008 und 2009 mit Zunahmen von 6,5 und 4,6 Prozent auszufern (vgl. Tabelle auf Seite 3.). In der vierjährigen Periode 2005 bis 2009 nehmen die Ausgaben um 7,6 Mrd. Franken oder durchschnittlich 3,4 Prozent pro Jahr auf 60,1 Mrd. Franken zu. Dies liegt über dem geschätzten nominellen Wirtschaftswachstum von jährlich 3,2 Prozent und hat damit eine steigende Staatsquote zur Folge. Die Mehrausgaben drohen die Entlastungsbemühungen zunichte zu machen (vgl. unten stehende Grafik).

Entwicklung der Ausgaben im Bundeshaushalt, 2003–2009



Besonders ausgeprägt ist das Ausgabenwachstum im Bereich Finanzen und Steuern (2005 bis 2009 durchschnittlich 9,6 Prozent jährlich), bedingt durch die vorgesehene Mehrwertsteuererhöhung für die Finanzierung der ausser Kontrolle geratenen IV. Die IV alleine erklärt bis 2009 etwa die Hälfte des gegenüber der Teuerung überproportionalen Anstiegs der Ausgaben. Zudem spielt auch die Zunahme der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer eine Rolle. Weil bei dieser mit erheblichen Mehreingängen gerechnet wird, erhalten auch die Kantone mehr Geld. Nicht zu vergessen sind die Schuldzinsen, für die immerhin im Mittel 1,3 Prozent pro Jahr mehr berappt werden sollen. Von 2006 bis 2009 ist mit einer Zunahme um rund 400 Mio. Franken auf 4,1 Mrd. Franken Schuldzinsen zu rechnen, etwas mehr als im Voranschlag 2006 für Bildung und Grundlagenforschung ausgegeben werden soll. Dabei ist das gewaltige Risiko, das mit einer Erhöhung der Zinsen verbunden ist, gar nicht berücksichtigt.

Neben Finanzen und Steuern weisen im Finanzplan die Bildung und Grundlagenforschung (3,4 Prozent p.a.), die Soziale Wohlfahrt (2,9 Prozent p.a.) und die Beziehungen zum Ausland (2,1 Prozent p.a.) ein reales Ausgabenwachstum auf. Die übrigen Aufgabengebiete stagnieren, gehen real oder gar nominell zurück. Dass das Wachstum des mit Abstand grössten Aufgabengebiets, der Sozialen Wohlfahrt, praktisch die – zu optimistisch geschätzte – nominelle Wachstumsrate der Gesamtwirtschaft von 3,2 Prozent erreicht, gibt zu Besorgnis Anlass. Ohne die geringeren Ausgaben für die Flüchtlingshilfe (weniger Gesuchseingänge, Entlastungsprogramme 2003 und 2004), ohne die vorübergehende Kürzung des Bundesbeitrags an die Arbeitslosenversicherung (Entlastungsprogramm 2004) und ohne die Umsetzung der fünften IV-Revision würden die Sozialausgaben des Bundes deutlich stärker zulegen als die Wirtschaft. Eine noch höhere Staatsquote wäre die Folge.

2009 sollen die Sozialausgaben auf 16,3 Mrd. Franken steigen, 1,6 Mrd. Franken mehr als im Voranschlag 2006. Dies entspricht einem Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes von 27,1 Prozent. Die wachsenden Ausgaben resultieren gemäss Finanzplan „insbesondere aus der anhaltend steigenden Zahl der AHV- und IV-Rentenbezügerinnen und -Rentenbezüger, den periodischen Rentenerhöhungen sowie aus den im Rahmen der KVG-Revision beschlossenen höheren Bundesmitteln für die Prämienverbiligung. Allein die Bundesbeiträge an die AHV sollen 2005 bis 2009 um jährlich 4,6 Prozent zunehmen. Bei der IV wird ein Anstieg des Bundesbeitrags um 2,4 Prozent pro

Jahr geplant. Bei diesem relativ gedämpften Zuwachs geht man davon aus, dass die fünfte IV-Revision beschlossen wird. Sollte diese nicht umfangreicher realisiert werden, droht weiterhin eine spürbar höhere Belastung des Bundeshaushalts und damit eine Verdrängung der anderen Aufgabenbereiche wie Verkehr, Umwelt und Bildung.

Die übrigen Aufgabengebiete stagnieren, gehen real zurück oder verzeichnen gar ein negatives nominelles Wachstum. „Insgesamt ist die Planung auf der Ausgaben-seite von grosser Zurückhaltung geprägt“, so das Fazit des Bundesrats in der Botschaft zum Finanzplan. Er räumt aber ein: „Gleichwohl ist ein Ausgabenwachstum von durchschnittlich 3,4 Prozent pro Jahr ohne Steuererhöhungen auf die Dauer nicht finanzierbar.“

„Gemäss Bundesrat sollen die Einnahmen im Zeitraum 2005 bis 2009 um durchschnittlich 4,7 Prozent pro Jahr zunehmen, was im letzten Planjahr einen Ertrag von 61 Mrd. Franken ergibt, 10,3 Mrd. mehr als 2005.“

Gemäss Bundesrat sollen die Einnahmen im Zeitraum 2005 bis 2009 um durchschnittlich 4,7 Prozent pro Jahr zunehmen, was im letzten Planjahr einen Ertrag von 61,0 Mrd. Franken ergibt, 10,3 Mrd. Franken mehr als 2005. Das Wachstum der Einnahmen übertrifft jenes

der Wirtschaft deutlich. Die Folge ist eine höhere Steuerquote des Bundes.

Die Einnahmeentwicklung wird zum einen geprägt durch die vorgesehene Einführung des Mehrwertsteuerschlags von 0,8 Prozentpunkten für die Invalidenversicherung, die in den Jahren 2008 und 2009 mit 1,8 bzw. 2,5 Mrd. Franken zu Buche schlägt. Zum anderen ist die Erhöhung der Steuersätze bei der LSWA eingerechnet. Daneben legen insbesondere die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer überdurchschnittlich zu – im Durchschnitt um jährlich 8,6 Prozent im Zeitraum 2005 bis 2009. Dieser Zuwachs ist einerseits auf die progressive Besteuerung bei den natürlichen Personen, andererseits auf die unterstellte, positive Gewinnentwicklung bei den juristischen Personen zurückzuführen. Die Mehrwertsteuer soll im Mittel 6,1 Prozent pro Jahr mehr einbringen. Bei den übrigen grösseren Fiskaleinnahmen wachsen die Stempelabgaben nur sehr verhalten, und die Erträge aus der Mineralölsteuer, der Tabaksteuer und den Einfuhrzöllen verzeichnen sogar einen nominellen Rückgang. Einnahme mindernd wirken sich unter anderem der Ausgleich der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer aus, ferner die erweiterten Steuerbefreiungen bei den Stempelabgaben.

Ab 2007 verlangt die Schuldenbremse schwarze Zahlen. Dank den beiden Entlastungsprogrammen, der Ausgabenverzichtsplanung und einer Kreditsperre von zwei bzw. einem Prozent in den Jahren 2007 und 2008 wird diese eingehalten: 2007 ist ein Überschuss von 410 Mio. Franken geplant, 2008 einer von 550 Mio. und 2009 ein

solcher von 870 Mio. Franken. Dieses positive Ergebnis wird aber teilweise erkaufte mit einer Ausuferung der Staatstätigkeit. Die Erhöhung zweckgebundener Steuern (Mehrwertsteuer für die IV, LSVA für FinöV) führt nämlich zu einer entsprechenden Aufblähung der Ausgaben.

Ein weiterer Wermutstropfen ist die Liste von Risiken möglicher Mehrbelastungen. Dazu gehören zum Beispiel Ergänzungsleistungen für Familien, die Verbilligung von Zeitungstransporten, die Sanierung der Pensionskassen von Post und SBB und die Behebung von Kapazitätsengpässen im Agglomerationsverkehr. Dies ruft laut Botschaft zum Finanzplan „eindringlich in Erinnerung, dass der strukturelle Ausgleich des Bundeshaushalts trotz den zwei Entlastungsprogrammen und der im Innenbereich der Verwaltung ansetzenden Aufgabenverzichtplanung keinesfalls gesichert ist. Dieses Ziel bleibt weiterhin nur erreichbar mit einer rigorosen Prioritätensetzung und einem konsequenten Verzicht auf nicht finanzierte Vorhaben.“

Neben möglichen Mehrausgaben muss auch mit potenziellen Mindereinnahmen gerechnet werden. Die heutige Verteilung der ordentlichen Gewinne der Schweizerischen Nationalbank – gegenwärtig erhält der Bund ein Drittel und die Kantone zwei Drittel – ist durch eine Volksinitiative, welche die AHV begünstigen will, in Frage gestellt. Der Bund würde bei Annahme der Volksinitiative 833 Mio. Franken pro Jahr verlieren.

Einen „Einnahmeausfall“ von 500 Mio. Franken ab 2009 würde dem Bund die Reform der Ehe- und Familienbesteuerung zur Milderung der „Heiratsstrafe“ bringen (Nettomindereinnahmen,

das heisst nach Abzug des Anteils der Kantone). Dagegen würde die allfällige Einführung einer CO₂-Abgabe ab 2009 die Bundeskasse mit 650 Mio. Franken alimentieren. Allerdings wird dieser Betrag der Bevölkerung wieder zurückerstattet. Er fliesst somit nicht in die Berechnung der höchstzulässigen Ausgaben gemäss Schuldenbremse ein.

Vorstösse für Ausgabendisziplin

Gemäss Finanzplan 2006 bis 2009 liegen die Ausgaben 2008 um 6,5 Mrd. Franken über dem Voranschlag 2004. Eine vom Ständerat und vom Nationalrat angenommene Motion (Schweiger/Löpfe) verpflichtet den Bundesrat, auf diesen Horizont hin die Mehrausgaben auf maximal 3 Mrd. Franken zu beschränken. Mehrausgaben in diesem Umfang entsprechen dem erwarteten Anstieg der Teuerung und damit einer bereits früher vom Parlament festgelegten Vorgabe. Nach Annahme der Motion Schweiger/Löpfe in der vergangenen Herbstsession müssen die Vorgaben

zum Finanzplan 2007 bis 2009 entsprechend angepasst werden. Daher sind die Mehrausgaben möglichst auf wachstumsrelevante Bereiche zu fokussieren.

In weiteren, in der Sommersession 2005 eingereichten Vorstössen geht es um die Konkretisierung finanzpolitischer prioritärer Strukturreformen. Die in beiden Räten eingereichte Motion Lauri/Walker beauftragt den Bundesrat, Strukturreformen so zu gestalten, dass die Mehrausgaben des Bundes unter Berücksichtigung der Konjunktur möglichst auf die Teuerung beschränkt werden können. Die Reformen sollen insbesondere folgende Hauptstossrichtungen umfassen:

- 1) Verkehrsbereich: effizienter und effektiver Einsatz der vorhandenen Mittel.
- 2) Bildungs- und Forschungsbereich: Portfoliobereinigung zur Sicherstellung der internationalen und nationalen Wettbewerbsfähigkeit.
- 3) Sozialbereich: vorwiegend ausgabenseitige Kompensation der vor allem aus demografischen Gründen ausgelösten Mehrkosten.
- 4) Landwirtschaft: Senkung der Regelungsdichte und damit der Kosten.

Dabei sind Lastenverschiebungen von einer staatlichen Ebene zur anderen zu vermeiden. Insgesamt sollen die getroffenen Reformen zu spürbaren ausgabenseitigen Nettoentlastungen führen.

Eine Fortsetzung des in den letzten Jahren besorgniserregenden Ausgabentrends ist für die Motionäre finanzpolitisch nicht nachhaltig. „Die Ursachen der auf Dauer

nicht verkräftbaren Entwicklung“, so stellen die Motionäre fest, „sind weniger in konjunkturellen Faktoren zu suchen als in fundamentalen Strukturproblemen.“ Es gelte, „bei den Ursachen der auf Dauer nicht verkräftbaren Ausgabenentwicklung anzusetzen und Prioritäten für die Zukunft festzulegen“.

Der Bundesrat erklärt sich sowohl mit der finanzpolitischen Analyse als auch mit den in der Motion geforderten Reformstossrichtungen im Grundsatz einverstanden. Nach den rein budgetären Entlastungsprogrammen brauche es in einem zweiten Schritt tief greifende Strukturreformen in den grossen Aufgabengebieten Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Bildung und Forschung sowie Landwirtschaft. Der Bundesrat beantragt Annahme der Motion. Sie wurde im Plenum der Räte noch nicht behandelt. Die Vorschläge der Motion Lauri/Walker werden in einer Reihe verbundener Motionen konkretisiert. Der Bundesrat will auch diese Vorstösse sorgfältig prüfen und beantragt deshalb die Annahme der Motionen.

„Nach den rein budgetären Entlastungsprogrammen brauche es in einem zweiten Schritt tief greifende Strukturreformen in den grossen Aufgabengebieten.“

Kommentar

Dank den Entlastungsprogrammen 03 und 04 befindet sich der Bundeshaushalt im Voranschlag 2006 auf besserem Weg. Einnahmen und Ausgaben nehmen moderat zu, die Vorgaben der Schuldenbremse werden auf dem Papier dank einem „zulässigen Abbaupfad“ sogar erfüllt. Es besteht jedoch auch 2006 ein Defizit, das gemäss Planung des Bundesrats 700 Mio. Franken betragen soll. Die Tatsache eines weiteren hohen Defizits trotz formaler Erfüllung der Schuldenbremse zeigt, dass die Schuldenbremse allein für die langfristige Konsolidierung des Bundeshaushalts wahrscheinlich nicht ausreichen wird. Es sind weitere Massnahmen gefordert, wie sie etwa in der Vorgabe einer verlangsamten Ausgabenentwicklung entlang der Teuerung sowie in der gleichzeitigen Vorgabe einer vorsichtigen Einnahmeplanung aufgezeigt werden.

Auf Entgleisungskurs befindet sich hingegen der Finanzplan 2007 bis 2009. Die erhebliche Beschleunigung des Ausgabenwachstums ab 2008 gibt zu grosser Sorge Anlass. Die „Schuldenbremsekonformität“ kann nur dank massiven Steuererhöhungen erzielt werden. Insgesamt läuft damit der Finanzplan auf eine Ausweitung der Staats-tätigkeit mit steigender Staats- und Fiskalquote hinaus. So rechnet der Bundesrat ab 2007 bis 2009 mit einem Anstieg der Ausgaben und Einnahmen von jährlich beinahe sechs Prozent. Die Entlastungsbemühungen im Rahmen der Entlastungsprogramme 03 und 04 drohen – ohne Gegenmassnahmen – wieder zunichte gemacht zu werden. Ursache dieser Fehlentwicklung sind vor allem die Ausgabenautomatismen infolge zweckgebundener Einnahmen (Mehrwertsteuererhöhung für die Invalidenversicherung und Anhebung der LSVA-Ansätze für die Bahngrossprojekte). Hinzu kommen Risiken massiver Mehrbelastungen, wie sie die optimistischen Wachstumsprognosen, aber auch die Sanierung von Pensionskassen von Post und SBB und verschiedene, hauptsächlich sozialpolitische Anliegen in der politischen Pipeline bergen. Auch mögliche Mindereinnahmen sind nicht aus den Augen zu verlieren. Die von beiden Räten angenommene Motion Schweiger/Löpfle ver-

spricht durch eine Beschränkung der Mehrausgaben dieser riskanten Entwicklung wenigstens bis 2008 das notwendige Korrektiv entgegenzusetzen.

Um den Weg zu einem nachhaltigen Kurs der Ausgabenentwicklung sichern zu können, wird man nicht darum herumkommen, Strukturreformen in den zentralen Aufgabengebieten des Bundes wie dem Verkehr, der Bildung, der Landwirtschaft und allem voran der Sozialen Wohlfahrt anzugehen. Lieber früher als später. Mit den in der Sommersession 2005 eingereichten Vorstössen „Strukturreformen“ wurden seitens der Politik wichtige und mutige Pflöcke eingeschlagen.

ER

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

Anhang

Tabelle 1: Ausgaben nach Aufgabengebieten

Aufgabengebiet	V 2006	V 2005	R 2004	V 06/V 05 (%)
Soziale Wohlfahrt	14'664	14'543	13'813	0,8
Verkehr	7'698	7'861	7'436	-2,1
Landesverteidigung	4'558	4'692	4'641	-2,9
Landwirtschaft und Ernährung	3'755	3'792	3'902	-1,0
Bildung und Grundlagenforschung	4'062	3'945	3'903	3,0
Beziehungen zum Ausland	2'466	2'441	2'439	1,0
Finanzen und Steuern	10'806	10'488	9'417	3,0
Übrige Aufgaben	4'845	4'785	4'734	1,3
Total	52'854	52'547	50'285	0,6

Tabelle 2: Wichtige Kennzahlen des Bundes

	R 1990	R 2004	V 2006
Staatsquote			
(Verhältnis Gesamtausgaben/BIP in Prozent)	9,7	11,6	11,3
Steuerquote			
(Verhältnis Fiskaleinnahmen/BIP in Prozent)	8,8	10,1	10,4
Überschuss-/Defizitquote			
(Verhältnis Saldo der Finanzrechnung/BIP in Prozent)	0,3	-0,4	-0,2
Schulden (Mio. Franken)	38'509	126'700	132'600
Verschuldungsquote			
(Verhältnis Schulden/BIP in Prozent)	11,8	28,7	28,3
Passivzinsen (Mio. Franken)	1'832	3'172	3'731
Zinslast			
(Passivzinsen in Prozent der Gesamteinnahmen)	5,6	6,5	7,2
Anteil der direkten Steuern			
(in Prozent der Fiskaleinnahmen)	37,3	32,8	34,5

V = Voranschlag R = Rechnung